



ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562
สำหรับข้าราชการพลเรือน

แพรวพรรณ ชัยพร

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ปีการศึกษา 2566

PROBLEMS IN ENFORCING THE ETHICAL STANDARD ACT B.E. 2562
(2019) FOR CIVIL SERVANT

PRAEWPUN CHAIYAPORN

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws
Department of Law,
Pridi Banomyong Faculty of Law
Dhurakij Pundit University
Academic Year 2023



ใบรับรองวิทยานิพนธ์


คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมมรงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 สำหรับข้าราชการพลเรือน
เสนอโดย แพรวพรรณ ชัยพร
สาขาวิชา นิติศาสตร์
หมวดวิชา กฎหมายมหาชน
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ อาจารย์ ดร. กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว


.....ประธานกรรมการ
(อาจารย์ ดร. ประสาท พงษ์สุวรรณ)


.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(อาจารย์ ดร. กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว)


.....กรรมการ
(อาจารย์ ดร. ดลนภา นันทวิโรไพร)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมมรงค์ รับรองแล้ว


..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมมรงค์
(อาจารย์ ดร. สุทธิพล ทวีชัยการ)

วันที่ 11 เดือน มิถุนายน พ.ศ. 2567

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 สำหรับข้าราชการพลเรือน
ชื่อผู้เขียน	แพรวพรรณ ชัยพร
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	อาจารย์ ดร. กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2566

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความมุ่งหมายเพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 สำหรับข้าราชการพลเรือน ซึ่งจากการศึกษาพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พบว่าเป็นบทบัญญัติที่ยังมีความไม่ชัดเจนและไม่เหมาะสมในเรื่องการบัญญัติข้อกำหนดทางจริยธรรม โดยมีการกำหนดจริยธรรมที่มีความซ้ำซ้อนกับบทบัญญัติทางวินัย กลไกการบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกรณีข้าราชการพลเรือนฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรม และกฎหมายดังกล่าว ยังไม่มีระบบการให้ข้าราชการพลเรือนได้ใช้สิทธิทบทวนคำสั่งลงโทษจากการฝ่าฝืนจริยธรรม โดยมีผลที่ได้จากการศึกษาสามประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสมของมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับข้าราชการพลเรือน ผลการศึกษาพบว่า แม้พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ได้มีการกำหนดข้อกำหนดจำนวน 7 ข้อ มีเนื้อหาสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในเรื่องการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา 258 (ข) (4) แต่อย่างไรก็ตามเมื่อบทบัญญัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม มีลักษณะเดียวกันกับบทบัญญัติทางวินัย หากพิจารณากรณีมีการฝ่าฝืนแล้ว เมื่อมีการกระทำหนึ่งที่เกิดขึ้นอาจเกิดการลั่นการใช้กฎหมายจากการที่ผู้บังคับบัญชาจะเลือกกฎหมายมาใช้ อันเป็นการเปิดช่องให้เกิดการดำเนินการที่ไม่เป็นธรรมกับข้าราชการพลเรือนได้ ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไต้หวัน จะมีการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมที่ใช้บังคับกับข้าราชการในประเทศที่มีความชัดเจน มีการกำหนดที่เป็นการเฉพาะเรื่องว่าในแต่ละประเทศต้องการจะเน้นในเรื่องใด และได้กำหนดระดับความเข้มข้นของการดำเนินการไว้เป็นว่าให้มีการดำเนินการทางวินัยกับผู้ทำการฝ่าฝืน ผู้บังคับบัญชามีต้องใช้ดุลพินิจการดำเนินการ ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 โดยการให้กำหนดเฉพาะลักษณะพฤติกรรมที่ยังไม่ใช่ความผิดทางวินัย หรือบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้เลยว่า การฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมถือเป็นความผิดวินัย

ประเด็นที่สอง ปัญหาการกำหนดเกี่ยวกับกลไกและการบังคับใช้มาตรฐานทางจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ผลการศึกษาพบว่า มีปัญหาบัญญัติที่ไม่ชัดเจนว่าการดำเนินการกรณีฝ่าฝืนจริยธรรม และวินัยไป

Thesis Title	PROBLEMS IN ENFORCING THE ETHICAL STANDARD ACT B.E. 2562 (2019) FOR CIVIL SERVANTS
Author	Praewpun Chaiyaporn
Thesis Advisor	Kittisak Noochaikaew, Ph.D.
Program	Master of Laws
Academic Year	2023

ABSTRACT

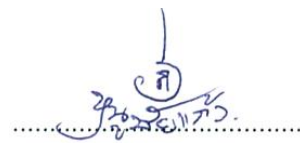
The objective of this dissertation is to investigate and analyze the problems regarding the enforcement of the 2019 Ethical Standards of Ethical Conduct Act for civil servants. Through the examination of the said act, the compilation of ethical standards for civil servants, and relevant laws, it is evident that there are ambiguities and inadequacies in the provisions concerning the enactment of ethical requirements. This includes the presence of overlapping ethical principles with disciplinary regulations, the mechanism for enforcing the 2019 Buddhist Era Standards of Ethical Conduct Act, and related laws in cases of civil servants' violations of ethical standards. Furthermore, it is noted that there is currently no system allowing civil servants to appeal penalties resulting from breaches of ethical standards. The implications derived from this study are discussed in the following three points.

First point: regarding the appropriateness of ethical standards for civil servants. Study findings: Although the 2019 Buddhist Era Standards of Ethical Conduct Act has stipulated 7 provisions, aligning with constitutional reforms concerning governance under Article 258 (4), nevertheless, when compared to disciplinary regulations, if a violation occurs, there may be discrepancies in legal application as authorities may selectively enforce laws. This discretion may lead to unfair treatment of civil servants. Notably, in the United States, Japan, and Taiwan, clear ethical standards are enforced for civil servants, with specific emphasis on particular areas and defined levels of disciplinary actions, thereby avoiding arbitrary enforcement. Consequently, there's a necessity for further amendments to the 2019 Buddhist Era Standards of Ethical Conduct Act, specifically delineating behaviors not constituting disciplinary offenses, or directly enacting provisions within this law, categorizing violations of ethical standards as disciplinary offenses.

Second point: Problems concerning the establishment of mechanisms and enforcement of ethical measures for civil servants. Study findings: There's a problem with unclear regulations regarding whether actions violating ethical standards and disciplinary measures can be simultaneously enforced. This ambiguity allows authorities discretionary power in enforcing penalties for ethical violations, unlike the mechanisms in the United States, Japan, and Taiwan, where ethical violations lead directly to disciplinary actions, including the imposition of ethical sanctions as outlined in the circular issued by Office of the Civil Service Commission. Therefore, clarity is needed in the procedures for handling violations and punishments. Hence, there should be additional amendments to the 2019 Buddhist Era Standards of Ethical Conduct Act, specifying ethical violations as disciplinary offenses and applying disciplinary penalties accordingly. However, if an action is deemed not severe enough for disciplinary action, the original ethical penalties outlined in office circulars (OCSC circular letter) should be utilized as measures appropriate and just to the case.

Third point: Problems regarding the establishment of a system for review or appeal in cases where civil servants are penalized by superiors for violating ethical standards. Study findings: In Thailand, there's currently no provision granting civil servants the right to appeal penalties, whereas in the United States, Japan, and Taiwan, mechanisms exist allowing civil servants to appeal and litigate in court. Therefore, there should be further amendments to the 2019 Buddhist Era Standards of Ethical Conduct Act, introducing a system enabling civil servants to appeal orders issued by superiors.

Keywords: Ethical standards, ethical mechanisms, civil servants



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้อย่างสมบูรณ์ด้วยความกรุณาจากอาจารย์ ดร. กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว ในการเป็นที่ปรึกษาให้การชี้แนะการค้นคว้าหาข้อมูล การจัดเรียงความคิด คำแนะนำที่มีประโยชน์ ตลอดจนให้กำลังใจและให้แนวคิดที่ดีจนทำให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จไปได้ด้วยดีและผ่านการประเมินผลการสอบวิทยานิพนธ์ในระดับดีมาก (Excellent) จึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณอาจารย์ ดร. ประสาท พงษ์สุวรรณ ที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และขอขอบพระคุณอาจารย์ ดร. ดลนภา นันทวโรไพโร ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และเป็นผู้จุดประกายหัวข้อวิทยานิพนธ์อันเป็นจุดเริ่มต้นทำให้ผู้เขียนได้ทำการค้นคว้าต่อมาจนสำเร็จ ซึ่งอาจารย์ทั้งสามท่านได้ให้คำแนะนำ ความรู้ที่มีประโยชน์ ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้ ตลอดจนขอขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านสำหรับการเป็นแบบอย่างที่ดีในการประกอบอาชีพต่อไป

ผู้เขียนขอขอบพระคุณอาจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุธี อยู่สถาพร อาจารย์ ดร. จิรวุฒิ ลิปิพันธ์ และพี่ๆ เจ้าหน้าที่ของคณะนิติศาสตร์ปริทัศน์มยองค์ ที่มีส่วนช่วยชี้แนะในการจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้

ผู้เขียนขอขอบพระคุณบิดา มารดา ของผู้เขียนที่ให้การอบรมเลี้ยงดูและเป็นกำลังใจที่ดีเสมอมา ขอขอบคุณพี่ๆ และเพื่อนร่วมงานทุกท่านจากสำนักงาน ก.พ. และบุคคลอันเป็นที่รักของผู้เขียน ที่ให้กำลังใจและส่งผ่านความรู้สึกที่ดีๆ อันเป็นแรงผลักดันทำให้ผู้เขียนจัดทำเรื่องนี้ให้สำเร็จไปได้ด้วยดี ซึ่งถือเป็นกำลังใจและเป็นเบื้องหลังความสำเร็จที่มีคุณค่าและมีความสำคัญมากสำหรับผู้เขียน ผู้เขียนจึงขอขอบคุณมาในคราวเดียวกันนี้

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถเป็นประโยชน์ในการศึกษาสำหรับผู้สนใจต่อไป ผู้เขียนมอบคุณความดีให้กับบิดา มารดา และอาจารย์ผู้ประสาทวิชาความรู้ให้กับผู้เขียน และผู้แต่งหนังสือทุกท่านที่ผู้เขียนได้นำมาอ้างอิงไว้ในงานนี้ ส่วนหากมีข้อบกพร่องประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้ผู้เดียว

แพรวพรรณ ชัยพร

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
สารบัญ.....	ณ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	6
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	6
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	7
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2. ข้อความคิดว่าด้วยการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการพลเรือน.....	8
2.1 แนวความคิดว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับข้าราชการพลเรือน.....	8
2.2 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการพลเรือน.....	23
2.3 ประวัติความเป็นมาของพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562.....	26
3. หลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศ.....	43
3.1 หลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในประเทศ.....	43
สหรัฐอเมริกา	
3.2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในประเทศญี่ปุ่น.....	53
3.3 หลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในประเทศไต้หวัน.....	60
4. หลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย.....	66
4.1 ระบบราชการในประเทศไทย.....	66
4.2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมในประเทศไทย.....	79
4.3 กลไกการบังคับใช้จริยธรรมของข้าราชการในประเทศไทย.....	88
4.4 การตรวจสอบกรณีข้าราชการถูกผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งว่ามีการฝ่าฝืนมาตรฐาน.....	94
ทางจริยธรรมในประเทศไทย	

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5. วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้มาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับข้าราชการพลเรือน.....	103
ในประเทศไทย	
5.1 ปัญหาความเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานทางจริยธรรม และวินัยข้าราชการ.....	103
5.2 ปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสมของมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับ.....	109
ข้าราชการพลเรือน	
5.3 ปัญหาการกำหนดเกี่ยวกับกลไกและการบังคับใช้มาตรการทางจริยธรรม.....	114
ข้าราชการพลเรือน	
5.4 ปัญหาเกี่ยวกับระบบการตรวจสอบกรณีข้าราชการถูกผู้บังคับออกคำสั่ง.....	116
ว่ามีการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรม	
6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	120
6.1 บทสรุป.....	120
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	124
บรรณานุกรม.....	126
ประวัติผู้เขียน.....	130

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรคสาม บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว”¹

ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ขึ้น ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2562 เป็นกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรมที่เป็นแม่บทในการจัดทำประมวลจริยธรรมให้กับองค์กรกลางบริหารงานบุคคลประเภทต่าง ๆ และหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับของฝ่ายบริหารได้จัดทำประมวลจริยธรรมให้มีความสอดคล้อง และมีมาตรฐานเดียวกัน รวมถึงกำหนดให้มีกระบวนการรักษาจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อเสริมสร้างให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอย่างเป็นรูปธรรม² โดยมีเจตนารมณ์ให้ใช้เป็นหลักสำคัญในการจัดทำประมวลจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐที่จะกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกี่ยวกับสภาพคุณงามความดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยึดถือสำหรับการปฏิบัติงาน การตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม กระทำหรือไม่ควรกระทำ ตลอดจนการดำรงตนในการกระทำความดีและละเว้นความชั่ว³ โดยกำหนดไว้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำไว้ในมาตราเดียวกันนี้ว่า มาตรฐานทางจริยธรรม คือ หลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะต้องประกอบด้วย (1) ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ อันได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (2) ซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดี และรับผิดชอบต่อหน้าที่ (3) กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม (4) คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว และมีจิตสาธารณะ (5) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน (6) ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ (7) ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ

ขอบเขตการบังคับใช้ พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 มีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร ได้แก่ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการการเมือง ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการทหาร และข้าราชการพลเรือนกลาโหม ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรคสาม.

² สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, *พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562* (pdf, ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2563) 20.

³ พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 5.

ผู้บริหาร เจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานในองค์กรมหาชน หน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ แต่ไม่รวมถึงหน่วยงานราชการของรัฐสภา องค์กรอิสระ ศาล และองค์กรอัยการ โดยประมาณการว่ามีจำนวนข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้อาจจำแนกเป็นข้าราชการ 1,334,893 คน พนักงานจ้าง 243,687 คน พนักงานราชการ 145,374 คน ลูกจ้างประจำ 138,723 คน และลูกจ้างชั่วคราว 229,630 คน ข้าราชการตำรวจ 216,642 คน และข้าราชการทหาร ณ เดือนกันยายน พ.ศ. 2562 จำนวน 430,209 นาย ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 มีจำนวนกว่า 2,742,158 คน⁴

ภายหลังที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ โดยเฉพาะข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในฐานะองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ก็ได้จัดทำประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ตลอดจนกำหนดแนวทางในการปฏิบัติตน เพื่อนำมาใช้กับข้าราชการในสังกัดแล้ว ประกอบกับก่อนจะมีกฎหมายฉบับดังกล่าว ได้มีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำที่ข้าราชการพลเรือนพึงกระทำและงดเว้นการกระทำและหากมีการฝ่าฝืนจะมีการดำเนินการทางวินัยและลงโทษทางวินัย ไม่ว่าจะเป็นการลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออกจากราชการ หรือไล่ออกจากราชการ ตามระดับความร้ายแรงแห่งกรณี ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมความประพฤติของข้าราชการพลเรือน แต่อย่างไรก็ดี แม้ในปัจจุบันเราจะมีกฎหมายดังกล่าวเป็นเครื่องมือที่กำหนดกลไกการเสริมสร้างและควบคุมจริยธรรมข้าราชการพลเรือนแล้วก็ตาม แต่ยังคงพบข้าราชการประพฤติตนไม่เหมาะสมหรือแสดงพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์กับการเป็นข้าราชการที่ดีให้เห็นในข่าวสารอยู่ หรือการที่ข้าราชการมีพฤติกรรมที่ไม่ชอบประการอื่น เช่น กรณีถูกกล่าวหาว่าทุจริตการถูกกล่าวหาว่ามีการเรียกรับเงิน อันเป็นพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมและเป็นความผิดทางวินัยซึ่งมีโทษสถานหนักกว่าการฝ่าฝืนจริยธรรมด้วย จึงเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นว่า รัฐควรให้ความสำคัญกับการจัดการกับบุคคลากรของรัฐเอง ที่เป็นส่วนสำคัญโดยการขับเคลื่อนการทำงานต่างๆ ของประเทศ ที่จะต้องส่งเสริมและควบคุมให้เป็นบุคคลที่รัฐและประชาชนทั่วไปสามารถไว้วางใจ ว่าให้ทำงานของประเทศในด้านต่างๆ ในการบริหารงานของประเทศต่อไปได้ จึงควรให้ความสำคัญและดำเนินการทั้งการตรวจสอบควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการ รวมทั้งมีการส่งเสริมพฤติกรรมที่ดี อันเป็นการป้องกันการมิให้เกิดการกระทำที่ไม่เหมาะสมด้วยไปพร้อมๆ กัน ตลอดจนวางระบบกฎหมายเพื่อเป็นกลไกจัดการด้านจริยธรรม ให้มีเนื้อหาให้ครอบคลุมการดำเนินการส่งเสริมจริยธรรมและการควบคุมพฤติกรรม มีความสอดคล้องต่อเนื่องกันไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 แล้วเห็นว่าประเด็นปัญหาในทางกฎหมาย ให้ต้องศึกษาสามประเด็นดังนี้

1. ประเด็นปัญหาความเหมาะสมในการกำหนดเนื้อหาที่เป็นข้อกำหนดมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

⁴ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, *ยุทธศาสตร์ด้านมาตรฐานทางจริยธรรมและการส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐ (พ.ศ. 2565-2570)* (pdf, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2564) 2.

ตามที่พระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 5 กำหนดมาตรฐานจริยธรรมไว้ 7 ข้อ เป็นมาตรฐานกลางให้หน่วยงานของรัฐต่างๆ นำไปกำหนดเป็นประมวลจริยธรรมเพื่อกำหนดข้อจริยธรรมข้าราชการของตน ซึ่งตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนได้กำหนดข้อจริยธรรมไว้ โดยให้ข้าราชการพลเรือนพึงปฏิบัติตนเพื่อรักษาจริยธรรม จำนวน 7 ข้อ สอดคล้องกับพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยมีสาระสำคัญดังนี้⁵ (1) ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ (2) ซื่อสัตย์สุจริต (3) กล้าตัดสินใจและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม (4) คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว (5) มุ่งผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพ และคุณภาพของงาน (6) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม ปราศจากอคติ และไม่เลือกปฏิบัติ โดยการใช้ความรู้สึก (7) ดำรงตนเป็นแบบอย่างด้วยการเป็นข้าราชการที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการพึงปฏิบัติตนให้เป็นที่เชื่อถือศรัทธาแก่ประชาชน และประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนได้กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จัดทำแนวทางการปฏิบัติตน เป็นข้อแนวทางปฏิบัติที่ควรกระทำ (do)/ไม่ควรกระทำ (don't) ไว้ เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติสำหรับข้าราชการพลเรือน เป็นข้อที่ควรกระทำ จำนวน 34 ข้อ และข้อไม่ควรกระทำ จำนวน 20 ข้อ ไว้เป็นแนวทางสำหรับให้ส่วนราชการต่างๆ ไปกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ควรกระทำ (do)/ไม่ควรกระทำ (don't) สำหรับข้าราชการในหน่วยงานของตน

จากข้อกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือนข้างต้น ผู้ศึกษาตั้งเป็นข้อสังเกตว่า ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะใกล้เคียงกับบทบัญญัติทางด้านวินัย ตามที่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 81 และมาตรา 82 ที่เป็นบทกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติ มาตรา 83 เป็นบทกฎหมายที่เป็นข้อห้ามปฏิบัติ จึงมีประเด็นให้พิจารณาบทบัญญัติทางจริยธรรมเปรียบเทียบกับบทบัญญัติในทางวินัยว่ามีความซ้ำซ้อนของการกำหนดกฎหมายหรือไม่ โดยมีประเด็นให้ต้องพิจารณาว่า การกระทำตามที่มีการฝ่าฝืนจริยธรรมเป็นความผิดวินัยหรือไม่ โดยมีประเด็นให้ต้องพิจารณาว่า การกระทำตามที่มีการฝ่าฝืนจริยธรรมเป็นความผิดวินัยหรือไม่ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรือไม่ เนื่องจากมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการที่ต้องตัดสินใจว่าจะมีการดำเนินการกับผู้กระทำการฝ่าฝืนต่อไปอย่างไร

ยกตัวอย่างการกระทำ เช่น ตัวอย่างที่ 1 กรณีมีข้อร้องเรียนว่า ข้าราชการมีพฤติการณ์ทุจริตเรียกรับเงินเพื่อปฏิบัติกรตามหน้าที่ ย่อมเข้าข่ายเป็นการกระทำฝ่าฝืนจริยธรรมในข้อ 2 (2) ในเรื่องที่กำหนดไว้ว่าข้าราชการพึงมีความซื่อสัตย์สุจริต ปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาตามกฎหมายและตามทำนองคลองธรรมโปร่งใส ตรวจสอบได้ และไม่แสดงออกถึงพฤติกรรมที่มีนัยเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ และเข้าข่ายเป็นความผิดวินัย ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 85 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรือตัวอย่างที่ 2 กรณีการร้องเรียนข้าราชการมีพฤติกรรมไม่สุภาพต่อผู้ร่วมปฏิบัติราชการด้วยกัน ย่อมเข้าข่ายเป็นการกระทำฝ่าฝืนจริยธรรมในข้อ 2 (7) เรื่องการดำรงตนเป็นแบบอย่างด้วยการเป็นข้าราชการที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการพึงปฏิบัติตนให้เป็นที่เชื่อถือศรัทธาแก่ประชาชน ปฏิบัติต่อประชาชนด้วยความสุภาพ อ่อนน้อมถ่อมตนไม่อ้างหรือใช้

⁵ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ข้อ 2.

อำนาจโดยปราศจากเหตุผล และเข้าข่ายเป็นความผิดวินัย ฐานไม่สุภาพเรียบร้อย ไม่รักษาความสามัคคีและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกัน ตามมาตรา 82 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

จากทั้งสองกรณีดังกล่าว มีข้อสังเกตว่า พฤติกรรมการกระทำนั้น ย่อมเป็นทั้งพฤติกรรมการฝ่าฝืนจริยธรรมและวินัยไปด้วยพร้อมกัน การจะหยิบกฎหมายมาใช้เพื่อดำเนินการฝ่าฝืนย่อมต้องมีการใช้ดุลพินิจในการเลือกพิจารณาขั้นต้นของผู้บังคับบัญชาได้ว่าเห็นควรดำเนินการทางวินัยหรือทางจริยธรรม ซึ่งหากสามารถใช้ดุลพินิจในการเลือกดำเนินการได้ อาจนำไปสู่การพิจารณาในลักษณะที่เลือกปฏิบัติได้ว่าจะใช้มาตรการหนัก (วินัย) หรือมาตรการที่เบา (จริยธรรม) ในการเริ่มต้นดำเนินกระบวนการ อันจะเป็นเครื่องมือที่เปิดช่องให้เกิดความคล่องในการเลือกวิธีการดำเนินการได้ จึงจำเป็นต้องศึกษาประเด็นนี้ให้มีความชัดเจนเพื่อจะได้เป็นประโยชน์ในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายต่อไป

2. ประเด็นปัญหาการกำหนดกลไกและการบังคับใช้มาตรการทางจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 นั้น ไม่ได้กำหนดกลไกการดำเนินการกรณีมีการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมไว้ มีเพียงมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่า ให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลแต่ละประเภท กำหนดมาตรการที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐที่มีพฤติกรรมการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม โดยอาจกำหนดมาตรการเพื่อใช้ในการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทรูปนั้น ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในฐานะองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ได้กำหนดข้อกำหนดว่าด้วยกระบวนการรักษาจริยธรรม : กลไกและการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน⁶ ไว้ว่าอย่างไรเรียกว่าเป็นการฝ่าฝืน ช่องทางการร้องเรียนระดับผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาดำเนินการ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการ การกำหนดว่าหากเป็นการกระทำผิดวินัยหรือกระทำผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นด้วยก็ไม่เป็นการจำกัดสิทธิส่วนราชการที่จะดำเนินการทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือดำเนินการตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกรณีดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่ายังไม่ความไม่ชัดเจนในข้อกำหนดว่า จะเป็นการดำเนินการกรณีฝ่าฝืนจริยธรรมและวินัยไปพร้อมกันได้หรือไม่ หรือเป็นการใช้ดุลพินิจดำเนินการทางใดทางหนึ่งหรือเป็นกรณีผู้บังคับบัญชาสามารถเลือกดำเนินการได้ อีกทั้งมีการกำหนดกรณีเมื่อผลการพิจารณาปรากฏว่ามีการฝ่าฝืนจริยธรรมหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และข้อกำหนดจริยธรรมของส่วนราชการ ให้หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของหัวหน้าส่วนราชการนั้น แล้วแต่กรณีสั่งลงโทษทางจริยธรรม ดังต่อไปนี้ 1. ว่ากล่าวตักเตือน 2. สั่งให้ได้รับการพัฒนา 3. ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ 4. ดำเนินการตามมาตรการทางการบริหาร เช่น การสับเปลี่ยนหมุนเวียนงาน การย้ายไปปฏิบัติหน้าที่อื่น กับทั้งมีกลไกให้มีการบันทึกพฤติกรรมการฝ่าฝืนจริยธรรมไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อประกอบการดำเนินการ

⁶ หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1019.2/ว 1 เรื่อง มาตรการดำเนินการกรณีข้าราชการฝ่าฝืนจริยธรรมหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนและข้อกำหนดจริยธรรมของส่วนราชการ (12 มกราคม 2566) ข้อ 2.

ตามกระบวนการบริหารงานบุคคลด้วย อีกทั้งให้ส่วนราชการรายงานการส่งลงโทษทางจริยธรรมไปยังสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็ประโยชน์ต่อทางราชการและการกันเป็นพยานให้ดำเนินการไว้ในแนวทางนี้ด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่ามีประเด็นให้ศึกษาว่าการดำเนินการกรณีฝ่าฝืนจริยธรรมและวินัยไปพร้อมกันได้หรือไม่ หรือเป็นการใช้ดุลพินิจดำเนินการทางใดทางหนึ่ง หรือเป็นกรณีผู้บังคับบัญชาสามารถเลือกดำเนินการได้และมีประเด็นต้องพิจารณาว่ากรณีดังกล่าวมีลักษณะเป็นการลงโทษในทางปกครองแล้วหรือไม่ รูปแบบการส่งลงโทษจะมีรูปแบบใด ซึ่งหากกรณีดังกล่าวถือเป็นการลงโทษเล็กน้อย แต่ถ้ามีผลเป็นการกระทบสิทธิและชื่อเสียงของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษจากการฝ่าฝืน ย่อมเป็นการไม่เหมาะสมที่จะให้มีการกำหนดไว้เพียงแนวทางปฏิบัติตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.

3. ประเด็นปัญหาการไม่มีระบบหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการกรณีถูกผู้บังคับบัญชาลงโทษจากการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรม

การดำเนินการทางจริยธรรมกับข้าราชการพลเรือนผู้มีพฤติกรรมฝ่าฝืน หากมีการดำเนินการทางจริยธรรม จนมีการลงโทษทางจริยธรรมอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ 1. ว่ากล่าวตักเตือน 2. สั่งให้ได้รับการพัฒนา 3. ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ 4. ดำเนินการตามมาตรการทางการบริหาร และให้มีการบันทึกพฤติกรรมกรรมการฝ่าฝืนจริยธรรม นั้น กรณียอมเป็นการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่กระทบกระเทือนต่อชื่อเสียงและเกียรติยศ ศักดิ์ศรีของข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 และประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ยังไม่มีการกำหนดรองรับสิทธิในเรื่องการให้มีระบบการทบทวนการใช้ดุลพินิจดังกล่าวของผู้บังคับบัญชา ย่อมเป็นการขัดต่อหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการ และขัดต่อหลักการพื้นฐานทางปกครองที่ต้องมีกระบวนการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจของผู้ใช้อำนาจ ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้องไม่เหมาะสม และยังไม่ครอบคลุมการบัญญัติกฎหมายในข้อที่เป็นสาระสำคัญ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งเน้นการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน ตามกฎหมายของประเทศไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไต้หวัน เพื่อเปรียบเทียบข้อมูล วิเคราะห์หาความเหมือนและความแตกต่างเพื่อนำมาเป็นแนวทางพัฒนาปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยกฎหมายจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน ตามกฎหมายของไทยให้มีความเหมาะสมและสามารถตอบโจทย์ในการเป็นกลไกสำหรับใช้ในการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการพลเรือนให้มีประสิทธิภาพต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

1.2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการพลเรือนของต่างประเทศและของไทย

1.2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562

1.2.4 เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

มาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 เป็นเครื่องมือหนึ่งของรัฐที่จะนำมาใช้ในการควบคุมและส่งเสริมข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นบุคลากรของรัฐให้มีการประพฤติปฏิบัติตนที่ดีในการปฏิบัติงานราชการให้มีความประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประเทศและประชาชน

การศึกษาถึงการบังคับใช้มาตรฐานทางจริยธรรม ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มีประเด็นปัญหาที่เชื่อมโยงกัน 3 ประเด็น คือ ประเด็นการกำหนดข้อกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม ซึ่งเป็นการกำหนดพฤติกรรมที่คล้ายคลึงกับข้อกำหนดทางวินัย ประเด็นการกำหนดกลไกการดำเนินการกรณีมีการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมและการกำหนดบทลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนยังไม่มี ความชัดเจนและยังไม่เหมาะสม และประเด็นการไม่มีระบบการให้ข้าราชการได้ใช้สิทธิทบทวน

ดังนั้น จึงควรมีการปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ให้มีบทบัญญัติที่เป็นมาตรฐานทางจริยธรรมให้มีความเหมาะสมและกำหนดกลไกการจัดการฝ่าฝืนให้มีความชัดเจน โดยอาจกำหนดให้มีการดำเนินการฝ่าฝืนโดยใช้ระบบการดำเนินการทางวินัย และจัดทำกฎหมายให้มีความครอบคลุมในเรื่องการให้ระบบให้ข้าราชการสามารถใช้สิทธิทบทวนกรณีผู้บังคับบัญชา มีผลการดำเนินการใด ที่เป็นการกระทบสิทธิของข้าราชการ อันจะเป็นกำหนดกลไกของมาตรฐานทางการกฎหมายด้านมาตรฐานทางจริยธรรมที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการพลเรือนของต่างประเทศและของไทยในปัจจุบันว่ามีลักษณะอย่างไรบ้าง มีกลไกการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมสำหรับข้าราชการอย่างไร และวิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสม หรือแนวคิดเพิ่มเติมที่จะนำมาปรับใช้กับการพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลยิ่งขึ้น ผ่านกลไกการบังคับใช้ของกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน โดยใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) พระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นฐานในการศึกษา

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ผู้ศึกษาใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้า เรียบเรียง ตลอดจนวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมายต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ งานวิจัย บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ หนังสือ วารสารต่างๆ หรือเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งข้อมูลเอกสารทางกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในรูปของสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาและรวบรวมดังกล่าวมาศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์ โดยทำการศึกษาในเชิงทฤษฎีกฎหมาย เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมสำหรับข้าราชการให้สอดคล้องกับการพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลยิ่งขึ้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ได้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

1.6.2 ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการพลเรือนของต่างประเทศและของประเทศไทย

1.6.3 ทราบถึงปัญหามาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562

1.6.4 ได้ข้อเสนอเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการพลเรือนสามัญ ของประเทศไทย และได้รูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศไทย

บทที่ 2

ข้อคิดว่าด้วยมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรม ข้าราชการพลเรือน

จริยธรรม เป็นสิ่งหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับจิตใจ ความคิด และการกระทำที่ประกอบเป็นพฤติกรรมของมนุษย์ที่แสดงออกมาภายนอก ซึ่งแต่เดิมจริยธรรมถูกกล่าวถึงในลักษณะเป็นสภาพคุณงามความดีทั่วไปที่เป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนพึงมีพึงปฏิบัติ เป็นสภาพคุณงามความดีที่อยู่ในจิตใจและความคิดของแต่ละบุคคล จึงมีลักษณะที่เป็นนามธรรม แต่ในปัจจุบันถูกนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย อันเป็นการนำมากำหนดให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือหนึ่งในการใช้ส่งเสริมและควบคุมพฤติกรรมของบุคคลได้อย่างมีแนวทางที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ซึ่งเมื่อถูกนำมาบัญญัติไว้ให้เป็นกฎหมายแล้วย่อมอาจเป็นการกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องได้

ดังนั้น การศึกษาเรื่องมาตรการในการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการพลเรือน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงข้อความคิดเกี่ยวกับจริยธรรมและหลักการทั่วไปในทางกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้อง โดยบทนี้มีเรื่องสำคัญสามส่วน ส่วนแรกว่าด้วยแนวความคิดว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับข้าราชการพลเรือน ส่วนที่สองว่าด้วยหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และส่วนที่สามว่าด้วยประวัติความเป็นมาของพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 แนวความคิดว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับข้าราชการพลเรือน

หากกล่าวถึงจริยธรรม เป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับมนุษย์ทุกคน ไม่ว่าจะเป็นจริยธรรมของบุคคลทั่วไปหรือจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพต่างๆ และหากกล่าวถึงจริยธรรมสำหรับข้าราชการพลเรือน มีสาระสำคัญของแนวความคิดว่าด้วยมาตรฐานจริยธรรมสำหรับข้าราชการพลเรือน สามารถอธิบายได้ ดังนี้

2.1.1 ความหมายและความสำคัญของจริยธรรม

ในการศึกษาเรื่องมาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนสามัญ นั้น ในเบื้องต้นจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจถึงความหมายของคำว่า จริยธรรม และความสำคัญของการมีจริยธรรมก่อน เพื่อเป็นพื้นฐานของการทำความเข้าใจในเนื้อหาส่วนอื่นๆ ต่อไป จึงนำเสนอเป็นสองส่วนดังนี้

(1) ความหมายของจริยธรรม

จริยธรรม หรือ ในภาษาอังกฤษเขียนว่า ETHICS นั้น ได้มีการให้ความหมายหรือคำนิยามอย่างหลากหลาย ทั้งในมุมความหมายอย่างกว้างและความหมายอย่างแคบ ดังนี้

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายของคำว่า “จริยธรรม” ไว้ว่า “จริย” หมายถึง ความประพฤติหรือกิจที่ควรประพฤติ และ “ธรรม” หมายถึง คุณความดี และเมื่อนำรวมกันแล้ว “จริยธรรม” หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ, ศีลธรรม, กฎศีลธรรม⁷

พระเทวินทร์ เทวินโท ในหนังสือจริยธรรมศาสตร์ ได้ให้ความหมายของจริยธรรมไว้ในความหมายหนึ่งว่า “จริยธรรม” คือ สรรพสิ่งทั้งหลายทั้งปวงในจักรวาลนี้ ที่มีอยู่ ที่เป็นอยู่และที่ดำเนินไปอยู่ ตามกฎหรือตามกระบวนการของสสารหรือของธรรมชาติ ทำให้โลก ดวงดาว อากาศ พืช สัตว์และมนุษย์ต้องเป็นไปตามธรรมชาติ ในฐานะที่สิ่งเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติ ทำให้สิ่งที่ไม่เป็นธรรมชาติหรือไม่เป็นจริยธรรมในจักรวาลนี้ในโลกนี้ไม่มี ทำให้สิ่งที่มีอยู่ในจักรวาลนี้ในโลกนี้มีอยู่สิ่งเดียวเท่านั้น คือ “ธรรมชาติหรือจริยธรรม” ธรรมชาติหรือจริยธรรมเป็นสิ่งสมบูรณ์ ส่วนโลก ดวงดาว พืช สัตว์และมนุษย์ เป็นสิ่งสัมพัทธ์ เพราะสิ่งเหล่านี้เป็นส่วนย่อยเป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติ ทำให้มนุษย์ต้องมีทั้งจริยธรรมที่ดีและไม่ดี มีทั้งความดีและความชั่ว มีทั้งความสุขและความทุกข์ โดยจริยธรรมที่ดีและไม่ดี ความสุขและความทุกข์ เป็นสสารหรือธรรมชาติ ด้วยสสารกลุ่มหนึ่งรวมกันด้วยโครงสร้างหนึ่ง ด้วยสภาวะแวดล้อมสภาวะหนึ่งผสมกับประสบการณ์ของแต่ละคน ทำให้คนแต่ละคนมีจริยธรรมที่ดีมากหรือดีน้อย มีความสุขมากหรือมีความสุขน้อย เป็นคนซื่อมากหรือคนซื่อ น้อย ซึ่งสิ่งทั้งหมดเหล่านี้ รวมกันเข้าเป็นจริยธรรมหรือธรรมชาติ⁸

ความหมายของจริยธรรมดังกล่าวทั้งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานและตามหนังสือจริยธรรมศาสตร์ คือจริยธรรมในความหมายอย่างกว้างที่อธิบายให้คนทั่วไปตระหนักได้ว่า “จริยธรรม” เป็นเรื่องของคุณงามความดีอย่างที่คนทั่วไปสามารถตัดสินได้ แต่หากพิจารณาจริยธรรมในมุมมองของบุคลากรในสาขาวิชาการต่าง ๆ อย่างโดยเฉพาะแล้ว “จริยธรรม” ในแต่ละบริบทนั้น ย่อมกำหนดให้มีความหมายที่แคบและชัดเจนกว่า ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ประกอบอาชีพในวงการนั้น ๆ เข้าใจและยอมรับกับจริยธรรมที่ควรยึดถือปฏิบัติได้⁹

นายประวิณ ฒ นคร อธิบายความหมายของจริยธรรมไว้ว่า “จริยธรรม” มาจากคำว่า “จริย” และ “ธรรม” “จริย” แปลว่า “ความประพฤติ” “ธรรม” แปลว่า “สภาพที่ทรงไว้โดยชอบ” เมื่อรวม ๒ คำ เป็น “จริยธรรม” จะหมายถึง “สภาพที่ทรงไว้ซึ่งความประพฤติโดยชอบ” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “ETHICS”¹⁰

นอกจากนี้ มีคำอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมที่สำคัญ ได้แก่ คำว่า (1) “มาตรฐานทางจริยธรรม” คือ “สิ่งที่ถือเอาเป็นหลักสำหรับเทียบกำหนดทางจริยธรรม” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “ETHICAL STANDARD” (2) คำว่า “ประมวลจริยธรรม” คือ “ข้อกำหนดทางจริยธรรมที่รวบรวมขึ้นไว้” ตรงกับ

⁷ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (พิมพ์ครั้งที่ 2, ราชบัณฑิตยสถาน 2554) 303, 597.

⁸ พระเทวินทร์ เทวินโท, จริยธรรมศาสตร์ (สำนักพิมพ์รุ่งแสงการพิมพ์ 2550) 1.

⁹ บุญจพร ทวีสังข์, ‘บทความเรื่อง มาตรฐานทางจริยธรรมในบทบัญญัติของกฎหมาย’ 1.

¹⁰ ประวิณ ฒ นคร, ‘ปรัชญาและแนวคิดหลักเกี่ยวกับจริยธรรม’ (การสัมมนาคณะกรรมการจริยธรรม เรื่อง เดินหน้าพลิกวิกฤติเป็นโอกาสข้าราชการไทยใสสะอาดด้วยจริยธรรม, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 24 พฤษภาคม 2555) 3.

ภาษาอังกฤษว่า “CODE OF ETHICS” (3) คำว่า “พฤติกรรมทางจริยธรรม” คือ “การกระทำที่แสดงออกทางจริยธรรม ทั้งนี้ ความหมายของคำว่า “จริยธรรม” (Ethical) ที่จะนำมาใช้กับราชการนั้น หมายถึง “สภาพที่ทรงไว้ซึ่งความประพฤติโดยชอบ” ซึ่งเป็น “นามธรรม เมื่อกำหนดเป็น “รูปธรรม” เป็นข้อห้ามหรือข้อปฏิบัติทางจริยธรรมจะเรียกว่า “มาตรฐานทางจริยธรรม” (Ethical Standard) เมื่อมีการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม หรือปฏิบัติฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรม จะเรียกว่า “พฤติกรรมทางจริยธรรม” (Ethical Behavior)¹¹ (4) คำว่า “คุณธรรม” เป็นคำที่มีความเป็นนามธรรมค่อนข้างมาก แต่มีความสำคัญต่อการกำกับพฤติกรรมของคนในหน่วยงานและในสังคมให้อยู่ในแนวทางที่เหมาะสมและเป็นไปในทางที่พึงประสงค์ต่อส่วนรวม โดยคุณธรรม เป็นกฎเกณฑ์ที่เกิดจากคำสอนในศาสนาที่ประกอบด้วยกฎเกณฑ์ย่อย 2 ด้าน คือศีลธรรม และคุณธรรม ซึ่งความหมายของคำย่อย 2 คำนี้ มีประเด็นที่คาบเกี่ยวกันและไม่สามารถจำแนกแนวทางปฏิบัติจากการอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ทั้งศีลธรรมและคุณธรรม เป็นแนวทางสำคัญที่ช่วยเสริมสร้างทัศนคติที่ดี มีอุดมการณ์ชีวิตที่ดี และเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิด “คนดี “พลเมืองดี”¹² (5) คำว่า “วินัย” เป็น “กฎเกณฑ์ที่ต้องทำและไม่ทำตามข้อกำหนดอย่างเป็นทางการ” หากฝ่าฝืนจะมีบทลงโทษในระดับต่าง ๆ โดย “วินัย” เป็นแนวทางกำกับพฤติกรรมของคนในหน่วยงานที่ใช้ “ระเบียบ” เป็นพื้นฐานให้การกำหนดให้สมาชิกในหน่วยงานเกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์และมีบทลงโทษเมื่อมีการฝ่าฝืน ซึ่งเป็นแนวทางในข้อตรงกันข้ามกับคำว่าคุณธรรม แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งคุณธรรม และ วินัย ต่างก็มีความสำคัญต่อการนำมากำกับพฤติกรรมของคนในหน่วยงานทั้งสิ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง วินัย คือกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นในองค์กรภาครัฐ ซึ่งมี “กฎระเบียบอย่างเป็นทางการในฐานะเป็นเครื่องมือควบคุม” ที่หลากหลาย เช่น หลักคุณธรรม ข้อบัญญัติเกี่ยวกับวินัยในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน เป็นต้น โดยเป้าหมายหลักของการกำหนดวินัยคือ ต้องการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคนเก่ง คนดี มีความสามารถ กล่าวคือ คนที่มีความรู้และทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือคนเก่ง เมื่อปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยใช้ความรู้ที่ตนมีควบคู่กับหลักคุณธรรม คือคนดี และเมื่อทำงานบนพื้นฐานของความรู้ คุณธรรม และสามารถฝ่าฝืนอุปสรรคจากปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ได้จนงานบรรลุเป้าหมายบนประโยชน์สูงสุดของราชการ จึงเรียกได้ว่า เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เป็นทั้งคนเก่ง คนดีและมีความสามารถ¹³

คำว่า “วินัย” ดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นการอธิบายคำว่า “วินัย” ว่า “วินัย” คือ ปทัสถาน หรือมาตรฐานทางพฤติกรรมของคนในการประกอบกิจกรรมแต่ละอย่าง ซึ่งอาจกำหนดไว้เป็นรูปธรรม เช่น วินัยพระสงฆ์ วินัยทหาร วินัยข้าราชการพลเรือน¹⁴ ซึ่งเป็นการมอง “วินัย” เป็นการมองที่ตัวมาตรฐาน (norm)

¹¹ เฟิงอ้าง 4-6.

¹² สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สรุปลงสาระสำคัญของกิจกรรมเสริมสร้างมาตรฐานทางจริยธรรมและวินัยข้าราชการ (23 พฤษภาคม 2565) 4.

¹³ เฟิงอ้าง 4.

¹⁴ ประวิณ ฒ นคร, วินัย: หลักการและวิธีการรักษาวินัย (สำนักงานเลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2558) 7.

หรือสิ่งที่หมายถึงข้อกำหนดบทวินัยที่บัญญัติไว้ แต่ยังคงมีความหมายของคำว่า “วินัย” อีกหนึ่งความหมาย คือ ใช้ในการเรียก “พฤติกรรม” (behavior) ที่กระทำตามปทัสฐานหรือไม่ทำตามปทัสฐาน (ข้อกำหนดบทวินัยที่บัญญัติไว้) เช่น การที่พูดว่า การกระทำอย่างนั้น เป็นการกระทำที่มีวินัย การกระทำอย่างนั้นไม่มีวินัย เป็นต้น¹⁵

ดังนั้น กล่าวได้ว่าความหมายของ “จริยธรรม” ในความหมายทั่วไป คือ ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ สภาพคุณความดี สภาพความประพฤติโดยชอบ ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรม แต่หากนำมากำหนดเป็นพฤติกรรมที่เป็นข้อห้ามหรือข้อปฏิบัติขึ้นมา จริยธรรมดังกล่าวก็จะเกิดเป็นรูปธรรมขึ้นมาได้ในรูปแบบข้อกำหนดหรือกฎหมายที่ใช้บังคับกับบุคคลกลุ่มต่างๆ ในสังคม

(2) ความสำคัญของจริยธรรม

จากที่ศึกษาความหมายของจริยธรรมในหัวข้อที่ผ่านมา ทั้งในความหมายอย่างแคบและความหมายอย่างกว้าง พอจะเห็นได้ว่า จริยธรรม นั้น มีความเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของมนุษย์ในหลายๆ ด้านไม่ว่าจะเป็น ศาสนา กฎหมาย วินัย ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่เรียกว่าเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมมนุษย์ ดังแยกการพิจารณาในลักษณะความสัมพันธ์ เพื่อนำเสนอให้เห็นความสำคัญของจริยธรรม ซึ่งสามารถแยกออกเป็น 4 ประการ ดังนี้

(2.1) จริยธรรมกับศาสนา จริยธรรมในทางศาสนา เรียกว่า “ศีลธรรม”¹⁶ คือ กฎเกณฑ์ทางศาสนา กำหนดการอันพึงดเว้น เพราะเป็นโทษแก่บุคคลอื่น เช่น ศีล 5 และยังกำหนดการอันพึงทำ เพราะเป็นประโยชน์แก่ผู้อื่น เรียกว่า “คุณธรรม” ดังนั้น จริยธรรม คือ แนวประพฤติปฏิบัติที่เกิดจากการอันพึงเว้น คือ ศีลธรรม และการอันพึงทำ คือ คุณธรรม นอกจากหลักศาสนาก็มีจารีตประเพณี ว่าอะไรต้องเว้น เพราะเป็นโทษ อะไรต้องทำ เพราะเป็นคุณแก่ผู้อื่น ดังนั้น ศีลธรรมและจริยธรรมในทางจารีตประเพณี ก็มี โดยจริยธรรมที่มาจากศาสนา จารีตประเพณี และการปฏิบัติหน้าที่ มีสภาพบังคับร่วมกันคือ ใช้วัดความดีเลว ถูกผิดของบุคคล เหมือนเป็นไม้บรรทัด แต่สภาพบังคับที่ต่างกัน เช่น ศาสนาบอกว่าทำกรรมชั่วตกนรก อบายภูมิ ประเพณี ผู้น้อยไม่เคารพผู้ใหญ่ หรือผู้ใหญ่รังแกผู้น้อยสังคมจะไม่ยอมรับ จริยธรรมหรือจรรยาวิชาชีพ คือ ไม่ให้ประกอบอาชีพหรือถอนใบอนุญาต¹⁷

(2.2) จริยธรรมกับกฎหมาย ความสัมพันธ์ระหว่าง “จริยธรรม” และ “กฎหมาย” มีจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกันคือ ต้องการควบคุมพฤติกรรมหรือการกระทำของมนุษย์ให้อยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างสงบสุข ซึ่ง “จริยธรรม” กับ “กฎหมาย” ในบางครั้งก็เป็นเรื่องเดียวกันที่กำหนดโดยค่านิยม หรือวัฒนธรรมประเพณีของสังคมที่จะเป็นตัวกำหนดว่าพฤติกรรมใดเป็นสิ่งที่เหมาะสมถูกต้อง หรือการกระทำใดเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสมหรือไม่ถูกต้อง โดยรัฐอาจจะออกกฎหมายหรือกฎข้อบังคับ ห้ามมิให้มีการกระทำที่

¹⁵ เฟิงอ่าง 8-10.

¹⁶ เฟิงอ่าง 10.

¹⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , ‘ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน’ (การสัมมนาคณะกรรมการจริยธรรมประจำส่วนราชการและจังหวัด เพื่อขับเคลื่อนประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ครั้งที่ 1, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 7 มิถุนายน 2553) 1-3.

ไม่เหมาะสมหรือไม่ถูกต้องดังกล่าวและกำหนดโทษไว้ กรณีดังกล่าวก็จะถือว่ารัฐได้ออกกฎหมายเป็นข้อห้าม การกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนจริยธรรม¹⁸ สำหรับในความแตกต่าง “จริยธรรม” มีความแตกต่างกับกฎหมาย 4 ประการ คือ 1) จริยธรรมเป็นเรื่องของความประพฤติในระดับสูง ส่วนกฎหมายเป็นการควบคุมความประพฤติในระดับมาตรฐานขั้นต่ำเท่านั้น จึงทำให้สิ่งที่ฝ่าฝืนจริยธรรมหลายเรื่องไม่ได้ถูกกำหนดว่าผิดกฎหมาย เช่น การทำร้ายถือว่าผิดกฎหมาย แต่ในแง่มุมมองของจริยธรรมยังต้องการให้มนุษย์มีความกรุณาปราณี ไม่เบียดเบียนกันด้วย 2) กฎหมายเป็นข้อกำหนดที่บังคับเป็นการทั่วไป ส่วน “จรรยาบรรณ” ซึ่งเป็นข้อกำหนดทางจริยธรรม อาจใช้กับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรืออาจใช้เฉพาะในอาชีพใดอาชีพหนึ่ง เช่น จรรยาบรรณแพทย์ ก็ใช้กับแพทย์เท่านั้นไม่ได้มีสภาพบังคับที่ใช้กับคนทั่วไป 3) กฎหมายจะมีการกำหนดบทลงโทษและบทบังคับไว้ชัดเจน ในขณะที่จริยธรรมอาจไม่ได้กำหนดบทลงโทษไว้แต่อาจเป็นการลงโทษทางสังคมก็ได้ 4) “จริยธรรม” มักจะเน้นที่การสร้างเสริมหรือพัฒนาจิตสำนึกจากภายในให้คนรู้สึกถึงความรู้สึกผิดชอบชั่วดีและต้องทำให้สิ่งที่ถูกต้องด้วยสำนึกของตน ไม่ใช่เพราะกลัวว่าจะถูกลงโทษอย่างที่คุณเกรงกลัวกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายและจริยธรรมจะมีจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกันที่มุ่งให้คนในสังคมทำในสิ่งที่ถูกต้อง แต่ในความเป็นจริง ไม่สามารถออกกฎหมายเพื่อควบคุมพฤติกรรมฝ่าฝืนจริยธรรมของบุคคลในทุก ๆ เรื่องได้แต่การสร้างสังคมสงบสุขจำเป็นต้องใช้หลักจริยธรรมเข้ามาเสริมการใช้กฎหมาย¹⁹ ซึ่งหลายประเทศเขียนจริยธรรมให้เป็นกฎหมาย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มี ETHICS IN GOVERNMENT ACT หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยจริยธรรมในภาครัฐ กฎหมายจึงเข้ามาเกี่ยวข้องกับจริยธรรมในลักษณะนี้²⁰

(2.3) จริยธรรมกับวินัย ถ้าจะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างจริยธรรมกับวินัย อาจกล่าวได้ว่า จริยธรรมคือมาตรฐานสำหรับความประพฤติที่เหมาะสม ในทางปรัชญา ถือว่า วินัย เป็นรูปแบบหนึ่งของจริยธรรม โดยถ้านำจริยธรรมไปใช้ในการควบคุมความประพฤติทำงานทั่วไปของมนุษย์ หรือในการประกอบกิจกรรมแต่ละอย่างจะเรียกว่า “วินัย” ซึ่ง วินัย อาจหมายถึง คำที่ใช้ในการเรียกชื่อข้อกำหนดบทวินัยที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือ คำที่ใช้เรียก ลักษณะพฤติกรรม ที่เป็นกริยาการกระทำก็ได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างจริยธรรมกับวินัย คือ วินัยเป็นส่วนหนึ่งของจริยธรรมนั่นเอง²¹

(2.4) จริยธรรมกับวิชาชีพ จริยธรรมในการประกอบวิชาชีพ เรียกว่า “จรรยาบรรณ” หรือ “จรรยาวิชาชีพ”²² สำหรับในหัวข้อนี้ ผู้ศึกษาขอเสนอมา 1 วิชาชีพ คือ “วิชาชีพนักกฎหมาย” ซึ่งความหมายของวิชาชีพกฎหมาย คือ กลุ่มบุคคลที่ทำงานโดยมีอุดมการณ์ในการทำงานเพื่อให้บริการประชาชนทางด้านกฎหมาย และมีลักษณะพิเศษคือเป็นการทำงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกให้กับ

¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (เชิงอรรถ 4) 5.

¹⁹ เพิ่งอ้าง 5.

²⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (เชิงอรรถ 17) 3.

²¹ ประวิณ ฒ นคร (เชิงอรรถ 14) 8-10.

²² เพิ่งอ้าง 10.

ประชาชน โดยมีองค์การ การศึกษาอบรมและข้อประพฤติปฏิบัติหรือวินัยของกลุ่มบุคคลเฉพาะกลุ่ม เพื่อดำรงไว้ซึ่งความเชื่อมั่นศรัทธา เกียรติยศและศักดิ์ศรีของผู้ประกอบวิชาชีพจากสาธารณชน ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายจะแทรกอยู่ในกิจการแทบทุกสาขา ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนเพราะในการปฏิบัติงานที่ข้องกับกิจการต่างๆ นั้น การงานของภาครัฐและภาคเอกชนต้องอยู่ภายใต้บังคับและขอบเขตของกฎหมาย ต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย จึงจำเป็นต้องมีผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายร่วมในกิจการงานทั้งหลายด้วย ในสภาพที่มีอิทธิพลในกิจการของประชาชนทั่วไป นอกเหนือจากงานโดยตรงที่เกี่ยวกับศาลยุติธรรม จริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย (Ethics of Legal Profession) จึงเป็นการวางหลักแห่งอุดมการณ์หรือมาตรฐานความประพฤติ หรือแนวทางการดำรงชีวิตของผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายที่มุ่งถึงความดีสูงสุดของกฎหมาย ตามแนวทางปรัชญากฎหมายธรรมชาติที่ว่า "มนุษย์มีความโน้มเอียงในทางที่จะประกอบคุณธรรม แต่มนุษย์จำเป็นจะต้องได้รับการอบรมจึงจะมีคุณภาพอันสมบูรณ์ได้ คือ การอบรมให้เห็นว่า อะไรดี อะไรชั่ว อะไรผิด อะไรถูก อันถือได้ว่าเป็นอุดมการณ์สูงสุดของกฎหมายที่ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายทั้งปวงควรไปให้ถึง ดังนั้น ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายต้องธำรงรักษาและผดุงความยุติธรรม ความถูกต้องมิใช่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตน เทียงตรง ปราศจากอคติ และมีความกล้าหาญในทางจริยธรรม กล่าวคือ กล้าทำในสิ่งที่ถูกต้องและมีความเป็นธรรมด้วยความสุขุมรอบคอบ อาศัยสติปัญญาพินิจพิเคราะห์ให้กฎหมายให้ถูกต้องเที่ยงตรง บริสุทธิ์ ยุติธรรม ไม่ปล่อยให้ผู้มีอำนาจของกฎหมายเอารัดเอาเปรียบผู้อื่นโดยไม่เป็นธรรม ต้องทำตนให้เป็นที่พึงของสุจริตชนด้วย จึงจะถือว่าเป็นผู้มีจริยธรรมได้อย่างเต็มภาคภูมิ การทำงานนี้จึงมิใช่เพื่อการเลี้ยงชีพเพื่อตนเองหรือครอบครัวเพียงอย่างเดียว แต่ตัวงานนั้นได้กลายเป็นการต่อสู้เพื่อความถูกต้อง ความดีงาม และศีลธรรมของสังคมด้วย²³

นอกจากนี้ จริยธรรมถือเป็นหลักการสากลของคนทั่วไปในสังคม และหลักการเฉพาะสำหรับคนบางกลุ่ม สำหรับกลุ่มคนที่มีอำนาจในการกระทำกิจการสาธารณะ กลุ่มผู้นำ และกลุ่มคนที่มีอำนาจในสังคม คือกลุ่มผู้ปกครอง นักการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีลักษณะร่วมกันบางอย่าง ดังต่อไปนี้คือ (1) เป็นตัวแทนของประชาชนและสังคม คือ นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถทำหน้าที่แทนประชาชนในกิจกรรมที่ส่งผลต่อส่วนรวม ได้แก่ การรักษาความมั่นคงปลอดภัย การรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศ การแก้ไขปัญหาต่างๆ ของสังคม ชุมชนและสมาชิกในสังคม การควบคุมพฤติกรรมหรือการกำหนดกฎระเบียบมาตรการและหลักเกณฑ์มาตรฐานต่างๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะและการส่งเสริมพัฒนาในด้านต่างๆ เพื่อประโยชน์ส่วนรวม (2) มีอำนาจในการตัดสินใจและใช้ทรัพยากรของสังคม คือ บุคคลกลุ่มนี้ได้รับอำนาจและความไว้วางใจจากประชาชนให้ทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม อำนาจหน้าที่นี้รวมไปถึงการใช้กำลังบังคับหรือใช้ความรุนแรงโดยชอบ การใช้ทรัพยากรสาธารณะ การกำหนดและบังคับใช้กฎเกณฑ์เพื่อควบคุมพฤติกรรมของคนในสังคม (3) ได้รับมอบตำแหน่งจากการเลือกตั้ง คือ นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่ในสังคมมิได้มาจากการสืบทอดในฐานะทายาทหรือการแต่งตั้งตัวเอง แต่มาจากการการคัดสรร

²³ วิชา มหาคุณ และคณะ, *จริยธรรมในวิชาชีพกฎหมาย* (คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล 2556) 12, 17, 21.

