

ข้อเสนอการปรับปรุงบทบาทภารกิจของคณะกรรมการจริยธรรม

๑. ที่มา

๑.๑ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ซึ่งจัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๓ กำหนดให้มี “องค์กรคุ้มครองจริยธรรม” เพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนงานด้านจริยธรรมระดับส่วนราชการ ประกอบด้วย คณะกรรมการจริยธรรม หัวหน้าส่วนราชการ และกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม ทำหน้าที่ควบคุม กำกับ ส่งเสริม และให้คำแนะนำการใช้บังคับประมวลจริยธรรมในส่วนราชการ โดยคณะกรรมการจริยธรรมเป็นกลไกที่อยู่ในรูปองค์คณะ มีองค์ประกอบของกรรมการที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกและข้าราชการประจำ ซึ่งคณะกรรมการจริยธรรมเป็นกลไกสำคัญที่จะช่วยถ่วงดุลอำนาจทางบริหารและการวินิจฉัยของผู้บริหารของส่วนราชการ คุ้มครองและสร้างความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการที่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม ตลอดจนให้คำปรึกษาแนะนำ สอดส่องดูแลให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมในส่วนราชการอย่างต่อเนื่อง

๑.๒ พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๖๒ และให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๖๒ เป็นต้นไป โดยสาระสำคัญของกฎหมายได้กำหนดให้ “มาตรฐานทางจริยธรรม” คือหลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบด้วย

๑) ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ อันได้แก่ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๒) ซื่อสัตย์สุจริตมีจิตสำนึกที่ดี และรับผิดชอบต่อหน้าที่

๓) กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม

๔) คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว และมีจิตสาธารณะ

๕) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

๖) ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ

๗) ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ

โดยมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว องค์กรกลางบริหารงานบุคคลข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่าง ๆ จะต้องนำไปใช้เป็นหลักสำคัญในการจัดทำประมวลจริยธรรม และใช้เป็นหลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติตนในการปฏิบัติงาน การตัดสินใจความถูกต้อง การปฏิบัติที่ควรหรือไม่ควรกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งจะทำให้ประมวลจริยธรรมที่จัดทำขึ้นมีความสอดคล้อง และไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมที่กฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัตินี้ ได้กำหนดกลไกเพื่อขับเคลื่อนมาตรฐานทางจริยธรรม ๓ ระดับ ดังนี้

๑) **กลไกระดับชาติ** คือ คณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม (ก.ม.จ.) มีหน้าที่ เสนอแนะนโยบายการขับเคลื่อนและส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐ กำหนดกระบวนการรักษาจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ วางมาตรการหรือหลักเกณฑ์การนำมาตรฐานทางจริยธรรมไปใช้ในกระบวนการบริหารงานบุคคล เสนอแนะมาตรการในการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมแก่หน่วยงานของรัฐ รวมถึงมาตรการที่ใช้บังคับกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ตลอดจนกำกับ ติดตาม ประเมินผล และรายงานการดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรี

๒) **กลไกระดับองค์กรกลางบริหารงานบุคคล** มีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ควบคุม กำกับ ส่งเสริม และให้คำแนะนำการใช้บังคับประมวลจริยธรรม ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้มีการนำพฤติกรรมทางจริยธรรมไปใช้ในการบริหารงานบุคคล และเชื่อมโยงนโยบายด้านการส่งเสริมจริยธรรมสู่การปฏิบัติ และสรุปรายงานผลการดำเนินงานของหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลเสนอต่อ ก.ม.จ.

