

การปาฐกถา เรื่อง “ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน”

โดย ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

วันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๕๓



การสัมมนาคณะกรรมการจริยธรรมประจำส่วนราชการและจังหวัด
เพื่อขับเคลื่อนประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ครั้งที่ ๑
จัดโดยสำนักงาน ก.พ.

เรียนท่านเลขาธิการ ก.พ. ท่านประธาน และท่านคณะกรรมการจริยธรรม รวมทั้งเพื่อนข้าราชการ
ทุกท่าน

๐ เกริ่นนำ

ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ผมได้เข้าไปมีส่วนร่วมในขณะที่เป็นคณะกรรมการก.พ. และมี
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้รับมอบหมายเป็นประธานยกร่าง โดยมีท่านผาณิต
นิติทัณฑ์ประภาศ ซึ่งขณะนี้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน และท่านเกษมสันต์ จิณณาโส เป็น
คณะทำงานร่วมยกร่างประมวลจริยธรรมฯ นี้ ใช้เวลา ๒ สัปดาห์ในการร่าง และนำเสนอคณะรัฐมนตรี
ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบครั้งแรกเมื่อ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และเข้าใจว่าสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาได้ตั้งข้อสังเกต สำนักงานก.พ.จึงปรับปรุงตามข้อสังเกตนั้น แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา
อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๒ และนายกรัฐมนตรียกเลิก
ลงนาม และประกาศใช้เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ และมีผลบังคับใช้ภายใน ๙๐ วันนับแต่ประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษา คือ ต้นเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

ก่อนเริ่มเข้าเนื้อหาประมวลจริยธรรมฯ ต้องการสร้างความเข้าใจให้ตรงกันก่อนว่า อะไร คือ
“จริยธรรม” เพราะยังมีความสับสนตามสมควร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา ๗๘
(๔) บัญญัติว่า “รัฐมีหน้าที่พัฒนาระบบคุณธรรมจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับรูปแบบและวิธี
ทำงาน” คำว่าคุณธรรมจริยธรรมใช้สลับกัน สำนักงาน ก.พ.เคยออกข้อบังคับ ก.พ. ว่าด้วยจรรยาบรรณ
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๗ ดังนั้น ถ้อยคำที่ใช้จะค่อนข้างแตกต่างกันไปตามความเข้าใจ นิยามที่ผม
นำมาพูดในวันนี้ ผมเอามาจากหลักจริยศาสตร์ หรือ Ethics เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ควรทำ และที่ควร
เว้นในสังคม

ประเภทแรกคือ กฎเกณฑ์ทางศาสนา กำหนดการอันพึงเว้น เพราะเป็นโทษแก่บุคคลอื่น เรียกว่า
ศีลธรรม เช่น ศีล ๕ และยังกำหนดการอันพึงทำ เพราะเป็นประโยชน์เป็นคุณแก่ผู้อื่น จึงเรียกว่า คุณธรรม
ดังนั้น จริยธรรม คือ แนวประพฤตินิติปฏิบัติที่เกิดจากการอันพึงเว้น คือ ศีลธรรม และการอัน
พึงทำ คือ คุณธรรม

นอกจากหลักศาสนาก็มีจารีตประเพณี ว่าอะไรต้องเว้นเพราะเป็นโทษ อะไรต้องทำเพราะเป็นคุณ แก่ผู้อื่น ดังนั้น ศีลธรรมและจริยธรรมในทางจารีตประเพณีก็มี

นอกจากนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของเรา ในฐานะเป็นแพทย์ พยาบาล ทนายความ ข้าราชการก็มี กฎเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ที่ต้องละเว้นเพราะเป็นอันตรายต่อตนเองและผู้อื่น ซึ่งก็คือศีลธรรม และจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่

ทั้งหมดนี้ ทุกคนในสังคมต้องใช้ต้องปฏิบัติ เหมือนกับขนมชั้น เราเรียกสิ่งที่เป็นข้อห้ามของเราว่า สิ่งใดเป็นการอันพึงเว้นเพราะจะเป็นโทษกับผู้อื่น เรียกว่า ศีลธรรม และเรียกการอันพึงทำเพราะเป็นประโยชน์กับตนเองและผู้อื่นว่า คุณธรรม ศีลธรรมและคุณธรรมประกอบกันเป็น “จริยธรรม” ซึ่งพจนานุกรมให้ความหมายว่า “สภาวะที่ดีงามหรือความประพฤติที่ดีงาม” ต้องประกอบด้วย ไม่ทำสิ่งซึ่งเป็นอันตรายต่อตนเองและผู้อื่น (ศีลธรรม) และทำสิ่งที่เป็นประโยชน์ เป็นคุณต่อตนเองและผู้อื่น (คุณธรรม) แต่ไม่ได้มาจากแหล่งเดียว แต่มาจากหลักศาสนา จารีตประเพณี การปฏิบัติหน้าที่ ภาษาไทยเรียก “จริยธรรม” ภาษาอังกฤษ เรียก “Morality” กฎเกณฑ์ที่จะใช้วัดความประพฤติของบุคคลว่าถูก ผิด ดี เลว วิชาที่ศึกษา เรียกว่า จริยศาสตร์

ดังนั้น “จริยธรรม” จึงเป็นเครื่องใช้ในการกำหนดความดี เลว ถูก ผิดของพฤติกรรมคน ส่วนวิชาที่ศึกษาความดี เลว ถูก ผิดของคน เรียกว่า “จริยศาสตร์” (Ethics) เป็นวิชาที่มีมาแต่โบราณ และยังมี การศึกษากันในปัจจุบัน

ที่ต้องมาทำความเข้าใจก็เพื่อไม่ต้องการให้เกิดความซ้ำซ้อนในการนำไปใช้ ถ้าจะใช้คำว่า คุณธรรม จริยธรรมให้ถูกต้องเพิ่มคำว่า ศีลธรรม เข้าไปด้วย