กลั่นกรอง โดยการเลือกตั้งหรือโดยการแต่งตั้งก่อนที่จะได้รับมอบตำแหน่ง หน้าที่ความรับผิดชอบ และอำนาจ
ดำเนินการ²⁴

การที่ผู้ปกครอง นักการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่โดยชอบ เนื่องจาก
ประชาชนและสังคม ไม่สามารถทำหน้าที่สาธารณะด้วยตนเองได้ จึงคัดเลือกและมอบหมายให้ตัวแทนให้ทำ
หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ปกป้องและรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม และส่งเสริมพัฒนา
สังคมให้ก้าวหน้าด้วยความเรียบร้อยปลอดภัย เมื่อได้รับความไว้วางใจให้ทำหน้าที่และได้รับมอบหมายอำนาจ
หน้าที่ดังกล่าวจึงต้องทำงานด้วยความรู้ความสามารถ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มุ่งสนองประโยชน์สาธารณะ
กล่าวคือ ต้องมีจริยธรรมและความรับผิดชอบสูงเพียงพอ จึงจะได้รับความเชื่อถือไว้วางใจ และเกิดความชอบ
ธรรมในการปฏิบัติหน้าที่²⁵

ทั้งนี้ เมื่อจะกล่าวถึงในมุมมองของต่างประเทศถึงมุมมองการให้ความสำคัญของจริยธรรม
นั้น ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงาน ก.พ. ได้มีการนำเสนอตัวอย่างตัวอย่างของแซนเดล ไมเคิล (Michael
Sandel) จากหนังสือเกี่ยวกับเรื่องความยุติธรรม (Sandel M. J., JUSTICE: What's the Right Thing to
Do?, New York: Farrar Straus Giroux, 2009) ที่ได้แสดงให้เห็นถึงประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับจริยธรรม
กล่าวคือ ปัญหาทางจริยธรรมเป็นเรื่องสำคัญและอาจส่งผลถึงกับให้สังคมเกิดความระส่ำระสายได้ โดยได้มีการ
ยกตัวอย่างของกรณีประชาชนชาวอเมริกาที่แสดงความไม่พอใจในวงกว้างต่อสถาบันการเงินที่เกิดขึ้นในช่วง
ปี ค.ศ. 2008 - 2009 จากกรณีที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้เข้าไปช่วยเหลือสถาบันทางการเงินโดยใช้งบประมาณ
ของรัฐจำนวนมาก แต่ปรากฏว่า สถาบันการเงินที่ได้รับเงินช่วยเหลือกลับจ่ายเงินโบนัสจำนวนมากให้กับ
ผู้บริหารสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาวิกฤติทางการเงินดังกล่าว เพราะการจ่ายเงินโบนัสดังกล่าวไม่มีข้อห้าม
ทางกฎหมายบังคับไว้ แต่มีประเด็นทางจริยธรรมที่ประชาชนเห็นว่าผู้บริหารสถาบันการเงินไม่ควรจะได้รับ
โบนัสเนื่องจากบริษัทกำลังเอาเงินภาษีของประชาชนไปจ่ายให้กับผู้บริหารซึ่งบริหารงานล้มเหลว ทั้งเป็น
การแสดงให้เห็นถึงความโลภของผู้บริหารสถาบันการเงินที่ไม่ยอมเสียสละในช่วงวิกฤตและขาดความสำนึกว่า
บริษัทได้รับเงินสนับสนุนมาจากที่ใด แม้ภายหลังจะมีการกดดันให้คืนเงินและผู้บริหารสถาบันการเงินยอมคืน
เงินโบนัสแล้วก็ตาม แต่จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้ประชาชนเกิดความคลางแคลงใจและไม่สนับสนุนนโยบาย
ที่จะให้รัฐใช้งบประมาณไปช่วยเหลือสถาบันทางการเงินอีก ซึ่งจากกรณีศึกษาที่แซนเดลยกมานี้ แสดงให้เห็น
ถึงปัญหาการฝ่าฝืนจริยธรรมที่ส่งผลให้รัฐขาดความน่าเชื่อถือ ขาดศรัทธา และขาดความชอบธรรมได้
และส่งผลกระทบต่อในวงกว้างและสร้างความเสียหายได้มากกว่าการละเมิดกฎหมาย แม้ไม่ใช่กรณีรัฐไม่ได้เป็น
ผู้ฝ่าฝืนจริยธรรมโดยตรง และยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของกฎหมายในการควบคุมพฤติกรรมของ

²⁴ ปรีชญา เวสารัชช์, 'จริยธรรมสำหรับนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ' (มกราคม - มิถุนายน 2555) 1 วารสาร
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน 104, 111.

²⁵ เพิ่งอ้าง 111.

มนุษย์ อันเนื่องมาจากสถานะของกฎหมายในการเป็นเครื่องมือควบคุมความประพฤติในระดับมาตรฐานขั้นต่ำที่ไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมฝ่าฝืนจริยธรรมของบุคคลในทุก ๆ เรื่องได้²⁶

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญของจริยธรรม โดยอิงตามคำอธิบายของศาสตราจารย์พิเศษวิชา มหาคุณ อาจกล่าวได้ว่าจริยธรรมมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการตัดสินใจของมนุษย์ว่าจะยอมรับหรือไม่ยอมรับในสิ่งหนึ่งสิ่งใด ไม่ว่าจะเป็นการจะยอมรับหรือไม่ยอมรับในความถูกต้อง ความผิด ความดี ความเลว คุณธรรม หรือความชั่วร้าย ความปรารถนา ความฉลาด หรือความโง่เขลา จริยธรรมมีส่วนช่วยก่อตั้งหรือส่งเสริมการกระทำ หรือจุดมุ่งหมายหรือวิถีชีวิตมนุษย์ให้เป็นไปตามแนวทางที่ถูกต้อง ดีงาม มีคุณธรรม มีความเฉลียวฉลาด เพื่อต่อสู้กับความผิด ความเลว ความชั่วร้าย และความโง่เขลา ซึ่งการจะค้นหาแนวทางจริยธรรม ซึ่งเป็นเรื่องนามธรรมและไม่อาจจับต้องได้ บางครั้งเราสามารถหาแนวทางจริยธรรมได้ โดยใช้หลักจิตวิทยา ทั้งนี้ เพราะจริยธรรมเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมของมนุษย์ที่ต้องติดต่อกับคนในสังคม ซึ่งจริยธรรมมีความมุ่งหมายเช่นเดียวกับปรัชญา คือ เป็นทฤษฎียิ่งกว่าที่จะเป็นคำอธิบาย เป็นหลักการยิ่งกว่าการกระทำ แต่ในท้ายที่สุดจริยธรรมมีขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ และเป็นหลักการที่ใช้ในการดำรงชีวิตของมนุษย์ทั้งในชีวิตประจำวันและการประกอบอาชีพทุกอาชีพ ประกอบการทำงานทุกอย่างและสำหรับการเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์²⁷ จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า จริยธรรม คือ สิ่งที่ดีงามที่พึงนำมาใช้กำกับการกระทำของมนุษย์ให้มีความเป็นมนุษย์ที่มีความประพฤติที่ดี และหากมนุษย์ผู้นั้น คือ ข้าราชการพลเรือนผู้มีบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติงานของราชการด้วยแล้ว ย่อมมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องจริยธรรมเป็นแนวทางปฏิบัติในการดำรงตนให้เป็นข้าราชการที่ดี เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นไปอย่างเรียบร้อย และเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลกับงานราชการมากที่สุด

2.1.2 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับจริยธรรม

ปัจจุบันจริยธรรม ได้เข้ามามีบทบาทในการนำมาใช้เป็นเครื่องมือกำกับพฤติกรรมของมนุษย์มากขึ้น โดยเฉพาะในภาครัฐที่มีการเล็งเห็นความสำคัญของเรื่องการนำจริยธรรมมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน การส่งเสริมและควบคุมบุคลากรในภาครัฐให้มีจริยธรรมในการปฏิบัติตนและปฏิบัติงาน ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจากการได้มีพัฒนาการทางด้านจริยธรรมจากการหยิบยกเรื่องจริยธรรม ซึ่งเป็นเรื่องความรู้สึกผิดชอบชั่วดี อันเป็นเรื่องภายในจิตใจออกมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย จึงขอนำเสนอทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรม อันเป็นหลักการพื้นฐานประกอบการศึกษา ในสามหัวข้อ ได้แก่ ทฤษฎีต้นไม้อจริยธรรม แนวคิดเชิงจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ และแนวคิดจริยธรรมแบบดาวห้าแฉก (Pentagram Ethical Model) โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรม

“ทฤษฎีต้นไม้อจริยธรรม” เป็นทฤษฎีเกี่ยวกับพฤติกรรมทางจริยธรรม ที่คิดค้นโดยศาสตราจารย์ ดร.ดวงเดือน พันธุมนาวิน ซึ่งได้อธิบายทฤษฎีต้นไม้อจริยธรรมไว้ในลักษณะแสดงถึงสาเหตุของพฤติกรรมของคนดีและคนเก่ง ว่าการจะมีพฤติกรรมดังกล่าวให้ปรากฏเช่นนั้นได้มีสาเหตุทางจิตใจภายในอะไรบ้าง

²⁶ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (เชิงอรธ 4) 6.

²⁷ วิชา มหาคุณ และคณะ (เชิงอรธ 23) 13.

โดยศาสตราจารย์ ดร.ดวงเดือนได้อธิบายเชิงเปรียบเทียบสาเหตุทางจิตใจกับส่วนต่างๆ ของต้นไม้ 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนดอกและผลไม้ ส่วนลำต้น และส่วนราก กล่าวคือ ได้เปรียบเทียบว่าพฤติกรรมของคนดีและคนเก่งที่แสดงออกเป็นพฤติกรรมการทำงานอย่างขยันขันแข็งเพื่อส่วนรวม ซึ่งเป็นประเภทของพฤติกรรมต่างๆ ที่รวมเข้าเป็นพฤติกรรมของพลเมืองดี พฤติกรรมที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ และพฤติกรรมการทำงานอาชีพอย่างขยันขันแข็งเปรียบเสมือนผลผลิตที่น่าพอใจ อันเปรียบเทียบได้เป็นส่วนดอกและผลไม้มือของต้นไม้²⁸

โดยผลที่ออกมาเป็นพฤติกรรมต่างๆ ที่น่าปรารถนาดังกล่าวข้างต้น มีสาเหตุ มาจากจิตลักษณะ 8 ประการ ดังนี้ (1) เหตุผลเชิงจริยธรรม (2) มุ่งอนาคตและควบคุมตนเอง (3) ความเชื่ออำนาจในตน (4) แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ (5) ทศนคติ คุณธรรม และค่านิยม ที่เกี่ยวข้องกัพฤติกรรมนั้น ๆ หรือสถานการณ์นั้น ซึ่งจิตลักษณะ 5 ประการดังกล่าวข้างต้นนี้ ศาสตราจารย์ ดร.ดวงเดือน เปรียบเทียบไว้ว่า เป็นส่วนลำต้นของต้นไม้ ซึ่งมีความสำคัญคือ หากต้องการที่จะเข้าใจและพัฒนาพฤติกรรมชนิดใด จะต้องใช้จิตลักษณะบางด้านหรือทั้ง 5 ด้านประกอบกันจึงจะได้ผลดี นอกจากนี้ยังมีจิตลักษณะพื้นฐานที่สำคัญอีก 3 ประการ ได้แก่ (6) สติปัญญา(7) ประสบการณ์ทางสังคม (8) สุขภาพจิต โดยจิตลักษณะประการที่ (6) – (8) เปรียบเสมือนเป็นรากของต้นไม้ ที่อาจใช้เป็นสาเหตุให้เกิดการพัฒนาจิตลักษณะประการที่ (1) – (5) และใช้เป็นสาเหตุร่วมกับจิตลักษณะ ประการที่ (1) – (5) เพื่อใช้ในการพัฒนาพฤติกรรมมนุษย์ ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.ดวงเดือน อธิบายว่าบุคคลจะต้องมีลักษณะพื้นฐานทางจิตใจ 3 ด้าน ในปริมาณที่สูงเหมาะสมกับอายุจึงจะเป็นผู้มีความพร้อมที่จะพัฒนาจิตลักษณะประการที่ (1) – (5) โดยจิตลักษณะประการที่ (1) – (5) จะพัฒนาไปเองอัตโนมัติ ถ้าบุคคลมีความพร้อมทางจิตใจที่เป็นรากฐานทั้ง 3 ด้าน และอยู่ในสภาพแวดล้อมที่บ้าน โรงเรียน และสังคมที่เหมาะสม จึงอาจกล่าวได้ว่า สติปัญญา ประสบการณ์ทางสังคม และสุขภาพจิต เป็นสาเหตุของสาเหตุของการพัฒนาให้บุคคลเป็นคนดีและคนเก่งได้ซึ่งทฤษฎีต้นไม้จริยธรรมนี้ เกิดจากการวิจัยพฤติกรรมและจิตลักษณะของคนไทย ซึ่งเป็นทฤษฎีทางจิตวิทยาทฤษฎีแรกของนักวิชาการไทย ที่สร้างขึ้นโดยการสรุปรวมผลการวิจัยในประเทศไทยหลายสาขาเข้าด้วยกัน ซึ่งทฤษฎีนี้มีความสำคัญในการประยุกต์ใช้กับการกำหนดเป้าหมายและขั้นตอนการดำเนินการในการฝึกอบรม เพื่อพัฒนาจิตใจและพฤติกรรมของบุคคล เพราะเป็นทฤษฎีที่จะตั้งและตอบคำถามว่า จะพัฒนาคนประเภทหนึ่งให้เป็นคนดีและคนเก่ง ควรมีการพัฒนาลักษณะอะไรบ้าง ต้องพัฒนาจากจุดใดไปจุดใด จะต้องใช้วิธีใดจึงจะให้ผลดีที่สุด²⁹

เมื่อจะกล่าวถึงทฤษฎีต้นไม้จริยธรรมที่จะนำมาใช้กับพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการไทย ศาสตราจารย์ ดร.ดวงเดือน พันธุมนาวิน อธิบายเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า จริยธรรม หมายถึง ระบบการทำความดี ละเว้นความชั่ว ระบบในที่นี้ หมายถึงทั้งสาเหตุที่บุคคลจะกระทำหรือไม่กระทำ และผลของการกระทำหรือไม่กระทำนั้น ตลอดจนจนกระบวนการเกิดและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมด้วย การที่คนเราจะทำดีหรือไม่

²⁸ ดวงเดือน พันธุมนาวิน, *ทฤษฎีต้นไม้จริยธรรม: การวิจัยและพัฒนาบุคคล* (พิมพ์ครั้งที่ 3, สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2543) 2-3.

²⁹ เพิ่งอ้าง 2-3, 9, 13-15.

ทำมาน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับ 1) สาเหตุภายในตัวบุคคล คือ ลักษณะทางจิตใจ เช่น การไม่เห็นแก่ตัว การมุ่งอนาคต และความสามารถควบคุมตนเอง ความเชื่อว่าทำดีจะนำไปสู่ผลดี ทำชั่วต้องโดนลงโทษ รวมถึงลักษณะทางจิตใจด้านอื่นๆ ด้วย คือ ความพอใจ ความเห็นดีและเห็นด้วยกับความดี เช่น ความซื่อสัตย์ การเคารพกฎระเบียบและกฎหมาย เป็นต้น 2) สาเหตุภายนอกตัวบุคคล คือ คนรอบข้าง กฎระเบียบ สังคม วัฒนธรรม และสถานการณ์ที่บุคคลประสบอยู่ ซึ่งในความเป็นจริงบุคคลแต่ละคนจะอยู่ใต้อิทธิพลของจิตใจตนเองและสภาพแวดล้อมภายนอกไปพร้อมกัน ผู้ที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของสภาพแวดล้อมน้อย จะกระทำหรือไม่กระทำสิ่งใด ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของตนเองอย่างรอบคอบ ไม่เห็นแก่ตัว ทำตามระเบียบ ทำงานเพื่องานอย่างเต็มความสามารถ ด้วยใจรัก ทำเพื่อหน่วยงานและส่วนรวมเป็นสำคัญ เป็นผู้มีจิตแก่แรง ไม่พ่ายแพ้ต่อสภาพยั่วยุให้ทำชั่ว มีระเบียบวินัย ควบคุมตนเองได้ ทำความดีเสมอ แม้จะไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้อื่นก็ตาม จริยธรรมจึงมีความหมายกว้างครอบคลุมสาเหตุ กระบวนการ และผลของการทำความดีละเว้นความชั่ว³⁰

สำหรับจริยธรรมในการทำงาน คือ ระบบการทำความดีละเว้นความชั่วในเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบ และเกี่ยวข้องกับปฏิบัติ สถานการณ์การทำงาน กระบวนการทำงาน ผลงาน ตลอดจนเกี่ยวข้องกับผู้รับประโยชน์หรือโทษจากผลงานนั้น ซึ่งสำหรับข้าราชการ การทำงานของข้าราชการเป็นการทำงานเพื่อประเทศชาติและประชาชน เป็นงานที่มีผลกระทบทั้งปัจจุบันและอนาคตต่อสังคมมากกว่าตนเองและพวกพ้อง ดังนั้น ข้าราชการที่ดีจึงจำเป็นต้องมีพฤติกรรมทางจริยธรรมที่สูงในการทำงาน ซึ่งหมายถึงการเป็นคนดีและคนเก่งไปพร้อมกัน และจริยธรรมการทำงานราชการ นั้น เป็นระบบของพฤติกรรมที่พึงปรารถนาของข้าราชการ โดยศาสตราจารย์ ดร.ดวงเดือน จำแนกพฤติกรรมที่พึงปรารถนาของข้าราชการไทย เป็น 3 ประเภทคือ³¹

1. พฤติกรรมของพลเมืองดี ได้แก่ พฤติกรรมการทำตามกฎหมาย พฤติกรรมซื่อสัตย์ พฤติกรรมรับผิดชอบต่อตนเอง ต่อผู้อื่น ต่อสังคม
2. พฤติกรรมที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ ได้แก่ พฤติกรรมการปรับตัวให้สามารถทำงานที่แปลกใหม่ สามารถพัฒนาตนเองให้ก้าวหน้าและสมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย ทางสังคม และทางจิตใจ มีพฤติกรรมการพัฒนาผู้อยู่ในความรับผิดชอบ เป็นต้น
3. พฤติกรรมในหน้าที่ราชการ ได้แก่ พฤติกรรมทำงานเพื่องานและเพื่อส่วนรวมเป็นสำคัญ พฤติกรรมการรักษาระเบียบวินัยของทางราชการ มีจรรยาในวิชาชีพตน สามารถปรับตัวให้อยู่ในระบบงานแบบราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพสูง

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ทฤษฎีต้นไม้อัจฉริยะธรรม เป็นการทฤษฎีที่อธิบายว่า การที่บุคคลหนึ่งจะเป็นคนเก่งและคนดี ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่แสดงออกมาภายนอกให้เห็นเช่นนั้นได้นั้น จะมีสาเหตุภายในจิตใจอย่างไร ซึ่งเป็นทฤษฎีที่มีประโยชน์ในการนำมาประยุกต์ใช้ในการกำหนดเป้าหมายและขั้นตอนการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาจิตใจและพฤติกรรมของบุคคลได้ว่า หากจะพัฒนาคนหนึ่งคนให้เป็นคนที่ดีและเก่งด้วยนั้น ควรมี

³⁰ เฟิงอ่าง 113-115.

³¹ เฟิงอ่าง 117-118.

การพัฒนาอย่างไร ด้วยวิธีใด เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ดีที่สุด และเมื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการพัฒนาข้าราชการซึ่งเป็นบุคลากรภาครัฐ ผู้ทำงานในลักษณะที่งานนั้นเป็นงานเพื่อประเทศชาติและประชาชน เป็นงานที่มีผลกระทบทั้งปัจจุบันและอนาคตต่อสังคมมากกว่าตนเองและพวกพ้อง ดังนั้น ข้าราชการที่ดีจึงจำเป็นต้องมีพฤติกรรมทางจริยธรรมที่สูงในการทำงาน ซึ่งหมายถึงการเป็นคนดีและคนเก่งไปพร้อมกัน อันเป็นลักษณะพฤติกรรมที่พึงปรารถนาที่พึงมีในตัวของผู้บริหารราชการคนหนึ่ง

(2) แนวคิดเชิงจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ

สำหรับแนวคิดเชิงจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ ในเรื่องนี้รองศาสตราจารย์ ดร. ประโยชน์ สังกสิน ได้สรุปแนวคิดเชิงจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจที่ผ่านมา แบ่งออกเป็น 3 ยุค ได้แก่ (1) จริยธรรมในการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (traditional public administration : TPA) (2) จริยธรรมในการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (new public administration : NPA) และ (3) จริยธรรมในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management : NPM) ดังนี้³²

ยุคที่ 1 จริยธรรมในการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม (traditional public administration : TPA) มีแนวคิดเชิงจริยธรรมของการบริหารรัฐกิจ ประกอบด้วย (1) การแยกการบริหารออกจากการเมือง (2) การยึดถือกฎหมายและข้อบังคับในเชิงวิชาชีพ (3) การวางตัวเป็นกลางตามแนวคิดแบบวิทยาศาสตร์ (4) การยึดถือแนวคิดเรื่องประสิทธิภาพ (5) การยึดถือคุณค่าแบบประชาธิปไตย³³

ในยุคนี้ เป็นยุคที่จริยธรรมอยู่ในฐานะเครื่องมือที่นำไปสู่ความมีประสิทธิภาพโดยในปี ค.ศ. 1995 Leonard White ได้ตีพิมพ์หนังสือชื่อ Introduction to the Study of public Administration ซึ่งชี้ให้เห็นว่า มาตรฐานจริยธรรมในระดับสูงได้ถูกกัดกร่อนอย่างรุนแรง และกลับมาฟื้นฟูได้ในทุกระดับของรัฐบาล ในช่วงกลางศตวรรษที่ 20 ซึ่งสิ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงแนวทางจริยธรรมของประเทศคือ กระบวนการปฏิรูปอย่างเข้มแข็งและกว้างขวาง ซึ่งการปฏิรูปครั้งสำคัญเกี่ยวกับจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจเกิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 เมื่อมีการผ่านร่างพระราชบัญญัติเพนเดิลตัน (Pendleton Act) ในปี 1883 ต่อมา Woodrow Wilson ได้เขียนบทความเรื่อง “The Study of Administration” ในปี ค.ศ. 1887 มีเป้าหมาย คือ (1) เพื่อขจัดความเลวร้ายที่เกิดจากการใช้อำนาจในทางที่ผิดของการเล่นพรรคเล่นพวก การคอร์รัปชันและการขัดกันของผลประโยชน์ (Conflict of interest) อันเป็นลักษณะสำคัญของรัฐบาลในประเทศสหรัฐอเมริกาในช่วงสงครามกลางเมือง และในยุคของการฟื้นฟู และ (2) เพื่อทำให้รัฐบาลมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งกลไกสำคัญที่ใช้ในการปฏิรูปครั้งนี้ คือ การแต่งตั้งภายใต้ระบบคุณธรรม การเลื่อนตำแหน่งโดยการสอบแข่งขัน การกำหนดให้เจ้าหน้าที่วางตัวเป็นกลางในการบังคับใช้กฎหมายและการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นที่เข้มงวด และในบทความเรื่องดังกล่าวของ Woodrow Wilson ได้เรียกร้องให้มีการปฏิรูปการบริการสาธารณะ เพื่อเป็นการนำร่องให้มีการปฏิรูปการบริหารอย่างเต็มรูปแบบในอนาคต และ

³² ประโยชน์ สังกสิน, จริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ สำหรับศตวรรษที่ 21 (วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม 2563) 70.

³³ เฟ็งอ้าง 127.

การเตรียมความพร้อมทางด้านศีลธรรมสำหรับสิ่งที่จะเกิดขึ้นตามมา และเห็นว่าการบริหารควรแยกออกจากการเมือง และต่อมาในปี ค.ศ. 1900 Frank Goodnow ได้ตีพิมพ์หนังสือ “Politics and Administration” จากเหตุการณ์ดังกล่าว ทำให้มีการสร้างประมวลกฎหมายเกี่ยวกับจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การกำหนดกฎเกณฑ์ของความประพฤติสำหรับสมาคมวิชาชีพต่างๆ ที่ทำงานอยู่ในองค์การภาครัฐ การกำหนดหลักการและคุณค่าเพื่อเป็นแนวทางสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐภายในการยกระดับของการให้บริการที่เป็นไปได้ขั้นสูงสุดต่อสาธารณะ และการสร้างศาสตร์การบริหารเพื่อให้การบริหารงานภาครัฐมีความเป็นกลาง ทั้งหมดนี้จึงเป็นการแสดงให้เห็นว่า ในยุคนี้การมีจริยธรรมเป็นการมีอยู่ในฐานะเครื่องมือที่จะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะ นอกจากนี้ จริยธรรมในยุคนี้ยังอยู่ในฐานะของเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมจากภายนอก กล่าวคือ จริยธรรมในฐานะของการเป็นคุณค่าแบบประชาธิปไตย และจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจในฐานะที่เป็นสาขาวิชาหนึ่งที่มีมุ่งเน้นที่เรื่องการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้แนวคิดแบบวิทยาศาสตร์³⁴

ยุคที่ 2 จริยธรรมในการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (new public administration : NPA) มีแนวคิดเชิงจริยธรรมของการบริหารรัฐกิจ ประกอบด้วย (1) การบริหารเป็นส่วนหนึ่งของการเมือง (2) การมุ่งเน้นในเรื่องของความเมตตากรุณา (3) การมุ่งเน้นเรื่องความเป็นธรรมในสังคม (4) การให้ความสำคัญกับประมวลจริยธรรม (5) การตัดสินใจจากสำนึกที่อยู่ภายในของบุคคล³⁵

ในยุคนี้ เป็นยุคที่นักวิชาการโจมตีแนวคิดเรื่องประสิทธิภาพ ในฐานะที่เป็นจริยธรรมการบริหาร กล่าวคือ แม้ประสิทธิภาพจะก่อให้เกิดผลดีแต่ก็ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นมาด้วย เพราะรัฐบาลที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพสามารถนำไปสู่การใช้อำนาจในทางที่ผิดได้ เมื่อประสิทธิภาพเคลื่อนย้ายจากวิธีการไปสู่เป้าหมายซึ่งในยุคนี้เกิดจากกลุ่มนักทฤษฎีและนักปฏิบัติในการบริหารภาครัฐได้มีข้อเสนอมุมมองเกี่ยวกับจริยธรรมภาครัฐที่มุ่งเน้นในเรื่องความเมตตากรุณาและความเป็นธรรมในสังคม ในฐานะเป็นองค์ประกอบที่เป็นแกนกลางของจริยธรรมการบริหารรัฐกิจ โดยมีมุมมองใหม่ว่าคุณค่าในภาครัฐจะต้องมีความรับผิดชอบต่อประการแรกสุดคือ การรับผิดชอบต่อตนเอง เพราะเห็นว่า คนที่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ด้วยตนเองจะเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบในการทำงานได้อย่างแท้จริง และมองว่าสภาพแวดล้อมทางสังคมมีลักษณะคลุมเครือไม่แน่นอนและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ดังนั้น จึงต้องมีความเป็นประชาธิปไตยและความรับผิดชอบต่อส่วนบุคคลในการบริหารงานของรัฐบาลมากขึ้น ในยุคนี้จะมุ่งเน้นในการกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้ประมวลจริยธรรม (code of ethics) และการตัดสินใจส่วนบุคคลเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานแทนที่จะมุ่งเรื่องการควบคุมอย่างเข้มงวดจากภายนอกตามแนวคิดในยุคก่อน และข้าราชการที่มีความเหนือกว่าจริยธรรมและมีความรู้มากกว่าเกี่ยวกับประเด็นนโยบายสาธารณะ จะเป็นผู้รับประกันต่อประชาชนได้ดีที่สุดในการที่จะมีรัฐบาลที่ดีและมีความซื่อสัตย์ และเพื่อให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้คุ้มครองคุณธรรมภาครัฐสามารถทำหน้าที่ของตนได้อย่างดีในยุคนี้จึงได้เน้นถึงความจำเป็นที่จะให้ผู้คุ้มครองมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น โดยผ่านการกระจายอำนาจการควบคุมทางสังคมและการมีส่วนร่วมสาธารณะให้มากที่สุดเกี่ยวกับการตัดสินใจของรัฐบาล ซึ่งจาก

³⁴ เฟิงอ่าง 71-78.

³⁵ เฟิงอ่าง 127.

แนวคิดดังกล่าวนำไปสู่การปฏิรูปการออกกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การปกป้องผู้นำข้อมูลการทุจริตในที่ทำงานออกมาเปิดเผย³⁶

ยุคที่ 3 จริยธรรมในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management : NPM) มีแนวคิดเชิงจริยธรรมของการบริหารรัฐกิจ ประกอบด้วย ประกอบด้วย (1) การบริหารงานโดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ (2) การทำงานด้วยต้นทุนที่ต่ำลงแต่ได้ผลงานมากขึ้น (3) การให้ความสำคัญกับลูกค้าหรือผู้รับบริการ (4) การกระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ (5) การจัดการสายบังคับบัญชาในแนวนอน (6) การมีบทบาทเป็นผู้ประกอบการ (7) การใช้แนวคิดการบริหารจัดการแบบภาคเอกชน³⁷

ในยุคนี้ เป็นยุคที่ต้องการสร้างรัฐบาลที่มุ่งผลสัมฤทธิ์และการได้ผลลัพธ์ที่มากขึ้นด้วยต้นทุนที่น้อยลง ในด้านเกี่ยวกับมุมมองทางจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจนั้น นักวิชาการในยุคนี้มีแนวคิดว่าการพยายามแสวงหารัฐบาลที่ปลอดคอร์รัปชัน ทำให้ต้องมีการสร้างระบบสาธารณะที่เต็มไปด้วยกฎเกณฑ์ การควบคุมและการตรวจสอบการทำงานอย่างเข้มงวดในทุกกระบวนการและทุกขั้นตอน ทำให้การผลิตที่มีคุณภาพสูงและผลผลิตจำนวนมากไม่สามารถเกิดขึ้นได้ โดยแนวคิดที่นักวิชาการในยุคนี้ได้เสนอเข้ามาแทนที่คือการสร้างรัฐบาลที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ เน้นที่การวัดการปฏิบัติงานและผลลัพธ์ที่ออกมาได้ตามที่กำหนด การมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ ไม่ใช่มุ่งเน้นที่กฎเกณฑ์จะทำให้รัฐบาลมีการทำงานที่ดีขึ้นและมีจริยธรรมมากขึ้น ดังนั้นผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐที่มีจริยธรรม คือ ผู้ที่ปฏิบัติงานโดยเน้นที่ผลลัพธ์ ซึ่งประเด็นนี้เป็นการหักล้างแนวคิดในยุค TPA ที่มีแนวคิดเชิงจริยธรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ในฐานะที่เป็นรากฐานเชิงจริยธรรมของการบริหารรัฐกิจ นอกจากนี้ นักวิชาการในยุคนี้ยังมีแนวคิดหักล้างแนวคิดของยุค NPA ที่ว่ารัฐบาลจะมีจริยธรรมมากขึ้นได้โดยการสนับสนุนให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐใช้จริยธรรมส่วนบุคคลในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการดำเนินงาน และการควบคุมเชิงจริยธรรมจะต้องเกิดจากจิตสำนึกภายในของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละคน ซึ่งนักวิชาการยุค NPM นี้ เห็นว่าเป็นแนวคิดที่ไม่สามารถทำให้เกิดจริยธรรมขึ้นมาได้จริง เพราะเป็นสิ่งที่อยู่บนพื้นฐานของความคลุมเครือและไม่ชัดเจน นักวิชาการกลุ่ม NPM จึงได้เสนอแนวคิดการสร้างรัฐบาลที่ตอบสนองความต้องการของลูกค้าหรือผู้รับบริการ กล่าวคือ ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่มีจริยธรรมคือ ผู้ที่ปฏิบัติงานโดยยึดลูกค้าเป็นศูนย์กลาง แต่แนวคิดนี้มีการถกเถียงในเชิงจริยธรรม ในส่วนที่ให้รัฐบาลอยู่ในบทบาทเป็นผู้ประกอบการและบริหารงานตามแนวคิดธุรกิจเอกชน เพราะจะเป็นสิ่งที่ เป็นต้นเหตุของปัญหาเชิงจริยธรรมในการบริหารภาครัฐที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องจากเป้าหมายของการดำเนินธุรกิจคือกำไร ในขณะที่เป้าหมายของการดำเนินงานในภาครัฐ คือ ผลประโยชน์สาธารณะ ฉะนั้น แนวคิดนี้น่าจะไม่ถูกต้องเหมาะสมกับการบริหารภาครัฐ โดยแนวคิดที่ต่อต้านให้เหตุผลสนับสนุนว่า แนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดการบริหารจัดการที่เป็นไปในเชิงจริยธรรม คือ ไม่พูดถึงและไม่ให้ความสนใจเกี่ยวกับเรื่องของจริยธรรม ในฐานะที่เป็นคุณลักษณะหรือคุณสมบัติที่มีอยู่ในตัวบุคคล ลดความเป็นพลเมืองไปเป็นลูกค้า ลดความเป็นวิชาชีพของการให้บริการสาธารณะไปเป็นนักธุรกิจที่ต้องทำให้ลูกค้าพอใจ ถือว่าเป็นวิกฤตการณ์ทางด้าน

³⁶ เฟิงอ่าง 79-89.

³⁷ เฟิงอ่าง 128.

จริยธรรมในการบริหารภาครัฐที่ร้ายแรง ซึ่งควรมีการหาแนวคิดการบริหารรูปแบบใหม่และรากฐานเชิงจริยธรรมแบบใหม่ที่เหมาะสมกว่ามาใช้ ซึ่งบริบทดังกล่าวเกิดขึ้นในช่วงของการเปลี่ยนผ่านจากศตวรรษที่ 20 ไปสู่ศตวรรษที่ 21³⁸

กล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวคิดเชิงจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ เป็นแนวคิดการบริหารงานของรัฐ แบ่งออกเป็น 3 ยุค โดยเป็นการนำเสนอมุมมองในการมองจริยธรรมของการบริหารรัฐกิจในแต่ละยุคที่มีการให้คุณค่ากับอะไรในแต่ละยุค ยุคที่ 1 จริยธรรมในการบริหารภาครัฐแบบดั้งเดิม จริยธรรมในยุคนี้ยังอยู่ในฐานะของเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมจากภายนอก และจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจในฐานะที่เป็นสาขาวิชาหนึ่งที่มุ่งเน้นที่เรื่องการบริหารอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้แนวคิดแบบวิทยาศาสตร์ ยุคที่ 2 จริยธรรมในการบริหารภาครัฐแนวใหม่ มุมมองเกี่ยวกับจริยธรรมภาครัฐที่มุ่งเน้นในเรื่องความเมตตากรุณาและความเป็นธรรมในสังคม ในฐานะเป็นองค์ประกอบที่เป็นแกนกลางของจริยธรรมการบริหารรัฐกิจ โดยมีมุมมองใหม่ว่าบุคลากรในภาครัฐจะต้องมีความรับผิดชอบต่อประการแรกสุดคือ การรับผิดชอบต่อตนเอง เป็นยุคที่มุ่งเน้นในการกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้ประมวลจริยธรรม (code of ethics) และการตัดสินใจส่วนบุคคลเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานแทนที่จะมุ่งเรื่องการควบคุมอย่างเข้มงวดจากภายนอกตามแนวคิดในยุคก่อน และยุคที่ 3 จริยธรรมในการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นยุคที่ต้องการสร้างรัฐบาลที่มุ่งผลสัมฤทธิ์และการได้ผลลัพธ์ที่มากขึ้นด้วยต้นทุนที่น้อยลง มุมมองทางจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจนั้น นักวิชาการในยุคนี้มีแนวคิดว่าการพยายามแสวงหารัฐบาลที่ปลอดคอร์รัปชัน ทำให้ต้องมีการสร้างระบบสาธารณสุขที่เต็มไปด้วยกฎเกณฑ์การควบคุมและการตรวจสอบการทำงานอย่างเข้มงวดในทุกกระบวนการและทุกขั้นตอน ทำให้การผลิตที่มีคุณภาพสูงและผลผลิตจำนวนมากไม่สามารถเกิดขึ้นได้ จึงยังคงมีประเด็นให้ศึกษาต่อว่าแนวคิดในยุคปัจจุบันควรเป็นอย่างไร ในเรื่องนี้รองศาสตราจารย์ ดร. ประโยชน์ สังกิ้น จึงมีการศึกษาต่อยอดโดยตั้งคำถามว่าแนวคิดเชิงจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21 ควรจะเป็นอย่างไร แล้วได้ข้อสรุปเป็นแนวคิดจริยธรรมแบบดาวห้าแฉก (Pentagram Ethical Model) ดังจะนำเสนอต่อไปในหัวข้อถัดไป³⁹

(3) แนวคิดจริยธรรมแบบดาวห้าแฉก (Pentagram Ethical Model)

รองศาสตราจารย์ ดร. ประโยชน์ สังกิ้น ได้ทำการศึกษาจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจของทั้ง 3 ยุค ดังที่กล่าวไว้ในหัวข้อที่ผ่านมา แล้วได้ข้อสรุปเป็นที่เห็นว่าเป็นแนวคิดที่เหมาะสมในการบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ 21 โดยแนวคิดดังกล่าว ได้แก่ “ตัวแบบเชิงจริยธรรมแบบดาวห้าแฉก (Pentagram Ethical Model)” โดยมีหลักการว่า ในการบริหารรัฐกิจผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐได้ใช้เกณฑ์ตัดสินเชิงจริยธรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดปรัชญากระแสหลัก (กฎเกณฑ์และผลลัพธ์) และแนวคิดทางปรัชญากระแสรอง (คุณธรรมและการสำนึก) ดังเช่นที่มีการนำไปใช้เป็นเกณฑ์การตัดสินจริยธรรมในส่วนของบุคคลทั่วไปเท่านั้น แต่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐต้องแบกรับภาระทางจริยธรรมอีกประการที่บุคคลทั่วไปที่ไม่ใช่บุคลากรในภาครัฐไม่จำเป็นต้องมีและไม่จำเป็นต้องปฏิบัติ ภาระทางจริยธรรมดังกล่าวเกิดจาก “หน้าที่” ในการเข้ามาเป็น

³⁸ เฟิงอ่าง 83-90.

³⁹ เฟิงอ่าง 90-91.

บุคลากรในภาครัฐ และการที่เจ้าหน้าที่รัฐต้องมีพันธกรณีทางจริยธรรมที่ “เหนือกว่า” บุคคลทั่วไป จึงเป็นที่มาของความมีเกียรติยศ ชื่อเสียงและความภูมิใจของผู้อยู่ในวิชาชีพ ดังนั้น ตัวแบบเชิงจริยธรรมแบบดาวห้าแฉกจึงประกอบด้วย องค์ประกอบ 5 ประการ คือ (1) หน้าที่ (duties) (2) กฎเกณฑ์ (rules) (3) ผลลัพธ์ (results) (4) คุณธรรม (virtues) (5) การสำนึก (intuition) ซึ่งมีความหมายว่า ในการบริหารจัดการภาครัฐนั้น ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องยึดถือภาระหน้าที่เป็นเป้าหมาย รักษาคุณระหว่างกฎเกณฑ์และผลลัพธ์อย่างเหมาะสม และไม่ให้ออกนอกเส้นทางด้วยคุณธรรมและจิตสำนึก⁴⁰

โดยรองศาสตราจารย์ ดร. ประโยชน์ ส่งกลิ่น ได้อธิบายขยายความเพิ่มเติมว่า จริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ (ethics in public administration) หมายถึง มาตรฐานที่มั่นคงของความถูกต้องและความผิดพลาดที่เป็นตัวกำหนดสิ่งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐควรทำและไม่ควรทำ ซึ่งจะพิจารณาในแง่ของหน้าที่ กฎเกณฑ์ ผลลัพธ์ คุณธรรมและการสำนึก ดังนี้⁴¹

1. หน้าที่ (duties) หมายถึง พฤติกรรมของบุคคลที่บุคคลจะต้องปฏิบัติเมื่อได้รับบทบาทหรือตำแหน่งหน้าที่การงาน โดยในบริบทของการบริหารรัฐกิจ องค์ประกอบนี้หมายถึง “ผลประโยชน์สาธารณะ” (public interest)

2. กฎเกณฑ์ (rules) หมายถึง ข้อกำหนดเกี่ยวกับการกระทำที่ถูกต้องและมีลักษณะบังคับ

3. ผลลัพธ์ (results) หมายถึง การกระทำที่ก่อให้เกิดผลดีสูงสุดต่อคนจำนวนมากที่สุด

4. คุณธรรม (virtues) หมายถึง ลักษณะนิสัยที่จะทำให้ได้มาซึ่งความเป็นเลิศทางศีลธรรม หรือคุณสมบัติของผู้ที่เป็นคนดี

5. การสำนึก (intuition) หมายถึง สามัญสำนึก (common sense) ที่คอยเฝ้าสังเกตความเหมาะสมทางศีลธรรม ซึ่งมีอยู่โดยธรรมชาติของบุคคล

ทั้งนี้ แนวคิดดังกล่าว เป็นการปรับปรุงแนวคิดมาจากแนวคิดของนักวิชาการหลายคนรวมกัน เช่น สวารา (Svara) และ กาโรฟาโลและเจอร์ส (Garofalo and Geuras) ซึ่งทำให้เห็นว่า ความเป็นไปได้ที่จะรวมเกณฑ์การตัดสินเชิงจริยธรรมทั้ง 5 วิธี เข้าด้วยกัน โดยตัวแบบดาวห้าแฉกนี้ กำหนดให้ “หน้าที่” อยู่ที่บนยอดบนสุดของดวงดาว “กฎเกณฑ์” อยู่ที่ปีกซ้ายของดาว “ผลลัพธ์” อยู่ที่ปีกขวาของดวงดาว “คุณธรรม” และ “การสำนึก” อยู่ที่หางทั้งสองข้างของดวงดาว เป็นการสื่อว่าองค์ประกอบทั้งหมดมีความเชื่อมโยงและปฏิสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน โดยมี “หน้าที่” (ผลประโยชน์สาธารณะ) เป็นตัวชี้เป้าหมาย รักษาคุณโดย “กฎเกณฑ์” (กฎหมาย) และ “ผลลัพธ์” (ความดีสูงสุด) และค้ำยันโดย “คุณธรรม (ลักษณะนิสัย) และ “การสำนึก” (สามัญสำนึก) อันเป็นการสื่อความหมายว่า ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐควรปฏิบัติหน้าที่สอดคล้องกับผลประโยชน์สาธารณะ โดยพยายามถ่วงดุลระหว่างการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และการกระทำเพื่อความดีสูงสุดที่จะเกิดต่อมหาชน และขณะเดียวกันต้องใช้คุณธรรมและสามัญสำนึกเป็นเครื่องตรวจสอบและกำกับความเที่ยงตรงของตนเอง และนี่คือดวงดาวนำทางที่สมบูรณ์แบบสำหรับผู้บริหารและบุคลากรเมื่อต้อง

⁴⁰ เฟิงอ่าง 95-97.

⁴¹ เฟิงอ่าง 98-99.

ประสบปัญหาเชิงจริยธรรมในหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งในแต่ละองค์ประกอบจะทำหน้าที่เสมือนตัวกรองที่แตกต่างกัน ทำให้เห็นมุมที่ต่างกันของสถานการณ์ที่จำเป็นต้องใช้ทางเลือกเชิงจริยธรรม และหากใช้ตัวแบบดาวห้าแฉกแบบรวมกันจะเป็นการช่วยป้องกันจุดอ่อนที่มักเกิดขึ้นจากการใช้องค์ประกอบใดเพียงองค์ประกอบเดียวโดยลำพัง⁴²

กล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวคิดจริยธรรมแบบดาวห้าแฉก เป็นแนวคิดที่เป็นการนำองค์ประกอบ 5 ประการ ได้แก่ 1) หน้าที่ 2) กฎเกณฑ์ 3) ผลลัพธ์ 4) คุณธรรม 5) การสำนึกรู้ มาใช้ประกอบกันสำหรับใช้เป็นจริยธรรมในการบริหารภาครัฐที่มีความเหมาะสมกับยุคปัจจุบัน

2.2 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

ในการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการพลเรือน นั้น นอกจากศึกษาถึงหลักการเกี่ยวกับเรื่องพฤติกรรม หรือลักษณะสภาพคุณความดีภายในจิตใจ ซึ่งเป็นเรื่องที่พิจารณาถึงเฉพาะตัวบุคคลผู้ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนแล้ว มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาถึงระบบราชการ รวมถึงสภาพแวดล้อมที่เกี่ยวข้องด้วย ในส่วนนี้จึงมีเนื้อหาที่เป็นหลักพื้นฐานเกี่ยวกับการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการพลเรือนที่สำคัญในสองหัวข้อ คือ ส่วนหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หลักมโนธรรม หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และส่วนหลักการเกี่ยวกับบริหารทรัพยากรบุคคลข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.2.1 หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หลักมโนธรรม หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หลักมโนธรรม และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นหลักที่ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นหลักพื้นฐานที่มีความสำคัญในการใช้ควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนให้มีประสิทธิภาพได้ ซึ่งหลักดังกล่าวมีรายละเอียดดังจะกล่าวต่อไปนี้

(1) หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ธนาคารโลก ให้คำจำกัดความของธรรมาภิบาลว่า เป็นการใช้อำนาจที่ดีที่จะจัดสรรทรัพยากร มีลักษณะกระบวนการทำนโยบายที่เกิดขึ้นอย่างเปิดเผย ข้าราชการทำงานอย่างมีอาชีพและทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยการทำงานของข้าราชการ นักการเมืองและประชาชนยึดมั่นในหลักนิติธรรม การทำงานของรัฐจะต้องโปร่งใส และภาคประชาสังคมสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ และสำหรับการบริหารงานที่ดี (governnance) เป็นกระบวนการที่จะนำไปสู่การตัดสินใจและนำไปสู่การปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติ เป็นการดำเนินการร่วมกัน มีกลยุทธ์ในการกำกับการทำงานที่นำไปสู่การตัดสินใจเกี่ยวกับทิศทางและกำหนดบทบาทว่าจะดำเนินการเพื่ออะไร ผู้ที่ควรเข้ามาเกี่ยวข้องในการตัดสินใจต้องมีความสามารถเพียงพอ ซึ่งการบริหารที่ดีสามารถนำไปใช้ได้ในทุกบริบท เช่น เรื่องธุรกิจ เรื่องของ

⁴² เฟิงอ่าง 99-101.

ประเทศชาติ โดยคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมของเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (UNESCAP) ได้ให้ความหมายของการบริหารที่ดี หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ว่าเป็นกระบวนการของการตัดสินใจและเป็นกระบวนการที่การตัดสินใจนั้นนำไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งหมายถึงระบบโครงสร้าง และกระบวนการที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อภาคส่วนต่างๆ อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข เป็นการบริหารจัดการที่ดี จึงเป็นเรื่องของความถูกต้องดีงามที่ทำให้เกิดพลังความรับผิดชอบ เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน ตลอดจนเกิดการพัฒนาสังคมและประเทศชาติอย่างสมดุล⁴³

กล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นหลักที่ว่าด้วยการบริหารจัดการในการปฏิบัติงานที่ดี ซึ่งการบริหารจัดการที่ดีเป็นสิ่งที่นำไปใช้ได้กับในหลายๆ เรื่อง เช่น เรื่องธุรกิจ ซึ่งเป็นเรื่องกิจการของภาคเอกชน ซึ่งถ้านำไปใช้ระบบงานของทางราชการของหน่วยงานภาครัฐ ก็จะเป็นหลักการที่ส่งเสริมและเป็นกรอบควบคุมจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนในแง่ที่จะเป็นหลักพื้นฐานหรือแนวปฏิบัติให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานเป็นหลักที่พึงยึดถือและนำไปปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีต่อราชการได้

(2) หลักมโนธรรม

หลักมโนธรรม (Morality) คือ การพิจารณาทบทวนให้รอบคอบ โดยคำนึงถึงความเป็นจริงและความถูกต้องเหมาะสม ตามเหตุผลที่ควรจะเป็น ก่อนที่จะมีการนำข้อเท็จจริงแต่ละเรื่องมาปรับกับบทความผิดและกำหนดโทษ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงเหตุผลที่ควรจะเป็นในสภาพการณ์นั้นๆ โดยต้องอาศัยข้อเท็จจริงและพฤติการณ์แวดล้อมของผู้ถูกกล่าวหาประกอบ เช่น ฐานะ การศึกษา เพศ อายุ เป็นต้น เมื่อพิจารณาปรับบทความผิดแล้ว การพิจารณากำหนดโทษก็จะสามารถปรับระดับโทษได้ว่าควรเป็นโทษระดับใด เช่น เป็นโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง หรือโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือควรลงโทษหรือไม่ หรือควรลงโทษ หลังจากนั้นก็จึงจะมีการสั่งลงโทษตามบทกำหนดโทษที่กฎหมายกำหนดไว้⁴⁴

กล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักมโนธรรมสามารถนำมาใช้กำกับการควบคุมจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน และเป็นหลักประกันความมั่นคงในอาชีพราชการได้ว่า หากมีการกล่าวหาว่าข้าราชการผู้ใดมีพฤติกรรมฝ่าฝืนจริยธรรม ก่อนจะมีการลงโทษทางจริยธรรมหรือทางวินัย ผู้บังคับบัญชาผู้พิจารณาความผิดและลงโทษได้จะต้องอยู่ในบังคับว่าได้พิจารณาโดยยึดหลักมโนธรรมก่อนการวินิจฉัยความผิดและกำหนดโทษแล้ว

(3) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

ในการให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วม เป็นหลักการการควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน โดยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการขั้นตอนเตรียมการหรือในขั้นการพิจารณาของฝ่าย

⁴³ พชร สิริโรส และคณะ, *หลักธรรมาภิบาล: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย* (สถาบันพระปกเกล้า 2561) 18-19.

⁴⁴ สุลาวัลย์ สุขปลั่ง, 'ปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม' (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553) 33-34.

ปกครอง ซึ่งการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมก่อนการกระทำของฝ่ายปกครองมีความมุ่งหมาย เพื่อให้บุคคลที่อาจเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองได้เข้ามาปกป้องผลประโยชน์จากการกระทำของฝ่ายปกครอง เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถประเมินความต้องการและความรู้สึกของผู้มีส่วนได้เสียได้ถูกต้องยิ่งขึ้น ซึ่งในท้ายที่สุดย่อมนำไปสู่การพิจารณาตัดสินใจเพื่อประโยชน์สาธารณะ⁴⁵

กล่าวโดยสรุปได้ว่า หากใช้หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ ก็จะเป็นช่องทางหนึ่งในการควบคุมจริยธรรมข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้

2.2.2 หลักการเกี่ยวกับบริหารทรัพยากรบุคคลข้าราชการพลเรือน

หลักการบริหารทรัพยากรบุคคลข้าราชการพลเรือน มีสาระสำคัญสองประการ คือ การบริหารคนต้องกระจายอำนาจ และการบริหารคนต้องยึดหลักคุณธรรม ดังมีรายละเอียดจะกล่าวต่อไป

(1) การบริหารคนต้องกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล หมายถึงการกระจาย “อำนาจ” ไปให้แก่ส่วนราชการแต่เพียงอย่างเดียว รวมถึงกระจาย “หน้าที่ความรับผิดชอบ” และ “การปฏิบัติ” ไปให้ส่วนราชการด้วย โดยมีเป้าหมายให้เมื่อกระจายอำนาจไปแล้วสามารถบริหารจัดการได้มาตรฐานที่ไม่น้อยหรือต้องดีกว่าเดิม โดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ยังคงมีหน้าที่กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในภาพรวม และกำหนดหลักเกณฑ์ กฎ กติกา ในการบริหารทรัพยากรบุคคล แต่เป็นการกำหนดกรอบหรือกติกากลาง และให้ส่วนราชการนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับหน่วยงานของตนเอง พัฒนาความรู้ความสามารถ คุณธรรม จริยธรรม และส่งเสริมคุณภาพชีวิตข้าราชการ และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จะยังคงทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลให้กับรัฐบาลและส่วนราชการ⁴⁶

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การบริหารทรัพยากรบุคคลในปัจจุบันเป็นการกระจายอำนาจให้ส่วนราชการแต่ละส่วนราชการเป็นผู้บริหารทรัพยากรบุคคลข้าราชการที่อยู่ในสังกัดของตนเอง โดยมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนเป็นผู้วางกรอบหรือหลักเกณฑ์กลางให้ส่วนราชการนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับหน่วยงานของตนเอง

(2) การบริหารคนต้องยึดหลักคุณธรรม

หลักคุณธรรมในที่นี้ คือ ระบบคุณธรรม ที่เป็นทั้งปรัชญาและแนวทางในการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีคำว่า “คุณธรรม” ปรากฏอยู่ใน 2 มาตรา ได้แก่ มาตรา 34 ที่ให้การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนต้องเป็นไปโดยมีวัตถุประสงค์ในเรื่องผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ โดยให้ข้าราชการปฏิบัติราชการอย่างมีคุณภาพ คุณธรรม ซึ่งบทบัญญัติที่วางหลักในการ

⁴⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 6, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561) 131-132.

⁴⁶ สี่มา สีมานันท์, *ข้าราชการ ข้าราชการ ข้าราชการ* (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2551) 51-52.

