

ทำไมต้องมี...มาตรฐานจริยธรรม

วีรวิท คงศักดิ์

เมื่อ ๒๕-๒๖ มีนาคม ๒๕๕๘ ที่ผ่านมา ศูนย์คุณธรรม(องค์การมหาชน)และองค์กรเครือข่าย ได้จัดงานสัมมนาคุณธรรมประเทศไทย ครั้งที่ ๗ ณ โรงแรมเซนทราศูนย์ราชการและคอนเวนชันเซ็นเตอร์ แจ้งวัฒนะ ประเด็นหนึ่งที่ถูกยกขึ้นมาเสวนากัน คือ “มาตรฐานคุณธรรม จริยธรรมของบุคคลสาธารณะ” เนื่องจากเป็นเรื่องคุณธรรมที่ถูกเขียนไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

“บุคคลสาธารณะ” ในนิยามของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่ารัฐธรรมนูญ หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้บริหารระดับสูงตามกฎหมาย ป.ป.ช. และกรรมการหรือผู้บริหารขององค์กรเอกชนที่ทำธุรกรรมกับรัฐ

คำถามแรกที่ผู้ดำเนินรายการถาม คือ “คุณธรรม จริยธรรม เป็นสิ่งที่คู่กับความเป็นมนุษย์อยู่แล้ว ทำไมต้องมีมาตรฐานคุณธรรม จริยธรรม”

เชื่อว่าคำถามนี้ “โดนใจ” หลายท่าน ในฐานะผู้ร่วมเสวนาได้ให้ความเห็นต่อคำถามนี้แล้วเป็นบางส่วน จึงขอขยายความในบทความนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่สมบูรณ์

ก่อนอื่นต้องทำความเข้าใจให้ตรงกันถึงความหมายของคุณธรรมและจริยธรรมก่อน

“คุณธรรม” หมายถึง ความดีงามที่อยู่ในจิตใจคนซึ่งสร้าง “ประโยชน์สุข” ให้กับคนในสังคม ส่วน “จริยธรรม” หมายถึง ความประพฤติอันดีงามที่สร้างความสงบสุขในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม

จากนิยามศัพท์นี้จะเห็นว่า คุณธรรมเป็นเรื่องของจิตใจ หากกำหนดมาตรฐานคุณธรรมซึ่งเป็นการวัดความสามารถในการควบคุมจิตใจของบุคคล มิให้มีพฤติกรรมที่ละเมิดสิทธิหรือเบียดเบียนผู้อื่น อันเป็นต้นเหตุของความขัดแย้งในสังคม เป็นสิ่งที่วัดได้ยาก

ดังนั้น ทัวโลกจึงนิยมกำหนดมาตรฐานจริยธรรม เพื่อกำหนดพฤติกรรมของคนในสังคมยอมรับ ซึ่งประกอบด้วย การพูดและการกระทำที่อาจละเมิดสิทธิหรือประโยชน์ของผู้อื่น หรือเอาเปรียบ ซึ่งสร้างความขัดแย้งระหว่างบุคคลหรือกลุ่มคนที่อยู่ร่วมกัน จนทำให้เกิดความไม่สงบในสังคม

ในอดีตนิยมใช้มาตรการส่งเสริมจริยธรรมด้วยการกำหนด “จรรยาบรรณ” (Code of Ethics) จากศีลธรรมของศาสนาที่คนในสังคมนับถือ เพื่อแนะนำการปฏิบัติตน(Do) ที่สร้างความเชื่อถือศรัทธาและไว้วางใจกับบุคคลทั่วไป ตลอดจนเสริมสร้างเกียรติยศชื่อเสียงให้กับคนในสังคมนั้น

พร้อมกันนั้น ได้กำหนดข้อห้ามมิให้ปฏิบัติ(Don't) หากฝ่าฝืนจะถูกลงโทษทาง “วินัย”

แนวคิดนี้ตรงกับหลักคำสอนของทุกศาสนาที่สอนให้ทุกคนเป็น “คนดี” โดยกำหนดให้มี “ศีล” เป็นข้อห้ามมิให้ปฏิบัติ และ “ธรรมะ” เป็นข้อแนะนำให้ประพฤติอย่างต่อเนื่องจนเป็นธรรมชาติหรือ “นิสัย”

อย่างไรก็ดี การกล่อมเกลாத่างสังคม (Socialization) ตามแนวคิดนี้ กำหนดโดยผู้มีอำนาจในการปกครอง จึงไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับ “ศีลธรรม” ของชนชั้นปกครอง (Elite) เนื่องจากเชื่อว่า บุคคลที่เข้ามาปกครองต้องเป็นคนดีมีลักษณะพิเศษ เช่น “ทศพิธราชธรรม” และ “แบบอย่าง” ในเรื่องคุณงามความดีได้

“ซุนหวู” นักปราชญ์ด้านการปกครองและยุทธศาสตร์ชาวจีนได้เตือนว่า อันตรายของ “ผู้นำ” (Strategist) ที่เกิดขึ้นในการปกครอง มักเกิดจากความบกพร่องในการควบคุมจิตใจมิให้อยู่ใต้อิทธิพลของกิเลสในตัวเอง ได้แก่ ความรัก โลภ โกรธ หลง และ “กลัว” หรือความบกพร่องในเรื่อง “คุณธรรม” นั่นเอง