ตัวอย่าง จริยธรรมที่มาจากศาสนามีทั้งศีลธรรมและคุณธรรม ศีลธรรม คือ ข้อห้ามกระทำ เช่น ศีล ๕ หากกระทำจะเป็นภัยอันตราย เป็นโทษทั้งต่อผู้อื่นและต่อตนเอง เราฆ่าคนเราก็เดือดร้อนโดนญาติ คนที่เราฆ่าตามแก้แค้น ทุกศาสนามีเหมือนกัน แต่ศีลธรรมเป็นขั้นพื้นฐาน ยังไม่ทำให้คนเป็นคนดี ศาสนาจึง กำหนดคุณธรรมซึ่งเป็นแนวทางการประพฤติ และคุณธรรมในที่นี้ตามหลักศาสนาพุทธ คือ หลักเบญจจรธรรม หรือ เบญจกัลยาณธรรม นอกจากไม่ฆ่าสัตว์ตัดชีวิตตามหลักศีลธรรมแล้วยังต้องทำสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อตนเองและผู้อื่น เช่น การหาเลี้ยงชีพชอบ การให้ทาน การสัจจะ คือยินดีเฉพาะคู่ของตน การไม่พูดเท็จ คือ การรักษาสัจจะ การไม่เสพสุรา ก็คือต้องมีสติสัมปชัญญะ เป็นอย่างนี้ควบคู่กันไป

ตัวอย่างจริยธรรมที่มาจากทางประเพณี เช่น การรู้จักผู้ใหญ่ผู้น้อย ในต่างประเทศไม่มีความคิดแบบนี้ ศีลธรรมก็บอกว่าผู้ใหญ่ต้องไม่รังแกผู้น้อย คือห้ามผู้ใหญ่ และต้องมีความเมตตา ปราบปรามตี ส่วนผู้น้อย ต้องไม่ล่วงละเมิดผู้ใหญ่ เช่น เอาเท้าชี้ ยืนค้ำหัวผู้ใหญ่ เจอต้องยกมือไหว้ นี่คือจริยธรรมตามประเพณี

ตัวอย่างจริยธรรมที่มาจากในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การปฏิบัติหน้าที่สมัยใหม่ มีแนวทางว่าต้องปฏิบัติต่อทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน คือ การไม่เลือกปฏิบัติ

ในการกระทำทุกอย่างในชีวิตประจำวัน เราทำด้วยความเคยชิน ก็จะไม่รู้สึกว่าจะต้องเลือกพฤติกรรมจนกว่าจะเจอปัญหาบางอย่างที่ทำให้ต้องเลือก ต้องชั่งน้ำหนัก ต้องคิดใคร่ครวญโดยใช้ความเชื่อทางศีลธรรมคุณธรรมบางอย่าง ซึ่งประกอบเป็นจริยธรรมที่อาจจะขัดกัน แต่ท่านต้องเลือก เช่น ผมเดินออกจากบ้านมาเจอท่านธีรยุทธ์ ก็ยกมือไหว้ได้เลยเพราะเป็นสิ่งที่ถูกปลูกฝังมาแต่เด็ก เป็นความเชื่อและเป็นพฤติกรรมที่ทำด้วยความเคยชิน แต่ถ้าที่ทำงาน ท่านธีรยุทธ์มาที่ทำงานบอกจะมาเรียนที่สถาบันพระปกเกล้า ตรงนี้ผมต้องคิดหนักเพราะพฤติกรรมมีข้อขัดแย้ง ผมรับได้ ๑๐๐ คน มีผู้สมัคร ๕๐๐ คน ผมจะเลือกแบบใด ตรงไปตรงมาเหมือนไม่มีความสัมพันธ์ หรือจะเลือกแบบเคารพนับถือกตัญญู ซึ่งเป็นปัญหาในสังคมไทยทุกวันนี้

ดังนั้น เหตุที่ประมวลจริยธรรมฯ ต้องเขียนละเอียด เขียนยาว เพราะต้องการให้ทราบกัน อย่างชัดเจนโดยไม่ต้องมาตีความกันอีกแบบในกรณีที่เกิดการขัดกันระหว่างจริยธรรมตามประเพณีตามศาสนา และจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสมัยใหม่ เนื่องจากบางอย่างอาจเสริมกัน เช่น ไม่เอาของผู้อื่นมาเป็นของตนอันนี้ตรงกันหมด แต่ถ้าเกิดขัดกันต้องเลือกรับและจัดลำดับความสำคัญ กรณีนี้ก็ต้องเลือกการเคารพนับถือกับการไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งกรณีเกิดบ่อยด้วย อีกตัวอย่างคือ ประเพณีกับศาสนาบอกว่าการ ให้หรือทานเป็นสิ่งที่ดี แต่ในกฎหมายการปฏิบัติหน้าที่บอกว่าห้ามข้าราชการรับของมูลค่าเกิน ๓,๐๐๐ บาท หรือ ประเพณีกับศาสนามีเรื่องการกตัญญูกตเวทที่รู้บุญคุณ แต่ทางการปฏิบัติหน้าที่มีหลักห้ามเลือกปฏิบัติ

ปัญหาข้อ ๒ คือ จริยธรรมที่มาจากศาสนา จารีตประเพณี และการปฏิบัติหน้าที่ มีสภาพบังคับร่วมกัน คือใช้วัดความดี เลว ถูก ผิดของบุคคล เหมือนเป็นไม้บรรทัด แต่ที่ต่างกันคือสภาพบังคับ เช่น ศาสนาบอกว่าทำกรรมชั่วก็ตกนรกอบายภูมิ ประเพณี ผู้น้อยไม่เคารพผู้ใหญ่ หรือผู้ใหญ่รังแกผู้น้อย สังคมจะไม่ยอมรับ จริยธรรมหรือจรรยาวิชาชีพ คือ ไม่ให้ประกอบอาชีพหรือถอนใบอนุญาต

สำหรับจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ในจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน ที่สำนักงานก.พ.จัดทำขึ้น ๑๖ ข้อ ในปี ๒๕๓๗ ก็ไม่มีการบอกอย่างชัดเจนว่าถ้าข้าราชการไม่ปฏิบัติตามจริยธรรมจะเกิดอะไรขึ้น