บริหารทรัพยากรบุคคล คือ มาตรา 42 ได้ให้ความหมายชัดเจนไว้ โดยกำหนดว่าการจัดระเบียบข้าราชการให้คำนึงถึงระบบคุณธรรม ตั้งแต่ในเรื่องการรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ ในเรื่องการบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ในเรื่องพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยให้พิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้ อีกทั้งในเรื่องการดำเนินการทางวินัยจะต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ และการบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง ดังนั้น ผู้บริหารควรให้ความสนใจกับหลักสำคัญการบริหารคน คือ หลักคุณธรรมดังกล่าวข้างต้น เพราะเมื่อใดก็ตามที่ผู้บริหารองค์กรมีคุณธรรม องค์กรนั้นย่อมมีแต่ความสงบสุข ความสามัคคี บุคคลากรจะมุ่งมั่นปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มความสามารถ ส่งผลให้การทำงานรับใช้ประเทศชาติและประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด⁴⁷

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัจจุบันระบบการบริหารทรัพยากรข้าราชการพลเรือนของไทยใช้หลักการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการบริหารทรัพยากรบุคคลกับข้าราชการพลเรือนในสังกัดของตนเอง โดยมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในภาพรวม และกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นกรอบแนวทางให้ส่วนราชการนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับหน่วยงานของตนเอง โดย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จะยังคงทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลให้กับรัฐบาลและส่วนราชการ และในการบริหารทรัพยากรบุคคลในแต่ละส่วนราชการไม่ว่าเป็นขั้นตอนการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การดำเนินการทางวินัย แต่ละส่วนราชการจะต้องดำเนินการบริหารทรัพยากรบุคคลบุคลากรของตนให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม

2.3 ประวัติความเป็นมาของพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562

ปัจจุบันได้มีการนำจริยธรรมมาเป็นมาตรฐานจริยธรรม บัญญัติไว้เป็นกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร สำหรับใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนและเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่างๆ แล้ว อันถือได้ว่ามีความเข้มข้นและจริงจังยิ่งขึ้นในการนำมาบังคับใช้กับข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังนั้น เมื่อจริยธรรมได้กลายมาเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งแล้ว จึงเป็นการแสดงให้เห็นว่าจริยธรรมเป็นเรื่องที่รัฐได้ให้ความสำคัญที่ควรกำหนดเป็นกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการศึกษาว่าในการนำเรื่องจริยธรรมมาใช้ในเชิงบังคับใช้เป็นกฎหมายมีแนวคิดที่มาและวิวัฒนาการของแนวคิดเรื่องมาตรฐานจริยธรรมอย่างไร อันจะนำไปสู่การหาคำตอบของคำถามซึ่งเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ผู้ศึกษาจึงขอเสนอเนื้อหาในส่วนนี้เป็นสองส่วน คือ พัฒนาการของมาตรฐานจริยธรรมก่อนมีพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.

⁴⁷ เฟิงอ่าง 53-55.

ศ. 2562 มาใช้บังคับ กับส่วนที่เป็นความเป็นมาของพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ดังมีรายละเอียดดังนี้

2.3.1 พัฒนาการของมาตรฐานจริยธรรมก่อนมีพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาขอนำเสนอความเป็นมาของมาตรฐานทางจริยธรรม ตามที่ปรากฏในกฎหมายรัฐธรรมนูญในฉบับต่างๆ ของประเทศไทย ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ดังนี้

จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมา มีคำว่า “จริยธรรม” ปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นโดยการที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แต่งตั้งกรรมาธิการทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้น โดยในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 69 ที่กำหนดให้รัฐพึงสนับสนุนและส่งเสริมการพัฒนาพลเมืองของชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กและเยาวชนให้เป็นผู้มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา คุณธรรม และจริยธรรม⁴⁸ ซึ่งการกำหนดเกี่ยวกับจริยธรรมในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังเป็นการบัญญัติโดยทั่วไป โดยเน้นสนับสนุนและส่งเสริมให้เด็กและเยาวชนเป็นผู้มีความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา คุณธรรม และจริยธรรม ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) คำว่า “จริยธรรม” ได้ถูกบัญญัติให้ใช้กับกลุ่มคนที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังที่มีปรากฏในรัฐธรรมนูญ คำว่า “จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ” ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 77 ที่บัญญัติว่า รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ และมาตรา 191 ได้ให้อำนาจในการตราประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมาธิการไว้ด้วย⁴⁹ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) จึงเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติเกี่ยวกับมาตรฐานคุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในมาตรา 77⁵⁰ ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 มีมติเห็นชอบแผนการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมในการบริหารภาครัฐ โดยกำหนดให้รัฐจัดทำ “ค่านิยมสร้างสรรค์สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ” และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในการประชุมเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2543 มีมติเห็นชอบให้นำค่านิยมสร้างสรรค์ไปเป็นแนวทางสำคัญในการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของทุกส่วนราชการ โดยกำหนดไว้ 5 ประการ คือ⁵¹ (1) กล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง (2) ซื่อสัตย์ และมีความรับผิดชอบ (3) โปร่งใส ตรวจสอบได้ (4) ไม่เลือกปฏิบัติ (5) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน อย่างไรก็ตาม มาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540)

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 69.

⁴⁹ เบญจพร ทวีสังข์ (เชิงอรรด 9) 3-4.

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 77.

⁵¹ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, มาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (pdf, ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2560) 1-2.

ยังขาดสภาพบังคับ (Sanction) เพราะยังไม่มีบทกำหนดว่า หากมีการฝ่าฝืนมาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรมดังกล่าวแล้ว ผู้กระทำการฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษแห่งการฝ่าฝืนนั้นอย่างไร อีกทั้งยังไม่มี การกำหนดหน่วยงานที่จะกำกับดูแลการจัดทำประมวลจริยธรรมการคุ้มครองและการละเมิดประมวลจริยธรรม และยังมีแนวโน้มที่ชัดเจนในการส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มีจิตสำนึกที่ดี ทำให้การขับเคลื่อนด้านการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร⁵²

ต่อมาเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ได้มีมาตรา 279 กำหนดให้ “มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น ...”⁵³ และมาตรา 280 กำหนดให้ “... ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุง ประมวลจริยธรรม ส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มีจิตสำนึก ในด้านจริยธรรม...”⁵⁴ และมาตรา 279 วรรคสาม กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทาง จริยธรรมตามวรรคหนึ่งถือเป็นการกระทำผิดทางวินัย ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ ปฏิบัติตามให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรง ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเรื่องที่จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา 270”⁵⁵ โดยตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) นี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดค่านิยมหลัก สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ 9 ประการ ดังนี้⁵⁶ (1) การยึดมั่นในคุณธรรมและ จริยธรรม (2) การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริตและรับผิดชอบ (3) การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่า ประโยชน์ส่วนตนและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน (4) การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรมและถูกกฎหมาย (5) การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัยและไม่เลือกปฏิบัติ (6) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้องและไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง (7) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ (8) การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข (9) การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร

ต่อมา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มาตรา 219 ได้มีการกำหนดให้ ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงาน ธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

⁵² เพิ่งอ้าง 2.

⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 279.

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 280.

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 279.

⁵⁶ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (เชิงอรธ 51) 4.

และมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว ต้องครอบคลุมถึงการรักษาเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ และต้องระบุให้ชัดแจ้งด้วยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรง⁵⁷ สำหรับมาตรฐานทางจริยธรรมข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 76 วรรคสาม ได้กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว⁵⁸ และในมาตรา 258 ข.(4) บัญญัติให้มีการปรับปรุงพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เพื่อจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาทำงานในหน่วยงานของรัฐ โดยคาดหวังให้ได้บุคคล มีความซื่อสัตย์สุจริต กล้าตัดสินใจ และกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว มีความคิดสร้างสรรค์และคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อให้การปฏิบัติราชการและการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรการคุ้มครองป้องกันบุคลากรภาครัฐจากการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมของผู้บังคับบัญชา”⁵⁹ ดังนั้น เมื่อมีการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) หน่วยงานของรัฐจึงนำมาตราฐานทางจริยธรรมดังกล่าวเป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมต่อไป เป้าประสงค์ส่วนหนึ่ง ก็คือ เพื่อให้ได้คุณลักษณะเจ้าหน้าที่ของรัฐในยุครัฐวิวัฒน์ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าว เช่น คุณลักษณะที่เป็นบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถ ซื่อสัตย์สุจริต กล้าตัดสินใจ กระทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นต้น⁶⁰

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มิได้บัญญัติเกี่ยวกับสภาพการบังคับใช้มาตรฐานทางจริยธรรมและประมวลจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐ และมีได้กำหนดหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ แต่อย่างไรก็ดีคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหารราชการแผ่นดินสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ได้มีการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่องแนวทางการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมและการบังคับใช้ในกระบวนการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐไว้ ตั้งแต่ก่อนที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับพุทธศักราช 2560 จะผ่านประชามติเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2559 เพื่อเป็นข้อเสนอให้การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมและการกำหนดประมวลจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีการนำไปถือปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและมีสภาพบังคับใช้อย่างแท้จริง นอกจากนั้น คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2559 ได้มีมติมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น คือ นายวิษณุ เครืองาม กำกับดูแลให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบดำเนินการเตรียมการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 219.

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรคสาม.

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258.

⁶⁰ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ‘เอกสารเผยแพร่ คำถาม-คำตอบ เรื่อง มาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ’ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน) <<https://wiki.ocsc.go.th/>> สืบค้นเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2566.

ฉบับปัจจุบัน โดยให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) รับผิดชอบการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมบุคคลของหน่วยงานของรัฐร่วมกับองค์กรกลางบริหารงานบุคคลประเภทต่าง ๆ⁶¹

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ความเป็นมาของมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับข้าราชการพลเรือน เริ่มมีการกล่าวถึงเรื่องจริยธรรมไว้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2534) ต่อมาเมื่อพัฒนาเป็นลำดับ คือ มีการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) กำหนดให้รัฐ จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและพนักงาน หรือลูกจ้างอื่นของรัฐ ซึ่งดำเนินการโดยคณะรัฐมนตรี ออกมาในรูปแบบค่านิยมสร้างสรรค์ 5 ประการ ต่อมาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่และเสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรม ซึ่งดำเนินการแล้วเสร็จออกมาในรูปแบบค่านิยมหลัก 9 ประการ และสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ฉบับปัจจุบัน กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว ซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และองค์กรกลางบริหารงานบุคคลต่าง ๆ ออกมาในรูปแบบมาตรฐานทางจริยธรรม 7 ประการ

2.3.2 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรม ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2562 ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความเป็นมาอย่างไร จะได้นำเสนอดังต่อไปนี้

สืบเนื่องจากที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้มีมติตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ให้ทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทางแผนการปฏิรูป และวิธีการปฏิรูป พร้อมกับกำหนดเวลาการปฏิรูปและข้อกำหนดข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านการบริหารราชการแผ่นดินให้สัมฤทธิ์ผล ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ศึกษาเรื่องแนวทางการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมและการบังคับใช้กระบวนการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐและร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. และร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยมีวัตถุประสงค์ในการกำหนดคณะกรรมการกลางเพื่อจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรม การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ในการกำหนดประมวลจริยธรรมและการนำมาตรฐานทางจริยธรรมไปบังคับใช้ในขั้นตอนต่างๆ ของการบริหารงานบุคคลในภาครัฐ เพื่อให้รัฐมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ มีความประพฤติที่ดีงาม เหมาะสม และเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน อันเป็นกลไกในการพัฒนาประเทศ ซึ่งแม้ว่าในขณะที่มีการริเริ่มจะเสนอกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานจริยธรรม นั้น ในตอนนั้นมีผู้ตรวจการแผ่นดินและองค์กรกลางด้านการบริหารงานบุคคลต่างๆ เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ คณะกรรมการข้าราชการอัยการ และอื่นๆ ได้จัดทำค่านิยมหลัก

⁶¹ เฟิงอ้าง.

(core value) ไว้เป็นมาตรฐานทางจริยธรรมกลางและมีการกำหนดประมวลจริยธรรมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ เพื่อให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ราชการผดุงเกียรติและศักดิ์ศรีข้าราชการให้เป็นที่น่าเชื่อถือ น่าไว้วางใจแก่ประชาชนและดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีงามต่อสังคม รวมทั้งได้กำหนดให้มีกระบวนการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานภาครัฐ ตั้งแต่การพิจารณาสรรหา แต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่ง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การลงโทษบุคคลต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติที่กลไกและสภาพบังคับที่จะขับเคลื่อนผลักดันให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤติปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม และการนำความประพฤติปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมดังกล่าวไปใช้ในขั้นตอนต่างๆ ในขณะนั้นยังขาดความชัดเจนยังไม่เป็นรูปธรรมและยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทั้งนี้ ซึ่งจากการศึกษาของคณะกรรมการการพบว่า โดยมีสาเหตุสำคัญมาจากปัจจัยต่างๆ หลายประการ อันถือได้ว่าเป็นสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ณ ขณะนั้น และเป็นที่มาส่วนหนึ่งที่ทำให้มีการออกพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 โดยสภาพปัญหาดังกล่าว มีได้ดังนี้⁶²

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) มาตรา 279 วรรคสอง กำหนดให้มาตรฐานทางจริยธรรมจะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินการเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ และกำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ถือเป็นการกระทำผิดวินัย และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรง ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ ซึ่งนำไปสู่สภาพปัญหาในการปฏิบัติ คือ

ประการแรก การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก 9 ประการขึ้นมา ซึ่งเป็นเรื่องเดียวกับความประพฤติต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่ได้มีกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่างๆ ไว้อยู่แล้ว แบ่งเป็นวินัยที่ให้กระทำหรือความประพฤติในทางบวกเชิงสร้างสรรค์ และวินัยในเชิงลบที่ห้ามไม่ให้กระทำ ซึ่งพิจารณาได้ว่าจริยธรรมและวินัยเป็นความประพฤติในลักษณะเดียวกัน

ประการที่สอง การที่จริยธรรมกับวินัยมีเนื้อหาที่แยกไม่ออกและบางครั้งซ้ำซ้อนกัน ประกอบกับรัฐธรรมนูญกำหนดให้การฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมถือเป็นความผิดวินัย เมื่อมีพฤติการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นมาตรการในทางวินัยที่จะถูกนำมาใช้เป็นกลไกบังคับทางด้านของจริยธรรม จึงส่งผลให้สภาพบังคับทางจริยธรรมยังไม่มีความเป็นรูปธรรมและยังไม่มีมีความชัดเจนว่ามีวิธีการอย่างไร เช่น ในเรื่องการดำเนินการตรวจสอบ การร้องเรียน การรายงาน การลงโทษ ในทางจริยธรรม เหล่านี้ต้องมีวิธีการอย่างไร จะให้ปรับปรุงพฤติกรรมทางจริยธรรมของข้าราชการอย่างไร

⁶² สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, แนวทางการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมและการบังคับใช้ในกระบวนการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐและร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2559 6-14.

นอกจากนี้ จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) กำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมให้ถือเป็นการกระทำความผิดวินัยด้วย ดังนั้น ประมวลจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่ จึงกำหนดโดยให้นำวิธีการหรือมาตรการทางวินัยมาใช้ เช่น ถ้าพบเห็นว่ามีผู้ฝ่าฝืนให้ร้องเรียนกล่าวหา แล้วรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ที่ฝ่าฝืนให้สอบสวนข้อเท็จจริง ให้มีการกล่าวตักเตือน ให้มีการดำเนินการทางวินัยและถ้าการฝ่าฝืนเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง และหากเป็นความผิดอาญาด้วยจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นต้น ทำให้แยกไม่ออกระหว่างการถูกดำเนินการตามมาตรฐานทางจริยธรรมและการดำเนินการทางวินัย

ประการที่สาม ในทางปฏิบัติส่วนราชการต่างๆ มุ่งที่จะนำผลการดำเนินการทางวินัยไปใช้เป็นหลักแทนที่จะนำเนื้อหาจริยธรรมไปใช้ในการพิจารณาเรื่องการบริหารงานบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการเลื่อนเงินเดือน การแต่งตั้ง หรือการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจะพิจารณาแต่เพียงว่าผู้นั้นได้ถูกดำเนินการทางวินัยหรือไม่ ไม่ได้พิจารณาจากเนื้อหาการกระทำหรือพฤติกรรมทางจริยธรรมที่ผ่านผ่านมาว่าเป็นไปตามมาตรฐานทางจริยธรรมหรือไม่ หรือการบรรจุเข้ารับราชการก็มีการตรวจสอบเพียงประวัติต้องหากดีอาญา หรือคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกหรือไม่ ไม่ได้นำความประพฤติในทางจริยธรรมของบุคคลในทางจริยธรรมจากสถานศึกษาหรือจากชุมชนมาประกอบการพิจารณา

กล่าวโดยสรุปได้ว่า เป็นสภาพปัญหาที่มองในประเด็นที่ว่า การมีกลไกการบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมในขณะนั้นแล้ว แต่กลไกจริยธรรมยังไม่มี ความชัดเจนและยังไม่ได้มีบทบาทในการนำมาใช้ในทางปฏิบัติเท่าที่ควร

2. ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) ถูกกำหนดให้ทำหน้าที่กำหนดค่านิยมหลัก 9 ประการ ให้ส่วนราชการ นำไปเป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรม และให้ทำหน้าที่เสนอแนะ ให้คำแนะนำส่วนราชการและในการจัดทำรายละเอียดของประมวลจริยธรรม ซึ่งตามรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับผิดชอบทั้งที่เป็นจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจริยธรรม ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างๆ ทั้งหมด รวมถึงสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา องค์การอิสระ และหน่วยงานต่างๆ ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและองค์กรมหาชน ซึ่งปัญหาของผู้จัดการแผ่นดินที่เกิดขึ้นคือ ที่ผ่านมาผู้ตรวจการแผ่นดินต้องรับผิดชอบต่อกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ที่มีความหลากหลายและแตกต่างกันทั้งเรื่องค่านิยมของมาตรฐานทางจริยธรรม ซึ่งเนื้อหาในประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้นองค์กรหรือบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะให้ทำหน้าที่เป็นกลไกในการกำกับดูแล และปฏิบัติตามจริยธรรมและสภาพบังคับกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมแต่ละส่วนมีลักษณะที่แตกต่างกัน รวมทั้งรวมทั้งมีปัญหาที่ต้องนำมาพิจารณาวินิจฉัยที่แตกต่างกันตามความหลากหลายของเป้าหมาย นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีการริเริ่มความรับผิดชอบในการพิจารณาสอบสวน ติดตาม ประเมินผลและรายงานผลการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและองค์กรต่างๆ ซึ่งมีการกิจหลายด้าน ทำให้ในการกำหนดกลไกและสภาพบังคับ รวมทั้งการแนะนำการปรับปรุงพัฒนาประมวลจริยธรรม

และการตรวจสอบกำกับดูแลการดำเนินการทางด้านจริยธรรมของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีปัญหาในการนำไปใช้ปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพและให้เป็นจริงในระบบราชการ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า เป็นสภาพปัญหาที่มองในประเด็นที่ว่า เดิมที่มีการกำหนดผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดจริยธรรมขององค์กรต่างๆ แต่มีปัญหาในทางปฏิบัติว่าผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีภารกิจความรับผิดชอบหลายด้าน ทำให้มีประสิทธิภาพและให้เป็นจริงในระบบราชการ

3. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ (ก.พ.ร.) มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะ และให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการและงานของรัฐ ซึ่งรวมถึงโครงสร้างระบบราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ซึ่งปัจจุบัน ก.พ.ร. มีบทบาทเน้นไปที่โครงสร้างและระบบราชการประสิทธิภาพและประสิทธิผลในทางปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในภาพรวมของราชการทั้งระบบ ซึ่งมีปริมาณและต้องอาศัยคุณภาพรวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการประกอบกับมีผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รับผิดชอบกำหนดค่านิยมอันเป็นมาตรฐานทางจริยธรรมและเมืองคกรกลางบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่างๆ คูแลร์รับผิดชอบในการจัดทำประมวลจริยธรรมอยู่แล้วที่ผ่านมา ก.พ.ร. จึงได้เน้นในเรื่องของการส่งเสริมสนับสนุนเช่นการสร้างคำขวัญให้ข้าราชการมีแนวคิดและค่านิยมที่ดีมีคุณธรรมมีความรับผิดชอบมุ่งเน้นการทำงานให้มีประสิทธิภาพและส่งเสริมการทำงานตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นต้น แต่ไม่ได้เน้นทางด้านกำหนดเนื้อหาในทางจริยธรรม กลไกหรือสภาพบังคับของมาตรฐานทางจริยธรรม

กล่าวโดยสรุปได้ว่า เป็นสภาพปัญหาที่มองในประเด็นที่ว่า การเมืองคกรที่ทำหน้าที่เสนอแนะในเรื่องมาตรฐานทางจริยธรรม แต่ในทางปฏิบัติยังไม่เกิดประสิทธิผลเท่าที่ควร เพราะยังไม่ได้เน้นทางด้านกำหนดเนื้อหาในทางจริยธรรม กลไกหรือสภาพบังคับของมาตรฐานทางจริยธรรม

4. องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่างๆ ได้ทำหน้าที่ในการกำหนดประมวลจริยธรรม แต่ขณะนั้นไม่มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลใดที่มีกฎหมายบัญญัติรองรับให้มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดประมวลจริยธรรมไว้โดยตรงแต่กลับมีบทบัญญัติที่เป็นที่กำหนดเพิ่มเติมจากที่มีอยู่ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเดิมโดยกำหนดให้มีหมวดที่ 5 ว่าด้วยการรักษาจรรยาข้าราชการ ไว้แทนที่จะบัญญัติหมวดที่ว่าด้วยจริยธรรมและมีบทบัญญัติบางมาตรากำหนดค่าว่าจริยธรรมไว้ แต่ไม่ได้โยงให้เห็นว่าอยู่ในส่วนหนึ่งของมาตรฐานทางจริยธรรมหรือประมวลจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กำหนดขึ้นไว้ตามรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในขณะนั้นหรือไม่อย่างไร

กล่าวโดยสรุปได้ว่า เป็นสภาพปัญหาที่มองในประเด็นที่ว่า การกำหนดประมวลจริยธรรมยังไม่ชัดเจนว่าเป็นการกำหนดไว้โดยมีกฎหมายรองรับ

5. กลไกหน่วยงานที่กำหนดขึ้นมาเพื่อดูแลขับเคลื่อนทางด้านจริยธรรม มีปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการดำเนินการ เช่น คณะกรรมการจริยธรรมกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม คณะกรรมการจริยธรรม

จังหวัด และผู้บังคับบัญชาที่รับผิดชอบดูแลในเรื่องจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนในกระทรวง กรม และจังหวัด กลไกขับเคลื่อนทางด้านจริยธรรมดังกล่าว หน่วยงานต่างๆ เหล่านี้เน้นที่บทบาทด้านการส่งเสริมจริยธรรมให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยจัดฝึกอบรมจัดสัมมนาให้ความรู้ความเข้าใจและคัดเลือกผู้มีจริยธรรมดีเด่น ประกาศยกย่องเชิดชูเกียรติเป็นส่วนใหญ่ แต่ไม่ได้เน้นบทบาทด้านการตรวจสอบ หรือดูว่ามีการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมหรือมีผู้ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมหรือไม่ แต่รอให้มีการกล่าวหาร้องเรียนแล้วจึงดำเนินการสืบสวนหาข้อเท็จจริงต่อไป มีปัญหาในความไม่ชัดเจนในนโยบายที่ให้นำพฤติกรรมทางจริยธรรมไปใช้ในขั้นตอนต่างๆ ของการบริหารงานบุคคล

กล่าวโดยสรุปได้ว่า เป็นสภาพปัญหาที่มองในประเด็นที่ว่า หน่วยงานทางด้านจริยธรรมที่มีในขณะนั้นยังมีบทบาทเพียงการส่งเสริมทางด้านจริยธรรม แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ในการตรวจสอบว่ามีการกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่

6. มีปัญหาในเรื่องข้อบังคับในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐ ประมวลจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐที่ได้กำหนดข้อบังคับไว้ ส่วนใหญ่จะกำหนดหลักไว้เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ว่าการฝ่าฝืนจริยธรรมให้ถือเป็นความผิดทางวินัย ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัย และประมวลจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐได้กำหนดขยายต่อไปโดยให้นำวิธีการดำเนินการทางวินัยและลงโทษทางวินัยมาใช้ด้วยเช่นให้ว่ากล่าวตักเตือน ส่วนข้อบังคับที่แตกต่างไปจากวินัยจะกำหนดเพิ่มเติมไว้ เช่น ให้มีการพัฒนาอบรมหรือให้ดำเนินการในทางปกครอง ตามที่เห็นสมควร และในกรณีที่ยังคงประพฤติฝ่าฝืนซ้ำอีกไม่ได้กำหนดไว้ว่าจะให้ทำอย่างไร ข้อบังคับอีกประการหนึ่งที่กำหนดไว้คือในการบริหารงานบุคคลในขั้นตอนต่างๆ ให้ใช้พฤติกรรมทางจริยธรรมของผู้นั้นไปประกอบการพิจารณาหรือกำหนดให้คำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของผู้นั้นด้วย สภาพปัญหาในที่นี้คือเมื่อมีการฝ่าฝืนจริยธรรมขึ้นผู้ที่เกี่ยวข้องจะรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นและวิธีการต่างๆ ที่ตามมาจะเป็นขั้นตอนเหมือนการดำเนินการทางวินัยที่ปฏิบัติกันมาตั้งแต่ก่อนที่จะมีการกำหนดเรื่องมาตรฐานทางจริยธรรมหรือประมวลจริยธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญจึงทำให้เรื่องจริยธรรมไม่มีสภาพบังคับที่แท้จริงในการปฏิบัติ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า เป็นสภาพปัญหาที่มองในประเด็นที่ว่า การมีกลไกการจัดการกับกรณีการฝ่าฝืนจริยธรรมให้ดำเนินการทางวินัย ทำให้การดำเนินการจริยธรรมหรือประมวลจริยธรรมไม่มีสภาพบังคับที่แท้จริงในการปฏิบัติ

7. สภาพปัญหาในการนำประมวลจริยธรรมไปใช้ในการบริหารงานบุคคลในขั้นตอนต่างๆ กล่าวคือในขั้นตอนการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการต่างๆ เกือบทุกประเภทจะกำหนดเรื่องความประพฤติไว้สองส่วน ดังนี้ ส่วนแรกเรื่องคุณสมบัติของบุคคลที่เข้าที่จะบรรจุเข้ารับราชการจะกำหนดไว้ในลักษณะคล้ายกันว่า “ไม่เป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี” “มีความซื่อสัตย์สุจริต” “ไม่เคยถูกลงโทษไล่ออกปลดออกหรือให้จากหน่วยงานของรัฐ” และ “ไม่เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ” เป็นต้น

การตรวจคุณสมบัติโดยทั่วไปจะใช้วิธีการสอบถามจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าบุคคลดังกล่าวเคยมีกรณีถูกฟ้องหรือต้องหาคดีอาญาหรือไม่ ผลเป็นอย่างไร และหากไม่เคยมีประวัติจะพิจารณาว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนทุกราย บางหน่วยงานอาจสอบถามไปทางฝ่ายปกครองหรือตำรวจพื้นที่เพื่อดูความประพฤติไปประกอบบ้าง แต่ยังคงขาดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจนเพียงพอ และสำหรับกรณีความประพฤติที่ไม่ถึงขนาด หรือไม่มีการฟ้องหรือต้องหาคดีอาญาที่ชัดเจนแล้ว ส่วนใหญ่จะให้ผ่านคุณสมบัติด้วยวิธีตรวจลักษณะนี้ เพราะเป็นในกรณีที่ผู้สมัครพิจารณาว่าไม่ผ่านคุณสมบัติกรณีความประพฤตินี้ ผู้สมัครจะฟ้อง เป็นคดีปกครอง คดีแพ่ง คดีอาญาหรือทางปกครองที่ไปตัดสินคดีไม่รับเข้ารับราชการ นอกจากนั้นกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทุกฉบับจากกำหนดรองรับไว้ว่า กรณีขาดคุณสมบัตินี้หากปรากฏในภายหลังจากบรรจุเข้ารับราชการแล้ว ให้สั่งให้ออกจากราชการได้ การตรวจคุณสมบัติในตอนที่ยังไม่บรรจุจึงไม่เข้มงวดเท่าที่ควรและไม่ได้พิจารณาความเหมาะสมของความประพฤติด้าน”เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี“ ให้เป็นไปตามมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ที่เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนที่สองเป็นเรื่องของความประพฤติที่กำหนดไว้ให้มีการวัดผลในการสอบแข่งขันหรือคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้ารับราชการ เช่น ในส่วนของข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ว่าต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรม การพิจารณาความประพฤติของผู้ที่จะเข้ารับราชการว่าเป็นไปตามมาตรฐานทางจริยธรรมที่ทางราชการกำหนดหรือต้องการหรือไม่ ยังขาดประสิทธิภาพเนื่องจากไม่สามารถตรวจสอบวัดผลคัดเลือกผู้มีมาตรฐานทางจริยธรรมเข้ารับราชการได้จริงในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานบุคคลในขั้นตอนการทดลองปฏิบัติราชการ ขั้นตอนการเลื่อนเงินเดือนและการแต่งตั้ง แม้มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการต่างๆได้กำหนดให้นำเรื่องความประพฤติมาพิจารณาก็เป็นเพียงข้อความกว้างๆ ยังไม่มีรายละเอียดแบบแผน ยังไม่มีรายละเอียดแบบประเมินวัดผลที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน หรือการให้ออกจากราชการอันเนื่องมาจากการขาดจริยธรรม จะเห็นได้จากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ามารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนต้องเป็นผู้ไม่บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคมและต้องคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย และหากภายหลังปรากฏว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติดังกล่าวหรือหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องในหน้าที่ราชการหรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการถ้าให้ผู้นั้นยังคงอยู่รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการที่ยังไม่เข้าเงื่อนไขเป็นการกระทำผิดทางวินัย กฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสามารถสั่งให้ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญทดแทนได้แต่ยังไม่มียกข้อยกเว้นหรือรับไว้ให้ชัดเจนว่าในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนประพฤติตนบกพร่องต่อมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างต่อเนื่องไม่มีสภาพบังคับถึงขั้นหากยังคงให้อยู่รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการจะต้องดำเนินการอย่างไรในทางปฏิบัติจึงต้องบังคับใช้โดยตีความว่าเข้าหลักเกณฑ์เป็นผู้ประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการซึ่งหากให้อยู่รับราชการต่อไปจะเสียหายต่อราชการตามบทบัญญัติมาตรา 110 (6) แต่โดยความเป็นจริงผู้บังคับบัญชาไม่กล้าบังคับใช้โดยอาศัยการตีความในลักษณะดังกล่าว เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายไม่มีความชัดเจนเพียงพอทำให้เสี่ยง

ต่อการถูกโต้แย้งหรือเกิดการฟ้องร้องได้โดยง่าย ทำให้ผู้ที่บกพร่องทางจริยธรรมที่มีความประพฤติไม่ถึงระดับมาตรฐานทางจริยธรรมที่รัฐต้องการจึงยังคงอยู่รับราชการต่อไปได้เรื่อยๆ ซึ่งทั้งหมดนี้ เป็นสิ่งที่เป็นสภาพปัญหา อันเป็นความเป็นมาหนึ่งทำให้เกิดการออกกฎหมายพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ขึ้นมา

กล่าวโดยสรุปได้ว่า เป็นสภาพปัญหาที่มองในประเด็นที่ว่า ในทางปฏิบัติ ณ ขณะนั้นส่วนราชการยังไม่สามารถนำเรื่องมาตรฐานจริยธรรมมาใช้กับการบริหารทรัพยากรบุคคลในการรับเข้ามาทำงานได้ ทั้งที่มีกฎหมายกำหนดไว้แล้วให้นำเรื่องจริยธรรมมาประกอบการพิจารณา

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ชุตินันท์ ประยูรชัช จันทน์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี โดยเสนอต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2561 ขั้นตอนการเสนอพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายนั้น ในขั้นการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปรากฏข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการออกกฎหมายฉบับนี้ว่า การกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรม มีที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มาตรา 219 ที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม สำหรับใช้บังคับกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หัวหน้าธุรการของศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระ อีกทั้งใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ซึ่งเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องของการกำหนดมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง จึงมีประเด็นพิจารณาต่อเนื่องกันไปว่า หากเป็นบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป เช่น ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการตุลาการ พนักงานอัยการ จะอยู่ภายใต้กฎหมายที่ว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรมฉบับใด เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวไม่อยู่ในบทบัญญัติที่ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระกำหนด

ซึ่งเมื่อพิจารณาตามมาตรา 76 วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) กำหนดให้รัฐจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม ให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการไปกำหนดเป็นประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละหน่วยงาน โดยรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดรูปแบบว่าในการตรากฎหมายว่าด้วยจริยธรรมจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติหรือเป็นกฎหมายระดับใดไว้ แต่เนื่องจากผู้ออกกฎหมายเห็นว่ากฎหมายมาตรฐานทางจริยธรรมที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับข้าราชการในแต่ละประเภทต่อไป ฉะนั้น เพื่อให้สามารถกำหนดกลไกในการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่างๆ ทำประมวลจริยธรรมของหน่วยงานของตนให้สอดคล้องกับมาตรฐานกลาง จึงจำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรมไว้เป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ในตอนแรกที่มีการร่างกฎหมายฉบับนี้ ผู้ร่างมีความมุ่งหมายจะให้มาตรฐานทางจริยธรรมใช้กับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกประเภททั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในฝ่ายบริหารและไม่ได้อยู่ในฝ่ายบริหาร แต่เมื่อมีการนำไปรับฟังความคิดเห็นจากองค์กรศาล อัยการ และองค์กรอิสระ องค์กรดังกล่าวมีความเห็นว่า ข้าราชการฝ่ายอัยการ และองค์กรอิสระไม่ควรอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากองค์กรดังกล่าวมีประมวลจริยธรรมที่

ใช้บังคับกับบุคลากรของตนเป็นการเฉพาะแล้ว ทำให้ในบทนิยาม คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไม่รวมถึง หน่วยงานราชการของรัฐสภา องค์กรอิสระ ศาล และองค์กรอัยการ สำหรับการกำหนดกรณีหากมีการฝ่าฝืน มาตรฐานทางจริยธรรม องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภท เช่น คณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) และคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (กร.) สามารถดำเนินการทางวินัยตามที่กำหนดไว้ในประมวลจริยธรรม ของแต่ละหน่วยงานได้ แต่ต่อมา ในชั้นการอภิปรายของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีผู้ตั้งข้อสังเกต เกี่ยวกับการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมว่าหากมีการฝ่าฝืนจะมีการลงโทษประการใด ซึ่งนายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรีขณะนั้น ได้ตอบข้อซักถามไว้ว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่มีบทบัญญัติกำหนดโทษผู้ที่ ฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรม เนื่องจากประสงค์ให้กฎหมายนี้มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางและถ้ามีการฝ่าฝืน หรือละเมิดมาตรฐานทางจริยธรรม องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของแต่ละหน่วยงานสามารถใช้มาตรการทาง วินัยในการดำเนินการลงโทษได้ โดยร่างกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดกลไกในการขับเคลื่อนให้มีการดำเนินการ ตามที่ได้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมไว้ ประกอบด้วย 1) การกำหนดให้คณะกรรมการมาตรฐานทาง จริยธรรม เป็นคณะกรรมการระดับชาติ ทำหน้าที่กำหนดแนวทางหรือมาตรการในการขับเคลื่อนการดำเนิน กระบวนการรักษาจริยธรรม กลไกและการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ กำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินการตามมาตรฐานทางจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐ 2) การกำหนดให้องค์กรกลาง บริหารงานบุคคลของแต่ละหน่วยงานเป็นผู้จัดทำประมวลจริยธรรม ซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถกำหนด มาตรฐานทางจริยธรรมอื่นๆ ที่สอดคล้องกับภารกิจของตนที่ควรยึดถือปฏิบัติเพิ่มเติมได้อีกตามความเหมาะสม โดยการส่งเสริมและควบคุมมาตรฐานจริยธรรมนั้น ในชั้นกรรมาธิการและในชั้นการพิจารณาของที่ประชุมสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ เห็นว่า ร่างมาตรา 20 มีเพียงมาตรการจูงใจเพียงอย่างเดียว ดังนั้น จึงเห็นชอบกับที่ผู้แทน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและผู้แทนสำนักงาน ก.พ. ที่เสนอ ให้มีมาตรการจูงใจให้มีการประพฤติตาม มาตรฐานทางจริยธรรม ควบคู่ไปกับการมีมาตรการในเชิงลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมหรือไม่ ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมไว้ด้วย⁶³

นอกจากนี้ ในการวิเคราะห์ถึงความจำเป็นในการออกกฎหมายฉบับนี้ตามนัยมาตรา 77 แห่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ได้วิเคราะห์ถึงกฎหมายฉบับนี้ก่อนประกาศใช้เป็น กฎหมายไว้ สรุปได้ดังนี้⁶⁴

1. การตราพระราชบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ คือ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2559 ที่มอบหมายให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ร่วมกับองค์กรการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ

⁶³ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *ความเป็นมาและประเด็นอภิปรายการพิจารณาพระราชบัญญัติมาตรฐานทาง จริยธรรม พ.ศ. 2562* (pdf, สำนักกรรมาธิการ 3 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 2562) 25-31, 51.

⁶⁴ เพิ่งอ้าง 78-101.

ประเภทต่างๆ รับผิดชอบดำเนินการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามมาตรา 76 วรรคสามและมาตรา 258 ข.(4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ซึ่งผู้ที่ดำเนินการเสนอกฎหมายนี้ คือ สำนักงาน ก.พ. ร่วมกับองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการ ประเภทต่างๆ จัดทำข้อเสนอการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญและเสนอ ร่างกฎหมาย ซึ่งแต่เดิมใช้ชื่อว่า ร่างพระราชบัญญัติจริยธรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา

2. กฎหมายฉบับนี้มีขึ้นเพื่อสร้างเสริมสร้างความเข้มแข็งให้การบริหารราชการแผ่นดินให้มี ประสิทธิภาพ เพื่อแก้ไขปัญหาทุจริตประพฤติมิชอบในระบบราชการ และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐ ด้านการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมและการเสริมสร้างวินัยข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงผู้บังคับบัญชาผู้นำในภาครัฐเกิดความตระหนักและมีจิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติงาน เนื่องจากข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินและการพัฒนาประเทศ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงให้มีกฎหมายเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมและธรรมาภิบาลในภาครัฐ รวมถึงการเสริมสร้างวินัยและจรรยาเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทให้มี มาตรฐานเดียวกัน

3. ในการตรากฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักการในการกำหนดประมวล จริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรม ซึ่งกำหนด มาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อใช้เป็นหลักในการจัดทำประมวลจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐสำหรับข้าราชการ การเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วประเทศที่อยู่ในหน่วยงานของรัฐของฝ่ายบริหาร แต่ไม่รวมถึงข้าราชการและ เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยธุรการของรัฐสภาองค์กรอิสระศาลและองค์กรอัยการ

4. การดำเนินการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมสามารถดำเนินการได้สองลักษณะ ได้แก่ 1) การ จัดทำกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นไปเพื่อให้สามารถบังคับใช้หรือกำหนดบทลงโทษได้ เนื่องจาก ในบางกรณีเป็นการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิ รวมถึงกระทบกับกฎหมายหรือหลักเกณฑ์และวิธีการ ในกระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลประเภทต่างๆ และ 2) การจัดทำมาตรฐาน ทางจริยธรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะเดียวกับมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาล รัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ แต่ในท้ายที่สุดผู้ออกกฎหมายจัดทำกฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติ และ เห็นว่ามีความจำเป็นต้องออกเป็นกฎหมาย เพราะหากจะใช้มาตรการทางบริหาร ซึ่งเป็นเรื่องของการ ดำเนินการที่กำหนดกรอบทิศทางงานดำเนินงาน เพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอสำหรับการกำหนดให้มีสภาพ บังคับ ที่จะบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทให้สามารถยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติที่มีมาตรฐาน เดียวกัน

5. มีการกำหนดให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐในแต่ละประเภท รวมถึง คณะกรรมการอื่นที่ทำหน้าที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลมีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่

ของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบ โดยหน่วยงานของรัฐอาจจะทำข้อกำหนดจริยธรรมใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในหน่วยงานนั้นเพิ่มเติมจากประมวลจริยธรรมให้มีความเหมาะสมแก่ภารกิจที่มีลักษณะเฉพาะของหน่วยงานของรัฐนั้นด้วยก็ได้ และกำหนดให้มีกลไกขับเคลื่อนโดยให้มีผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการรักษาจริยธรรมประจำหน่วยงานของรัฐซึ่งอาจมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และภารกิจในด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาล หรือที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลหรือคณะกรรมการและกลุ่มงานจริยธรรมประจำหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่แล้วเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินกิจกรรมการส่งเสริมสนับสนุนให้ความรู้ฝึกอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในหน่วยงานของรัฐ และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อเสริมสร้างให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม รวมทั้งกำหนดกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดจนสร้างเครือข่ายและประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนและให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานประจำปี ผ่านองค์กรการบริหารงานบุคคลเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรมและคณะรัฐมนตรีทุกปี

6. กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรมนี้ สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ในการส่งเสริมค่านิยมความมีคุณธรรมความซื่อสัตย์สุจริต และความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกำหนดให้มีประมวลจริยธรรมหรือมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งส่งผลให้ประเทศไทยมีมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมที่สอดคล้องกับหลักการองค์การกับหลักการองค์การสหประชาชาติ สอดคล้องกับเรื่องหน้าที่หลักของหน่วยงานของรัฐตามภารกิจพื้นฐานและหน้าที่ของรัฐแนวนโยบายแห่งรัฐในเรื่องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) มาตรา 76 วรรคสาม และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในเรื่องยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 ถึง พ.ศ. 2579) ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ และสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในเรื่องยุทธศาสตร์การบริหารจัดการในภาครัฐการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและธรรมาภิบาลในสังคมไทยตามแนวทางการพัฒนาในเรื่องปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานบทบาทภารกิจและคุณภาพบุคลากรภาครัฐให้มีความโปร่งใส ทันสมัย คล่องตัว มีขนาดที่เหมาะสมเกิดความคุ้มค่า ทั้งยังสอดคล้องกับแนวทางปฏิรูปประเทศ ในเรื่องแผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ในประเด็นปฏิรูประบบบริหารงานบุคคลที่สามารถดึงดูดสร้างและรักษาคนดีคนเก่งไว้ในภาครัฐตามกลยุทธ์ส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ภาครัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นการดำเนินการที่ส่งเสริมการใช้พฤติกรรมทางคุณธรรมและจริยธรรมเป็นองค์ประกอบสำคัญในการบริหารงานบุคคลและสอดคล้องกับการเสริมสร้างระบบคุณธรรมและวางมาตรการที่เหมาะสมกับเส้นทางในสายอาชีพและแผนการปฏิรูปประเทศด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งมุ่งตอบสนองต่อเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการวางกลไกป้องกันตรวจสอบและขจัดทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างเข้มงวด ซึ่งแผนการปฏิรูปประเทศด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ

มีประเด็นการปฏิรูป 4 ด้านได้แก่ ด้านการป้องกันและเฝ้าระวัง ด้านการป้องปราม ด้านการปราบปราม และด้านการบริหารจัดการ

7. เป็นพระราชบัญญัติที่มีลักษณะการใช้บังคับแบบระบบกำกับหรือติดตาม เนื่องจากเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีกลไกการขับเคลื่อนภารกิจส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม ในระดับนโยบายเพื่อเสนอแนะ วินิจฉัย ตีความ ให้ความเห็น ตลอดจนกำกับติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามมาตรฐานทางจริยธรรมและต้องมีกลไกในระดับองค์กรการบริหารงานบุคคลและระดับหน่วยงานที่เป็นผู้ปฏิบัติที่ต้องรับผิดชอบการดำเนินการในการขับเคลื่อนมาตรฐานทางจริยธรรม

8. พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ถือว่าเป็นกฎหมายที่มีการกำหนดโทษทางปกครองไว้ โดยดำเนินการตามการบริหารงานบุคคลขององค์กรการบริหารงานบุคคลแต่ละประเภท

9. ได้มีการวิเคราะห์เรื่องความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นไว้ว่า ในเรื่องมาตรฐานทางจริยธรรมปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานทางจริยธรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) โดยหน่วยงานของรัฐที่มีประมวลจริยธรรมของหน่วยงานอยู่แล้วต้องดำเนินการปรับปรุงประมวลจริยธรรมให้สอดคล้องกับมาตรฐานทางจริยธรรม รวมถึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการนำพฤติกรรมทางปกครองทางจริยธรรมไปใช้ในการระบอบการบริหารงานบุคคลด้วยเพราะเป็นแนวทางที่กำหนดขึ้นใหม่

10. ในเรื่องผลกระทบของการมีพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ มีผลกระทบที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับบุคคลในเชิงบวก ได้แก่ ทำให้เกิดภาพลักษณ์ของระบบราชการดีขึ้นส่งผลต่อความเชื่อมั่นในการลงทุนภาครัฐ ซึ่งผู้ได้รับผลกระทบเชิงบวกคือข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณธรรมจริยธรรมและประชาชนได้รับบริการที่ดีและมีมาตรฐานเกิดความเชื่อถือไว้วางใจในระบบราชการ ทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในระบบราชการและการบริหารบ้านเมืองมีเสถียรภาพ ส่วนผลกระทบเชิงลบ คือ การนำไปใช้กับการบริหารงานบุคคลบางกรณีอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้

11. การบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 หากมีการแสดงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพบางประการ ซึ่งมาตรา 26 ประกอบมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งเป็นการจำกัดเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การบังคับใช้มาตรฐานทางจริยธรรมเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

12. ประโยชน์ที่ประชาชนและสังคมจะได้รับ คือ มาตรฐานทางจริยธรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการดำเนินการดำเนินงานที่สนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมทางจริยธรรมที่เหมาะสม เช่น ให้บริการที่ดีถือประโยชน์ของประชาชน เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้ประชาชนติดต่อราชการได้สะดวก ได้รับการบริการที่ดีส่งผลให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น ในด้านเศรษฐกิจหรือสังคม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีคุณธรรมจริยธรรมย่อมจะส่งผลต่อความเชื่อมั่น ทำให้ความน่าเชื่อถือของภาครัฐมีมากขึ้น รวมถึงทำให้ภาพลักษณ์ของทางราชการดีขึ้นก็จะส่งผล

ต่อความเชื่อมั่นในการลงทุนภาครัฐ ทำให้ผู้ประกอบการของไทยและต่างประเทศตัดสินใจมาลงทุนหรือประกอบกิจการกับภาครัฐได้มากขึ้น และหากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีคุณธรรมจริยธรรม จะส่งผลให้การดำเนินงานในภาครัฐมีประสิทธิภาพและสามารถลดงบประมาณที่เกิดจากการทุจริต รวมถึงงบประมาณในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ด้วย

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การที่เสนอให้มีพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 เป็นไปเพื่อกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรม ด้วยเหตุผลที่ว่า ตามมาตรา 76 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้รัฐจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดขึ้น เพื่อให้การจัดทำประมวลของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างเรียบร้อยและมีมาตรฐานเดียวกัน โดยกำหนดให้มีหลักเกณฑ์การจัดทำประมวลจริยธรรม กระบวนการรักษาจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อเสริมสร้างให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม จึงให้มีความหมายว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรมฉบับนี้ขึ้น พร้อมกับเป็นการพัฒนากฎหมายขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาที่เห็นว่าเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เมื่อครั้งที่ยังเป็นกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

สรุปบทที่ 2 ของข้อความคิดว่าด้วยการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นการศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีที่สำคัญสามเรื่อง โดยเรื่องแรกเป็นการอธิบายถึงความหมายและความสำคัญของจริยธรรม ศึกษาทำความเข้าใจในเรื่องทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรม แนวคิดเชิงจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ แนวคิดจริยธรรมแบบดาวห้าแฉก อันเป็นการศึกษาและทำให้เข้าใจเบื้องต้นถึงความหมายและความสำคัญของจริยธรรมว่าเป็นอย่างไร ปัจจุบันมีแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมที่น่าสนใจอย่างไรบ้าง ส่วนเรื่องที่สองเป็นการศึกษาหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นการศึกษาทำความเข้าใจหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หลักมโนธรรม หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงหลักการบริหารทรัพยากรบุคคลข้าราชการพลเรือนว่ามีสาระสำคัญในแต่ละเรื่องอย่างไรบ้าง และส่วนที่สามเป็นการศึกษาถึงที่มาของมาตรฐานจริยธรรมก่อนมีพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาใช้บังคับ กับความเป็นมาของพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

ดังนั้น การศึกษาค้นคว้าในบทนี้ จึงมีความมุ่งหมายประการสำคัญในการให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี ตลอดจนหลักการทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาในการศึกษา ในการนำไปวิเคราะห์สังเคราะห์ เพื่อนำไปสู่การหาคำตอบและแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ประเด็นปัญหาที่ศึกษาที่เหมาะสมกับมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือนต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้ได้แนวทางที่เป็นประโยชน์ในการหาแนวทางที่เหมาะสมกับข้อเสนอแนวทางแก้ประเด็นปัญหาที่ศึกษา ผู้ศึกษาเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาเรื่องมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการพลเรือนของต่างประเทศ เพื่อหาแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์หาแนวทางที่เหมาะสมกับมาตรการทางกฎหมายจริยธรรมเกี่ยวกับการ

ควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการพลเรือนของไทย ซึ่งรายละเอียดของบทต่างประเทศนั้นจะได้กล่าวใน
บทถัดไป

บทที่ 3

หลักกฎหมายเกี่ยวกับการมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศ

บทนี้ผู้ศึกษาจะนำเสนอหลักกฎหมายเกี่ยวกับการมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไต้หวัน โดยเหตุผลประการสำคัญที่ผู้ศึกษาได้เลือกนำเสนอหลักกฎหมายเกี่ยวกับการมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการในต่างประเทศในประเทศดังกล่าว เนื่องจากในประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมข้าราชการที่เป็นระบบมาอย่างยาวนาน และเป็นประเทศที่สามารถยอมรับได้อย่างชัดเจนว่าเป็นที่มีความเป็นสากลและเป็นต้นแบบของการมีแนวคิดในการบัญญัติกฎหมายที่ดี สำหรับประเทศญี่ปุ่น ประเทศทางทวีปเอเชียที่มีลักษณะทางวัฒนธรรมที่ใกล้เคียงกับประเทศไทย และมีแนวคิดการจรรยาบรรณกฎหมายที่เห็นว่าน่าจะนำมาเป็นประโยชน์ที่นำมาปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทยได้ และประเทศไต้หวัน เป็นประเทศในทางทวีปเอเชียที่มีจุดเด่นที่น่าสนใจในด้านจริยธรรมที่มีความเข้มข้นในการให้ความสำคัญกับการต่อต้านการทุจริต จึงเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับระบบจริยธรรมของข้าราชการมากพอสมควร จากการศึกษาที่เป็นประเทศที่มีทั้งระบบส่งเสริมและควบคุมทางด้านจริยธรรม โดยใช้องค์กรต่างๆ ที่มีในประเทศของตนในการเป็นกลไกขับเคลื่อน โดยลำดับการนำเสนอในบทนี้จะนำเสนอข้อมูลของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไต้หวัน เริ่มจากข้อมูลโดยทั่วไปของในแต่ละประเทศ ในเรื่องระบบราชการ ต่อด้วยเนื้อหาเกี่ยวกับบทบัญญัติจริยธรรม กลไกการบังคับใช้จริยธรรมในแต่ละประเทศ และระบบอุทธรณ์ทบทวนคำสั่ง เป็นลำดับ ดังนี้

3.1 หลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการจากระบบพรรคพวก มาเป็นการใช้ระบบคุณธรรม โดยมีการปฏิรูปกฎหมายและนำกฎหมายมาเป็นเครื่องมือช่วยในการเปลี่ยนแปลงระบบดังกล่าวได้ และในขณะเดียวกันก็มีการพัฒนาพร้อมกับให้ความสำคัญในเรื่องระบบจริยธรรมข้าราชการด้วย โดยรายละเอียดในหัวข้อนี้จะนำเสนอเป็นสองส่วน คือ ส่วนระบบราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา และส่วนมาตรฐานจริยธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา ดังนี้

3.1.1 ระบบราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา

นับตั้งแต่สหรัฐอเมริกาประกาศอิสรภาพในปี ค.ศ. 1776 ระบบข้าราชการของสหรัฐอเมริกาถูกยึดโยงอยู่กับการแข่งขันเชิงอำนาจทางการเมืองและระบอบการปกครองใหม่ที่แตกต่างไปจากสมัยยุคที่เป็นอาณานิคมของอังกฤษ จุดเริ่มต้นของการมีข้าราชการในสหรัฐอเมริกากฎหมายอยู่ในบทบัญญัติว่าด้วยสมาพันธรัฐ (Articles of Confederation) ในบทบัญญัติที่ 9 ที่กำหนดให้สถานิติบัญญัติมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือข้าราชการในการจัดการกิจการของประเทศ ซึ่งภายหลังได้บัญญัติบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1801 มีข้าราชการของรัฐบาลกลางจำนวนทั้งหมดเพียง 3,000 คนเท่านั้น และจำนวนข้าราชการสังกัดมลรัฐแต่ละมลรัฐก็มีในจำนวนที่ใกล้เคียงกัน อำนาจในการ

แต่งตั้งหรือถอดถอนข้าราชการเป็นสิทธิเด็ดขาดของประธานาธิบดี จึงก่อให้เกิดระบบพรรคพวก (Spoils system) ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในขณะนั้น⁶⁵

ต่อมา ในปี ค.ศ. 1864 วุฒิสมาชิกชาร์ลส์ ซัมเนอร์ (Charles Sumner) ได้เสนอกฎหมายเพื่อใช้ในการปรับปรุงระบบราชการ โดยมีเป้าหมายที่จะล้มล้างอำนาจเด็ดขาดในการแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการ (Power of Patronage) ที่ก่อให้เกิดระบบพรรคพวกดังกล่าว และนำเสนอระบบคุณงามความดี (Merit system) แต่ขณะนั้นข้อเสนอกฎหมายดังกล่าวได้หายไปในช่วงความวุ่นวายของสงครามกลางเมือง จนกระทั่งปี ค.ศ. 1871 ได้มีกฎหมายออกมฉบับหนึ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายปรับปรุงกฎหมายข้าราชการให้ทันสมัยฉบับแรกในประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกา มีผลเป็นการก่อตั้งคณะกรรมการข้าราชการ (The Civil Service Commission) ขึ้น แม้ว่าคณะกรรมการข้าราชการจะถูกยุบลงในเวลาต่อมาไม่นาน แต่ต่อมาเมื่อเกิดกระแสในการปฏิรูปข้าราชการขึ้นมาอีกครั้ง ในที่สุดจึงมีการตรากฎหมายปฏิรูปข้าราชการในปี ค.ศ. 1883 (The Pendleton Civil Service Reform Act of 1883) ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบการแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการ มาเป็นให้ใช้ระบบคุณงามความดี (Merit system) แม้จะยังใช้บังคับแต่กับข้าราชการของรัฐบาลกลางยังไม่ครอบคลุมถึงข้าราชการระดับมลรัฐและส่วนท้องถิ่น แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของระบบข้าราชการสหรัฐอเมริกา และเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับจนกระทั่งมีการตรากฎหมายปฏิรูปข้าราชการในปี ค.ศ. 1978 (The Civil Service Reform Act of 1978) ที่เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับข้าราชการของสหรัฐอเมริกาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน⁶⁶ โดยในเวลาเริ่มแรกที่มี The Civil Service Commission คณะกรรมการดังกล่าวจะทำหน้าที่ควบคุมกฎ ระเบียบในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม และต่อมาเพิ่มเติมหน้าที่ในเรื่องการการควบคุมตรวจสอบการจ้างทั้งระบบ และรับผิดชอบการอุทธรณ์ด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวที่เป็นทั้งผู้ออกกฎและผู้ตัดสินด้วยย่อมมีลักษณะเป็นบทบาทหน้าที่ที่มีความขัดแย้งกันเอง ด้วยเหตุนี้ ในปี ค.ศ. 1978 กฎหมายฉบับปฏิรูประบบราชการ (The Civil Service Reform Act of 1978) จึงได้จัดตั้งหน่วยงานอิสระขึ้นมาแทน The Civil Service Commission รวม 3 หน่วยงาน ได้แก่⁶⁷

(1) สำนักงานบริหารบุคคล (Office of Personnel Management) หรือ OPM ในการทำหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านกำหนดนโยบาย จัดระเบียบและระบบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

(2) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection Board) หรือ MSPB ในการทำหน้าที่เกี่ยวกับการปกป้องและควบคุมดูแลให้การบริหารบุคคลในภาครัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม

⁶⁵ ปานทิพย์ พุกษาศลวิทย์, 'เสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2560) 41.

