

มาตรฐานจริยธรรมสากลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

วีรวิท คงศักดิ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๙ ได้บัญญัติให้มีมาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท โดยให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะผู้รับผิดชอบได้ดำเนินการให้เป็นไปตามนั้นแล้ว

อย่างไรก็ดี ร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชามติ ๒๕๕๙ ได้บัญญัติในหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๗๖ วรรคสาม ได้บัญญัติเปลี่ยนแปลงการจัดทำมาตรฐานจริยธรรม ดังนี้

“รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว”

พร้อมกันนั้น มาตรา ๒๑๙ ได้บัญญัติถึงกระบวนการจัดทำมาตรฐานจริยธรรมไว้ดังนี้

“ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ทั้งนี้ มาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวต้องครอบคลุมถึงการรักษาเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ และต้องระบุให้ชัดเจนด้วยว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรง

ในการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้รับฟังความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย และเมื่อประกาศใช้บังคับแล้วให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย แต่ไม่ห้ามสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีที่จะกำหนดจริยธรรมเพิ่มขึ้นให้เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

นอกจากนั้น ได้มีบทบังคับในการจัดทำมาตรฐานจริยธรรมไว้ในมาตรา ๒๗๖ ความว่า

“ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระดำเนินการให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมตามมาตรา ๒๑๙ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ พ้นจากตำแหน่ง”

จากบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า รัฐไทยได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำมาตรฐานจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเป็นกรอบในการควบคุมความประพฤติของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในขอบเขตของคุณธรรมความดีในการ “รับใช้ประชาชน”

อย่างไรก็ดี การจัดทำมาตรฐานจริยธรรมในทางวิชาการเริ่มมีความเป็นศาสตร์มากขึ้น โดยมีการศึกษาและเปิดเผยกระบวนการจัดทำกันในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และออสเตรเลีย

ตัวอย่างที่น่าสนใจ คือ ออสเตรเลีย ได้จัดทำมาตรฐานจริยธรรมและรวบรวมเป็น “ประมวลจริยธรรม” (Code of Conduct) โดยรวบรวมมาตรฐานความประพฤติของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดไว้ด้วยกัน กล่าวคือ

ส่วนแรกเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐ (Law) ส่วนที่ ๒ นโยบายขององค์กร (Policy) ที่กำหนดเป็น“วินัย” ส่วนที่ ๓ เป็น มาตรฐานจรรยาบรรณสากลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Universal)

ส่วนสุดท้ายเป็นมาตรฐานขององค์กร (Self) ที่ระบุถึง “ความดี ความถูกต้อง ความเป็นธรรม” ซึ่งมาจากกระบวนการมีส่วนร่วมของบุคคลในองค์กรนั้น เพื่อให้ทุกคนเห็นพ้องต้องกันและร่วมใจกันปฏิบัติ

ในส่วนมาตรฐานจรรยาบรรณที่เป็นสากลนั้น ประเทศไทยเป็นสมาชิกสหประชาชาติ จึงสมควรนำ “มาตรฐานจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” (UN International Code of Conduct) ที่ได้รับการรับรองจากสมัชชาสหประชาชาติตามมติ ๕๑/๕๙ เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๓๙ ซึ่งมี หลักการทั่วไป ๓ ประการ คือ

ประการแรก เจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายแต่ละประเทศกำหนด เป็นผู้ดำรงตำแหน่งอันน่าเชื่อถือที่บ่งบอกถึงหน้าที่ในการปฏิบัติเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงต้องมีความซื่อตรงต่อผลประโยชน์สาธารณะของชาติ โดยแสดงออกผ่านสถาบันประชาธิปไตยต่างๆ ของรัฐ

ประการที่สอง เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงประกันว่า ตนจะปฏิบัติตามหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตามกฎหมาย หรือนโยบายในการบริหารอยู่เสมอ เพื่อเป็นหลักประกันว่า ทรัพยากรสาธารณะซึ่งตนมีหน้าที่รับผิดชอบจะได้รับการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด

ประการที่สาม เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงเอาใจใส่ ความเป็นธรรม และปราศจากความลำเอียงในการปฏิบัติงานตามหน้าที่โดยเฉพะความสัมพันธ์กับสาธารณชน โดยไม่พึงให้การปฏิบัติเป็นพิเศษต่อกลุ่มหรือบุคคลใดโดยไม่สมควร รวมทั้งไม่พึงใช้อำนาจหน้าที่ของตนในทางมิชอบเด็ดขาด

จากหลักการทั่วไปดังกล่าวได้กำหนดมาตรการความประพฤติที่ต้องปฏิบัติและละเว้นการปฏิบัติ ดังนี้ ส่วนแรก คือ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) กำหนดมาตรฐานความประพฤติของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ ๔ ประการ คือ