๓) **กลไกระดับหน่วยงาน** มีหน้าที่จัดทำข้อกำหนดจริยธรรมเพิ่มเติมจากประมวลจริยธรรมให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจของหน่วยงาน รวมถึงให้มีการนำพฤติกรรมทางจริยธรรมไปใช้ในกระบวนการบริหารงานบุคคล พัฒนาเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความเข้าใจ และมีความตระหนักในเรื่องคุณธรรม จริยธรรม ตลอดจนรายงานและเปิดเผยข้อมูลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมและข้อกำหนดจริยธรรมให้กับองค์กรกลางบริหารงานบุคคล การกำหนดกลไกดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินงานมีความเชื่อมโยง สอดคล้อง และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

๒. สรุปสภาพปัญหาของกลไกคณะกรรมการจริยธรรม ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๑

ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงาน ก.พ. ได้สำรวจสภาพปัญหาในการขับเคลื่อนกลไกคณะกรรมการจริยธรรม โดยการสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างสำนักงาน ก.พ. กับคณะกรรมการจริยธรรมและกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมประจำส่วนราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑ เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาของกลไกคณะกรรมการจริยธรรม สรุปได้ดังนี้

(๑) ด้านองค์ประกอบ คุณสมบัติ และการคัดเลือกคณะกรรมการจริยธรรม

(๑.๑) การกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้เลือกประธานกรรมการจริยธรรม และการให้หัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการร่วมกันเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกอาจเป็นการจำกัดตัวบุคคลและดุลพินิจในการคัดเลือก และเห็นว่า ในการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ควรให้ข้าราชการได้มีส่วนร่วมในการคัดเลือกด้วย

(๑.๒) การให้ข้าราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้นขึ้นไปดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม และเป็นเลขานุการในคณะกรรมการจริยธรรมนั้น อาจมีผลให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากข้าราชการในตำแหน่งประเภทบริหารส่วนใหญ่มีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบจำนวนมาก อีกทั้งควรพิจารณาให้ผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการทำหน้าที่เป็นทั้งกรรมการและเลขานุการด้วย

(๑.๓) คุณสมบัติในการคัดเลือกคณะกรรมการจริยธรรมที่กำหนดไว้ ได้แก่ (๑) ประธานกรรมการจริยธรรมซึ่งหัวหน้าส่วนราชการเสนอจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกผู้มีความซื่อสัตย์เป็นประจักษ์โดยได้รับความเห็นชอบจาก ก.พ. (๒) กรรมการจริยธรรมต้องไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยและ (๓) เป็นผู้ไม่มีเกียรติเป็นที่ยอมรับของส่วนราชการนั้น เป็นคุณสมบัติอย่างกว้างที่ควรมีหลักเกณฑ์และรายละเอียดที่ชัดเจนเพื่อให้สามารถสรรหาบุคคลผู้มีความเหมาะสมมาดำรงตำแหน่ง

(๑.๔) ควรกำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมากกว่าการเป็นผู้มีความซื่อสัตย์เป็นประจักษ์ อาทิ อาจรวมถึงการเป็นผู้มีคุณธรรม จริยธรรม ไม่มีความเสื่อมเสียหรือบกพร่องทางศีลธรรม มีประวัติทางการเงินที่ดี ไม่มีประวัติเสื่อมเสียเรื่องการล่วงละเมิดทางเพศ ไม่เคยมีพฤติกรรมช่วยเหลือญาติ เพื่อนฝูง เพื่อให้ได้รับประโยชน์อย่างไม่ถูกต้อง ไม่โปรงใส หรือมีภาวะผู้นำด้วย เป็นต้น

(๑.๕) การสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิผู้ทำหน้าที่ในคณะกรรมการจริยธรรมค่อนข้างสรรหาได้ยากและมีส่วนกระทบต่อระยะเวลาในการแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรม

(๑.๖) วิธีการสรรหาคณะกรรมการจริยธรรมควรมีมาตรฐาน การสรรหาในรูปแบบเดียวกัน

(๑.๗) คณะกรรมการจริยธรรมควรมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่มากเพียงพอในการทำหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่อง

(๒) ด้านอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรม

(๒.๑) มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการจริยธรรมปฏิบัติเป็นจำนวนมากแต่ยังขาดความชัดเจนเกี่ยวกับกฎหมายที่ให้อำนาจดำเนินการ รวมทั้งแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ

(๒.๒) คณะกรรมการจริยธรรมจะทำหน้าที่ได้มากหรือน้อยขึ้นกับการให้ความสำคัญของหัวหน้าส่วนราชการ

(๒.๓) ในทางปฏิบัติมีหน่วยงานต่าง ๆ (อาทิ สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงาน ป.ป.ท. สำนักงาน ก.พ.ร. กระทรวงวัฒนธรรม ฯลฯ) ได้มอบหมายให้ส่วนราชการขับเคลื่อนภารกิจตามแผนแม่บทหรือยุทธศาสตร์ชาติอื่น ๆ ร่วมด้วย ซึ่งควรเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรมที่จะเป็นหลักในการให้คำปรึกษาและให้คำแนะนำการดำเนินการ

(๒.๔) ขาดความเชื่อมโยงบทบาท ภารกิจของคณะกรรมการจริยธรรมกับคณะกรรมการฯ อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ คณะอนุกรรมการส่งเสริมคุณธรรมระดับกระทรวง คณะอนุกรรมการส่งเสริมคุณธรรมระดับจังหวัด คณะกรรมการธรรมาภิบาลจังหวัด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต ศูนย์ดำรงธรรม เป็นต้น

(๓) ด้านการพัฒนาศักยภาพของคณะกรรมการจริยธรรม

(๓.๑) คณะกรรมการจริยธรรมยังไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนเอง และยังไม่สามารถทำหน้าที่ในการเป็นที่ปรึกษาหรือให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการได้

(๓.๒) ขาดคู่มือและเครื่องมือประกอบการดำเนินการ

(๓.๓) คณะกรรมการจรรยาบรรณมีการแต่งตั้งไม่พร้อมกันทำให้เป็นอุปสรรคต่อการฝึกอบรม/ปฐมนิเทศให้แก่คณะกรรมการจรรยาบรรณคณะใหม่

(๔) ด้านการติดตามประเมินผล

คณะกรรมการจรรยาบรรณขาดองค์ความรู้ และเครื่องมือสำหรับการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามประมวลจรรยาบรรณของข้าราชการ และไม่มั่นใจในอำนาจของคณะกรรมการจรรยาบรรณตามข้อ ๑๕(๗) ของประมวลจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือนที่ให้ประเมินการปฏิบัติตามประมวลจรรยาบรรณของหัวหน้าส่วนราชการต่อ ก.พ. และอาจไม่เหมาะสมในทางปฏิบัติด้วย

๓. ข้อเสนอการปรับปรุงบทบาท ภารกิจของคณะกรรมการจรรยาบรรณประจำส่วนราชการ

เพื่อให้คณะกรรมการจรรยาบรรณเป็นกลไกการส่งเสริมจรรยาบรรณในระดับหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ สำนักงาน ก.พ. จึงเห็นควรมีการทบทวนบทบาท ภารกิจ คุณสมบัติของกรรมการ รวมถึงขั้นตอนดำเนินการต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

๓.๑ คณะกรรมการจรรยาบรรณควรมีบทบาทสำคัญที่จะช่วยถ่วงดุลอำนาจทางบริหาร และการวินิจฉัยของผู้บริหารของหน่วยงาน ค้ำครองและสร้างความเป็นธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติตามประมวลจรรยาบรรณ

โดยคณะกรรมการจรรยาบรรณควรมีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

(๑) ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับนโยบาย แผนปฏิบัติการส่งเสริมจรรยาบรรณของหน่วยงาน

(๒) ควบคุม กำกับ ส่งเสริม และให้คำแนะนำในการใช้บังคับประมวลจรรยาบรรณ

(๓) สอดส่อง ดูแลให้มีการปฏิบัติตามประมวลจรรยาบรรณ ตรวจสอบข้อเท็จจริง เมื่อมีกรณีร้องเรียนกล่าวหาหรือมีข้อสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม หรือฝ่าฝืนจรรยาบรรณ

