

“มาตรฐานทางจริยธรรม”

วีรวิท คงศักดิ์

ตั้งแต่สงครามเย็นยุติลง กรอบความคิดของงานด้านความมั่นคง ได้ขยายขอบเขตจากความมั่นคงของประเทศมาเป็น “ความมั่นคงของมนุษย์” (Human Security) โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและสิทธิมนุษยชน

จากกรอบความคิดนี้ ทำให้พบว่า ภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติที่ร้ายแรงที่สุด คือ การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจรัฐซึ่งได้รับมอบ ละเมิดสิทธิของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ตั้งแต่การทุจริตคอร์รัปชัน การฉ้อราษฎร์บังหลวง ไปจนถึงการไม่ให้บริการตามหน้าที่และการใช้กำลังทำร้ายประชาชน

ประเทศไทยของเราเองพบว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ส่วนใหญ่ยังติดกับกรอบความคิด “ขุนนาง” ที่มักแสดงตนเป็นใหญ่เหนือประชาชน และแสวงหาประโยชน์จากอำนาจรัฐที่ได้รับมอบ “รังแกประชาชน” โดยลืมไปว่า ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับเงินเดือนจาก “ภาษีของประชาชน”

ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ได้บัญญัติในมาตรา ๗๗ ว่า

“รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่”

ต่อมาในปี ๒๕๕๖ ได้มีการปฏิรูประบบราชการด้วยการนำระบบธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ สดการใช้อำนาจดุลยพินิจตาม “อำเภอใจ” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการพัฒนาระบบการบริหารภาครัฐแนวใหม่ซึ่งยึดหลักกระบวนการมีส่วนร่วม โดยพยายามปลูกฝังความคิดว่า

“ประชาชน คือ “นาย” ถ้าไม่มีประชาชน ก็ไม่ต้องมีข้าราชการ”

พร้อมกันนั้น ได้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๕๖ ที่ระบุว่า การบริหารราชการแผ่นดินเพื่อ “ประโยชน์สุข” ของประชาชน

ต่อมาเมื่อมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๔ ว่า

“บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงานลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี”

นอกจากนั้น ได้บัญญัติเพิ่มเป็น “หมวด ๑๓ จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ” โดยกำหนดหลักการไว้ในมาตรา ๒๗๙ สามประการ

ประการแรก จัดให้มี “ประมวลจริยธรรม” (Code of Conducts) ที่กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท

ประการที่สอง มาตรฐานทางจริยธรรมจะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ

ประการที่สาม การพิจารณา สรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลใดเข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วนในการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษบุคคลนั้น จะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรม และคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย

ข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์จากกิจกรรม “จัดระเบียบประเทศไทย” ของคณะกรรมการกฤษฎีกาแห่งชาติ (คสช.) ตั้งแต่เรื่องเล็กๆ เช่น รถตู้ มอเตอร์ไซด์ ราคาล็อตเตอรี่ ไปถึงเรื่องใหญ่ๆ เช่น ทุจริตโครงการรับ

จำนำข้าว การร่ำรวยผิดปกติ ฯลฯ ล้วนมีสาเหตุมาจาก “การประพฤติมิชอบ” ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสิ้น จึงสะท้อนให้เห็นว่า มาตรฐานทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ “ยังไม่เกิดขึ้น”

คำว่า “มาตรฐาน” ในเชิงบริหารหมายถึง คุณภาพที่ต้องการ

เมื่อนำมาสมรสกับคำว่า “จริยธรรม” ที่หมายถึง แนวทางความประพฤติที่พึงงามเพื่อประโยชน์สุขแก่ตนเองและสังคม หรือการรู้จักไตร่ตรองว่า อะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำ

ดังนั้น “มาตรฐานทางจริยธรรม” จึงหมายถึง “คุณภาพของความประพฤติที่พึงงาม ซึ่งวัดได้จากความสามารถในการไตร่ตรองว่า อะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำ” และเป็นที่มาของ “ประมวลจริยธรรม”

