

เมื่อข้าราชการสร้างประมวลจริยธรรม

คำกล่าวที่ว่า “มองดูละครแล้วย้อนดูตัว” จากภาพยนตร์เรื่อง “ทาร์ซาน” ที่โด่งดังในอดีต เมื่อย้อนมองดูสังคมที่เราอยู่ในปัจจุบันในมุมของการสื่อสารและการบริหารงานบุคคล อาจกล่าวได้ว่า ท่ามกลางบริบทเวลาและสถานที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวตลอดเวลา สิ่งสำคัญที่ยึดโยงขับเคลื่อนความคิด วิถีชีวิต และวัฒนธรรมของมนุษย์ให้มีการถ่ายทอดไปได้ คือ การสื่อสารและการเรียนรู้ ตั้งแต่เรื่องที่ย่อยๆ แต่สำคัญต่อการดำรงชีวิต เช่น สิ่งที่เป็นอาหาร หรือไม่ใช่อาหาร การต่อสู้กับอุปสรรคของการดำรงชีวิต เกิดแก่เจ็บตาย ฯลฯ ทำให้ความรู้ต่างๆ ไม่สูญหายไป นอกจากมนุษย์แตกต่างจากสัตว์ในมุมสรีระทางกายภาพ สมอ และร่างกายแล้ว ที่สำคัญยังมีการถ่ายทอดเรื่องราวจากอดีตสู่ปัจจุบัน ทำให้สามารถนำความรู้ต่างๆ นั้นมาใช้ประโยชน์ เรียนรู้การอย่างร่วมกันในสังคม ตลอดจนใช้คาดการณ์ล่วงหน้าได้ และอีกสิ่งหนึ่งที่จำเป็นคือ กฎกติกาในการอยู่ร่วมกันในสังคม ท่ามกลางความแตกต่างของแต่ละสังคม แต่มีความเหมือนกันที่มีกฎระเบียบ แม้จะมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน

อาจารย์ด้านการสื่อสารเคยกล่าวไว้ว่า การศึกษาความรู้ในอดีตเปรียบได้กับการเหนี่ยวคันธนูไปด้านหลังเพื่อยิงลูกศรไปข้างหน้า ลูกธนูจะพุ่งไปข้างหน้าได้เร็ว แรง และไกลมากเพียงใด ขึ้นอยู่กับการเหนี่ยวสายไปข้างหลังให้ตึงสนิที่สุด การตั้งมั่นของวงแขน และตั้งขนานไปกับแรงดึงดูดของโลก เช่นเดียวกัน เนื่องจากมนุษย์เป็นผู้มีสติปัญญาอันชาญฉลาด จึงมีหลากหลายวิธีในการคิด การพูด การเขียน การอ่าน ความหมายในหลักฐานที่ปรากฏ ไม่ว่าจะ เป็นเสื้อผ้า สิ่งของ เครื่องใช้ เพื่อสื่อสารให้ทราบเรื่องราวความหมายในอดีต วิธีการหนึ่งที่จะหยิบยกมากล่าวไว้วันนี้ คือ การศึกษาจากหลักฐานที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร

การสร้างกฎระเบียบ ถือเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการอยู่ร่วมกันในสังคม และเนื่องจากมนุษย์มักนิยมอยู่รวมกันเป็นสังคม จึงเห็นได้ว่า มีกฎระเบียบต่างๆ อยู่มากมายทั้งที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร กฎระเบียบหนึ่งที่เป็นทางการและเป็นลายลักษณ์อักษรที่ทุกคนรู้จักกันดี คือ “กฎหมาย” โดยที่ธรรมชาติของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ เมื่อกาลเวลาผ่านไป เรามักจะเห็นการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเพื่อให้เหมาะสมกับความต้องการและสภาพการณ์ตามบริบทสังคม การศึกษาเนื้อหากฎหมายในอดีต จึงถือเป็นการศึกษาข้อมูลที่เป็นหลักฐานลายลักษณ์อักษรที่แสดงถึงวิวัฒนาการความคิดในการควบคุมสังคมมนุษย์ สะท้อนถึงการสั่งสมความรู้และประสบการณ์ที่แตกต่างกันในแต่ละยุคสมัย