ประการแรก ไม่พึงใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตน หรือผลประโยชน์ทางการเงินอันไม่สมควรสำหรับตนเองหรือสมาชิกในครอบครัว ไม่พึงประกอบธุรกรรม หรือเข้ารับตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือมีผลประโยชน์ทางการเงิน การค้า หรือประโยชน์อื่นใดในลักษณะเดียวกัน ซึ่งขัดกับตำแหน่ง บทบาทหน้าที่ หรือการปฏิบัติในตำแหน่งหรือบทบาทหน้าที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น

ประการที่สอง พึงแจ้งผลประโยชน์ทางธุรกิจ การค้า และการเงิน หรือกิจการอันทำเพื่อประโยชน์ทางการเงิน ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ขัดกันได้ ทั้งนี้ตามขอบเขตที่กำหนดโดยตำแหน่งหน้าที่ของตน โดยกฎหมายหรือนโยบายในการบริหาร

ประการที่สาม ไม่พึงใช้เงิน ทรัพย์สิน บริการ หรือข้อมูลซึ่งได้จากการปฏิบัติงาน หรือเป็นผลมาจากการปฏิบัติงาน เพื่อกิจการอื่นใดอันไม่เกี่ยวข้องกับงานในตำแหน่งหน้าที่โดยไม่สมควรอย่างเด็ดขาด

ประการที่สี่ พึงปฏิบัติตามมาตรการซึ่งกำหนดโดยกฎหมายหรือนโยบายในการบริหาร เพื่อมิให้ผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่เดิมของตนโดยไม่สมควรเมื่อพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปแล้ว

นอกจากนั้น ได้ให้คำแนะนำในการปฏิบัติไว้ว่า

“ในสถานการณ์ที่มีโอกาสจะเกิด หรือที่ดูเหมือนว่าได้เกิดกรณีผลประโยชน์ขัดกันขึ้นระหว่างหน้าที่และผลประโยชน์ส่วนตนของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพึงปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดไว้เพื่อลดหรือขจัดซึ่งผลประโยชน์ขัดกันนั้น”

ในด้านการแสดงทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่ของรัฐ พึงปฏิบัติตามข้อบังคับในการแสดง หรือเปิดเผยทรัพย์สิน และหนี้สิน และหากเป็นไปได้ ให้รวมถึงทรัพย์สินและหนี้สินของภริยาหรือบุคคลในอุปการะของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นด้วย ทั้งนี้ตามตำแหน่งหน้าที่ของตน และตามที่กฎหมายหรือนโยบายในการบริหารได้อนุญาต หรือบังคับไว้

ส่วนการรับของขวัญ ระบุว่า

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่พึงเรียกร้อง หรือรับของขวัญหรือของกำนัลอื่น ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งอาจมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบาท การดำเนินการตามหน้าที่ หรือการวินิจฉัยของตน”

นอกจากนั้น ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับความลับของทางราชการไว้ว่า

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ พึงปกปิดข้อมูลที่มีลักษณะเป็นความลับซึ่งอยู่ในความครอบครองของตน เว้นแต่มีเหตุบังคับให้จำเป็นต้องดำเนินการเป็นอย่างอื่น โดยกฎหมายของประเทศ การปฏิบัติหน้าที่หรือความจำเป็นในการยุติธรรม ข้อจำกัดนี้ให้ใช้บังคับแม้ผู้นั้นจะพ้นจากตำแหน่งหน้าที่แล้วก็ตาม”

ประเด็นสุดท้ายที่กล่าวถึง ความเป็นกลางทางการเมือง ได้กำหนดว่า

“การร่วมกิจกรรมทางการเมือง หรือกิจกรรมอื่นๆ ซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตในตำแหน่งหน้าที่ จักต้องสอดคล้องกับกฎหมายและนโยบายในการบริหาร โดยไม่เป็นไปในทางที่บั่นทอนความมั่นใจของสาธารณชนต่อการปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบโดยไม่ลำเอียงของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น”

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า มาตรฐานจรรยาบรรณสากล เป็นสิ่งที่ผู้กำหนดมาตรฐานจรรยาบรรณต้องให้ความสนใจ เพราะสิ่งนี้จะช่วยให้นานาอารยประเทศมีความเชื่อถือศรัทธาและไว้วางใจเจ้าหน้าที่รัฐไทย

เขียนให้ “โพสท์ทูเดย์”

๑ พฤษภาคม ๒๕๕๙

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 มาตรฐานจริยธรรมสากลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดย พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ และประธานคณะกรรมการขับเคลื่อน แผนแม่บทส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๕๙-๒๕๖๔) รายละเอียดข้อมูล (โดยสรุปหรือเอกสารแนบ) บทความ เรื่อง มาตรฐานจริยธรรมสากลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดย พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ และประธานคณะกรรมการขับเคลื่อน แผนแม่บทส่งเสริมคุณธรรมแห่งชาติ 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>	