⁶⁶ เพิ่งอ้าง 42.

⁶⁷ พัชรีย์ สิโรรส และคณะ (เชิงอรรถ 49) 334-335.

(3) คณะกรรมการด้านแรงงานสัมพันธ์ (Federal Labor Relations Authority) หรือ FLRA ในการทำหน้าที่เกี่ยวกับการเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารของส่วนราชการต่างๆ กับองค์กรข้าราชการต่างๆ

เมื่อกล่าวถึงประเภทข้าราชการของสหรัฐอเมริกาสามารถแบ่งเป็นข้าราชการของรัฐบาลกลาง (Federal civil service) และข้าราชการระดับมลรัฐ (State civil service) ซึ่งข้าราชการของรัฐบาลกลาง คือ ข้าราชการทั้งฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ โดยจากข้อมูลที่รวบรวมโดย OECD รายงานว่าในปี ค.ศ. 2010 มีข้าราชการของรัฐบาลกลางทั้งสิ้น 2,038,183 คน คิดเป็นร้อยละ 14.6 ของแรงงานทั้งหมดในประเทศ โดยข้าราชการจะเข้าสู่ระบบโดยการสอบคัดเลือก อย่างไรก็ตาม ได้มีการกำหนดสิทธิพิเศษในการเข้ารับราชการให้กับทหารผ่านศึกให้เข้ามาสู่ระบบได้ง่ายกว่าบุคคลทั่วไป⁶⁸

ในเรื่องการควบคุมความประพฤติและการกระทำของข้าราชการ นั้น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีระบบการดำเนินการทางวินัยไว้ในกฎหมาย The Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) สรุปได้ว่าการดำเนินการทางวินัยของประเทศสหรัฐอเมริกา เริ่มจากการที่ต้นสังกัดมีหมายแจ้งข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา โดยต้องระบุข้อกล่าวหา เหตุผล และรายละเอียดแห่งข้อหา อย่างน้อย 30 วัน ก่อนการดำเนินคดี จากนั้นข้าราชการผู้นั้นจะมีสิทธิให้คำให้การและเสนอพยานหลักฐานภายในเวลาอันสมควร เมื่อข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้ทำคำให้การและเสนอพยานหลักฐานแล้ว ผู้ที่จะมีอำนาจวินิจฉัยในความผิด คือ ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อจำกัดในเรื่องการอุทธรณ์ โดยไม่ให้มีการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาภายในต้นสังกัดอีก และเพื่อไม่ให้ผู้กล่าวหากับผู้วินิจฉัยเรื่องดังกล่าวอยู่ในบุคคลเดียวกัน ซึ่งเมื่อข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection Board) หรือ MSPB ได้ ถ้าเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจตามกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของ MSPB ซึ่งกระบวนการพิจารณาของ MSPB ถือเป็นสิ้นสุดในฝ่ายบริหาร หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่พอใจผลการตัดสิน สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ (United States Court of Appeals for the Federal Circuit) ได้⁶⁹

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกามีระบบการบริหารงานบุคคลที่ดำเนินการโดยสำนักงานบริหารบุคคล (Office of Personnel Management) หรือ OPM และมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection Board) หรือ MSPB ทำหน้าที่ในการปกป้องและควบคุมดูแลให้การบริหารงานบุคคลในภาครัฐเป็นไปตามระบบคุณธรรม ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าข้อดีของประเทศสหรัฐอเมริกา คือ การที่มีแนวคิดที่เล็งเห็นว่าบทบาทหน้าที่เดิมขององค์กรการบริหารงานบุคคลของตนที่มีลักษณะเป็นทั้งผู้ออกกฎและผู้ที่ใช้กฎในการตัดสินด้วยยอมเป็นบทบาทหน้าที่ที่ขัดกัน จึงมีการพัฒนาการจัดตั้งองค์กรให้มีบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยการแยกบทบาทหน้าที่ที่แต่เดิมดำเนินการโดยองค์กรเดียวให้มีการแยกออกจากกัน ถือเป็น การให้หลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการของประเทศสหรัฐอเมริกาได้เป็นอย่างดี

⁶⁸ ปานทิพย์ พุกษาลวิทย์ (เชิงอรรถ 65) 42-43.

⁶⁹ สุลาวัลย์ สุขปลั่ง (เชิงอรรถ 44) 85.

3.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น ส่วนนี้ผู้ศึกษาจะได้แบ่งการนำเสนอออกเป็นสามส่วน คือ ส่วนแรกเกี่ยวกับข้อกำหนดเกี่ยวกับจริยธรรมข้าราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนที่สองเกี่ยวกับกลไกการบังคับใช้จริยธรรมข้าราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา และส่วนที่สามเกี่ยวกับระบบการอุทธรณ์ทบทวนของประเทศสหรัฐอเมริกา ดังต่อไปนี้

(1) ข้อกำหนดเกี่ยวกับจริยธรรมข้าราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา

จากการศึกษาพบว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีการกำหนดข้อกำหนดเกี่ยวกับจริยธรรมไว้เป็นประมวลจริยธรรม (Ethical codes) ซึ่งประมวลจริยธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศในยุโรป มีเนื้อหาที่มุ่งเน้นที่ความเป็นจริยธรรมทั่วไป ได้แก่ ผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์ส่วนรวม (conflict of interest) การรักษาความลับ (confidentiality) ความสามารถ (competence) และความเป็นอิสระ (independence) ส่วนที่มีความแตกต่างกันอาจมีบ้างในบางกรณี เช่น เรื่องของความลับและการรักษาความลับ ค่าธรรมเนียม และการโฆษณาทางการสื่อต่างๆ⁷⁰

ประมวลจริยธรรม (Ethical codes) ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ Code of Ethics for U.S. Government Service (United States Houses of Representatives, 2009) มีสาระสำคัญ ดังนี้⁷¹

มีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ (Any person in government service) ปฏิบัติตาม Code of Ethics for U.S. Government Service⁷²

1. จงรักภักดีต่อประเทศ (loyalty to country) ยึดหลักคุณธรรมเหนือสิ่งอื่นใด และมีความจงรักภักดีต่อชาติเหนือกว่าต่อตัวบุคคล กลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานต้นสังกัดของตน (loyalty to moral principles above persons)

2. ให้ยึดมั่นในรัฐธรรมนูญและเคารพกฎหมายของประเทศ (Uphold the Constitution and laws)

3. ให้ค่าจ้างตามผลการปฏิบัติงานและความทุ่มเทปฏิบัติงานในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย อย่างเต็มที่ และสุดความสามารถ

4. เสาะหาวิธีปฏิบัติงานให้บรรลุความสำเร็จได้โดยมีประสิทธิภาพ (efficient) และประหยัดมากขึ้น

5. ไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อบุคคลใด ไม่ว่าจะกระทำเพื่อประสงค์สิ่งใดตอบแทนหรือไม่ รวมทั้งไม่เอื้อประโยชน์ต่อบุคคลอื่นจะทำให้ส่งผลกระทบต่อการทำงานที่ราชการ

⁷⁰ วิชา มหาคุณ และคณะ (เชิงอรรด 23) 93.

⁷¹ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (เชิงอรรด 51) 11-14.

⁷² SECTION A - CODE OF ETHICS FOR GOVERNMENT SERVICE.

6. ไม่ให้คำมั่นสัญญาใด ๆ ที่จะกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ ไม่รับปากผู้ใดว่าจะกระทำการหรือไม่กระทำการใด โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ทางราชการ

7. ไม่ทำธุรกิจกับรัฐ หรือกับหน่วยงานของตน ไม่ว่าทั้งโดยทางตรงหรือทางอ้อม (no business with the Government)

8. ไม่นำข้อมูลลับของทางราชการไปใช้เพื่อการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว

9. เปิดเผยข้อมูลการทุจริตที่ตนได้รับทราบ

10. ยึดหลักความไว้วางใจจากสาธารณะโดยเคร่งครัด และตระหนักว่าการปฏิบัติราชการจะต้องอยู่บนพื้นฐานการได้รับความไว้วางใจจากสาธารณะ

นอกจากนี้ ได้มีบัญญัติสำหรับมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับฝ่ายบริหาร ตาม Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch มีทั้งหมด 14 ข้อ ดังนี้⁷³

1. ปฏิบัติหน้าที่โดยยึดมั่นในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักจริยธรรม เหนือกว่าประโยชน์ส่วนตัว (loyalty to the Constitution, laws and ethical principles above private gain)⁷⁴

2. ไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางการเงินที่มีความขัดแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งของตน⁷⁵

3. ไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกระทำความผิดทางการเงินที่มีการอาศัยข้อมูลของทางราชการที่ไม่ได้เปิดเผยให้รับทราบเป็นการทั่วไป และไม่ยินยอมให้มีการนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว⁷⁶

4. ไม่เรียกรับหรือยอมรับของขวัญ หรือสิ่งของที่มีมูลค่าจากบุคคลใด หรือไม่เรียกรับหรือยอมรับสิ่งที่เป็นผลเกี่ยวเนื่องกับตำแหน่งหน้าที่ในราชการ ไม่แสวงหาประโยชน์จากการทำธุรกิจกับราชการ หรือการกระทำกิจกรรมใด ๆ ที่หน่วยงานของตนควบคุมดูแลอยู่ หรือที่จะได้ประโยชน์จากการกระทำหรือไม่กระทำตามที่ของตน ไม่รับของขวัญ หรือของกำนัลใด ที่อาจตีมูลค่าเป็นเงินได้ นอกเหนือจากที่กำหนดจากบุคคลที่อาจมีส่วนได้ส่วนเสียจากการปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตน⁷⁷

⁷³ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (เชิงอรรถ 51) 15-20.

⁷⁴ PART 2635.101 (b) (1)—STANDARDS OF ETHICAL CONDUCT FOR EMPLOYEES OF THE EXECUTIVE BRANCH.

⁷⁵ PART 2635.101 (b) (2)—STANDARDS OF ETHICAL CONDUCT FOR EMPLOYEES OF THE EXECUTIVE BRANCH.

⁷⁶ PART 2635.101 (b) (3)—STANDARDS OF ETHICAL CONDUCT FOR EMPLOYEES OF THE EXECUTIVE BRANCH.

⁷⁷ PART 2635.101 (b) (4)—STANDARDS OF ETHICAL CONDUCT FOR EMPLOYEES OF THE EXECUTIVE BRANCH.

5. ปฏิบัติหน้าที่ของตนด้วยความอดสาหัสโดยสุจริต⁷⁸
6. ไม่ดำเนินการอันเป็นการสร้างการผูกมัดหรือรับว่าจะดำเนินการใด หรือคำสัญญาที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของตนโดยจงใจ⁷⁹
7. ไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ เพื่อการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว⁸⁰
8. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง เสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติต่อเอกชนหรือหน่วยงานเอกชนรายใดเป็นพิเศษ⁸¹
9. ปกป้องและรักษาทรัพย์สินของทางราชการ และไม่ใช่ทรัพย์สินเหล่านั้นเกินไปจากวัตถุประสงค์ของทางราชการ⁸²
10. ไม่ทำงานหรือกิจการอื่นใดนอกเหนือจากงานราชการ รวมทั้งแสวงหากิจการจ้างงานพิเศษอื่น ๆ และไม่กระทำการใดอันเป็นการขัดแย้งกับหน้าที่ความรับผิดชอบทางราชการตามอำนาจหน้าที่ของตน⁸³
11. รายงานเกี่ยวกับความสูญเสียเปล่า การฉ้อโกง และการทุจริตและประพฤติมิชอบต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง⁸⁴
12. ปฏิบัติตนเป็นพลเมืองที่ดี รวมทั้งทำหน้าที่ในการเสียภาษีตามที่กฎหมายกำหนด⁸⁵
13. ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่ให้ความเท่าเทียมกันด้านโอกาสแก่ประชาชนโดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา เพศ อายุ หรือความทุพพลภาพ⁸⁶

⁷⁸ PART 2635.101 (b) (5)—STANDARDS OF ETHICAL CONDUCT FOR EMPLOYEES OF THE EXECUTIVE BRANCH.

⁷⁹ PART 2635.101 (b) (6)—STANDARDS OF ETHICAL CONDUCT FOR EMPLOYEES OF THE EXECUTIVE BRANCH.

⁸⁰ PART 2635.101 (b) (7)—STANDARDS OF ETHICAL CONDUCT FOR EMPLOYEES OF THE EXECUTIVE BRANCH.

⁸¹ PART 2635.101 (b) (8)—STANDARDS OF ETHICAL CONDUCT FOR EMPLOYEES OF THE EXECUTIVE BRANCH.

⁸² PART 2635.101 (b) (9)—STANDARDS OF ETHICAL CONDUCT FOR EMPLOYEES OF THE EXECUTIVE BRANCH.

⁸³ PART 2635.101 (b) (10)—STANDARDS OF ETHICAL CONDUCT FOR EMPLOYEES OF THE EXECUTIVE BRANCH.

⁸⁴ PART 2635.101 (b) (11)—STANDARDS OF ETHICAL CONDUCT FOR EMPLOYEES OF THE EXECUTIVE BRANCH.

⁸⁵ PART 2635.101 (b) (12)—STANDARDS OF ETHICAL CONDUCT FOR EMPLOYEES OF THE EXECUTIVE BRANCH.

⁸⁶ PART 2635.101 (b) (13)—STANDARDS OF ETHICAL CONDUCT FOR EMPLOYEES OF THE EXECUTIVE BRANCH.

14. พยายามหลีกเลี่ยงการกระทำที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจว่าตนฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมนี้ หลีกเลี่ยงสถานการณ์ที่อาจสื่อหรือหมิ่นเหม่ต่อการฝ่าฝืนกฎหมายหรือมาตรฐานทางจริยธรรม⁸⁷

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การกำหนดเนื้อหาที่เป็นข้อกำหนดทางจริยธรรมข้าราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา มีเนื้อหาที่มุ่งเน้นที่ความเป็นจริยธรรมทั่วไป คือ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปและข้าราชการฝ่ายบริหาร (Employees of the Executive Branch) จะต้องมีความประพฤติดีตามมาตรฐานทางจริยธรรมดังนี้ ต้องจงรักภักดีต่อประเทศ เคารพในกฎหมาย ให้ค่าจ้างตามผลการปฏิบัติงาน ปฏิบัติงานให้บรรลุความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เลือกปฏิบัติและไม่เอื้อประโยชน์ ไม่ให้คำมั่นสัญญาใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ทำธุรกรรมกับภาครัฐ ไม่นำข้อมูลลับของทางราชการไปใช้เปิดเผยข้อมูลการทุจริตที่ตนได้ทราบ ยึดหลักความไว้วางใจจากสาธารณะ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการกำหนดลักษณะพฤติกรรมการกระทำที่ประเทศสหรัฐอเมริกาต้องการบังคับใช้กับข้าราชการของตน โดยมีเนื้อหาที่ครอบคลุมในเรื่องที่ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่เกี่ยวข้องกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ขัดกันระหว่างผลของตนกับส่วนรวม ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ และรักษาความลับของทางราชการ

(2) กลไกการบังคับใช้จริยธรรมข้าราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับกลไกการบังคับใช้จริยธรรมข้าราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา มีสาระสำคัญสามารถอธิบายได้ ว่า ในปี ค.ศ. 1970 สภาคองเกรสได้จัดตั้งหน่วยงานด้านจริยธรรมของรัฐบาล (Office of Government Ethics หรือ OGE) ขึ้นเป็นหน่วยงานทางด้านจริยธรรมของรัฐบาลสำหรับฝ่ายบริหาร เพื่อช่วยเหลือในโครงการด้านจริยธรรมและส่งเสริมเรื่องคุณธรรม และป้องกันเรื่องผลประโยชน์ขัดกัน สำหรับในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จะมีการจัดตั้งสำนักผู้ตรวจการ (Office of Inspector General) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความประพฤติของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนั้นๆ โดยมีกฎหมายและประมวลความประพฤติที่เป็นมาตรฐาน (Law and Code of Conduct) ที่เกี่ยวข้อง มีกฎหมายอาญาว่าด้วยผลประโยชน์ที่ขัดกัน และมีประมวลความประพฤติที่เป็นมาตรฐานมีมาตั้งแต่ ค.ศ. 1965 ซึ่งหน่วยงานต่างๆ ได้นำไปปฏิบัติอยู่แล้ว โดยสำหรับประมวลความประพฤติที่เป็นมาตรฐาน (Code of Conduct) ฉบับปัจจุบันเริ่มต้นในสมัยประธานาธิบดี Gorge W. Bush ที่ต้องการให้หน่วยงานต่างๆ ในฝ่ายบริหารมีประมวลจริยธรรมหรือประมวลความประพฤติเพียงฉบับเดียว และไม่ต้องการให้หน่วยงานต่างๆ นำไปปรับปรุงเปลี่ยนแปลงต้นแบบนั้นอีก จึงออกคำสั่งให้ OGE จัดทำประมวลความประพฤติสำหรับฝ่ายบริหารให้เป็นประมวลฉบับเดียว⁸⁸

ในการบังคับใช้กฎหมาย OGE จะไม่มีอำนาจเป็นผู้บังคับใช้โดยตรง แต่ใช้หน่วยงานของรัฐบาลที่มีอยู่แล้ว เป็นหน่วยงานในการดำเนินการสืบสวนสอบสวน ได้แก่ สำนักผู้ตรวจการในหน่วยงานต่างๆ หรือ

⁸⁷PART 2635.101 (b) (14)—STANDARDS OF ETHICAL CONDUCT FOR EMPLOYEES OF THE EXECUTIVE BRANCH.

⁸⁸ ศานิต สร้างสมวงศ์, พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์ และเสนีย์ พรหมวิวัฒน์, 'จริยธรรมในวิชาชีพทหาร' (รายงานผลการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม 2556) 16-19.

หน่วยงานสอบสวนกลางของกระทรวงยุติธรรม โดยในการดำเนินการจะพิจารณาจากเรื่องที่เกิดขึ้นว่าเป็นเรื่องประเภทใด หากระดับความผิดเข้าข่ายเป็นความผิดอาญา การดำเนินคดีต้องไปที่กระทรวงยุติธรรม ซึ่งหน่วยการสอบสวนกลาง หรือ FBI เป็นหน่วยงานช่วยเหลือในการสืบสวนสอบสวนจะดำเนินการเฉพาะคดีอุกฉกรรจ์เท่านั้น หากเป็นเรื่องประโยชน์ขัดกันอัยการอาจต้องเข้ามาดำเนินคดีนั้น ส่วนถ้าเป็นเรื่องการฝ่าฝืนประมวลความประพฤติของข้าราชการหน่วยงานต้นสังกัดจะเป็นผู้ดำเนินการทางวินัยหรือลงโทษทางบริหาร⁸⁹

ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการด้านจริยธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา จะมี OGE เป็นองค์กรในการทำหน้าที่ดำเนินการป้องกันการทุจริตเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน ควบคุมไปกับการประสานขอให้หน่วยงานอื่นที่มีอยู่แล้วของรัฐบาลสอบสวนเรื่องการฝ่าฝืนประมวลความประพฤติ นอกจากนี้หน่วยงานดังกล่าวยังมีหน้าที่ในการแนะนำแนวทางประพฤติปฏิบัติที่จะไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว ควบคุมไปด้วย โดย OGE จะประสานขอให้เจ้าหน้าที่จริยธรรมตามกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ฝึกอบรมข้าราชการในสังกัดอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะการพิจารณาบทวนข้อมูลทางการเงินตามแบบฟอร์มที่ได้รับมา ในปัจจุบัน OGE มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 6,000 คน ทั้งที่ทำงานเต็มเวลาและนอกเวลา จึงทำให้หน่วยงานต่างๆ มั่นใจได้ว่าจะมีเจ้าหน้าที่ให้คำแนะนำด้านจริยธรรม หรือการขอเข้ารับการฝึกอบรมหรือศึกษาด้านจริยธรรม⁹⁰

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา ในการบังคับใช้กฎหมายจริยธรรมข้าราชการหน่วยงานด้านจริยธรรมของรัฐบาล (Office of Government Ethics หรือ OGE) ซึ่งเป็นหน่วยงานทางด้านจริยธรรมของรัฐบาลสำหรับฝ่ายบริหาร จะไม่มีอำนาจเป็นผู้บังคับใช้โดยตรง แต่จะใช้หน่วยงานของรัฐบาลที่มีอยู่แล้ว เป็นหน่วยงานในการดำเนินการสืบสวนสอบสวน โดยพิจารณาจากเรื่องที่เกิดขึ้นว่าเป็นเรื่องประเภทใด หากระดับความผิดเข้าข่ายเป็นความผิดอาญา การดำเนินคดีต้องไปที่กระทรวงยุติธรรม ซึ่งหน่วยการสอบสวนกลาง หรือ FBI ซึ่งเป็นหน่วยงานช่วยเหลือในการสืบสวนสอบสวนจะดำเนินการเฉพาะคดีอุกฉกรรจ์เท่านั้น หากเป็นเรื่องประโยชน์ขัดกันอัยการอาจต้องเข้ามาดำเนินคดีนั้น ส่วนถ้าเป็นเรื่องการฝ่าฝืนประมวลความประพฤติของข้าราชการหน่วยงานต้นสังกัดจะเป็นผู้ดำเนินการทางวินัยหรือลงโทษทางบริหาร

(3) ระบบการอุทธรณ์บททวนของประเทศสหรัฐอเมริกา

ในกรณีหน่วยงานต่างๆ ของฝ่ายบริหารได้มีการสอบสวนกรณีมีการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรม ซึ่งจะเป็นการจัดการภายใต้ขั้นตอนตามปกติในการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีการลงโทษทางวินัยตามปกติ เช่น การตักเตือน การพักงาน การเลิกจ้าง ตามระดับความผิดนั้น และสามารถอุทธรณ์ต่อไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (the Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ได้ และหากไม่พอใจคำตัดสินของ MSPB อาจนำไปฟ้องต่อศาลรัฐบาลกลางต่อไปได้ (the Federal court system)⁹¹

⁸⁹ เฟิ่งอ่าง 16-19.

⁹⁰ เฟิ่งอ่าง 16-19.

⁹¹ Stuart Gilman, 'The Management Of Ethics and Conduct in The Public Service The United States federal government' (Organisation for Economic Co-operation and Development, Decmber 1995)

<<https://www.oecd.org/gov/ethics/2731902.htm>> สืบค้นเมื่อ 29 มกราคม 2567.

ในการการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (the Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่สำคัญในการรักษาผลประโยชน์ระหว่างสาธารณะกับสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection) ในระบบราชการ เพื่อให้สังคมเชื่อมั่นว่า การบริหารทรัพยากรภาครัฐจะเป็นไปตามระบบคุณธรรม ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองโดยมิชอบ และข้าราชการประจำจะได้รับการปกป้องจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้บริหารของส่วนราชการ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (the Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) จึงเป็นองค์กรที่มีลักษณะเป็นองค์กร “อิสระกึ่งตุลาการ” ที่มีบทบาทอยู่ในสังกัดฝ่ายบริหาร มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ซึ่งมีองค์ประกอบ อันประกอบไปด้วย กรรมการผู้ปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา 3 คน คือ ประธาน รองประธาน และกรรมการ ซึ่งประธานกรรมการนอกจากมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแล้ว ยังเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหาร (Chief Executive) ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบบริหารหน่วยงานด้วย ส่วนรองประธาน คณะกรรมการและกรรมการมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีความเท่านั้น โดยกรรมการดังกล่าวจะมีวาระการดำรงตำแหน่งจำนวนเจ็ดปีและสามารถอยู่ในตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ปัจจุบันคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (the Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ที่สนับสนุนงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (the Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ทั้งหมดประมาณ 230 คน โดยเป็นผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลคำร้องของเจ้าหน้าที่ โดยขอขยายและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (the Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) มีดังนี้ คือ 1) รับฟังและวินิจฉัยคำร้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานของรัฐ เช่น คำสั่งให้ย้าย โอน คำสั่งให้พักงาน คำสั่งลดตำแหน่ง และคำสั่งลดขั้นเงินเดือน หรือคำร้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิประโยชน์ของบุคคลภายใต้ระบบบำนาญข้าราชการและลูกจ้างและคำร้องทุกข์ของข้าราชการและลูกจ้างภายใต้กฎหมาย Whistleblower Protection Act กฎหมาย Uniformed Service Employment and Reemployment right Act และกฎหมาย Veterans Employment Opportunities Act เป็นต้น และยังมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์จากผลการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานต่างๆของรัฐ อันเป็นเรื่องที่สำคัญในการพิทักษ์ระบบคุณธรรม 2) วินิจฉัยคดีที่สำนักงานที่ปรึกษาพิเศษ (OSC) เป็นผู้ฟ้อง กรณีมีการกระทำทางการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ต้องห้ามและขัดกับกฎหมาย Hatch Act 3) ทบทวนกฎ ระเบียบที่ออกโดย Office of Personnel Management (OPM) ว่าสอดคล้องกับหลักการของระบบคุณธรรมหรือไม่ 4) ศึกษาและจัดทำรายงานเสนอประธานาธิบดี และรัฐสภาว่าระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม ปลอดภัยจากพฤติกรรมที่ต้องห้ามหรือไม่ประการใด⁹²

⁹² ศรณรงค์ นิลสาริกา, ‘ผลกระทบต่อการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2556) 97-98.

สำหรับกรณีหากต้องมีการอุทธรณ์ต่อไปอีก เพราะยังไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (the Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ในการอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ในระดับสหพันธรัฐ (The United States Court of Appeals for the federal Circuit)ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (the Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) โดยศาลอุทธรณ์ ซึ่งผู้ร้องที่ได้รับความเสียหายจากคำสั่งหรือคำวินิจฉัยอันเป็นที่สุดของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (the Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) มีสิทธิยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ ภายใน 60 วัน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งหรือคำวินิจฉัยดังกล่าว⁹³

ทั้งนี้ สำหรับการฟ้องคดีของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศหนึ่งที่ไม่ศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม เพราะในการควบคุมการใช้อำนาจของประเทศสหรัฐอเมริกามีแนวคิดว่าการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในฝ่ายบริหารจะเป็นการมอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารมากเกินไป จนไม่สามารถตรวจสอบและคานอำนาจกับฝ่ายอื่นได้ และยังขัดแย้งกับหลักการแบ่งแยกอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐ ส่วนการจะให้จัดตั้งศาลปกครองแยกออกมาเป็นศาลชำนาญพิเศษในระบบศาลคู่ โดยให้เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายตุลาการก็ไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาบัญญัติให้ศาลฎีกาสหรัฐ (The United States Supreme Court) เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ แต่อย่างไรก็ตามประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ให้การคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองอย่างสูงสุด เพราะเป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเหนือสิ่งอื่นใด ศาลยุติธรรมสหรัฐจะใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองค่อนข้างเคร่งครัดเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมุ่งเน้นไปที่กระบวนการฝ่ายปกครองในการออกคำสั่ง กฎ ระเบียบ และคำวินิจฉัย ซึ่งการควบคุมฝ่ายปกครองโดยกฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มีกำเนิดมาจากที่ศาลยุติธรรมสหรัฐใช้อำนาจควบคุมการกระทำในทางปกครองของฝ่ายปกครอง โดยหลัก Due Process of Law ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการมุ่งเน้นที่กระบวนการที่องค์กรฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกมาโดยรัฐสภาหรือกฎระเบียบที่องค์กรฝ่ายปกครองกำหนดไว้ อันเป็นการป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการวินิจฉัยหรือสั่งการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตั้งแต่การออกคำสั่ง กฎ ระเบียบ และคำวินิจฉัย⁹⁴

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกา หากมีการฝ่าฝืนจริยธรรมของข้าราชการจะเป็นการดำเนินการต่อไปโดยใช้ระบบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ จึงสามารถอุทธรณ์ต่อไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และศาลต่อไปได้

⁹³ ชมพูนุท สุขศรีมั่งมี, 'ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและคำสั่งให้ออกจากราชการต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2556) 42.

⁹⁴ ศรณรงค์ นิลสาริกา (เชิงอรรถ 92) 87.

3.2 หลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศในทวีปเอเชีย ที่มีพัฒนาการจากระบบบุคคลผู้ทำหน้าที่ให้กับทางราชการจากการทำหน้าที่ในบทบาทนักรบ มาเป็นหน้าที่เสมียนและมีการพัฒนาจนมาเป็นระบบราชการ ที่มีชนชั้นซามูไรเริ่มเข้ามาทำงานในตำแหน่งข้าราชการ และโดยระบบราชการของญี่ปุ่นในปัจจุบันเป็นระบบที่ได้รับอิทธิพลมาจากในช่วงยุคเมจิ ซึ่งเป็นช่วงที่มีความพยายามในการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความทันสมัย ที่ยังคงยึดมั่นในสถาบันพระจักรพรรดิและมีการขยายอำนาจราชสำนักให้มากขึ้น โดยในปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นยังคงมีพระจักรพรรดิเป็นประมุข แต่ไม่ได้มีบทบาทและอำนาจในทางการเมืองโดยตรง และมีระบบกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ค่อนข้างชัดเจน เช่น เรื่องวินัยและจริยธรรม ในหัวข้อนี้จะนำเสนอเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนระบบข้าราชการในประเทศญี่ปุ่น และส่วนมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการของประเทศญี่ปุ่น อธิบายได้ดังนี้

3.2.1 ระบบราชการในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ปกครองโดยระบบที่มีพระจักรพรรดิเป็นประมุขและเริ่มมีระบบข้าราชการประมาณในช่วงต้นของศตวรรษที่ 7 โดยราชสำนัก (สมัยนารา) ได้รับเอากฎหมายและรูปแบบโครงสร้างการปกครองมาจากราชวงศ์ถังของประเทศจีน ต่อมาในช่วงกลางของสมัยโทกูงาวะ (ค.ศ.1600 - 1867) หน้าที่ของชนชั้นซามูไรได้เริ่มมีการพัฒนาจากผู้ที่ทำหน้าที่เป็นนักรบมาเป็นหน้าที่เสมียนแทนและพัฒนาจนกลายเป็นการทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน จนต่อมาในสมัยที่เริ่มมีการปฏิวัติเมจิ (ค.ศ. 1868) ชนชั้นใหม่ของประเทศญี่ปุ่นได้กำเนิดขึ้นจากพวกชนชั้นซามูไรระดับล่าง ซึ่งเริ่มเข้ามาทำงานในตำแหน่งข้าราชการและเป็นผลมาจากการสถาปนาระบบข้าราชการแบบใหม่ตามแบบของทางตะวันตก⁹⁵

สำหรับระบบข้าราชการประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันเป็นระบบที่ได้รับอิทธิพลมาจากในช่วงสมัยเมจิ (ค.ศ.1868 - 1911) ซึ่งเป็นช่วงระหว่างการพยายามปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความทันสมัย ผู้นำสมัยเมจิสร้างระบบข้าราชการของรัฐบาลขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมาเป็นฐานในการเพิ่มและรักษาอำนาจของราชสำนัก ซึ่งองค์กรและข้าราชการที่สร้างขึ้นในสมัยนี้ได้พยายามยึดมั่นในสถาบันพระจักรพรรดิและขยายอำนาจของราชสำนักให้มากขึ้น⁹⁶

ในปี ค.ศ. 1878 ได้มีการสร้างสถาบันการศึกษาขึ้นมา คือ มหาวิทยาลัยโตเกียว (University of Tokyo) เพื่อเป็นสถานศึกษาสำหรับให้การศึกษาและอบรมบุคคลที่จะไปทำหน้าที่เป็นข้าราชการต่อไป โดยผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยโตเกียว จะได้รับสิทธิประโยชน์ทางสังคมมากมาย เช่น การได้รับเชิญจากทางราชสำนักให้เป็นที่ปรึกษา และหากสมัครงานในตำแหน่งข้าราชการจะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษก่อนบุคคลทั่วไปที่มาสมัครในตำแหน่งเดียวกัน ทั้งนี้ เนื่องจากชาวญี่ปุ่นมีความเชื่อว่าข้าราชการมีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับทางราชสำนัก ดังนั้น ตำแหน่งดังกล่าวจึงควรเป็นของบุคคลผู้มีความรู้และมีความสามารถ

⁹⁵ ปานทิพย์ พุกษาศลวิทย์ (เชิงอรรถ 65) 35.

⁹⁶ เฟ็งอ้าง 36.

ในระดับชาติ ซึ่งบุคคลที่สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยโตเกียวต่างได้รับการยอมรับและนับถือในทางสังคมมากว่าเป็นบุคคลผู้มีความรู้และสติปัญญาสามารถนำพาประเทศไปในทางที่เจริญได้⁹⁷

ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ข้าราชการได้รับการเสนอชื่อเข้าเป็นสมาชิกในรัฐสภา ทำให้ข้าราชการในสมัยนั้นมีอำนาจและมีความสำคัญเป็นอันมาก และในปี ค.ศ. 1937 อำนาจของข้าราชการก็มากขึ้นโดยเข้าไปมีบทบาทในทางเศรษฐกิจ มีการใช้อำนาจควบคุมของรัฐเข้าไปจัดการ อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศสหรัฐอเมริกาเข้ามามีอิทธิพลต่อประเทศญี่ปุ่นและได้ทำการเปลี่ยนแปลงหลายอย่างโดยเฉพาะการนำระบบประชาธิปไตยเข้ามาในระบบการปกครองของประเทศญี่ปุ่น เช่น การรับรองสิทธิในการรวมกลุ่มแรงงาน การให้สิทธิสตรีมากขึ้น เป็นต้น อีกทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาได้ทำลายระบบบางระบบของประเทศญี่ปุ่นที่คิดว่าเป็นสาเหตุของที่น่าไปสู่สงครามโลกครั้งที่ 2 คือ ได้ทำลายระบบทหารและระบบผูกขาดตลาดทางด้านอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจไว้กับกลุ่มบริษัทไคบริษัทหนึ่ง (Zaibutsu) ของประเทศญี่ปุ่น อย่างไรก็ตาม สหรัฐอเมริกาก็ได้เข้าไปเปลี่ยนแปลงระบบข้าราชการของประเทศญี่ปุ่นมาก ระบบราชการประเทศญี่ปุ่นยังคงดำรงอยู่รอดมาได้และยังคงรักษารูปแบบการบริหารแบบเดิมได้ แต่ต่อมาข้าราชการประเทศญี่ปุ่นมีอำนาจมากเกินไปจึงมีแนวคิดในการการปฏิรูประบบราชการของประเทศญี่ปุ่นในที่สุด ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นยังคงมีพระจักรพรรดิเป็นประมุข แต่พระจักรพรรดิมิได้มีบทบาทและอำนาจทางการเมืองโดยตรง มีเพียงหน้าที่ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามข้อเสนอของรัฐสภา และแต่งตั้งประธานศาลฎีกาตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอเท่านั้น⁹⁸ สำหรับระบบบริหารงานบุคคลของประเทศญี่ปุ่น (Personnel Management) ในปัจจุบันนี้มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) การสรรหาหรือบรรจุเข้าทำงาน จะใช้ระบบการบริหารงานบุคคลตามระดับสมรรถนะหรือคุณภาพ (Merit-based personnel management) ของเจ้าหน้าที่รัฐในภารกิจงานประจำ โดยมีสาระสำคัญคือ (ก) เจ้าหน้าที่รัฐในภารกิจงานประจำส่วนใหญ่จะได้รับการบรรจุเข้ารับตำแหน่งทันทีหลังจากที่สำเร็จการศึกษาจากสถาบันการศึกษา (ข) ระบบการคัดเลือกโดยการสอบ เช่น การทำข้อสอบ การสนทนากลุ่ม การสัมภาษณ์ จะถูกนำมาใช้สำหรับการบรรจุเข้ารับตำแหน่งนอกเหนือจากระบบตาม (ก) ที่เป็นระบบบรรจุเข้าทำงานทันทีหลังจากจบการศึกษา (ค) มีการจัดตั้งองค์กรที่เรียกว่า สำนักงานบุคลากรแห่งชาติ (The National Personnel Authority (NPA)) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการงานบุคคลภาครัฐ โดยเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางทางการเมือง และมีหน้าที่ในการดำเนินการตรวจสอบเรื่องต่าง ๆ ด้วย (ง) กระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งมีอำนาจแต่งตั้งโดยการคัดเลือกและบรรจุบุคคลตามคำแนะนำของสำนักงานบุคลากรแห่งชาติ นอกจากนี้ ยังมีการสรรหาหรือบรรจุเข้าทำงานในระดับ mid-

⁹⁷ เฟิงอ่าง 36.

⁹⁸ เฟิงอ่าง 37.

career สำหรับบุคคลที่มีประสบการณ์ด้วย และสำหรับงานหรือตำแหน่งเฉพาะที่สามารถจะมีการแต่งตั้งและจ้างงานที่มีกำหนดระยะเวลาได้⁹⁹

โดยการบริหารงานบุคคลภาครัฐของประเทศญี่ปุ่นดำเนินการโดย The National Personnel Authority (NPA) ซึ่งตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1948 โดยมี National Service Act เป็นกฎหมายหลักในการกำหนดอำนาจหน้าที่ โดย NPA ทำหน้าที่หลักดังนี้ 1. การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งและการเลื่อนขั้น 2. การจัดการสอบคัดเลือก 3. การเสนอให้มีการทบทวนอัตราค่าตอบแทน 4. การดำเนินการในโครงการฝึกอบรม 5. การจัดการในเรื่องของสภาพการทำงานและสวัสดิการ 6. การตรวจสอบเรื่องระเบียบวินัยและจริยธรรม 7. การพิจารณาอุทธรณ์ในเรื่องคำสั่งที่ออกโดยรัฐ อันมีผลกระทบต่อข้าราชการ¹⁰⁰

(2) การแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง และการลดตำแหน่ง มีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้ (ก) แต่ละกระทรวงหรือหน่วยงานจะมีอำนาจแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่ง หรือลดตำแหน่งบุคลากรภายในของตน (ข) การโยกย้ายถือเป็นเรื่องปกติในกระทรวงและหน่วยงานส่วนใหญ่ของประเทศญี่ปุ่น (ค) การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง (รองอธิบดีหรือรองผู้อำนวยการสำนักงานขึ้นไป) ต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักบุคลากรคณะรัฐมนตรี(Cabinet Personnel Bureau) และมีมติจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ง) รูปแบบของเส้นทางอาชีพ (Career Path) อาจพิจารณาแบ่งได้เป็นหลายรูปแบบ ได้แก่ 1. เส้นทางที่เป็นผู้มีความสามารถทั่วไป (generalist) 2. เส้นทางเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (specialist) 3. เส้นทางเป็นผู้บริหารระดับสูง (senior executive) 4. เส้นทางเป็นผู้จัดการระดับกลาง (middle manager) และ 5. เส้นทางเป็นผู้ช่วย (assistant) ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐแต่ละคนสามารถเลือกแนวทางการประกอบอาชีพของตนเองได้ (จ) การจัดการบุคลากรสำหรับผู้มีคุณสมบัติจะเป็นผู้บริหาร จะสามารถประเมินได้จากตำแหน่งและการมอบหมายงาน (ฉ) แม้แต่เจ้าหน้าที่ที่ถูกบรรจุโดยผลการสอบในระดับที่หนึ่งก็ต้องเริ่มต้นอาชีพจากตำแหน่งล่างสุด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีประสบการณ์ในการทำงานและสังเกตคนและการทำงานขององค์กรจากการทำงานในระดับล่างสุดก่อน (ช) เจ้าหน้าที่ที่ถูกคาดหวังให้เป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะเป็นผู้นำองค์กรในอนาคตจะได้รับมอบหมายงานจากกรม หรือสำนักงานหนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งเป็นปกติในทุก ๆ หนึ่งหรือสองปี เพื่อให้มีประสบการณ์หลากหลายและช่วยสร้างความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ¹⁰¹

สำหรับระบบเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Public Servants) ของประเทศญี่ปุ่นนั้น ตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ ปี ค.ศ. 1947 (The National Public Service 1947) แก้ไขปรับปรุงในปี ค.ศ. 2012 (The National Public Service 1947 amended by Act No. 42 of 2012) ได้ แบ่ง

⁹⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสถาบัน National Graduate Institute for Policy Studies, Online Legal Workshop on Policies, Laws and Other Measures Relating to Innovations in Science Technology, Health, and Medical Care Services (12-16 กรกฎาคม 2564) 13-14.

¹⁰⁰ ปานทิพย์ พุกษาลวิทย์ (เชิงอรธ 65) 38.

¹⁰¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสถาบัน National Graduate Institute for Policy Studies (เชิงอรธ 99) 14-15.

“ข้าราชการ” ออกเป็น 2 ประเภท แยกตามลักษณะตำแหน่งหน้าที่ ดังนี้ 1) ข้าราชการประจำ (The regular service) และ 2) ข้าราชการพิเศษ (The special service)¹⁰²สำหรับข้าราชการประจำ ตามมาตรา 2 ของพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ ปี ค.ศ. 1947 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้คํานียามว่า หมายถึง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่งที่ไม่ใช่ข้าราชการพิเศษ ข้าราชการประจำสามารถแยกได้ 3 ประเภท ได้แก่¹⁰³

(2.1) ข้าราชการที่อยู่ภายใต้กฎหมายค่าตอบแทนทั่วไป สามารถจำแนกได้เป็น 17 ประเภท โดยแต่ละประเภทมีตารางเงินเดือนของตนเอง ดังนี้ ข้าราชการงานทางปกครอง 1 (The Administrative Service I) ข้าราชการงานทางการปกครอง 2 (The Administrative Service II) ข้าราชการงานทางปกครองพิเศษ (The Specialized Administrative Service I) ข้าราชการสรรพากร (The Taxation Service) ข้าราชการเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ 1 (The Public Service I) ข้าราชการเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ 2 (The Public Service II) ข้าราชการท่าเรือ 1 (The Marine Service I) ข้าราชการท่าเรือ 2 (The Marine Service II) ข้าราชการที่ให้บริการทางการศึกษา 1 (The Educational Service I) ข้าราชการที่ให้บริการทางการศึกษา 2 (The Educational Service II) ข้าราชการที่ให้บริการทางการศึกษา 3 (The Educational Service III) ข้าราชการที่ให้บริการทางการศึกษา 4 (The Educational Service IV) ข้าราชการบริการวิจัย (The Research Service) ข้าราชการทางการแพทย์ 1 (The Medical Service I) ข้าราชการทางการแพทย์ 2 (The Medical Service II) ข้าราชการทางการแพทย์ 3 (The Medical Service III) และข้าราชการที่ทำงานด้านการออกแบบ (Designated Service) (Shitei shoku)¹⁰⁴

(2.2) ข้าราชการที่อยู่ภายใต้กฎหมายค่าตอบแทนพิเศษ (Kyuyo tokureiho shokuin) เช่น พนักงานไปรษณีย์ พนักงานการป่าไม้ พนักงานวาดรูปและแกะสลัก

(2.3) อัยการ¹⁰⁵ ส่วนข้าราชการพิเศษนั้น มาตรา 2 ของพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ ปี ค.ศ. 1947 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดไว้ว่า ได้แก่ ข้าราชการที่มีตำแหน่งบริหาร เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี คณะกรรมการของ NPA และคณะกรรมการตรวจสอบ ผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการของสำนักกฎหมาย คณะรัฐมนตรี รองผู้อำนวยการ หัวหน้าเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสำหรับจัดการเหตุการณ์วิกฤติ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตำแหน่งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง การยุบสภา กลุ่มข้าราชการบริหารในสังกัดของสำนักพระราชวัง เอกอัครราชทูตและกลุ่มข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับด้านการทูต สมาชิกของวิทยาลัยหรือสถานศึกษาของประเทศญี่ปุ่น ผู้พิพากษาและพนักงานอื่นๆ ที่สังกัดศาล ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดกระทรวงกลาโหม ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สังกัด

¹⁰² ปานทิพย์ พุกษาศลวิทย์ (เชิงอรรถ 65) 38.

¹⁰³ เฝิงอ้าง 38.

¹⁰⁴ เฝิงอ้าง 39.

¹⁰⁵ เฝิงอ้าง 39-40.

หน่วยงานนิติบุคคลทางปกครองพิเศษ เป็นต้น ทั้งนี้ พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนแห่งชาติ ปี ค.ศ. 1947 มีผลใช้บังคับกับข้าราชการประจำเท่านั้น ส่วนข้าราชการพิเศษจะไม่ต้องถูกบังคับภายใต้พระราชบัญญัตินี้¹⁰⁶

จากข้อมูลที่รวบรวมโดย OECD รายงานว่าในปี ค.ศ. 2009 มีข้าราชการทั้งสิ้นประมาณ 3.55 ล้านคน ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดราชการส่วนกลางประมาณ 647,000 คน และส่วนภูมิภาคประมาณ 2.9 ล้านคน ทั้งหมดคิดเป็นร้อยละ 6.7 ของกำลังแรงงานทั้งหมดของประเทศ ซึ่งเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก เมื่อเทียบกับสัดส่วนของข้าราชการต่อกำลังแรงงานทั้งหมดในประเทศอื่นๆ¹⁰⁷

ทั้งนี้ กฎหมายที่ใช้บังคับสำหรับข้าราชการประเภทต่าง ๆ จะแตกต่างกัน โดยพระราชบัญญัติการบริการสาธารณะแห่งชาติ (National Public Service Act) จะใช้บังคับกับภารกิจการงานประจำหรือภารกิจทั่วไป (Regular Service) ซึ่งได้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปเป็นหลัก ส่วนพระราชบัญญัติการบริการสาธารณะส่วนท้องถิ่น (Local Public Service Act) ก็จะใช้บังคับภารกิจการงานประจำหรือภารกิจทั่วไป (Regular Service) ซึ่งได้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน ตัวอย่างที่สำคัญ เช่น ระบบคัดเลือกข้าราชการภารกิจการงานประจำหรือภารกิจทั่วไปจะแตกต่างจากข้าราชการภารกิจพิเศษ หรือกฎหมายหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองและกิจกรรมอื่น ๆ ของข้าราชการ ภารกิจการงานประจำหรือภารกิจทั่วไปก็จะแตกต่างไปจากกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ของข้าราชการภารกิจพิเศษเช่นเดียวกัน¹⁰⁸

เมื่อกล่าวถึงระบบวินัยข้าราชการ (Service Discipline) ของประเทศญี่ปุ่น นั้น ข้าราชการของประเทศญี่ปุ่นมีวินัยที่สำคัญ ดังต่อไปนี้ (1) การปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่ (2) การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นผู้ดูแลรับใช้ชุมชน (3) การมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งของผู้บังคับบัญชา (4) ข้อห้ามและข้อบังคับอื่น ๆ เกี่ยวกับการนัดหยุดงาน การก่อวินาศกรรม และการดำเนินการในข้อพิพาททางแรงงาน (5) การห้ามกระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายต่อบริการสาธารณะ (6) การมีหน้าที่ในการเก็บความลับของราชการ แม้จะเกษียณอายุราชการไปแล้ว (7) การมีหน้าที่ที่ต้องจะอุทิศเวลาการทำงานทั้งหมดเพื่อการบริการสาธารณะ (8) การมีข้อจำกัดเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองและความสัมพันธ์กับองค์กรทางการเมือง (9) การแยกตัวหรือไม่เกี่ยวข้องกับบริษัทเอกชนและข้อจำกัดในการทำธุรกิจและหน้าที่อื่นที่ไม่ใช่บริการสาธารณะ¹⁰⁹ โดยการดำเนินการทางวินัย (Disciplinary Action) ข้าราชการญี่ปุ่นที่ฝ่าฝืนวินัยจะถูกดำเนินการทางวินัย ซึ่งมีโทษทางวินัยตามลำดับ จากขั้นรุนแรงที่สุดไปจนถึงขั้นต่ำ ดังต่อไปนี้ (1) การเลิกจ้าง (dismissal) อันเป็นการไล่ออกโดยไม่มีเงินบำนาญ (2) การพักการปฏิบัติหน้าที่หรือพักราชการ (suspension from duty) ซึ่งอาจมีกำหนดระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน 1 ปีโดยไม่มีเงินเดือน (3) การลด

¹⁰⁶ เฟ็งอ้าง 40.

¹⁰⁷ เฟ็งอ้าง 40-41.

¹⁰⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสถาบัน National Graduate Institute for Policy Studies (เจียงอรรด 99) 13.

¹⁰⁹ เฟ็งอ้าง 16.

เงินเดือน (reduction in pay) ซึ่งอาจมีกำหนดสูงสุดไม่เกินหนึ่งในห้าของเงินเดือนที่ได้รับ และมีกำหนดระยะเวลาสูงสุดไม่เกิน 1 ปี (4) การตำหนิหรือตักเตือน (reprimand)¹¹⁰

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นมีระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐของประเทศญี่ปุ่นที่ดำเนินการโดยหน่วยงานที่ชื่อว่า The National Personnel Authority หรือ NPA และมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งและการเลื่อนขั้น จัดการสอบคัดเลือก เสนอให้มีการทบทวนอัตราค่าตอบแทน ดำเนินการในโครงการฝึกอบรม จัดการในเรื่องของสภาพการทำงานและสวัสดิการ ตรวจสอบเรื่องวินัยและจริยธรรม และพิจารณาอุทธรณ์ในเรื่องคำสั่งที่ออกโดยรัฐ อันมีผลกระทบต่อข้าราชการ

3.2.2 กฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมของประเทศญี่ปุ่น

สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมของประเทศญี่ปุ่น นั้น ส่วนนี้ผู้ศึกษาจะได้แบ่งการนำเสนอออกเป็นสามส่วน คือ ส่วนแรกเกี่ยวกับข้อกำหนดเกี่ยวกับจริยธรรมข้าราชการของประเทศญี่ปุ่น ส่วนที่สองเกี่ยวกับกลไกการบังคับใช้จริยธรรมข้าราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา และส่วนที่สามเกี่ยวกับระบบการอุทธรณ์ทบทวนของประเทศสหรัฐอเมริกา ดังต่อไปนี้

(1) ข้อกำหนดเกี่ยวกับจริยธรรมข้าราชการของประเทศญี่ปุ่น

ตาม National Public Service Officials Ethics Code ของประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ (Public Service Official) รักษามาตรฐานทางจริยธรรมไว้ 5 ประการ ดังนี้¹¹¹

(1.1) ทำหน้าที่ให้บริการประชาชนด้วยความยุติธรรมไม่เลือกปฏิบัติ (duties with fairness)¹¹²

(1.2) แยกงานราชการกับงานส่วนตัวออกจากกัน (distinguish between public and private affairs) และไม่ใช่ตำแหน่งของตนในการหาประโยชน์ (not use positions for private gain)¹¹³

(1.3) ไม่ทำให้เกิดข้อครหาหรือความไม่ไว้วางใจ (distrust) ในการปฏิบัติหน้าที่¹¹⁴

(1.4) ปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและใช้ความพยายาม (effort) อย่างสูงสุด¹¹⁵

(1.5) ระวังเสมอว่าพฤติกรรมปฏิบัติตน อาจส่งผลต่อความน่าเชื่อถือ (trust) ในการปฏิบัติหน้าที่บริการสาธารณะแก่นอกราชการ¹¹⁶

¹¹⁰ เฟ็งอ้าง 16.

¹¹¹ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (เชิงอรธ 51) 30-31.

¹¹² Outline of the National Public Service Officials Ethics Code, I.(1).

¹¹³ Outline of the National Public Service Officials Ethics Code, I.(2).

¹¹⁴ Outline of the National Public Service Officials Ethics Code, I.(3).

¹¹⁵ Outline of the National Public Service Officials Ethics Code, I.(4).

¹¹⁶ Outline of the National Public Service Officials Ethics Code, I.(5).

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นมีการกำหนดเนื้อหาซึ่งเป็นข้อกำหนดจริยธรรมของข้าราชการไว้ โดยมีเนื้อหาในภาพรวมเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการไว้เป็นสิ่งที่ให้ข้าราชการรักษาและปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรม

(2) กลไกการบังคับใช้จริยธรรมข้าราชการของประเทศญี่ปุ่น

ในประเทศญี่ปุ่นมีหน่วยงานที่ชื่อว่า National Personnel Authority (NPA) มีหน้าที่ส่งเสริมให้เกิดความยุติธรรมขึ้นในงานบริหารบุคลากรภาครัฐ พัฒนาและรักษาบุคลากรให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของงานในภาครัฐให้สูงขึ้นด้วย รวมทั้งดูแลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤติตามข้อกำหนดทางจริยธรรมที่ได้กำหนดไว้ หากพบว่ามีการกระทำผิดจริยธรรม ผู้พบเห็นสามารถติดต่อสายด่วนจริยธรรม (Public Service Ethics Hotline) ซึ่งตั้งโดย NPA. หรือส่งรายงานไปที่หัวหน้าส่วนราชการ และให้ส่วนราชการนำเสนอเรื่องส่งให้คณะกรรมการพิจารณาด้านจริยธรรมแห่งชาติ (National Public Service Ethics Board) เป็นผู้พิจารณา National Public Service Ethics Board เป็นผู้ทำหน้าที่เสนอคณะรัฐมนตรีในการปรับปรุง National Public Service Officials Ethics Code และมีอำนาจในการติดตามสอบสวน ให้คำแนะนำปัญหาที่เกี่ยวกับจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกหน่วยงาน รวมถึงการวางมาตรการและดำเนินการตามกฎหมายกรณีที่มีการทำผิดกฎหมายจริยธรรม นอกจากนี้ในแต่ละหน่วยงานยังต้องมีตำแหน่งที่ปรึกษาทางด้านจริยธรรม (Ethics Supervisory Officer) เพื่อคอยตรวจสอบให้คำแนะนำ รวมทั้งตีความกฎหมายและการกระทำต่าง ๆ ที่อาจเกี่ยวข้องกับปัญหาเรื่องจริยธรรมของบุคลากรในหน่วยงาน¹¹⁷

กลไกการบังคับใช้โดยสรุปคือ National Public Service Ethics Act 1999 ที่กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหาย หรือนำมาซึ่งความไม่ไว้วางใจของประชาชน โดยบัญญัติให้มีการจัดทำ National Public Service Ethics Code เพื่อป้องกันการกระทำผิดที่กระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชน เช่น การรับของขวัญจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นต้น โดยกำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาด้านจริยธรรมแห่งชาติ (National Public Service Ethics Board) เป็นผู้ให้ความเห็นเกี่ยวกับ National Public Service Ethics Code และยังกำหนดให้มีการรายงานเรื่องการรับของขวัญในเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง รวมทั้งบทบาทของคณะกรรมการพิจารณาด้านจริยธรรมแห่งชาติ (National Public Service Ethics Board) และการตั้งเจ้าหน้าที่ด้านจริยธรรม (Ethics Supervisory Officer) เพื่อให้คำแนะนำและรักษาจริยธรรมในหน่วยงาน และจัดระบบเสริมสร้างจริยธรรมภายในหน่วยงานภายใต้คำแนะนำของคณะกรรมการ¹¹⁸

สำหรับกรณีมีการฝ่าฝืนกฎหมายจริยธรรมและกฎระเบียบด้านจริยธรรม จะต้องถูกลงโทษทางวินัย ตามมาตรการที่กำหนดไว้ในระเบียบของ National Personnel Authority (NPA)¹¹⁹

¹¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (เชิงอรธ 51) 32.