จากการศึกษาด้านการสื่อสารของผู้เขียนพบว่า กฎหมายของราชการไทยในอดีตมักจะเป็นการรักษาบรรทัดฐานของสังคม โดยบัญญัติข้อห้าม และการลงโทษไว้อย่างรุนแรง ด้วยอิทธิพลของความคิด หรือมุมมองต่อมนุษย์แบบหนึ่งในสมัยนั้น แต่เมื่อยุคสมัยเปลี่ยนแปลงไป เช่นยุคปัจจุบัน กฎหมายมีการเปลี่ยนแปลงไปทางด้านการส่งเสริมวินัยเชิงบวกหรือมีการให้รางวัลมากขึ้น ความรุนแรงของถ้อยคำการลงโทษลดลง เห็นได้ชัดดังเช่นการกำหนดเรื่องวินัยและจรรยาข้าราชการในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งปรากฏข้อห้ามและบทลงโทษต่างๆ มากมายในอดีต แต่ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นการส่งเสริม ให้รางวัล

มากขึ้น และยังคงปรากฏเจตนารมณ์อันเป็นสาระสำคัญบางข้อที่ต้องการให้คงอยู่และเป็นรากฐานของกฎหมาย ล่าสุดปรากฏอยู่ในประมวลจริยธรรมของข้าราชการ ฉบับที่เพิ่งจะประกาศเป็นมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2552 นี้

เนื้อหาสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในประมวลจริยธรรม มี 10 ประการด้วยกัน คือ

1. ข้าราชการต้องยึดมั่นในจริยธรรมและยืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้องและเป็นธรรม
2. ข้าราชการต้องมีจิตสำนึกที่ดีและความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ เสียสละ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้
3. ข้าราชการต้องแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ ยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน
4. ข้าราชการต้องละเว้นจากการแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบโดยใช้ตำแหน่งหน้าที่ และไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม
5. ข้าราชการต้องเคารพและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างตรงไปตรงมา
6. ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม เป็นกลางทางการเมือง ให้บริการแก่ประชาชนโดยมีอัธยาศัยที่ดีและไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม
7. ข้าราชการต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการอย่างเคร่งครัดและรวดเร็ว ไม่ถ่วงเวลาให้เนิ่นช้าและใช้ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการดำเนินงานเพื่อการในหน้าที่ และให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง ทันการณ์ และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง
8. ข้าราชการต้องมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษาคุณภาพและมาตรฐานแห่งวิชาชีพโดยเคร่งครัด
9. ข้าราชการต้องยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
10. ข้าราชการต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการดำรงตน รักษาชื่อเสียงและภาพลักษณ์ของราชการโดยรวม

โดยภาพรวมของประมวลจริยธรรมดังกล่าว เน้นการสร้างพฤติกรรมที่เป็นแบบอย่างเพื่อให้ข้าราชการพลเรือนทั่วประเทศยึดมั่นในจริยธรรมและขับเคลื่อนงานราชการอย่างมีจริยธรรมตามความต้องการของสังคม โดยให้ ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ในการดูแล มีการตั้งคณะกรรมการจริยธรรมและกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ประกันความเป็นอิสระและเที่ยงธรรม มิให้มีการกลั่นแกล้ง ตลอดจนส่งเสริมจริยธรรม โดยมีการยกย่องและประเมินผลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมดังกล่าวเพื่อใช้ในการประกอบการเลื่อนขั้นเงินเดือน ตำแหน่ง

แม้ผู้เขียนไม่ได้มีส่วนในการร่างประมวลจริยธรรมดังกล่าว แต่เมื่ออ่านประมวลจริยธรรมแล้ว ทำให้คาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่า หากข้าราชการทุกคนยึดถือปฏิบัติจะทำให้เกิดภาพของสังคมข้าราชการที่ดี มีความน่าเชื่อถือและทำให้ข้าราชการเป็นอาชีพที่น่าภาคภูมิใจ ถือเป็น การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของข้าราชการพลเรือนในยุคนี้ และเชื่อว่าจะเป็นภาพความฝันของทุกคนที่สามารถจะเป็นความจริงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่กำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามประมวลจริยธรรมอย่างจริงจัง ซึ่งถือเป็นสิ่งที่น่าจับตา

