

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จริยธรรมข้าราชการเป็นประเด็นสำคัญมากที่สุดเรื่องหนึ่งของการศึกษาศาสนา-
วิชารัฐประศาสนศาสตร์ ในการบริหารรัฐกิจข้าราชการจะต้องมีจริยธรรม หากไม่แล้ว
การปฏิบัติราชการย่อมล้มเหลว วิธีการเสริมสร้างจริยธรรมให้แก่หน่วยงานทางปกครอง
และเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบจะใช้เพียงวิธีการฝึกอบรม
ประชาสัมพันธ์ หรือออกหนังสือเชิญชวนอาจจะไม่บังเกิดผลเท่าที่ควร ดังนั้น วิธีการ
ที่จะก่อให้เกิดจริยธรรมที่เป็นรูปธรรมคงต้องใช้วิธีบังคับโดยกฎหมายและการควบคุม
ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ธานินทร์
กรัยวิเชียร และสุเมธ ตันติเวชกุล, 2549, หน้า 33-34)

ปัญหาสำคัญด้านจริยธรรมที่เกิดขึ้นในประเทศประเทศไทยคือ ปัญหาความ-
ไม่ซื่อสัตย์สุจริต ปฏิบัติหน้าที่ไม่โปร่งใส ไม่สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นสาเหตุหลัก
ของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผลพวง
จากการที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐทำให้เกิดต้นทุนที่สูง
มากกว่าที่ควรจะเป็นในการพัฒนาประเทศ

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐของประเทศไทยไม่ได้ส่งผลกระทบเฉพาะเรื่อง
ภายในประเทศเท่านั้น ยังส่งผลถึงภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศด้วย โดย Internet Center
for Corruption Research ซึ่งศึกษาเรื่องความโปร่งใสระหว่างประเทศ (transparency
international) เป็นผู้นำในการต่อต้านการคอร์รัปชันระหว่างประเทศได้ทำการสำรวจ
เกี่ยวกับการรับรู้เรื่องคอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกระบุว่า ในปี พ.ศ. 2553
ประเทศไทยมีค่าดัชนีการรับรู้เรื่องการคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index--CPI)

เท่ากับ 3.5 คะแนน จากคะแนนเต็ม 10 คะแนน อยู่ในลำดับที่ 78 (อยู่ในลำดับเดียวกันกับประเทศ จีน โคลัมเบีย กรีซ เลโซโท เปรูและเซอร์เบีย) จากจำนวน 178 ประเทศ เป็นคะแนนที่ดีกว่าปี พ.ศ. 2552 ซึ่งประเทศไทยได้คะแนน 3.3 คะแนน อยู่ในลำดับที่ 84 จากจำนวน 180 ประเทศทั่วโลก หรือลำดับที่ 4 ในกลุ่มประเทศอาเซียน (รองจากประเทศสิงคโปร์, บรูไนและมาเลเซีย ตามลำดับ) (Transparency International, 2010)

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่าสถานการณ์เรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐหรือในหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา นับว่าอยู่ในภาวะทรงตัวและมีแนวโน้มอาจจะถดถอย แม้ว่าจะได้มีการปฏิรูปทางการเมืองครั้งสำคัญ โดยได้ตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ขึ้นมา ซึ่งเป็นครั้งแรกที่ได้บัญญัติให้มีหลายองค์การทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ข้าราชการ หน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่มีองค์การหนึ่งซึ่งถือว่าเป็นนวัตกรรมใหม่สำหรับประเทศไทยที่ได้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ภายหลังจากที่ได้มีการกระทำคำสั่งทางปกครองแล้ว นั่นคือ ศาลปกครอง ซึ่งคาดหวังว่าจะเป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้เกิดความโปร่งใส ทำให้ปัญหาการทุจริตเบาบางลง ทั้งนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาคดีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ศาลปกครองจะทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย จะใช้อำนาจนอกเหนือกฎหมายกำหนดไม่ได้ จะกระทำการตามอำเภอใจไม่ได้ ซึ่งก็น่าจะช่วยให้เกิดความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น

ในบรรดาองค์การตรวจสอบฝ่ายปกครองทั้งหลาย ศาลปกครองน่าจะเป็นองค์การตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพราะค่านิยมของคนไทยทั่ว ๆ ไปจะให้ความเคารพ ยำเกรง ให้เกียรติ และยอมรับผลแห่งคำพิพากษาของศาล อีกทั้งยังเชื่อถือในหลักการและกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี กล่าวคือ (วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, 2544, หน้า 56)