¹¹⁸ เพิ่งอ้าง 33-34.

¹¹⁹ Yuji Takada, *System of Ethics of Public Servants in Japan* (pdf, Secretariat of the National Public Service Ethics Board no publication date) 102.

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นวางระบบจริยธรรมของข้าราชการไว้ว่า หากมีการฝ่าฝืนจริยธรรมข้าราชการจะใช้ระบบการดำเนินการทางวินัยในการดำเนินการ โดยเริ่มจากหากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประชาชนพบการกระทำความผิดจริยธรรมให้ติดต่อสายด่วนจริยธรรม หรือส่งรายงานไปที่หัวหน้าส่วนราชการ และให้ส่วนราชการนำเสนอเรื่องส่งคณะกรรมการพิจารณาด้านจริยธรรมแห่งชาติเป็นผู้พิจารณา

(3) ระบบการอุทธรณ์ทบทวนของประเทศญี่ปุ่น

หากข้าราชการถูกลงโทษทางวินัย ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ในเรื่องที่เป็นผลร้ายต่อตนนั้นต่อ NPA ซึ่งการอุทธรณ์เป็นระบบกึ่งตุลาการ โดย NPA จะตั้ง Board of Equity ในแต่ละคดี ซึ่ง Board of Equity จะทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดีโดยวิธีการไต่สวน โดย NPA จะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ แก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกการกระทำนั้นๆ ซึ่งหาก NPA พิจารณาแล้วตัดสินว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว จะให้ความเห็นชอบ แต่หากเห็นว่าชอบด้วยกฎหมาย แต่ระดับโทษไม่เหมาะสม NPA จะแก้ไขโทษนั้น หากเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย NPA จะยกเลิกการกระทำนั้น โดยผลตัดสินหรือคำวินิจฉัยของ NPA จะเป็นที่สุดฝ่ายบริหารและอาจอุทธรณ์ได้ด้วย NPA เท่านั้น แต่สำหรับข้าราชการผู้ไม่พอใจผลคำตัดสินยังสามารถฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้¹²⁰

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นหากมีการฝ่าฝืนจริยธรรมของข้าราชการจะเป็นการดำเนินการต่อไปโดยใช้ระบบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ จึงสามารถอุทธรณ์ต่อไปยัง NPA และหากยังไม่พอใจคำตัดสินสามารถฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้

3.3 หลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือนประเทศไต้หวัน

ประเทศไต้หวันถือได้ว่าเป็นประเทศในทวีปเอเชีย ที่มีการให้ความสำคัญกับป้องกันและปรามปรามการทุจริตในประเทศเป็นอย่างมาก ในการปกครองประเทศได้มีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยเป็นรูปแบบสภา 5 ฝ่าย ในการแบ่งแยกการทำหน้าที่การบริหาร การบัญญัติกฎหมาย การตัดสินคดี การตรวจสอบและคัดเลือกข้าราชการในสังกัดของรัฐบาล และการพิจารณาความผิดของข้าราชการ โดยมีกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของสภาทั้ง 5 ฝ่าย รวมถึงข้อกำหนดในส่วนที่เกี่ยวกับจริยธรรมข้าราชการ ในหัวข้อนี้จะนำเสนอเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนระบบข้าราชการในประเทศไต้หวัน และส่วนมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการของประเทศไต้หวัน อธิบายได้ดังนี้

3.3.1 ระบบราชการประเทศไต้หวัน

ประเทศไต้หวัน (Taiwan) ในชื่อทางการเรียกว่า “สาธารณรัฐจีน” (Republic of China) ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบสาธารณรัฐ โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุข และมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะ

¹²⁰ รัชชชัย วงศ์กำ, ‘ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2557) 71-72.

รัฐบาลในการบริหารประเทศได้หัวหน้า¹²¹ โดยโครงสร้างการบริหารงานของประเทศได้หัวหน้า ตามรัฐธรรมนูญของประเทศได้หัวหน้า ได้แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยในรูปแบบสภา 5 ฝ่าย (The Five Yuan) อันมีสาระสำคัญดังนี้¹²²

(1) สภาบริหาร (The Executive Yuan) เป็นฝ่ายการบริหารประเทศสูงสุด มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานรับผิดชอบการสร้างนโยบายของชาติและทำให้เกิดผล มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศ มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี อยู่ได้ไม่เกิน 2 วาระ มีโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งออกเป็น 8 กระทรวง และอีก 28 หน่วยงานที่มาฐานะเทียบเท่ากระทรวง

(2) สภานิติบัญญัติ (The Legislative Yuan) เป็นฝ่ายการออกกฎหมายและควบคุมการทำงานของสภาบริหาร ผู้แทนของสภานิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี สภานี้มีสมัยประชุมปีละ 2 ครั้ง และมีอำนาจในการออกกฎหมายทั่วไป การรับรองคำสั่งฉุกเฉิน การตรวจสอบร่างรัฐบัญญัติงบประมาณและการตรวจสอบรายงานทางบัญชี การรับรองรัฐบัญญัติที่ออกโดยกฤษฎีกาศึกและการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

(3) สภาตุลาการ (The Judicial Yuan) เป็นฝ่ายตุลาการ เป็นสภาตุลาการสูงสุดของประเทศ ซึ่งเป็นคนละระบบกับระบบตุลาการของไต้หวัน ที่มีศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา โดยสภาตุลาการกำกับดูแลโดยกระทรวงยุติธรรม ศาลฎีกา ศาลฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการระเบียบวินัยข้าราชการ สภาตุลาการ มีประธาน รองประธาน และตุลาการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งหมดได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีผ่านความเห็นชอบของสภาควบคุม (The Control Yuan)

(4) สภาตรวจสอบและคัดเลือก (The Examination Yuan) รับผิดชอบในการสอบสวน การแต่งตั้ง การคัดเลือก การบันทึกข้อมูล การใช้จ่ายเงินของข้าราชการในสังกัดของรัฐบาล การแบ่งหน้าที่ของสภาตรวจสอบและคัดเลือกออกจากฝ่ายบริหารเป็นสิ่งที่รับรองความเป็นอิสระจากอิทธิพลของพรรคพวกเดียวกัน อำนาจนี้ได้นำมาใช้โดยสภาตรวจสอบและคัดเลือกแต่เพียงลำพังในระดับการปกครองส่วนกลาง ระบบการตรวจสอบและคัดเลือกได้นำมาใช้เป็นประโยชน์แก่พนักงานของรัฐบาลทั้งหมด ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์สูงหรือต่ำ

(5) สภาควบคุม (The Control Yuan) เป็นฝ่ายควบคุมสูงสุดของชาติมีสิทธิในการให้ความคิดเห็น การพิจารณาความผิดของข้าราชการ การว่ากล่าวตักเตือน การลงโทษ และการตรวจสอบบัญชี สภาควบคุมมีอำนาจเป็นลำดับที่สองของอำนาจการปกครองของไต้หวันที่สืบต่อกันมา 2 สภา (อีกสภาหนึ่ง คือ สภาตรวจสอบและคัดเลือก) ซึ่งถูกผสมผสานเข้ากับสภาบริหาร สภานิติบัญญัติสภาตุลาการของระบอบประชาธิปไตยทางตะวันตกในระบบการปกครองทั้ง 5 อำนาจแห่งสภา สภาควบคุมนี้จะประชุมกันเดือนละครั้ง และมีกระทรวงตรวจสอบ (Ministry of Audit) เป็นองค์กรย่อยของสภา

¹²¹ โชคสุข กรกิตติชัย, ไต้หวันกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (pdf, สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2562) 1.

¹²² เติ้งอ่าง 10.

สำหรับวินัยข้าราชการของประเทศไต้หวัน ตามกฎหมายชื่อว่า The Civil Service Performance Evaluation Act กำหนดระบบการให้รางวัลทางการบริหารและการลงโทษสำหรับข้าราชการรางวัลด้านการบริหารดังกล่าว ประกอบด้วย การยกย่องชมเชย การกล่าวยกย่องคุณงามความดี (commendation, merit citation, and major merit citation) การลงโทษ ได้แก่ การตำหนิ (eprimand, demerit, and major demerit citation) สำหรับระบบวินัยทางกฎหมายภายใต้กฎหมาย Public Functionaries Discipline Act¹²³

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ระบบราชการประเทศไต้หวัน ได้แบ่งเป็นโครงสร้างการบริหารงานอำนาจอธิปไตยในรูปแบบสภา 5 ฝ่าย (The Five Yuan) ได้แก่ สภาบริหาร เป็นสภาที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารประเทศ สภานิติบัญญัติ เป็นสภาที่ทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย ถ่วงดุลการทำงานของสภาบริหาร สภาตุลาการ เป็นสภาที่ทำหน้าที่เป็นตุลาการสูงสุดของประเทศแต่เป็นตุลาการคนละระบบกับตุลาการที่เป็นศาลโดยสภาตุลาการกำกับดูแลโดยกระทรวงยุติธรรม สภาตรวจสอบและคัดเลือก เป็นสภาที่ทำหน้าที่ในการสอบสวน การคัดเลือก และการใช้จ่ายเงินในสังกัดรัฐบาล และสภาควบคุม เป็นสภาที่ทำหน้าที่ให้ความเห็นการพิจารณาความผิดของข้าราชการ

3.3.2 กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานจริยธรรมของประเทศไต้หวัน

สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมของประเทศไต้หวันนั้น ส่วนนี้ผู้ศึกษาจะได้แบ่งการนำเสนอออกเป็นสามส่วน คือ ส่วนแรกเกี่ยวกับข้อกำหนดเกี่ยวกับจริยธรรมข้าราชการของประเทศไต้หวัน ส่วนที่สองเกี่ยวกับกลไกการบังคับใช้จริยธรรมข้าราชการของประเทศไต้หวัน และส่วนที่สามเกี่ยวกับระบบการอุทธรณ์ทบทวนของประเทศไต้หวัน ดังต่อไปนี้

(1) ข้อกำหนดเกี่ยวกับจริยธรรมข้าราชการของประเทศไต้หวัน

ตามแนวทางการปฏิบัติตามจริยธรรมสำหรับข้าราชการพลเรือน (Ethics Guideline for Civil Servants) ของไต้หวัน ซึ่งเป็นข้อกำหนดแนวทางจริยธรรมที่กำหนดขึ้นโดยสภาบริหาร (The Executive Yuan) กำหนดไว้เพื่อเป็นการประกันการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนว่าจะปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ ยุติธรรม และไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และดำรงไว้ซึ่งรักษาเกียรติศักดิ์ของทางราชการ โดยเนื้อหาข้อกำหนดไว้มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้¹²⁴

(1.1) ในประมวลนี้เน้นย้ำว่าข้าราชการจะต้องให้บริการเพื่อสาธารณประโยชน์ตามกฎหมาย และหลีกเลี่ยงความขัดแย้งต่อผลประโยชน์สาธารณประโยชน์

¹²³ Directorate-General of Personnel Administrative, Executive Yuan, 'Rewards and Punishments' (Directorate-General of Personnel Administrative, Executive Yuan) <<https://www.dgpa.gov.tw/en/archive?uid=735>> สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2567.

¹²⁴ 'Ethics Guidelines for Civil Servants Executive Yuan Republic of China' (Taiwan Pingtung Prosecutors Office) <<https://www.ptc.moj.gov.tw/media/204671/ethics-guidelines-for-civil-servants-regulations.pdf?mediaDL=true>> สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2567.

(1.2) มีการกำหนดมาตรฐานที่ชัดเจนสำหรับข้าราชการที่ต้องปฏิบัติตามเกี่ยวกับข้อจำกัดในการรับของขวัญอันมีค่า การเชิญไปรับประทานอาหารเย็น การขอร้องหรือการลอบบี้ และขั้นตอนการจัดการในกรณีที่พบความพยายามที่จะกระทำดังกล่าว

กล่าวโดยสรุปได้ว่า จากการศึกษาเห็นว่าประเทศไต้หวันได้กำหนดเนื้อหาแนวทางจริยธรรมที่ให้ข้าราชการปฏิบัติไว้โดยให้ความสำคัญกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการที่ต้องหลีกเลี่ยงความขัดแย้งต่อผลประโยชน์สาธารณะประโยชน์

(2) กลไกการบังคับใช้จริยธรรมข้าราชการของประเทศไต้หวัน

โครงสร้างระบบจริยธรรมของไต้หวัน อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานอัยการ สำนักตรวจสอบ และ Government Ethics Unit สังกัดกระทรวงยุติธรรมโดยมีลักษณะเป็นระบบที่มีทั้งส่วนที่เป็น การส่งเสริมและควบคุม หรือเป็นการป้องกันและปราบปราม กล่าวคือ มีกลไก 1) ด้านการปราบปรามการทุจริต ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานอัยการ ซึ่งสามารถสั่งการหน่วยตรวจสอบและ Government Ethics Unit ในการจัดการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับลูกจ้างของรัฐ 2) ด้านการป้องกัน โดยมี Government Ethics Unit ในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ทำหน้าที่เสนอแนวทางในการสร้างกลไกการป้องกันการทุจริตภายในหน่วยงานและทำงานร่วมกับสำนักงานอัยการและสำนักตรวจสอบ โดยอาจกล่าวได้ว่า Government Ethics Unit ที่อยู่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐมีบทบาทในการทำหน้าที่ทั้งด้านป้องกันและปราบปรามในระบบจริยธรรมของรัฐบาลไต้หวัน โดยกระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่กำหนดนโยบายด้านจริยธรรมไต้หวัน ดูแลและประเมินการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดูแลทางด้านจริยธรรมของรัฐ ให้เกิดความเป็นกลางในการดำเนินงาน¹²⁵ และเพื่อให้มีการดำเนินการตามนโยบายด้านจริยธรรม สภาบริหาร (The Executive Yuan) ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจริยธรรมกลางขึ้น¹²⁶ ซึ่งคณะกรรมการกลางดังกล่าว ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นประธานและรองประธาน มีสมาชิก 18 – 20 คน โดยมีเลขาธิการสภาบริหาร เป็นเลขานุการ หัวหน้าหน่วยงานระดับกระทรวง 13 แห่ง และบุคลากรภายนอกที่คัดเลือกมาจากภาคสังคม 3 – 5 คน ให้ทำหน้าที่พิจารณานโยบายด้านจริยธรรม การตรวจสอบการดำเนินงานด้านจริยธรรม การป้องกันและปราบปรามการทุจริต จริยธรรมในภาครัฐและเอกชน¹²⁷

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ประเทศไต้หวันมีกลไกการดำเนินการขับเคลื่อนจริยธรรม โดยมีการกำหนดองค์กรในการปฏิบัติให้มีการดำเนินการทั้งในหน้าที่การส่งเสริมจริยธรรมให้กับข้าราชการ และมีการควบคุมจริยธรรมข้าราชการกรณีมีการฝ่าฝืนอย่างเป็นระบบ

¹²⁵ ศานิต สร้างสมวงษ์, พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์ และเสนีย์ พรหมวิวัฒน์ (เชิงอรธ 88) 21.

¹²⁶ อรุณ หมั่นวงศ์, 'มาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยบูรพา 2557) 95.

¹²⁷ ศานิต สร้างสมวงษ์, พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์ และเสนีย์ พรหมวิวัฒน์ (เชิงอรธ 88) 21.

(3) ระบบการอุทธรณ์ทบทวนของประเทศไต้หวัน

ข้าราชการที่เห็นว่ามาตรการทางบริหารหรือการกระทำทางปกครองของหน่วยงานไม่เหมาะสมและอาจกระทบต่อสิทธิของตนอาจยื่นอุทธรณ์โต้แย้งอีกครั้ง ตามกฎหมายชื่อ Civil Service Protection Act โดยยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการคุ้มครองและฝึกอบรมข้าราชการพลเรือน (Civil Service Protection and Training Commission)¹²⁸

โดยตาม Civil Service Protection Act กำหนดสาระสำคัญไว้ว่า หากข้าราชการพลเรือนผู้ใดการอุทธรณ์จะต้องยื่นต่อหน่วยงานออกมาตรการที่ทำให้กระทบสิทธิของข้าราชการพลเรือน ภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับทราบมาตรการที่กระทบสิทธิของตนนั้น และหากได้รับแจ้งผลแล้วยังไม่พอใจสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์อีกครั้งต่อคณะกรรมการคุ้มครองและฝึกอบรมข้าราชการพลเรือน (Civil Service Protection and Training Commission) ได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบการพิจารณาดังกล่าว¹²⁹

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การอุทธรณ์ทบทวนของประเทศไต้หวันกำหนดให้ข้าราชการสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้ ได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองและฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนได้ หากเห็นว่ามีการใช้อำนาจที่กระทบต่อสิทธิของตน

สรุปบทที่ 3 สำหรับหลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษา 3 ประเทศ โดยใช้เกณฑ์การมีกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมของข้าราชการที่เป็นระบบมาอย่างยาวนานและเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับอย่างชัดเจนว่าเป็นประเทศที่มีความเป็นสากลและเป็นต้นแบบของการมีแนวคิดในการบัญญัติกฎหมายที่ดี ดังเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เกณฑ์ต่อมาที่ใช้ในการเลือก คือ ประเทศทางทวีปเอเชียที่มีลักษณะวัฒนธรรมที่ใกล้เคียงกับประเทศไทยและมีการจัดระบบกฎหมายที่ดี ที่เห็นว่าน่าจะนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการปรับใช้กับกฎหมายของประเทศไทยได้ โดยผู้ศึกษาเห็นว่าในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น ประเทศไต้หวัน มีจุดเด่นคือ การกำหนดข้อกำหนดจริยธรรมที่เน้นข้อที่แต่ละประเทศให้ความสำคัญที่ต้องการให้ข้าราชการของตนพึงปฏิบัติ ซึ่งแต่ละข้อค่อนข้างชัดเจนและมีจำนวนข้อกำหนดไม่มากจนเกินไป สำหรับเรื่องกลไกการบังคับข้อกำหนดทางจริยธรรมกับข้าราชการ ทั้งสามประเทศมีความเหมือนกันในเรื่องการใช้ระบบการดำเนินการทางวินัยในการกรณีพบการกระทำที่ฝ่าฝืนจริยธรรม เมื่อข้าราชการถูกลงโทษจากการฝ่าฝืนจริยธรรม จึงสามารถอุทธรณ์ต่อองค์กรที่กำหนดไว้ใช้สิทธิฟ้องศาลต่อไปได้

ดังนั้น การศึกษาค้นคว้ากฎหมายต่างประเทศในบทที่ 3 ได้ทำการศึกษาประเด็นย่อยของแต่ละประเทศ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลทั่วไปของแต่ละประเทศส่วนที่เกี่ยวกับระบบราชการ และส่วนที่เกี่ยวกับหลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศ ที่เกี่ยวกับข้อกำหนดจริยธรรม กลไกการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละประเทศ และระบบอุทธรณ์ทบทวนคำสั่ง โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการนำเป็นฐานคิดในการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลักกฎหมายในไทย และนำหลักการที่ได้จากการศึกษาในบท

¹²⁸ Directorate-General of Personnel Administrative, Executive Yuan (เชิงอรธ 123).

¹²⁹ Civil Service Protection Act, Article 78.

ต่างประเทศมาปรับใช้ในการแก้ไขข้อขัดข้องของหลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย โดยในบทถัดไปจะเป็นการศึกษาถึง “หลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย”

บทที่ 4

หลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย

บทนี้ผู้ศึกษาจะนำเสนอหลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย โดยมีการนำเสนอเป็นส่วน คือ ส่วนที่หนึ่งข้อมูลโดยทั่วไปของระบบราชการ ส่วนที่สองหลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรมในประเทศไทย ส่วนที่สาม กลไกการบังคับใช้จริยธรรมของข้าราชการในประเทศไทย และส่วนที่สี่ การตรวจสอบกรณีข้าราชการถูกผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งว่ามีการฝ่าฝืนจริยธรรมในประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วยเนื้อหาเกี่ยวกับบทบัญญัติที่เป็นข้อกำหนดทางจริยธรรม กลไกการบังคับใช้ และระบบการอุทธรณ์หรือทบทวนคำสั่ง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1 ระบบราชการในประเทศไทย

โครงสร้างข้าราชการไทยในปัจจุบันมีลักษณะซับซ้อน และมีความพยายามในการลดจำนวนข้าราชการลงโดยวิธีการต่างๆ เช่น การเกษียณก่อนอายุ (Early Retirement) การยุบหน่วยงานบางหน่วยงานเข้าด้วยกัน (Work Unit Consolidation) แต่ยังไม่สามารถลดจำนวนข้าราชการลงได้ตามจำนวนที่ต้องการ และบางโครงสร้างหน่วยงานกลับมีการขยายมากขึ้น ทำให้จำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติงานในระบบราชการมีลักษณะเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างมากขึ้น ปัจจุบันระบบราชการไทยเน้นการปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบโดยจำแนกบุคลากรตามโครงสร้างองค์กรเพื่อให้สามารถมอบหมายงานเฉพาะได้ และระบบการทำงานจะถูกกำกับด้วยกฎระเบียบและสายการบังคับบัญชา¹³⁰

ข้าราชการพลเรือน คือ บุคลากรที่ทำงานให้กับภาครัฐ ที่ประจำในแต่ละส่วนราชการ ซึ่งเป็นระบบราชการ และระบบราชการ คือ กลไกหรือเครื่องมือในการบริหารงานสาธารณะหรือของรัฐในระดับต่างๆ ที่มีระเบียบกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ เพื่อบริหารจัดการรัฐ¹³¹

นายวิชณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี และประธานกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม ได้กล่าวไว้ใน การกล่าวเปิดงานและปาฐกถาพิเศษ กิจกรรมเสริมสร้างมาตรฐานทางจริยธรรม และวินัยข้าราชการ เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2565 ที่จัดโดยสำนักงาน ก.พ. ว่า ที่ผ่านมา รัฐได้มีการประกาศใช้กฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการและการบริหารจัดการภาครัฐไว้หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่ปรับปรุงเพิ่มเติม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และต่อมาได้มีการกำหนดเรื่องวินัย (เป็นข้อปฏิบัติและข้อห้ามไม่ให้ทำ) ในพระราชบัญญัติระเบียบ

¹³⁰ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, *ระบบบริหารราชการของราชอาณาจักรไทย* (pdf, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มปป.) 181.

¹³¹ เอกวิทย์ มณีธร, *ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนของไทย* (สำนักพิมพ์เวสต์เทรต ประเทศไทย 2551) 16.

ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และปัจจุบันได้มีการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม โดยประกาศพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 เพื่อเป็นเครื่องมือสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติงานที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ราชการ¹³² ผู้ศึกษาจึงศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีรายละเอียดดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.1.1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1¹³³ ได้บัญญัติหลักการของการบริหารราชการแผ่นดินไว้ในมาตรา 3/1 วรรคหนึ่ง มีสาระสำคัญว่า การบริหารราชการต้องทำเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ในภารกิจของรัฐ ทำให้มีประสิทธิภาพคุ้มค่าเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการทำงาน ลดภารกิจที่ไม่จำเป็น กระจายภารกิจให้กับราชการส่วนท้องถิ่นเพื่ออำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชน ในการปฏิบัติงานของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามแต่ละภารกิจ

โดยบทบัญญัติดังกล่าว เป็นการแสดงให้เห็นถึงช่วงเวลาที่ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบบริหารราชการเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ที่กำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการ และเพื่อให้กระทรวงสามารถจัดการบริหารงานให้เป็นไปตามเป้าหมายได้ จึงกำหนดให้กระทรวงสามารถแยกส่วนราชการจัดตั้งเป็นหน่วยงานตามภาระหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติ และกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กัน เพื่อที่จะสามารถกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันได้ เพื่อให้งานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว รวมทั้งให้มีการประสานการปฏิบัติงาน และการใช้งบประมาณเพื่อที่จะให้การบริหารงานของทุกส่วนราชการบรรลุเป้าหมายของกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดความซ้ำซ้อน และกำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลการจัดส่วนราชการและการปรับปรุงระบบการทำงานของภาคราชการให้มีการจัดระบบราชการอย่างมีประสิทธิภาพ¹³⁴

ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน จึงได้กำหนดเป็นกฎหมายไว้เป็นกรอบให้ดำเนินการใน

¹³² สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (เชิงอรรถ 12) 2.

¹³³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1.

¹³⁴ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545.

รัฐธรรมนูญหลายมาตรา สำหรับใช้เป็นแม่บทในการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน¹³⁵ เช่น มาตรา 65¹³⁶ ที่ให้รัฐจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ หรือมาตรา 76¹³⁷ ในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานของรัฐ ที่ให้รัฐพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ ให้รัฐดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม รวมทั้งให้รัฐจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่¹³⁸ โดยในการปฏิรูปประเทศในเรื่องนี้ มาตรา 257 บัญญัติว่า ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมาย (1) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคี มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับด้านจิตใจ (2) สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรม ขจัดความเหลื่อมล้ำ (3) ประชาชนมีความสุข มีชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งนี้ การดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างน้อยให้เกิดผลตาม มาตรา 258 ข.¹³⁹ คือ (1) นำเทคโนโลยีมาใช้อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน (2) บูรณาการฐานข้อมูลของหน่วยงานรัฐเข้าด้วยกันเพื่อบริการประชาชน (3) ปรับปรุงระบบบริหารงานของรัฐและแผนกำลังคนภาครัฐให้ทันการเปลี่ยนแปลง (4) ปรับปรุงการบริหารงานบุคคลของรัฐให้คนมีความสามารถเข้ามาทำงาน (5) ปรับปรุงระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้โปร่งใส และมีกลไกป้องกันการทุจริตทุกชั้นตอน

4.1.2 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

มีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการที่ว่าการบริหารราชการต้องมุ่งประโยชน์สุขของประชาชน การกิจของรัฐต้องเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า ขั้นตอนที่มีไม่เกินความจำเป็น ปรับปรุงการกิจส่วนราชการให้ทันสถานการณ์ ทำให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวมทั้งมีการประเมินผลการทำงานอย่างสม่ำเสมอ¹⁴⁰

สำหรับประเทศไทย มีสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจสำคัญในการส่งเสริมธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในภาครัฐ โดยผลักดันการปฏิบัติราชการของหน่วยงานรัฐให้มีระดับธรรมาภิบาลเทียบเท่ามาตรฐานสากล จึงได้มุ่งเน้นและส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐมีความรู้เกี่ยวกับธรรมาภิบาลของการ

¹³⁵ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน, แผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (มีนาคม 2561) 1.

¹³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65.

¹³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76.

¹³⁸ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (เชิงอรธ 135) 1.

¹³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

¹⁴⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ 2549) 2.

บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมสู่มาตรฐานสากล โดยหลักธรรมาภิบาลที่สำนักงาน ก.พ.ร. ได้นำมาเป็นหลักสำคัญในการกำหนดนโยบายเพื่อเป็นกรอบในการดำเนินการและการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หลักธรรมาภิบาลประกอบด้วย 10 องค์ประกอบ ดังนี้¹⁴¹

(1) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) คือ ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณดำเนินการ รวมถึงสามารถเทียบเคียงกับส่วนราชการหรือหน่วยงานที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันและมีผลการปฏิบัติงานในระดับที่เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน ซึ่งการปฏิบัติราชการจะต้องมีทิศทางและเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการการทำงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึงมีการติดตามประเมินผล และพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

(2) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) คือ การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดี ที่มี การออกแบบกระบวนการปฏิบัติงาน โดยใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสมให้องค์กรสามารถใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุน แรงงานและเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการทำงานตามภารกิจ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม

(3) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) คือ การให้บริการที่สามารถดำเนินการได้ภายในเวลาที่กำหนด และสร้างความเชื่อมั่น ความไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้เสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่าง

(4) หลักการรับผิดชอบ (Accountability) คือ การแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ และผลงานต่อเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยความรับผิดชอบนั้นควรอยู่ในระดับที่สนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ รวมทั้งการแสดงถึงความสำนึกในการรับผิดชอบต่อปัญหาสาธารณะ

(5) หลักความโปร่งใส (Transparency) คือ กระบวนการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา ชี้แจงได้ เมื่อมีข้อสงสัยและสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายได้ โดยประชาชนสามารถทราบทุกขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการต่างๆ และตรวจสอบได้

(6) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) คือ กระบวนการที่ข้าราชการ ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มมีโอกาสได้เข้าร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ เสนอปัญหาหรือประเด็นที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิด ร่วมแก้ปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และร่วมการพัฒนา

(7) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การถ่ายโอนอำนาจการตัดสินใจ ทรัพยากร และภารกิจ จากราชการส่วนกลางให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น และประชาชนดำเนินการแทน โดยมีอิสระตามสมควร รวมถึงการมอบอำนาจและความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่บุคลากร โดยมุ่งเน้นการสร้าง ความพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสีย การปรับปรุงกระบวนการเพื่อผลการดำเนินงานที่ดีของส่วนราชการ

¹⁴¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ, คู่มือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน (pdf, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ 2560) 6-7.

(8) หลักนิติธรรม (Rule of Law) คือ การใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้มีส่วนได้เสีย

(9) หลักความเสมอภาค (Equity) คือ การได้รับการปฏิบัติและได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการแบ่งแยก ชายหรือหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และอื่นๆ

(10) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) คือ การหาข้อตกลงทั่วไปในกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เกิดจากการใช้กระบวนการหาข้อคิดเห็นจากกลุ่มที่ได้รับประโยชน์และเสียประโยชน์ ซึ่งต้องไม่มีข้อคัดค้านที่ยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ โดยฉันทามติไม่จำเป็นต้องเป็นความเห็นพ้องโดยเอกฉันท์เสมอไป

4.1.3 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีการกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการรักษาวินัยและโทษทางวินัย ไว้สำหรับบังคับใช้กับข้าราชการซึ่งเป็นผู้ทำงานของทางราชการ เพื่อให้การทำงานเกิดผลดีแก่ราชการและประชาชน อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าต่อไป อีกทั้งเพื่อเป็นกรอบกำหนดให้ข้าราชการจะต้องวางตนให้เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชน โดยการรักษาวินัย คือ การที่ข้าราชการพลเรือนปฏิบัติตามวินัยที่กำหนดไว้ ตามมาตรา 80 และหมายความรวมถึงการที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องส่งเสริมและดูแลระมัดระวังให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ที่กระทำผิดวินัย ทั้งนี้ ถ้าข้าราชการพลเรือนผู้ใดไม่รักษาวินัย หรือไม่ทำตามข้อปฏิบัติหรือฝ่าฝืนข้อห้ามทางวินัยที่กำหนดไว้ ก็จะเป็นผู้กระทำผิดวินัย ซึ่งจะต้องได้รับโทษทางวินัยสถานใดสถานหนึ่ง เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษ โดยมาตรา 88 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ระบุโทษทางวินัยไว้ มี 5 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก¹⁴²

โดยเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หมวด 5 วินัยและการรักษาวินัย พระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการบัญญัติข้อกำหนดวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือนเพื่อใช้ในการควบคุมความประพฤติข้าราชการ โดยกำหนดไว้ว่าต้องกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้ โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ซึ่งการกระทำอันเป็นข้อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีกำหนดไว้ในมาตรา 81 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเป็นข้าราชการพลเรือนต้องสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีกำหนดในมาตรา 82 ข้าราชการพลเรือนต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติ ดังนี้¹⁴³

¹⁴² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 80 และมาตรา 88.

¹⁴³ กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, *คู่มือวินัยและการรักษาวินัย* (pdf, สำนักบริหารกลาง กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ 2562) 6-13.

(1) ต้องทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม โดยหากฝ่าฝืนจะเป็นความผิดฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม มีแนวทางพิจารณาคือ มีหน้าที่ราชการ แต่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม

(2) ต้องทำหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ บทบัญญัติมาตรานี้มีจุดมุ่งหมาย เพื่อต้องการให้ข้าราชการพลเรือนตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย การที่จะผิดวินัยตามมาตรานี้หรือไม่นั้น ไม่จำเป็นต้องคำนึงว่าจะต้อง เป็นการทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการหรือไม่ หากข้อเท็จจริงฟังได้ว่า เป็นการไม่ทำหน้าที่ราชการ ให้เป็นไปตามกฎหมาย แม้ไม่เกิดความเสียหายก็เป็นความผิดตามบทบัญญัติมาตรานี้แล้ว ซึ่งความผิด ตามมาตรานี้ มีลักษณะที่เป็นความผิด 2 ฐาน คือ ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล มีแนวทางการพิจารณา ว่าต้องเป็นกรณีมีหน้าที่ราชการ แต่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กับฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ มีแนวทางการพิจารณา คือ การมีหน้าที่ต้องปฏิบัติในฐานะที่เป็นข้าราชการ หรือภายใต้ระเบียบแบบแผน แต่ไม่ปฏิบัติตาม

(3) ต้องทำหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วย ความตั้งใจ อุตสาหะเอาใจใส่ รักษาประโยชน์ของทางราชการ บทบัญญัตินี้มีจุดมุ่งหมายให้ข้าราชการทำหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล การปฏิบัติให้ได้ผลเช่นนี้ต้องใช้ความตั้งใจ ความทุ่มเท และ ความศรัทธาเริ่มสร้างสรรค์ โดยมุ่งให้เกิดผลสำเร็จและได้ผลดีเป็นสำคัญ ไม่ใช่ทำแบบให้เสร็จๆ ไป และมีจุดมุ่งหมายให้มีพฤติกรรมที่ดีในการทำงาน ซึ่งจะเป็นความผิดฐานนี้ได้ มีแนวทางการพิจารณา คือ มีหน้าที่ราชการ แต่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยเอาความเอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ

(4) ต้องทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการทำตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ จะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่ง และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายังยืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเช่นเดิม ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม บทบัญญัติมาตรานี้มีจุดมุ่งหมายต้องการให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ที่สั่งการในหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย เพราะในการปฏิบัติงานราชการผู้บังคับบัญชาไม่อาจทำได้ด้วยตนเองโดยลำพังได้ จึงต้องมีการมอบหมายหน้าที่ให้ผู้ใต้บังคับบัญชา เว้นแต่กรณีที่ผู้ใต้บังคับบัญชาเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ เท่านั้นที่ขอให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งได้ ความผิดฐานขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชา มีแนวทางการพิจารณา ดังนี้ มีคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการสั่งในหน้าที่ราชการ แต่มีเจตนาไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง

(5) ต้องอุทิศเวลาให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการไม่ได้ บทบัญญัตินี้มีจุดมุ่งหมายต้องการให้ข้าราชการซึ่งเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ อุทิศเวลาให้แก่ราชการโดยยึดถือ

ประโยชน์สาธารณะเหนือสิ่งอื่นใด พร้อมทั้งจะปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ตลอดเวลา เพื่อให้การบริการสาธารณะ มีความต่อเนื่องและตอบสนองความต้องการของประชาชน การจะเป็นความผิดฐานละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ มีแนวทางการพิจารณา คือ มีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติ และไม่อุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ

(6) ต้องรักษาความลับของทางราชการ บทบัญญัตินี้มีจุดมุ่งหมายต้องการให้ข้าราชการที่ได้ทราบความลับ ของทางราชการ ไม่ว่าจะเป็นการทราบมาโดยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน หรือทางอื่นใด ผู้นั้นต้องรักษาความลับนั้นไว้ หากมีการเปิดเผยความลับอาจเสียหายแก่ราชการได้ ความผิดฐานเปิดเผยความลับของทางราชการ มีแนวทางการพิจารณา คือ มีความลับของทางราชการและมีการนำความลับของทางราชการไปเปิดเผย

(7) ต้องสุภาพเรียบร้อย มีความสามัคคีและต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการ ระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติงาน บทบัญญัตินี้มีจุดมุ่งหมายต้องการให้ข้าราชการประพฤติปฏิบัติต่อข้าราชการและผู้ร่วมปฏิบัติราชการด้วยกัน โดยให้สุภาพเรียบร้อยต่อกัน รักษาความสามัคคี และช่วยเหลือกันในการทำงาน ความผิดฐานไม่สุภาพเรียบร้อย ไม่รักษาความสามัคคีและไม่ช่วยเหลือกัน ในการปฏิบัติราชการ ระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ มีแนวทางการพิจารณา คือ เป็นกรณีมีการกระทำในลักษณะไม่สุภาพเรียบร้อย ไม่ความสามัคคี ไม่ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในระหว่างข้าราชการและผู้ร่วมปฏิบัติงาน

(8) ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชนและต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย โดยบทบัญญัตินี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการให้ข้าราชการมีความเป็นกลางทางการเมือง เพื่อที่จะได้ปฏิบัติงานของทางราชการได้สำเร็จลงด้วยดี โดยต้องไม่หวั่นไหวต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ซึ่งมีแนวทางการพิจารณา การจะเป็นความผิดฐานนี้ คือ ต้องเป็นการปฏิบัติภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน และมีการวางตนไม่เป็นกลางทางการเมืองในการทำหน้าที่ราชการ

(9) ต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน บทบัญญัตินี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมความประพฤติของข้าราชการ ให้เหมาะสมเป็นที่ยกย่องชมเชยของประชาชน เพราะข้าราชการอยู่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีส่วนสร้างภาพลักษณ์ให้แก่ราชการ และเป็นผู้มีความสัมพันธ์ปฏิบัติงานใกล้ชิดกับประชาชน การจะเป็นความผิดทางวินัยตามมาตรานี้จึงจะต้องเป็นการกระทำโดยเจตนา เป็นเรื่องเสื่อมเสียชื่อเสียงของตนหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน และเป็นเรื่องที่สังคมรังเกียจไม่ว่าจะกระทำในเวลาหรือนอกเวลาราชการ ถ้าเกิดความเสื่อมเสียต่อชื่อเสียงของตนหรือของตำแหน่งหน้าที่จนเป็นที่รังเกียจของสังคมก็เป็นความผิด

ทั้งนี้ นอกจากข้าราชการพลเรือนทุกคนต้องกระทำตามข้อกำหนดวินัย อันเป็นข้อปฏิบัติแล้ว จะต้องห้ามกระทำการอันเป็นห้ามปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ. 2551 ด้วย เพราะหากฝ่าฝืนข้อห้ามปฏิบัติ ข้าราชการผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย โดยมีบัญญัติเรื่องนี้ไว้ตามมาตรา 83 ดังนี้¹⁴⁴

1. ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา บทบัญญัตินี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อห้ามข้าราชการรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา เนื่องจากผู้บังคับบัญชาควรที่จะต้องได้รับข้อมูลที่ถูกต้องตรงกับความจริงซึ่งจะส่งผลต่อการบริหารงานและการตัดสินใจ โดยความผิดฐานนี้ มีแนวทางการพิจารณา คือ ต้องมีการรายงานและมีการรายงานที่เป็นเท็จต่อผู้บังคับบัญชา

2. ต้องไม่ปฏิบัติราชการอันเป็นการกระทำการข่มผู้บังคับบัญชาเหนือตน บทบัญญัตินี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ข้าราชการมีการเสนอเรื่องต่อผู้บังคับบัญชาเหนือตนตามลำดับชั้นเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้กลั่นกรอง ตรวจสอบการปฏิบัติ และป้องกันความผิดพลาด ซึ่งความผิดฐานนี้ มีแนวทางการพิจารณา คือ เป็นการปฏิบัติราชการ เป็นการกระทำการข่มผู้บังคับบัญชาเหนือตน

3. ต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ บทบัญญัตินี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ข้าราชการไม่ใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ซึ่งการหาประโยชน์ที่จะเป็นความผิดนี้จะต้องมีการอาศัยหรือให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการไปใช้หาประโยชน์ด้วย ดังนั้น การหาประโยชน์กับอำนาจหน้าที่ จึงต้องมีส่วนสัมพันธ์กัน แต่ไม่จำเป็นต้องเป็นการหาประโยชน์ด้วยการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ ซึ่งความผิดฐานอาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น มีแนวทางการพิจารณา คือ การอาศัยอำนาจหน้าที่ได้ต้องมีหน้าที่ก่อน และได้ทำการหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น โดยอาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจนั้น

4. ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ บทบัญญัตินี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ข้าราชการตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวัง มีแนวทางการพิจารณา คือ มีหน้าที่ราชการ และมีการกระทำประมาทเลินเล่อไม่รอบคอบในสิ่งที่ควรกระทำ

5. ต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน บทบัญญัตินี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อไม่ให้ข้าราชการใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตน แสวงหาประโยชน์หรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์ การหาประโยชน์ที่จะเป็นความผิดนี้ มีแนวทางการพิจารณา คือ เป็นกระทำหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาประโยชน์ ซึ่งอาจทำให้เสียต่อความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน ข้อนี้แยกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ อาจทำให้เสียความเที่ยงธรรม กับอาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ

6. ต้องไม่เป็นการจัดการหรือผู้จัดการหรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท บทบัญญัตินี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ข้าราชการตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความอดสาหัส เอาใจใส่ ทุ่มเทในการทำงานราชการอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม การที่ข้าราชการเป็นกรรมการหุ้นส่วน ผู้ถือหุ้น หรือที่ปรึกษาในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท โดยมีได้เข้าไปจัดการงานในบริษัท ไม่เป็นการต้องห้ามตามนี้ ดังนั้น ข้าราชการจึงเป็นกรรมการ หุ้นส่วน ผู้ถือหุ้นหรือที่ปรึกษาในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

¹⁴⁴ เพิ่งอ้าง 14-18.

ได้ ทั้งนี้ ข้าราชการต้องไม่ละทิ้งหน้าที่ราชการหรืออาศัยอำนาจหน้าที่ราชการไปหาประโยชน์ในกิจการดังกล่าว โดยความผิดฐานนี้ มีแนวทางการพิจารณา คือ การเป็นกรรมการผู้จัดการหรือผู้จัดการหรือดำรงตำแหน่งอื่นใดในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

7. ต้องไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการกลั่นแกล้ง กดขี่ หรือข่มเหงกันในการปฏิบัติ บทบัญญัตินี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ข้าราชการที่อยู่ร่วมกันในหน่วยงานและปฏิบัติราชการร่วมกัน นอกจากจะต้องมีความสามัคคีแล้ว ยังจะต้องไม่กลั่นแกล้งกันในการปฏิบัติราชการด้วย ซึ่งความผิดฐานนี้ มีแนวทางการพิจารณา คือ ต้องไม่หาความไม่ดีใส่ร้ายหรือหาอุบายให้ร้ายโดยวิธีต่าง ๆ ซึ่งเป็นการกระทำในการทำงานราชการ

8. ต้องไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ปัจจุบันมีการออกกฎ ก.พ. ว่าด้วยการกระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ พ.ศ. 2553 โดยกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำการประการใด โดยผู้ถูกระทำมิได้ยินยอม หรือทำให้ผู้ถูกระทำเดือดร้อนรำคาญ ถือว่าเป็นการกระทำอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ ซึ่งการเป็นความผิดตามมาตรานี้ คือ เป็นกระทำการด้วยการสัมผัสทางกายที่มีลักษณะส่อไปในทางเพศ หรือกระทำการด้วยวาจาที่ส่อไปในทางเพศ ตามลักษณะที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ดังกล่าว

9. ต้องไม่ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ บทบัญญัตินี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ข้าราชการสำนึกถึงหน้าที่ สร้างความเลื่อมใสศรัทธาให้เกิดแก่ประชาชน มีแนวทางการพิจารณาว่าเข้าข่ายเป็นความผิดฐานนี้ คือ มีการสบประมาท ดูถูกว่าไม่ดี ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ เป็นการกระทำในฐานะที่เป็นข้าราชการ ทำให้มีผลเสียกระทบถึงภาพพจน์ส่วนรวมของข้าราชการหรือทางราชการ และต้องมีเจตนาหรือจงใจที่จะกระทำ

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 สำหรับบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมและส่งเสริมกำกับพฤติกรรม นอกจากจะมีข้อปฏิบัติและข้อห้ามปฏิบัติของข้าราชการ ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนย่อมมีความผิดทางวินัย ดังที่นำเสนอไปข้างต้นแล้วนั้น ในพระราชบัญญัติยังมีการกำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ไว้ 4 กรณี ในมาตรา 85 ดังนี้¹⁴⁵

1. มีการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต ซึ่งบทบัญญัตินี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ข้าราชการพึงปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยเป็นไปตามกฎหมาย อีกทั้งป้องกันไม่ให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ ซึ่งในการพิจารณาความผิดกรณีนี้ จะต้องพิจารณาให้รอบคอบโดยให้ได้ความหรือปรากฏหลักฐานแจ้งชัดจริงๆ การที่จะผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรานี้ มีแนวทางการพิจารณา คือ ความผิดฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหาย อย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ผู้กระทำต้องมีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติ แต่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ส่วนฐานปฏิบัติหรือละเว้น

¹⁴⁵ เฝิงอ้าง 19-21.

การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต มีแนวทางการพิจารณา คือ มีหน้าที่ราชการที่จะต้องปฏิบัติ แต่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

2. ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง มีแนวทางการพิจารณา คือ การมีหน้าที่ราชการ แต่ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

3. ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลานานสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุ อันสมควร หรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ มีแนวทางการพิจารณา คือ เป็นกรณีมีหน้าที่ราชการ แต่ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลานาน 15 วัน โดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตาม

4. กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง การกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง มีแนวทางการพิจารณา เช่นเดียวกับกับมาตรา 82 (10) คือ เป็นการกระทำที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ และเป็นการกระทำที่สังคมรังเกียจอย่างร้ายแรง เป็นการกระทำโดยเจตนาชั่ว

5. มีการดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ ช่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง ความผิด ฐานดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ ช่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง มีแนวทางการพิจารณา คือ มีการดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ ช่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง เป็นการกระทำในฐานะที่เป็นข้าราชการ มีผลเสียกระทบถึงภาพพจน์ส่วนรวมของข้าราชการหรือทางราชการกระทำโดยมีเจตนาโดยตรง

6. มีการกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือได้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ มีแนวทางการพิจารณา คือ มีการกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโดยคำพิพากษาถึงที่สุด โดยมีใช้การกระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ

7. มีการละเว้นการกระทำหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ซึ่งความเสียหาย หมายความว่ารวมถึงความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้ เช่น ความเสียหายต่อชื่อเสียงหรือระบบงาน

8. ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 80 วรรคสอง และมาตรา 82 (11) หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 (10) ที่มีกฎ ก.พ. กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

กล่าวโดยสรุปได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่มีการกำหนดรายละเอียดข้อปฏิบัติที่ประสงคให้ข้าราชการปฏิบัติและข้อห้ามมิให้ข้าราชการปฏิบัติ และกำหนดสภาพบังคับของเรื่องดังกล่าวไว้ว่า หากมีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวจะเป็นการกระทำความผิดทางวินัย ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการทางวินัยและลงโทษตามระดับความร้ายแรงให้เหมาะสมกับการกระทำความผิดต่อไป โดยโทษที่กำหนดไว้สำหรับผู้กระทำความผิดวินัย คือ ถ้าผลปรากฏว่า เป็นการกระทำความผิดวินัยอย่าง

ไม่ร้ายแรง โทษที่ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจลงโทษได้ คือ โทษภาคทัณฑ์ โทษตัดเงินเดือน หรือโทษลดเงินเดือน แต่ถ้าผลปรากฏว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โทษที่ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจลงโทษได้ คือ โทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ

4.1.4 พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรม ที่เน้นให้นำมาใช้กับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่าง ๆ โดยมีมาตรฐานเดียวกัน โดยเป็นกฎหมายที่รัฐจัดทำขึ้นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการนี้ ด้วยวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่ง คือ กำหนดให้มีการนำพฤติกรรมทางจริยธรรมไปใช้ในกระบวนการบริหารงานบุคคล โดยการนำไปใช้พิจารณาในเรื่องต่าง ๆ เช่น การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนเงินเดือน การแต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อน หรือให้ออกจากราชการ ทำให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างๆ จะต้องมีการประพฤติปฏิบัติตนและการรักษาจริยธรรม จึงเป็นกฎหมายที่สำคัญฉบับหนึ่งที่ผู้บริหารหน่วยงานของรัฐที่ต้องให้ความสำคัญกับการส่งเสริมจริยธรรม โดยกำกับดูแลให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม และข้อกำหนดจริยธรรมในหน่วยงาน และเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนที่จะต้องรักษาจริยธรรม โดยแสดงพฤติกรรมที่ควรกระทำพร้อมทั้งหลีกเลี่ยงไม่แสดงพฤติกรรมที่ไม่ควรกระทำ ในฐานะที่ตนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายมีหลักการว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดทำประมวลจริยธรรมให้กับองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทต่าง ๆ และหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับของฝ่ายบริหารได้จัดทำประมวลจริยธรรมให้มีความสอดคล้องกัน และมีมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรค 3 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีการรักษาจริยธรรมไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมตามที่กฎหมายกำหนด และกำหนดหน้าที่ของกลไกการขับเคลื่อนจริยธรรม 3 ระดับ เพื่อให้กระบวนการรักษาจริยธรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสรุปสาระสำคัญ ดังนี้¹⁴⁶

(1) หมวดที่ 1 เป็นการกำหนดเรื่องมาตรฐานทางจริยธรรมและประมวลจริยธรรม

มาตรา 5 กำหนดให้ “มาตรฐานทางจริยธรรม” คือ หลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะต้องประกอบด้วย

(1.1) การยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ ได้แก่ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(1.2) ซื่อสัตย์สุจริตมีจิตสำนึกที่ดี และรับผิดชอบต่อหน้าที่

(1.3) กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม

(1.4) คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว และมีจิตสาธารณะ

¹⁴⁶ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (เชิงอรธ 2) 20-24.

- (1.5) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน
- (1.6) ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ
- (1.7) ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ

โดยมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว องค์กรกลางบริหารงานบุคคลประเภทต่าง ๆ จะต้องนำไปใช้เป็นหลักสำคัญในการจัดทำประมวลจริยธรรม และใช้เป็นหลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติตนในการปฏิบัติงาน การตัดสินใจความถูกต้อง การปฏิบัติที่ควรหรือไม่ควรกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งจะทำให้ประมวลจริยธรรมที่จัดทำขึ้นมีความสอดคล้องและไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐอาจจัดทำ “ข้อกำหนดจริยธรรม” ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจที่มีลักษณะเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน โดยคำนึงถึงสภาพปัญหาปัจจุบัน จริยธรรมที่เป็นสากลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานเพิ่มเติมจากประมวลจริยธรรม ซึ่งจะเป็นการลดความเสี่ยงด้านจริยธรรม และป้องปราม (Deterrence) ไม่ให้เกิดการกระทำผิด รวมถึงให้มีการนำพฤติกรรมทางจริยธรรมไปใช้ในกระบวนการบริหารงานบุคคลด้วย เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายเกิดสำนึกถึงซึ่งและเที่ยงธรรมในหน้าที่ ผดุงเกียรติและศักดิ์ศรีเจ้าหน้าที่ของรัฐควรแก่ความไว้วางใจ และเชื่อมั่นของประชาชน หากเกิดกรณีที่มีปัญหาว่าองค์กรใดเป็นผู้จัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในหน่วยงานนั้น ๆ ให้อำนาจ ก.ม.จ. เป็นผู้วินิจฉัย และเพื่อให้การจัดทำประมวลจริยธรรมในภาครัฐมีมาตรฐานทางจริยธรรมในระดับเดียวกัน กฎหมายจึงกำหนดเกี่ยวกับการจัดทำประมวลจริยธรรมขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลของศาลหรือองค์กรอัยการ รวมถึงหน่วยงานตุลาการของรัฐสภาและองค์กรอิสระ โดยให้นำมาตรฐานทางจริยธรรมที่กล่าวมาข้างต้นไปใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำประมวลจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่กำกับดูแลของหน่วยงานนั้น ๆ เพื่อให้มีความสอดคล้องและเป็นมาตรฐานเดียวกันในภาครัฐ

(2) หมวด 2 เป็นการกำหนดเรื่องคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม

มาตรา 8 กำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม (ก.ม.จ.) เป็นกลไกระดับชาติมีหน้าที่เสนอแนะนโยบายการขับเคลื่อนและส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐ การดำเนินกระบวนการรักษาจริยธรรม รวมถึงมาตรการที่ใช้บังคับกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ตลอดจนกำกับ ติดตาม ประเมินผล และรายงานการดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การขับเคลื่อนมาตรฐานทางจริยธรรมเกิดผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โดย ก.ม.จ. ประกอบด้วย (1) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ จำนวน 1 คน (2) ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่ได้รับมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ จำนวน 1 คน (3) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้แทนที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นและสภาทนายความอย่างละหนึ่งคนรวม จำนวน 5 คน (4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ จำนวน 5 คนให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการให้ เลขาธิการ ก.พ. แต่งตั้ง

ข้าราชการ ในสำนักงาน ก.พ. เป็นผู้ช่วยเลขานุการได้ ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของ ก.ม.จ.

(3) หมวด 3 เป็นการกำหนดเรื่องการรักษาจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กำหนดให้มีผู้รับผิดชอบการรักษาจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในระดับองค์กรกลาง บริหารงานบุคคลหรือองค์กรที่มีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรม และระดับหน่วยงาน ดังนี้ มาตรา 19 กำหนด กลไกระดับหน่วยงาน มีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมการส่งเสริม สนับสนุนให้ความรู้ ฝึกอบรม และพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐ และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อเสริมสร้างให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม และทุกสิ้นปีงบประมาณ ให้มีการจัดทำรายงานประจำปีผ่านองค์กรกลางบริหารงานบุคคลหรือองค์กร ที่มีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรมแล้วแต่กรณีเพื่อประเมินผลในภาพรวมเสนอต่อ ก.ม.จ. และเผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบ ซึ่งจะทำให้การดำเนินงานมีความเชื่อมโยง สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน มาตรา 20 กำหนดกลไกระดับองค์กรกลางบริหารงานบุคคล มีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกระบวนการรักษาจริยธรรม และการประเมินผลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม จัดหลักสูตรการฝึกอบรม กำหนดมาตรการจูงใจเพื่อพัฒนาและส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นแบบอย่างที่ดี และมาตรการที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีพฤติกรรมที่เป็นการจริยธรรมหรือไม่ ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมเพื่อให้มีการนำพฤติกรรมทางจริยธรรมไปใช้ในการบริหารงานบุคคล และจัดทำสรุปรายงานผลการดำเนินงานของหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลเสนอต่อ ก.ม.จ.

(4) เป็นการกำหนดเรื่อง บทเฉพาะกาล ของพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562

กฎหมายกำหนดให้มีบทเฉพาะกาล เพื่อให้ประมวลจริยธรรม กฎ ระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ ที่เกี่ยวกับจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลใช้บังคับอยู่เดิม ยังคงมีผลใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์จริยธรรมตามพระราชบัญญัติ

ทั้งนี้ ประโยชน์ที่รัฐเล็งเห็นจากการประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว คือ การมีมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับจะใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีการรักษาจริยธรรมและมีพฤติกรรมที่เหมาะสม เช่น มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความรับผิดชอบ มุ่งมั่นตั้งใจ ปฏิบัติงานให้เกิดผลสำเร็จ คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนมากกว่าประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง มีความเป็นธรรม เป็นต้น ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนได้รับการบริการที่สะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ ทำให้การให้บริการของภาครัฐมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น นอกจากนี้กฎหมายนี้ยังกำหนดให้มีการกำหนดกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติราชการเกิดความโปร่งใส เป็นธรรม และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน¹⁴⁷

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัจจุบันในระบบราชการของไทย ได้มีกฎหมายที่สำหรับใช้เป็นเครื่องมือควบคุมและส่งเสริมทางด้านมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับข้าราชการพลเรือนไว้ทั้งในเชิงโครงสร้างของระบบ

¹⁴⁷ เฝิงอ่าง 24.