แต่พอรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗๘- ๒๗๙ บอกว่าการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมถือเป็นความผิดวินัย จึงเป็นสภาพบังคับทางวินัยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

○ ความแตกต่างระหว่างกฎหมายกับจริยธรรม

กฎหมายมีสภาพบังคับแน่นอน เช่น โทษทางอาญา โทษวินัย อะไรก็ตามที่มีความไม่แน่นอนและต้องการทำให้แน่นอนขึ้น หลายประเทศจึงเขียนจริยธรรมให้เป็นกฎหมาย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา มี “ETHICS IN GOVERNMENT ACT” หรือ พระราชบัญญัติว่าด้วยจริยธรรมในภาครัฐ กฎหมายจึงเข้ามาเกี่ยวข้องกับจริยธรรมในลักษณะนี้

และหากกฎหมายสอดคล้องกับจริยธรรม รับรองว่าเรื่องนั้นๆ ไปได้ดี แต่ถ้ากฎหมายขัดต่อจริยธรรม เรื่องนั้น ๆ คงมีการบังคับใช้ไม่ดี ตัวอย่างกฎหมายที่ขัดต่อจริยธรรม คือ กฎหมายครอบครัว

ที่กำหนดให้ชายไทยมีภรรยาได้คนเดียว (ระบบผัวเดียวเมียเดียว) ซึ่งเพิ่งมีสมัย รัชกาลที่ ๗ ประกาศใช้ ปี ๒๔๗๘ สมัยก่อนชายไทยมีภรรยาได้หลายคน แต่ชายไทยก็ยังมีค่านิยมนี้อยู่ แสดงว่ากฎหมายขัดกับจารีตประเพณีดั้งเดิม

แต่บางครั้งมีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายมากๆ การเปลี่ยนจากจริยธรรมตามประเพณีไปสู่กฎหมายเพื่อที่จะล้างประเพณีก็จำเป็น ผมให้ขีดเส้นใต้ไว้ว่า กฎหมายอาจจำเป็นในกรณีที่ต้องการล้างประเพณีบางอย่าง เช่น หลักการให้/การทำทานเป็นสิ่งดี ในการปฏิบัติหน้าที่สมัยใหม่การเอาของให้ผู้ใหญ่ทำให้ผู้ใหญ่ชอบเราเอ็นดูเรา ก็อาจทำให้การเลื่อนตำแหน่ง การย้าย อาจไปกระทบเพื่อนข้าราชการคนอื่นที่ไม่ได้ทำแบบเรา ดังนั้น จึงเป็นการถูกต้องแล้วที่มีกฎหมายป้องกันปราบปรามการทุจริต มาตรา ๑๐๓ ที่กำหนดว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับของขวัญอื่นให้เกินราคาที่เป็นป.ช.กำหนด ผู้นั้นติดคุก ๕ ปี”

พูดง่าย ๆ ว่าถ้าเราต้องการปรับหลักศาสนา จารีตประเพณี ไม่มีทางอื่น นอกจากจะนำกฎหมายมาใช้ ทำให้เกิดเป็นบรรทัดฐานใหม่ หากท่านที่เป็นประธานคณะกรรมการจริยธรรมเริ่มทำงาน ท่านจะพบสิ่งๆ ที่เรียกว่า “วัฒนธรรมเดิมแบบไทย ๆ” ที่สวนทางกับประมวลจริยธรรม คณะกรรมการจริยธรรมมีหน้าที่เสนอแนะว่าจะปรับปรุงจริยธรรมอย่างไร

จริยธรรมข้าราชการประเทศอังกฤษ เป็นกระดาษแผ่นเดียว แต่ของรัฐมนตรีเป็นปึกหนามาก ประเทศอังกฤษจึงไม่ค่อยเน้นกฎหมาย ประเทศที่ทำเป็นกฎหมายทุกอย่างคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา รองลงมาคือ ประเทศแคนาดา

สำหรับประเทศไทยจึงกำหนดให้การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมถือเป็นผิดวินัย ซึ่งขณะนี้ผมกำลังศึกษากฎหมายว่าด้วยจริยธรรม ซึ่งเป็นการยกระดับจริยธรรมให้กลายเป็นกฎหมาย โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การปลูกฝังจริยธรรมก็เป็นอีกประเด็นหนึ่ง ที่ผมเห็นว่าต้องทำตั้งแต่เยาว์วัย แต่วันนี้ที่สำนักงานก.พ. จัด เป็นการปลูกฝังจริยธรรมใหม่ เป็นกฎกติกาใหม่ ดังนั้น ต้องทำให้สังคมโดยรวมรับรู้ และสำคัญมากที่ต้องทำให้ขยายไปทั้งสังคม เนื่องจากเราประพฤติจริยธรรมแล้วเราคิดว่าเหมือนการสอนเด็กในห้องเรียนนั่นคือการเรียนหนังสือตามการศึกษา แต่จริงๆ การเรียนรู้ข้างนอกอาจตรงกันข้ามกับสิ่งที่สอน ซึ่งสิ่งที่เด็กทำจริงๆ ในชีวิตประจำวันจะมาจากการเรียนรู้ในสังคมไม่ใช่จากการสอนในห้องเรียน เช่น การลัดคิว เด็กจะเรียนรู้ว่าสังคมไทยชอบลัดคิว การลัดคิวจึงเป็นเรื่องปกติ ถ้าใครไม่ลัดคิวคือคนไม่ฉลาด ดังนั้น สิ่งที่เรียนรู้ในห้องเรียนคือความรู้ที่มีไว้สอบ แต่สิ่งที่เรียนรู้นำไปปฏิบัติจริงๆ มาจากสังคม