1. ศาลหรือองค์การตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลใด ๆ ทั้งสิ้น
2. เมื่อราษฎรได้ยื่นคำฟ้องอย่างถูกต้อง ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาและพิพากษาคดี ดังนั้นราษฎรจึงได้รับหลักประกันในการร้องขอความเป็นธรรมซึ่งหลักประกันข้อนี้จะไม่พบในการควบคุมฝ่ายปกครองของระบบอื่น
3. วิธีการพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างเปิดเผยและเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาสืบสนับสนุนและหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของตนเอง และฝ่ายตรงข้ามได้อย่างเต็มที่
4. มีการบังคับให้ศาลต้องแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นเหตุผลในการวินิจฉัยข้อพิพาทไปทางใดทางหนึ่งให้ปรากฏแก่คู่ความและสาธารณชนทั่วไป อันเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่าศาลจะไม่พิพากษาคดีตามอำเภอใจ

หลักประกันสำคัญยิ่งอีกประการหนึ่งคือ มีการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยบัญญัติว่าคำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับ นับตั้งแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไข กลับหรือคดีเสีย และให้สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง (มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542)

ศาลปกครอง เริ่มเปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2544 นับถึงปัจจุบัน (เมษายน 2554) เป็นเวลากว่า 9 ปีแล้ว มีคดีซึ่งประกอบด้วยคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ดำเนินการแล้วเสร็จทั้งสิ้นนับถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2553 จำนวนทั้งสิ้น 4,326 คดี ซึ่งต้องถือว่ามีผลงานเป็นจำนวนมากพอสมควร ดังตารางที่แสดงข้างล่าง (อัคราทร จุฬารัตน, 2549, หน้า 203)

ตาราง 1

สถิติคดีแล้วเสร็จของศาลปกครองสูงสุด จำแนกตามกระทรวงและหน่วยงานเทียบเท่า
กระทรวง ที่ถูกฟ้องคดี ตั้งแต่เปิดทำการจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2553

กระทรวงและหน่วยงานเทียบเท่ากระทรวง	จำนวนคดี	คิดเป็นร้อยละ
สำนักนายกรัฐมนตรี	260	6.01
กระทรวงกลาโหม	83	1.91
กระทรวงการคลัง	286	6.61
กระทรวงการต่างประเทศ	6	0.13
กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	22	0.50
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	13	0.30
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	520	12.02
กระทรวงคมนาคม	562	12.99
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	57	1.31
กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	6	0.13
กระทรวงพลังงาน	17	0.39
กระทรวงพาณิชย์	70	1.61
กระทรวงมหาดไทย	1,456	33.65
กระทรวงยุติธรรม	107	2.47
กระทรวงแรงงาน	50	1.15
กระทรวงวัฒนธรรม	22	0.50
กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	8	0.18
กระทรวงศึกษาธิการ	560	12.94
กระทรวงสาธารณสุข	160	3.69
กระทรวงอุตสาหกรรม	61	1.41
รวม	4,326	100.00

ที่มา. จาก สถิติคดีแล้วเสร็จของศาลปกครองสูงสุด จำแนกตามกระทรวงและหน่วยงาน
เทียบเท่ากระทรวงที่ถูกฟ้องคดี ตั้งแต่เปิดทำการจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2553, โดย
สำนักงานศาลปกครอง, 2554ข, กรุงเทพมหานคร: ผู้แต่ง.

อย่างไรก็ตามสถานการณ์เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทยกลับไม่ดีขึ้นหรือมีแนวโน้มลดถอยดังได้กล่าวแล้วข้างต้น ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ผู้วิจัยสงสัยว่าการมีอยู่ของศาลปกครองและคำตัดสินของศาลปกครองจะมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงหรือส่งผลไปถึงการเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการได้หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อได้พิจารณาถึงหลักความโปร่งใสและความสามารถตรวจสอบได้ซึ่งเป็นตัวชี้วัดสำคัญของการมีจริยธรรมตามนัยของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 78(3) ที่ระบุเรื่องเกี่ยวกับจริยธรรมให้ข้าราชการปฏิบัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้”

นอกจากนั้น เมื่อได้สำรวจสถิติคดีที่มีการฟ้องร้องและตัดสินโดยศาลปกครองสูงสุดแล้วเห็นได้ว่า กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่ถูกฟ้องคดีมากที่สุด กล่าวคือ กระทรวงมหาดไทยมีคดีจนถึงชั้นศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาและคำสั่งเป็นจำนวน 1,456 คดี คิดเป็นร้อยละ 33.65 ของคดีที่แล้วเสร็จนับตั้งแต่เปิดศาลปกครองมาจนถึงสิ้นปี พ.ศ. 2553 อีกทั้งยังเป็นกระทรวงที่มีความเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนมากที่สุด มีกรมต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก มีหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุขให้แก่ประชาชนและโดยเฉพาะอย่างยิ่งยังเป็นกระทรวงหลักที่กฎหมายได้มอบหมายให้เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของกระทรวง ทบวง กรมอื่นในภูมิภาค นั่นคือ ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดและตำแหน่งนายอำเภอ

ปัญหาของส่วนราชการในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันอีกประการหนึ่งคือ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องจริยธรรมการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ซึ่งอาจเป็นเพราะการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติในเรื่องนี้ไม่ชัดเจนไม่เป็นรูปธรรมเพียงพอ จึงทำให้ผู้วิจัยสงสัยอยากทราบว่าส่วนราชการ โดยเฉพาะ กระทรวงมหาดไทยได้มีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวอย่างไรหรือไม่ เพียงใด

ประการสำคัญที่น่าสนใจคือ เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาออกมาแล้ว ส่วนราชการได้มีแนวปฏิบัติหรือวิธีการอย่างไรหรือไม่ และจะมีจริยธรรมในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ได้มากน้อยเพียงใดหรือไม่ อย่างไรและส่งผลให้เกิดเป็นรูปธรรมในการเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการ ได้มากน้อยเพียงใดหรือไม่

ผู้วิจัยเชื่อว่าปัญหาทั้งหลายนั้นหากได้มีการศึกษา วิเคราะห์อย่างลึกซึ้งแล้วจะสามารถนำผลการศึกษามาทำข้อเสนอแนะ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานราชการ การศึกษาและวิชาการ รวมทั้งเพื่อกำหนดแนวปฏิบัติ ของประเทศชาติต่อไป

คำถามในการวิจัย

จากปัญหาและข้อสงสัยทั้งหลายดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้ ผู้วิจัยตั้งคำถามในการวิจัย (research questions) ดังนี้

“คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดจะเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยด้านการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้หรือไม่ อย่างไร”

จากคำถามหลัก นำมาสู่การตั้งคำถามย่อย (sub-questions) ได้ดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทยกระทำการไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือกระทำการอื่นใด โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กระทำการละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นและดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถเสริมสร้างจริยธรรมในกระทรวงมหาดไทยในมิติ

1. ด้านการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส ได้หรือไม่ อย่างไร
2. ด้านการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ได้หรือไม่ อย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์ของการวิจัยเรื่อง การเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการใน กระทรวงมหาดไทยโดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด: ศึกษากรณีการปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้มีดังนี้

1. เพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง
2. เพื่อศึกษาจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส (transparency) และสามารถตรวจสอบได้ (accountability)
3. เพื่อศึกษาผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในการเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ใน กระทรวงมหาดไทย

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัย ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา
 - 1.1 ศึกษาความเป็นมา โครงสร้าง อำนาจ หน้าที่และภารกิจของศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รวมทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542
 - 1.2 ศึกษาจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยเฉพาะมิติด้านการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้เท่านั้น
 - 1.3 ศึกษาผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดต่อการเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยโดยศึกษาในมิติด้านการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

2. ขอบเขตด้านพื้นที่

กรมและส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงมหาดไทยทั้งหมด เป็นหน่วยศึกษา (unit of analysis) จำนวน 8 กรม ประกอบด้วย

2.1 สำนักงานรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย

2.2 สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

2.3 กรมการปกครอง

2.4 กรมการพัฒนาชุมชน

2.5 กรมที่ดิน

2.6 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

2.7 กรมโยธาธิการและผังเมือง

2.8 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

3. ขอบเขตด้านระยะเวลา ศึกษาระหว่าง ปี พ.ศ. 2553 - พ.ศ. 2554

นิยามศัพท์เฉพาะ

นิยามศัพท์เฉพาะสำหรับการวิจัยครั้งนี้ เพื่อสื่อให้ผู้อ่านมีความเข้าใจตรงกันกับผู้วิจัย ดังนี้

1. การเสริมสร้าง หมายถึง การเพิ่มพูนให้ดีขึ้นหรือให้มั่นคงยิ่งขึ้น

2. จริยธรรมของส่วนราชการ หมายถึง จริยธรรมของกรมหรือและส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงมหาดไทยเฉพาะในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

3. ความโปร่งใส (transparency) หมายถึง การดำเนินงานของกระทรวงมหาดไทยมีความโปร่งใสด้านโครงสร้าง ด้านการให้ข้อมูล ด้านการให้โทษที่ชัดเจน และด้านการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลข่าวสารของกระทรวง

4. ความสามารถตรวจสอบได้ (accountability) หมายถึง การดำเนินงานของ กระทรวงมหาดไทย มีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน มีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน ให้แก่ข้าราชการและพนักงานเจ้าหน้าที่ของกระทรวงทุกคน มีระบบติดตามและ ประเมินผลและมีแผนสำรอง

5. ศาลปกครอง หมายถึง องค์การที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีอำนาจ พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง อันเป็นคดีที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยกันเอง

ศาลปกครอง แบ่งเป็น 2 ชั้นศาล คือ

1) ศาลปกครองชั้นต้น (ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค)

2) ศาลปกครองสูงสุด

6. ศาลปกครองสูงสุด หมายถึง องค์การที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มีอำนาจพิจารณา พิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเป็นคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของ ศาลปกครองชั้นต้น คดีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด คดีพิพาท เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

7. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายถึง คำพิพากษาที่มาจากการวินิจฉัยของ องค์คณะตุลาการศาลปกครองสูงสุดและให้เป็นที่สุดจะอุทธรณ์ฎีกาใด ๆ ต่อไปอีกไม่ได้ ซึ่งต้องบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

8. คดีปกครอง หมายถึง คดีที่จะต้องฟ้องและดำเนินคดีในศาลปกครองซึ่งได้แก่ บรรดาข้อพิพาททั้งหลายระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน โดยพิพาทกันในเรื่อง เกี่ยวกับกฎ คำสั่งหรือการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การละเลยต่อ หน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร การกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบ อย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น และ สัญญาทางปกครอง

9. การกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมาย หมายถึง การออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดอันเนื่องจากการทำการ โดย (1) ไม่มีอำนาจ (2) นอกเหนืออำนาจ (3) ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (4) ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ (5) ไม่สุจริต (6) เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม (7) เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น (8) สร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร (9) เป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ

10. การละเลยต่อหน้าที่ หมายถึง การที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกลับละเลยเพิกเฉยจนก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้อง

11. การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หมายถึง การที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดซึ่งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่นั้นแล้วแต่การปฏิบัติหน้าที่นั้นล่าช้าเกินสมควรจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้เกี่ยวข้อง

12. การกระทำละเมิด หมายถึง การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการตามกฎหมายหรือการละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร แล้วไปก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย จนต้องมีการชดเชยค่าเสียหาย

13. สัญญาทางปกครอง หมายถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

14. คำสั่งทางปกครอง หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

15. กฎ หมายถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติของท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

16. หน่วยงานทางปกครอง หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐและให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

17. เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง

17.1 ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง

17.2 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลและ

17.3 บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐตาม 17.1 หรือ 17.2

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาถึง การเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยโดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด: ศึกษากรณีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ผลการวิจัยจะอำนวยประโยชน์อย่างยิ่งต่อการเสริมสร้างจริยธรรมให้แก่ส่วนราชการ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยมี ดังนี้

1. ทำให้ทราบถึงการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง
2. ทำให้ทราบถึงจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส (transparency) และสามารถตรวจสอบได้ (accountability)

3. ทำให้ทราบถึงผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในการเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยทั้งในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้