

# “ประมวลจริยธรรม”

วีรวิท คงศักดิ์

มนุษย์มีคุณลักษณะเหนือกว่าสัตว์โลกทั้งปวงตรงที่มีจิตใจและรู้เหตุผล สามารถเรียนรู้สรรพสิ่งต่าง ๆ ได้ จึงมีความสามารถในการใช้วิจารณญาณตัดสินว่า “อะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำ” ทำให้สามารถควบคุมความประพฤติของตนมิให้สร้างความเดือดร้อนให้ผู้อื่น สังคมมนุษย์จึงอยู่ร่วมกันด้วยความสันติสุข

แต่เมื่อโลกเจริญขึ้น กระแสวัตถุนิยมในกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้ความสามารถในการระงับจิตใจของมนุษย์ลดน้อยถอยลง จึงมีการแข่งขันทรัพยากรตามต้องการของตนอย่างไร้เหตุผล และปล่อยให้กิเลสสิ่งเศร้าหมอง ซึ่งได้แก่ รัก โลภ โกรธ และหลง มีอำนาจเหนือ “คุณธรรม” ที่มีอยู่ในจิตใจของมนุษย์ทุกคน

ด้วยเหตุนี้ ทุกศาสนาจึงสอนให้มนุษย์ทุกคนมีสติเพื่อควบคุมกิเลสในจิตใจของตน และกำหนด “ศีล” เป็นข้อห้ามมิให้ละเมิดสิทธิของผู้อื่น ซึ่งจะทำให้เกิดข้อขัดแย้งทำให้สังคมขาดความสงบสุข

ขณะเดียวกันก็จะมี “ธรรมะ” เป็นคำแนะนำในการทำความดีควบคู่กับ “ศีล”

ดังจะเห็นได้จากหลักคำสอนของพระพุทธศาสนาที่กำหนดให้มี “เบญจศีล” คู่กับ “เบญจธรรม” เพื่อใช้เป็นหลักปฏิบัติตนของปุถุชนคนธรรมดา แต่ในระยะหลัง ๆ เบญจธรรมได้จางหายไปจากสังคมไทย

นอกจากนี้ ชนชั้นปกครอง (Elite) ยังได้กำหนด “กฎ กติกา มารยาท” ของแต่ละสังคม เพื่อควบคุมให้คนในสังคมปฏิบัติตนอยู่ในกรอบของคุณงามความดี และยึดถือจนเป็นขนบธรรมเนียมประเพณีของสังคม

“มารยาท” หมายถึง ความประพฤติอันพึงปฏิบัติต่อตนเอง ต่อผู้อื่น และต่อสังคม เพื่อให้เกิดความดี ความถูกต้อง และความเจริญรุ่งเรืองเกษมสุขขึ้นในสังคมนั้น ได้ด้วยตัวเอง

“กติกากา” หมายถึง กฎเกณฑ์ หรือคำแนะนำที่เป็นเงื่อนไขให้คนในสังคมนั้นประพฤติปฏิบัติ เพื่อให้การทำความกิจกรรมร่วมกันเป็นไปด้วยความราบรื่น ไม่ละเมิดสิทธิผู้อื่น

และ “กฎ” หมายถึง ข้อกำหนดในธรรมชาติที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้นตามสถานะของสังคม เพื่อใช้ “บังคับ” ให้คนในสังคมนั้นประพฤติปฏิบัติอันจะนำมาซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคม

ถ้าสังคมใดมี “คนดีมีมารยาท” หรือมี “คุณธรรม” มาก สังคมนั้นก็จะมีความสุข เพราะทุกคนรู้บทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบ ไม่ปล่อยให้ “กิเลส” หรือความอยากมีอยากได้ที่มีในตัวบุคคลผู้นั้น ไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น จึงไม่ต้องออกกฎหมายมาควบคุมความประพฤติของคนในสังคมมากนัก

ในทางตรงกันข้าม ถ้าสังคมใดมีคนที่ไม่ควบคุมกิเลสในตนเองไม่ได้เป็นจำนวนมาก จึงมีกรณีการละเมิดสิทธิผู้อื่นมาก ผู้มีอำนาจในสังคมจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายมาบังคับให้คนทำตามบรรทัดฐานของสังคม เพื่อจำกัดพฤติกรรมของบุคคลผู้นั้นมิให้ไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น โดยกำหนดบทลงโทษเพื่อให้หลบจำ