“รัก โลภ โกรธ หลง” เป็นกิเลสในตัวคนที่ทุกศาสนาสอนจึงพอเข้าใจได้ ส่วน “กลัว” ซุนหวูอธิบายว่าเป็นความกลัวที่จะสูญเสียสถานะหรือ “อำนาจ” หากควบคุมไม่ได้ก็จะทำให้การตัดสินใจผิดพลาดจนพ่ายแพ้

Lord Acton นักประวัติศาสตร์ชาวอังกฤษได้ให้พรคทองว่า “Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely. Great men are almost always bad men, even when they exercise influence and not authority; still more when you superadded the tendency of the certainty of corruption by authority.” ซึ่งสื่อความได้ว่า

“การมีอำนาจมักก่อให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ การมีอำนาจอย่างสมบูรณ์ย่อมนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบอย่างสมบูรณ์ บุคคลผู้ยิ่งใหญ่มักจะกลายเป็นคนเลวเมื่อใช้อิทธิพลที่ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ และจะมากยิ่งขึ้นเมื่อมีอำนาจเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ”

คำเตือนจากนักปราชญ์ทั้งสองในเรื่องการใช้อำนาจเป็นจริงเสมอจนถึงปัจจุบัน จึงทำให้ทุกประเทศต้องกำหนด “มาตรฐานจริยธรรมของบุคคลสาธารณะ” (Ethical Standards for Public Officials) โดยรวบรวมไว้เป็น “ประมวลจริยธรรม” (Code of Conducts) เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติตนของบุคคลสาธารณะ โดยมีการระบุความร้ายแรงแห่งการกระทำและบทลงโทษไว้อย่างชัดเจน

ถ้าย้อนกลับไปดูประวัติศาสตร์ของชาติไทย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานหนังสือเล่มหนึ่งชื่อ “หลักราชการ” เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๔๕๗ เพื่อแนะนำความประพฤติของข้าราชการไว้ ๑๐ ประการ ได้แก่

(๑) ความสามารถ (๒) ความเพียร (๓) ความไหวพริบ (๔) ความรู้เท่าถึงการณ์ (๕) ความซื่อตรงต่อหน้าที่ (๖) ความซื่อตรงต่อบุคคลทั่วไป (๗) ความรู้จักนินยคน (๘) ความรู้จักผ่อนผัน (๙) ความมีหลักฐาน และ (๑๐) ความจงรักภักดี

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ ๒๔๗๕ ทหารเป็นหน่วยแรกที่มีพระราชบัญญัติวินัยทหาร พ.ศ.๒๔๗๖ เพื่อบังคับความประพฤติของทหารให้เป็นไปตามที่กำหนด โดยระบุการลงทัณฑ์ ๕ ชนิด คือ ภาคทัณฑ์ ทัณฑ์กรรม กัก ชัง และจำขัง

ส่วนจรรยาบรรณในวิชาชีพทหารได้นำระบบเกียรติศักดิ์(Honor System)มาใช้ ด้วยการปฏิญาณตนว่า “เราจะไม่โกหก ไม่โกง ไม่ขโมย และจะไม่ยอมให้ผู้ใดทำเช่นนั้น”

สำหรับข้าราชการพลเรือน แม้ว่าจะมีกฎหมายมาตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๗๑ แต่ที่ระบุเรื่องของความประพฤติของข้าราชการไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ โดยกำหนดในเรื่องวินัยและการรักษาวินัยไว้ในมาตรา ๘๐-๑๐๑ โดยมีบทลงโทษ ๕ ลักษณะ คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก

ส่วน “จรรยา” กำหนดเป็นครั้งแรกโดยกำหนดเป็นข้อบังคับ ก.พ.ตั้งแต่ ๙ มีนาคม ๒๕๓๗ และให้ความหมายของ “จรรยาบรรณ” ว่า

“ประมวลความประพฤติที่ผู้ประกอบอาชีพการงานแต่ละอย่างกำหนดขึ้น เพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณ ชื่อเสียง และฐานะของสมาชิก อาจเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้”

อย่างไรก็ดี การพิจารณาความผิดทั้งวินัยและจรรยาให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา จึงไม่มีบทลงโทษต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูง รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อกระทำความผิดทั้งวินัยและจรรยา

เพียงแต่กำหนดว่า “ผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานนี้ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดด้วย” ซึ่งต้องใช้ประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗ ฟ้องเพื่อเอาผิด

การกำหนดมาตรการลงโทษนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงที่กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่และร้ายผิดปกติ บัญญัติขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๓

โดยกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด รวมถึงกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการพนักงานอัยการหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ส่วนความผิดทางอาญาและแพ่งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ต่อมารัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้กำหนดเช่นเดียวกัน แต่เพิ่มกรณีความผิดในมาตรา ๒๗๐ กรณี

“ถือว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง”

พร้อมกันนั้นได้บัญญัติในมาตรา ๒๗๙ ให้มีการจัดทำ “มาตรฐานจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท” โดยให้ “มีกลไกและระบบในการดำเนินงาน เพื่อให้มีการบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ” และให้ถือว่า “เป็นการกระทำผิดทางวินัย”

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นว่า “มาตรฐานจริยธรรม” จำเป็นต้องกำหนดขึ้นพร้อมบทลงโทษ เพื่อเอาผิดผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงที่มักจะมีพฤติกรรมคำว่า “ใช้อำนาจรัฐ” ที่ได้รับมอบละเมิดสิทธิของประชาชน เพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง นั่นเอง

เขียนให้ ศูนย์คุณธรรม(องค์การมหาชน)

๒๕ มี.ค.๕๘