(๔) ติดตาม และประเมินผลการขับเคลื่อนงานด้านจรรยาบรรณของหน่วยงาน

(๕) เสริมสร้างการทำงานร่วมกันระหว่างคณะกรรมการจริยธรรม ประสานความร่วมมือกับคณะกรรมการ องค์กรหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๖) รณรงค์ ส่งเสริมความเข้าใจต่อสาธารณะเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน

(๗) ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการพัฒนาจริยธรรม การนำพฤติกรรมทางจริยธรรมของผู้บริหารและข้าราชการไปใช้ในกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลของหน่วยงาน

องค์ประกอบของคณะกรรมการจริยธรรม

(๑) ประธานกรรมการ ควรเป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกหน่วยงานที่มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์และผลงานด้านการส่งเสริมจริยธรรม รวมถึงมีความเข้าใจในบทบาทภารกิจของหน่วยงาน โดยพิจารณาจากบุคคลซึ่งสังคมยอมรับว่าเป็นผู้ที่มีเกียรติ มีความซื่อสัตย์ สุจริต

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง ควรประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการ เนื่องจากเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนงานด้านจริยธรรมให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม และควรให้มีกรรมการซึ่งเป็นผู้บริหารที่ได้รับมอบหมายรับผิดชอบงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล เพื่อให้สามารถเชื่อมโยงและนำพฤติกรรมทางจริยธรรมไปใช้กระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคลของหน่วยงาน

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกหน่วยงาน ควรพิจารณาผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยอาจพิจารณาเชิญผู้บริหารจากภาคเอกชน สื่อมวลชน สภาก่อการคำ รัฐวิสาหกิจ สถาบันการศึกษา ผู้บัญชาการหน่วยงานเหล่าทัพ ตำรวจ หรืออดีตผู้บริหารส่วนราชการ ทั้งนี้ ต้องเป็นผู้ที่มีเกียรติ มีความซื่อสัตย์ สุจริต โดยเป็นที่ยอมรับของหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ

(๔) กรรมการและเลขานุการ อาจพิจารณามอบหมายให้รองหัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบงานด้านจริยธรรม ทำหน้าที่เป็นกรรมการและเลขานุการ

ทั้งนี้ คณะกรรมการจริยธรรมจะต้องเป็นผู้มีความประพฤติดี ไม่มีความเสื่อมเสียหรือบกพร่องทางศีลธรรม มีประวัติทางการเงินที่ดี ไม่มีประวัติเสื่อมเสียเรื่องการล่วงละเมิดทางเพศ ไม่เคยถูกร้องเรื่องเกี่ยวกับเรื่องของผลประโยชน์ และหากเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐควรพ้นจากการดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า ๒ ปี

โดยคณะกรรมการจรรยาบรรณมีระยะเวลาดำรงตำแหน่ง คราวละ ๓ ปี เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความต่อเนื่อง

(รายละเอียดตามเอกสารแนบ ๑)

๓.๒ ปรับขั้นตอนดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการจรรยาบรรณ โดยเสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจรรยาบรรณพร้อมกันทุกส่วนราชการ เพื่อให้สำนักงาน ก.พ. สามารถจัดการปฐมนิเทศชี้แจงสร้างความใจ แก่คณะกรรมการจรรยาบรรณชุดใหม่ ให้รับทราบถึงทิศทางการขับเคลื่อนมาตรฐานทางจรรยาบรรณตามยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ และนโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง รวมถึงฝึกอบรม พัฒนาองค์ความรู้ต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการส่งเสริมจรรยาบรรณของส่วนราชการและจังหวัด ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการจรรยาบรรณเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนงานด้านจรรยาบรรณ สามารถนำประมวลจรรยาบรรณหรือข้อกำหนดทางจรรยาบรรณไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

(รายละเอียดตามเอกสารแนบ ๒)