ฯพณฯ ธานินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรี เคยยกกรณีตัวอย่าง ๒ เรื่อง อยู่ในหนังสือเรื่องคุณธรรมสำหรับนักกฎหมาย เป็นเรื่องการเอื้อผลประโยชน์ของข้าราชการ นักการเมืองประเทศอังกฤษ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ชื่อมิสเตอร์แอสตันลีย์ เป็นเพื่อนสนิทกับมิสเตอร์เบลเซอร์ นักธุรกิจที่ชื่อเสียงไม่ดี วันหนึ่งนสพ.ลงข่าวว่ามีการเอื้อประโยชน์ จึงมีการตั้งกรรมการสอบสวน ผลปรากฏว่า

มิสเตอร์เบลเซอร์ นักธุรกิจ เคยตัดสูทให้มิสเตอร์เสตนลีย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ๑ ชุด ในวันเกิด จึงต้องลาออก และในอังกฤษ คือ คนนั้นจะไม่มีวันกลับเข้าวงการเมืองได้อีกเลย

อีกเรื่องคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมอังกฤษมีความสัมพันธ์กับโสเภณีชั้นสูง ๆ ก็มีความสัมพันธ์กับทูตทหารชาวรัสเซียด้วย นสพ.ลงข่าว มีการตั้งกรรมการสอบสวน ผลปรากฏว่าความลับทางทหารไม่ได้รั่วไหล แต่ก็ต้องลาออกเพราะมัวหมอง และเช่นเดียวกันกับกรณีแรก คือ คนนั้นจะไม่มีวันกลับเข้าวงการเมืองได้อีกเลย

คำถามคือ ในเมืองไทยมีแบบตัวอย่างที่ยกมานี้หรือไม่ ดังนั้น เราจะปลูกฝังเรื่องจริยธรรมเฉพาะข้าราชการพลเรือนและคณะกรรมการจริยธรรมไม่ได้ ประมวลจริยธรรมจึงมีการเขียนไว้ชัดเจนว่า จะต้องมีการปลูกฝังจริยธรรมไปยังผู้อื่นด้วย ข้อ ๒๐ (๘) ที่มีการกำหนดว่า “ให้หัวหน้าส่วนราชการ คณะกรรมการจริยธรรม และก.พ. ส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมให้ข้าราชการ โดยอย่างน้อยดำเนินการ เผยแพร่ให้ประชาชน ผู้เป็นคู่สมรส ญาติ พี่น้อง พรรคพวกเพื่อนฝูงของข้าราชการ ตลอดจนประชาชน ผู้มาติดต่อราชการทราบ ประมวลจริยธรรมของข้าราชการ เพื่อไม่ทำการอันเป็นการส่งเสริมหรือก่อให้เกิดการฝ่าฝืนจริยธรรม”

ประการสุดท้ายคือ วัฒนธรรมอุปถัมภ์แบบไทยๆ กับจริยธรรมสมัยใหม่ของภาครัฐก็ขัดกัน นี่คือนิยามที่ต้องการให้ทราบ เพราะหากท่านคณะกรรมการจริยธรรมไปนั่งปฏิบัติหน้าที่ราชการท่านจะต้องเจอพฤติกรรมหลายอย่างที่สวนทางกับที่ระบุไว้ในประมวลจริยธรรม ท่านต้องคิดให้ได้ว่าจะทำอย่างไร วัฒนธรรมอุปถัมภ์คือความไม่เสมอภาค ซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญกำหนดให้ปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค และวัฒนธรรมอุปถัมภ์จะศักดิ์สิทธิ์เฉพาะคนที่ไม่รู้จักคนใช้กฎหมาย แต่ถ้ารู้จักคนใช้กฎหมายแล้ว กฎหมายยกเว้นให้ได้หมด ให้ท่านลองไปคิดว่าจริงหรือไม่ ดังนั้น ทุกท่านกำลังทำหน้าที่ยิ่งใหญ่ ท่านกำลังพายเรือทวนน้ำ ในขณะที่คนอื่นพายเรือตามน้ำ

○ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

○ ที่มา

ความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการที่สำนักงานก.พ.เคยจัดทำขึ้นเมื่อปี ๒๕๓๗ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ถือว่าในด้านจริยธรรม ได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งกว่า รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ซึ่งในมาตรา ๒๗๙ - ๒๘๐ กำหนดให้ข้าราชการทุกประเภทมี และมีกลไกการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ การฝ่าฝืนถือเป็นความผิดวินัย ถ้าเป็นข้าราชการการเมืองฝ่าฝืนก็ให้ใช้มาตรา ๒๗๐ รวมทั้งได้บังคับไว้ว่าจะต้องใช้ประมวลจริยธรรมในการสรรหา กลั่นกรอง เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขึ้นเงินเดือน นอกจากนี้ ได้ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในการกำกับ ให้คำแนะนำ ตรวจสอบการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม และการดำเนินการอย่างไม่เที่ยงธรรม และให้อำนาจป.ช. ในการดูแลเรื่องจริยธรรม ทั้งข้าราชการการเมือง และข้าราชการประจำ ดังนั้น ผลแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงทำให้มีเขี้ยวเล็บขึ้นมา

นอกจากนี้ ตามมาตรา ๗๘ - ๗๙ พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ข้าราชการต้องรักษาและปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการของแต่ละส่วนราชการโดยให้สอดคล้องกับอาชีพหรือจรรยาวิชาชีพของตนเอง หรืองานในความรับผิดชอบของกรม/กระทรวง

ประมวลจริยธรรม เกิดจากการศึกษาเพื่อยกร่างกฎหมายว่าด้วยจริยธรรม ซึ่งนำข้อมูลจากต่างประเทศมาศึกษา ประมวลจริยธรรมของต่างประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และฮ่องกง ที่น่าสนใจมีของ OECD ซึ่งมีหลักความชอบด้วยกฎหมาย ความถูกต้องเที่ยงธรรม ความโปร่งใส ความเสมอภาค ความรับผิดชอบ และความยุติธรรม เอมารวมกับค่านิยมหลัก ๙ ประการของผู้ตรวจการแผ่นดิน ออกมาเป็นประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนฉบับนี้