ส่วน “มาตรฐานทางคุณธรรม” หมายถึง คุณภาพความดีงามในจิตใจซึ่งมีความเคยชินในการทำ ความดีจนเป็นธรรมชาติ ซึ่งวัดได้ยากเพราะ “จิตมนุษย์นั้นไต่ยากแท้ยิ่งถึง”

ถ้าจะวัดกันจริงๆ ก็พอจะสังเกตได้จากความสามารถในการควบคุมอารมณ์ และลักษณะของคนที่มีคุณธรรมจะแสดงถึง การไม่มีความทุกข์จากกิเลส “รัก โลภ โกรธ หลง” ทำให้มีอารมณ์ดี หน้าตาแจ่มใส มีสุขภาพจิตดี แต่ต้องใช้ “ดุลยพินิจ” ประเมิน ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันทำให้ไม่เป็นธรรม

อาจเป็นด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ จึงแก้ไขบทบัญญัติจากมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม เหลือเพียง “มาตรฐานทางจริยธรรม” ที่มีความชัดเจนกว่าและสามารถวัดได้อย่างเป็นรูปธรรม

อย่างไรก็ดี เมื่อตรวจสอบการนำรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ มาปฏิบัติ พบว่า ทุกหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจมีประมวลจริยธรรมครบถ้วน

แต่สาระของมาตรฐานทางจริยธรรมยังมีความแตกต่างกัน โดยเฉพาะ “นักการเมือง” ระดับชาติที่มี ๓ ประเภท ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่มี ๓ ฉบับที่มีสาระต่างกัน จึงไม่เป็น “มาตรฐานเดียวกัน”

ส่วนนักการเมืองท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน มีเกือบ ๗,๐๐๐ หน่วย ต่างคนต่างเขียน จึงไม่มีมาตรฐาน

ในเรื่องนี้สามารถแก้ไขได้ด้วยการกำหนด “มาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมือง” และมีสภาวิชาชีพ ซึ่งอาจเป็นรัฐสภาหรือสภาพัฒนาการเมือง เป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติอย่างจริงจัง เช่นเดียวกับ “มารยาทนายความ” ที่มีสภานายความเป็นผู้กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ และลงโทษเมื่อมีการฝ่าฝืน

นอกจากนั้น ประมวลจริยธรรมทุกฉบับ ไม่ระบุ “ความร้ายแรงแห่งการกระทำ” และกำหนดบทลงโทษไว้ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ จึงทำให้มาตรฐานทางจริยธรรมที่เขียนไว้เปรียบเสมือน “คัมภีร์” ที่อยู่บนหิ้ง ไม่มีความศักดิ์สิทธิ์ที่มีผลบังคับใช้ โดยจะสังเกตได้ว่า ไม่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดถูกลงโทษทางจริยธรรมเลย

แม้แต่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่เป็นแบบอย่างในฐานะ “ตัวแทนประชาชน” ก็ไม่ยอมกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมที่ชัดเจนและมีบทลงโทษ

เมื่อมีการเสนอญัตติแก้ไขให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ สมาชิกบางท่านได้อภิปรายในสภาว่า “อย่าเอากะดิ่งมาผูกคอตาย” เลย และในที่สุดเสียงข้างมากลงมติไม่เห็นด้วย ญัตตินี้จึงตกไป

ประการสุดท้าย การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรม ส่วนใหญ่ไม่ได้คำนึงถึงเรื่องนี้ จึงมีผลให้หลายคนที่มี “มลทิน” เข้ามาดำรงตำแหน่งที่ใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะผู้ที่มาจากฝ่ายการเมือง คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา นักการเมืองท้องถิ่น และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ความจริงหลักการนี้ เป็นพื้นฐานของการรับคนเข้ามาทำงาน “ต้อง” มีใบรับรองความประพฤติ เพื่อประกอบการพิจารณาเข้ารับทำงาน

แต่นักการเมืองส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ซึ่งเชื่อว่าประชาชนเลือกโดยไม่ได้ศึกษาให้ลึกซึ้งถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมในหนหลัง จึงทำให้คนที่เคยมีประวัติทุจริตต่อหน้าที่และบกพร่องทางจริยธรรม สามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง และบางคนได้เป็นถึง “รัฐมนตรี”