ราชการ และในเชิงควบคุมพฤติกรรมของบุคคลซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือน ผู้ปฏิบัติงานให้กับทางราชการแล้ว ซึ่งกฎหมายดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่ปรับปรุงเพิ่มเติม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 โดยสำหรับรายละเอียดการกำหนดหลักกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 จะได้มีการนำเสนอในหัวข้อถัดไป

4.2 หลักกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานจริยธรรมของประเทศไทย

สำหรับหลักกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานจริยธรรมของประเทศไทยเพื่อใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และแนวทางการปฏิบัติตนของข้าราชการพลเรือนตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน โดยมีรายละเอียดดังจะกล่าวต่อไปนี้

พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 หมวด 1 มาตรา 5¹⁴⁸ ได้กำหนดมาตรฐานจริยธรรม ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบด้วยหลัก 7 ประการ ได้แก่ (1) ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ (2) ซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดี และรับผิดชอบต่อหน้าที่ (3) กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง (4) คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว และมีจิตสาธารณะ (5) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน (6) ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ และ (7) ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ใช้มาตรฐานทางจริยธรรม 7 ประการนี้เป็นหลักสำคัญในการจัดทำประมวลจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐ ที่จะกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกี่ยวกับสภาพคุณงามความดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยึดถือสำหรับการปฏิบัติงาน การตัดสินใจความถูกต้อง การปฏิบัติที่ควรกระทำ หรือไม่ควรกระทำตลอดจนการดำรงตนในการทำความดีและละเว้นความชั่ว นอกจากนี้ พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ไม่ได้เกี่ยวข้องแต่เพียงการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมประเด็นจริยธรรมอื่น ๆ ที่แทรกอยู่ในสาระสำคัญในพระราชบัญญัติด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาสาระสำคัญดังกล่าว จะพบว่า เป็นข้อบัญญัติที่สอดคล้องกับประเด็นทางวินัยที่ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนด้วยเช่นกัน เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม จำเป็นต้องมีการกำหนดและบังคับใช้วินัย เพื่อเป็นข้อปฏิบัติและข้อห้ามไม่ให้กระทำแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ บังคับใช้ควบคู่ไปกับจริยธรรม ข้าราชการที่เป็นแบบอย่าง เป็นคนดี จะมีวินัยอย่างเดียวไม่เพียงพอ ต้องมีกฎหมายอื่นควบคู่ไปด้วย ขณะที่จริยธรรมนั้นเป็นแนวปฏิบัติ แนวประพฤติ บุคลากรในทุกสาขาอาชีพต้องมีจริยธรรมทั้งสิ้น ฉะนั้น เมื่อจริยธรรม อันเป็นแนวปฏิบัติ ยังไม่ได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมาย เพื่อให้เกิดจิตสำนึกในการนำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติตนและ

¹⁴⁸ พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 5.

ปฏิบัติงาน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จึงได้กำหนดเรื่องจริยธรรมไว้ในหลายมาตรา เช่น เกี่ยวกับจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก อัยการ ข้าราชการทหาร ตุลาการ หรือ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น¹⁴⁹

โดยพฤติกรรมทางจริยธรรม 7 ประการ ดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม (ก.ม.จ.) ในการประชุมครั้งที่ 1/2563 เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2563 ได้มีมติเห็นชอบกับหลักการมาตรฐานทางจริยธรรมและกำหนดตัวอย่างพฤติกรรมสำหรับใช้เป็นคู่มือหรือเป็นแนวทางให้กับองค์กรกลางบริหารงานบุคคลและหน่วยงานของรัฐ ดังนี้¹⁵⁰

1. มาตรฐานทางจริยธรรม ข้อที่ 1 ที่ว่า ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ หลักการของมาตรฐานทางจริยธรรมข้อนี้ คือ ส่งเสริม สนับสนุน และพิทักษ์รักษาสถาบันหลักของประเทศ โดยการรักษาผลประโยชน์และชื่อเสียงของประเทศชาติ การปฏิบัติตามหลักศาสนา การเทิดทูนรักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ รวมทั้งปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

โดยมีคำอธิบายคำศัพท์ไว้ว่า “ยึดมั่น” หมายถึง ยึดถืออย่างมั่นคง ไม่เปลี่ยนแปลงง่าย ๆ เช่น ยึดมั่นในหลักการ ยึดมั่นในตัวบุคคล “ส่งเสริม” หมายถึง เกื้อหนุน ช่วยเหลือสนับสนุนให้ดีขึ้น “สนับสนุน” หมายถึง ส่งเสริม ช่วยเหลือ อุปการะ “พิทักษ์” หมายถึง ดูแลคุ้มครอง “รักษา” หมายถึง ระวัง เช่น รักษาสุขภาพ ดูแล เช่น รักษาทรัพย์สินสมบัติ, ปกป้อง เช่น รักษาบ้านเมือง สงวนไว้ เช่น รักษาไมตรี “เทิดทูน” หมายถึง ยกย่อง เชิดชูไว้เป็นที่เคารพ “ต่อต้าน” หมายถึง ปะทะไว้ ต้านทานไว้ สู้รบ ป้องกันไว้ ปฏิปักษ์ หมายถึง ฝ่ายตรงกันข้าม ข้าศึก ศัตรู หรือที่อยู่ตรงกันข้าม เช่น ฝ่ายปฏิปักษ์

โดยตัวอย่างพฤติกรรมตามมาตรฐานทางจริยธรรม ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศฯ เช่น

1. แสดงออกถึงความภูมิใจในชาติ และยึดถือผลประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ
2. ปกป้อง ผลประโยชน์และความมั่นคงของประเทศชาติ
3. ยึดมั่นรักษาไว้ซึ่งเอกราชและอธิปไตยของชาติให้คงอยู่อย่างมีเกียรติภูมิ
4. ไม่แสดงออกในลักษณะการดูหมิ่นเหยียดหยาม รวมทั้งไม่กระทำการอันเป็นการให้ร้ายหรือก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อภาพลักษณ์ของประเทศ
5. ปฏิบัติตามหลักศาสนาที่ตนนับถือ พร้อมกับเคารพในความแตกต่างของการนับถือศาสนา
6. ประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในกรอบศีลธรรมอันดี
7. ยกย่อง เชิดชู สถาบันพระมหากษัตริย์
8. ไม่แสดงการต่อต้าน อันอาจเป็นปฏิปักษ์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นต้น

2. มาตรฐานทางจริยธรรม ข้อที่ 2 ที่ว่า ซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดี และรับผิดชอบต่อหน้าที่ หลักการของมาตรฐานทางจริยธรรมข้อนี้ คือ ให้มีการปฏิบัติหน้าที่ตรงไปตรงมาตามกฎหมายและตามทำนองคลองธรรม มีความสุจริตใจเป็นที่ตั้ง และมีความพร้อมรับการตรวจสอบ

¹⁴⁹ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (เชิงอรธ 12) 2-3.

¹⁵⁰ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, คู่มือคำอธิบายและตัวอย่างพฤติกรรมตามมาตรฐานทางจริยธรรม สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ (pdf, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2563) 5-19.

โดยมีคำอธิบายคำศัพท์ไว้ว่า “ซื่อสัตย์” หมายถึง ประพฤติตรงและจริงใจ ไม่คิดคด ไม่โกง ไม่หลอกลวง “ความซื่อสัตย์” หมายถึง คุณลักษณะทางบวกและคุณธรรม เช่น ความซื่อสัตย์สุจริต ความจริงใจ ความประพฤติตรง ตลอดจนการงดเว้นการโกหก การคดโกง เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น ความซื่อสัตย์ ยังหมายถึง ความน่าไว้วางใจ ความภักดี ความเป็นธรรมและความบริสุทธิ์ใจอีก แต่ความซื่อสัตย์ต่อกฎระเบียบหรือข้อบังคับเท่านั้นอาจไม่เพียงพอ นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีจิตสำนึกของความซื่อสัตย์ อยู่ตลอดเวลา และไม่หาทางตีความกฎหมายหรือข้อบังคับให้ตนเองสามารถคอร์รัปชันได้

“สุจริต” หมายถึง ความประพฤติชอบ “สุจริตใจ” หมายถึง บริสุทธิ์ใจ จริงใจ ไม่ได้หวังสิ่งตอบแทน

“มโนสุจริต” หมายถึง ความประพฤติชอบทางใจ มี 3 อย่าง ได้แก่ ความไม่โลภอยากได้ของของผู้อื่น ความไม่พยาบาท ความเห็นถูกตามทำนองคลองธรรม “จิตสำนึก” หมายถึง ภาวะที่จิตตื่นและรู้ตัว สามารถตอบสนองต่อสิ่งเร้าจากประสาทสัมผัส ทั้ง 5 คือ รูป เสียง กลิ่น รส และสิ่งที่สัมผัสได้ด้วยกาย

“รับผิดชอบ” หมายถึง ยอมรับผลทั้งที่ดีและไม่ดีในกิจการที่ตนได้ทำลงไปหรือที่อยู่ในความดูแลของตน เช่น สมุหบัญชีรับผิดชอบเรื่องเกี่ยวกับการเงิน “ความรับผิดชอบ” หมายถึง ความรับรู้หรือความตระหนักในภาระหน้าที่ของตนว่ามีขอบเขตเพียงใด และถ้ามีความผิดพลาดเกิดขึ้นก็ต้องยอมรับผิด

“ป้องกันการทุจริต” หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหน่วยงาน ซึ่งยึดหลักด้านคุณธรรมจริยธรรม โดยคำนึงถึงความถูกต้องตามกฎหมาย เป็นที่ยอมรับและเชื่อถือจากผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่แสดงถึงความพยายามในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ

“พฤติกรรมตามค่านิยมซื่อสัตย์รับผิดชอบ” หมายถึง การที่ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ สติปัญญาและเวลาให้แก่ทางราชการ ปฏิบัติงานได้สำเร็จตรงตามกำหนดเวลา และตรงตามการนัดหมาย มีความเสียสละในการปฏิบัติงานที่บางครั้งอาจต้องปฏิบัตินอกเหนือจากหน้าที่หรือเวลา ทั้งนี้ เพื่อผลประโยชน์ราชการและประชาชน ไม่นำทรัพยากรของทางราชการมาใช้เป็นของส่วนตัว และแสดงพฤติกรรมที่คงไว้ซึ่งเกียรติของข้าราชการ โดยไม่โอนอ่อนต่อความทุจริต หรือผู้มีอิทธิพล

โดยตัวอย่างพฤติกรรมตามมาตรฐานทางจริยธรรม ซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดี และรับผิดชอบต่อหน้าที่ เช่น 1. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจริงใจ ตรงไปตรงมา ไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในงานหรืออาชีพของตน 2. ตรงต่อเวลา 3. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรอบคอบ ถูกต้อง รวดเร็ว เต็มความสามารถ 4. กล้ารับผิดชอบในความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ และพร้อมรับการตรวจสอบ รวมถึงรับผิดชอบต่อผลการกระทำของตนเอง อธิบายสิ่งที่ตนได้ปฏิบัติอย่างมีเหตุผลและชอบธรรม กล้ายอมรับผลดีและผลเสียที่เกิดจากการกระทำของตนเอง 5. มีจิตสำนึกต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มความสามารถ 6. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมสิ่งแวดล้อม และคำนึงถึงหลักสากลในการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนในงานของตน 7. อดทนหรือยับยั้งชั่งใจต่อผลประโยชน์ที่เข้ายวน โดยคำนึงถึงเกียรติและศักดิ์ศรี 8. ไม่นำข้อมูลสำคัญหรือข้อมูลความลับของหน่วยงานและของทางราชการไปใช้เพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง 9. ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นและพร้อมที่จะแก้ไข 10. ให้คำปรึกษาแนะนำผู้อื่นด้วยความซื่อสัตย์ ตรงไปตรงมา และให้ข้อมูลรายละเอียดที่สมบูรณ์ครบถ้วน เพียงพอ 11. ไม่ใช้เวลาและ

ทรัพยากรของทางราชการเพื่อไปทำงานภายนอก 12. ระมัดระวัง ใส่ใจในการปฏิบัติงานเพื่อรักษาทรัพย์สิน สาธารณะ และสิ่งแวดล้อม 13. ไม่ลอกหรือนำผลงานของผู้อื่นมาใช้เป็นของตนเองโดยมิได้ระบุแหล่งที่มา รวมทั้งการไม่ใช้สิ่งของ วัสดุอุปกรณ์ หรือซอฟต์แวร์ที่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์หรือผิดกฎหมาย 14. ไม่เลียงหรือ ปฏิเสธความรับผิดชอบ ไม่กล่าวโทษผู้อื่นเมื่อเกิดข้อผิดพลาด 15. ปฏิบัติงานด้วยความรอบคอบ ใส่ใจ ระมัดระวัง ถูกต้อง รักษาผลประโยชน์สาธารณะอย่างเต็มความสามารถ เป็นต้น

3. มาตรฐานทางจริยธรรม ข้อที่ 3 ที่ว่า กล่าวตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม หลักการ ของมาตรฐานทางจริยธรรมข้อนี้ คือ กล่าวตัดสินใจและยกย่องผู้ที่ทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม และกล้าแสดง ความคิดเห็น คัดค้าน หรือเสนอให้มีการลงโทษผู้ที่ทำสิ่งที่ไม่ถูกต้อง รวมทั้งไม่ยอมกระทำในสิ่งที่ ไม่เหมาะสมเพียงเพื่อรักษาประโยชน์หรือสถานภาพของตนเอง

โดยมีคำอธิบายคำศัพท์ไว้ว่า “กล้า” หมายถึง ไม่กลัว ไม่ครั้นคร้าม “ถูกต้อง” หมายถึง ไม่ผิด เช่น คำตอบถูกต้อง “ชอบธรรม” หมายถึง ถูกตามหลักธรรมถูกตามนิตินัย

“คลองธรรม” หมายถึง การยึดมั่น ในความถูกต้องชอบธรรมและจริยธรรม “การยึดมั่นในความ ถูกต้องชอบธรรม และจริยธรรม” หมายถึง การดำรงตนและการประพฤติปฏิบัติตนในวิถีแห่งความดีงาม ความถูกต้อง ทั้งในกรอบของกฎหมาย คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ เพื่อภาพลักษณ์ และ เกียรติยศของความเป็นข้าราชการที่ดี

“พฤติกรรมตามค่านิยมกล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง” หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการที่ กล้าต้านทานกับอิทธิพลหรือผลประโยชน์ทั้งที่มาจากภายในหน่วยงานเอง หรือจากภายนอกที่จะทำให้ ข้าราชการผู้นั้นปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบกฎเกณฑ์ หรือหลักจรรยาบรรณวิชาชีพของตน ทั้งกล้าที่จะพูด และกระทำเพื่อรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ เมื่อพบเห็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง และพยายามหลีกเลี่ยง ไปจากสถานการณ์ที่เสี่ยงต่อการกระทำผิด ซึ่งรวมถึงการหาความช่วยเหลือจากผู้มีอำนาจกว่าเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสถานการณ์ที่ไม่ถูกต้องขึ้น

โดยตัวอย่างพฤติกรรมตามมาตรฐานทางจริยธรรม กล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม เช่น 1. ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้อง ชอบธรรม 2. รับผิดชอบต่อผลการกระทำของตนเอง 3. กล้าแจ้งเหตุหรือร้องเรียนเมื่อ พบเห็นการกระทำผิด แม้ผู้กระทำผิดจะเป็นเพื่อนร่วมงาน 4. เปิดเผยมการทุจริตที่พบเห็นหรือรายงานการ ทุจริตประพฤติมิชอบต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ 5. ให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ถูกละเมิด หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม 6. ไม่หลีกเลี่ยงกฎหมายหรือใช้ช่องว่างทางกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ ตนเองหรือผู้อื่น 7. ปฏิบัติงานตามหลักวิชาตามหลักการ โดยไม่หวั่นเกรงต่อการข่มขู่หรืออิทธิพลใด ๆ 8. ให้รางวัลแก่ผู้ทำความดี และกล้าลงโทษ ผู้กระทำผิดอย่างเหมาะสม เป็นธรรม 9. ไม่ใช้ระบบ คอมพิวเตอร์ของสำนักงานในการเผยแพร่ข้อมูลที่ไม่เหมาะสมในทางศีลธรรม หรือละเมิด 10. ใช้ดุลพินิจอย่าง มีเหตุมีผลในการตัดสินใจกระทำหรือไม่กระทำด้วยความสุจริตใจ เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมหรือประชาชน เป็นสำคัญ

ตัวอย่างสำหรับพฤติกรรมกล้าคัดค้านในสิ่งที่ไม่ถูกต้องไม่ชอบธรรม เช่น 1. ไม่ทำผิดระเบียบกฎหมาย แม้ผู้บังคับบัญชาสั่งก็กล้าที่จะคัดค้าน 2. บันทึกการคัดค้านการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องไว้ในรายงานการประชุมหรือในการเสนอเรื่อง แล้วแต่กรณี

4. มาตรฐานทางจริยธรรม ข้อที่ 4 ที่ว่า คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว และมีจิตสาธารณะ หลักการของมาตรฐานทางจริยธรรมข้อนี้ คือ ข้าราชการต้องคิดถึงประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง มีความเสียสละ และมีจิตสาธารณะในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งไม่กระทำการอันมีลักษณะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมโดยมีคำอธิบายคำศัพท์ไว้ว่า

“คิดถึง” หมายถึง นึกถึง นึกถึงด้วยใจผูกพัน “ประโยชน์ส่วนรวม” หมายถึง สิ่งที่เป็นผลดีแก่คนส่วนใหญ่ในกลุ่ม ๆ หนึ่ง หรือสิ่งที่เป็นผลดีแก่ประชาชนส่วนใหญ่ หรือประโยชน์อันเกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์ต่อสาธารณะ

“ประโยชน์ส่วนรวม” หมายถึง ผลประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์ของชุมชนโดยรวม ไม่ใช่ผลรวมของประโยชน์ของปัจเจกบุคคล และไม่ใช่ว่าผลประโยชน์ของกลุ่มชน

“ประโยชน์ส่วนตัว” หมายถึง ผลประโยชน์ที่บุคคลได้รับ โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่หาผลประโยชน์จากบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ทั้งที่เกี่ยวกับเงินทองและไม่ได้เกี่ยวกับเงินทอง “ผลประโยชน์ส่วนตน” หมายถึง ผลประโยชน์ส่วนบุคคล ซึ่งผลประโยชน์นี้อาจเป็นตัวเงินหรือทรัพย์สินอื่น ๆ รวมถึงผลประโยชน์ในรูปแบบอื่น ๆ ที่ทำให้ผู้ได้รับพึงพอใจ

“ผลประโยชน์ทับซ้อน” หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำกรใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม แต่กลับเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียกับกิจกรรมหรือการดำเนินการที่เอื้อผลประโยชน์ให้กับตนหรือพวกพ้อง ทำให้การใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปโดยไม่สุจริต ก่อให้เกิดผลเสียต่อภาครัฐ

“จิตสาธารณะ” หมายถึง ความรู้สึกของบุคคลที่มองเห็นถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม แล้วรู้สึกอยากเข้าไปมีส่วนในการช่วยเหลือสังคมในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นปัญหา หรือเกิดความเดือดร้อน โดยรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ในความรับผิดชอบ พร้อมลงมือปฏิบัติร่วมช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้แก่สังคมของเราร่วมกับผู้อื่น หรือเรียกง่าย ๆ ว่าเป็นน้ำใจของคนที่มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ซึ่งกันและกันในสังคมด้วยความเต็มใจโดยไม่หวังผลใด ๆ ตอบแทน หรือหมายถึง ความรู้สึกตระหนักของบุคคลถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม ทำให้เกิดความรู้สึกที่ปรารถนาจะร่วมและมีส่วนช่วยเหลือสังคม

โดยตัวอย่างพฤติกรรมตามมาตรฐานทางจริยธรรม ที่เรียกว่าคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว และมีจิตสาธารณะ เช่น 1. สามารถแยกเรื่องส่วนตัวออกจากหน้าที่การงาน ไม่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากตำแหน่งหน้าที่ 2. ไม่เอาประโยชน์ส่วนตนมาทำให้ประโยชน์ส่วนรวมต้องเสียไป เช่น ปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ดำเนินการอันจะเป็นการสร้างการผูกมัดหรือรับว่าจะดำเนินการในเรื่องที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของตนโดยจงใจ 3. มีจิตสำนึกในการใช้ทรัพย์สิน บุคลากร และเวลาของหน่วยงานอย่างคุ้มค่าและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมในงานและอาชีพของตน 4. มีจิตสาธารณะ จิตอาสา อุทิศตนปฏิบัติหน้าที่โดยคิดถึงความสุขและประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน 5. ปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับ

ผลประโยชน์ทับซ้อน คู่มือ แนวทางการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนของหน่วยงานของตน 6. หลีกเลียงไม่เข้าไปอยู่ในสถานการณ์ที่จะได้ประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของตน 7. มีส่วนในการช่วยเหลือสังคมในเรื่องต่างๆ

5. มาตรฐานทางจริยธรรม ข้อที่ 5 ที่ว่า มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน หลักการของมาตรฐานทางจริยธรรมข้อนี้ คือ มุ่งมั่น อุทิศตน ปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และคิดถึงประโยชน์และความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรของรัฐ โดยมีคำอธิบายคำศัพท์ไว้ว่า

“การมุ่งผลสัมฤทธิ์” หมายถึง ความมุ่งมั่นจะปฏิบัติราชการให้หรือให้เกินมาตรฐานที่มีอยู่ โดยมาตรฐานนี้อาจเป็นผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาของตนเอง หรือเกณฑ์วัดผลสัมฤทธิ์ที่ส่วนราชการกำหนด อีกทั้งยังหมายรวมถึงการสร้างสรรค์พัฒนาผลงานหรือกระบวนการปฏิบัติงานตามเป้าหมายที่ยากและท้าทายชนิดที่ไม่เคยมีผู้ใดสามารถกระทำได้มาก่อน การรังสรรค์งานที่มีคุณค่าและเกิดคุณประโยชน์อย่างแท้จริง

“พฤติกรรมตามค่านิยมมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน” หมายถึง การปฏิบัติงานของข้าราชการที่มุ่งให้เกิดความสำเร็จในงาน โดยคำนึงถึงผลลัพธ์ของงานเป็นหลัก ซึ่งแสดงออกโดยการตั้งเป้าหมายในการปฏิบัติงานทั้งเป้าหมายใหญ่และแยกออกเป็นเป้าหมายย่อย มีการจัดสภาพที่จะเอื้อต่อความสำเร็จในงาน และขจัดสภาพที่ขัดขวางการทำงานให้สำเร็จ รวมถึงการฟันฝ่าอุปสรรคทุกอย่าง ที่ขวางกั้น ปฏิบัติงานอย่างรอบคอบ โดยใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า ซึ่งรวมถึงทรัพยากรบุคคล งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ วิธีการ และเวลา มีการประเมินติดตามการปฏิบัติงานเป็นระยะ และมีการปรับปรุงงานที่ทำให้งานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมาย

โดยตัวอย่างพฤติกรรมตามมาตรฐานทางจริยธรรม มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน เช่น 1. ปฏิบัติงานด้วยความรับผิดชอบ มุ่งมั่น อดทน ให้งานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย ทันตามเวลา ได้ผลลัพธ์ที่คุ้มค่า 2. แสวงหาวิธีปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ

6. มาตรฐานทางจริยธรรม ข้อที่ 6 ที่ว่า ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ หลักการของมาตรฐานทางจริยธรรมข้อนี้ คือ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม ปราศจากอคติ และไม่เลือกปฏิบัติโดยการใช้ความรู้สึกหรือความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือเหตุผลของความแตกต่าง เช่น เชื้อชาติ ศาสนา เพศ อายุ สภาพร่างกาย สถานะทางเศรษฐกิจสังคม

โดยมีคำอธิบายคำศัพท์ไว้ว่า “เป็นธรรม” หมายถึง ถูกต้อง “ปฏิบัติ” หมายถึง ดำเนินการไปตามระเบียบแบบแผน

“พฤติกรรมตามค่านิยมไม่เลือกปฏิบัติ” หมายถึง การที่ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่หรือให้บริการแก่ผู้ที่มาใช้บริการอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่แบ่งแยกว่าเป็นข้าราชการหรือคนทั่วไป ไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ ศาสนา ฐานะทางเศรษฐกิจ ระดับความรู้ และความใกล้ชิด และให้บริการด้วยความสะดวก ถูกต้อง รวดเร็ว ทันกับสถานการณ์ อย่างมีน้ำใจ เมตตากรุณา

โดยตัวอย่างพฤติกรรมตามมาตรฐานทางจริยธรรม ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ เช่น 1. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม เสมอภาค เท่าเทียม ไม่อคติ ไม่นำความรู้สึกส่วนตัว มาใช้ในการ

ตัดสินใจปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ 2. ให้บริการด้วยความเต็มใจ ยิ้มแย้ม แจ่มใส รักษาประโยชน์ให้แก่ผู้รับบริการทุกคนเท่าที่จะทำได้ใส่ใจผู้อื่นจากใจจริง และปฏิบัติต่อทุกคนอย่างให้เกียรติ

7. มาตรฐานทางจริยธรรม ข้อที่ 7 ที่ว่า ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ หลักการของมาตรฐานทางจริยธรรมข้อนี้ คือ ดำรงตนแบบอย่างที่ดีในการดำเนินชีวิตด้วยการรักษาเกียรติศักดิ์ของความเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดี ด้วยการเคารพกฎหมายและมีวินัย

โดยมีคำอธิบายคำศัพท์ไว้ว่า ดำรง หมายถึง ทรงไว้, ทำให้คงอยู่ หรือหมายถึง ตรง, เที่ยง, มั่นคง “แบบอย่าง” หมายถึง ตัวอย่างที่จะอ้างเป็นบรรทัดฐานได้ “รักษา” หมายถึง ระวัง เช่น รักษาสุขภาพ ดูแล “ภาพลักษณ์” หมายถึง ภาพที่เกิดจากความนึกคิดหรือที่คิดว่าควรจะเป็นเช่นนั้น จินตภาพ “ดำเนิน” หมายถึง เป็นไป เช่น การประชุมดำเนินไปด้วยดี, ทำให้เป็นไป “เกียรติศักดิ์” หมายถึง เกียรติ, เกียรติตามฐานะของแต่ละบุคคล

โดยตัวอย่างพฤติกรรมตามมาตรฐานทางจริยธรรม ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ เช่น 1. น้อมนำพระบรมราโชวาท หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง หลักคำสอนทางศาสนา จรรยาวิชาชีพ มาใช้ในการดำเนินชีวิต 2. ปฏิบัติตนด้วยการเคารพต่อกฎหมายและมีวินัย 3. ไม่กระทำการใดๆ อันอาจเป็นเหตุให้เสื่อมเสียเกียรติคุณ ศักดิ์ศรี และชื่อเสียงแห่งอาชีพและทางราชการ 4. ดำรงตนอย่างเหมาะสม ศรัทธาและเคารพต่อวิชาชีพของตน 5. พัฒนาตนเองให้มีความอดุสาหะ ขยันหมั่นเพียร ประหยัด ไม่ฟุ่มเฟือยเกินฐานะของตน 6. รับรู้ถึงความสามารถของตน มองโลกในแง่ดี มีความสามัคคี ช่วยเหลือเกื้อกูล เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่แก่บุคคลอื่น 7. ประพฤติปฏิบัติตามวัฒนธรรม ประเพณีที่ดีงามของสังคมไทยเพื่อสืบทอดวัฒนธรรมความเป็นไทยให้ดำรงอยู่อย่างยั่งยืน

จากรายละเอียดที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ จะเป็นรายละเอียดของมาตรฐานทางจริยธรรม ทั้ง 7 ประการ อันเป็นมาตรฐานกลางเป็นอย่างน้อยที่กฎหมายประสงค์จะให้ใช้เป็นกรอบแนวทางใช้บังคับให้ครอบคลุมถึงข้าราชการประเภทต่างๆ ซึ่งตามมาตรา 6 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ซึ่งบัญญัติในห้วงค์กรกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบ¹⁵¹ ซึ่งสำหรับข้าราชการพลเรือนนั้น มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคล คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ก.พ. จึงจัดทำประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตน และรักษาคุณงามความดีที่ข้าราชการต้องยึดถือในการปฏิบัติงานดังต่อไปนี้¹⁵²

1. ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ อันได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ด้วยการแสดงออกถึงความภูมิใจในชาติและรักษา

¹⁵¹ พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 6 วรรคหนึ่ง.

¹⁵² ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ข้อ 2.

ผลประโยชน์ของชาติ ปฏิบัติตามหลักศาสนาที่ตนนับถือ เคารพในความแตกต่างของการนับถือศาสนา ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และเทิดทูนรักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์

2. ซื่อสัตย์สุจริต ปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาตามกฎหมายและตามทำนองคลองธรรมโปร่งใส และตรวจสอบได้ ไม่แสดงออกถึงพฤติกรรมที่มีนัยเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบรับผิดชอบต่อหน้าที่ มีความพร้อมรับการตรวจสอบและรับผิด มีจิตสำนึกที่ดี โดยคำนึงถึงสังคมสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน และเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

3. กล้าตัดสินใจและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม กล้าคัดค้านในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง กล้าเปิดเผยหรือรายงานการทุจริตประพฤติมิชอบต่อผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ ใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ โดยปราศจากอคติ และไม่ยอมกระทำในสิ่งที่ไม่เหมาะสมเพียงเพื่อรักษาประโยชน์หรือสถานภาพของตนเอง

4. คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน เสียสละ มีจิตสาธารณะ สามารถแยกเรื่องส่วนตัวออกจากหน้าที่การงาน ไม่กระทำการอันมีลักษณะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม และไม่ประกอบกิจการหรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน

5. มุ่งผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพ และคุณภาพของงาน ปฏิบัติงานด้วยความรวดเร็ว ทันต่อเวลาและสถานการณ์ คำนึงถึงประโยชน์และความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรของรัฐ รักษามาตรฐานการทำงานที่ดี พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง ใช้เทคโนโลยีอย่างเหมาะสม เชื่อมั่นในระบบการทำงานเป็นทีม ให้บริการแก่ประชาชนด้วยความเต็มใจ และเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง

6. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม ปราศจากอคติ และไม่เลือกปฏิบัติโดยการใช้ความรู้สึกหรือความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือเหตุผลของความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา เพศ อายุ สภาพร่างกาย สถานะทางเศรษฐกิจสังคม และต้องรักษาความเป็นกลางทางการเมืองโดยไม่อาศัยตำแหน่งหน้าที่ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นการให้คุณให้โทษแก่นักการเมืองและพรรคการเมือง

7. ดำรงตนเป็นแบบอย่างด้วยการเป็นข้าราชการที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ พึงปฏิบัติตนให้เป็นที่เชื่อถือศรัทธาแก่ประชาชน ปฏิบัติต่อประชาชนด้วยความสุภาพ อ่อนน้อมถ่อมตนไม่อ้างหรือใช้อำนาจโดยปราศจากเหตุผล ดำเนินชีวิตอย่างเรียบง่ายโดยน้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง พระบรมราโชวาท หลักคำสอนทางศาสนาามาปรับใช้ และปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีด้วยการเคารพกฎหมาย และมีวินัย

นอกจากนี้ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนดังกล่าว¹⁵³ ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สามารถจัดทำแนวทางการปฏิบัติตนของข้าราชการพลเรือน ตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติที่ควรกระทำ หรือไม่ควรกระทำสำหรับข้าราชการพลเรือน ซึ่งจะช่วยให้ข้าราชการมีการประพฤติปฏิบัติตน และรักษาจริยธรรมอย่างเคร่งครัดอยู่เสมอ โดยส่วนราชการสามารถนำแนวทางดังกล่าว ไปประกอบการพิจารณาจัดทำข้อกำหนดจริยธรรมที่สอดคล้องกับ

¹⁵³ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ข้อ 4.

บทบาทภารกิจ และสภาพปัญหาความเสี่ยงทางจริยธรรมของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งแนวทางที่ได้กำหนดไว้มีดังนี้

- สิ่งที่ควรกระทำ ได้แก่ (1) มีความจงรักภักดีต่อประเทศชาติ ภูมิใจในความเป็นไทย รักษาผลประโยชน์ของชาติ และรักษาความลับอันเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ (2) มีส่วนร่วมกับการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า (3) นำหลักธรรมตามศาสนาที่นับถือมาประกอบการปฏิบัติหน้าที่ (4) สนับสนุนให้มีการปฏิบัติศาสนกิจ สืบทอดศาสนาให้มีความเจริญยั่งยืน (5) แสดงออกถึงความเคารพ เทิดทูน และรักษาไว้ ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ (6) สนับสนุนและมีส่วนร่วมกับการกิจกรรมเฉลิมพระเกียรติโอกาสต่าง ๆ (7) แสดงออกถึงความเชื่อมั่นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (8) ทำหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ (9) รับประโยชน์จากการปฏิบัติราชการเฉพาะที่ทางราชการจัดให้ตามกฎหมาย (10) มีจิตสำนึกที่ดีและตระหนักในหน้าที่ของผู้จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ (11) ทำหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ คำนึงถึงผลกระทบทางสังคม สิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิเสรีภาพของบุคคล (12) รับผิดชอบในผลการปฏิบัติหน้าที่ราชการ (13) ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความถูกต้อง (14) ปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมาย (15) กล้าแจ้งเหตุหรือร้องเรียน (16) ยืนหยัดในการปฏิบัติงานในหน้าที่ตามหลักวิชา (17) เปิดเผยมการทุจริตที่พบเห็น (18) ให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม (19) ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยยึดถือประโยชน์ ส่วนรวมเหนือกว่าประโยชน์ส่วนบุคคล (20) มีความมุ่งมั่น เสียสละ มีจิตสาธารณะ ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน (21) แยกเรื่องส่วนตัวออกจากหน้าที่การงาน (22) มีจิตอาสา ทำการอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม (23) ปฏิบัติงานด้วยความรับผิดชอบ (24) ใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดและคุ้มค่า รวมทั้งปฏิบัติงานให้ทันต่อเวลา (25) ให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ด้วยความรวดเร็ว เต็มใจ ไม่อคติ และไม่เลือกปฏิบัติ (26) มุ่งพัฒนาการทำงานโดยพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง (27) รับฟังความคิดเห็นพร้อมที่จะตอบชี้แจง (28) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และเที่ยงธรรม (29) ปฏิบัติหน้าที่โดยโดยไม่ใช้อคติมาประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ (30) วางตัวเป็นกลางทางการเมือง (31) ดำรงตนเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดี นำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงพระบรมราโชวาท หลักคำสอนทางศาสนา และจรรยาวิชาชีพอมาใช้ในการดำเนินชีวิตและการทำงาน (32) ปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของปวงชนชาวไทย เคารพต่อกฎหมาย มีวินัย และรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมอันดีงาม (33) ดำเนินชีวิตอย่างเรียบง่าย (34) เข้าร่วมกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมตามความเหมาะสม

สิ่งที่ไม่ควรกระทำ ได้แก่ (1) ไม่แสดงออกในลักษณะที่สื่อไปในทางดูแคลนความเป็นไทย (2) ไม่ควรกระทำการอันอาจมีลักษณะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ (3) ไม่แสดงกิริยาวาจาหรืออาการในเชิงลบหลู่ ศาสนาใด (4) ไม่ขัดขวางการทำนุบำรุงศาสนา (5) ไม่แสดงออกในลักษณะที่ไม่ให้เกียรติหรือไม่จงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ (6) ไม่แสดงถึงพฤติกรรมแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ (7) ไม่กระทำการอันส่อไปในทางที่อาจตีความได้ว่า เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับส่วนรวม (8) ไม่หาทางปฏิเสธการปฏิบัติหน้าที่และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่มาขอรับบริการ (9) ไม่ปฏิเสธความรับผิดชอบ (10) ไม่หาทางปฏิเสธการตรวจสอบของบุคคลหรือหน่วยงาน (11) ไม่อาศัยช่องว่างทาง

กฎหมายเอื้อต่อการกระทำผิดระเบียบ (12) ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง คำขอร้อง คำขู่ให้กระทำความผิดหรือกระทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง (13) ไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยหวังเพียงผลงานหรือเพียง เพื่อให้งานเสร็จ โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น (14) ไม่ปฏิเสธ ละเลย หรือเพิกเฉยในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือบรรเทาทุกข์ให้แก่ประชาชน (15) ไม่ปิดบังหรือปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชนและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง (16) ไม่เลือกปฏิบัติโดยอาศัยเหตุของความแตกต่าง ในเรื่องเชื้อชาติศาสนา เพศ อายุ สภาพร่างกาย หรือสถานะทางเศรษฐกิจสังคม และความเชื่อทางการเมือง (17) ไม่อาศัยตำแหน่งหน้าที่เลือกปฏิบัติต่อนักการเมืองหรือพรรคการเมือง (18) ไม่ฟุ่มเฟือย (19) ไม่ประพฤติหรือกระทำการใด ๆ อันอาจเป็นเหตุให้เสื่อมเสียเกียรติภูมิของตนเองและราชการ (20) ไม่แสดงพฤติกรรมอันมีลักษณะเป็นการคุกคามทางเพศ¹⁵⁴

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในการกำหนดเนื้อหาของมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับข้าราชการพลเรือน ได้มีกรอบในภาพรวมของการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 และกำหนดมาตรฐานจริยธรรมสำหรับข้าราชการประเภทข้าราชการพลเรือนไว้ในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน นอกจากนี้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้จัดทำแนวทางการปฏิบัติตนของข้าราชการพลเรือน ตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติที่ควรกระทำหรือไม่ควรกระทำสำหรับข้าราชการพลเรือน เพื่อช่วยให้ข้าราชการมีแนวทางการประพฤติปฏิบัติตนและรักษาจริยธรรมอย่างเคร่งครัดอยู่เสมอ ซึ่งส่วนราชการสามารถนำแนวทางดังกล่าว ไปประกอบการพิจารณาจัดทำข้อกำหนดจริยธรรมที่สอดคล้องกับบทบาทภารกิจ และสภาพปัญหาความเสี่ยงทางจริยธรรมของแต่ละหน่วยงาน

4.3 กลไกการบังคับใช้จริยธรรมข้าราชการของประเทศไทย

ปัจจุบันการขับเคลื่อนมาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการกำหนดกลไกผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน ไว้เป็น 3 ระดับ คือ ระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานจริยธรรม ระดับองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ระดับหน่วยงาน ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่มีความเป็นรูปธรรมและมีสภาพบังคับในทางปฏิบัติมากขึ้นด้วยการถูกนำมากำหนดเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 17 เมษายน 2562 ดังจะกล่าวรายละเอียดดังต่อไปนี้

โดยพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับมาตรฐานจริยธรรม ที่ใช้บังคับกับ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ใน “หน่วยงานของรัฐ” กล่าวคือ มีการใช้บังคับกับข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานในกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐในฝ่ายบริหาร แต่ไม่

¹⁵⁴ หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1019/ว9 เรื่อง แนวทางการปฏิบัติตนของข้าราชการพลเรือนตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน (5 กรกฎาคม 2564).

รวมถึง หน่วยงานราชการของรัฐบาล องค์กรอิสระ ศาล และองค์กรอัยการ โดยกฎหมายฉบับดังกล่าว ประกอบด้วย 3 หมวด ได้แก่ หมวด 1 มาตรฐานทางจริยธรรมและประมวลจริยธรรม หมวด 2 คณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม หมวด 3 การรักษารายชื่อของเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹⁵⁵

โดยหมวด 1 มาตรฐานทางจริยธรรมและประมวลจริยธรรม ได้กล่าวถึงลักษณะจริยธรรม ซึ่งเป็นลักษณะความประพฤติ เกี่ยวกับสภาพคุณงามความดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยึดถือสำหรับการปฏิบัติงาน การตัดสินใจ การปฏิบัติที่ควรกระทำ หรือไม่ควรกระทำ ตลอดจนการดำรงตนในการกระทำ ความดี และละเว้นความชั่ว ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยพฤติกรรมในลักษณะ 7 ประการ ตามที่ได้นำเสนอมา ในส่วนหัวข้อที่ผ่านมา โดยมีองค์กรบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรม สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบ และสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่มีองค์กรกลางบริหารงาน บุคคล เช่น สำหรับข้าราชการการเมือง ให้คณะรัฐมนตรี เป็นผู้จัดทำ สำหรับข้าราชการทหารและข้าราชการ พลเรือนกลาโหม ให้สภากลาโหม เป็นผู้จัดทำ สำหรับผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ และผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชน ให้คณะกรรมการพัฒนาและส่งเสริมองค์การมหาชน เป็นผู้จัดทำ หากมีปัญหาว่าองค์กรใดนอกจากที่กล่าวมานี้ องค์กรใดจะเป็นผู้จัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทใด จะเป็นอำนาจของ คณะกรรมการมาตรฐานจริยธรรมเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐอาจจะมีการกำหนด ข้อกำหนดจริยธรรมเพื่อใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของตนเพิ่มเติมจากประมวลจริยธรรมให้เหมาะสมกับภารกิจที่มี ลักษณะเฉพาะของหน่วยงานด้วยก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์การจัดทำประมวลจริยธรรมและ ข้อกำหนดจริยธรรมของหน่วยงาน ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการมาตรฐานจริยธรรม (ก.ม.จ.) กำหนดด้วย

156

สำหรับหมวด 2 เป็นเรื่องเกี่ยวกับคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม ซึ่งจะกล่าวถึง องค์ประกอบของคณะกรรมการมาตรฐานจริยธรรม (ก.ม.จ.) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของ คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและวาระการดำรงตำแหน่ง หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการมาตรฐาน จริยธรรม (ก.ม.จ.) การประชุมและองค์ประชุมของคณะกรรมการมาตรฐานจริยธรรม (ก.ม.จ.) การรับเบี้ย ประชุมของคณะกรรมการและอนุกรรมการตามที่ คณะกรรมการมาตรฐานจริยธรรม (ก.ม.จ.) แต่งตั้ง¹⁵⁷

ส่วนหมวด 3 เป็นเรื่องเกี่ยวกับการรักษารายชื่อของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะกล่าวถึงกลไกการ รักษาจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกลไกระดับแต่ละหน่วยงาน ที่ต้องมีการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบ เกี่ยวกับจริยธรรมประจำหน่วยงาน โดยอาจเป็นส่วนงานที่มีหน้าที่และภารกิจด้านจริยธรรม ธรรมภิบาล กลุ่มการบริหารงานบุคคล หรือคณะกรรมการและกลุ่มงานจริยธรรมประจำหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่แล้วก็ได้ โดยให้ส่วนงานเหล่านี้ดำเนินกิจกรรมส่งเสริม สนับสนุน ให้ความรู้ ฝึกอบรม และพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในหน่วยงานของรัฐ และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อเสริมสร้างให้มีการปฏิบัติตามประมวล

¹⁵⁵ พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 3.

¹⁵⁶ พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 5 ถึง มาตรา 7.

¹⁵⁷ พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 8 ถึง มาตรา 18.

จริยธรรม รวมทั้งกำหนดกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สร้างเครือข่ายและประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน โดยทุกสิ้นปีงบประมาณต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอคณะกรรมการมาตรฐานจริยธรรม (ก.ม.จ.) โดยให้หน่วยงานของรัฐเสนอรายงานผ่านองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของตน ส่วนองค์กรกลางบริหารงานบุคคลแต่ละประเภทมีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกระบวนการรักษาจริยธรรม และการประเมินผลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม มีหน้าที่และอำนาจจัดหลักสูตรการฝึกอบรม การเผยแพร่ความเข้าใจ ตลอดจนการกำหนดมาตรการจูงใจเพื่อพัฒนาและส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นแบบอย่างที่ดี และมาตรการที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีพฤติกรรมที่เป็นการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม โดยอาจกำหนดมาตรการเพื่อใช้ในการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภ่นั้น¹⁵⁸

โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมีกฎหมายลำดับรองออกมาในรูปของระเบียบ เช่น ระเบียบคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำประมวลจริยธรรม ข้อกำหนดจริยธรรม และกระบวนการรักษาจริยธรรมของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2563 ระเบียบคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์การรายงานผลการดำเนินการตามมาตรฐานทางจริยธรรม ประมวลจริยธรรม ข้อกำหนดจริยธรรม และกระบวนการรักษาจริยธรรม พ.ศ. 2565 ประมวลจริยธรรม เช่น ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ข้อกำหนด เช่น ข้อกำหนดว่าด้วยกระบวนการรักษาจริยธรรม : กลไกและการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2564 และหนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. เช่น แนวทางการปฏิบัติตนของข้าราชการพลเรือนตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน หนังสือที่ นร 1019/ว 9 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2564 มาตรการการดำเนินการกรณีการฝ่าฝืนจริยธรรมหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และข้อกำหนดจริยธรรมของส่วนราชการ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1019.2/ว 1 ลงวันที่ 12 มกราคม 2566

โดยกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรองข้างต้น เมื่อกล่าวโดยเฉพาะมาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน นั้น สรุปได้ว่า

1. กลไกในการขับเคลื่อนการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน โดยกำหนดหน้าที่ผู้ทำการขับเคลื่อนไว้ 3 ระดับ ระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการมาตรฐานจริยธรรม (ก.ม.จ.) ในฐานะเป็นคณะกรรมการผู้กำหนดนโยบาย กำหนดแนวทางหรือมาตรการในการขับเคลื่อนการรักษาจริยธรรมรวมทั้งกลไกการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม กำหนดแนวทางในการส่งเสริมและเสริมสร้างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าใจและสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม กำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินการตรวจสอบรายงานประจำปีของหน่วยงานของรัฐ และตีความกรณีมีปัญหาเกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ ระดับองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นผู้ที่ทำหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับข้าราชการพลเรือน และกำกับดูแลการดำเนินกระบวนการ

¹⁵⁸ พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 19 และมาตรา 20.

รักษาจริยธรรม และการประเมินผลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนสามัญ ระดับหน่วยงาน มีผู้ขับเคลื่อนหลักในการปฏิบัติ คือ ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับจริยธรรมประจำหน่วยงาน ซึ่งอาจเป็นส่วนงานที่มีหน้าที่และภารกิจด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาล กลุ่มการบริหารงานบุคคล หรือคณะกรรมการและกลุ่มงานจริยธรรมประจำหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่แล้วในส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ในการดำเนินกิจกรรมส่งเสริม สนับสนุน ให้ความรู้ ฝึกอบรม และพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐ และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อเสริมสร้างให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม รวมทั้งกำหนดกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สร้างเครือข่ายและประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน ซึ่งถือเป็นกลไกการขับเคลื่อนการปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมระดับหน่วยงานนั่นเอง¹⁵⁹

2. กลไกในการตรวจสอบ กำกับ ติดตาม และพัฒนาระบบมาตรฐานทางจริยธรรม โดยทุกสิ้นปีงบประมาณ หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอคณะกรรมการมาตรฐานจริยธรรม (ก.ม.จ.) ซึ่งเป็นองค์กรมาตรฐานจริยธรรมในระดับชาติ โดยให้หน่วยงานของรัฐเสนอรายงานผ่าน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน และมีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกระบวนการรักษาจริยธรรม และการประเมินผลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดย ก.ม.จ. จะต้องตรวจสอบรายงานประจำปีของหน่วยงานของรัฐ และรายงานสรุปผลการดำเนินงานดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง¹⁶⁰

3. กลไกการดำเนินการจัดการกับกรณีฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรม ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 20 ได้บัญญัติให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลแต่ละประเภทกำหนดมาตรการที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีพฤติกรรมที่เป็นการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม¹⁶¹ ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้กำหนดกลไกและการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน โดยกำหนดมาตรการการดำเนินการกรณีการฝ่าฝืนจริยธรรมหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และข้อกำหนดจริยธรรมของส่วนราชการ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติ ไว้ในข้อกำหนดว่าด้วยกระบวนการรักษาจริยธรรม : กลไกและการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2564 และออกหนังสือเวียนเพื่อสร้างความเข้าใจให้ชัดเจนขึ้นแก่ส่วนราชการไว้ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1019.2/ว 1 ลงวันที่ 12 มกราคม 2566 โดยกำหนดลักษณะของการฝ่าฝืนไว้ว่า การฝ่าฝืนจริยธรรมหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนและข้อกำหนดจริยธรรมของส่วนราชการ หมายถึง การไม่ปฏิบัติตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 การไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน การไม่ปฏิบัติตามแนวทางการปฏิบัติตนของข้าราชการพลเรือนตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

¹⁵⁹ พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 6 มาตรา 13 มาตรา 19 มาตรา 20.

¹⁶⁰ พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 13 มาตรา 19.

¹⁶¹ พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 20.

(หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1019/ว 9 ลงวันที่ 5 กรกฎาคม 2564) การไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดจริยธรรมของส่วนราชการที่ตนสังกัดหรือไปปฏิบัติราชการราชการ การไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น ๆ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรมในกรณีที่ได้รับมอบหมายให้ไปปฏิบัติหน้าที่¹⁶²

สำหรับกระบวนการดำเนินการตรวจสอบกรณีมีการฝ่าฝืนจริยธรรมหรือไม่ นั้น มีจุดเริ่มต้นของกระบวนการ คือ การร้องเรียน ซึ่งมีได้หลายช่องทาง เช่น ร้องเรียนด้วยตนเอง ผ่านทางโทรศัพท์ทางออนไลน์ สื่อสังคมออนไลน์หรือการร้องเรียนจากข้าราชการ ประชาชนสื่อมวลชน หัวหน้าส่วนราชการ คณะกรรมการจริยธรรมกลุ่มงานจริยธรรม บัณฑิตสหเทพ์ อันอาจมีผลกระทบต่อภาพลักษณ์หรือสร้างความเสียหายต่อราชการปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชน หรือสื่อสังคมออนไลน์ (Social Media) หรือพบการกระทำที่มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนจริยธรรมหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ที่มีหลักฐานเพียงพอจะพิจารณาต่อไปได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนจริยธรรม โดยกลไกในการดำเนินการ คือ ให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินการในแต่ละหน่วยงาน อันได้แก่ คณะกรรมการ กลุ่มงาน ส่วนงานที่มีหน้าที่และภารกิจในด้านจริยธรรมประจำส่วน ราชการหรือหน่วยงานกลุ่มงานจริยธรรม หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ หรือผู้ได้รับมอบหมาย นำเรื่องร้องเรียนการฝ่าฝืนจริยธรรม ตามกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน และให้รายงานพร้อมทั้งพยานหลักฐาน (ถ้ามี) ต่อหัวหน้าส่วนราชการ ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง แต่ถ้าผู้ถูกร้องเรียนเป็นหัวหน้าส่วนราชการให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของหัวหน้าส่วนราชการเมื่อได้รับรายงานแล้วให้หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปดังกล่าวพิจารณาสั่งการภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับรายงาน โดยต้องแจ้งผลหรือตอบกลับให้ผู้ร้องทราบโดยเร็ว ในการพิจารณาสั่งการดำเนินการโดยส่งเรื่องให้กลุ่มงานจริยธรรมสืบสวน รวบรวมข้อเท็จจริงและตรวจสอบพฤติกรรมการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลหรือข้อกำหนดทางจริยธรรม สรุปและส่งเรื่องให้คณะกรรมการจริยธรรมได้แก่ คณะกรรมการจริยธรรมประจำส่วนราชการ หรือคณะกรรมการจริยธรรมประจำจังหวัดพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการจริยธรรมจะตรวจสอบข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการพิจารณาสั่งการในขั้นนี้อาจสั่งให้สืบหาข้อมูลหรือสืบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ หากผลการพิจารณาพบว่าการฝ่าฝืนจริยธรรมให้หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของหัวหน้าส่วนราชการ แล้วแต่กรณีเป็นผู้ส่งลงโทษทางจริยธรรม และให้กลุ่มงานจริยธรรมแจ้งรายงานผลการพิจารณาให้คณะกรรมการจริยธรรมรับทราบในฐานะที่ทำหน้าที่ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนและข้อกำหนดจริยธรรมของส่วนราชการ¹⁶³

โดยระดับโทษที่ให้หัวหน้าส่วนราชการสั่งได้ คือ 1) ว่ากล่าวตักเตือน 2) สั่งให้ผู้นั้นได้รับการพัฒนา 3) ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ 4) ดำเนินการตามมาตรการทางการบริหาร เช่น การสับเปลี่ยนหมุนเวียนงาน การย้าย

¹⁶² หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1019.2/ว 1 เรื่อง มาตรการดำเนินการกรณีข้าราชการฝ่าฝืนจริยธรรมหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนและข้อกำหนดจริยธรรมของส่วนราชการ (12 มกราคม 2566).

¹⁶³ เพิ่งอ้าง.

ไปปฏิบัติหน้าที่อื่น ทั้งนี้ ให้มีการบันทึกพฤติกรรมการฝ่าฝืนจริยธรรมหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และข้อกำหนดจริยธรรมของส่วนราชการเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อประกอบการดำเนินการตามมาตรการที่ใช้บังคับหรือดำเนินการตามกระบวนการบริหารงานบุคคลด้วย และให้ส่วนราชการรายงานการสั่งลงโทษทางจริยธรรมไปยังสำนักงาน ก.พ. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด¹⁶⁴

นอกจากนี้ ยังมีกลไกการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการและการกันเป็นพยานให้ดำเนินการ มีการกำหนดกรณี ที่ ก.พ. เห็นว่าการดำเนินการใดไม่เป็นไปตามมาตรการนี้ ให้แจ้งหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของหัวหน้าส่วนราชการนั้น แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาและดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป¹⁶⁵

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ปัจจุบันมีการกำหนดกลไกการบังคับใช้กฎหมายมาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน ไว้โดยมีการกำหนดกลไกการใช้อำนาจในเรื่องการขับเคลื่อนการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน โดยกำหนดหน้าที่ผู้ทำการขับเคลื่อนไว้ 3 ระดับ ได้แก่ ระดับชาติ ระดับองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล และระดับหน่วยงานผู้ปฏิบัติ ซึ่งเป็นกลไกที่ครอบคลุมการกำหนดหน้าที่ให้มีผู้ทำหน้าที่กำหนดนโยบายภาพรวมทางด้านมาตรฐานทางจริยธรรมทั้งในทางส่งเสริม ผู้ทำหน้าที่กำกับติดตามการดำเนินการตามมาตรฐานทางจริยธรรม และผู้ทำหน้าที่ดำเนินการตามมาตรฐานทางจริยธรรม มีการกำหนดกลไกการใช้อำนาจในเรื่องการตรวจสอบ กำกับ ติดตามการดำเนินการตามมาตรฐานทางจริยธรรมในแต่ละรอบปีที่ผ่านมา โดยการกำหนดให้ทุกสิ้นปีงบประมาณ หน่วยงานของรัฐต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอคณะกรรมการมาตรฐานจริยธรรม (ก.ม.จ.) ผ่าน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และให้คณะกรรมการมาตรฐานจริยธรรม (ก.ม.จ.) จะตรวจสอบรายงานประจำปีของหน่วยงานของรัฐ และรายงานสรุปผลการดำเนินงานดังกล่าวเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง อีกทั้งมีการกำหนดกลไกการใช้อำนาจในเรื่องมาตรการควบคุมจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนของกลไกและกระบวนการจัดการกรณีมีการฝ่าฝืนจริยธรรม ไว้ว่า หากมีการกล่าวหาว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนจริยธรรมเกิดขึ้นให้มีระบบสืบสวนข้อเท็จจริงในลักษณะการจัดการกับเรื่องร้องเรียน ดำเนินการโดยกลุ่มงานจริยธรรม คณะกรรมการจริยธรรมประจำส่วนราชการ และสั่งลงโทษกรณีฝ่าฝืนโดยหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของหัวหน้าส่วนราชการ และมีการกำหนดวิธีการป้องกันผู้ให้ข้อมูล โดยกำหนดไว้ในข้อกำหนดว่าด้วยกระบวนการรักษาจริยธรรม : กลไกและการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2564 และออกหนังสือเวียนเพื่อสร้างความเข้าใจให้ชัดเจนขึ้นแก่ส่วนราชการไว้ในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1019.2/ว 1 ลงวันที่ 12 มกราคม 2566

¹⁶⁴ เฝิงอ้าง.