นอกเหนือจากที่มีการเปลี่ยนชื่อเรียกตำแหน่งของข้าราชการ การประเมินผลแบบใหม่หลังจากการยกเลิกระบบจำแนกตำแหน่งแบบซีเดิมเป็นระบบแท่ง แต่อย่างไรก็ตาม การประเมินผลตามประมวลจริยธรรมนี้ยังต้องอาศัยการตีความหมาย หรือการแปลความหมายในถ้อยคำของบุคคล ซึ่งเป็นการใช้อัตวิสัยเป็นสำคัญ ทำให้อาจเกิดปัญหาในการเข้าใจความหมายของคำ โดยเฉพาะคำว่าจริยธรรม ซึ่งเป็นคำที่คนอาจเข้าใจอย่างลึกซึ้ง ทำให้แปลความไม่ตรงกันทั้งความหมายโดยตรงและความหมายโดยนัย อันมีรากฐานมาจากความเชื่อที่แตกต่างกัน อาจมีการตีความหมายแตกต่างกัน หรืออาจตีความผิดพลาดจากความเป็นจริง จึงจำเป็นต้องมีการแสดงเหตุผลเพื่อให้มีการได้รับการยอมรับและเข้าใจจากทุกฝ่าย การสื่อสารจึงเป็นเรื่องจำเป็นในกระบวนการนี้ ในการทำให้มีความถูกต้องทั้งเนื้อหาในแง่ความหมายที่เป็นอยู่ และในแง่รูปแบบที่มีความแม่นยำ สามารถทำการตรวจพิสูจน์ได้อย่างไม่มีอคติ มีความรอบคอบในการให้เหตุผลให้เกิดการยอมรับอย่างเป็นเอกฉันท์ เพื่อลดปัญหาของการใช้อัตวิสัย ที่อาจจะถูกโยงเข้าสู่คำถามที่ยังไม่มีคำตอบว่า แม้จะมีระบบตรวจสอบที่ดีแล้ว ใครจะมาเป็นผู้ตรวจสอบเหนือผู้ตรวจสอบอีกชั้นหนึ่ง

นอกจากนั้น การกำหนดเรื่องจริยธรรมไว้ในกฎหมาย แสดงให้เห็นชัดเจนว่าสังคมมีความต้องการหรือเรียกร้องเกี่ยวกับจริยธรรม เนื่องจากยุคปัจจุบันเป็นยุคที่รับฟังความเห็นจากสังคมเป็นหลัก กฎหมาย เป็นข้อตกลงร่วมกันที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากสังคมส่วนใหญ่ การเรียนรู้จากกฎหมายได้มีการเรียนรู้อุดมการณ์ของชาติและอุดมการณ์ประชาธิปไตยที่สอดแทรกอยู่ อันเป็นสิ่งที่ข้าราชการและรัฐบาลต้องการรักษาบรรทัดฐานของสังคมให้ฝังรากลึกและหล่อหลอมความเป็นเอกภาพเป็นเนื้อเดียวกัน

อันที่จริงสังคมมนุษย์ในอดีตและปัจจุบันไม่ได้มีความต้องการแตกต่างกันมากนัก มนุษย์ไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติใดต่างก็แสวงหาความสุขสงบ สุข ความสามัคคี และความเจริญก้าวหน้า แต่สถานการณ์ที่แตกต่างกันต่างหากจึงทำให้มีวิธีการต่อสู้ที่แตกต่างกัน ผู้คนที่มีความเชี่ยวชาญที่แตกต่างกัน มีแนวคิด วิธีการสื่อสารที่แตกต่างกัน มีผู้นำที่มีอัจฉริยะแตกต่างกัน จึงต้องมีการสร้างเครื่องมือในการต่อสู้กับปัญหาต่างๆ ที่แตกต่างกัน และที่สำคัญคือทำให้ทุกคนยอมรับเครื่องมืออันนั้น เพื่อนำไปสู่การให้สังคมเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องและรับรู้ถึงความหมายแห่งคุณค่าในสังคม

อย่างไรก็ตาม คุณค่าของการทำหน้าที่สื่อสารของกฎหมาย ทำให้เกิดการรับรู้ ความคาดหวัง หากแต่ในอีกมุมมองหนึ่ง อาจมองเลยไปที่ประเด็นการที่กฎหมายเปิดโอกาสให้อิสระแก่ข้าราชการในการต่อสู้โดยรวมตัวเป็นสหภาพ ชมรมต่างๆ แล้ว กฎหมายยังให้อำนาจต่อรองแก่ผู้บังคับบัญชาในการประเมินจริยธรรม จึงอาจเป็นความพยายามในการสร้างความเข้มแข็งและดึงความเชื่อมั่นกลับสู่ภาครัฐและภาคราชการ ด้วยกลไกการต่อสู้และต่อรองที่หวังว่าคงไม่เป็นการสร้างแรงกดดัน แต่จะเป็นการทำงานร่วมกันเพื่อสร้างการเปลี่ยนแปลงวิถีราชการไปในทางที่ดี

โดย ดร.ชนิษฐา สารพิมพ์ (24 ตุลาคม 2552)

ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงาน ก.พ.

ลงเผยแพร่ เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2552 มติชนสุดสัปดาห์