สำหรับวิธีการตรวจสอบพฤติกรรมทางจริยธรรมในอดีตนี้ สามารถกระทำได้โดยมอบให้พรรคการเมืองในฐานะ “สถาบันทางการเมือง” เป็นผู้รับผิดชอบเป็นหลัก “พรรคเลือกคน ประชาชนเลือกพรรค” โดยพรรคการเมืองแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบประพฤติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรม เช่นเดียวกับที่วุฒิสภาปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๑๒๑ ซึ่งได้ผลดีมาโดยตลอด

หากภายหลังพบว่า คนที่พรรคการเมืองส่งมาให้ประชาชนเลือกตั้งมีความบกพร่องในพฤติกรรมทางจริยธรรมในอดีต กรรมการบริหารพรรคการเมืองต้องรับผิดชอบ ด้วยการลาออกและยุติบทบาททางการเมืองอย่างน้อย ๕ ปี

ส่วนบุคคลที่ไม่มีมรดกหรือรับรองในการเสนอชื่อให้ประชาชนเลือกตั้ง อาจใช้วิธีรับรองความประพฤติตามที่ระบุในมาตรฐานทางจริยธรรมของตำแหน่งที่ตนสมัครด้วยตนเอง หากพบภายหลังว่าปกปิดความบกพร่องทางจริยธรรม ควรมีบทลงโทษห้ามดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดชีวิต

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า มาตรฐานทางจริยธรรมเป็นสิ่งที่จำเป็นมากสำหรับผู้เข้ามาใช้อำนาจรัฐ เพราะถ้าได้คนไม่ดีเข้ามาใช้อำนาจรัฐ ก็จะเข้ามาละเมิดสิทธิเสรีภาพและสิทธิมนุษยชน ทำให้ประชาชน “เดือดร้อน”

มาถึงวันนี้ คสช.ได้ให้ความสำคัญกับ คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล อยู่แล้ว จึงหวังว่า “มาตรฐานทางจริยธรรม” จะเป็นหัวข้อหนึ่งที่ต้องปฏิรูปให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์

ทั้งนี้ เพื่อให้เกิด “ประโยชน์สุขของ ประชาชน” อย่างแท้จริง

เขียนให้ “โพสต์ทูเดย์”

๒๘ ก.ค.๕๗

แบบฟอร์มการขอเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานในราชการบริหารส่วนกลาง
สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข
ตามประกาศสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข
เรื่อง แนวทางการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงาน พ.ศ. ๒๕๖๑
สำหรับหน่วยงานในราชการบริหารส่วนกลางสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

<p>แบบฟอร์มการขอเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข</p>	
<p>ชื่อหน่วยงาน : ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงสาธารณสุข วัน/เดือน/ปี : ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๒ หัวข้อ: บทความ เรื่อง “มาตรฐานทางจริยธรรม” โดย พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ และประธานคณะกรรมการขับเคลื่อนแผนแม่บทส่งเสริม คุณธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๙-๒๕๖๔) รายละเอียดข้อมูล (โดยสรุปหรือเอกสารแนบ) บทความ เรื่อง “มาตรฐานทางจริยธรรม” โดย พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ และประธานคณะกรรมการขับเคลื่อนแผนแม่บทส่งเสริม คุณธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๙-๒๕๖๔)</p> <p>หมายเหตุ:</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	
<p>ผู้รับผิดชอบการให้ข้อมูล พศวีร์ วัชรบุตร (นายพศวีร์ วัชรบุตร) ตำแหน่ง นักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ วันที่ ๑๕ เดือน พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๒</p>	<p>ผู้อนุมัติรับรอง สุชาภา วรินทร์เวช (นางสาวสุชาภา วรินทร์เวช) ตำแหน่ง นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ (หัวหน้า) วันที่ ๑๕ เดือน พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๒</p>
<p>ผู้รับผิดชอบการนำข้อมูลขึ้นเผยแพร่ พศวีร์ วัชรบุตร (นายพศวีร์ วัชรบุตร) นักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ วันที่ ๑๕ เดือน พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๒</p>	