๐ หน้าที่ของประมวลจริยธรรม

จุดที่สำคัญที่สุด อยู่ที่คำปรารภ ย่อหน้าที่ ๒ และย่อหน้าสุดท้าย

ย่อหน้าที่ ๒ “...ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนทุกตำแหน่งมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้ราชการแผ่นดินในส่วนที่ตนรับผิดชอบเกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคม ดังนั้น การใช้อำนาจเพื่อให้หน้าที่ที่ตนรับผิดชอบลุล่วง ข้าราชการพลเรือนทั้งปวงจึงต้องมีคุณธรรม ซึ่งเป็นการอันพึงทำ เพราะนำไปประโยชน์ให้เกิดแก่ส่วนรวมและตนเอง และศีลธรรมซึ่งเป็นการอันพึงเว้น เพราะเป็นโทษแก่ส่วนรวมและตนเองประกอบกันขึ้นเป็นจริยธรรม ข้าราชการพลเรือนอันเป็นความประพฤติที่พึงงาม สมกับความเป็นข้าราชการ”

และย่อหน้าสุดท้าย “เพื่อให้เป็นไปตามความในมาตรา ๒๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบค่านิยมหลักสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันผู้ตรวจการแผ่นดินได้ให้คำแนะนำให้หน่วยงานทั้งหลายถือปฏิบัติ กก.พ. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นเป็นประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน เพื่อให้ข้าราชการทั้งหลายเกิดสำนึกถึงซึ่งและเที่ยงธรรมในหน้าที่ ผดุงเกียรติและศักดิ์ศรีข้าราชการควรแก่ความไว้วางใจและเชื่อมั่นของปวงชน และดำรงตนตั้งมั่นเป็นแบบอย่างที่ดีงาม สมกับความเป็นข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ผู้ทรงเป็นตัวอย่างแห่งธรรมจรรยาอันสูงสุดเพื่อใช้บังคับเป็นมาตรฐานกลางไว้ ดังต่อไปนี้...” ย่อหน้านี้เปรียบเหมือนจิตวิญญาณหรือเจตนารมณ์

และเมื่อเกิดปัญหาในการตีความประมวลจริยธรรม ต้องกลับมายึดหลักในข้อ ๒๒ วรรค ๒ ที่กำหนดว่า “ในกรณีที่ต้องดำเนินการเรื่องใดโดยด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ของทางราชการ และไม่อาจเรียกประชุมคณะกรรมการจริยธรรมได้ทัน ข้าราชการอาจขอคำแนะนำจากหัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมของส่วนราชการที่ตนสังกัด

หัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมตามวรรคหนึ่งมีหน้าที่ต้องให้คำแนะนำตามสมควรตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจริยธรรม ก.พ. หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน หากไม่มีคำวินิจฉัยในเรื่องที่เป็นปัญหาก่อน หัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมอาจให้คำแนะนำโดยยึดประโยชน์สูงสุดของส่วนรวมเป็นสำคัญ ทั้งต้องมุ่งสร้างความสำนึกและเที่ยงธรรมในหน้าที่ ผดุงเกียรติและศักดิ์ศรีของข้าราชการที่สร้างความไว้วางใจและเชื่อมั่นของปวงชน และการดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีงาม ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการจริยธรรมและ ก.พ. ทราบ

ข้าราชการที่ปฏิบัติตามคำแนะนำของหัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมตามแนวทางที่ คณะกรรมการจริยธรรม ก.พ. หรือผู้ตรวจการแผ่นดินเคยวินิจฉัยไว้แล้วโดยสุจริตไม่ต้องรับผิดชอบวินัย”

○ หลักการสำคัญในประมวลจริยธรรม

๑. การแยกประมวลจริยธรรมออกจากจรรยาข้าราชการ:

อันนี้ถือเป็นประติษฐานกรรมของก.พ. ดังปรากฏในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ หมวด ๕ มาตรา ๗๘-๗๙ โดยมาตรา ๗๘ กำหนดว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาจรรยาข้าราชการ ตามที่ส่วนราชการกำหนดไว้โดยมุ่งประสงค์ให้เป็นข้าราชการที่ดี มีเกียรติและศักดิ์ศรีความเป็นข้าราชการ... โดยให้ส่วนราชการกำหนดข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะงานในส่วนราชการ นั้น ตามหลักวิชาและจรรยาวิชาชีพ

และมาตรา ๗๙ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่ปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการ อันมิใช่เป็นความผิด วินัย ให้ผู้บังคับบัญชาตักเตือน นำไปประกอบการพิจารณาแต่งตั้ง เลื่อนเงินเดือนหรือสั่งให้ข้าราชการผู้นั้น ได้รับการพัฒนาในการกำหนดข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการตามวรรคสอง ให้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของข้าราชการและประกาศให้ประชาชนทราบด้วย “ข้าราชการพลเรือนสามัญ ต้องรักษาจรรยาข้าราชการตามที่ส่วนราชการกำหนด

มาตรา ๗๘ บอกไว้ชัดเจนว่า ส่วนราชการต้องจัดทำจรรยาข้าราชการเอง โดยมุ่งประสงค์ให้เป็น ข้าราชการที่ดี ปฏิบัติงานตามหลักวิชา และจรรยาวิชาชีพ เช่น กรมการแพทย์ ต้องออกข้อบังคับว่าด้วย จรรยาข้าราชการของกรมการแพทย์ ผมขอแนะนำว่า อะไรที่มีลักษณะเป็นจรรยาวิชาชีพก็ใช้จรรยาวิชาชีพ ของอาชีพนั้น เช่น แพทย์ในกรมการแพทย์ต้องปฏิบัติตามจรรยาวิชาชีพแพทย์ ตามกฎหมายว่าด้วยการ ประกอบโรคศิลป์ หรือกำหนดตามลักษณะงานที่แตกต่างกัน

มาตรา ๗๙ “ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่ปฏิบัติตามจรรยา ถือว่าไม่ผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชา ตักเตือน...” เพราะฉะนั้น ถ้าฝ่าฝืนจรรยาจะผิดวินัยหรือไม่ผิดก็ได้ ถ้าผิดวินัยก็ต้องดูที่พระราชบัญญัติ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. มาตรา ๘๐ - ๘๕ ซึ่งเป็นฐานความผิดวินัย แต่ถ้าไม่ผิดวินัย แค่ประพฤติผิดจรรยา กฎหมายกำหนดว่า มีบทลงโทษ ๓ อย่าง คือ ๑. ผู้บังคับบัญชาตักเตือน ๒. นำไปประกอบการแต่งตั้งเลื่อน เงินเดือน ๓. สั่งให้ได้รับการพัฒนาโดยเฉพาะเรื่องคุณธรรมจริยธรรมและจรรยา เพื่อเปลี่ยนทัศนคติ ซึ่ง ๓ กรณีไม่ใช่กรณีการผิดวินัย

ส่วนประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน มีที่มาจากรัฐธรรมนูญ ใช้สำหรับข้าราชการพลเรือนทุก คนโดยไม่มีข้อยกเว้น ข้าราชการพลเรือนนับเป็นข้าราชการประเภทแรกที่มีประมวลจริยธรรม อย่างข้าราชการตุลาการก็มีประมวลจริยธรรมก่อนหน้านี้ แต่ภายหลังรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ มีผลบังคับใช้ ก็ยังไม่มีเปลี่ยนแปลง

ผู้ที่ต้องใช้ประมวลจริยธรรม ก็คือ ข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างของหน่วยงานราชการ พลเรือน เท่ากับใช้ในราชการพลเรือนเท่านั้น

โดยสำนักงาน ก.พ. จะต้องเป็นที่เล็งเห็นให้ส่วนราชการ เพราะถ้าทำไม่ถูก ข้อบังคับจรรยาข้าราชการ ก็จะกลายเป็นเอกสารชิ้นหนึ่งที่มีความยาวมาก และทำให้ข้าราชการมีภาระในการอ่านทั้งประมวลและจรรยาข้าราชการ จึงแนะนำให้สำนักงาน ก.พ. ให้คำแนะนำในการจัดทำจรรยาข้าราชการ โดยอาจทำเป็นร่าง หรือ โมเดล ข้อบังคับจรรยาของส่วนราชการ

๒. ประมวลจริยธรรมนำสิ่งที่เรียกว่าค่านิยมหลัก ๙ ประการของผู้ตรวจการแผ่นดินมากำหนดเป็นรายละเอียดที่ปฏิบัติได้จริง และขยายออกมากกว่าที่ค่านิยมหลักกำหนดไว้

ประมวลจริยธรรมฉบับนี้ มี ๒๔ ข้อ เทียบกับ ข้อบังคับจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน ๑๖ ข้อ ของสำนักงาน ก.พ. เมื่อปี ๒๕๓๗ จะเห็นได้ว่าประมวลจริยธรรมฉบับนี้ โดยเฉพาะตั้งแต่ข้อ ๓-๑๒ จะเป็นการกำหนดศีลธรรมหรือการอันพึงเว้น และจริยธรรมหรือการอันพึงทำอย่างชัดเจน ซึ่งมีรายละเอียดมาก เช่น ค่านิยมหลักของผู้ตรวจการแผ่นดิน กำหนดว่า ยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม ข้อ ๓ ของประมวลจริยธรรม กำหนดว่า “ข้าราชการพลเรือนต้องยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องเป็นธรรม โดยอย่างน้อยต้องวางตนดังนี้ ...” อย่างน้อยต้องวางตน หมายความว่า (๑) – (๔) เป็นตัวอย่างจริยธรรมตามข้อ ๓ เท่านั้น อาจมี อาจมีข้อ (๕) – (๑๐) เกี่ยวกับเรื่องการยื่นหยัดทำสิ่งที่ถูกต้องเป็นธรรม เพิ่มเติมได้อีก

ถามว่า ถ้า “อย่างมาก” จะเป็นกี่ข้อ โดยข้อ ๑๓ (๑๐) กำหนดเป็นหน้าที่ก.พ.ว่า “ประมวลการตีความและวินิจฉัยปัญหาอันเกิดจากการใช้บังคับนี้ทุกปี และเผยแพร่ให้ข้าราชการทราบและยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป” หมายความว่า คณะกรรมการจริยธรรมต้องวินิจฉัย และก.พ.จะรวมสิ่งที่ท่านวินิจฉัยนำไปเผยแพร่ เพื่อเป็นบรรทัดฐานต่อไปว่า ต้องปฏิบัติอย่างไรเพิ่มขึ้นมาจากข้อ ๓ (๑) – (๔)

นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าประมวลจริยธรรมฉบับนี้ มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติอย่างน้อยหรือเป็นขั้นต่ำ และแตกต่างจากจรรยาบรรณเดิมของสำนักงาน ก.พ. ที่ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม เป็นกลางทางการเมือง ให้บริการแก่ประชาชนโดยมีอัธยาศัยที่ดีและไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเขียน สั้น กว้าง และไม่ทราบความหมายชัดเจน เช่น ข้อ ๔ จรรยาบรรณต่อหน่วยงาน ข้าราชการพึงปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมสุจริต เสมอภาคและปราศจากอคติ ลองเทียบกับข้อ ๘ ในประมวลจริยธรรม “ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมเป็นกลางทางการเมือง ให้บริการแก่ประชาชนโดยมีอัธยาศัยที่ดีและไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยอย่างน้อยต้องวางตน....” ก็มี ๖ ข้อย่อยเป็นอย่างน้อยที่ต้องปฏิบัติ

๓. การใช้การตีความประมวลจริยธรรม

การใช้การตีความประมวลจริยธรรมต้องยึดเจตนารมณ์เป็นหลักไม่ใช่ตัวอักษรที่แสดงชัดเจนเช่น ข้อ ๒๒ วรรค ๒ ต้องตีความโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ และยังต้องยึดหลักความสำนึกถึงซึ่งในหน้าที่ เกียรติศักดิ์ศรีความเป็นข้าราชการเพื่อสร้างความมั่นใจและความเชื่อมั่น และการเป็นแบบอย่างที่ดีไม่นำหลักกฎหมายอาญา การพิจารณาทางวินัย ที่เป็นการจำกัดสิทธิจึงต้องตีความอย่างเคร่งครัดมาใช้กับการพิจารณาการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม

ข้อ ๓ (๑) กำหนดว่า “ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอย่างตรงไปตรงมา และไม่กระทำการเลี่ยงประมวลจริยธรรมนี้ ในกรณีที่มีข้อสงสัยหรือมีผู้ทักท้วงว่าการกระทำใดของข้าราชการอาจขัดประมวลจริยธรรม ข้าราชการต้องไม่กระทำการดังกล่าว หรือหากกำลังกระทำการดังกล่าว ต้องหยุดทำการและส่งเรื่องให้คณะกรรมการจริยธรรมพิจารณาวินิจฉัย ในกรณีที่คณะกรรมการจริยธรรมวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดประมวลจริยธรรม ข้าราชการจะกระทำการนั้นมิได้ ” เหมือนกรณีของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง ที่มีคนท้วงว่าผู้ใดมีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องนั้น ต้องยุติการกระทำดังกล่าว ดังนั้น ต้องส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการจริยธรรมวินิจฉัยก่อนว่าเห็นเป็นอย่างไร หากวินิจฉัยครั้งนั้นว่าไม่ผิด แล้วต่อมามีผู้วินิจฉัยว่าผิดจะอย่างไร ซึ่งในข้อ ๒๑ กำหนดว่า “ข้าราชการที่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจริยธรรมของ ก.พ. และของผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่ต้องรับผิดชอบวินัย ที่ร่างไว้เช่นนี้เพราะในประเทศไทยมีสภาพการออกกฎหมายที่ต้องมีผู้ไปถามคนออกกฎหมายว่าทำอย่างนี้ผิดหรือไม่ คนออกกฎหมายไม่ตอบแต่จะบอกว่าลองทำดูก่อน ให้มีเหตุเกิดก่อนแล้วจะวินิจฉัยผลให้ เช่น กกต. แนวคิดนี้นำมาจากกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ถ้าเจ้าหน้าที่คุ้มครองจริยธรรมวินิจฉัยแล้วว่าการกระทำนี้ไม่ผิด ถ้าผู้นั้นกระทำแล้วต่อมามาบอกว่าเขาผิดไม่ได้ ผู้นั้นจะได้รับความคุ้มครอง

ข้อ ๑๒ เป็นกรณีความขัดแย้งระหว่างจริยธรรมกับศาสนาประเพณี ใน (๑) กำหนดว่า “ไม่ละเมิดหลักสำคัญทางศีลธรรม ศาสนา และประเพณี ในกรณีที่มีข้อขัดแย้งระหว่างประมวลจริยธรรมนี้กับหลักสำคัญทางศีลธรรม ศาสนา หรือประเพณี ข้าราชการต้องเสนอเรื่องให้คณะกรรมการจริยธรรมพิจารณา

ในกรณีที่มีข้อขัดแย้งระหว่างศีลธรรม ศาสนา และประเพณี....” หมายความว่า คณะกรรมการจริยธรรมต้องวินิจฉัย ผมวางหลักเดิมไว้ว่าให้วินิจฉัยตีความโดยยึดประมวลจริยธรรม เพราะต้องการเปลี่ยนค่านิยม/จารีตประเพณีและความเชื่อทางศาสนาแบบเดิม แต่เมื่อปรับแล้วมีการตัดส่วนนี้ทิ้งไปจึงเป็นหน้าที่ก.พ. ที่ต้องหาหลักวินิจฉัยใหม่

○ กลไกของประมวลจริยธรรม

ประมวลจริยธรรมมีกลไกที่ทำให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผล โดยผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานกำกับดูแล ก.พ. มีอำนาจออกกฎ ระเบียบ และบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม ตามข้อ ๑๓ (๑) (๑๒) แต่กลไกที่สำคัญที่สุดคือ คณะกรรมการจริยธรรมเพราะเป็นตัวเชื่อมระหว่างกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมกับก.พ. ผมทำนายได้เลยว่าหน่วยงานใด จังหวัดใดที่มีคณะกรรมการจริยธรรมที่เข้มแข็ง และกระตือรือร้น ข้าราชการที่กรมนั้นจังหวัดนั้นจะเป็นผู้มีคุณธรรมจริยธรรมอย่างเต็มที่ ดังนั้น ท่านทั้งหลายจึงเป็นตัวขับเคลื่อนประมวลจริยธรรม ถัดมาคือหัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม และกลุ่มงานจริยธรรม ซึ่งอยู่ในข้อ ๑๗ แต่ทำให้ผมผิดหวัง เนื่องจากตามมติคณะรัฐมนตรี ทั้ง ๒ ครั้ง ทำให้เห็นว่าคณะรัฐมนตรีเห็นความสำคัญว่าทุกแห่งต้องมี Ethics Officer ต้องมีหัวหน้าเป็นผู้บริหารระดับต้น และมีความเป็นอิสระขึ้นตรงกับหัวหน้าส่วนราชการ แต่มติคณะรัฐมนตรีให้กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมกลับให้อยู่กับการเจ้าหน้าที่ ซึ่งก็เหมือนเป็นงานฝากและต้องขึ้นอยู่กับผู้อำนวยความสะดวกหรือรองซึ่งคุมผู้อำนวยความสะดวกเจ้าหน้าที่ ผมเห็นว่าควรมีการทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้กลับไปเป็นกลไก ตามข้อ ๑๗ ซึ่งจะทำให้

ในส่วนราชการ/จังหวัด มีกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมและคณะกรรมการจริยธรรมเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดสำหรับหัวหน้าส่วนราชการก็สำคัญแต่ก็ไม่ค่อยให้ความสำคัญกับเรื่องคุณธรรมจริยธรรม จะไปบริหารงานอย่างอื่นมากกว่า

○ การคุ้มครองข้าราชการของประมวลจริยธรรม

ประมวลจริยธรรมมีกลไกที่ครบถ้วน คือส่งเสริม เผยแพร่ คุ้มครอง และยกย่องข้าราชการ ในที่นี้จะพูดถึงการคุ้มครองข้าราชการ นอกจากประมวลจริยธรรมจะกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการ คณะกรรมการจริยธรรม และผู้ตรวจการแผ่นดินคุ้มครองข้าราชการที่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้อย่างเคร่งครัดแล้ว ในข้อ ๑๖ (๒) เป็นกรณีที่ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งอำนวยการขึ้นไป ถูกข้าราชการกล่าวหาว่าไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้ โดยข้าราชการผู้นั้นต้องท้วงเป็นลายลักษณ์อักษร ในข้อนี้จึงกำหนดว่าให้กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมและคณะกรรมการจริยธรรมคุ้มครองข้าราชการผู้นั้นไม่ให้ถูกอิทธิพลจากผู้ที่ตนกล่าวหา โดยกำหนดว่า “คุ้มครองข้าราชการซึ่งปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้อย่างตรงไปตรงมา มิให้ถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรม ในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการ ผู้บริหารส่วนราชการตั้งแต่ประเภท อำนวยการขึ้นไป ถูกข้าราชการผู้ใดกล่าวหาว่าไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้ ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา นั้นไม่อาจดำเนินการเกี่ยวกับการออกคำสั่งแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนเงินเดือน แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย หรือการดำเนินการใดที่เป็นผลร้ายหรือกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของข้าราชการผู้กล่าวหา นั้น จะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการจริยธรรม” แปลว่า ให้ความคุ้มครองอย่างจริงจัง

นอกจากนี้ ข้อ ๑๕ กำหนดให้คณะกรรมการจริยธรรมมีหน้าที่ คุ้มครอง และประกันความเป็นอิสระของกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม แปลว่าจะย้ายหัวหน้ากลุ่มงานฯ ท่านต้องให้ความเห็น หรือจะเลื่อนขึ้น เลื่อนเงินเดือนท่านก็ต้องเป็นผู้ประเมิน

○ สรุป

ประมวลจริยธรรมถือเป็นก้าวแรก พร้อมกับท่านที่เป็นคณะกรรมการจริยธรรมชุดแรก ความสำเร็จ ความล้มเหลว จิตวิญญาณและความหมายของประมวลจริยธรรม อยู่ในมือท่านและสำนักงานก.พ. ผมฝากความหวังไว้ว่าท่านจะทำให้ประมวลจริยธรรมนี้เป็นประมวลใหม่ ที่มีระบบการอันพึงเว้น และการอันพึงทำ ที่เป็นประโยชน์กับสังคม ผมฝากประเด็นไว้พิจารณาดังนี้

๑. จรรยาข้าราชการไม่ให้ซ้ำซ้อนกับประมวลจริยธรรม และหลักวิชาชีพ และไม่มากเกินไปจนข้าราชการปฏิบัติไม่ได้

๒. ความเชื่อมโยงของประมวล จรรยา และวินัย ซึ่งในร่างเดิมผมเขียนไว้ว่าถ้าเป็นทั้งผิดจริยธรรม และผิดวินัยด้วยทำอย่างไร ต้องทำให้ชัดเจนมากขึ้น

๓. สร้างความตื่นตัวในราชการและสังคม

สำหรับผมได้นำประมวลจริยธรรม ไปเป็นอีก ๑ หัวข้อในหลักสูตรของสถาบันพระปกเกล้า และอบรมให้ฟรีทุกหน่วยงานที่เข้ามาอบรมที่สถาบันฯ เรื่องการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความตื่นตัวผมเชื่อฝีมือของสำนักงาน ก.พ. แต่กลัวว่าการสร้างความตื่นตัวด้านคุณธรรมจริยธรรมในระบบราชการสมัยใหม่จะไม่สำเร็จเนื่องจากยังมีคนคิดแบบเดิม ทำแบบเดิม คาดหวังเรื่องเดิม และคนในสังคมจะเป็นผู้ทำให้ข้าราชการไม่ประพฤติปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม

สำนักงาน ก.พ. จึงต้องจัดงานลักษณะนี้อีก เพื่อโฆษณา เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ให้สังคมทราบว่าระบบราชการสมัยใหม่มีประมวลจริยธรรมแล้ว เช่น การให้ค่าน้ำร้อนน้ำชาเป็นความผิดเพราะเป็นการให้สินบน การเอื้อประโยชน์ให้พรรคพวกเพื่อนฝูงแบบเดิมทำไม่ได้แล้ว เพราะเป็นการเลือกปฏิบัติ และปัญหาอุปสรรคที่สำคัญต่อการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมคือ ค่านิยม/วัฒนธรรมเดิมของข้าราชการในความเห็นของผม ในฐานะที่เป็นประมวลจริยธรรมถ้าไม่ได้ประสิทธิภาพประสิทธิผลตามที่คาดหวังไว้ก็ต้องเขียนเป็นกฎหมาย และผู้บริหารทุกระดับต้องเป็นแบบอย่างทั้งอธิบดี ปลัดกระทรวง และรัฐมนตรี

ดังนั้น เมื่อใดก็ตามสามารถทำให้เห็นว่าคนที่มีปัญหาเรื่องประมวลจริยธรรมอยู่ไม่ได้ในสังคมไทย โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง ก็จะไม่มีการกล้าทำการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม ในทางตรงกันข้ามถ้าอธิบดี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่กระทำผิดยังสามารถอยู่ในสังคมไทยทั้งที่มีข้อกล่าวหากระทำการที่รุนแรงเอาไว้ ก็คงเป็นเรื่องลำบากที่จะไปบังคับให้ข้าราชการต้องปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ผมจึงปรารถนาด้วยความหวังและคิดว่าไม่ยากเกินความสามารถของทุกท่านทุกคน