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า กลไกทางสังคมที่ควบคุมคนในสังคมเพื่อมิให้กระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดตาม “อำเภอใจ” คือ กฎ กติกาและมารยาทของสังคมที่กำหนดขึ้น เพื่อเป็น “บรรทัดฐาน” (Norms) ของสังคม

องค์กรในฐานะสังคมลักษณะหนึ่ง ได้นำแนวคิดนี้มากำหนดเป็น “จรรยาบรรณ” (Code of Ethics) เพื่อแนะนำหรือตักเตือนให้คนในสังคมนั้น ๆ ปฏิบัติตนแต่ในสิ่งที่ดีงามสร้างความสงบสุขให้สังคม หากมีการละเมิดก็จะมีบทลงโทษทางสังคม ซึ่งโทษสูงสุด คือ ถูกขับออกจากองค์กรหรือสังคมนั้น

และกำหนดให้มี “วินัย” (Discipline) เพื่อบังคับให้คนในองค์กรปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ผู้รับผิดชอบกำหนดขึ้น หากไม่กระทำตามนั้นก็จะถูกลงทัณฑ์ตามที่กำหนด

“จรรยาบรรณ” และ“วินัย” นี้ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ ก.พ.ได้นำ มาใช้ในการควบคุม ความประพฤติของข้าราชการพลเรือน โดยกำหนดเป็นข้อบังคับ ก.พ.ตั้งแต่ ๙ มีนาคม ๒๕๓๗ และให้ ความหมายของ “จรรยาบรรณ” ว่า

“ประมวลความประพฤติที่ผู้ประกอบอาชีพการงานแต่ละอย่างกำหนดขึ้น เพื่อรักษาและส่งเสริม เกียรติคุณ ชื่อเสียง และฐานะของสมาชิก อาจเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้”

ต่อมานักวิชาการมีความเห็นว่า ควรนำ “จรรยาบรรณ” เพื่อแนะนำให้คนทำดี มารวบรวมไว้ควบคู่กับ กฎ ระเบียบหรือ “วินัย” เป็นเอกสารที่เรียกว่า “Code of Conduct” โดยระบุบรรทัดฐานของสังคมนั้น ทั้ง “สิ่งดีต้องทำและสิ่งไม่ดีห้ามทำ” (Do & Don't) หากไม่ทำตามนั้นจะถูกลงโทษและลงทัณฑ์จากสังคม

นอกจากนั้น ได้แนะนำให้กำหนด “ระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ” รวมถึงบทลงโทษ เพื่อให้ บุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของประมวลจริยธรรม ระมัดระวังไม่ฝ่าฝืนกระทำตามที่ประมวลจริยธรรมกำหนด

“Code of Conduct” แปลตามพจนานุกรมได้ว่า “การรวบรวมกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับความ ประพฤติ” ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี ๒๕๕๐ ได้นำมาบัญญัติเป็นศัพท์ใหม่ว่า “ประมวล จริยธรรม” ไว้ในมาตรา ๒๗๙ วรรคหนึ่ง ความว่า

**“มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละ ประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น”**

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรานี้ ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้ กำหนดให้ทุกส่วนราชการจัดทำประมวลจริยธรรมที่กำหนด “มาตรฐานทางจริยธรรม” เพื่อเป็นพฤติกรรมอัน พึงประสงค์สำหรับผู้ที่อยู่ในกลุ่มอาชีพหรือส่วนราชการนั้น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรายละเอียดการจัดทำประมวลจริยธรรมว่า

**“มาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง จะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การ บังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ”**

จากการศึกษาประมวลจริยธรรมของส่วนราชการต่างๆ โดยเฉพาะนักการเมืองระดับชาติ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พบว่า ไม่มีฉบับใดกำหนด “ความ ร้ายแรงแห่งการกระทำ” และขั้นตอนการลงโทษที่ชัดเจน

มีเพียงกำหนดบทบังคับไว้ด้วยการใช้ถ้อยคำ “จักต้อง” และ“พึง” แต่ไม่ได้ระบุว่า การฝ่าฝืนชั้น “จัก ต้อง” เป็นฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงหรือไม่