¹⁶⁵ เฝิงอ้าง.

4.4 การตรวจสอบกรณีข้าราชการถูกผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งว่ามีการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมในประเทศไทย

ปัจจุบันการตรวจสอบการบังคับใช้มาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการในประเทศไทย หากมีการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมและมีการลงโทษทางจริยธรรมแล้วนั้น ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือ ขั้นตอนใดๆ ไว้ในกฎหมายว่าจะมีการดำเนินการเพื่อตรวจสอบกระบวนการลงโทษจากการฝ่าฝืนทางจริยธรรมนั้นไว้อย่างไร ผู้ศึกษาจึงขอเสนอระบบตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยทั่วไป ที่มีใช้บังคับอยู่ในระบบกฎหมายปัจจุบัน โดยแบ่งการนำเสนอเป็นสามส่วน คือ ส่วนแรกจะกล่าวถึงระบบอุทธรณ์ ส่วนที่สองคือการอุทธรณ์ตามกฎหมายไทย ส่วนที่สามคือการตรวจสอบโดยศาลปกครอง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.4.1 ระบบการอุทธรณ์

สำหรับระบบการอุทธรณ์ฝ่ายปกครองอาจแบ่งแยกออกเป็น 2 ระบบ ดังนี้¹⁶⁶

(1) ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ เป็นกรณีกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ว่า หากคู่กรณีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาล คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน แต่กฎหมายจะบัญญัติในลักษณะเป็นทางเลือกให้คู่กรณีมีสิทธิที่จะเลือกใช้สิทธิอุทธรณ์หรือนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้โดยตรง จึงเป็นระบบอุทธรณ์เพื่อเลือก ซึ่งต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับเป็นสำคัญ ดังนั้น เมื่อเป็นกรณีคู่กรณีมีสิทธิเลือกว่าจะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนจะฟ้องคดีหรือไม่ก็ได้ จึงเป็นระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ

(2) ระบบอุทธรณ์บังคับ เป็นระบบอุทธรณ์ที่บังคับให้คู่กรณีต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนเสมอก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาล หากคู่กรณีไม่ได้ดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนศาลย่อมไม่อาจรับพิจารณาคดีได้ การอุทธรณ์ในระบบบังคับคดีจึงกลายเป็นเงื่อนไขในการรับเรื่องไว้พิจารณาสำหรับในประเทศไทยนั้น หากเป็นการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม มิได้ใช้ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ แต่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองในประเทศไทยใช้ระบบอุทธรณ์บังคับ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยทั่วไปอาจใช้ระบบการอุทธรณ์เป็นระบบที่นำมาใช้เพื่อตรวจสอบหรือทบทวนกระบวนการต่างๆ ที่ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการไปให้มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งระบบการอุทธรณ์ในปัจจุบันมีด้วยกันสองรูปแบบ คือ รูปแบบระบบการอุทธรณ์แบบไม่บังคับ ซึ่งเป็นรูปแบบที่กฎหมายกำหนดให้คู่กรณีสามารถเลือกได้ว่าจะใช้วิธีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนจะฟ้องคดีหรือไม่ก็ได้ กับรูปแบบที่สอง คือ ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ ซึ่งเป็นรูปแบบที่กฎหมายกำหนดให้ต้องอุทธรณ์ต่อองค์กรภายในฝ่ายปกครองก่อนนำคดีไปฟ้องคดี ดังเช่นของประเทศไทยที่ใช้ระบบอุทธรณ์บังคับก่อนไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

4.4.2 การอุทธรณ์ตามกฎหมายไทย

ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ อธิบายไว้ว่า เรื่องการอุทธรณ์ในระบบกฎหมายของไทยแยกพิจารณาเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะและอุทธรณ์ตามกฎหมายกลาง ดังนี้

¹⁶⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ (เชิงอรรถ 45) 153-155.

(1) การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ หมายถึง ระบบการอุทธรณ์ตามที่พระราชบัญญัติแต่ละฉบับได้กำหนดเงื่อนไขในการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัตินั้นๆ ซึ่งจะไม่นำหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ ระบบการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะจึงเป็นขั้นตอนการดำเนินการที่คู่กรณีจะต้องดำเนินการตามกฎหมายนั้นๆ ก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาล หากไม่อุทธรณ์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดก็จะหมดสิทธิในการดำเนินคดีในศาลต่อไป¹⁶⁷

การอุทธรณ์เป็นกลไกที่สำคัญส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีความสำคัญต่อเนื่องมากจากการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ กล่าวคือ เมื่อข้าราชการกระทำความผิดวินัยและถูกสั่งลงโทษ¹⁶⁸ ไม่ว่าจะเป็นโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออก¹⁶⁹ หรือกรณีข้าราชการถูกสั่งให้ออกจากราชการตามกรณีที่มาตรา 110 กำหนดไว้¹⁷⁰ ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง¹⁷¹ จึงเป็นกรณีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่ใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้ให้สิทธิแก่ข้าราชการผู้กระทำความผิดวินัยและถูกลงโทษที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อไปได้ ซึ่งหลักการให้สิทธิอุทธรณ์ได้นี้เป็นหลักประกันเพื่อคุ้มครองหรือให้ความเป็นธรรมสำหรับข้าราชการ อันเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งในการบริหารงานบุคคล ที่จะเป็นการส่งเสริมขวัญให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานอุทิศตนทำงานได้ด้วยดี และจะส่งผลสะท้อนไปถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานโดยส่วนรวม นอกจากนี้ในเรื่องหลักประกันเพื่อคุ้มครองสิทธิให้กับข้าราชการพลเรือน ยังมีอีกหนึ่งกลไกที่บัญญัติไว้เป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 คือ การให้ข้าราชการมีสิทธิร้องทุกข์ได้ โดยข้อร้องทุกข์นั้นจะต้องได้รับการพิจารณาจากผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งเท่ากับเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ ที่จะเป็นการป้องกันมิให้หัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายและไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชา¹⁷² โดยกฎหมายกำหนดให้ข้าราชการต้องทำการร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปจากผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุแห่งทุกข์ เพื่อให้มีคนกลางผู้น่าเกรงใจ ทำการไกลเกลี่ยและแก้ไขทุกข์ มากกว่าจะมุ่งให้เป็นความกันและทำให้เกิดความแตกแยกในองค์กร¹⁷³ ซึ่งในมาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดว่าการร้องทุกข์ที่เกิดจากผู้บังคับบัญชาให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปตามลำดับ

¹⁶⁷ เฟิงอ้าง 155.

¹⁶⁸ ไพโรจน์ สิตปรีชา, *การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไทย* (สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช 2523) 79.

¹⁶⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 88.

¹⁷⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 110.

¹⁷¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114.

¹⁷² ไพโรจน์ สิตปรีชา (เชิงอรรถ 168) 79-81.

¹⁷³ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, *รวมบทความ ก.พ.ค. ขอบอก* (สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2556) 89.

(2) การอุทธรณ์ตามกฎหมายกลาง คือ การอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือตามกฎหมายกลาง นำมาใช้ในกรณีกฎหมายปกครองเฉพาะมิได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ¹⁷⁴

สำหรับระบบการอุทธรณ์เกี่ยวกับการลงโทษฝ่าฝืนจรรยาบรรณ นั้น ปัจจุบันยังไม่ได้มีการกำหนดไว้สำหรับใช้กับข้าราชการพลเรือน มีเพียงบทบัญญัติให้สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่ให้สิทธิข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และหากไม่พอใจคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. สามารถใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้พิจารณาเพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าวได้

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ คือ การอุทธรณ์ในลักษณะที่มีกฎหมายที่กำหนดเนื้อหาเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้เป็นการเฉพาะ และบัญญัติให้สิทธิอุทธรณ์ไว้ในกฎหมายฉบับนั้นแล้วว่าสามารถอุทธรณ์ต่อไปยังองค์กรใดได้ ส่วนการอุทธรณ์ตามกฎหมายกลาง คือ การอุทธรณ์ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งหากกล่าวโดยเฉพาะเรื่องการลงโทษกรณีฝ่าฝืนมาตรฐานทางจรรยาบรรณ ปัจจุบันยังไม่ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับระบบอุทธรณ์ไว้ในพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจรรยาบรรณ พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ มีเพียงการกรณีถูกลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่ให้สิทธิผู้ถูกลงโทษทางวินัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ก่อนแล้วจึงไปใช้สิทธิทางศาลปกครองได้

4.4.3 การตรวจสอบโดยศาลปกครอง

ศาลปกครองเป็นองค์กรอื่นที่อยู่นอกฝ่ายปกครอง และเป็นองค์กรในฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่ในการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร โดยการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ในส่วนนี้ผู้ศึกษาจึงขอนำเสนอบทบาทหน้าที่ของศาลปกครองในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยมีรายละเอียด ดังนี้

การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองในองค์กรตุลาการในรัฐเสรีประชาธิปไตยจะมีหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญอยู่ว่า การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีความหมายว่ารัฐโดยฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญของรัฐรับรองและให้ความคุ้มครองแก่ราษฎรไว้ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย กฎหมายจึงเป็นทั้งแหล่งที่มาและเป็นทั้งข้อจำกัดของอำนาจการกระทำการต่างๆ ขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง และการกระทำทางปกครองจึงเป็นเพียงการบังคับการเป็นไปตามกฎหมายนั้น โดยหลักการที่ว่า การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายจะใช้บังคับกับการกระทำทางปกครองทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นการกระทำทางปกครอง การปฏิบัติราชการทางปกครอง หรือนิติกรรมทางปกครอง รัฐโดยฝ่ายปกครองจะไม่ทำการบังคับให้ข้าราชการคนใดคนหนึ่งออกจากราชการทันที แต่จะเริ่มต้นจากการแสดงเจตนาให้ปรากฏออกมาว่าข้าราชการผู้นั้นมีการกระทำในสิ่งซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

¹⁷⁴ เพิ่งอ้าง 163.

มีข้อกำหนดว่าเป็นลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดวินัย ฝ่ายปกครองซึ่งในที่นี้คือผู้บังคับบัญชาจึงจะสามารถตัดสินใจใช้อำนาจสั่งลงโทษข้าราชการผู้นั้นได้ และเมื่อมีการออกคำสั่งลงโทษข้าราชการกับได้แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ข้าราชการผู้นั้นทราบแล้วเท่านั้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจึงจะลงมือปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อกำหนดของคำสั่ง ด้วยการบังคับให้ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการได้ ดังนั้น หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายจึงใช้บังคับโดยตรงกับนิติกรรมทางปกครอง อันได้แก่ คำสั่งต่างๆ และจะใช้บังคับกับปฏิบัติราชการทางปกครองก็แต่โดยทางอ้อมเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งคือ กฎหมายเป็นแหล่งที่มาและข้อจำกัดอำนาจของคำสั่งต่างๆ ขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง และคำสั่งทางปกครองต่างๆ เป็นแหล่งที่มาและข้อจำกัดอำนาจปฏิบัติการขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง¹⁷⁵

ในปัจจุบันก็เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่าองค์กรตุลาการซึ่งอาจเป็นศาลยุติธรรม หรือศาลปกครองแล้วแต่กรณี เป็นองค์กรที่จะควบคุมในองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจดุลพินิจภายในกรอบของกฎหมายได้ดีที่สุด แต่ศาลก็ต้องจำกัดตนเองอยู่เฉพาะการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น¹⁷⁶ ซึ่งในการควบคุมการใช้อำนาจโดยศาลนี้ ศาลจะเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการโดยทำหน้าที่ในการใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติที่บัญญัติกฎหมายตามเจตนารมณ์ของประชาชน¹⁷⁷

สำหรับประเทศไทยการฟ้องคดีปกครองในศาลปกครองจะเป็นกระบวนการหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยผู้ที่มีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองมีสองทาง คือ 1) ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง 2) กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่ากฎเกณฑ์หรือการกระทำใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีสิทธิเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครองได้จะเห็นได้ว่าศาลปกครองเป็นองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน นอกจากผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองได้รับการเยียวยาให้ได้รับความเป็นธรรมความเสมอภาคแล้ว ศาลปกครองยังมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับกับศาลรัฐธรรมนูญ โดยเป็นการควบคุมในระดับที่เป็นกฎ คำสั่ง หรือการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ¹⁷⁸

โดยศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทาง

¹⁷⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน* (สำนักพิมพ์นิติธรรม 2540) 76-79.

¹⁷⁶ เพิ่งอ้าง 85-86.

¹⁷⁷ วิชัย สังข์ประไพ, *หลักกฎหมายมหาชน* (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2542) 113.

¹⁷⁸ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2547) 165-166.

ปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ในกรณีที่ข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งลงโทษทางวินัย จะเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายจึงเป็นกรณีที่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กรณีที่ข้าราชการถูกสั่งลงโทษทางวินัย ข้าราชการผู้นั้นจะมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ภายใน 30 วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายใน 30 วันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยในกรณีที่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. โดยในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นั้น ดร. ประสาท พงษ์สุวรรณ กล่าวว่า คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลจะพิจารณาอย่างน้อย 3 ประเด็นไปตามลำดับ คือ ประเด็นแรก ศาลจะต้องพิจารณาว่าคำฟ้องอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ ประเด็นที่สอง ถ้าเรื่องอยู่ในอำนาจของศาล ศาลจึงพิจารณาต่อไปว่าคำฟ้องและผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้หรือไม่ และประเด็นที่สาม หากพิจารณาแล้วมีการปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องถูกต้องครบถ้วนทุกเงื่อนไขแล้ว ศาลจึงจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาและดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยเนื้อหาแห่งคดีต่อไป โดยอำนาจของศาลปกครองดังกล่าว ได้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต่างๆ ไว้ ได้แก่ มาตรา 197 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 กับมาตรา 9 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

โดยตามมาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี หรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะการออกกฎคำสั่งหรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ
- (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด (6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง¹⁷⁹

เมื่อพิจารณาบทบาทหน้าที่ของศาลปกครองและวิธีพิจารณาของศาลปกครอง พบว่ากฎหมายกฎหมายกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองให้มีวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นพิเศษต่างหากจากวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้กับคดีแพ่งในศาลยุติธรรม เนื่องจากลักษณะคดีแพ่งเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ระหว่างเอกชนที่มีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ในขณะที่คดีปกครองเอกชนมักอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบฝ่ายปกครอง เนื่องจากฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายมีข้อมูลข่าวสารมีบุคลากรและเครื่องมือที่พร้อมกว่าเอกชน ดังนั้น ในคดีปกครองจึงใช้วิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างไปจากวิธีพิจารณาคดีแบบคดีแพ่ง ซึ่งใช้ระบบกล่าวหา ดังที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้กับคดีทั่วไป โดยในคดีปกครองจะใช้วิธีพิจารณาที่เรียกว่าระบบไต่สวน ซึ่งให้อำนาจตุลาการศาลปกครองไว้อย่างกว้างขวางในการดำเนินคดีและแสวงหาข้อเท็จจริงได้เองตามความเหมาะสม คือ ศาลสามารถรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญหรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ตามที่ศาลเห็นสมควร มิใช่ทำหน้าที่เป็นเพียงกรรมการการรับฟังความจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ทำให้ศาลปกครองสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้ครบถ้วนและถูกต้อง อันเป็นการช่วยเอกชนค้นหาความจริงเพื่อให้การพิจารณาตัดสินคดีไปเป็นไปตามเนื้อผ้า มิใช่เป็นการแพ้ชนะกันเพราะเหตุผลทางเทคนิคหรือความบกพร่องในการอ้างหรือเสนอพยานหลักฐานต่อศาล ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวย่อมจะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ กล่าวโดยสรุปการจัดตั้งศาลปกครองย่อมเป็นประโยชน์แก่ประชาชนเนื่องจากจะมีศาลและตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายปกครองและคดีปกครองมีวิธีที่มีความเหมาะสมและเป็นธรรมสามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมได้ทั้งยังเป็นองค์กรที่จะวางหลักหรือแนวทางปฏิบัติราชการที่เหมาะสมเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพให้แก่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย¹⁸⁰

โดยอาจกล่าวถึงลักษณะพิเศษของบทบาทหน้าที่ศาลปกครองโดยสรุปได้ว่า

1. ในการฟ้องคดีปกครอง นอกจากประชาชนทั่วไปจะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้แล้ว ข้าราชการซึ่งเป็นบุคลากรในฝ่ายปกครองก็อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ในกรณีที่ทางราชการหรือหน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของข้าราชการผู้นั้นเป็นการส่วนตัว เช่น คำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งบรรจุและแต่งตั้ง คำสั่งเลื่อนขั้นหรือเลื่อนตำแหน่ง คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งพักราชการในระหว่างถูกสอบสวนทางวินัย คำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน คำสั่งไม่รับข้าราชการกลับเข้ารับราชการ คำสั่งที่เกี่ยวกับสวัสดิการของข้าราชการ (คำสั่งไม่อนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน หรือค่ารักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ค่าเล่าเรียนบุตร) หรือ คำสั่งอื่นๆ

¹⁷⁹ ไพโรจน์ อารักษ์, *วินัยข้าราชการ* (สำนักพิมพ์นิติธรรม 2562) 107, 111-115.

¹⁸⁰ ฤทัย หงส์สิริ, *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 8, สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา 2561) 11-12.

เช่น คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่ทะเลาะเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ชดใช้เงินที่หน่วยงานของรัฐได้ชำระแก่ผู้เสียหายคืนแก่หน่วยงานตาม มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นต้น¹⁸¹

2. การที่ศาลปกครองมีระบบวิธีพิจารณาคดีแบบระบบไต่สวนแทนที่จะเป็นระบบกล่าวหา ดังที่ใช้ในศาลยุติธรรม มีข้อดีคือ ทำให้ศาลปกครองสามารถรวบรวมพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงได้อย่างเต็มที่และครบถ้วน เนื่องจากตุลาการศาลปกครองมีความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ในระบบและระเบียบแบบแผนของทางราชการดีกว่าประชาชนทั่วไปการอำนวยความสะดวกต่างๆ แก่ประชาชนในการฟ้องคดีและดำเนินคดีด้วยตนเองย่อมมีผลเป็นการลดอุปสรรคต่างๆ ในการดำเนินคดีทำให้ประชาชนใช้สิทธิทางศาลได้ง่ายขึ้น และนอกจากการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว ศาลปกครองยังถือว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของข้าราชการ จากการใช้อำนาจหรือการกระทำที่ไม่ชอบของผู้บังคับบัญชาหรือฝ่ายปกครองอื่น ที่มีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ส่วนตัวของข้าราชการด้วย เนื่องจากข้าราชการย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่ถูกจำกัดในกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจริยธรรม¹⁸²

3. แม้ว่าศาลปกครองจะเป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีประสิทธิภาพมากเพียงใดก็ตาม แต่การควบคุมตรวจสอบการของศาลปกครองนั้นก็เพียงกลไกหรือวิธีการหนึ่งในระบบการควบคุมฝ่ายปกครองเท่านั้น ดังนั้น ในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ จำเป็นต้องพัฒนากลไกหรือวิธีการควบคุมตรวจสอบวิธีอื่นไปด้วยพร้อมกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลไกหรือวิธีการควบคุมตรวจสอบในเชิงป้องกัน เช่น การพัฒนาหลักเกณฑ์ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายข้อมูลข่าวสารของทางราชการให้มีประสิทธิภาพและมีสภาพบังคับที่จริงจัง การออกกฎหมายเกี่ยวกับการประชาพิจารณาหรือการพัฒนาระบบควบคุมตรวจสอบภายในขององค์กรฝ่ายปกครอง เป็นต้น เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องพิจารณาและจัดทำควบคู่ไปกับการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง¹⁸³

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย กฎหมายในปัจจุบันก็องค์กรตุลาการ เป็นองค์กรที่จะควบคุมให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจดุลพินิจภายในกรอบของกฎหมายได้ดีที่สุด ซึ่งในการควบคุมการใช้อำนาจโดยศาลนี้ ศาลจะเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ ทำหน้าที่ในการใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งการฟ้องคดีต่อปกครองถือเป็นกระบวนการหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อำนาจของศาลปกครองที่มีตามกฎหมาย คือ พิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงาน

¹⁸¹ เฝิงอ้าง 21.

¹⁸² เฝิงอ้าง 229.

¹⁸³ เฝิงอ้าง 232-233.

ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยตนเอง อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น หากข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกลงโทษทางวินัย จะเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยตนเองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย จึงเป็นกรณีที่สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กรณีที่ข้าราชการถูกลงโทษทางวินัย ก่อนนำคดีไปฟ้องต่อศาลข้าราชการผู้นั้นจะต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วในกรณีที่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. สำหรับการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ศาลจะพิจารณาอย่างน้อย 3 ประเด็นไปตามลำดับ คือ คำฟ้องอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติถูกต้องตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้หรือไม่ และหากพิจารณาแล้วมีการปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องถูกต้องครบถ้วนทุกเงื่อนไขแล้ว ศาลจึงจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาและดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยเนื้อหาแห่งคดีต่อไป โดยในคดีปกครองจะใช้วิธีพิจารณาแบบระบบไต่สวน ซึ่งมีลักษณะพิเศษคือให้อำนาจตุลาการศาลปกครองในการดำเนินคดีและแสวงหาข้อเท็จจริงได้เองตามความเหมาะสม ทำให้ศาลปกครองสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีได้ครบถ้วนและถูกต้อง และพิจารณาพิพากษาโดยตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายปกครองและคดีปกครองที่มีวิสัยทัศน์ที่เหมาะสม สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมได้

สรุปบทที่ 4 สำหรับหลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย มีสาระสำคัญสี่ส่วน

โดยส่วนแรกเป็นการศึกษาถึงระบบราชการในประเทศไทย ที่จะกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการและการบริหารจัดการภาครัฐ ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยเฉพาะพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่เป็นกฎหมายฉบับที่เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาส่วนที่เกี่ยวข้องกับวินัยของข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับมาตรฐานทางจริยธรรม ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรมบางประการ ซึ่งเป็นส่วนที่จะทำให้ทราบข้อมูลในภาพรวมของความเชื่อมโยงมาตรฐานทางจริยธรรมและวินัยทำไปใช้สำหรับการวิเคราะห์ในบทถัดไป

ส่วนที่สองเป็นการศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวมาตรฐานจริยธรรมในประเทศไทย ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันมีเนื้อหาของมาตรฐานทางจริยธรรมปรากฏอยู่ในรูปแบบของพระราชบัญญัติ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และแนวทางปฏิบัติตามหนังสือเวียนของสำนักงาน ก.พ.

ส่วนที่สามเป็นการศึกษากลไกการบังคับใช้จริยธรรมของข้าราชการในประเทศไทย ซึ่งจากการศึกษาพบว่า กลไกการบังคับจริยธรรมกรณีการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรม มีการกำหนดกลไกไว้เป็นการเฉพาะ

แตกต่างกันจากการดำเนินการทางวินัย และมีการกำหนดโทษทางจริยธรรมกรณีมีการฝ่าฝืนไว้ในหนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ.

สำหรับส่วนที่สี่เป็นการศึกษาเรื่องการตรวจสอบกรณีข้าราชการถูกผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งว่ามีการฝ่าฝืนจริยธรรมในประเทศไทย ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ในบทกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรมยังไม่มี การกำหนดการให้สิทธิข้าราชการอุทธรณ์ หรือร้องทุกข์ อันเป็นระบบที่จะให้ข้าราชการขอทบทวนการออกคำสั่งได้ ต่อองค์กรใดไว้ในตัวกฎหมายเฉพาะ

ดังนั้น จากการศึกษาในบทนี้และเป็นที่ผ่านมา จึงได้ข้อมูลกฎหมายของไทยและกฎหมายของต่างประเทศ และแนวคิดที่สำคัญ เพื่อนำไปเป็นหลักในการวิเคราะห์และเสนอแนวทางทางการแก้ปัญหาที่เหมาะสม ซึ่งจะได้นำเสนอต่อไปในบทที่ 5 และบทที่ 6

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้มาตรฐานทางจริยธรรม สำหรับข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย

บทนี้เป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการพลเรือนของไทยและต่างประเทศ โดยนำเสนอวิเคราะห์ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายในปัจจุบัน ซึ่งจากการศึกษาข้อกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ประกอบข้อความคิดว่าด้วยมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการ หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ความเป็นมาของพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 หลักกฎหมายเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไต้หวัน นั้น พบว่า ตามบทบัญญัติว่าด้วยมาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายดังจะได้นำเสนอในรายประเด็นปัญหาที่ประการ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

5.1 ปัญหาความเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานทางจริยธรรม และวินัยข้าราชการ

จากการศึกษาพบว่า ได้มีผู้ให้ความหมายของจริยธรรมไว้อย่างหลากหลาย ทั้งในความหมายอย่างกว้างและความหมายอย่างแคบ ซึ่งในความหมายอย่างแคบ หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติที่เป็นเรื่องของคุณงามความดี เป็นสิ่งที่คนโดยทั่วไปสามารถตระหนักและตัดสินได้ว่าอย่างไรเรียกว่าคุณงามความดี ส่วนจริยธรรมในความหมายอย่างแคบหมายถึงเรื่องที่มีลักษณะเฉพาะลงไปตามแต่ละมุมมองของบุคลากรในแต่ละสาขาวิชาชีพที่จะมีลักษณะเฉพาะตัว จึงมีต้องมีการกำหนดความหมายที่แคบและชัดเจนกว่าความหมายอย่างกว้างเพื่อให้ผู้ประกอบวิชาชีพในแต่ละวิชาชีพนั้นๆ เข้าใจและยึดถือปฏิบัติตามจริยธรรมที่กำหนดไว้ได้ ซึ่งหากนำคำว่าจริยธรรมมาใช้กับราชการนั้น หมายถึง สภาพที่ทรงไว้ซึ่งความประพฤติโดยชอบเมื่อจริยธรรมได้นำมากำหนดให้เป็นรูปธรรม เป็นข้อห้ามหรือข้อปฏิบัติทางจริยธรรม เรียกว่า มาตรฐานทางจริยธรรม ซึ่งปัจจุบันนำมาบัญญัติไว้ใช้สำหรับข้าราชการพลเรือนในพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 และประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

สำหรับวินัยเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ให้ต้องทำและไม่ทำตามที่กำหนดไว้ โดยมีการกำหนดโทษไว้ตามความร้ายแรง ได้แก่ วินัยอย่างร้ายแรง และไม่ร้ายแรงตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งวินัยถือเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นโดยรัฐ ในฐานะเป็นเครื่องมือควบคุมกำกับความประพฤติของคนในหน่วยงานของรัฐ

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า จริยธรรมและวินัยต่างเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการกำหนดกรอบพฤติกรรมของมนุษย์ให้อยู่ในความเหมาะสม ให้มีสภาพความประพฤติโดยชอบ มุ่งให้คนงานในสังคมกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง และหากจะนำจริยธรรมไปเทียบกับกฎหมายจะพบว่า แม้เป็นคนละสิ่งกันก็ตาม แต่การที่ความสัมพันธ์ระหว่าง

จริยธรรมและกฎหมายมีจุดมุ่งหมายที่เหมือนกัน คือ การควบคุมพฤติกรรมหรือการกระทำของมนุษย์ให้อยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข ในบางครั้งจะถือเป็นเรื่องเดียวกันได้ หากรัฐมีการนำจริยธรรมไปกำหนดว่าพฤติกรรมใดเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม หรือการกระทำใดเป็นการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมไปบัญญัติไว้ว่าเป็นสิ่งที่ห้ามกระทำและมีการกำหนดโทษแห่งการฝ่าฝืนไว้เป็นกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบันสำหรับเรื่องมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ก็ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายในพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 และประมวลจริยธรรม อันมีสภาพบังคับใช้กับผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือน ขณะเดียวกันในเรื่องวินัย ก็ได้มีการกำหนดไว้เป็นกฎหมายใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อยู่แล้วเช่นกัน

โดยเมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรมและกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือน ดังที่กล่าวข้างต้น พบว่า บทบัญญัติที่เป็นส่วนเนื้อหาพฤติกรรมที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมวินัยข้าราชการพลเรือน จะมีลักษณะเหมือนกัน คือ เป็นการกำหนดข้อห้ามและข้อพึงปฏิบัติไว้โดยผู้ศึกษามีข้อสังเกตดังนี้

1. ในข้อที่ว่าด้วยเรื่องการยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ เรื่องนี้ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 5 (1) ว่า หลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องประกอบด้วย “ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ อันได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” และมีกำหนดไว้ในประมวลจริยธรรม ข้อ 1 ว่า “ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ อันได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ซึ่งมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตรา 81 ว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ”

2. ในข้อที่ว่าด้วยเรื่องความซื่อสัตย์ เรื่องนี้ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 5 (2) ว่า หลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องประกอบด้วย “ซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดี และรับผิดชอบต่อหน้าที่” และมีกำหนดไว้ในประมวลจริยธรรม ข้อ 2 “ซื่อสัตย์สุจริต ปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาตามกฎหมายและตามทำนองคลองธรรมโปร่งใส และตรวจสอบได้ ไม่แสดงออกถึงพฤติกรรมที่มิชอบเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบรับผิดชอบต่อหน้าที่ มีความพร้อมรับการตรวจสอบและรับผิดชอบ มีจิตสำนึกที่ดี โดยคำนึงถึงสังคมสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน และเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ซึ่งมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตรา 82 (1) ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม

3. ในข้อที่ว่าด้วยเรื่องการตัดสินใจและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม เรื่องนี้ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 5 (3) ว่า หลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมี

คุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องประกอบด้วย “กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม” และมีกำหนดไว้ในประมวลจริยธรรม ข้อ 3 ว่า “กล้าตัดสินใจและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม กล้าคัดค้านในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง กล้าเปิดเผยหรือรายงานการทุจริตประพฤติมิชอบต่อผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ ใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอคติ และไม่ยอมกระทำในสิ่งที่ไม่เหมาะสมเพียงเพื่อรักษาประโยชน์หรือสถานภาพของตนเอง” ซึ่งมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตรา 82 (4) ว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม”

4. ในข้อที่ว่าด้วยเรื่องการคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว เรื่องนี้ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 5 (4) ว่า “หลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องประกอบด้วย คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว และมีจิตสาธารณะ” และมีกำหนดไว้ในประมวลจริยธรรม ข้อ 4 ว่า คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน เสียสละ มีจิตสาธารณะ สามารถแยกเรื่องส่วนตัวออกจากหน้าที่การงาน ไม่กระทำการอันมีลักษณะเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม และไม่ประกอบกิจการหรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน ซึ่งมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตรา 82 (6) ว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท”

5. ในข้อที่ว่าด้วยเรื่องการมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน เรื่องนี้ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 5 (5) ว่า หลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องประกอบด้วย “มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน” และมีกำหนดไว้ในประมวลจริยธรรม ข้อ 5 ว่า “มุ่งผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพ และคุณภาพของงาน ปฏิบัติงานด้วยความรวดเร็ว ทันต่อเวลาและสถานการณ์ คำนึงถึงประโยชน์และความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรของรัฐ รักษามาตรฐานการทำงานที่ดี พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง ใช้เทคโนโลยีอย่างเหมาะสม เชื่อมมั่นในระบบการทำงานเป็นทีม ให้บริการแก่ประชาชนด้วยความเต็มใจ และเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง ซึ่งมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตรา 82 (3) ว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจอุตสาหะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ”

6. ในข้อที่ว่าด้วยเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม เรื่องนี้ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 5 (6) ว่า “หลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมี

คุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องประกอบด้วย ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ” และมีกำหนดไว้ในประมวลจริยธรรม ข้อ 6 ว่า “ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม ปราศจากอคติ และไม่เลือกปฏิบัติโดยการใช้ความรู้สึกหรือความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือเหตุผลของความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา เพศ อายุ สภาพร่างกาย สถานะทางเศรษฐกิจสังคม และต้องรักษาความเป็นกลางทางการเมืองโดยไม่อาศัยตำแหน่งหน้าที่ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นการให้คุณให้โทษแก่นักการเมืองและพรรคการเมือง” ซึ่งมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตรา 82 (8) ว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ให้ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน”

7. ในข้อที่ว่าด้วยเรื่องการดำรงตนเป็นแบบอย่างด้วยการเป็นข้าราชการที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการพึงปฏิบัติตนให้เป็นที่เชื่อถือศรัทธาแก่ประชาชน เรื่องนี้ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 5 (7) ว่า “หลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องประกอบด้วย “ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ” และมีกำหนดไว้ในประมวลจริยธรรม ข้อ 7 ว่า “ดำรงตนเป็นแบบอย่างด้วยการเป็นข้าราชการที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการพึงปฏิบัติตนให้เป็นที่เชื่อถือศรัทธาแก่ประชาชน ปฏิบัติต่อประชาชนด้วยความสุภาพ อ่อนน้อมถ่อมตนไม่อ้างหรือใช้อำนาจโดยปราศจากเหตุผล ดำเนินชีวิตอย่างเรียบง่ายโดยน้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง พระบรมราโชวาท หลักคำสอนทางศาสนามาปรับใช้ และปฏิบัติตนเป็นพลเมืองดีด้วยการเคารพกฎหมายและมีวินัย” ซึ่งมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในมาตรา 82 (10) ว่า “ต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย”

จากกรณีดังกล่าวมาข้างต้น เป็นการเปรียบเทียบข้อกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 กับบทกำหนดทางวินัยข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะเห็นได้ว่าในปัจจุบัน กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือน ได้มีการกำหนดบทจริยธรรมและบทวินัย ที่มีการกำหนดลักษณะพฤติกรรม ความประพฤติของมาตรฐานทางจริยธรรมและวินัยไว้โดยมีเนื้อหาสาระสำคัญอย่างเดียวกัน จึงกล่าวได้ว่า บทจริยธรรมและบทวินัยมีลักษณะเป็นข้อกำหนดที่ทับซ้อนกันในทุกข้อ ความเชื่อมโยงของกฎหมายว่าด้วยวินัยและกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมจึงมีความเชื่อมโยงกันลักษณะที่มีการใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนเหมือนกัน และมีวัตถุประสงค์แห่งการพิจารณาเป็นอย่างเดียวกัน คือ พฤติกรรมหรือการกระทำที่แสดงออกว่าลักษณะที่แสดงออกมานั้นเป็นการกระทำผิดหรือไม่ เมื่อพิจารณาถึงความจำเป็นในการออกกฎหมายในลักษณะที่มีเนื้อหาที่เหมือนกันแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการส่งเสริมและควบคุมความประพฤติของข้าราชการอยู่แล้ว และยังมีกลไกการบังคับและสภาพบังคับที่ชัดเจนว่าหากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อที่ให้ปฏิบัติ และกระทำในสิ่งที่ต้องห้ามมิให้ปฏิบัติ จะถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือไม่ร้ายแรง แล้วแต่กรณี และมี

กระบวนการดำเนินการทางวินัยซึ่งเป็นกระบวนการสำหรับการจัดการกรณีฝ่าฝืนไว้อย่างชัดเจนแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องมีการกำหนดกฎหมายที่มีเนื้อหาที่คล้ายกันขึ้นมาใช้บังคับให้มีการใช้ซ้ำซ้อนกันอีกแต่อย่างไรก็ตาม เมื่อกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานจริยธรรมที่เกิดขึ้นมาภายหลังนี้ เกิดจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นมาใช้บังคับกับข้าราชการประเภทต่างๆ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นสิ่งที่แสดงออกถึงนโยบายของรัฐที่ต้องการให้มีมาตรฐานจริยธรรมและรัฐให้ความสำคัญกับการให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมส่งเสริมให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ การมีกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานขึ้นมาย่อมสามารถนำมาเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ได้ ในแง่จะเป็นกฎหมายส่งเสริมให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีแนวปฏิบัติโดยมีมาตรฐานทางจริยธรรม ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการส่งเสริมและป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำความผิดทางวินัยได้

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ผู้ศึกษาเห็นว่า มีข้อดี ดังนี้

1. ตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีการแบ่งผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับจริยธรรมออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระดับชาติ คือ คณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม (ก.ม.จ.) ทำหน้าที่ในระดับการกำหนดนโยบาย ระดับองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ทำหน้าที่ในการกำหนดประมวลจริยธรรมและกำกับดูแลให้มีการดำเนินการตามมาตรฐานจริยธรรม และระดับหน่วยงาน คือ ส่วนราชการแต่ละส่วนราชการ ซึ่งมีความครบถ้วนทั้งผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำกับดูแลและผู้ปฏิบัติ เป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐให้ความสำคัญกับเรื่องจริยธรรมอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

2. ตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีการพยายามทำให้มาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่ก็มีควมยืดหยุ่นให้มีการกำหนดเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับความเสียหายด้านจริยธรรมของแต่ละส่วนราชการที่จะไปกำหนดเพิ่มเติมได้เองตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน

3. มีเนื้อหาที่ครอบคลุมความประพฤติดีที่พึงประสงค์และควรมีในข้าราชการ ไม่ใช่แค่เรื่องทุจริตเท่านั้น แต่มีเรื่องอื่นๆ ซึ่งเพียงการกำหนดไว้เป็นกฎหมายก็เป็นสัญญาณหนึ่งว่ารัฐต้องการส่งเสริมด้านจริยธรรมให้กับข้าราชการไว้เป็นหลักประพฤตินั้น อันเป็นกระบวนการที่ส่งเสริมให้ข้าราชการตระหนักรู้และระมัดระวังในความประพฤติไม่ให้มีการฝ่าฝืนจริยธรรมหรือวินัย

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่า ข้อเสียของกฎหมายฉบับนี้ มีหลายประการ ดังนี้

1. การบัญญัติลักษณะพฤติกรรมที่ฝ่าฝืนจริยธรรมไว้โดยกำหนดลักษณะพฤติกรรมซ้ำซ้อนกับลักษณะพฤติกรรมตามบทบัญญัติทางวินัยในทุกข้อ

2. แม้เป็นข้อดีที่รัฐมีความพยายามทำให้ข้าราชการทุกประเภทมีมาตรฐานเดียวกัน โดยให้องค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทเป็นผู้ดูแลให้มีการกำหนดโทษไว้ในประมวลจริยธรรมของแต่ละประเภทก็ตาม แต่ในเรื่องการกำหนดโทษทางจริยธรรมนั้นเป็นเรื่องที่สำคัญที่กระทบต่อสิทธิ

ชื่อเสียงของข้าราชการ ประกอบกับเมื่อประสงค์จะให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับข้าราชการทุกประเภท จึงควรกำหนดเรื่องการฝ่าฝืนไว้ให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติเลย

3. การไม่กำหนดเรื่องการให้มีระบบอุทธรณ์หรือให้สิทธิทบทวน เนื่องจากการกำหนดระบบมาตรฐานจริยธรรมให้บังคับใช้ในปัจจุบัน โดยกำหนดโทษเมื่อมีการฝ่าฝืนไว้ด้วย แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 หรือประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนแล้ว พบว่าไม่มีมาตราใดหรือข้อใดของกฎหมายดังกล่าวที่จะกำหนดกลไกในการให้สิทธิอุทธรณ์หรือทบทวนการลงโทษทางจริยธรรมไว้เลย จึงถือว่ายังมีการกำหนดกลไกการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรมที่ยังไม่ครอบคลุมถึงสิทธิในการทบทวนกรณีข้าราชการถูกผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งกรณีมีการฝ่าฝืนจริยธรรม อันเป็นกรณียังไม่มีการกำหนดหลักประกันให้กับข้าราชการในการใช้สิทธิทบทวนคำสั่งไว้

โดยเมื่อพิจารณากฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศแล้ว พบว่า แนวความคิด (concept) การวางระบบมาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนของไทย คือ การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมไว้เป็นกฎหมายในพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยการกำหนดตัวผู้รับผิดชอบไว้ทำหน้าที่เป็นผู้วางนโยบาย ผู้กำกับดูแล และผู้ปฏิบัติ ไม่ได้กำหนดให้การฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมเป็นความผิดทางวินัยเหมือนดังเช่นที่เคยมีการบังคับใช้ก่อนรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2560 ใช้บังคับ และมีการกำหนดกลไกการจัดการกับกรณีการฝ่าฝืนไว้เป็นการเฉพาะแยกจากการดำเนินการทางวินัย แต่ไม่มีการกำหนดเรื่องการให้สิทธิอุทธรณ์การถูกลงโทษไว้ สำหรับแนวคิดของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมไว้เป็นกฎหมายเช่นกัน โดยกำหนดไว้ใน Code of Ethics for U.S. Government Service (United States Houses of Representatives) และ Code of Ethics for U.S. Government Service โดยกลไกการบังคับสำหรับการฝ่าฝืนถ้าเป็นเรื่องการฝ่าฝืนประมวลความประพฤติของข้าราชการหน่วยงานต้นสังกัดจะเป็นผู้ดำเนินการทางวินัยหรือลงโทษทางบริหาร และเมื่อเป็นผู้ถูกลงโทษทางวินัยก็จะสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (the Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ได้หากไม่พอใจคำตัดสินของ MSPB อาจนำไปฟ้องต่อศาลรัฐบาลกลางต่อไปได้ (the Federal court system) สำหรับประเทศญี่ปุ่น ได้มีการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมไว้เป็นกฎหมายเช่นกัน โดยกำหนดไว้ใน National Public Service Officials Ethics Code โดยกลไกการบังคับสำหรับการฝ่าฝืนถ้าเป็นเรื่องการฝ่าฝืนประมวลความประพฤติของข้าราชการเป็นเรื่องที่จะต้องถูกลงโทษทางวินัย หากข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ในเรื่องที่เป็นผลร้ายต่อตนเองนั้นต่อ National Personnel Authority (NPA) ซึ่งการอุทธรณ์เป็นระบบกึ่งตุลาการ โดย NPA จะตั้ง Board of Equity ในแต่ละคดี ซึ่ง Board of Equity จะทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดีโดยวิธีการไต่สวน โดย NPA จะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ แก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกการกระทำนั้นๆ ซึ่งหาก NPA พิจารณาแล้วตัดสินว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว จะให้ความเห็นชอบ แต่หากเห็นว่าชอบด้วยกฎหมาย แต่ระดับโทษไม่เหมาะสม NPA โดยผลตัดสินหรือคำวินิจฉัยของ NPA จะเป็นที่สุดในฝ่ายบริหารและอาจถูกทบทวนได้ด้วย NPA เท่านั้น แต่สำหรับข้าราชการผู้ไม่พอใจผลคำตัดสินยังสามารถฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้อีก

ส่วนประเทศไต้หวันมีข้อกำหนดเกี่ยวกับจริยธรรมข้าราชการของประเทศไต้หวันไว้ใน Ethics Guideline for Civil Servants ซึ่งหากมีลักษณะเป็นการกระทำความผิดวินัย ย่อมถูกดำเนินการทางวินัย และหากข้าราชการที่เห็นว่ามาตรการบริหารจัดการหรือบริหารของหน่วยงานไม่เหมาะสมและกระทบต่อสิทธิของตนอาจยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้ ได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองและฝึกอบรมข้าราชการพลเรือน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการวางระบบแนวคิดมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการของไทยและต่างประเทศมีข้อที่เหมือนกัน คือ ทุกประเทศมีการให้ความสำคัญกับเรื่องจริยธรรมสำหรับข้าราชการ จึงนำมากำหนดให้ชัดเจนในกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานจริยธรรม แต่มีข้อที่ต่างกันคือ ในประเทศไทยมีการแยกระบบมาตรฐานทางจริยธรรมออกจากระบบวินัย โดยกำหนดวิธีการดำเนินการกับการฝ่าฝืนและกำหนดโทษไว้เป็นการเฉพาะเลย โดยยังไม่มีบทบัญญัติการให้สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่ง ขณะที่อีกสามประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และไต้หวัน มีกลไกจัดการกับการฝ่าฝืนจริยธรรมโดยการดำเนินการทางวินัยและมีระบบให้สามารถอุทธรณ์ต่อได้

กล่าวโดยสรุปได้ว่า กฎหมายว่าด้วยจริยธรรมและกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือน มีความเชื่อมโยงกันคือ มีลักษณะพฤติกรรมที่เป็นการกระทำไว้เหมือนกัน แต่นำมากำหนดเป็นกฎหมายคนละฉบับ โดยเป็นกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานจริยธรรมฉบับหนึ่ง และกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือนฉบับหนึ่ง ซึ่งมีวิธีใช้บังคับต่างหากจากกัน เมื่อเทียบกับต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไต้หวัน ที่จะมีการกำหนดมาตรฐานจริยธรรม ซึ่งเป็นข้อกำหนดความลักษณะความประพฤติไว้ และหากมีการฝ่าฝืนจริยธรรมจะถูกดำเนินการทางวินัยมาจัดการกับการฝ่าฝืน ตลอดจนมีระบบการใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อไปได้

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสมของมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับข้าราชการพลเรือน

จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันมีการนำจริยธรรมมาใช้เป็นเครื่องมือมาใช้สำหรับพัฒนามนุษย์ โดยเฉพาะในภาครัฐที่เห็นความสำคัญของการนำจริยธรรมมาใช้ในการบริหารราชการ โดยนำมาส่งเสริมและควบคุมมนุษย์ซึ่งเป็นบุคลากรผู้ปฏิบัติงานให้กับรัฐและประชาชน โดยมีทฤษฎีจริยธรรมที่เกี่ยวข้อง คือ ทฤษฎีต้นไม้จริยธรรม ที่อธิบายถึงลักษณะพฤติกรรมที่พึงประสงค์จะให้มีในตัวบุคคล คือ การที่คนๆ หนึ่งมีพฤติกรรมที่เป็นคนดีและคนเก่ง โดยแสดงออกมาเป็นพฤติกรรมการทำงานที่ละเอียดละอ่อน พยายามทำงานอย่างขยันขันแข็งเพื่อส่วนรวม ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ เทียบได้กับส่วนของผลของต้นไม้ ซึ่งเหมือนการจะปลูกต้นไม้ให้มีความงดงามเกิดผลเช่นนั้นได้จะต้องเกิดจากปัจจัยต่างๆที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นสติปัญญา ประสบการณ์ทางสังคม สุขภาพจิต เป็นปัจจัยที่เป็นรากฐานสำคัญเปรียบได้กับรากของต้นไม้ ประกอบกับลักษณะภายในบุคคลคนหนึ่งที่ต้องมีเหตุผลเชิงจริยธรรม มีการควบคุมตนเอง มีความเชื่ออำนาจในตนเอง มีแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ มีทัศนคติ คุณธรรม และค่านิยมที่เกี่ยวข้องทำให้เกิดพฤติกรรมที่ดี ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นลำต้นของต้นไม้ ทฤษฎีต้นไม้จริยธรรมนี้จึงเป็นแนวคิดที่อธิบายถึงหลักการพัฒนาบุคคลให้เป็นผู้มีจริยธรรม ซึ่งเมื่อประยุกต์เข้ากับจริยธรรมในการทำงานราชการแล้ว พบว่าเป็นเรื่องของการสร้าง

ระบบพฤติกรรมที่พึงปรารถนาของผู้ที่เป็นข้าราชการ จะต้องมามีพฤติกรรมทางจริยธรรมที่สูงในการทำงาน กล่าวคือ ต้องมีพฤติกรรมของพลเมืองดี ได้แก่ พฤติกรรมการทำตามกฎหมาย ซื่อสัตย์ รับผิดชอบต่อตนเอง ต่อผู้อื่นและต่อสังคม ต้องมีพฤติกรรมที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ ได้แก่ พฤติกรรมการปรับตัวให้สามารถทำงานที่แปลกใหม่ได้ สามารถพัฒนาตนเองให้ก้าวหน้าได้ และต้องมีพฤติกรรมในหน้าที่ราชการ ได้แก่ พฤติกรรมการทำงานเพื่องานและเพื่อส่วนรวม พฤติกรรมรักษาวินัยของทางราชการ สามารถทำงานราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพสูง

นอกจากทฤษฎีต้นไม้อจริยธรรม ซึ่งเป็นการกล่าวถึงจริยธรรมที่เน้นที่ตัวบุคคลแล้ว จากการศึกษา พบว่ายังมีแนวคิดเชิงจริยธรรมในการบริหารรัฐกิจที่น่าสนใจที่เหมาะสมในการนำมาใช้ในการบริหารราชการ ในยุคปัจจุบัน ได้แก่ แนวคิดจริยธรรมแบบดาวห้าแฉก ประกอบด้วย องค์ประกอบ 5 ประการ คือ หน้าที่ กฎเกณฑ์ ผลลัพธ์ คุณธรรม และการสำนึก รู้ อันเป็นแนวคิดที่เห็นว่าการบริหารกิจการของรัฐ ต้องกระทำโดย ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยึดถือภาระหน้าที่เป็นเป้าหมาย แล้วรักษาดุลระหว่างกฎเกณฑ์และ ผลลัพธ์อย่างเหมาะสม และไม่ให้ออกนอกเส้นทางด้วยคุณธรรมและจิตสำนึก ซึ่งเป็นแนวคิดที่ผู้บริหารและ เจ้าหน้าที่ของรัฐควรปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับผลประโยชน์สาธารณะ โดยต้องพยายามถ่วงดุลระหว่างการ ปฏิบัติตามกฎหมายและการกระทำเพื่อสิ่งที่ดีที่สุดที่จะเกิดต่อมหาชน และขณะเดียวกันต้องใช้คุณธรรมและ สามัญสำนึกเป็นเครื่องมือตรวจสอบและกำกับความเที่ยงตรงของตนเอง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าแนวคิดนี้สามารถ นำมาเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ให้กับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนว่าในการปฏิบัติ หน้าที่ราชการ อันเป็นงานที่จะต้องมีการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจว่าในเรื่องต่างๆ ที่อยู่ในขอบเขต อำนาจหน้าที่ของตน โดยข้าราชการพลเรือนจะต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อหน้าที่ คือ มีหน้าที่เป็นเป้าหมายหลัก โดยกระทำการไปเพื่อสิ่งที่เป็นประโยชน์สาธารณะและสิ่งที่เป็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชนโดยส่วน ใหญ่ ตามที่กฎหมายกำหนด ขณะเดียวกันในการปฏิบัติหน้าที่ของตนตามกฎหมายนั้น ข้าราชการพลเรือน จะต้องมีคุณธรรมและใช้สามัญสำนึกที่ดีของตนควบคู่กับกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายไปพร้อมกัน จึง จะเป็นหลักประกันได้ว่าข้าราชการผู้นั้นได้มีการกระทำหรือได้ใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสมแล้วในการปฏิบัติ หน้าที่ราชการเรื่องนั้นๆ

สำหรับประเทศไทย เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยจริยธรรมในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติ มาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 ได้มีการกำหนดข้อกำหนดจำนวน 7 ข้อ ซึ่งเป็นกรอบที่กฎหมายฉบับกล่าว เสมือนเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดให้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำให้ข้าราชการในแต่ละประเภทนำไปกำหนดใช้เป็น การเฉพาะสำหรับข้าราชการแต่ละประเภทให้เหมาะสมกับบริบทภารกิจของตน ซึ่งสำหรับข้าราชการ พลเรือนมีประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนที่กำหนดไว้ให้กับข้าราชการพลเรือนของส่วนราชการต่างๆ ซึ่งการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมไว้เป็นกฎหมายย่อมมีประโยชน์ในการที่จะเป็นการส่งเสริมและพัฒนาคน อันได้แก่ ข้าราชการซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่มีความสำคัญ ในการนำมาดำเนินการตามภารกิจของรัฐ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การมีกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานจริยธรรม ข้าราชการพลเรือน เป็นสิ่งที่สอดคล้องและสัมพันธ์กับแนวคิดของทฤษฎีต้นไม้อจริยธรรมและแนวคิดเชิง

จริยธรรมในการบริหารรัฐกิจแบบดาวห้าแฉกในแง่ที่ว่ากฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดลักษณะพฤติกรรมที่ควรปฏิบัติและไม่ควรปฏิบัติ โดยกำหนดไว้เป็นมาตรฐานของทางจริยธรรม อันเป็นการส่งเสริมและพัฒนาให้ข้าราชการพลเรือนมีความประพฤติในทางจริยธรรมที่ดีในการทำงานราชการ อันเป็นการกำหนดมาตรการที่เป็นแนวทางปฏิบัติให้ข้าราชการพลเรือนได้ใช้คุณธรรมและสำนึกที่ดีในการปฏิบัติราชการ ควบคู่ไปกับการกำหนดมาตรการควบคุมหากมีการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรม

โดยเมื่อพิจารณาตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือนไว้ พบว่า เกี่ยวกับข้อที่ว่าด้วยเรื่องการยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ ข้อที่ว่าด้วยเรื่องความซื่อสัตย์ ข้อที่ว่าด้วยเรื่องการตัดสินใจและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม ข้อที่ว่าด้วยเรื่องการคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว ข้อที่ว่าด้วยเรื่องการมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน ข้อที่ว่าด้วยเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม ข้อที่ว่าด้วยเรื่องการดำรงตนเป็นแบบอย่างด้วยการเป็นข้าราชการที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการพึงปฏิบัติตนให้เป็นที่เชื่อถือศรัทธาแก่ประชาชน ซึ่งเป็นการกำหนดให้สอดคล้องกับมาตรฐานทางจริยธรรมตามพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 นอกจากนี้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ยังได้กำหนดแนวทางปฏิบัติซึ่งเป็นสิ่งที่ควรกระทำต่อไปอีก จำนวน 34 ข้อ และข้อที่เป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำอีกจำนวน 20 ข้อ ซึ่งมีเนื้อหาสอดคล้องกับพระราชบัญญัติและประมวลข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ ผู้ศึกษาเห็นว่าการบัญญัติในลักษณะดังกล่าว เป็นการบัญญัติให้สอดคล้องกรอบของรัฐธรรมนูญในเรื่องการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ตามมาตรา 258 (ข) (4) ที่ว่า ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อจูงใจให้ผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาทำงานในหน่วยงานของรัฐ และสามารถเจริญก้าวหน้าได้ตามความสามารถและผลสัมฤทธิ์ของงานของแต่ละบุคคล มีความซื่อสัตย์สุจริต กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง โดยคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว มีความคิดสร้างสรรค์และคิดค้นนวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อให้การปฏิบัติราชการและการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรการคุ้มครองป้องกันบุคลากรภาครัฐจากการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมของผู้บังคับบัญชา ที่ประสงค์จะดึงดูบุคคลซึ่งมีลักษณะดังกล่าวเข้ามาปฏิบัติงานให้กับทางราชการ แต่อย่างไรก็ตามบทบัญญัติ 7 ประการดังกล่าวมีลักษณะเดียวกันกับบทบัญญัติทางวินัย จึงมีข้อสังเกตว่าการนำมาบังคับใช้ในลักษณะเป็นการส่งเสริมให้ข้าราชการมีพฤติกรรมตามมาตรฐานทางจริยธรรมเป็นสิ่งที่ดี แต่หากใช้บังคับในด้านการควบคุม เช่น การดำเนินการเพื่อพิจารณาความผิดและโทษของการกระทำหนึ่งที่เกิดขึ้นอาจเกิดการลักลั่นการใช้กฎหมายจากการที่ผู้บังคับบัญชาจะเลือกกฎหมายมาใช้

จากการศึกษาเปรียบเทียบมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศ พบว่า ประมวลจริยธรรมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ของประเทศสหรัฐอเมริกา มีสาระสำคัญให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือมาตรฐานทางจริยธรรมในเรื่องซึ่งสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า เป็นการกำหนดเนื้อหาที่เป็นข้อกำหนดที่มุ่งเน้นจริยธรรมทั่วไป อันได้แก่ การมุ่งเน้นให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการขัดกันของผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมและเน้นในเรื่องเกี่ยวกับการรักษาความลับ ความสามารถ และความเป็นอิสระ โดยการกำหนดเนื้อหามาตรฐานจริยธรรมของ

ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปและข้าราชการฝ่ายบริหาร (Employees of the Executive Branch) จะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมดังนี้ ต้องจงรักภักดีต่อประเทศ เคารพในกฎหมาย ให้ค่าจ้างตามผลการปฏิบัติงาน ปฏิบัติงานให้บรรลุความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่เลือกปฏิบัติและไม่เอื้อประโยชน์ ไม่ให้คำมั่นสัญญาใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ทำธุรกิจกับภาครัฐ ไม่นำข้อมูลลับของทางราชการไปใช้ เปิดเผยข้อมูลการทุจริตที่ตนได้ทราบ ยึดหลักความไว้วางใจจากสาธารณะ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการกำหนดลักษณะพฤติกรรมการกระทำที่ประเทศสหรัฐอเมริกาต้องการบังคับใช้กับข้าราชการของตน โดยมีเนื้อหาที่ครอบคลุมในเรื่องที่ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่เกี่ยวข้องกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ขัดกันระหว่างผลของตนกับส่วนรวม ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ และรักษาความลับของทางราชการ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ชัดเจนว่าประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับข้าราชการของตนว่าต้องปฏิบัติตนอย่างไรบ้าง

สำหรับข้อกำหนดว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรมของประเทศญี่ปุ่น มีสาระสำคัญให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรักษามาตรฐานทางจริยธรรมไว้ในเรื่อง การบริการด้วยความยุติธรรมไม่เลือกปฏิบัติ การแยกงานราชการกับงานส่วนตัว/ไม่ใช่ตำแหน่งหาประโยชน์ การไม่ทำให้เกิดข้อครหาหรือความไม่ไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ การคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและใช้ความพยายามสูงสุด และการระลึกเสมอว่าพฤติกรรมของตนอาจส่งผลกระทบต่อบริการสาธารณะแก่นอกเวลาราชการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศญี่ปุ่นมีการกำหนดเนื้อหา ซึ่งเป็นข้อกำหนดจริยธรรมของข้าราชการไว้ โดยมีเนื้อหาภาพรวมเกี่ยวกับหลักในการปฏิบัติหน้าที่ราชการไว้เป็นสิ่งที่ประสงค์ให้ข้าราชการปฏิบัติ ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นว่าการกำหนดเนื้อหามาตรฐานจริยธรรมของประเทศญี่ปุ่น ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ (Public Service Official) รักษามาตรฐานทางจริยธรรม โดย 1. บริการด้วยความยุติธรรมไม่เลือกปฏิบัติ 2. ไม่ใช่ตำแหน่งหาประโยชน์ 3. ไม่ทำให้เกิดข้อครหาหรือความไม่ไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ 4. คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและใช้ความพยายามสูงสุด 5. ระลึกเสมอว่าพฤติกรรมของตนอาจส่งผลกระทบต่อบริการสาธารณะแก่นอกเวลาราชการ ซึ่งเป็นการกำหนดลักษณะพฤติกรรมการกระทำที่แสดงถึงค่านิยมการปฏิบัติราชการที่ประเทศญี่ปุ่นที่ให้ความสำคัญ คือ ในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ใช่ตำแหน่งหาประโยชน์ วางตนไม่ให้เกิดข้อครหา คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ และระลึกถึงพฤติกรรมของตนเสมอแม้จะอยู่นอกเวลาราชการ ซึ่งเป็นข้อกำหนดที่มีความชัดเจนในตัวเองและเหมาะสมกับการบังคับใช้กับข้าราชการของญี่ปุ่น

สำหรับข้อกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของประเทศไต้หวัน มีสาระสำคัญให้ข้าราชการต้องให้บริการเพื่อสาธารณประโยชน์ตามกฎหมายและหลีกเลี่ยงความขัดแย้งต่อผลประโยชน์สาธารณะ และมีมาตรการที่ชัดเจนสำหรับข้าราชการในเรื่องการมีข้อจำกัดในเรื่องการรับของขวัญมีค่า การถูกเชิญไปรับประทานอาหาร และขั้นตอนการจัดการเมื่อพบการกระทำดังกล่าว โดยการกำหนดเนื้อหามาตรฐานจริยธรรมของประเทศไต้หวันเป็นการให้ความสำคัญกับเรื่องกำหนดให้ข้าราชการต้องให้บริการเพื่อสาธารณประโยชน์ตามกฎหมายและหลีกเลี่ยงความขัดแย้งต่อผลประโยชน์สาธารณะ และการกำหนดมาตรการสำหรับข้าราชการที่ต้องปฏิบัติตน กรณีการรับของขวัญอันมีค่า การถูกเชิญไปรับประทานอาหารเย็น

การขอร้องหรือการลอบบี้ในเรื่องที่ตนมีอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าพฤติกรรมการกระทำที่ประเทศได้หวั่นต้องการส่งเสริมและควบคุม คือ เรื่องการขัดกันของผลประโยชน์และการรับประโยชน์เพื่อดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน อันถือเป็นพฤติกรรมทางจริยธรรมพื้นฐานที่สกัดกั้นการกระทำโดยทุจริตหรือคอร์รัปชันได้

ทั้งนี้ จากการศึกษาข้อกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศดังกล่าว ผู้ศึกษามีข้อสังเกตว่า ข้อกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการในต่างประเทศตามที่ได้ศึกษาได้ทำการศึกษาใน 3 ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น ไต้หวัน มีจุดเด่นที่สำคัญ คือ ในแต่ละประเทศที่กล่าวมาจะกำหนดข้อกำหนดจริยธรรมที่มีจำนวนข้อไม่มาก และมีความชัดเจน มีการกำหนดที่เป็นการเฉพาะเรื่องว่าในแต่ละเป็นต้องการจะเน้นในเรื่องใด และได้กำหนดระดับความเข้มข้นของการดำเนินการเป็นการดำเนินการทางวินัยกับผู้ทำผิดฝ่าฝืน จึงเป็นการบัญญัติข้อกำหนดที่มีความชัดเจน เป็นรูปธรรม พอสมควร และสามารถนำไปบังคับใช้ โดยผู้บังคับบัญชาต้องใช้ดุลพินิจการดำเนินการเนื่องจากมีการกำหนดขึ้นไว้อย่างชัดเจนแล้วทำให้เป็นการดำเนินการทางวินัย ส่วนเนื้อหามาตรฐานจริยธรรมของประเทศไทย ผู้ศึกษามีความเห็นว่ามีข้อดี คือ เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะส่งเสริมในการปฏิบัติตนของข้าราชการพลเรือน โดยการบอกให้ข้าราชการทราบล่วงหน้าว่าจะต้องปฏิบัติตนอย่างไรบ้าง แต่มีข้อเสียคือ บทบัญญัติว่าด้วยมาตรฐานดังกล่าวมีเนื้อหาที่ซ้ำซ้อนกับบทบัญญัติทางวินัยในทุกข้อ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในข้อที่ 5.1 ซึ่งเป็นการบัญญัติกฎหมายที่มีความซ้ำซ้อนกับบทบัญญัติเดิมที่มีผลใช้บังคับอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งเมื่อพิจารณาไปถึงการกำหนดกลไกการบังคับใช้กรณีมีการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมไว้แตกต่างกัน จึงเป็นการเปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจเริ่มต้นในการพิจารณาในขั้นเริ่มแรกได้ว่าจะเลือกมาตรการหนักหรือเบาเพื่อใช้ในการดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนต่อไป แม้จะมีกฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ข้อกำหนดออกมาขยายความว่า การดำเนินการทางจริยธรรมยังไม่เป็นการตัดสิทธิการดำเนินการทางอื่น เช่น ทางวินัย หรือทางอาญา ก็ตาม แต่ผู้ศึกษายังคงมีข้อสังเกตว่า การบัญญัติกฎหมายนี้ยังไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากยังคงทำให้เกิดการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการดังกล่าว อันเป็นการเปิดช่องให้เกิดการดำเนินการที่ไม่เป็นธรรมกับข้าราชการพลเรือนได้

ดังนั้น จากที่กล่าวมาจะเห็นว่าเป็นปัญหา ในเบื้องต้นผู้ศึกษาขอเสนอการแก้ไขว่า ในการกำหนดข้อที่เป็นเนื้อหามาตรฐานทางจริยธรรม ควรเป็นการกำหนดโดยการนำเฉพาะพฤติกรรมที่มีลักษณะแตกต่างจากบทบัญญัติทางวินัยและยังไม่มีบัญญัติว่าเป็นความผิดทางวินัยเท่านั้น มาบัญญัติเป็นบทบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม หรือหากจะคงให้มีบทบัญญัติว่าด้วยมาตรฐานจริยธรรมดังเช่นในปัจจุบันก็อาจกำหนดไว้ให้ชัดเจนเสียเลยว่า การฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมถือเป็นการกระทำผิดวินัย ซึ่งจะสามารถใช้บทบัญญัติในการดำเนินการทางวินัยจัดการกับการฝ่าฝืนต่อไปได้ โดยไม่เกิดช่องว่างให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจเลือกมาตรการในการดำเนินการได้ ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่จะต้องนำไปสู่การแก้ไขต่อไป

5.3 ปัญหาการกำหนดเกี่ยวกับกลไกและการบังคับใช้มาตรการทางจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

จากการศึกษาพบว่า ในการบริหารจัดการบ้านเมืองในปัจจุบันตามระบบราชการ เป็นการดำเนินการโดยใช้หลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นหลักการที่ว่าด้วยการบริหารจัดการในการปฏิบัติงานที่ดีของหน่วยงานรัฐต่างๆ ใช้ในการดำเนินการในภารกิจงานของทางราชการให้เกิดผลดีและมีประสิทธิภาพ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นหลักการควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการขั้นตอนเตรียมการหรือในขั้นการพิจารณาของฝ่ายปกครองในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ ก็จะเป็นช่องทางหนึ่งในการควบคุมจริยธรรมข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ โดยประชาชนผู้พบเห็นการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการ อาจดำเนินการร้องเรียนไปยังหน่วยงานของข้าราชการพลเรือนผู้นั้น เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการตามขั้นตอนตรวจสอบข้อเท็จจริงต่อไป ซึ่งหากผลการพิจารณาปรากฏว่าเป็นการกระทำฝ่าฝืนจริยธรรม ผู้บังคับบัญชาย่อมต้องมีการพิจารณาโทษโดยใช้หลักหลักมโนธรรม คือ หลักที่มีสาระสำคัญในการให้ผู้บังคับบัญชาใช้เป็นหลักในการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมในการกำหนดโทษกับผู้กระทำผิด

ผู้ศึกษามีความเห็นเห็นว่า หลักการดังกล่าวมีความเชื่อมโยงและมีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาข้าราชการ เพราะการบริหารจัดการและดำเนินกิจการของบ้านเมืองให้เป็นไปด้วยดีนั้น รัฐจะต้องขับเคลื่อนภารกิจโดยใช้หลักธรรมาภิบาล และการบริหารทรัพยากรบุคคลของตนให้มีความเหมาะสม รวมทั้งต้องมีการส่งเสริมและควบคุมข้าราชการให้มีคุณธรรมจริยธรรม ซึ่งเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี โดยหากพบการกระทำการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมก็ให้ประชาชนใช้สิทธิเข้ามาตรวจสอบได้ตามหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เมื่อมีการดำเนินการแล้วเสร็จหากมีการกระทำฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมจริง ผู้บังคับบัญชาย่อมต้องนำหลักมโนธรรมมาใช้ประกอบในการพิจารณาโทษ ซึ่งหากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้นมีหลายฉบับที่มีความสอดคล้องกับหลักการดังกล่าว ซึ่งถือเป็นกลไกหนึ่งที่มีความสำคัญในการเป็นกลไกและการบังคับใช้มาตรการทางจริยธรรมข้าราชการพลเรือนให้มีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติว่าด้วยมาตรฐานจริยธรรมของไทย ผู้ศึกษามีข้อสังเกตว่า กฎหมายดังกล่าวยังมีกลไกการบังคับใช้ที่ไม่เหมาะสมบางประการ เนื่องจากจากการศึกษากฎหมายดังกล่าวพบว่า หากพบการฝ่าฝืนจริยธรรม กฎหมายกำหนดว่าหากเข้าข่ายเป็นความผิดอื่น เช่น วินัย ยังสามารถดำเนินการทางวินัยได้ จึงเป็นบัญญัติที่ไม่ชัดเจนว่าการดำเนินการกรณีฝ่าฝืนจริยธรรม และวินัยไปพร้อมกันได้หรือไม่ ซึ่งมีลักษณะการบัญญัติเปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจได้ และจากการศึกษาพบว่า มีการกำหนดโทษไว้ คือ 1. ว่ากล่าวตักเตือน 2. สั่งให้ผู้นั้นได้รับการพัฒนา 3. ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ 4. ดำเนินการตามมาตรการทางการบริหาร เช่น การสับเปลี่ยน หมุนเวียนงาน การย้ายไปปฏิบัติหน้าที่อื่น ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำมีผลเป็นการกระทบสิทธิและชื่อเสียงของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษจากการฝ่าฝืน ย่อมเป็นการไม่เหมาะสมที่จะให้มีการกำหนดไว้เพียงแนวทางปฏิบัติตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. จึงเป็นการขัดกับหลักนิติธรรม เนื่องจากในการออกกฎหมายที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สมควรที่จะต้องกำหนดไว้

โดยชัดเจนในกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ จึงเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมต่อไป

ซึ่งจากการพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรมข้าราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไต้หวัน พบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกลไกการบังคับใช้จริยธรรมข้าราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีหน่วยงานด้านจริยธรรมของรัฐบาล (Office of Government Ethics หรือ OGE) ที่จัดตั้งขึ้นโดยสภาองเกรสเป็นหน่วยงานทางด้านจริยธรรมของรัฐบาลสำหรับฝ่ายบริหาร เพื่อช่วยเหลือในโครงการด้านจริยธรรมและส่งเสริมเรื่องคุณธรรม และป้องกันเรื่องผลประโยชน์ขัดกัน สำหรับในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จะมีการจัดตั้งสำนักผู้ตรวจการ (Office of Inspector General) ทำหน้าที่ตรวจสอบความประพฤติของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนั้นๆ ในการบังคับใช้กฎหมาย OGE จะไม่มีอำนาจเป็นผู้บังคับใช้โดยตรง แต่ใช้หน่วยงานของรัฐบาลที่มีอยู่แล้ว เป็นหน่วยงานในการดำเนินการสืบสวนสอบสวน ได้แก่ สำนักผู้ตรวจการในหน่วยงานต่างๆ หรือหน่วยงานสอบสวนกลางของกระทรวงยุติธรรม โดยพิจารณาจากเรื่องที่เกิดขึ้นว่าเป็นเรื่องประเภทใด หากระดับความผิดเข้าข่ายเป็นความผิดอาญา การดำเนินคดีต้องไปที่กระทรวงยุติธรรม ซึ่งหน่วยการสอบสวนกลางหรือ FBI เป็นหน่วยงานช่วยเหลือในการสืบสวนสอบสวนจะดำเนินการเฉพาะคดีอุกฉกรรจ์เท่านั้น หากเป็นเรื่องประโยชน์ขัดกัน อัยการอาจต้องเข้ามาดำเนินคดีนั้น ถ้าเป็นเรื่องการฝ่าฝืนประมวลความประพฤติของข้าราชการหน่วยงานต้นสังกัดจะเป็นผู้ดำเนินการทางวินัยหรือลงโทษทางบริหาร ส่วนประเทศญี่ปุ่น มีกลไกการบังคับใช้จริยธรรมข้าราชการของประเทศญี่ปุ่น คือ มีคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมแห่งชาติ (National Public Service Ethics Board) เป็นผู้ให้ความเห็นเกี่ยวกับ National Public Service Ethics Code และกลไกให้มีการรายงานเรื่องการรับของขวัญในเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง รวมทั้งบทบาทของคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมแห่งชาติ (National Public Service Ethics Board) และการตั้งเจ้าหน้าที่ด้านจริยธรรม (Ethics Supervisory Officer) เพื่อให้คำแนะนำและรักษาจริยธรรมในหน่วยงาน และจัดระบบเสริมสร้างจริยธรรมภายในหน่วยงานภายใต้คำแนะนำของคณะกรรมการ โดยหากมีการฝ่าฝืนจริยธรรมข้าราชการจะใช้ระบบการดำเนินการทางวินัยในการดำเนินการ โดยเริ่มจากหากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประชาชนพบการกระทำความผิดจริยธรรมให้ติดต่อสายด่วนจริยธรรม หรือส่งรายงานไปที่หัวหน้าส่วนราชการ และให้ส่วนราชการนำเสนอเรื่องส่งคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมแห่งชาติเป็นผู้พิจารณา สำหรับกรณีมีการฝ่าฝืนกฎหมายจริยธรรมและกฎระเบียบด้านจริยธรรม จะต้องถูกลงโทษทางวินัย ตามมาตรการที่กำหนดไว้ในระเบียบของ National Personnel Authority (NPA)

ส่วนประเทศไต้หวัน มีกลไกการบังคับใช้จริยธรรมข้าราชการของประเทศไต้หวัน คือ โครงสร้างระบบจริยธรรมของไต้หวัน อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานอัยการ สำนักตรวจสอบ และ Government Ethics Unit สังกัดกระทรวงยุติธรรมโดยมีลักษณะเป็นระบบที่มีทั้งส่วนที่เป็นการส่งเสริมและควบคุม หรือเป็นการป้องกันและปราบปราม กล่าวคือ มีกลไก 1) ด้านการปราบปรามการทุจริต ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานอัยการ ซึ่งสามารถสั่งการหน่วยตรวจสอบและ Government Ethics Unit ในการจัดการเรื่อง

เกี่ยวข้องกับลูกจ้างของรัฐ 2) ด้านการป้องกัน โดยมี Government Ethics Unit ในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ทำหน้าที่เสนอแนวทางในการสร้างกลไกการป้องกันการทุจริตภายในหน่วยงานและทำงานร่วมกับสำนักงานอัยการและสำนักตรวจสอบ โดย Government Ethics Unit ที่อยู่ในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐมีบทบาทในการทำหน้าที่ทั้งด้านป้องกันและปราบปรามในระบบจริยธรรมของรัฐบาลได้ทุกวัน โดยกระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่กำหนดนโยบายด้านจริยธรรมได้ทุกวัน ดูแลและประเมินการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ดูแลทางด้านจริยธรรมของรัฐ ให้เกิดความเป็นกลางในการดำเนินงานและเพื่อให้มีการดำเนินการตามนโยบายด้านจริยธรรม สภาบริหาร (The Executive Yuan) ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจริยธรรมกลางขึ้น ซึ่งคณะกรรมการกลางดังกล่าว ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นประธานและรองประธาน มีสมาชิก 18 – 20 คน โดยมีเลขาธิการสภาบริหาร เป็นเลขานุการหัวหน้าหน่วยงานระดับกระทรวง 13 แห่ง และบุคลากรภายนอกที่คัดเลือกมาจากภาคสังคม 3 – 5 คน ให้ทำหน้าที่พิจารณานโยบายด้านจริยธรรม การตรวจสอบการดำเนินงานด้านจริยธรรม การป้องกันและปราบปรามการทุจริต จริยธรรมในภาครัฐและเอกชน

โดยทั้ง 3 ประเทศ มีกลไกที่คล้ายกัน คือ มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและจัดการกรณีมีการฝ่าฝืน และมีระบบจัดการกรณีฝ่าฝืนไว้โดยให้ใช้ระบบการดำเนินการทางวินัย ซึ่งระบบจริยธรรมข้าราชการของต่างประเทศทั้งสามประเทศ มีความเหมือนกับของไทย คือ มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมจริยธรรม และให้หน่วยงานของแต่ละส่วนราชการเป็นผู้จัดการระบบกรณีมีการกระทำที่ฝ่าฝืน ซึ่งเป็นระบบที่มีทั้งการควบคุมและส่งเสริมจริยธรรมเช่นเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามแม้ปัจจุบันไทยจะมีระบบจริยธรรมที่มีทั้งกลไกในการควบคุมและส่งเสริม แต่ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ตามที่ได้วิเคราะห์ไว้ในข้อก่อนหน้าแล้วว่า บทบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรมกับบทบัญญัติทางวินัย มีลักษณะที่ทับซ้อนกัน จึงควรกำหนดให้การฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมเป็นความผิดวินัยไว้ในกฎหมาย และควรให้มีการนำโทษที่ได้กำหนดไว้ในหนังสือเวียนของสำนักงาน ก.พ. ไปบัญญัติไว้เป็นมาตราหนึ่งในพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรมหรือกำหนดไว้ในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ต่อไป

5.4 ปัญหาเกี่ยวกับระบบการตรวจสอบกรณีข้าราชการถูกผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งว่ามีการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรม

จากการศึกษาพบว่า ในหลักเรื่องการทบทวนสิทธิที่มีใช้ในระบกกฎหมายในปัจจุบัน คือ การอุทธรณ์ โดยอาจเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ หรือการอุทธรณ์ตามกฎหมายกลาง ซึ่งการอุทธรณ์ตามกฎหมายกลาง คือ การอุทธรณ์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ส่วนการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ คือ การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะเรื่องกำหนดไว้ว่าให้สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อไป เช่น การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้สิทธิผู้ถูกลงโทษทางวินัยสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง อันเป็นกลไกที่กฎหมายวางไว้สำหรับใช้เป็นกระบวนการให้มีการทบทวนหรือตรวจสอบการออกคำสั่ง โดยองค์การภายในฝ่ายปกครอง

ซึ่งเป็นหลักการให้สิทธิอุดหนุนได้นี้เป็นหลักประกันเพื่อคุ้มครองหรือให้ความเป็นธรรมสำหรับข้าราชการ อันเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งในการบริหารงานบุคคล ที่จะเป็นการส่งเสริมขวัญกำลังใจให้ข้าราชการ ผู้ปฏิบัติงานอุทิศตนทำงานได้ด้วยดี ให้ข้าราชการได้มีความมั่นใจว่าหากปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการทำงาน จะมีหลักประกันในอาชีพไม่ถูกกลั่นแกล้งให้ออกไปจากราชการได้

นอกจากนี้ ในเรื่องหลักประกันเพื่อคุ้มครองสิทธิให้กับข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นการขอให้ทบทุน ภายในฝ่ายปกครองสำหรับระบบราชการยังมีกลไกที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การให้สิทธิข้าราชการสามารถใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป อันเป็นการขอให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปได้ทบทวนการกระทำของผู้บังคับบัญชาที่ทำให้ข้าราชการได้รับความคับข้องใจ ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ ที่จะเป็นการป้องกันมิให้หัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายและไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้ใดบ้างผู้ใดบ้างได้อีกช่องทางหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม หากเมื่อมีการทบทวนหรือตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองแล้ว ผลการพิจารณายังคงเป็นการยืนยันตามเดิมที่ทำให้ข้าราชการผู้นั้นยังไม่พอใจกับผลการพิจารณา กฎหมายยังมีกลไกเรื่องการให้องค์กรภายนอก ได้แก่ องค์กรตุลาการ โดยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด พิจารณาเป็นไปตามลำดับชั้นศาล หรือบางกรณีมีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้สามารถใช้สิทธิฟ้องโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุดพิจารณาได้โดยไม่ต้องผ่านศาลปกครองชั้นต้นก่อน เช่น การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ที่หากยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแล้วไม่พอใจผลการตัดสิน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้สามารถใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไปได้ ซึ่งหลักการที่ศาลปกครองเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้นี้ ซึ่งการที่ศาลปกครองเป็นองค์กรอื่นที่อยู่นอกฝ่ายปกครอง และเป็นองค์กรในฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่ในการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหาร โดยการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่า เป็นองค์กรที่จะควบคุมให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจดุลพินิจภายในกรอบของกฎหมายได้ดีที่สุด แต่ศาลก็ต้องจำกัดตนเองอยู่เฉพาะการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น โดยมีวิธีพิจารณาแตกต่างไปจากวิธีพิจารณาคดีแบบคดีแพ่ง เพราะศาลปกครองจะใช้การพิจารณาแบบระบบไต่สวนในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ซึ่งกระบวนการดังกล่าวย่อมจะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากจะมีศาลปกครองและตุลาการที่มี ความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายปกครองและคดีปกครองมีวิธีที่มีความเหมาะสมและเป็นธรรมสามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมได้

ผู้ศึกษามีความเห็นว่ ในหลักเรื่องการทบทวนสิทธิกรณีถูกลงโทษ ย่อมเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐควรกำหนดให้มีกลไกนี้ไว้ในกฎหมาย เพราะส่วนหนึ่งจะถือว่าเป็นการให้อำนาจและจำกัดอำนาจไว้ได้อย่างสมดุล ระหว่างผู้ใช้อำนาจทางกฎหมายที่อาจใช้กฎหมายในการลงโทษกับจำกัดขอบเขตอำนาจของผู้ใช้อำนาจนั้นว่าต้องใช้อำนาจให้เหมาะสม มิเช่นนั้นยังอาจถูกตรวจสอบและทบทวนการใช้อำนาจนั้นได้ ซึ่งเป็นการให้สมดุลระหว่างผู้ใช้อำนาจและให้หลักประกันความเป็นธรรมกับผู้อยู่ในอำนาจบังคับไว้ได้

อย่างเหมาะสม ฉะนั้น หลักเรื่องการทบทวนสิทธิกรณีฉุกเฉินของโทซ ซึ่งอาจใช้ระบบการอุทธรณ์ หรือระบบการร้องทุกข์ จึงเป็นสิ่งที่รัฐควรจัดให้ไว้เป็นข้อที่คุ้มครองข้าราชการ โดยกำหนดไว้ล่วงหน้าและชัดเจนในตัวกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้นควรให้สิทธิครอบคลุมไปถึงการใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ศาลเข้ามาตรวจสอบดุลพินิจฝ่ายปกครอง อันเป็นการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาอีกชั้นหนึ่ง จึงจะถือว่าเป็นการวางกลไกกฎหมายที่มีความครบถ้วนในขั้นตอนการให้ความเป็นธรรมกับข้าราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 ยังไม่มีการกำหนดสิทธิในเรื่องการอุทธรณ์ หรือการให้สิทธิสามารถฟ้องคดีต่อศาลต่อไปได้โดยเฉพาะ จึงเป็นข้อเสียประการหนึ่งของกฎหมายไทยที่ยังไม่มีการบัญญัติรองรับสิทธิให้ครอบคลุมถึงสิทธิดังกล่าวไว้ในตัวกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรม กล่าวคือ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ก็ไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดกำหนดกลไกการให้สิทธิข้าราชการพลเรือนสามารถใช้สิทธิการอุทธรณ์หรือขอทบทวนคำสั่ง เพื่อขอให้ทบทวนการถูกลงโทษทางจริยธรรมต่อองค์กรใดได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาในมาตรา 6 วรรคหนึ่ง ที่เป็นบัญญัติให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมาตรา 20 บัญญัติให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลแต่ละประเภท กำกับดูแลการดำเนินการกระบวนกรรักษจริยธรรม การประเมินผลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม การจัดหลักสูตรการฝึกอบรม การกำหนดมาตรการจูงใจเพื่อส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นแบบอย่างที่ดี และการกำหนดมาตรการที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐกรณีฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม โดยอาจกำหนดมาตรการเพื่อใช้ในการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภานั้น ซึ่งเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติให้อำนาจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในฐานะองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน อาจไปกำหนดเป็นส่วนหนึ่งในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนหรือข้อกำหนดได้ แต่เมื่อพิจารณาประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนหรือข้อกำหนดที่ออกโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแล้วก็ไม่ปรากฏว่ามีการให้สิทธิเรื่องการทบทวนการถูกลงโทษทางจริยธรรมไว้แต่อย่างใด

ในขณะที่ จากการศึกษาเปรียบเทียบมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไต้หวัน พบว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อใช้กลไกว่าหากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐฝ่าฝืนจริยธรรมให้ใช้วิธีการลงโทษทางวินัย ซึ่ง เมื่อมีการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการแล้วจะให้อุทธรณ์ต่อไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (the Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ได้ หากไม่พอใจคำตัดสินของ MSPB อาจนำไปฟ้องต่อศาลรัฐบาลกลางต่อไปได้ (the Federal court system) ขณะที่ประเทศญี่ปุ่น พบว่า ประเทศญี่ปุ่น มีระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐของประเทศญี่ปุ่นที่ดำเนินการโดยหน่วยงานที่ชื่อว่า The National Personnel Authority หรือ NPA และมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งและการเลื่อนชั้น จัดการสอบคัดเลือก เสนอให้มีการทบทวนอัตราค่าตอบแทนดำเนินการในโครงการฝึกอบรม จัดการในเรื่องของสภาพการทำงานและสวัสดิการ ตรวจสอบเรื่องระเบียบวินัยและจริยธรรม และพิจารณาอุทธรณ์ในเรื่องคำสั่งที่ออกโดยรัฐ อันมีผลกระทบต่อข้าราชการ

ฉะนั้น หากมีการฝ่าฝืนจริยธรรมของข้าราชการจะเป็นการดำเนินการต่อไปโดยใช้ระบบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ จึงสามารถอุทธรณ์ต่อไปยัง NPA และหากยังไม่พอใจคำตัดสินสามารถฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้ และในประเทศไต้หวัน การอุทธรณ์ทบทวนของประเทศไต้หวันกำหนดให้ข้าราชการสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้ ได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองและฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนได้ หากเห็นว่ามีการใช้อำนาจที่กระทบต่อสิทธิของตน ฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่า เนื่องจากกลไกการดำเนินการที่ทั้ง 3 ประเทศดังกล่าวใช้ในการดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรม ในการจะทบทวนสิทธิกรณีถูกลงโทษ จึงสามารถใช้ระบบการอุทธรณ์และฟ้องคดีต่อศาลต่อไปได้ดังเช่นการถูกลงโทษจากการดำเนินการทางวินัย จึงมีข้อดี คือ จะเห็นได้ว่า ทั้งสามประเทศดังกล่าวข้างต้นได้มีการกำหนดกลไกเพื่อรองรับสิทธิในการทบทวนการถูกลงโทษทางจริยธรรมไว้แล้ว ขณะที่ในกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรมของไทย ไม่ว่าจะเป็นในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ยังไม่มีการกำหนดกลไกการให้สิทธิอุทธรณ์ทบทวนไว้ จึงถือว่าเป็นข้อเสียของกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมของประเทศไทยที่ยังไม่มีการกำหนดให้ครอบคลุมเรื่องนี้

ดังนั้น การไม่มีระบบการทบทวนความเห็นของผู้บังคับบัญชา ทั้งที่การลงโทษจากการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการ ย่อมกระทบถึงชื่อเสียงของข้าราชการ จึงจำเป็นที่ต้องมีระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิข้าราชการไว้ด้วยโดยเพิ่มเติมบทกฎหมายเกี่ยวข้องต่อไป

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

จากการศึกษาพบว่า เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 เปรียบเทียบกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปผลการศึกษาดังนี้

1. ปัญหาความเชื่อมโยงระหว่างมาตรฐานทางจริยธรรม และวินัยข้าราชการ

จากการศึกษาพบว่า จริยธรรม คือ สิ่งที่เป็นสภาพที่ทรงไว้ซึ่งความประพฤติโดยชอบ เมื่อจริยธรรมได้นำมากำหนดให้เป็นรูปธรรม เป็นข้อห้ามหรือข้อปฏิบัติทางจริยธรรม เรียกว่า มาตรฐานทางจริยธรรม ซึ่งในปัจจุบันสำหรับเรื่องมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ก็ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายในพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 และประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน อันมีสภาพบังคับใช้กับผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือนในด้านส่งเสริมและควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการ ขณะเดียวกันในเรื่องวินัยก็ได้มีกำหนดไว้เป็นกฎหมายใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อยู่แล้วเช่นกัน

ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า บทจริยธรรมและบทวินัยมีลักษณะเป็นข้อกำหนดที่ทับซ้อนกัน ในทุกข้อ ความเชื่อมโยงของกฎหมายว่าด้วยวินัยและกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมจึงมีความเชื่อมโยงกันลักษณะที่มีการใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนเหมือนกัน และมีวัตถุประสงค์แห่งการพิจารณาเป็นอย่างเดียวกัน คือ พฤติกรรมหรือการกระทำที่เป็นการกระทำผิด ซึ่งไม่มีความจำเป็นจะต้องมีการกำหนดกฎหมายที่มีเนื้อหาที่คล้ายกันมาใช้บังคับให้มีการใช้ซ้ำซ้อนกันอีก แต่เมื่อกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานจริยธรรมเกิดจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) การมีกฎหมายดังกล่าวจึงมีประโยชน์ในแง่จะเป็นกฎหมายส่งเสริมให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีแนวปฏิบัติที่ดี ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการส่งเสริมและป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำผิดทางวินัยได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศแล้วพบว่า แนวความคิด (concept) ในการวางระบบมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการของไทยและต่างประเทศมีข้อที่เหมือนกัน คือ ทุกประเทศมีการให้ความสำคัญกับเรื่องจริยธรรมสำหรับข้าราชการ จึงนำมากำหนดให้ชัดเจนในกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานจริยธรรม แต่มีข้อที่ต่างกันคือ ในประเทศไทยมีการแยกระบบมาตรฐานทางจริยธรรมออกจากระบบวินัย โดยกำหนดวิธีการดำเนินการกับการฝ่าฝืนและกำหนดโทษไว้เป็นการเฉพาะเลย โดยยังไม่มีบทบัญญัติการให้สิทธิในการอุทธรณ์หรือทบทวนการสั่งลงโทษทางจริยธรรม ขณะที่อีกสามประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และไต้หวัน มีกลไกจัดการกับการฝ่าฝืนจริยธรรม โดยการดำเนินการทางวินัยและมีระบบให้สามารถอุทธรณ์ต่อได้ กล่าวโดยสรุปคือ กฎหมายว่าด้วยจริยธรรมและกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือน มีความเชื่อมโยงกันในแง่ที่มีลักษณะพฤติกรรมที่เป็นการกระทำไว้เหมือนกัน แต่นำมากำหนดเป็นกฎหมายคนละฉบับ โดยเป็นกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานจริยธรรมฉบับหนึ่ง และกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการพลเรือนฉบับหนึ่ง ซึ่งมีวิธีใช้บังคับต่างหากจากกัน เมื่อเทียบกับต่างประเทศ

ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไต้หวัน ที่จะมีการกำหนดมาตรฐานจริยธรรม ซึ่งเป็นข้อกำหนดความลักษณะความประพฤติไว้ และหากมีการฝ่าฝืนจริยธรรมจะถูกดำเนินการทางวินัยจัดการกับการฝ่าฝืน ตลอดจนมีระบบการใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อไปได้

2. ปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสมของมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับข้าราชการพลเรือน

จากการศึกษาพบว่า เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 ได้มีการกำหนดข้อกำหนดจำนวน 7 ข้อ มีประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือนไว้มีเนื้อหาที่สอดคล้องกับมาตรฐานทางจริยธรรมตามพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ยังได้กำหนดแนวทางปฏิบัติซึ่งเป็นสิ่งที่ควรกระทำต่อไปอีกจำนวน 34 ข้อ และข้อที่เป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำอีกจำนวน 20 ข้อ ซึ่งมีเนื้อหาสอดคล้องกับพระราชบัญญัติและประมวลข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ แม้การบัญญัติในลักษณะดังกล่าว เป็นการกำหนดเนื้อหาให้สอดคล้องกรอบของรัฐธรรมนูญในเรื่องการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ตามมาตรา 258 (ข) (4) แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพบข้อบัญญัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม มีลักษณะเดียวกันกับบทบัญญัติทางวินัย หากพิจารณากรณีมีการฝ่าฝืนแล้ว เมื่อมีการกระทำหนึ่งที่เกิดขึ้นอาจเกิดการลั่นการใช้กฎหมายจากการที่ผู้บังคับบัญชาจะเลือกกฎหมายมาใช้ ซึ่งแม้จะมีข้อกำหนดออกมาขยายความว่า การดำเนินการทางจริยธรรมยังไม่เป็นการตัดสิทธิการดำเนินการทางอื่น เช่น ทางวินัย หรือทางอาญา ก็ตาม แต่การบัญญัติกฎหมายนี้ยังไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากยังคงทำให้เกิดการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการดังกล่าว อันเป็นการเปิดช่องให้เกิดการดำเนินการที่ไม่เป็นธรรมกับข้าราชการพลเรือนได้

จากการศึกษาเปรียบเทียบมาตรฐานทางจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศ พบว่าในประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และไต้หวัน จะมีการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมที่ใช้บังคับกับข้าราชการในประเทศของตนที่แตกต่างกัน แต่มีข้อดีคือ ในแต่ละประเทศที่กล่าวมาจะกำหนดข้อกำหนดจริยธรรมที่มีจำนวนข้อไม่มาก และมีความชัดเจน มีการกำหนดที่เป็นการเฉพาะเรื่องว่าในแต่ละเป็นต้องการจะเน้นในเรื่องใด และได้กำหนดระดับความเข้มข้นของการดำเนินการเป็นการดำเนินการทางวินัยกับผู้ทำการฝ่าฝืน จึงเป็นการบัญญัติข้อกำหนดที่มีความชัดเจน เป็นรูปธรรม พอสมควร และสามารถนำไปบังคับใช้ โดยผู้บังคับบัญชามีต้องใช้ดุลพินิจการดำเนินการเนื่องจากมีการกำหนดขั้นตอนไว้อย่างชัดเจนแล้วทำให้เป็นการดำเนินการทางวินัย

ดังนั้น จึงเห็นว่า การกำหนดเนื้อหามาตรฐานทางจริยธรรม ควรเฉพาะพฤติกรรมที่มีลักษณะแตกต่างจากบทบัญญัติทางวินัยและยังไม่มีบัญญัติว่าเป็นความผิดทางวินัยเท่านั้น มาบัญญัติเป็นบทบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม หรือหากจะคงให้มีบทบัญญัติว่าด้วยมาตรฐานจริยธรรมดังเช่นในปัจจุบันก็อาจกำหนดไว้ให้ชัดเจนเสียเลยว่า การฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมถือเป็นการกระทำผิดวินัย ซึ่งจะสามารถใช้บทบัญญัติในการดำเนินการทางวินัยจัดการกับการฝ่าฝืนต่อไปได้ โดยไม่เกิดช่องว่างให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจเลือกมาตรการในการดำเนินการได้ ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาที่จะต้องนำไปสู่การแก้ไขต่อไป

3. ปัญหาการกำหนดเกี่ยวกับกลไกและการบังคับใช้มาตรการทางจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

จากการศึกษาพบว่า บทบัญญัติว่าด้วยมาตรฐานจริยธรรมของไทย มีกลไกการบังคับใช้ที่ว่า หากพบการฝ่าฝืนจริยธรรม กฎหมายกำหนดว่าหากเข้าข่ายเป็นความผิดอื่น เช่น วินัย ยังสามารถดำเนินการทางวินัยได้ จึงเป็นบัญญัติที่ไม่ชัดเจนว่าการดำเนินการกรณีฝ่าฝืนจริยธรรม และวินัยไปพร้อมกันได้หรือไม่ ซึ่งมีลักษณะการบัญญัติเปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจได้ จึงเป็นปัญหาในเรื่องกลไกการบังคับใช้ประการหนึ่ง และปัญหาอีกประการหนึ่ง คือการที่มีการกำหนดโทษไว้ คือ 1. ว่ากล่าวตักเตือน 2. สั่งให้ผู้นั้นได้รับการพัฒนา 3. ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ 4. ดำเนินการตามมาตรการทางการบริหาร เช่น การสับเปลี่ยน หมุนเวียนงาน การย้ายไปปฏิบัติหน้าที่อื่น ซึ่งมีผลเป็นการกระทบสิทธิและชื่อเสียงของข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษจากการฝ่าฝืน ย่อมเป็นการไม่เหมาะสมที่จะให้มีการกำหนดไว้เพียงแนวทางปฏิบัติตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. จึงเป็นการขัดกับหลักนิติธรรม เนื่องจากในการออกกฎหมายที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สมควรที่จะต้องกำหนดไว้โดยชัดเจนในกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ จึงเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมต่อไป

จากการพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรมข้าราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไต้หวัน พบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกา มีกลไกการบังคับใช้จริยธรรมข้าราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีหน่วยงานด้านจริยธรรมของรัฐบาล (Office of Government Ethics หรือ OGE) เป็นหน่วยงานทางด้านจริยธรรมของรัฐบาลสำหรับฝ่ายบริหาร เพื่อช่วยเหลือในโครงการด้านจริยธรรมและส่งเสริมเรื่องคุณธรรม และป้องกันเรื่องผลประโยชน์ขัดกัน สำหรับในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จะมีการจัดตั้งสำนักผู้ตรวจการ (Office of Inspector General) ทำหน้าที่ตรวจสอบความประพฤติของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานนั้นๆ ในการบังคับใช้กฎหมาย OGE จะไม่มีอำนาจเป็นผู้บังคับใช้โดยตรง แต่ใช้หน่วยงานของรัฐบาลที่มีอยู่แล้ว เป็นหน่วยงานในการดำเนินการ ซึ่งถ้าเป็นเรื่องการฝ่าฝืนประมวลความประพฤติของข้าราชการหน่วยงานต้นสังกัดจะเป็นผู้ดำเนินการทางวินัยหรือลงโทษทางบริหาร ส่วนประเทศญี่ปุ่น มีกลไกการบังคับใช้จริยธรรมข้าราชการของประเทศญี่ปุ่น คือ มีคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมแห่งชาติ (National Public Service Ethics Board) เป็นผู้ให้ความเห็นเกี่ยวกับ National Public Service Ethics Code โดยหากมีการฝ่าฝืนจริยธรรมข้าราชการจะใช้ระบบการดำเนินการทางวินัยในการดำเนินการ ส่วนประเทศไต้หวัน มีกลไกการบังคับใช้จริยธรรมข้าราชการของประเทศไต้หวัน คือ โครงสร้างระบบจริยธรรมของไต้หวัน อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานอัยการ สำนักตรวจสอบ และ Government Ethics Unit สังกัดกระทรวงยุติธรรมโดยมีลักษณะเป็นระบบที่มีทั้งส่วนที่เป็นการส่งเสริมและควบคุม หรือเป็นการป้องกันและปราบปราม กล่าวคือ มีกลไก 1) ด้านการปราบปรามการทุจริต ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานอัยการ ซึ่งสามารถสั่งการหน่วยตรวจสอบและ Government Ethics Unit ในการจัดการเรื่องที่เกี่ยวข้องกับลูกจ้างของรัฐ 2) ด้านการป้องกัน โดยมี Government Ethics Unit ในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ทำหน้าที่เสนอแนวทางในการสร้างกลไกการป้องกันการทุจริตภายในหน่วยงานและทำงานร่วมกับสำนักงานอัยการและสำนักตรวจสอบ โดย Government Ethics Unit ที่อยู่ในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐมีบทบาทในการทำหน้าที่ทั้งด้านป้องกันและปราบปรามในระบบจริยธรรมของรัฐบาลไต้หวัน และมีระบบจัดการกรณีฝ่าฝืนไว้โดยให้ใช้

ระบบการดำเนินการทางวินัย โดยสรุปทั้งสามประเทศมีกลไกที่คล้ายกัน คือ มีระบบจัดการกรณีฝ่าฝืนไว้โดยให้ใช้ระบบการดำเนินการทางวินัย

ดังนั้น จึงควรกำหนดให้การฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมเป็นความผิดวินัยไว้ในกฎหมาย และควรให้มีการนำโทษที่ได้กำหนดไว้ในหนังสือเวียนของสำนักงาน ก.พ. ไปบัญญัติไว้เป็นมาตราหนึ่งในพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม หรือกำหนดไว้ในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ต่อไป

4. ปัญหาการกำหนดระบบการตรวจสอบ กรณีข้าราชการถูกผู้บังคับบัญชาลงโทษในการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรม

จากการศึกษาพบว่า ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 ยังไม่มีการกำหนดสิทธิในเรื่องการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ หรือการให้สิทธิสามารถฟ้องคดีต่อศาลต่อไปได้โดยเฉพาะ จึงเป็นปัญหาประการหนึ่งของกฎหมายไทยที่ยังไม่มีการบัญญัติรองรับสิทธิให้ครอบคลุมถึงสิทธิดังกล่าวไว้ในตัวกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานทางจริยธรรม

ในขณะที่จากการศึกษาเปรียบเทียบมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไต้หวัน พบว่า ในประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อใช้กลไกว่าหากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐฝ่าฝืนจริยธรรมให้ใช้วิธีการลงโทษทางวินัยเมื่อมีการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการแล้วจะให้ผู้ทบทวนต่อไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (the Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ได้ หากไม่พอใจคำตัดสินของ MSPB อาจนำไปฟ้องต่อศาลต่อไปได้ ส่วนประเทศญี่ปุ่น มีระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐของประเทศญี่ปุ่นที่ดำเนินการโดยหน่วยงานที่ชื่อว่า The National Personnel Authority หรือ NPA ซึ่งมีหน้าที่ประการหนึ่งในเรื่องการตรวจสอบเรื่องระเบียบวินัยและจริยธรรม และพิจารณาอุทธรณ์ในเรื่องคำสั่งที่ออกโดยรัฐ อันมีผลกระทบต่อข้าราชการ ฉะนั้น หากมีการฝ่าฝืนจริยธรรมของข้าราชการจะเป็นการดำเนินการต่อไปโดยใช้ระบบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการจึงสามารถอุทธรณ์ต่อไปยัง NPA และหากยังไม่พอใจคำตัดสินสามารถฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้ และในประเทศไต้หวัน การอุทธรณ์ทบทวนของประเทศไต้หวันกำหนดให้ข้าราชการสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้ ได้แก่ คณะกรรมการคุ้มครองและฝึกอบรมข้าราชการพลเรือนได้ หากเห็นว่ามีการใช้อำนาจที่กระทบต่อสิทธิของตน ฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่า เนื่องจากกลไกการดำเนินการที่ทั้ง 3 ประเทศดังกล่าวใช้ในการดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรม ในการจะทบทวนสิทธิกรณีถูกลงโทษจึงสามารถใช้ระบบการอุทธรณ์และฟ้องคดีต่อศาลต่อไปได้

ดังนั้น การไม่มีระบบการทบทวนความเห็นของผู้บังคับบัญชา ทั้งที่การลงโทษจากการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมข้าราชการ ย่อมกระทบถึงชื่อเสียงของข้าราชการ จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายอีกประการหนึ่งที่สมควรมีระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิข้าราชการไว้ด้วย โดยเพิ่มเติมบทกฎหมายเกี่ยวข้องต่อไป

6.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้วิเคราะห์การบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 ผู้ศึกษาพบว่า มีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในบางประการ จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

6.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาเกี่ยวกับความเหมาะสมของมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะออกเป็น 2 ประการว่า

(1) ในการกำหนดข้อที่เป็นเนื้อหามาตรฐานทางจริยธรรม ขอเสนอเป็นหลักการไว้ว่า ควรเป็นการกำหนดเฉพาะลักษณะพฤติกรรมที่มีลักษณะแตกต่างจากพฤติกรรมที่เป็นความผิดทางวินัย โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 5

(2) เสนอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักการให้ชัดเจนว่า การฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมถือเป็นการกระทำผิดวินัย โดยเสนอแก้ไขเพิ่มข้อความดังต่อไปนี้เป็น มาตรา 20 วรรคสอง

“การฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรม ถือเป็นการกระทำความผิดวินัย ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภานั้น”

6.2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาทลไกและการบังคับใช้มาตรการทางจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะออกเป็น 2 ประการ ดังนี้

(1) เสนอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดหลักการให้ชัดเจนว่า การฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรมถือเป็นการกระทำผิดวินัย โดยเสนอแก้ไขเพิ่มข้อความดังต่อไปนี้เป็น มาตรา 20 วรรคสอง

“การฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรม ถือเป็นการกระทำความผิดวินัย ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภานั้น”

(2) เสนอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดบทลงโทษและการพิจารณากำหนดโทษทางจริยธรรมให้มีความเหมาะสมและเป็นธรรม โดยเสนอแก้ไขเพิ่มข้อความดังต่อไปนี้เป็น มาตรา 20 วรรคสาม

“เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรม ตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณา กำหนดโทษให้เหมาะสมกับความผิด ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภานั้น แต่หาก พฤติกรรมการฝ่าฝืนไม่ร้ายแรงถึงขนาดจะต้องลงโทษทางวินัยตามที่กฎหมายว่าด้วยการนั้นบัญญัติไว้ ให้ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งตามมาตรการ ดังต่อไปนี้

(2.1) ว่ากล่าวตักเตือน หรือ

(2.2) สั่งให้ผู้นั้นได้รับการพัฒนา หรือ

(2.3) ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือ

(2.4) ดำเนินการตามมาตรการทางการบริหาร เช่น การสับเปลี่ยนหมุนเวียนงาน การย้ายไป

ปฏิบัติหน้าที่อื่น

ทั้งนี้ ให้มีการบันทึกพฤติกรรมการฝ่าฝืนจริยธรรมหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมสำหรับข้าราชการประเภะนั้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อประกอบการดำเนินการตามมาตรการที่ใช้บังคับหรือดำเนินการตามกระบวนการบริหารงานบุคคลด้วย และให้ส่วนราชการรายงานการออกคำสั่งว่ามีการฝ่าฝืนทางจริยธรรมไปยังองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภะนั้น”

6.2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการไม่มีระบบการตรวจสอบ กรณีข้าราชการถูกผู้บังคับบัญชาลงโทษในการฝ่าฝืนมาตรฐานจริยธรรม ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะโดยเสนอเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 20/1 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดให้มีระบบให้สิทธิการอุทธรณ์แก่ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางจริยธรรมและเพื่อให้สอดคล้องกับการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมให้มีมาตรา 20 วรรคสาม โดยเสนอแก้ไขเพิ่มความดังต่อไปนี้เป็น มาตรา 20/1

“การออกคำสั่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 20 วรรคสาม ให้ข้าราชการผู้ได้รับคำสั่งมีสิทธิร้องทุกข์ไปยังองค์กรพิจารณาร้องทุกข์ได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, *คู่มือวินัยและการรักษาวินัย* (pdf, สำนักบริหารกลาง กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ 2562).
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2547).
- ชมพูนุท สุขศรีมั่งมี, ‘ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและคำสั่งให้ออกจากราชการต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2556).
- โชคสุข กรกิตติชัย, *ได้หวั่นกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต* (pdf, สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2562).
- ดวงเดือน พันธุมนาวิณ, *ทฤษฎีต้นไม้อจริยธรรม: การวิจัยและพัฒนาบุคคล* (พิมพ์ครั้งที่ 3, สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2543).
- ธวัชชัย วงศ์ก่า, ‘ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2557).
- บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 6, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561).
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ‘ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน’ (การสัมมนาคณะกรรมการจริยธรรมประจำส่วนราชการและจังหวัด เพื่อขับเคลื่อนประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ครั้งที่ 1, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 7 มิถุนายน 2553).
- ปรัชญา เวสารัชช์, ‘จริยธรรมสำหรับนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ’ (มกราคม – มิถุนายน 2555) 1 วารสารสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.
- ประโยชน์ สงกลิ่น, *จริยธรรมในการบริหารรัฐกิจ สำหรับศตวรรษที่ 21* (วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม 2563).
- ประวีณ ฅ นคร, ‘ปรัชญาและแนวคิดหลักเกี่ยวกับจริยธรรม’ (การสัมมนาคณะกรรมการจริยธรรม เรื่อง เดินหน้าพลิกวิกฤติเป็นโอกาสข้าราชการไทยใสสะอาดด้วยจริยธรรม, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 24 พฤษภาคม 2555).
- ประวีณ ฅ นคร, *วินัย: หลักการและวิธีการรักษาวินัย* (สำนักงานเลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2558).
- ปานทิพย์ พฤกษาลวิทย์, ‘เสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ’ (รายงานผลการวิจัย เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2560).
- พระเทวินทร์ เทวินโท, *จริยธรรมศาสตร์* (สำนักพิมพ์รุ่งแสงการพิมพ์ 2550).
- พัชรี สีโรรส และคณะ, *หลักธรรมมาภิบาล: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย* (สถาบันพระปกเกล้า 2561).
- ไพโรจน์ สิตปรีชา, *การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไทย* (สำนักพิมพ์ไทยวัฒนานิซ 2523).

บรรณานุกรม (ต่อ)

- ไพโรจน์ อัจรรักษา, *วินัยข้าราชการ* (สำนักพิมพ์นิติธรรม 2562).
- ราชบัณฑิตยสถาน, *พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554* (พิมพ์ครั้งที่ 2, ราชบัณฑิตยสถาน 2554).
- ฤทัย หงส์สิริ, *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 8, สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา 2561).
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน* (สำนักพิมพ์นิติธรรม 2540).
- วิชัย สังข์ประไพ, *หลักกฎหมายมหาชน* (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2542).
- วิชา มหาคุณ และคณะ, *จริยธรรมในวิชาชีพกฎหมาย* (คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล 2556).
- ศรณรงค์ นิลสาริกา, ‘ผลกระทบต่อ การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน และข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2556).
- ศานิต สร้างสมวงษ์, พรรณชญา ศิริวรรณบุศย์ และเสนีย์ พรหมวิวัฒน์, ‘จริยธรรมในวิชาชีพทหาร’ (รายงานผลการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม 2556).
- สุลาวัลย์ สุขปลั่ง, ‘ปัญหาการดำเนินการทางวินัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553).
- สีมา สีมานนท์, *ข้าราชการ ข้าของแผ่นดิน* (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2551).
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, *คู่มือคำอธิบายและตัวอย่างพฤติกรรมตามมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ* (pdf, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2563).
- _____, *พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562* (ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2563).
- _____, *มาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ* (pdf, ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2560).
- _____, *ยุทธศาสตร์ด้านมาตรฐานทางจริยธรรมและการส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐ (พ.ศ. 2565-2570)* (pdf, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2564).
- _____, *รวมบทความ ก.พ.ค. ขอบอก* (สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน 2556).
- _____, *ระบบบริหารราชการของราชอาณาจักรไทย* (pdf, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มปป.).

บรรณานุกรม (ต่อ)

- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ‘เอกสารเผยแพร่ คำถาม-คำตอบ เรื่อง มาตรฐานทางจริยธรรม สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ’ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน) <<https://wiki.ocsc.go.th/>> สืบค้นเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2566.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ, *คู่มือเกี่ยวกับการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน* (pdf, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ 2560).
- _____, *คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี* (พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ 2549).
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *ความเป็นมาและประเด็นอภิปรายการพิจารณาพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562* (pdf, สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา 2562).
- อรุณ หมั่นวงศ์, ‘มาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต 2557).
- เอกวิทย์ มณีธร, *ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรมหาชนของไทย* (สำนักพิมพ์เวิลด์เทรต ประเทศไทย 2551).
- Directorate-General of Personnel Administrative, Executive Yuan, ‘Rewards and Punishments’ (Directorate-General of Personnel Administrative, Executive Yuan) <<https://www.dgpa.gov.tw/en/archive?uid=735>> สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2567.
- ‘Ethics Guidelines for Civil Servants Executive Yuan Republic of China’ (Taiwan Pingtung Prosecutors Office) <<https://www.ptc.moj.gov.tw/media/204671/ethics-guidelines-for-civil-servants-regulations.pdf?mediaDL=true>> สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2567.
- Stuart Gilman, ‘The Management Of Ethics and Conduct in The Public Service The United States federal government’ (Organisation for Economic Co-operation and Development, Decmber 1995) <<https://www.oecd.org/gov/ethics/2731902.htm>> สืบค้นเมื่อ 29 มกราคม 2567.
- Yuji Takada, *System of Ethics of Public Servants in Japan* (pdf, Secretariat of the National Public Service Ethics Board no publication date).

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล

แพรวพรรณ ชัยพร

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2556

นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประสบการณ์ทำงาน

นิติกรปฏิบัติการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน