

## บทที่ ๑ บทนำ

บทบาทของคณะกรรมการจริยธรรมประจำส่วนราชการตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ตามหมวด ๓ ข้อ ๑๕ เป็นบทบาทอำนาจหน้าที่ที่กำหนดตามกฎหมาย แต่การที่จะบรรลุผลดังกล่าวได้ต้องอาศัยการผลักดันให้การดำเนินการบังเกิดผลในทางปฏิบัติจริงได้ และเป็นที่ยอมรับในผลสำเร็จดังกล่าวนั้น อย่างไรก็ตามเจตนารมณ์ขององค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชนในการกำหนดค่านิยมหลักและมาตรฐานจริยธรรมที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้น ก็เพื่อให้เป็นเครื่องมือเชิงบวกในการสร้างวัฒนธรรมการทำงานโดยยึดหลักจริยธรรมตามความคาดหวังของสาธารณชน เพื่อบรรลุเป้าหมายสูงสุดของการให้บริการสาธารณะ และประการสำคัญเป็นเครื่องมือในการป้องกันการทุจริต ประพฤติมิชอบในราชการ ที่องค์กรสากลทั่วโลกให้การยอมรับ

เจตนารมณ์ของประมวลจริยธรรมในระดับสากลเป็นการใช้ค่านิยมทางบวก เป็นหลักการภายใต้การให้บริการภาครัฐ เพื่อให้แน่ใจว่าข้าราชการจะกระทำหน้าที่อย่างเที่ยงตรง และพร้อมรับผิดชอบภายใต้มาตรฐานพฤติกรรมจริยธรรมเดียวกัน ดังนั้น คู่มือการพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมฉบับนี้ จึงบรรจุเนื้อหาสาระและข้อเสนอแนะแนวทางปฏิบัติเชิงบวก เพื่อเสริมสร้างจริยธรรมข้าราชการและป้องกันการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานทางจริยธรรม สำหรับคณะกรรมการจริยธรรมประจำส่วนราชการจะได้ใช้ประโยชน์เพื่อการให้คำปรึกษาแนะนำกับองค์กร กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม และข้าราชการ

### ▲ ข้อเสนอแนะขององค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD)

องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) เป็นองค์กรที่เป็นกระบอกเสียงสำคัญในการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมในภาครัฐ โดยสนับสนุนให้ภาครัฐวางแผนและดำเนินนโยบายการกำหนดยุทธศาสตร์การสร้างเสริมจริยธรรมสมัยใหม่ตามโครงสร้างทางจริยธรรมพื้นฐาน (The Ethics Infrastructure) ใน ๓ มิติ ได้แก่

## ๑. การวางรากฐานและการสื่อสารค่านิยมหลักและมาตรฐานจริยธรรมให้แก่ข้าราชการ เพื่อจัดทำแนวทางที่ชัดเจนและคำแนะนำในการแก้ไขปัญหาทางจริยธรรม

การกำหนดค่านิยมหลักและมาตรฐานจริยธรรมที่เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นขั้นตอนแรกที่สำคัญในการกำหนดความคาดหวังทางจริยธรรมให้แก่ข้าราชการ โดยประเทศในกลุ่ม OECD ต่างมีมาตรฐานจริยธรรมที่ละเอียดชัดเจนสำหรับข้าราชการในสถานการณ์ที่อาจนำไปสู่การประพฤติมิชอบ โดยประกอบด้วย

- มาตรฐานจริยธรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้ข้อมูลทางราชการและข้อมูลที่เป็นสาธารณะ
- การรับของขวัญของกำนัลหรือผลประโยชน์ต่าง ๆ
- มาตรฐานการทำงานในกรณีที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานในภาคเอกชน

นอกจากนี้ ประเทศในกลุ่ม OECD ยังมีการใช้แนวทางเพิ่มเติมสำหรับกลุ่มงานหรือสายอาชีพที่มีความเสี่ยงเรื่องความขัดแย้งทางผลประโยชน์สูง เช่น เจ้าหน้าที่ทางกฎหมายและทางด้านภาษี เป็นต้น

ประเทศในกลุ่ม OECD จะนำมาตรฐานทางจริยธรรมมาปรับปรุงและทบทวนอยู่เสมอ ร่วมกับสภาพแรงงานและองค์กรหรือสมาคมที่เชี่ยวชาญ เพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกัน และในบางประเทศมีการทำประชาพิจารณ์เพื่อยกระดับความร่วมมือของประชาชนและข้าราชการ ทั้งนี้ เพื่อให้การนำไปปฏิบัติจริงเป็นที่ยอมรับและประสบผลสำเร็จมากขึ้น

ประเทศในกลุ่ม OECD ใช้การฝึกอบรมในการสื่อสารค่านิยมหลักและมาตรฐานจริยธรรมแก่ข้าราชการ โดยเน้นความสำคัญและชี้ให้เห็นถึงประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรม และฝึกอบรมทักษะการรับมือกับสถานการณ์ที่ล่อแหลมต่อการประพฤติมิชอบ ทั้งการฝึกอบรมพิเศษ การฝึกอบรมหน้างาน และการใช้เทคโนโลยีในการเผยแพร่ข้อมูลค่านิยมหลักและมาตรฐานจริยธรรมและฝึกอบรมผ่านทาง Internet และการใช้ Interactive CD-ROMs นอกจากนี้ ข้าราชการสามารถขอคำแนะนำจากหน่วยงาน/คณะกรรมการพิเศษที่ตั้งขึ้นเพื่อการให้คำแนะนำที่เป็นกลางมากที่สุด และหลายประเทศได้มุ่งความสำคัญไปที่การคัดเลือกข้าราชการเข้าใหม่ โดยการเสริมสร้างค่านิยมและจริยธรรมตั้งแต่แรกเข้า และบางประเทศมีการรวมเอามาตรฐานจริยธรรมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาว่าจ้างอีกด้วย

## ๒. การส่งเสริมมาตรฐานทางจริยธรรมโดยการป้องกันสถานการณ์ที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ และการให้รางวัลแก่พฤติกรรมจริยธรรม โดยสนับสนุนความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน

การส่งเสริมมาตรฐานจริยธรรมด้วยการป้องกันสถานการณ์ที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งทางผลประโยชน์เป็นสิ่งที่ต้องปรากฏในสภาพแวดล้อมของการทำงานทุกวัน โดยการส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในการทำงานจากการกำหนดมาตรฐานการทำงาน การให้เหตุผลในการตัดสินใจ และการระบุ

เหตุการณ์ที่จะนำมาซึ่งความขัดแย้งทางผลประโยชน์ นอกจากนี้ การส่งเสริมจริยธรรมควรให้ความสำคัญกับการคัดเลือกข้าราชการและการเลื่อนตำแหน่งโดยเฉพาะตำแหน่งในระดับสูง

### ๓. ติดตามและรายงานการปฏิบัติตามแนวทางและคำแนะนำตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ และดำเนินการตรวจสอบและลงโทษพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้อง

การติดตามและรายงานการปฏิบัติตามแนวทางมาตรฐานจริยธรรมสามารถทำได้โดยใช้การตรวจสอบภายในตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และการตรวจสอบจากภายนอกที่เป็นกลาง และมีอำนาจการตัดสินใจอิสระ นอกจากนี้ การรายงานการประพฤตินอขอบต้องมีกฎหมายการคุ้มครองรองรับด้วย เพื่อเป็นการสนับสนุนและป้องกันการประพฤตินอขอบอีกทางหนึ่ง

การกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ประพฤตินอขอบเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานและผู้ตรวจสอบจากภายนอกที่ต้องร่วมกันพิจารณา ตรวจสอบข้อเท็จจริง และกำหนดกรอบและกระบวนการที่เหมาะสม ทันเวลา และยุติธรรมแก่ทุกฝ่าย

#### ▲ นิยามศัพท์

มาตรฐานทางจริยธรรมข้าราชการพลเรือน หมายถึง มาตรฐานการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการตามค่านิยมหลัก ๙ ประการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จริยธรรมตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนที่บัญญัติตามมาตรา ๒๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และจรรยาข้าราชการที่บัญญัติในมาตรา ๗๘ ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

ข้าราชการ หมายถึง ข้าราชการพลเรือน พนักงานราชการและลูกจ้างในสังกัดราชการพลเรือน

#### ▲ แนวคิดที่เป็นสากลเกี่ยวกับคณะกรรมการจริยธรรม (Integrity Committee)

คณะกรรมการจริยธรรมคือใคร

- ผู้ปกป้อง ส่งเสริม ผลประโยชน์สาธารณะและข้าราชการที่ปฏิบัติภารกิจอย่างมีจริยธรรม
- ผู้จัดการกับข้อสงสัย ให้คำแนะนำต่อข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการ
- ผู้ให้บริการที่เป็นไปอย่างอิสระ และเชื่อมั่นในความเที่ยงธรรมได้
- ผู้ให้คำแนะนำต่อผู้บริหารและบุคคลอื่นที่กำหนดไว้ในการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

#### ▲ บทบาทของคณะกรรมการจริยธรรม

บทบาทเชิงรุก

- ทำงานอย่างอิสระ และเป็นกลางเกี่ยวกับการตัดสินใจที่ไม่เป็นธรรมที่เกิดจากการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

- ตรวจสอบข้อเท็จจริงในการละเมิดหรือฝ่าฝืนจริยธรรม หรือตรวจสอบการร้องเรียนของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจที่ไม่เป็นธรรม ของข้าราชการและส่วนราชการ ตามประมวลจริยธรรมฯ โดยฝ่ายเลขานุการ
- ให้คำแนะนำการเสริมสร้างระบบบริหาร บริหารงานบุคคล การพัฒนาจริยธรรมสำหรับข้าราชการของส่วนราชการ
- ส่งเสริม สนับสนุนความเข้าใจสาธารณชนต่อมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการโดยการอภิปรายเกี่ยวกับนโยบาย กลยุทธ์และวิธีการปฏิบัติตามหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรม
- เสริมสร้างการทำงานร่วมกันของคณะกรรมการจริยธรรม โดยจัดทำเป็นเครือข่าย (Public Sector Ethic Network) เพื่อเป็นที่ปรึกษาให้แก่กลุ่มคุ้มครองจริยธรรมของทุกส่วนราชการ ในการจัดการกับประเด็นปัญหาด้านจริยธรรม และพัฒนากลยุทธ์การเสริมสร้างจริยธรรมในภาครัฐ

#### บทบาทเชิงรับ

- ให้คำแนะนำ และให้คำปรึกษาเพื่อส่งเสริมคุณภาพของข้าราชการและองค์กรภาครัฐ ในการปรับปรุงการบริหารการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักจริยธรรม

#### ▲ คำแนะนำ ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการจริยธรรม

ประโยชน์ของการให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการจริยธรรมที่มีต่อข้าราชการและส่วนราชการ

- นำไปสู่การทบทวนการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และหากจำเป็นจะนำไปสู่การสอบถาม ตรวจสอบเนื้อหาข้อมูล การตัดสินใจในการกระทำหน้าที่หรือพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ๆ
- กระทำการตรวจสอบการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของหน่วยงาน
- เพื่อให้เกิดการพัฒนาข้าราชการ
- เพื่อปรับปรุง เปลี่ยนแปลงกระบวนการการทำงานขององค์กรที่ขาดประสิทธิภาพและเสี่ยงต่อการละเมิดประมวลจริยธรรม
- เพื่อยกเลิกนโยบายหรือกระบวนการทำงานขององค์กรที่ไม่เป็นธรรม
- เพื่อแสวงหาข้อยุติของการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม
- ปกป้อง ชดเชยความเสียหายของผู้ร้องเรียน และนำไปสู่การขอโทษต่อผู้ร้องเรียน

ภาพ ๑.๑ สาเหตุ ๔ ประเภทที่มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมจริยธรรมของข้าราชการ