“ความร้ายแรงของการกระทำ” นี้ มีความมุ่งหมายเพื่อปลูกฝังสั่งสอนให้คนในสังคมนั้นมีความ ระมัดระวังและหลีกเลี่ยงการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนจริยธรรมอย่างร้ายแรง จึงควรกำหนดไว้ในประมวล จริยธรรมเพื่อเตือนล่วงหน้าว่า “อย่าทำ” หากทำจะต้องได้รับการลงโทษจากสังคมตามที่กำหนด

ในทางวิชาการมาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดเป็นสากล มีแหล่งที่มาจาก ๔ ส่วน (PLUS) ได้แก่ (๑) นโยบายขององค์กร (Policies) (๒) กฎหมาย (Legal) (๓) มาตรฐานสากล (Universal) (๔) มาตรฐานองค์กร (Self) ที่ระบุถึง ความดี ความถูกต้อง และความป็นธรรม

องค์กรภาคธุรกิจของออสเตรเลียได้นำจริยธรรมเหล่านี้ มากำหนดลำดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ ที่สอดคล้องกับแหล่งที่มา ดังนี้

Must do (หรือ Must not do) หมายถึง “จักต้อง” ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด

Have to do หมายถึง “ต้อง” ปฏิบัติตามนโยบายขององค์กร ระเบียบปฏิบัติ และคู่มือการทำงาน

Should do หมายถึง “ควร” ปฏิบัติตามมาตรฐานสากลที่ได้เลือกมาใช้ตามบริบทขององค์กร

Ought to do หมายถึง “พึง” ปฏิบัติตนตามแนวทางที่คนในองค์กรเห็นพ้องต้องกันว่า เป็นความดี ความถูกต้อง และความเป็นธรรม ที่สมควรยึดถือปฏิบัติเป็น “วัฒนธรรมองค์กร”

ถ้าเป็นไปตามแนวคิดนี้ องค์กรอาจกำหนดว่า การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใน ชั้น “จกต้อง” และ “ต้อง” เป็นระดับร้ายแรงที่ต้องดำเนินการถอดถอนหรือให้ออกจากองค์กร

ส่วนการฝ่าฝืนระดับ “ควร” อาจกำหนดให้ต้องดำเนินการทางวินัย และ “พึง” อาจถูกตัดเตือน เพื่อให้ปรับเปลี่ยนพฤติกรรม

อย่างไรก็ดี มาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดขึ้น บางเรื่องไม่สามารถกำหนดให้ชัดเจนเป็นรูปธรรมได้ วุฒิสภอังกฤษจึงออกคู่มือที่เรียกว่า “Guide to Code of Conducts” โดยยกตัวอย่างประกอบการตัดสินใจ และแนะนำแนวทางการตัดสินใจในบางกรณีที่เป็น “ทางสองแพร่ง” แห่งคุณงามความดี (Dilemma)

เช่น หากท่านได้รับเชิญจากบริษัทคู่สัญญาขององค์กรเชิญไปดูงานต่างประเทศหรือเล่นกอล์ฟ ท่าน ควรใช้ดุลยพินิจตัดสินใจอย่างไร ซึ่งจะแนะนำง่ายๆว่า ให้ท่านถามตนเองว่า “ถ้าไม่อยู่ในตำแหน่งนี้เขาจะ เชิญหรือไม่” หากตอบว่า “ไม่” ก็ต้องปฏิเสธ เป็นต้น

ปัจจุบัน “ประมวลจริยธรรม” เป็นมาตรฐานที่ใช้วัดระดับความเชื่อถือและศรัทธาของสาธารณชนทั่วโลก โดยมีการศึกษาเป็น “ศาสตร์” ที่ต้องเรียนรู้ถึงกระบวนการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมมากขึ้น

ดังนั้น ผู้รับผิดชอบหน่วยงานของรัฐ จึงต้องให้ความสนใจและเรียนรู้วิธีการเขียนที่ถูกต้อง

ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศไทยเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือศรัทธา เมื่อมีการปฏิสัมพันธ์กับต่างประเทศ

เขียนให้ “โพสต์ทูเดย์”

๔ ส.ค.๕๗