

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัยเรื่อง การเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยโดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด: ศึกษากรณีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ผู้วิจัยได้นำเสนอแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับจริยธรรม
2. ทฤษฎีทางจิตวิทยาเกี่ยวกับจริยธรรม
 - 2.1 ทฤษฎีพัฒนาการทางจริยธรรมของโคลเบอร์ก (Kohlberg)
 - 2.2 ทฤษฎีต้นไม้อจริยธรรมของควงเคื่อน พันธุมนาวิน
3. แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรมของข้าราชการ
 - 3.1 ปรัชญาตะวันตกว่าด้วยจริยธรรมของข้าราชการ
 - 3.2 ปรัชญาศาสนาว่าด้วยจริยธรรมของข้าราชการ
4. แนวคิดความโปร่งใส (transparency)
5. แนวคิดความสามารถตรวจสอบได้ (accountability)
6. แนวคิดการควบคุมฝ่ายปกครอง
7. แนวคิดว่าด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจ
8. แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์การตุลาการ (ศาลปกครอง)
9. แนวคิดหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง
10. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง



สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ	
วันที่.....	ห้องสมุดฯ 2 ก.ค. 2555
เลขทะเบียน.....	246772
เลขเรียกหนังสือ.....	

แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรม

การพัฒนาประเทศจำเป็นต้องมีประชาชนที่มีความรู้และมีจริยธรรมสูงทั้งในองค์การภาคเอกชนและองค์การของรัฐ โดยเฉพาะจริยธรรมในการทำงานซึ่งหมายถึงระบบความดีละเว้นชั่วในเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทำงาน โดยเฉพาะการทำงานภาครัฐซึ่งเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของมหาชน จำเป็นต้องเน้นในด้านจริยธรรมของข้าราชการให้มากขึ้น (ดวงเดือน พันธุมนาวิน, 2543, หน้า 117) จริยธรรมของการบริหารงานภาครัฐ โดยเฉพาะการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่ (new public administration) ถือว่าจริยธรรมเป็นหัวใจในการบริหารงานภาครัฐและเป็นคุณค่าหลัก (core value) ซึ่งควรที่จะอยู่ร่วมกับกฎหมาย และระบบการทำงานของราชการ รวมทั้งการมีข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญ จริยธรรมจึงถือเป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินชีวิตทั้งของปัจเจกบุคคลและสังคมในส่วนต่อไปจะเป็นการแสดงรายละเอียดที่เกี่ยวกับจริยธรรม ดังต่อไปนี้

จริยธรรม ความหมายในมิติต่าง ๆ

จริยธรรมมีความหมายหลากหลายตามทรรศนะมโนทัศน์ ของนักวิชาการและสาขาวิชาที่ศึกษาซึ่งอาจมีทั้งส่วนที่สอดคล้องและแตกต่างกันบ้าง ดังเช่น ความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 แยกพิจารณาคำว่า “จริยธรรม” เป็น “จริย” หมายถึง ความประพฤติหรือกิจที่ควรประพฤติ “ธรรม” หมายถึง คุณความดี ความยุติธรรม ความถูกต้อง กฎเกณฑ์ ซึ่งเมื่อรวมความแล้ว “จริยธรรม” หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ ศีลธรรมหรือกฎในการดำเนินชีวิต (ราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542) ซึ่งดูเสมือนว่ามีความเกี่ยวข้องกับมิติด้านศาสนา เช่นเดียวกับความหมายของธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ (2549ก, หน้า 103-104) ที่หมายถึง หลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติให้เกิดความเหมาะสมถูกต้องตามทำนองคลองธรรม ซึ่งน่าจะได้รับการหล่อหลอมมาจากหลักความเชื่อทางศาสนา ปทัสถานทางสังคม (social norm) ค่านิยมทางสังคม ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมในสังคมนั้น ๆ ความหมาย

ของจริยธรรมในนัยทางศาสนายังกล่าวไว้โดยท่านพุทธทาส ภิกขุ ที่กล่าวว่าจริยธรรม หมายถึง สิ่งที่ต้องประพฤติ ส่วนพระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต) เห็นว่าจริยธรรมมาจาก รากศัพท์ พรหมจรรย์ หมายถึง มรรค ส่วนความหมายของจริยธรรมในมิติด้านธุรกิจ หมายถึง ความสามารถที่จะสะท้อนค่านิยมในกระบวนการตัดสินใจว่ามีผลกระทบ อย่างไรต่อผู้มีส่วนได้เสีย (จินตนา บุญบงการ, 2547, หน้า 23-27)

ความหมายในเชิงกว้างของจริยธรรม อาจหมายถึง ศีลธรรมและกิริยาวาจา ตลอดจนความประพฤติที่ดีงามทั้งปวง จริยธรรมจึงรวมอยู่ในข้อปฏิบัติที่เรียกว่า วินัย จรรยาบรรณหรือมรรยาทด้วย (ไชยยศ เหมะรัชตะ, 2549, หน้า 6) และหมายถึง ความประพฤติอันพึงปฏิบัติต่อตนเอง ต่อผู้อื่นและสังคมเพื่อก่อให้เกิดความรุ่งเรือง เกษมสุขขึ้นในสังคมและสมาชิกของสังคม (ปราชญา กล้าผจญ, 2548, หน้า 314) หรือ หมายถึง ระบบการทำความดี ละเว้นความชั่ว (ดวงเดือน พันธุมนาวิน, 2543, หน้า 113) หรือหมายถึง หลักหรือหัวข้อแห่งความประพฤติปฏิบัติเพื่อก่อให้เกิดปรกติสุขในสังคม ไม่ให้มีการเอารัดเอาเปรียบกัน แต่ก่อก่อให้เกิดความมั่งคั่ง มั่นคงทั้งส่วนตนและผู้อื่น (ศ. ศิวรักษ์, 2550, หน้า 163)

แต่ความหมายของจริยธรรมเชิงปรัชญาอาจหมายถึง ประมวลข้อธรรมที่ทำให้ คน ๆ หนึ่งหรือคนประเภทหนึ่งเป็นคนดี หรือประมวลคุณธรรมอันพึงประพฤติปฏิบัติ (กิริติ บุญเจือ, 2551, หน้า 3) หรือหมายถึงความประพฤติตามค่านิยมที่พึงประสงค์ (วิทย์ วิศทเวทย์, 2523, หน้า 9)

ในขณะที่จริยธรรมในความหมายของนักจิตวิทยาเห็นว่า จริยธรรม เป็นลักษณะ และประสบการณ์ของมนุษย์ที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ในการให้ความร่วมมือ การจัดเตรียม ทางสังคมโดยมีหลักการของตนเองที่เกิดจากความเข้าใจในหลักแห่งความยุติธรรม และการแลกเปลี่ยนตอบแทนกันทางคุณงามความดี การเคารพปฏิบัติต่อกันในฐานะมนุษย์ ที่เท่าเทียมกัน (Piaget, 1960, p. 1) หรืออาจกล่าวได้ว่า จริยธรรมตั้งอยู่บนพื้นฐานของ ความยุติธรรม ถือเอาการกระจายสิทธิและหน้าที่อย่างเท่าเทียมกัน โดยมีได้หมายถึง กฎเกณฑ์ที่บังคับกันทั่วไป แต่เป็นกฎเกณฑ์ซึ่งมีความเป็นสากลที่คนส่วนใหญ่ยอมรับ ในทุกสถานการณ์ ไม่มีความขัดแย้ง เป็นอุดมคติ การมีจริยธรรมจึงเป็นการเคารพต่อ สิทธิและข้อเรียกร้องของบุคคลอย่างเสมอภาคกัน (Kohlberg, 1976, pp. 4-5) หรือ

ความหมายกว้าง ๆ ที่ว่า จริยธรรม เป็นชุดของกฎเกณฑ์หรือหลักการที่ช่วยให้บุคคล แยกแยะความถูกต้องออกจากความไม่ถูกต้องและประพฤติตนให้ถูกต้อง เพื่อให้เกิด ความภาคภูมิใจ รู้สึกผิดเมื่อประพฤติตนนอกกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ (Shaffer, 1996, p. 6)

ในทรรศนะของผู้วิจัยเห็นว่า จริยธรรมในความหมายของวัฒนธรรมตะวันตก จะมีนัยที่แตกต่างจากวัฒนธรรมตะวันตก กล่าวคือ ความหมายของจริยธรรมของ วัฒนธรรมตะวันตกจะมุ่งเน้นไปที่การกระทำความดีละเว้นความชั่วและมีความเชื่อทาง ศาสนาเข้ามาปะปนผสมผสานอยู่ ในขณะที่จริยธรรมในความหมายของวัฒนธรรม ตะวันตกจะมุ่งไปที่เรื่องราวของความยุติธรรม การเคารพซึ่งกันและกัน ความเสมอภาค เท่าเทียมกัน ซึ่งมีความหมายไปในเชิงค่านิยมที่หมายถึงแรงหรือพลังที่จะทำให้บุคคล หรือสังคมตัดสินใจหรือประเมินว่าพฤติกรรมหรือสิ่งใดดีแล้ว ควรไม่ควร ฟังประสงค์ ไม่ฟังประสงค์ ในบางครั้งก็ใช้คำว่าจริยธรรมหรือศีลธรรมในความหมายรวม ๆ แทนกัน ไปได้มีผู้ใช้สองคำหลังเสมอ เช่น Herbert A. Simon ในหนังสือ *Administrative Behavior* กับ Wayne A. R. Leys ในหนังสือ *Ethics for Policy Decisions* และ Paul H. Appleby ในหนังสือ *Morality and Administration* (ทินพันธุ์ นาคะตะ, 2544, หน้า 167)

จากความหมายที่ได้นำเสนอมาข้างต้นพอจะสรุปได้ว่า “จริยธรรม” (Ethics) หมายถึง แนวทางประพฤติปฏิบัติในทางที่ดี ที่สังคมยอมรับและเพื่อนำมนุษย์ไปสู่ จุดหมาย ซึ่งจริยธรรมอาจมาจาก ปรัชญา คำสอนในศาสนาหรือปทัสถานทางสังคม (social norm)

พัฒนาการของปรัชญาจริยธรรม

พัฒนาการของปรัชญาจริยธรรม (จริยะ) อาจแบ่งออกเป็น 5 กระบวนทัศน์ (paradigm) ดังต่อไปนี้ (กิริติ บุญเจือ, 2551, หน้า 42-46)

1. กระบวนทัศน์ดึกดำบรรพ์ มีทรรศนะว่ามนุษย์ในอดีตดึกดำบรรพ์มีลักษณะ ความประพฤติในทำนองคล้ายคลึงกัน โดยคนฉลาดจะพยายามดำเนินชีวิตและปฏิบัติ ตามผู้อยู่เบื้องบน โดยมีความเชื่อว่าผู้ที่ได้ดีในโลกนี้เพราะเบื้องบนพอพระทัยและรักษาสິงนี้ไว้เพื่อโลกหน้า

2. กระบวนทัศน์โบราณ แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มย่อย คือ

2.1 กลุ่มศาสนา จะมีการกำหนดมาตรการความประพฤติจากกฎเกณฑ์หรือคำสอนที่ศาสนาวางไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อความสุขในโลกนี้และโลกหน้า

มาตรการทางศาสนาที่แสดงถึงความประพฤติดีดังกล่าว เช่น ศาสนายูดาห์ ถือการปฏิบัติตามพระบัญญัติของพระยาห์เวห์อย่างเคร่งครัดตามตัวอักษร ศาสนาพราหมณ์ ถือการปฏิบัติหน้าที่ตามบรรณะที่เกิดขึ้นมา ศาสนาพุทธ ถือการเข้าใจถึงนบรลุนิพพานเป็นมาตรการ ศาสนาขงจื้อ ถือการเคารพตามลำดับญาติและตามตำแหน่งหน้าที่เป็นมาตรการความประพฤติ เป็นต้น ซึ่งบางครั้งเรียกว่า “วิมุตตินิยม” คือ การแสวงหาความหลุดพ้นจากความทุกข์ในโลกนี้เพื่อได้ความสุขถาวรในโลกหน้า

2.2 กลุ่มหาความสุขในโลกนี้ เป็นกลุ่มที่มีทรรศนะว่าความประพฤติดีคือการใช้ชีวิตในโลกนี้ให้ได้เปรียบที่สุดเพื่อเสพสุขให้มากที่สุด กลุ่มนี้อาจเรียก “สุขนิยม” (eudemonism) คือ กลุ่มผู้แสวงหาความสุขในโลกนี้เป็นสำคัญไม่สนใจโลกหน้า เช่น

- 1) ลัทธิซอฟิสม์ (Sophism) ถือว่าความดีคือ การทำตามที่ตนเองชอบ การฝืนทำสิ่งไม่ชอบคือ ความชั่ว
- 2) ลัทธิหรินิยม (Hedonism) ถือว่าพรุ่งนี้เป็นของไม่แน่นอนควรกอบโกยหาความสุขให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ในขณะที่ยังมีชีวิตอยู่
- 3) ลัทธิเอพิคิวเรียน (Epicureanism) คล้ายกับ ลัทธิหรินิยม (Hedonism) แต่มีแนวคิดว่าไม่ควรรีบกอบโกยเอาแต่ความสุขโดยไม่รู้จักประมาณ แต่ให้รู้จักประมาณตนในการหาความบันเทิงให้ได้นานที่สุดเท่าที่จะนานได้
- 4) ลัทธิสตออิก (Stoicism) ถือว่าความดี คือ การทำความพอใจกับสิ่งที่จำเป็นต่อชีวิตเท่านั้น การแสวงหาสิ่งไม่จำเป็นต่อชีวิตทำให้มีภาระ การสลัดทิ้งเสียจะมีความสุขกว่า
- 5) ลัทธิซินิก (Cynicism) ถือว่าความดี คือ การทำใจอุเบกขา วางเฉยและไม่รู้สึกว่ามีความต้องการอะไรเลย (ซินิกแปลว่าสุนัข สุนัขเป็นสัตว์ไม่รู้จักคุนอาหารไว้ใช้ในอนาคต หิวเมื่อใดจึงหากิน ไม่หิวไม่สนใจเก็บหรือหวงแหนไว้)

2.3 กลุ่มหาความรู้ ถือว่า “คุณธรรม คือ ความรู้” (virtue is knowledge)

กลุ่มนี้มีทฤษฎีที่ว่าคนมีความรู้จะแสวงหาความสุขที่เหมาะสมกับความเป็นมนุษย์ ทั้งในโลกนี้และโลกหน้า ซึ่งถือว่าเป็นความสุขที่แท้จริง กลุ่มนี้อาจเรียกว่า “ปัญญานิยม” (intellectualism) คือ กลุ่มผู้แสวงหาความรู้ ความฉลาดและปรีชาญาณ (ความรู้รอบรู้) ดังแนวคิดของปราชญ์เหล่านี้ เช่น

1) Socrates มีทฤษฎีว่ามนุษย์ทุกคนมีจุดหมายของชีวิตอยู่ที่การหาความรู้ หากแต่มีกิเลสทำให้ไขว้เขวจึงต้องกำจัดกิเลสควบคู่ไปกับการค้นคว้าหาความรู้พร้อม ๆ กัน ความรู้จึงเป็นสิ่งที่สอนกันไม่ได้ แต่แนะนำให้รู้แนวทางในการตัดกิเลสได้ ความรู้จึงจะเกิด

2) Plato มีทฤษฎีว่าจุดหมายของชีวิตอยู่ที่การหาความรู้ที่อยู่ในโลกแห่งมโนคติ (the world of ideas) เพราะความรู้ ความดีและความสุข เป็นสิ่งเดียวกัน

3) Aristotle มีทฤษฎีว่าจุดหมายของชีวิตอยู่ที่การหาความรู้โดยการถอดสิ่งสากล ซึ่งทุกอย่างสัมพันธ์กันเป็นระบบระเบียบชัดเจนออกจากสิ่งเฉพาะหน่วย ซึ่งจะนำไปสู่การมีชีวิตด้วยความกลมกลืน ทั้งภายในตัวเองและภายนอกในสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ

3. กระบวนทัศน์ยุคกลาง อยู่ในช่วงที่ศาสนาคริสต์และอิสลามอุบัติขึ้นในโลก ศาสนาทั้งสองมีการวางมาตรการความประพฤติที่ขึ้นอยู่กับการปฏิบัติตามพระเจ้า ซึ่งมีคำสอนให้รู้จักสละความสุขในโลกนี้บ้างเพื่อจะได้ความสุขที่สมบูรณ์ในสวรรค์ ถือว่าเป็นการให้ความสำคัญกับหลักความเชื่อและศรัทธาในการปฏิบัติตามแนวทางคำสอนของศาสนา

4. กระบวนทัศน์ยุคใหม่ จัดว่าเป็นยุคที่เกิดปัญหาทางปรัชญาจริยศาสตร์ว่าจะใช้อะไรเป็นหลักการสำหรับให้มนุษย์อยู่ร่วมกันในสังคมอย่างมีความสุขและสันติ โดยก้าวข้ามความเชื่อและความศรัทธาทางศาสนา ซึ่งมีแนวคิดที่สำคัญ 4 แนวคิด คือ

4.1 จริยธรรมแบบหน้าที่นิยม (deontologism) จะใช้ความสำนึกในหน้าที่เป็นหลักการดำเนินชีวิต โดยเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนมีความสำนึกในหน้าที่ในรูปของมโนธรรม ถ้าหาวิธีส่งเสริมให้ปฏิบัติอย่างจริงจัง สังคมจะสงบสุข นักปรัชญาที่สำคัญของแนวคิดนี้คือ อิมมานูเอล คานท์ (Immanuel Kant)

4.2 จริยธรรมแบบประโยชน์นิยม (utilitarianism) หรือประโยชน์ส่วนตนนิยม (egoistic utilitarianism) จะใช้ประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลักในการดำเนินชีวิต แนวคิดนี้เห็นว่าการใช้ความสำนึกในหน้าที่นั้นใช้ได้เฉพาะตัวเท่านั้นแต่ใช้ในสังคมไม่ได้ผล เพราะทุกคนมีความคิดว่าได้ว่าทำเพราะสำนึกในหน้าที่แล้วแต่อาจไม่ตรงกับความคิดที่แท้จริง จึงควรใช้หลักประโยชน์ส่วนตัวซึ่งจะตรงกับความต้องการของมนุษย์และควบคุมได้ โดยออกกฎหมายควบคุมการล่วงเกินผลประโยชน์ของผู้อื่นอย่างเคร่งครัด ถ้าทำได้ ทุกคนจะอยู่อย่างร่มเย็นเป็นสุข หลักการนี้ใช้ได้กับทุกศาสนาและทุกลัทธิ ผู้ที่ริเริ่มแนวความคิดนี้ได้แก่ เบนธัม (Bentham)

4.3 จริยธรรมแบบประโยชน์ส่วนรวมนิยม (altruistic utilitarianism) จะใช้ประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลักในการดำเนินชีวิต หากใช้แบบประโยชน์ส่วนตน คนฉลาดก็จะเอาเปรียบคนโง่ แม้จะมีกฎหมายบังคับก็ตาม การมุ่งหาผลประโยชน์ส่วนรวมจะทำให้ทุกคนอยู่ร่วมกันในสังคมด้วยความร่มเย็น ผู้ริเริ่มแนวความคิดนี้ได้แก่ สจ๊วต มิล (Stuart Mill)

4.4 จริยธรรมแบบสัมพัทธนิยมทางวัฒนธรรม (cultural relativism) จะใช้ประเพณีของแต่ละท้องถิ่นเป็นหลักในการดำเนินชีวิต นับว่าเป็นความพยายามที่จะรื้อฟื้นระบะประเพณีขึ้นมาใช้ใหม่นั้นเอง แนวคิดนี้เห็นว่าจริยธรรมแบบประโยชน์ส่วนรวมนิยม จะใช้ได้ผลก็ต่อเมื่อสมาชิกในสังคมมุ่งหาประโยชน์ส่วนรวมกันอย่างแท้จริง ไม่มีผลประโยชน์ส่วนตนแอบแฝง ซึ่งไม่น่าจะเกิดขึ้นได้เพราะคนมักเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมาก่อน ดังนั้นหลักการที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของมนุษย์คือ ให้แต่ละท้องถิ่นถือเอาประเพณีของตนเป็นหลัก เวสเทอร์มาร์ค (Watermark) เป็นผู้ริเริ่มแนวความคิดนี้

5. กระบวนทัศน์หลังนวยุค (post modern) แบ่งออกเป็นสองช่วงระยะเวลา คือ

5.1 เป็นช่วงระยะเวลาที่ค้นพบว่ายังสอนเรื่องจริยธรรม ความประพฤติของมนุษย์ก็ยิ่งเสื่อม เนื่องจากความคิดเป็นคุณค่าที่เกิดขึ้นจากการใช้ภาษา มิได้เป็นคุณค่าที่มีอยู่จริง เนื่องจากอิทธิพลของการเปลี่ยนความหมายในภาษาที่ใช้ เราจึงควรค้นคว้าให้เข้าใจการใช้ภาษาของมนุษย์เรา เมื่อเข้าใจว่าคุณค่าต่าง ๆ ล้วนแต่เป็นการยึดมั่นที่ไร้สาระทั้งสิ้น คนเราก็จะเลิกยึดถือคุณค่าทุกอย่าง ปัญหาต่าง ๆ ในสังคมก็จะหมดไป

ทุกคนก็จะอยู่อย่างแบ่งกันกินแบ่งกันใช้ เพราะไม่ยึดมั่นกับทุกสิ่ง ผู้ริเริ่มแนวความคิดนี้ได้แก่ แอร์ (Ayer) ลัทธินี้ได้ชื่อว่าลัทธิภาษาวิเคราะห์และจริยศาสตร์ที่ทำการค้นคว้าแบบนี้ได้ชื่อว่า อภิจริยศาสตร์ (metaethics)

5.2 แนวคิดแบบผสมผสาน โดยแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดในขณะนี้ก็คือ ใช้หลักการที่ดีทุกอย่างมาช่วยในการดำเนินชีวิต เช่นการให้การศึกษาอบรมช่วงวัยเด็กจนถึงวัยรุ่นหนุ่มสาวให้ใช้หลักการของมิล (Stuart Mill) สำหรับในช่วงวัยสูงอายุที่มีประสบการณ์ในชีวิตมามากให้ใช้ หลักการของคานท์ (Immanuel Kant) ส่วนในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายที่จะนำมาใช้ในการควบคุมจริยธรรมให้ใช้หลักการของเบนธัม (Bentham) ในเวลาเดียวกันก็ให้ความสำคัญแก่นขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามประจำท้องถิ่นให้ใช้หลักการดำเนินชีวิตของเวสเทอร์มาร์ค (Watermark) ยกย่องให้ความสำคัญ ศักดิ์สิทธิ์ และชักชวนให้ผู้มาใหม่เลื่อมใสเพื่อความเป็นปึกแผ่น ส่งเสริมทุกศาสนาให้มีบทบาทอย่างอิสระจากการเมือง ดังนี้ เป็นต้น (กิริติ บุญเจือ, 2551, หน้า 46) กล่าวคือไม่ควรละเลยหรือมองข้ามคุณค่าทางจริยธรรมในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งที่ทำให้ชีวิตมีความหมายแต่ควรใช้วิธีการเสวนากัน (dialogue) เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดและประสบการณ์ซึ่งกันและกัน เพื่อหาสิ่งที่ดีกว่าหรือเข้าใจหลักการต่าง ๆ ให้ลึกซึ้งมากขึ้น

โดยสรุป วิวัฒนาการของปรัชญาจริยธรรมมุ่งยกประเด็นเด่น ๆ ที่ค้นพบในแต่ละยุคแต่ละสมัยมาเสนอให้เห็นแนวทางดำเนินของความคิดทางปรัชญาจริยธรรม ซึ่งอาจมีการจำแนกแนวคิดปรัชญาทางจริยธรรมที่แตกต่างจากนี้อีกมากมาย ซึ่งผู้วิจัยประสงค์เพียงการแสดงให้เห็นที่มาของปรัชญาจริยธรรมหรือมโนทัศน์ทางจริยธรรมตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเป็นสังเขปเพื่อใช้ในการทำความเข้าใจกับการเสริมสร้างจริยธรรมโดยอาศัยองค์การทางตุลาการซึ่งอาจจัดอยู่ในแนวคิดของ สจ๊วต มิล คือ แนวคิดประโยชน์ส่วนรวมนิยม (altruistic utilitarianism) ทั้งนี้เพราะข้าราชการเป็นพนักงานของรัฐที่มุ่งทำงานเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับจริยธรรม

จริยธรรม เป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างและเลือกใช้ตั้งแต่สมัยดึกดำบรรพ์ ดังที่ปรากฏในกระบวนการค้นคว้าปรัชญาจริยธรรมตามที่กล่าวข้างต้นแล้วซึ่งว่าด้วยการแสวงหาความรู้และที่มาของความรู้ด้านจริยธรรม มาสู่การค้นหาแนวคิด ทฤษฎีจริยธรรมซึ่งมีอยู่อย่างหลากหลาย และหลากหลายสาขาวิชา ดังนั้นในส่วนต่อไปผู้วิจัยจะนำเสนอแนวคิด ทฤษฎีด้านจริยธรรมที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับการศึกษาครั้งนี้ ดังต่อไปนี้

ทฤษฎีทางจิตวิทยาเกี่ยวกับจริยธรรม

การที่ผู้วิจัยนำเสนอทฤษฎีทางจิตวิทยาที่เกี่ยวกับจริยธรรมเป็นเบื้องต้นเนื่องจากเห็นว่าการที่มนุษย์จะสร้างจริยธรรมได้นั้นเกิดมาจากปัจจัยด้านอายุและสถานภาพของบุคคลซึ่งจะเป็นการแสดงให้เห็นว่าการพัฒนาและส่งเสริมจริยธรรมของประชาชน และผู้ปฏิบัติงาน ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น มีปัจจัยใดบ้างที่เป็นปัจจัยเชิงจิตวิทยาที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะใช้ในการวิเคราะห์และค้นหาวิธีการพัฒนาจริยธรรมของบุคคลเหล่านั้นได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมต่อไป

จากการที่นักจิตวิทยาได้ศึกษาพฤติกรรมของมนุษย์พบว่าพัฒนาการด้านจริยธรรมของมนุษย์แยกได้เป็น 5 ขั้น เริ่มจากความไม่มีจริยธรรมคือ การทำเพื่อตนเอง การทำตามแบบแผนของกลุ่ม สังคม และการทำตามระเบียบ จนถึงขั้นสูงสุดคือ การทำอย่างมีเหตุผล มีสติสัมปชัญญะสูงสุดดังจะเห็นได้จากทฤษฎีพัฒนาการทางจริยธรรมดังต่อไปนี้ (ปราชญา กล้าผจญ, 2548, หน้า 159)

ทฤษฎีพัฒนาการทางจริยธรรมของโคลเบอร์ก (Kohlberg) โคลเบอร์ก (Kohlberg) ได้ศึกษาวิจัยพัฒนาการทางจริยธรรมตามแนวทฤษฎีของ พือาเจต์ (Piaget) แต่ได้ปรับปรุงระเบียบวิธีวิจัยและการวิเคราะห์ รวมทั้งได้ขยายกลุ่มตัวอย่างของการวิจัยในประเทศที่ต่างวัฒนธรรม ผลการวิจัยพบว่าพัฒนาการทางจริยธรรมได้รับอิทธิพลจากพัฒนาการของโครงสร้างทางความคิด ความเข้าใจเกี่ยวกับจริยธรรม การใช้เหตุผลเพื่อการตัดสินใจที่จะเลือกกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งจะแสดงให้เห็นถึงความเจริญของจิตใจ

ของบุคคล นอกจากนั้นยังค้นพบว่าการใช้เหตุผลเชิงจริยธรรมไม่ได้ขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ของสังคมใดสังคมหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นการใช้เหตุผลที่ลึกซึ้งยากแก่การเข้าใจยิ่งขึ้นตามลำดับของวุฒิภาวะทางปัญญา พัฒนาการทางจริยธรรมของโคลเบอร์กมีทั้งหมด 3 ระดับ ระดับละ 2 ขั้น คำอธิบายของระดับและขั้นต่าง ๆ ของพัฒนาการทางจริยธรรมของโคลเบอร์ก มีดังต่อไปนี้ (Kolhberg, 1976, pp. 4-12)

ระดับที่ 1 ระดับก่อนมีจริยธรรมหรือระดับก่อนกฎเกณฑ์ทางสังคม (preconventional level) ระดับนี้เด็กจะรับกฎเกณฑ์และข้อกำหนดของพฤติกรรมที่ “ดี” และ “ไม่ดี” จากผู้มีอำนาจเหนือตน เช่น บิดา มารดา ครู หรือเด็กโต จะพบในเด็กอายุ 2-10 ปี การใช้เหตุผลเชิงจริยธรรมระดับนี้จะคำนึงถึงผลที่ตนเองจะได้รับมากกว่าผู้อื่น โคลเบอร์ก แบ่งพัฒนาการทางจริยธรรมระดับนี้เป็น 2 ขั้น คือ

ขั้นที่ 1 การถูกลงโทษและการเชื่อฟัง (punishment and obedience orientation) เด็กจะยอมทำตามคำสั่งผู้มีอำนาจเหนือตนโดยไม่มีเงื่อนไขเพื่อไม่ให้ตนถูกลงโทษ ขั้นนี้เด็กจะแสดงพฤติกรรมเพื่อหลบหลีกการถูกลงโทษเพราะกลัวความเจ็บปวด ยอมทำตามผู้ใหญ่เพราะมีอำนาจทางกายเหนือตน โคลเบอร์ก อธิบายว่า ในขั้นนี้เด็กจะใช้ผลลัพธ์ของพฤติกรรมเป็นเครื่องชี้ว่าพฤติกรรมของตน “ถูก” หรือ “ผิด” เช่นถ้าเด็กถูกทำโทษก็จะคิดว่าสิ่งที่ตนทำ “ผิด” และจะพยายามหลีกเลี่ยงไม่ทำสิ่งนั้นอีก พฤติกรรมใดที่มีผลเป็นรางวัลหรือคำชม เด็กก็จะคิดว่าสิ่งที่ตนทำ “ถูก” และจะทำซ้ำอีกเพื่อหวังรางวัล

ขั้นที่ 2 กฎเกณฑ์เป็นเครื่องมือเพื่อประโยชน์ของตน (instrumental relativist orientation) อายุระหว่าง 7-10 ปี จะใช้หลักการแสวงหารางวัลและการแลกเปลี่ยน โดยจะเลือกทำตามความพอใจของตนและให้ความสำคัญกับการได้รับรางวัลทั้งทางวัตถุและทางจิตใจ โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องของสังคม โคลเบอร์ก อธิบายว่าขั้นนี้เด็กสนใจทำตามกฎข้อบังคับเพื่อประโยชน์หรือความพอใจของตน หรือทำดีเพื่อรางวัลตอบแทน ไม่ได้คิดถึงความยุติธรรมและความเห็นอกเห็นใจหรือความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ต่อผู้อื่น

ระดับที่ 2 ระดับจริยธรรมตามกฎเกณฑ์ทางสังคม (conventional level) พัฒนาการจริยธรรมในระดับนี้ บุคคลจะประพฤติตนตามความคาดหวังของผู้ปกครอง บิดามารดา กลุ่มที่ตนเป็นสมาชิกหรือของชาติเพราะเห็นว่าเป็นสิ่งที่ควรทำและถือว่าความซื่อสัตย์ ความจงรักภักดีเป็นสิ่งสำคัญ ทุกคนมีหน้าที่จะรักษามาตรฐานทาง

จริยธรรม โดยบุคคลจะปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของสังคมที่ตนเองอยู่ ตามความคาดหวังของครอบครัวและสังคม และในทางตรงข้ามเห็นว่าการทำความผิดของตนจะไม่ใช่ที่ยอมรับของผู้อื่น โดยสรุปบุคคลในขั้นนี้ อายุระหว่าง 11-16 ปี การตัดสินใจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งจะคำนึงถึงผู้อื่น คำนึงถึงสังคมและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ โดยแบ่งเป็น 2 ขั้น

ขั้นที่ 1 ความคาดหวังและการยอมรับในสังคม สำหรับ “เด็กดี” (interpersonal concordance of “good boy, nice girl” orientation) บุคคลจะใช้หลักการทำตามสิ่งที่ผู้อื่นเห็นชอบ ใช้เหตุผลเลือกทำในสิ่งที่กลุ่มยอมรับโดยเฉพาะเพื่อน ไม่เป็นตัวของตัวเอง คล้อยตามการชักจูงของผู้อื่น พบในวัยรุ่นอายุ 11-13 ปี โคลเบิร์ก อธิบายว่า พัฒนาการทางจริยธรรมขั้นนี้เป็นพฤติกรรมของ “คนดี” ตามมาตรฐานหรือความคาดหวังของบิดามารดาหรือเพื่อนวัยเดียวกัน พฤติกรรม “ดี” หมายถึง พฤติกรรมที่จะทำให้ผู้อื่นชอบและยอมรับหรือไม่ประพฤติผิดเพราะเกรงว่าพ่อแม่หรือผู้อื่นจะไม่ชอบ

ขั้นที่ 2 กฎและระเบียบ (law-and-order orientation) จะใช้หลักทำตามหน้าที่ของสังคม โดยปฏิบัติตามระเบียบของสังคมอย่างเคร่งครัด เรียนรู้การเป็นหน่วยหนึ่งของสังคม โดยปฏิบัติตามหน้าที่ของสังคมเพื่อดำรงไว้ซึ่งกฎเกณฑ์ในสังคม พบในอายุ 14-16 ปี โคลเบิร์ก อธิบายว่า เหตุผลทางจริยธรรมในขั้นนี้ ถือว่าสังคมจะอยู่ด้วยความมีระเบียบเรียบร้อยต้องมีกฎหมายและข้อบังคับ คนดีหรือคนที่มีพฤติกรรมถูกต้องคือคนที่ปฏิบัติตามระเบียบบังคับหรือกฎหมาย ทุกคนควรเคารพกฎหมาย เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความเป็นระเบียบของสังคม บุคคลจะรู้สึกว่าตนเองเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

ระดับที่ 3 ระดับจริยธรรมตามหลักการด้วยวิจารณญาณ หรือระดับเหนือกฎเกณฑ์สังคม (post-conventional level) พัฒนาการทางจริยธรรมระดับนี้ เป็นหลักจริยธรรมของผู้มีอายุ 20 ปี ขึ้นไป บุคคลจะตีความหมายของหลักการและมาตรฐานทางจริยธรรมด้วยวิจารณญาณก่อนที่จะยึดถือเป็นหลักของที่จะปฏิบัติตาม การตัดสินใจว่าอะไรผิด อะไรถูกเกิดจากวิจารณญาณของตนเองโดยใช้ความคิดไตร่ตรองอาศัยค่านิยมที่ตนเชื่อและยึดถือเป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจ กฎเกณฑ์ กฎหมาย ควรจะตั้งบน

หลักความยุติธรรม และเป็นที่ยอมรับของสมาชิกของสังคม และมีกฎเกณฑ์ของตนเอง ซึ่งพัฒนามาจากกฎเกณฑ์ของสังคมเป็นจริยธรรมที่เป็นที่ยอมรับทั่วไป แบ่งพัฒนาการระดับนี้เป็น 2 ขั้น คือ

ขั้นที่ 1 สัญญาสังคมหรือหลักการทำตามคำมั่นสัญญา (social contract orientation) บุคคลจะมีเหตุผลในการเลือกกระทำโดยคำนึงถึงประโยชน์ของคนหมู่มาก ไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น เคารพการตัดสินใจที่จะกระทำด้วยตนเอง ไม่ถูกควบคุมจากบุคคลอื่น มีพฤติกรรมที่ถูกต้องตามค่านิยมของตนและมาตรฐานของสังคม ถือว่ากฎเกณฑ์ต่างๆเปลี่ยนแปลงได้ โดยพิจารณาประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก พบได้ในวัยรุ่นตอนปลายและวัยผู้ใหญ่ โคลเบอร์ก อธิบายว่าขั้นนี้เน้นถึงความสำคัญของมาตรฐานทางจริยธรรมที่ทุกคนหรือคนส่วนใหญ่ในสังคมยอมรับว่าเป็นสิ่งที่ถูกสมควรที่จะปฏิบัติตาม โดยพิจารณาถึงประโยชน์และสิทธิของส่วนรวมก่อนที่จะใช้เป็นมาตรฐานทางจริยธรรม

ขั้นที่ 2 หลักการคุณธรรมสากล (universal ethical principle orientation) เป็นขั้นที่เลือกตัดสินใจที่จะกระทำโดยยอมรับความคิดที่เป็นสากล ขั้นนี้แสดงพฤติกรรมเพื่อทำตามหลักการคุณธรรมสากล โดยคำนึงความถูกต้องยุติธรรมยอมรับในคุณค่าของความเป็นมนุษย์ มีอุดมคติและคุณธรรมประจำใจ มีความยืดหยุ่นและยึดหลักจริยธรรมของตนอย่างมีสติ ด้วยความยุติธรรมและคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน เคารพในความเป็นมนุษย์ของแต่ละบุคคล ละอายและเกรงกลัวต่อบาป พบในวัยผู้ใหญ่ที่มีความเจริญทางสติปัญญา โคลเบอร์ก อธิบายว่า ขั้นนี้เป็นหลักการมาตรฐานจริยธรรมสากล เป็นหลักการเพื่อนมนุษย์ธรรม เพื่อความเสมอภาคในสิทธิมนุษยชนและเพื่อความยุติธรรมของมนุษย์ทุกคน ในขั้นนี้สิ่งที่ “ถูก” และ “ผิด” เป็นสิ่งที่ขึ้นอยู่กับมโนธรรมของแต่ละบุคคลที่เลือกยึดถือ

อนึ่ง ตามทฤษฎีของโคลเบอร์ก พัฒนาการทางจริยธรรมของบุคคลนั้นจัดเป็นลำดับขั้นจากระดับต่ำไปหาระดับสูงและสามารถวัดได้จากการใช้เหตุผลเชิงจริยธรรมของบุคคลนั้นซึ่งสามารถส่งเสริมและพัฒนาในระดับจริยธรรมให้สูงขึ้นได้ โดยอาศัย (1) การกระตุ้นทางความคิดและความเข้าใจของบุคคล (2) สถานการณ์ทางสังคมที่เหมาะสมเพื่อกระตุ้นให้มีการตัดสินใจทางจริยธรรม (3) บรรยากาศทางจริยธรรมของ

กลุ่มการเรียนรู้ ศึกษา สนทนาและอภิปรายร่วมกับผู้อื่นซึ่งอาจหมายถึงบุคคลในครอบครัว ในสถานศึกษาหรือในสังคมอันเป็นการสร้างบรรยากาศและสิ่งแวดล้อมทางจริยธรรมที่ดีเพื่อช่วยพัฒนาระดับจริยธรรม 4) ความขัดแย้งทางความคิด พัฒนาการทางจริยธรรมจะเกิดขึ้นเมื่อบุคคลเผชิญกับปัญหาทางจริยธรรมที่ขัดแย้งกับระดับขั้นเดิมของตนจนทำให้บุคคลต้องพัฒนาระดับความคิดใหม่ไปสู่ขั้นที่สูงขึ้น (Kohlberg, 1976, pp. 31-52)

ทฤษฎีต้นไม้จริยธรรมของดวงเดือน พันธุมนาวิน เป็นการศึกษาวิจัยด้านจริยธรรมเกี่ยวกับสาเหตุพฤติกรรมของคนดีและคนเก่ง ดวงเดือน พันธุมนาวิน (2543, หน้า 2-5) ได้ทำการวิจัยสาเหตุของพฤติกรรมต่าง ๆ ของคนไทย ที่อยู่ในช่วงอายุตั้งแต่ 6-60 ปี ว่าพฤติกรรมเหล่านั้นมีสาเหตุทางจิตใจอะไรบ้างและได้นำมาประยุกต์เป็นทฤษฎีต้นไม้จริยธรรมสำหรับคนไทยขึ้น โดยได้แบ่งต้นไม้จริยธรรม ออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ได้แก่ ดอกและผลไม้บนต้น ซึ่งในส่วนนี้จะแสดงถึงพฤติกรรมของบุคคลในด้านการละเว้นความชั่วและพฤติกรรมการทำงานอย่างขยันขันแข็งเพื่อส่วนรวม ซึ่งล้วนแต่เป็นพฤติกรรมของพลเมืองดี และเป็นพฤติกรรมที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ

ส่วนที่ 2 ได้แก่ ส่วนลำต้นและต้นไม้ ซึ่งในส่วนนี้จิตลักษณะที่จะแสดงถึงพฤติกรรมการทำงานอาชีพอย่างขยันขันแข็ง ประกอบด้วยจิตลักษณะ 5 ด้าน คือ (1) เหตุผลเชิงจริยธรรม (2) มุ่งอนาคตและการควบคุมตนเอง (3) ความเชื่ออำนาจในตน (4) แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ และ (5) ทศนคติ ค่านิยมและคุณธรรม

ส่วนที่ 3 ได้แก่ รากของต้นไม้ ในส่วนนี้จิตลักษณะที่จะแสดงถึงพฤติกรรมการทำงานอาชีพอย่างขยันขันแข็งประกอบด้วยจิตลักษณะ 3 ด้าน คือ (1) สถิติปัญญา (2) ประสบการณ์ทางสังคม และ (3) สุขภาพจิต

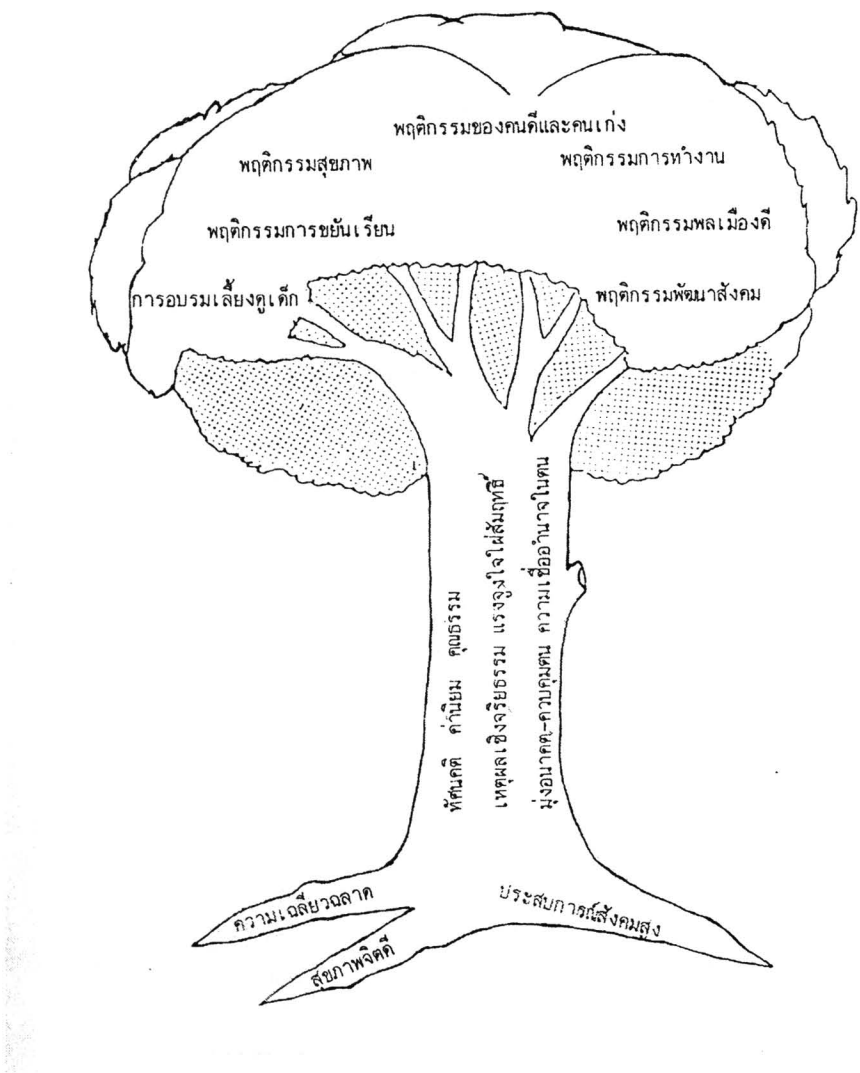
จิตลักษณะทั้ง 3 ประการของส่วนที่ 3 นี้ อาจจะเป็นสาเหตุของการพัฒนาจิตลักษณะ 5 ประการ ที่ลำต้นของต้นไม้ก็ได้ กล่าวคือ บุคคลจะต้องมีลักษณะพื้นฐานทางจิตใจ 3 ด้าน (ในส่วนที่ 3) ในปริมาณที่สูงพอเหมาะกับอายุ จึงจะเป็นผู้ที่มีความพร้อมที่จะพัฒนาจิตลักษณะทั้ง 5 ประการ ที่ลำต้นของต้นไม้ โดยที่จิตลักษณะทั้ง 5

ประการนี้ จะพัฒนาไปเองโดยอัตโนมัติ ถ้าบุคคลมีความพร้อมทางจิตใจ 3 ด้านดังกล่าว และอยู่ในสภาพแวดล้อมทางบ้าน ทางโรงเรียนและทางสังคมที่เหมาะสม (การพัฒนา โดยอาศัยสภาพแวดล้อมนี้คล้ายคลึงกับแนวคิดทฤษฎีของ โคลเบิร์ก-ผู้วิจัย) นอกจากนั้น บุคคลยังมีความพร้อมที่จะรับการพัฒนาจิตลักษณะบางประการใน 5 ด้าน โดยวิธีการอื่น ๆ ด้วย ดังนั้น จิตลักษณะพื้นฐาน 3 ประการจึงเป็นสาเหตุของพฤติกรรมของคนดี และคนเก่งนั่นเอง

นอกจากนี้จิตลักษณะพื้นฐาน 3 ประการที่ปรากฏเป็นสาเหตุร่วมกับจิตลักษณะ 5 ประการที่ลำดับ เพื่อใช้อธิบาย ทำนายและพัฒนาพฤติกรรมดังกล่าวมาแล้วด้วย

ทฤษฎีต้นไม้อจริยธรรมนี้เกิดจากผลการวิจัยพฤติกรรมและจิตลักษณะของคนไทย ทฤษฎีนี้ได้รับการนำมาเป็นแนวทางการตั้งสมมติฐานการวิจัยเพื่อหาหลักฐานใหม่ ๆ มาเพิ่มเติม สนับสนุนทฤษฎีนี้ เช่น การวิจัยที่เกี่ยวกับจิตลักษณะพื้นฐาน 3 ประการ ที่สามารถจำแนกคนเป็น 4 ประเภท เหมือนบัวสี่เหล่ากับความสามารถในการใช้เหตุผลเชิงจริยธรรมของบุคคลพบว่าคนที่ เป็นบัวเหนือน้ำเท่านั้น (มีจิตลักษณะพื้นฐาน 3 ด้านนี้ ในปริมาณสูงเหมาะสมกับอายุ) เป็นผู้ที่จะสามารถรับการพัฒนาเหตุผลเชิงจริยธรรมได้ เหมาะสมกับอายุตามทฤษฎีของโคลเบิร์ก

โดยรายละเอียดต่าง ๆ ของต้นไม้จริยธรรมตามทฤษฎีนี้ สามารถแสดงให้เห็นได้
ดังภาพ ข้างล่าง



ภาพ 1 ทฤษฎีต้นไม้จริยธรรม แสดงจิตลักษณะพื้นฐานและองค์ประกอบทาง
จิตใจของพฤติกรรมทางจริยธรรม

ที่มา. จาก ทฤษฎีต้นไม้จริยธรรม: การวิจัยและการพัฒนาบุคคล, โดย ดวงเดือน
พันธุ์นาวิน, 2539, กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, โครงการ-
ส่งเสริมเอกสารวิชาการ

การประยุกต์ใช้ทฤษฎีต้นไม้จริยธรรมกับการทำงานของข้าราชการไทย การที่บุคคลจะกระทำความดีเพียงใดขึ้นอยู่กับทั้งปัจจัยภายใน กล่าวคือลักษณะทางจิตใจ เช่น การเห็นแก่ส่วนรวม การควบคุมตนเอง เป็นต้น และปัจจัยภายนอก เช่น คนรอบข้าง กฎระเบียบของสังคม เป็นต้น การทำงานราชการเป็นการทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น ข้าราชการที่ดีจึงต้องมีพฤติกรรมทางจริยธรรมสูงในการทำงาน (ดวงเดือน พันธุมนาวิน, 2543, หน้า 117)

จากการศึกษาพบว่าจริยธรรมในการทำงานของข้าราชการหรือระบบพฤติกรรมที่พึงปรารถนาของข้าราชการไทย ต้องประกอบด้วยพฤติกรรม 3 ประเภท คือ

1. พฤติกรรมของพลเมืองดีหมายถึงพฤติกรรมการทำงานตามกฎหมาย พฤติกรรมซื่อสัตย์ พฤติกรรมการรับผิดชอบต่อตนเอง ต่อผู้อื่นและต่อสังคม
2. พฤติกรรมที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ คือ พฤติกรรมปรับตัวให้สามารถทำงานที่แปลกใหม่ได้และยอมรับนวัตกรรมที่เหมาะสม สามารถพัฒนาตนเองให้ก้าวหน้าสมบูรณ์ทั้งทางกาย ทางสังคมและทางจิตใจ เป็นต้น
3. พฤติกรรมในหน้าที่ราชการคือ พฤติกรรมการทำงานเพื่อส่วนรวม พฤติกรรมรักษาระเบียบวินัยราชการ มีจรรยาบรรณในวิชาชีพและปรับให้อยู่ในระบบงานแบบราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น การประยุกต์ใช้ทฤษฎีต้นไม้จริยธรรมคือ การที่จะทำอะไรให้เกิดส่วนที่หนึ่ง อันได้แก่ ดอกและผลไม้บนต้นไม้ ที่แสดงถึงพฤติกรรม ละเว้นชั่วและพฤติกรรม ของการทำงานอย่างขยันขันแข็งเพื่อส่วนรวมซึ่งล้วนแต่เป็นพฤติกรรมของพลเมืองดี พฤติกรรมที่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ จำเป็นต้องอาศัยแนวทางการพัฒนาทั้งในส่วนที่สอง อันได้แก่ ส่วนลำต้นและต้นไม้ แสดงถึงพฤติกรรมการทำงานอาชีพอย่างขยันขันแข็งซึ่งประกอบด้วยจิตลักษณะ 5 ประการ คือ (1) เหตุผลเชิงจริยธรรม คือ เป็นคนที่เห็นแก่ส่วนรวม (2) มุ่งอนาคตและการควบคุมตนเอง คือ เป็นคนที่สามารถคาดการณ์ไกล รู้จักควบคุมตนเอง (3) ความเชื่ออำนาจในตน คือ เชื่อว่าทำดีจะได้ดี (4) แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ คือ มีความวิริยะอุตสาหะ ฝ่าฟันอุปสรรค และ (5) ทศนคติ ค่านิยมและคุณธรรม คือ มีความพอใจและเห็นคุณค่าของความดีงาม และส่วนที่สาม ได้แก่ ส่วนที่เป็นรากของต้นไม้ถือว่าเป็นพื้นฐานทางจิตใจ ที่แสดงถึงพฤติกรรมการทำงาน

และประกอบอาชีพอย่าง ขยันขันแข็ง ซึ่งประกอบด้วย จิตลักษณะ 3 ด้าน คือ (1) สติปัญญา คือ มีความเฉลียวฉลาด (2) ประสพการณ์ทางสังคม รู้จักเอาใจเขามาใส่ใจเรา และ (3) สุขภาพจิต คือ การมีความเครียดในปริมาณที่เหมาะสมกับสภาพการณ์ (ดวงเดือน พันธุมนาวิน, 2543, หน้า 124)

จากแนวคิดดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การส่งเสริมจริยธรรมข้าราชการนั้นจำเป็นต้องพิจารณาทั้งปัจจัยภายใน อันได้แก่ จิตลักษณะ 8 ด้าน ซึ่งจิตลักษณะดังกล่าว สอดคล้องกับลักษณะจริยธรรมข้าราชการที่ผู้วิจัยใช้เป็นกรอบในการศึกษา ดังนี้

ตาราง 2

เปรียบเทียบจริยธรรมข้าราชการกับลักษณะตามทฤษฎีต้นไม้อจริยธรรม

จริยธรรมข้าราชการ	ลักษณะตามทฤษฎีต้นไม้อจริยธรรม
(1) การยึดมั่นและยืนหยัดทำทัศนคติในสิ่งที่ถูกต้อง	ค่านิยมและ คุณธรรม คือ มีความพอใจและเห็นคุณค่าของความดีงาม
(2) ความซื่อสัตย์สุจริต และความรับผิดชอบ	เหตุผลเชิงจริยธรรม คือ เป็นคนที่เห็นแก่ส่วนรวม
(3) การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้	มุ่งอนาคตและการควบคุมตนเอง คือ เป็นคนที่สามารถคาดการณ์ไกล รู้จักควบคุมตนเอง
(4) การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม	ประสพการณ์ทางสังคม รู้จักเอาใจเขามาใส่ใจเรา
(5) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน	แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ คือ มีความวิริยะอุตสาหะ ฝ่าฟันอุปสรรค

แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรมของข้าราชการ

การทำงานราชการเป็นการทำงานเพื่อตอบสนองประชาชน ดังนั้น ข้าราชการที่ดีจึงต้องมีพฤติกรรมทางจริยธรรมสูงในการทำงาน (ดวงเดือน พันธุมนาวิน, 2543, หน้า 117) ทั้งนี้เพื่อทำให้เกิดการบริหารราชการที่ดีและก่อให้เกิดความสุขต่อประชาชน อันเป็นเป้าหมายสูงสุดของการบริหารราชการ

แนวคิดจริยธรรมข้าราชการจึงเป็นแนวคิดที่ได้รับการศึกษาค้นคว้ามาเป็นเวลานานนับแต่มีระบบบริหารราชการหรือระบบการปกครองประเทศ ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจะเลือกแนวคิดที่เกี่ยวกับจริยธรรมของข้าราชการ โดยจะนำเสนอทั้งแนวคิดทฤษฎีและปรัชญาจริยธรรมของข้าราชการในโลกตะวันออกซึ่งรวมอยู่ในปรัชญาทางศาสนาและโลกตะวันตก เป็นบางแนวคิด ที่เห็นว่ามีมีความสำคัญและเกี่ยวเนื่องกับการศึกษา โดยได้จัดทำเป็นตารางสรุป ดังต่อไปนี้

ปรัชญาตะวันตกว่าด้วยจริยธรรมของข้าราชการ ปรัชญาตะวันตกว่าด้วยจริยธรรมของข้าราชการที่จะนำเสนอในที่นี้ได้แก่ ปรัชญาของโสกราตีส เพลโตและอริสโตเติล ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังตารางต่อไปนี้ (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2549ก, หน้า 70-71)



ตาราง 3

สรุปสาระสำคัญของแนวคิดปรัชญาตะวันตกเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ปกครอง

ปรัชญาเมธี	แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรมของนักการเมือง (ปรัชญาตะวันตก)	ผลงานสำคัญ
1. โซเครตีส (Socrates) 469-399 ปี ก่อน ค.ศ.	โซเครตีส ได้สร้างหลักการสำคัญเกี่ยวกับคุณธรรม (หรือจริยธรรม) คือ ความรู้ คุณธรรม เป็นสิ่งที่อาจแสวงหาค้นพบได้ และคุณธรรมเป็นสิ่งที่อาจสอนและเรียนรู้ได้ คุณธรรมทางสังคมที่สูงที่สุดคือ ความยุติธรรม ดังนั้น เป้าหมายสูงสุดของชีวิตการเมืองคือ คุณธรรม รัฐที่ดีที่สุดจึงได้แก่ รัฐที่มีการปกครองแบบอภิชนาธิปไตย (aristocracy) หรือรัฐผสม (mixed regime) โซเครตีสใน Republic ของเพลโตกล่าวว่า “เมื่อราชากลายเป็นปรัชญาเมธี หรือเมื่อปรัชญาเมธีกลายเป็นราชาเท่านั้นที่รัฐที่ดีที่สุดจะเกิดขึ้นได้”	แนวคิดของ โซเครตีส ปรากฏอยู่ใน “วิธีการของ โซเครตีส” ซึ่ง เป็นงานเขียน ของเพลโต
2. เพลโต (Plato) 427-347 ปี ก่อน ค.ศ.	หลักความคิดของเพลโต คือ ผู้ปกครองหมายถึงนักปราชญ์ (philosopher king) หรือผู้ทรงคุณธรรมควรเป็นผู้ปกครอง และเมื่อความรู้คือ คุณธรรมจึงจำเป็นต้องแสวงหาและฝึกฝนอบรมคนที่มีดีที่สุดเพื่อเสริมสร้างผู้ปกครองที่เป็นธรรม เพลโต แบ่งประเภทของคุณธรรมออกเป็น 4 ประเภทหลัก คือ (1) ปรีชาญาณ (2) ความกล้าหาญ (3) การรู้จักประมาณ และ (4) ความยุติธรรม	อุดมรัฐ (republic) รัฐบุรุษ (statesman) และ กฎหมาย (law)
3. อริสโตเติล (Aristotle) 384-322 ปี ก่อน ค.ศ.	ปรัชญาการเมืองของอริสโตเติลมุ่งที่จริยธรรมเป็นประการสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อวางมาตรฐาน ความประพฤติปฏิบัติและข้อวัตรทางศีลธรรมจรรยา อันหมายถึงกฎหมาย ซึ่งแจกแจงออกเป็นแบบแผนทางสังคม และระบอบการปกครองรวม ทั้งมาตรฐานทางจริยธรรมที่ราษฎรจะต้องประพฤติปฏิบัติตาม ทั้งหมดนี้เรียกว่า รัฐธรรมนูญ คุณธรรมหลักตามแนวคิดของอริสโตเติลมี 4 ประการ คือ (1) ความรอบคอบ (2) ความกล้าหาญ (3) การรู้จักประมาณ และ (4) ความยุติธรรม	การเมือง (politics) จริยธรรม (ethics)

ที่มา. จาก นักการเมืองไทย: จริยธรรมผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหาสาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข (หน้า 70-71), โดย ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2549ก, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สายธาร.

ปรัชญาศาสนาว่าด้วยจริยธรรมของข้าราชการ ปรัชญาศาสนาทางด้านจริยธรรมของผู้ปกครองที่จะนำเสนอในที่นี้ได้แก่ ปรัชญาศาสนาพราหมณ์ (ฮินดู) พุทธศาสนา ศาสนาอิสลามและศาสนาคริสต์ ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้ (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2549ก, หน้า 100-102)

ตาราง 4

เปรียบเทียบปรัชญาศาสนาเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ปกครอง

ประเด็น	พราหมณ์ (ฮินดู)	พุทธ	อิสลาม	คริสต์
1. จริยธรรมของผู้ปกครอง	การปกครองโดยธรรม	ระบอบถือธรรม เป็นสำคัญหรือ ธรรมาธิปไตยคือ ผู้ปกครองถือธรรมเป็นใหญ่ในการปกครอง ได้แก่ การถือหลักความจริง ความดีงาม และเหตุผลเป็นใหญ่	กฎแห่งคุณธรรม ซึ่งกำหนด โดยอัลลอฮ์	*จงทำความดีอย่าทำ ความชั่ว *การปกครองอย่างเป็นธรรมและตามกฎหมาย
2. คุณสมบัติสำคัญของผู้ปกครอง	*ความรู้ *ความสามารถควบคุมตนเอง *ความมีระเบียบวินัย	*ทศพิธราชธรรม 10 ประการ ได้แก่ ทาน ศีล ปริจาคะ อาชวะ มัททวะ ตปะ อักโกระ อวิหิงสา ขันติ อวิโรธนะ		การนับถือคริสต์ศาสนา และยอมรับในอำนาจของพระเจ้าผู้เป็นเจ้า
3. หลักประเพณีปฏิบัติของผู้ปกครอง	*พึงเล็งความชั่ว 10 ประการ อันเกิดจากราคะ ได้แก่ การล่าสัตว์ การเล่นสกา การบรรทมในทิวากาล การนินทา สุราเมรัย นารี เพลง	*ราชสังคหวัตถุ ธรรม 4 ได้แก่ สัสสมะระ ปุริสมะระ สัมมาปาสะและ วาชเปยะ *จักรวรรดิวัตรธรรม 12 ประการ ได้แก่ การอนุเคราะห์ คนในราชสำนักและ คนภายนอก	*หลักการ (มะอาด) คือ การกลับคืนสู่พระเจ้า *สิ่งที่ไม่อนุมัติให้ปฏิบัติ (หะรอม) อาทิ การลักขโมย การฉ้อโกง การทุจริต การฆ่ามนุษย์	*การเสียสละ เพื่อสังคม ทั้งนี้เพราะสังคมมีอยู่เพื่อมนุษย์ *คำนึงถึงกฎหมายที่ผู้ปกครองไม่ได้กำหนดกันเองและไม่ได้ใช้บังคับอย่างอำเภोज

ตาราง 4 (ต่อ)

ประเด็น	พราหมณ์ (ฮินดู)	พุทธ	อิสลาม	คริสต์
	ระบำรำฟ้อน	การผูกมิตรไมตรีกับ	การผัดประเวณี	
	ดนตรี	ประเทศอื่น	การเสพสิ่งมีนเมา	
	การท่องเที่ยวไปเปล่า ๆ	การอนุเคราะห์	ให้โทษ	
	*พึงเลียงความชั่ว 8	พระราชวงศานุวงศ์	การผิดสัญญาหรือ	
	ประการ อันเกิดจาก	การเกื้อกูลพราหมณ์	พูดเท็จหรือนินทา	
	โทษะ ได้แก่	คหบดี	ว่าร้ายหรือสร้าง	
	ความฉลาดแกมโกง	การอนุเคราะห์	ความชั่วร้ายแก่	
	ความรุนแรง	ประชาชนในชนบท	สังคม	
	การทำร้าย	สมณพราหมณ์ผู้มีศีล	*สิ่งที่อนุมัติให้	
	การอิจฉาริษยา	การรักษาสัตว์ทั้งหลาย	ปฏิบัติ (ทะเลาะ)	
	การทำลายทรัพย์	การห้ามประพฤติ-	เช่น ส่งเสริม	
	การเหยียดหยาม	ผิดธรรม	การพูดจริง	
	การลอบกัด	การเลียดคนจน	การรักษาเวลาและ	
		การเข้าใกล้สมณ-	คำมั่นสัญญา	
		พราหมณ์	*สิ่งที่พึงควร	
		การห้ามมิให้ดูแก่	ละเว้น (มกฺรุหฺ)	
		อำนาจ	เช่น การสูบบุหรี่	
		การห้ามจิตมิให้	การบริโภคของ	
		ปรารถนาในลาภ	หมักคอง	
		ที่มีควรได้	การปล่อยกลืนตัว	
			ให้เป็นที่รบกวน	
			ผู้อื่น	
			การพูดเสียงดัง	
			การแสดง	
			กิริยามารยาท	
			ที่ไม่อ่อนโยน	
			การรับประทาน	
			อาหารมูมาม	

ตาราง 4 (ต่อ)

ประเด็น	พราหมณ์ (ฮินดู)	พุทธ	อิสลาม	คริสต์
			*ข้อบังคับ ส่วนบุคคล (ฟิรฎฎอีน) ได้แก่ การต้องเคารพ ภักดีพระเจ้าเป็นเจ้า การถือศีลอดใน เดือนรอมฎอน การรักษาความ สะอาดของ ร่างกาย เสื้อผ้า และที่อยู่อาศัย เป็นต้น *บทบัญญัติ เกี่ยวกับสังคม (ฟิรฎฎกิฟายะฮ์) คือ ใช้ชีวิตให้เป็น ประโยชน์ต่อ เพื่อนมนุษย์ ปลดปล่อยมนุษย์ ให้พ้นจากความ เป็นทาส	
4. ที่มา	มานวธรรมศาสตร์	พระคัมภีร์ พระไตรปิฎก	หลักคัมภีร์ อัลกุรอาน หลักการประพฤติ ปฏิบัติของศาสดา มุฮัมมัดหรือ ซุนนะฮ์	พระคัมภีร์ไบเบิล และคำสอนของ เซนต์ปอลเซนต์ ออกัสตินและนักบุญ โทมัสอไควนัส

ที่มา. จาก นักการเมืองไทย: จริยธรรมผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหา
สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข (หน้า 100-102), โดย ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2549ก,
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สายธาร.

แนวคิดความโปร่งใส (transparency)

แนวคิดความโปร่งใส (transparency) เกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกับแนวคิดการจัดการปกครองที่ดี (good governance) และถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของแนวคิดดังกล่าว อิทธิพลที่สำคัญในการผลักดันให้เกิดแนวคิดความโปร่งใสคือการทุจริต คอรัปชั่น ของข้าราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งประเทศไทยด้วย มีการกล่าวถึงความโปร่งใสในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และได้อธิบายไว้ว่าความโปร่งใสเป็นการสร้างความไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชน ความโปร่งใสอาจหมายถึง พฤติกรรมที่รู้เห็นได้ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ (โกวิท พวงงาม, 2553, หน้า 87) ซึ่งสอดคล้องกับเจริญ เจษฎาวุธ (2547, หน้า 16) ที่เห็นว่าภารกิจให้บริการสาธารณะต้องมีการเปิดเผยการดำเนินงานและรายงานทางการเงินของกิจการอย่างถูกต้อง ครบถ้วน เพียงพอ มีความชัดเจนและเรียบง่าย และ สถาบันพระปกเกล้า (2544ก, หน้า 51) ที่แสดงนัยของความโปร่งใสโดยเน้นในเรื่องของการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย กระบวนการทำงานควรมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงและรับทราบข้อมูลสาธารณะ

ในทำนองเดียวกับไชยวัฒน์ คำชู (2545, หน้า 45-46) ที่แสดงทรรศนะว่าความโปร่งใสของรัฐบาลสามารถกระทำได้โดยเปิดโอกาสให้สาธารณชนได้รับรู้นโยบายของรัฐบาลและสามารถตรวจสอบการทำงานตามนโยบายที่แสดงไว้ เช่นเดียวกับทรรศนะของมนูญ จันทรสมบูรณ์ (2550, หน้า 99) ที่เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูล ควรแสดงความจริงที่เกิดขึ้น เป็นกลาง เป็นอิสระโดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจกติกา ใด ๆ หรือจริยธรรมของสังคม หรือการชี้นำโดยบุคคลหรือกลุ่มใด และเห็นว่าความโปร่งใสจะเป็นวัฒนธรรมที่สำคัญของสังคมโลกในอนาคต

ส่วนสาระสำคัญเกี่ยวกับความโปร่งใส พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2544) ได้ศึกษาวิจัยพบว่า มีปัจจัยที่ใช้อธิบายหลักความโปร่งใสได้ 4 มิติ กล่าวคือ

1. มิติด้านโครงสร้างของระบบงาน เป็นเรื่องความโปร่งใสของระบบงานภายในองค์กร มีระบบและชัดเจน รวมทั้งมีระบบการตรวจสอบภายในที่ดี เช่นมี

คณะกรรมการตรวจสอบ มีระบบบริหารการเงิน บัญชีและพัสดุที่มีประสิทธิภาพมีระบบการบริหารงานบุคคลที่ให้ความสำคัญกับระบบคุณธรรมและความรู้ความสามารถ ทั้งนี้ ควรมีการปรับปรุงระบบการทำงานอยู่เสมอเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ รวมทั้งให้ประชาชนสามารถรับรู้การทำงานของหน่วยงาน

2. ด้านระบบการให้ทุน เน้นในด้านการตอบแทนทั้งที่เป็นตัวเงินและด้านขวัญกำลังใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงานที่ประพฤติ ปฏิบัติงานสัมฤทธิ์ผล พนักงานที่มีคุณธรรม มีความซื่อสัตย์และมีความสามารถ

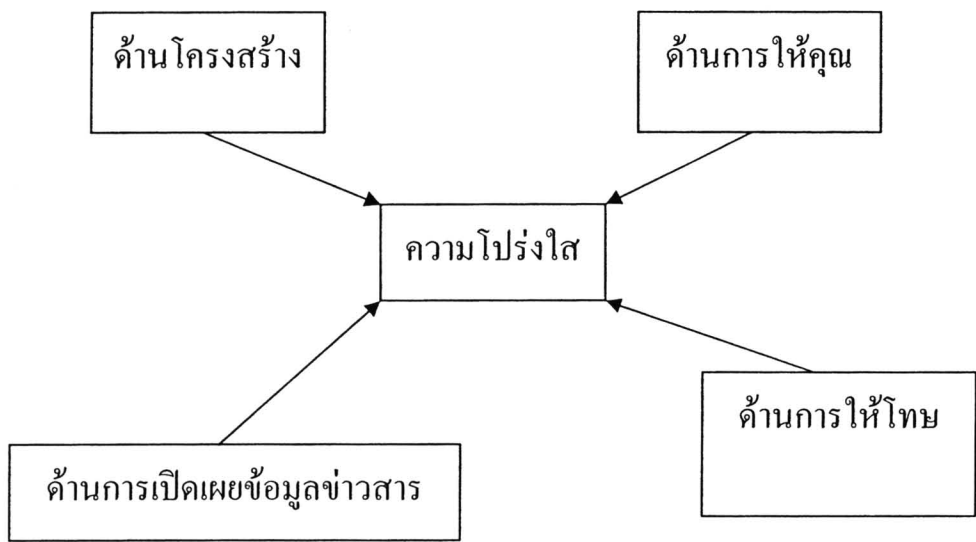
3. ด้านระบบการให้โทษ เน้นในเรื่องระบบการตรวจสอบการทุจริต และการพิจารณาลงโทษอย่างเป็นระบบตามความหนักเบาและมีความเป็นธรรม มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็วรวมถึงการดำเนินการตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งมีระบบป้องกันผู้ที่เกี่ยวข้องการกระทำทุจริต

4. ด้านการเปิดเผยข้อมูลในการทำงาน โดยให้ความสำคัญกับการจัดการช่องทางในการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน การเปิดเผยข้อมูลในการดำเนินงานและส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและการดำเนินกิจกรรม รวมทั้งมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงาน

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นพ้องกับหลักการสำคัญหรือองค์ประกอบ ทั้ง 4 ประการของความโปร่งใสดังกล่าวข้างต้น และจะนำไปใช้เป็นกรอบในการศึกษา กับกรณีศึกษาต่อไป

วัตถุประสงค์ที่สำคัญ ในการปฏิบัติราชการตามหลักความโปร่งใส ได้แก่ (โกวิทย์ พวงงาม, 2553, หน้า 89-90)

1. สร้างความน่าเชื่อถือให้กับองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากมีแนวทางป้องกันการคอร์รัปชันและการประพฤติมิชอบ
2. สร้างประสิทธิผลทำให้ประชาชนได้รับการบริการดีขึ้น
3. สร้างระบบคุ้มกันจากวิกฤตการณ์และสร้างความยั่งยืนในการพัฒนาประเทศ



ภาพ 2 กรอบแนวคิดความโปร่งใส

ที่มา. จาก รายงานการวิจัย เรื่อง การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานระดับกรม หรือเทียบเท่าด้วยเทคนิคการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการใช้ดัชนีชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชัน (หน้า 80), โดย ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2549ข, นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ความโปร่งใสกับแนวทางการแก้ไข

แม้ว่าในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในปี พ.ศ. 2549 ได้กำหนดเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมความโปร่งใสในการบริหารราชการขององค์กรปกครองท้องถิ่นจะกำหนดให้มีการตรวจสอบการวางระบบควบคุมภายในและการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 รวมทั้งข้อกำหนดให้มีการแต่งตั้งประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมในการจัดซื้อ จัดจ้างโดยผ่านประชาคม ของจังหวัดหรืออำเภอเพื่อร่วมในการดำเนินการตรวจสอบบัญชีรายงานทางการเงินและการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสที่จัดทำโดยสถาบันพระปกเกล้า เพื่อใช้เป็นแนวทางในการสร้างความโปร่งใสในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นข้อกำหนดภายในของส่วนราชการที่จะให้มีระบบการควบคุมภายใน เพื่อสร้างความโปร่งใส

แต่ดูเหมือนจะยังไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในวงราชการได้ ดังนั้นจึงได้มีแนวคิดในการสร้างความโปร่งใส โดยวิธีการต่าง ๆ เกิดขึ้น

ในต่างประเทศ เช่น ประเทศเกาหลี ซึ่งถือว่าเป็นตัวแบบในการจัดตั้งกลุ่มหรือองค์การภาคประชาสังคม ในการตรวจสอบการทุจริต มีการคิดค้นแนวคิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ เพื่อบังคับให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางกฎหมายและนโยบายของรัฐโดยกำหนดไว้ 4 แนวทางใหญ่ คือ (โกวิทย์ พวงงาม, 2553, หน้า 93-94)

1. สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน (participation of citizens) โดยการรับอาสาสมัครให้เข้ามาร่วมกับองค์กร
2. สร้างความเป็นเอกภาพของประชาชน (solidarity of citizens) โดยมีการอบรมแลกเปลี่ยนความรู้เพื่อสร้างความตระหนักในเรื่องสิทธิของประชาชน
3. สร้างกลุ่มเฝ้าระวัง (civil watch) เพื่อติดตามตรวจสอบความเคลื่อนไหวในการทุจริต คอรัปชัน
4. การสร้างทางเลือกอื่น ๆ เป็นการแสวงหาทางเลือกที่เสนอโดยองค์กรภาคประชาสังคม เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับนโยบายและกฎหมายต่อไป

นอกจากนั้นแล้วในประเทศเกาหลี ยังมีการสร้างความร่วมมือกันระหว่าง 4 ภาคส่วน (จัดภาคี) ได้แก่ ภาครัฐ ภาคการเมือง (พรรคการเมือง) ภาคประชาสังคม (องค์การพัฒนาเอกชน เครือข่ายประชาชน) และภาคเอกชน (สภาหอการค้าและสภาอุตสาหกรรม) โดยการจัดตั้งเป็นสภาความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตและเสริมสร้างความโปร่งใส (Korean pact on anti-corruption and transparency K-PACT) และจัดทำโครงการรณรงค์ต่อต้านการทุจริต

ในประเทศไทย มีการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม ในลักษณะการรณรงค์ต่อต้านการทุจริต คอรัปชัน อย่างกว้างขวางเช่นเดียวกัน เช่น กลุ่ม watch dog แต่ยังไม่มีการร่วมมือในลักษณะจัดภาคี

แนวคิดความสามารถตรวจสอบได้ (accountability)

แนวคิดความสามารถตรวจสอบได้ เกิดขึ้นจากปัญหาการทุจริต คอร์รัปชันของราชการและหน่วยงานของรัฐ และการบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน แนวคิดดังกล่าวได้รับการกล่าวถึงในฐานะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของแนวคิดธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (good governance) ที่ได้รับการเสนอโดยองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย เป็นต้น เพื่อพัฒนาและปรับปรุงระบบบริหารอันจะนำไปสู่การแก้ปัญหาทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม และถือว่าการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (new public management) ที่มุ่งเน้นผลงานและการให้บริการประชาชนหรือเน้นที่ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น ความสามารถตรวจสอบได้ จึงถือว่าเป็นเป้าหมายในการบริหารอีกประการหนึ่งที่มีความสำคัญไม่น้อยกว่าประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Mulgan, 1997)

แนวคิดความสามารถตรวจสอบได้ (accountability) มีนัยที่ยังไม่ชัดเจนทั้งในด้านความหมายและการปฏิบัติ หากพิจารณาในมิติการบริหารราชการของประเทศไทย คำว่า “accountability” ในศัพท์รัฐศาสตร์ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2536, หน้า 2) แปลว่า ภาระรับผิดชอบ ซึ่งแตกต่างกับ ความหมายของ ดิน รัชฎพฤทธิ (2535, หน้า 4) หมายถึงความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ โดยเน้นที่ความรับผิดชอบต่องานและมีผู้อื่นคอยตรวจสอบการปฏิบัติงานนั้น ซึ่งคล้ายกับสถาบันพระปกเกล้าที่เรียกเป็นภาษาไทยว่า ความพร้อมรับผิดชอบ ส่วน กิ๊ตสัน กุศลานุภาพ (2536, หน้า 3) ให้คำอธิบายไว้ว่าหมายถึง ความรับผิดชอบใน 2 ลักษณะ คือ (1) ความรับผิดชอบของข้าราชการต่อการให้บริการสาธารณะตามเป้าหมายที่กำหนด (2) ความรับผิดชอบต่อ ผู้บังคับบัญชาและเป็นการให้สัตยาณทางใจว่าจะกระทำหน้าที่นั้นตามที่ได้รับมอบหมาย ในขณะที่ พิตยา บวรพัฒนา ให้ความหมายเชิงมิติทางการเมืองว่า ระบบราชการที่มี accountability ก็คือ ระบบราชการที่มีประสิทธิภาพและมีการทุจริตคอร์รัปชันน้อย มีการดำเนินงานอย่างเปิดเผย โปร่งใส มีการกระจายอำนาจและสามารถถอดถอนข้าราชการที่ประพฤติไม่ชอบและทุจริตได้ (พัชรีย์ สิริโรต และวิบูลย์พงศ์ พูนประสิทธิ์, 2545, หน้า 2-3)

การให้นิยามความหมายที่แตกต่างกันนี้ขึ้นอยู่กับ ธรรมชาติของนักวิชาการ และสาขาวิชาที่แตกต่างกันไป ผู้วิจัยเห็นว่าความหมายของ accountability ควรจะหมายถึงความสามารถตรวจสอบได้ เพราะเป็นการสะท้อนถึงความรู้สึกลึกซึ้งทางด้านจริยธรรมของบุคคลภายในองค์การมากกว่า

หากพิจารณาในความหมายของการบริหารราชการในต่างประเทศ ความหมายของ accountability มีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศเช่นเดียวกับประเทศไทย ตัวอย่าง เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสเปน และประเทศอิตาลี ใช้คำว่า responsibility ในความหมายเดียวกับ accountability ส่วนประเทศเยอรมัน ประเทศเดนมาร์ก ประเทศเนเธอร์แลนด์ใช้ accountability ในความหมายใกล้เคียงกับคำว่า duty หรือ obligation โดยสรุป อาจแบ่งความหมายของ accountability ออกเป็น 2 แนวทาง คือ ความหมายเชิงแคบและเชิงกว้าง ความหมายเชิงแคบคือ การที่ข้าราชการหรือหน่วยงานนั้นสามารถตอบคำถามหรือให้คำอธิบายถึงพฤติกรรมของตนหรือหน่วยงานได้ โดยมีกลไกที่สำคัญคือโครงสร้างการบังคับบัญชา (hierarchical structure) และข้อกำหนด กฎเกณฑ์หรือกฎหมายที่กำกับการดำเนินงานของข้าราชการหรือหน่วยงานราชการ ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญเฉพาะในมิติด้านการบริหารงานตามสายการบังคับบัญชาและกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้นั่นเอง (bureaucratic accountability)

ในขณะที่การบริหารราชการยุคใหม่ (new public management) เน้นที่ผลงาน ดังนั้นนักวิชาการส่วนหนึ่งจึงอธิบายความหมายของ accountability ในเชิงกว้างว่า หมายถึง ความรับผิดชอบในผลงานโดยการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมถึงความคาดหวังต่อระบบการจัดการขององค์การ (managing expectations) ใน 5 มิติ ได้แก่ (1) มิติด้านองค์การหรือการบริหารตามสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (bureaucratic accountability) (2) มิติด้านมาตรฐานทางวิชาชีพ (professional accountability) (3) มิติด้านกฎหมาย (legal accountability) (4) มิติการเมือง (political accountability) และ (5) มิติทางคุณธรรม (moral accountability) เพื่อทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การ เนื่องจากระบบราชการควรให้ความสนใจกับผลการดำเนินงาน (outputs) มากกว่ากระบวนการทำงาน (process) (สถาบันพระปกเกล้า, 2548, หน้า 102-105)

นอกจากนั้น Paul (1991, p. 2) ยังให้ความหมายของ accountability ที่สะท้อนนัยทางการเมืองอย่างชัดเจน โดยมองว่า accountability เป็นผลของการต่อรองของกลุ่มผลประโยชน์ 3 กลุ่มหลัก คือ (1) กลุ่มประชาชน ซึ่งต้องการได้รับบริการที่ดีจากราชการ (2) กลุ่มผู้นำทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ซึ่งต้องการให้ข้าราชการดำเนินการและรับผิดชอบต่อนโยบายของตน และ (3) กลุ่มของผู้ให้บริการหรือข้าราชการเอง (ในระบบการเมืองการประสานผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มถือเป็นปัจจัยสำคัญของการดำเนินนโยบายทางการเมือง)

มิติสำคัญของความสามารถตรวจสอบได้

ตามที่กล่าวข้างต้นว่าความคาดหวังสาธารณะในยุคปัจจุบันที่ต้องการเห็นความสามารถตรวจสอบได้ นั้น ขยายขอบเขตกว้างไปใน 5 มิติ ซึ่งเป็นการพิจารณาในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างผู้มอบหมายอำนาจและความรับผิดชอบ กับผู้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งเป็นทั้ง (1) การศึกษาเชิงกฎหมายและสถาบันที่วิเคราะห์ accountability จากด้านโครงสร้างและระเบียบปฏิบัติ ที่คอยค้ำประกันให้บุคคลต้องแสดงพฤติกรรมและยึดถือตามฝ่ายบริหารหรือนิติบัญญัติ ที่บุคคลดำรงตำแหน่งในขณะนั้น และ (2) เป็นการศึกษาทางสังคมจิตวิทยาและปรัชญา เป็นการวิเคราะห์ accountability โดยพิจารณาจากอิทธิพลด้านคุณธรรมภายในตัวบุคคลที่ผลักดันพฤติกรรมของบุคคลคนหนึ่ง (สถาบันพระปกเกล้า, 2548, หน้า 105-108) ในส่วนต่อไปนี้จะอธิบายรายละเอียดในแต่ละมิติเพื่อเป็นฐานในการวิเคราะห์ในงานวิจัยครั้งนี้

1. มิติด้านองค์การหรือการบริหารตามสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้นหรือมิติการบริหารงานแบบระบบราชการ (bureaucratic accountability) ซึ่งโดยปกติมีอยู่ในองค์การทั่วไปและมีกลไกที่สำคัญคือ กฎ ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ การสร้างความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์การในมิตินี้จึงขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา รวมทั้งการควบคุมการปฏิบัติงานตามสายการบังคับบัญชาโดยบุคลากรภายในองค์การนั้น

2. มิติด้านมาตรฐานทางวิชาชีพ (professional accountability) เป็นการสร้างความสามารถตรวจสอบได้ โดยการควบคุมของบุคคลการภายในองค์การเอง โดยให้

ความสำคัญกับบุคลากรที่มีทักษะ ความรู้ ความสามารถในการ มาตรฐานทางวิชาชีพเกี่ยวข้องกับจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพต่าง ๆ ซึ่งในส่วนราชการมักพิจารณาไปที่ตำแหน่งของผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญพิเศษในหน่วยงาน ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าการสร้างความสามารถตรวจสอบได้ในมิตินี้ อาจประสบผลสำเร็จได้ยากกว่ามิติด้านอื่น หากผู้เชี่ยวชาญไม่ได้แสดงให้เห็นถึงความสามารถตรวจสอบได้ในการทำงาน

แต่ในขณะเดียวกันหากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญพิเศษมีความตระหนักและมีความรับผิดชอบได้ด้วยตนเอง ก็จะเกิดประโยชน์อย่างมากกับองค์กร มากกว่ามิติอื่น ๆ เนื่องจากเป็นความตระหนักที่เกิดขึ้นภายในของผู้ปฏิบัติงาน เป็นจริยธรรมในระดับที่สูงขึ้น มิใช่เกิดจากข้อกำหนด กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ

3. มิติด้านกฎหมาย (legal accountability) การสร้างความสามารถตรวจสอบได้ในมิตินี้เป็นการควบคุมการปฏิบัติงานหรือกิจกรรมเกือบทั้งหมดภายในองค์กร และการควบคุม การตรวจติดตามและการตรวจสอบโดยหน่วยงานหรือบุคคลภายนอก ที่มีอำนาจตามกฎหมาย เช่น ศาลปกครอง ในการที่จะดำเนินการทางกฎหมายกับบุคลากรหรือข้าราชการ ดังนั้นการสร้างความประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรในมิตินี้จึงต้องอาศัยข้อกำหนด กฎหมายหรือข้อบัญญัติ ที่ให้อำนาจแก่บุคคลหรือหน่วยงานภายนอกไว้ การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ในมิตินี้จึงให้ความสำคัญกับการตรวจติดตามและการตรวจสอบโดยบุคคลภายนอก ซึ่งต่างกับมิติด้านองค์กรหรือการบริหารตามสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

การสร้างความสามารถตรวจสอบได้ขององค์กรหรือหน่วยราชการในมิตินี้ นับว่าเกี่ยวข้องและสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการศึกษาครั้งนี้ ซึ่งมุ่งเน้นการศึกษาด้านการเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการโดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ซึ่งถือว่าเป็นการควบคุม ดูแล ตรวจสอบโดยบุคคลหรือหน่วยงานภายนอก

4. มิตินการเมือง (political accountability) ความสามารถตรวจสอบได้ในมิตินี้ได้รับการควบคุมโดยบุคคลภายนอกองค์กร ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบการเมือง ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการการเมือง เช่น ประธานาธิบดี รัฐมนตรี หรือแม้แต่ผู้นำทางการเมือง-

เมือง และกลุ่มผลประโยชน์ แม้ว่าการตรวจสอบโดยบุคคลภายนอกในมิตินี้จะไม่เข้มข้นเท่ากับมิติด้านกฎหมาย

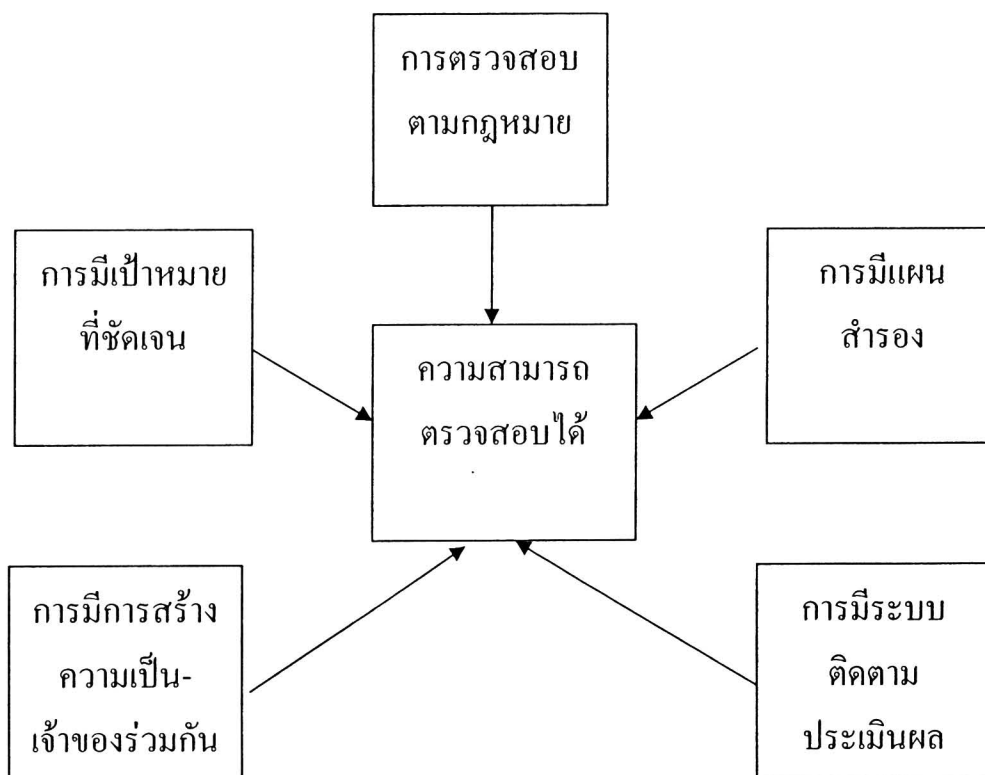
5. มิติต่างคุณธรรม (moral accountability) เป็นการให้ความสำคัญกับคุณธรรมเป็นเรื่องภายในจิตใจ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545) ของแต่ละบุคคลไม่ว่าจะเป็นข้าราชการหรือบุคคลทั่วไป การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมเป็นผลมาจาก (1) ปัจจัยภายในซึ่ง Dubnick เรียกว่า “moral pushes” คือ มีจิตสำนึกว่าควรกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นคุณธรรมที่เกิดจากการผลักดันออกมาจากภายใน (2) ปัจจัยภายนอก ไม่ว่าจะเป็นกรอบประเพณี วัฒนธรรม กฎ ระเบียบและกฎหมาย ซึ่ง Dubnick เรียกว่า “moral pulls” กล่าวคือ มีกรอบกติกาจากปัจจัยภายนอกคอยดึงให้เกิดพฤติกรรมนั้น ๆ

ในการศึกษาครั้งนี้ แนวคิด moral accountability มีส่วนคล้ายคลึงกับแนวทางในการศึกษาของผู้วิจัย โดยให้ความสำคัญกับจริยธรรมในการสนับสนุนและเสริมสร้างความสามารถตรวจสอบได้ของหน่วยราชการซึ่งเป็นระดับองค์การ โดยผ่านมิติของตัวข้าราชการที่อยู่ในระดับปัจเจกบุคคล โดยเห็นว่าแนวคิด moral pulls เป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับการศึกษาครั้งนี้ เพื่อพัฒนาระดับของการสร้างความสามารถตรวจสอบได้ในระดับ moral pushes ต่อไปซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้เกิดจริยธรรมภายในจิตใจ ทำให้เกิดความสามารถตรวจสอบได้หรือรู้สึกสำนึกกับผิด ชอบผูกพัน (obligation) ที่จะปฏิบัติหน้าที่ เพราะเห็นว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องมิใช่เพราะเป็นหน้าที่ตามกฎหมายหรือกฎหมายเท่านั้น

จากการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าว เห็นได้ว่า คำว่า Accountability เป็นคำที่นำมาจากตะวันตกจึงทำให้มีการแปลเป็นคำในภาษาไทยหลากหลาย เช่น การรับผิดชอบ ความรับผิดชอบ ความน่าเชื่อถือและมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน ความสามารถในการตรวจสอบความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ สามารถตรวจสอบได้ จากการศึกษาของผู้วิจัยพบว่าคำที่ยกตัวอย่างมานี้ล้วนอาจทำให้เกิดความสับสนและไม่เข้าใจ แต่มีคำแปลหนึ่งที่ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นคำที่มีความหมายที่เข้าใจง่ายและตรงประเด็น ซึ่งให้ไว้โดย รองศาสตราจารย์ ดร. สุมาลี วงษ์วิจิต คือ “ความรับผิดชอบที่สอบทานได้” หมายถึง เมื่อได้กระทำการใดลงไปแล้วตนต้องรับผิดชอบและให้ผู้อื่นมาตรวจสอบภายหลังได้ ดังนี้ เป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตระหนักและปฏิบัติ

กรอบแนวคิดความสามารถตรวจสอบได้

กรอบแนวคิดความสามารถตรวจสอบได้ ประกอบด้วย การตรวจสอบตามกฎหมาย (legal accountability) การมีเป้าหมายที่ชัดเจน การมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน การมีระบบติดตามประเมินผล และการมีแผนสำรอง ซึ่งผู้วิจัยศึกษาและพัฒนา มาจากงานวิจัยของ ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ (2549ข, หน้า 82)



ภาพ 3 กรอบแนวคิดความสามารถตรวจสอบได้

แนวคิดการควบคุมฝ่ายปกครอง

การนำเสนอแนวคิดการควบคุมฝ่ายปกครอง เนื่องจากผู้วิจัยมีทรรศนะว่าแนวคิดดังกล่าวมีความเชื่อมโยงกับการเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการซึ่งเป็นฝ่ายปกครองโดยอาศัยกระบวนการทางต่าง ๆ ซึ่งรวมทั้งกระบวนการด้านตุลาการ โดยความเชื่อที่ว่ากระบวนการควบคุมเป็นส่วนหนึ่งในการเสริมสร้างจริยธรรม ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมด้านตัวบุคคลหรือควบคุมการกระทำ ซึ่งเป็นจุดเน้นที่ปรากฏในแนวคิดดังกล่าว

ก่อนที่จะกล่าวรายละเอียดของแนวคิดดังกล่าว ขอทำความเข้าใจเกี่ยวกับคำจำกัดความของ “การควบคุม” ว่าหมายความว่า การตรวจสอบฝ่ายปกครอง และการเยียวยาผู้ได้รับผลเสียหายจากฝ่ายปกครอง ดังนี้

“การตรวจสอบ” หมายถึง การสอบสวน การสอดส่อง ก่อนกระทำหรือมีนิติกรรมทางปกครองว่าฝ่ายปกครองดำเนินการ ถูกต้องหรือไม่ ดังนั้น การตรวจสอบในมิตินี้จึงเป็นการควบคุมก่อนการกระทำซึ่งมีลักษณะเป็นการป้องกันมิให้เกิดการละเมิดกฎหมายขึ้น การตรวจสอบนั้นมีหลายรูปแบบ เช่น การโต้แย้งคัดค้าน การปรึกษาหารือ การไต่สวนทั่วไป การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสาร การให้เหตุผล การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง สิทธิของคู่ความที่จะเข้าฟังการพิจารณาคดี เป็นต้น

“การเยียวยา” หมายถึง การแก้ไขและช่วยเหลือในความเสียหายแก่ประชาชน อันเนื่องมาจากความผิดพลาดจากการกระทำของฝ่ายปกครอง อันถือเป็นการควบคุมหลังการกระทำโดยการทำให้ผลการละเมิดกฎหมายหมดไปให้มากที่สุด

ดังนั้น “การควบคุมฝ่ายปกครอง” จึงหมายถึง การตรวจสอบฝ่ายปกครองที่อาจกระทำทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการแก้ไข ช่วยเหลือความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ทั้งที่เป็น การควบคุมโดยฝ่ายปกครองเองและการควบคุมจากภายนอก เช่น โดยศาล โดยรัฐสภา โดยผู้ตรวจราชการแผ่นดิน หรือ โดยองค์การพิเศษหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง “การควบคุม-ฝ่ายปกครอง” คือ “การคุ้มครองประชาชน” จากการกระทำของฝ่ายปกครองนั่นเอง (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2540ก, หน้า 35-36)



ความจำเป็นที่ต้องมีระบบการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

ระบอบประชาธิปไตยนั้น นอกจากจะเป็นระบบการเมืองแล้วยังมีความหมายรวมไปถึงระบบการปกครองโดยกฎหมายที่เรียกว่า “นิติรัฐ” ด้วย ในระบบการปกครองแบบนี้ รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ตราขึ้นในรัฐนั้นด้วย ไม่ว่ากฎหมายนั้นจะเป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในลำดับใดก็ตาม

เนื่องจากปัจจุบัน องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตามกฎหมายมากกว่า 600 ฉบับ ครอบคลุมกิจกรรมทุกประเภทของประชาชน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ดังนั้น ระบบการควบคุมการใช้อำนาจที่จะเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงต้องมีลักษณะที่ครอบคลุมกิจกรรมสำคัญของรัฐทุกประเภทให้เป็นไปด้วยกฎหมายและเป็นธรรมและต้องมีหลักการที่ดี

นอกจากนั้นในกรณีที่รัฐ องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จำเป็นต้องมี องค์กรและกระบวนการที่เป็นอิสระ สามารถตัดสินปัญหาดังกล่าวและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนนั้นได้ซึ่งถือว่าเป็นระบบการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ ดังนั้นประชาธิปไตยจึงเป็นระบบสำคัญที่เป็นพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่จะขาดเสียมิได้ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, หน้า 13-14)

รูปแบบการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

การควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารนั้น อาจจำแนกประเภทได้หลายวิธี กล่าวคือ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2540ก, หน้า 35-36; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, หน้า 13-14; โภคิน พลกุล, 2524, หน้า 36-38)

1. การใช้เกณฑ์ระยะเวลาในการแบ่ง

การควบคุมฝ่ายปกครองและการคุ้มครองประชาชนดังกล่าวแบ่งเป็น 2 ระยะ

1.1 การควบคุมฝ่ายปกครองและการคุ้มครองประชาชนก่อนการกระทำทางปกครอง เช่น การช่วยระงับก่อนที่จะเกิดกรณีพิพาทและการสกัดกั้นมิให้มีการละเมิดกฎหมายโดยฝ่ายปกครองและเกิดคดีความมากยิ่งขึ้น

1.2 การควบคุมฝ่ายปกครองและการคุ้มครองประชาชนภายหลังการกระทำทางปกครอง เมื่อเกิดการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องกฎหมายของฝ่ายปกครองไปแล้ว จะต้องมีการตรวจสอบเพื่อช่วยในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นและเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดกฎหมายให้มากที่สุด

สาเหตุของการแบ่งการควบคุมฝ่ายปกครองและการคุ้มครอง เพื่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนให้ครอบคลุมมากที่สุด ดังนั้นวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองและคุ้มครองประชาชนทั้งก่อนและภายหลังการกระทำทางปกครองนั้นจะต้องควบคู่กันไปจะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ได้

2. การจำแนกตามลักษณะ (ซึ่งมีส่วนคล้ายกับการจำแนกตามระยะเวลา)

โกกิน พลกุล ได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้ พอสรุปได้ว่าการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท กล่าวคือ

2.1 การควบคุมแบบป้องกันหรือการควบคุมก่อนการดำเนินการ

การควบคุมแบบป้องกัน คือ การควบคุมในขั้นตอนเตรียมการก่อนที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารจะมีคำสั่งหรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งการควบคุมแบบนี้แยกได้เป็น 3 ประเภทย่อย คือ

2.1.1 การควบคุมโดยการพิจารณาหรือองค์กรที่ปรึกษา เช่น การขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) ตรวจสอบพิจารณาร่างกฎหมายหรือให้คำปรึกษาทางกฎหมาย

2.1.2 การควบคุมโดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วม ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นอาจแบ่งได้เป็น 3 วิธีการ คือ (1) การโต้แย้ง คัดค้านก่อนที่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีคำสั่งทางปกครอง (2) การพิจารณาหรือกับองค์กรหรือตัวแทนของกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย และ (3) การรับฟังความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง

2.1.3 การควบคุมโดยการให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการและการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง

2.2 การควบคุมแบบแก้ไขหรือการควบคุมภายหลังการดำเนินการ แบ่งได้ 2 ประเภท คือ

2.2.1 การควบคุมภายใน ได้แก่ (1) การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้ที่ทำคำสั่งทางปกครอง และ (2) การขอให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้ที่ทำคำสั่งทางปกครองทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้น

2.2.2 การควบคุมภายนอก ได้แก่ (1) การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ และ (2) การร้องทุกข์

3. การจำแนกประเภทตามองค์การ

3.1 การควบคุมโดยองค์การภายใน เป็นการควบคุมตรวจสอบโดยหน่วยงานขององค์การฝ่ายปกครองด้วยกันเอง ซึ่งเป็นการควบคุมในระดับต้นและอาจมีข้อบกพร่องได้เนื่องจากระดับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การด้วยกันเอง

3.2 การควบคุมโดยองค์การภายนอก เพื่อแก้ไขปัญหาการควบคุมและตรวจสอบด้านความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ การควบคุมตรวจสอบด้วยองค์การภายนอกจึงได้รับการนำมาใช้ องค์การภายนอกเช่น องค์การตุลาการ หรือองค์การอื่น ๆ ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย

ระบบการควบคุมการใช้อำนาจขององค์การของรัฐฝ่ายบริหารที่พึงปรารถนา

การควบคุมการใช้อำนาจขององค์การของรัฐไม่ว่าจะแบ่งในรูปแบบใด ย่อมมีทั้งข้อดีและข้อเสีย แต่อย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์ของการควบคุมการใช้อำนาจขององค์การของรัฐก็เพื่อรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ดังนั้น จึงมีความเห็นของนักวิชาการที่จะเสนอระบบการควบคุมการใช้อำนาจขององค์การของรัฐที่คตินั้นควรมีลักษณะดังต่อไปนี้ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2540ก, หน้า 40-41; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, หน้า 15-16)

1. ระบบขององค์การและกระบวนการตรวจสอบการกระทำขององค์การของรัฐ และเจ้าหน้าที่ควรเป็นระบบที่ครอบคลุมกิจกรรมของรัฐทุก ๆ ด้านเพื่อให้เกิดความ-

คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นไปโดยทั่วถึงอย่างแท้จริง ดังนั้น องค์การและกระบวนการตรวจสอบจึงต้องมีหลายองค์การ เพื่อให้การตรวจสอบควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐให้มีประสิทธิผล

อย่างไรก็ตาม การมีองค์การและกระบวนการควบคุมที่หลากหลายนั้นต้องไม่ให้ซ้ำซ้อนแต่เสริมซึ่งกันและกัน ดังนั้น การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การเหล่านี้จึงเป็นเรื่องสำคัญ ในต่างประเทศมีการใช้องค์การควบคุมตรวจสอบที่หลากหลายผสมผสานกันอย่างเหมาะสม

2. ระบบการควบคุมการใช้อำนาจขององค์การของรัฐ ต้องเหมาะสมกับสภาพกิจกรรมของรัฐและต้องมั่นใจว่าระบบควบคุมการใช้อำนาจนั้นจะสร้างสมดุลภาพของประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนได้ อันเป็นทางสายกลางที่ประเทศที่พัฒนาแล้วนิยมใช้ หากดำเนินการเพื่อสิทธิของเอกชนมากเกินไป ประโยชน์สาธารณะก็ย่อมถูกละเลย ซึ่งถือว่าไม่เกิดความสมดุลเป็นระบบที่ล้มเหลว เช่นเดียวกันกับการปล่อยให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะมากเกินไป ขอบเขตทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนสูญสิ้นไป

3. องค์การที่ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมนั้น ต้องมีลักษณะเป็นอิสระที่จะคอยตรวจสอบควบคุมกิจกรรมที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำได้ โดยองค์การควบคุมนั้นเองจะต้องถูกตรวจสอบได้ด้วยซึ่งรวมไปถึงการแสวงหาบุคคลในองค์การผู้ควบคุมที่มีคุณสมบัติที่ดีและเหมาะสม การกำหนดวิธีดำเนินงานหรือวิธีพิจารณาขององค์การตรวจสอบให้มีลักษณะอิสระเป็นกลางและถูกตรวจสอบได้ จึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่จะทำให้การควบคุมได้ผล

4. การปรับปรุงกลไกทั้งหลายที่ประชาชนจะสามารถใช้สิทธินำเรื่องมาสู่องค์การทั้งหลายได้โดยกว้างขวางขึ้น อันจะทำให้ระบบการควบคุมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่การให้สิทธิประชาชนตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่ว่านี้ต้องไม่กว้างขวางเกินขอบเขตไป จนทำให้ระบบบริหารงานเพื่อประโยชน์สาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกขัดขวางด้วยผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งมีหลักการว่าเฉพาะผู้ที่ถูกผลกระทบโดยตรงหรือจะต้องถูกผลกระทบโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการใช้อำนาจขององค์การของรัฐเท่านั้นจึงจะนำเรื่องมาให้องค์การควบคุมพิจารณาได้

5. การใช้อำนาจทางกฎหมายของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ควรให้ศาลปกครองเป็นผู้ควบคุมซึ่งการควบคุมนั้นจะต้องเน้นความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจเท่านั้น ถ้าการใช้อำนาจนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายก็เพิกถอนได้ แต่ถ้าการใช้อำนาจนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่อาจไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรม ก็ไม่ใช่เรื่องของศาลปกครอง เพราะการให้ศาลปกครองใช้ดุลพินิจความเหมาะสมของเจ้าหน้าที่เทคนิคด้วย จะเกิดปัญหาเชิงปรัชญา ศาลจะกลายเป็นผู้บังคับบัญชาที่คุมความเหมาะสมทางเทคนิคของเรื่องที่เจ้าหน้าที่ทำอยู่ และศาลเองไม่มีความถนัดในเรื่องทางเทคนิคนั้น ๆ

แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์การตุลาการ (ศาลปกครอง)

แนวคิดการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์การภายนอกมีความเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ องค์การตุลาการ โดยเฉพาะศาลปกครองได้รับความนิยมนในการจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองและเป็นการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งแนวคิดการจัดตั้งศาลปกครองมีวิวัฒนาการดังนี้ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2551, หน้า 174)

แนวคิดในการจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่ นั้นได้รับอิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นเหตุผลในทางประวัติศาสตร์โดยเฉพาะของประเทศฝรั่งเศส เพราะในช่วงก่อนการปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 ศาล Le Parlement ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาที่เป็นพวกศักดินาและขุนนางมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั่ว ๆ ไปได้เข้ามาก้าวำงายงานทางปกครองของกษัตริย์มากขึ้น ดังนั้นภายหลังการปฏิวัติจึงมีกฎหมายใหม่ในปี ค.ศ. 1790 บัญญัติให้หน้าที่ในทางยุติธรรมนั้นแตกต่างและแยกจากหน้าที่ในทางปกครองยกเว้นกรณีความผิดอาญาของข้าราชการ ทั้งนี้โดยให้เหตุผลว่า ฝ่ายตุลาการมาจากผู้แทนชนชั้นสูงประชาชนไม่ไว้วางใจและต่อมาในปี ค.ศ. 1800 ได้มีการจัดตั้งสภาแห่งรัฐ (Conseil de' Etat) และสภาแห่งจังหวัด (Conseil de' Prefecture) เป็นองค์การชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครอง เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในคดีปกครองเพราะประชาชนฟ้องคดีปกครองต่อศาลยุติธรรมไม่ได้ และถือเป็นกลไกสำหรับแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ภายในระบบราชการรวมทั้งเพื่อให้คำปรึกษากฎหมายต่อ

รัฐบาลและให้คำปรึกษาเรื่องการปกครองต่อผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองภายในเขตจังหวัด

ในช่วงเริ่มต้นสภาแห่งรัฐมีอำนาจเพียงอำนาจพิจารณาข้อพิพาททางปกครอง เมื่อวินิจัยเสร็จแล้ว จึงเสนอแนะคำวินิจฉัยต่อประมุขของรัฐให้เป็นผู้พิจารณาและตัดสินใจว่าควรจะวินิจฉัยชี้ขาดตามที่สภาแห่งรัฐเสนอแนะหรือไม่ การมอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดโดยเด็ดขาดให้แก่สภาแห่งรัฐ เกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1872 มอบให้สภาแห่งรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีปกครองได้ด้วยตนเอง โดยที่ฝ่ายบริหารไม่สงวนอำนาจในการตรวจสอบคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐอีกต่อไป ซึ่งย่อมหมายความว่า สภาแห่งรัฐได้กลายเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งเป็นลักษณะองค์การศาลโดยสมบูรณ์และนำไปสู่การขยายแนวคิดในระบบศาลคู่ภายหลังจากที่มีการพัฒนาหลักนิติรัฐ (legal state) หรือที่กลุ่มประเทศ common law รู้จักในหลัก rule of law จึงเกิดการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรที่เรียกว่า “ศาลปกครอง”

ประเทศไทยได้มีการนำแนวความคิดเกี่ยวกับองค์การตรวจสอบอำนาจของ ฝ่ายบริหารมาจัดตั้งจนกระทั่งประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งกำหนดให้มี “ศาลปกครอง” และรัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2545

ศาลปกครอง เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 276 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือการดำเนินการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

บัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง คดีที่จะต้องฟ้องและดำเนินคดีในศาลปกครอง ได้แก่ ข้อพิพาทกันในเรื่องเกี่ยวกับกฎ คำสั่ง หรือการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การละเลยต่อหน้าที่ หรือการปฏิบัติงานที่ล่าช้าเกินสมควร การกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นและสัญญาทางปกครอง

โดยภาพรวม แนวคิดการควบคุมฝ่ายปกครองหรือองค์การของรัฐในการดำเนินการปกครองที่ประเทศต่าง ๆ นำมาพัฒนาใช้เกิดมาสาเหตุเดียวกันคือ เพื่อรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แม้ว่าจะมีที่มาแตกต่างกันออกไปบ้างก็ตาม แนวคิดดังกล่าวได้ส่งผลให้เกิดความยุติธรรมระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ และระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง

แนวความคิดหลักการแบ่งแยกอำนาจ

แนวความคิดทั่วไปและความหมาย

หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) ถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของ “หลักนิติธรรม” ซึ่งได้มีการกล่าวถึงเรื่องนี้โดยนักปราชญ์ต่าง ๆ เช่น จอห์น ล็อก (John Locke) ได้เสนอแนวความคิดป้องกันการที่รัฐใช้อำนาจเกินขอบเขตโดยเสนอการถ่วงดุลอำนาจโดยแบ่งแยกอำนาจรัฐไม่ให้อยู่ในองค์การเดียว รวมทั้งแนวความคิดการแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการออกจากกัน ซึ่งถือเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญแบบเสรีประชาธิปไตย (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2531, หน้า 212-213) นอกจากนี้ยัง โบแดง (Jean Bodin) นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ได้อธิบายไว้ในหนังสือ les six livres de la republique ในเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจว่ารัฐที่จะดำเนินไปได้ต้องมีอำนาจสูงสุดเรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งแยกออกเป็นหลายประเภท เช่น อำนาจใน การตรากฎหมาย ยกเลิกและแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ในการที่จะทำสงครามหรือสันติภาพ การจัดเก็บภาษี แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ อภัยโทษ พิพากษาคดี และอำนาจในการเพิ่มหรือลดค่าเงินตรา (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2531, หน้า 165) เช่นเดียวกับ

หรือ ปูฟเฟนดอร์ฟ (Puffendorf) อธิบายไว้ในหนังสือ de jure naturae et gentium ว่า อำนาจอธิปไตยมีหลายประเภท เช่น อำนาจนิตินิติบัญญัติ อำนาจกำหนดโทษ อำนาจตุลาการ อำนาจที่จะทำสงครามหรือสงบศึกหรือทำสนธิสัญญา อำนาจที่จะแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและข้าราชการ อำนาจที่จะเก็บภาษี อำนาจที่จะจัดการศึกษา เป็นต้น

แต่นักปราชญ์ที่กล่าวถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้อย่างละเอียดชัดเจน คือ มองเตสกีเอร์ (Montesquieu) ปราชญ์ทางนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศส ซึ่งมีรากฐานความคิดการแยกอำนาจมาจาก จอห์น ล็อก และ โพลีบิอุส ซึ่งอธิบายว่าในแต่ละรัฐมีอำนาจอยู่ 3 อย่าง คือ (1) อำนาจนิตินิติบัญญัติ (legislative power) เป็นการตรากฎหมายที่จะให้ใช้เฉพาะเวลาหรือตลอดไป หรือแก้หรือเลิกกฎหมายที่ตราขึ้น (2) อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับสิ่งที่อยู่ใต้บังคับกฎหมายมหาชน (the law of nations) และ (3) อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับสิ่งที่อยู่ใต้บังคับกฎหมายแพ่ง (the civil law) นอกจากนี้ยังเน้นถึงการแยกอำนาจของรัฐและบุคคลผู้ใช้อำนาจให้เป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นหลักเกณฑ์สำคัญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของรัฐสมัยใหม่ (modern state) ที่เรียกว่ารัฐเสรีประชาธิปไตย (liberal democratic state) (เดียน บุญนาค, 2520, หน้า 17-18)

ดังนั้น ความหมายของหลักการแบ่งแยกอำนาจ หมายถึงการกระจายการใช้ อำนาจอธิปไตยของรัฐในด้านต่าง ๆ ออกไปยังองค์กรต่าง ๆ ของรัฐให้เป็นผู้ใช้โดยแยกออกจากกันโดยแต่ละองค์กรสามารถถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นเทคนิคในการแบ่งแยกองค์การเจ้าหน้าที่ (organ) ของรัฐเพื่อกระทำการในด้านต่าง ๆ ออกจากกัน ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้การใช้อำนาจถูกรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งแต่เพียงองค์กรเดียว

อนึ่ง การแยกอำนาจของรัฐและบุคคลผู้ใช้อำนาจให้เป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกันนั้นมีเหตุผล 2 ประการคือ (เดียน บุญนาค, 2520, หน้า 20-22)

1. การแบ่งแยกอำนาจเป็นอิสระจากกันทำให้เกิดเสรีภาพของมนุษย์ เพราะถ้าองค์กรเดียวใช้อำนาจทุกชนิดแล้ว องค์กรนั้นก็จะมีอำนาจจนเต็มขอบเขตตามใจชอบ ซึ่งเป็นธรรมชาติของมนุษย์ ดังนั้น เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงจำเป็นต้องจัดและกำหนดให้อำนาจหยุดอำนาจ

2. กฎหมายจะใช้บังคับตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตราขึ้น และประชาชนจะเคารพในกฎหมายนั้น ๆ ถ้าไม่มีการแบ่งแยกอำนาจจะมีการใช้กฎหมายตามอำเภอใจ ถ้าหากอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารมารวมอยู่องค์การเดียวกัน องค์การนั้นจะตรากฎหมายและใช้กฎหมายบังคับอย่างกดขี่

ในทำนองเดียวกันหากอำนาจตุลาการมิได้แยกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร เสรีภาพของประชาชนก็จะไม่เกิดขึ้นและเป็นไปตามความพอใจของผู้ใช้อำนาจทั้งสอง

โดยสรุป แนวความคิดทั่วไปของหลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ มีสิ่งที่ต้องพิจารณาอยู่ 2 ประการ คือ

1. ลักษณะการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐสมัยใหม่ (modern state) ซึ่งถือว่ารัฐเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย (sovereignty) อันเป็นอำนาจสูงสุดนั้นรัฐใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ โดยผ่านองค์การของรัฐแสดงเจตนาเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน (public interest) 3 ประการ คือ

1) กำหนดแบบแผนความประพฤติของบุคคลที่อยู่ในดินแดนของรัฐ โดยการตราเป็นกฎหมายซึ่งเรียกว่า “นิติบัญญัติ” (legislative function)

2) บังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่รัฐได้ตราขึ้นซึ่งเรียกว่า “การบริหาร” (executive function)

3) วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งเรียกว่า “ตุลาการ” (judicial function)

2. การแยกองค์การของรัฐเพื่อกระทำหน้าที่ต่าง ๆ เพื่อรักษาและป้องกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐกระทำการในหน้าที่ต่าง ๆ จึงมีความจำเป็น และพบว่าส่วนใหญ่ในรัฐเสรีประชาธิปไตยซึ่งยึดมั่นในหลักการแบ่งแยกอำนาจได้กำหนดให้มีการแยกองค์การใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐทั้งสามองค์การ คือ

(1) องค์การตุลาการ (judicial organ) (2) องค์การนิติบัญญัติ (legislative organ) และ (3) องค์การบริหาร (executive organ) อย่างเด็ดขาด

แต่อย่างไรก็ตามการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดอาจเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ แนวคิดส่วนใหญ่จึงถือว่าอำนาจทั้งสามองค์การมิได้แยกกันอย่างเด็ดขาด แต่ถือว่าเป็น

การถ่วงดุลอำนาจและคานอำนาจ (check and balance) ไม่ให้องค์การใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกองค์กรหนึ่งและสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ (สถาบันพระปกเกล้า, 2545ข, หน้า 2-1) โดยเฉพาะการปกครองในระบบรัฐสภา (parliamentary government) ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของมองเตสกีเออร์ ที่มุ่งหมายให้มีระบบการถ่วงดุลอำนาจและคานอำนาจมากกว่าการแบ่งแยกอำนาจอย่างแท้จริง (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2531, หน้า 216)

สาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจ

การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยของรัฐ อาจจะแตกต่างกันไปบ้างตามวิธีการปกครอง เช่นรัฐเสรีประชาธิปไตยซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร มักจะบัญญัติให้มืองค์การของรัฐกระทำการทางตุลาการ แยกต่างหากจากองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหาร โดยเด็ดขาด และองค์กรนิติบัญญัติแยกจากองค์กรบริหารอย่างเด็ดขาด เว้นแต่บางรัฐอาจบัญญัติให้องค์การนิติบัญญัติและองค์กรบริหารมีอำนาจกระทำการในลักษณะที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องเชื่อมโยงซึ่งกันและกันในระดับใดระดับหนึ่งซึ่งอาจเนื่องมาจากความจำเป็นทางประวัติศาสตร์ จารีตประเพณี หรือระบบการเมืองการปกครองของแต่ละรัฐ แต่โดยสรุปแล้วหลักการแบ่งแยกอำนาจมักกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้ (กมลชัย รัตนสกววงศ์, 2531, หน้า 178-194; ปรีดี เกษมทรัพย์, 2531, หน้า 217)

กำหนดให้แยกองค์การตุลาการออกจากองค์การทางการเมือง อันได้แก่องค์การนิติบัญญัติและองค์กรบริหารอย่างเด็ดขาดและเคร่งครัดใน 3 มิติ คือ

1. มิติของอำนาจหน้าที่ กำหนดให้องค์การตุลาการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐกระทำการทางตุลาการแต่เพียงองค์กรเดียว ไม่ยินยอมให้องค์การนิติบัญญัติและองค์กรบริหารเข้ามาก้าวล่วง แต่ในขณะเดียวกันก็จำกัดหน้าที่ขององค์การตุลาการให้มีแต่เฉพาะการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทอันเนื่องมาจากใช้กฎหมายเท่านั้น ไม่ยินยอมให้ใช้อำนาจกระทำการในทางนิติบัญญัติและทางบริหาร

2. มิติของบุคลากร กำหนดให้แยกบุคลากรขององค์การตุลาการ ออกจากบุคลากรขององค์การนิติบัญญัติและบุคลากรขององค์การบริหารอย่างเด็ดขาด หมายถึงข้อห้ามในการแต่งตั้งบุคลากรขององค์การอื่นมาเป็นผู้พิพากษา และห้ามการแต่งตั้งผู้พิพากษาไปดำรงตำแหน่งในองค์การอื่น

3. มิติการปฏิบัติงาน กำหนดหลักประกันความอิสระของผู้พิพากษาในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลขององค์การนิติบัญญัติและองค์การบริหาร โดยกำหนดแนวทางการบริหารงานบุคคลไม่ว่าจะเป็นโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน และการลงโทษทางวินัย จะต้องเกิดจากความยินยอมของตัวผู้พิพากษาด้วยกันเองหรืออย่างน้อยจะต้องเป็นไปโดยองค์การซึ่งสมาชิกทั้งหมดหรือบางส่วนมาจากการเลือกตั้งของผู้พิพากษา

ระบบการแยกองค์การใช้อำนาจอธิปไตยทางนิติบัญญัติ กับองค์การใช้อำนาจอธิปไตยทางบริหาร ในกรณีนี้มีแนวทางปฏิบัติของรัฐเสรีประชาธิปไตยหรือเรียกว่าระบบการปกครองอยู่ 3 ระบบ คือ

1. ระบบสมัชชา (assembly government) เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐกระทำการทั้งทางนิติบัญญัติและทางบริหาร รวมศูนย์อยู่ที่องค์การเดียวกันโดยไม่มีการแยกบุคลากรในองค์การนิติบัญญัติออกจากบุคลากรในองค์การบริหาร กล่าวคือไม่มีการแยกองค์การใช้อำนาจอธิปไตยด้านนิติบัญญัติ ออกจากองค์การใช้อำนาจอธิปไตยด้านการบริหาร โดยให้การใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสองด้านรวมศูนย์อยู่ที่องค์การเพียงองค์การเดียว

2. ระบบประธานาธิบดี (presidential government) เป็นการแยกองค์การใช้อำนาจอธิปไตยด้านนิติบัญญัติ ออกจากองค์การด้านการบริหารค่อนข้างเด็ดขาดเคร่งครัด กล่าวคือ ต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ของตนโดยไม่มีการดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (checks and balances) เช่น รัฐสภาไม่สามารถเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลและประธานาธิบดีได้ ในทางกลับกันประธานาธิบดีก็ไม่สามารถยุบสภาได้ โดยเฉพาะในด้านการบุคลากรของแต่ละองค์การจะเข้าไปดำรงตำแหน่งในอีกองค์การหนึ่งไม่ได้ เช่น สมาชิกรัฐสภาจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (secretary) ในขณะเดียวกันไม่ได้ เป็นต้น

3. ระบบรัฐสภา (parliamentary government) เป็นการแยกองค์การผู้ใช้อำนาจ อธิปไตยด้านนิติบัญญัติออกจากองค์การด้านการบริหารแต่ไม่ได้ขาดเคร่งครัด มีระบบ การดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (checks and balances) เช่น รัฐสภาสามารถที่จะเปิดอภิปราย เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารได้ ในขณะที่เดียวกันฝ่ายบริหารหรือนายกรัฐมนตรีหรือ คณะรัฐมนตรีสามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ นอกจากนี้บุคลากรในองค์การหนึ่ง สามารถเข้าไปดำรงตำแหน่งในอีกองค์การหนึ่งได้

ในภาพรวม ระบบการปกครองจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าการแบ่งแยกอำนาจของ ฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารวางอยู่บนพื้นฐานและหลักการแบ่งแยกอำนาจในระดับใด ซึ่งจะเชื่อมโยงไปถึงระบบความสัมพันธ์ระหว่างองค์การรวมทั้งระบบบุคลากรของ องค์การทั้งสอง

โดยสรุป หลักการแบ่งแยกอำนาจมีประเด็นที่สำคัญ คือ

1. แก่นของหลักการแบ่งแยกอำนาจคือ การป้องกันไม่ให้ผู้ถืออำนาจใช้อำนาจ โดยฝ่ายนิติบัญญัติโดยให้มีอำนาจอื่นมาถ่วงดุลไว้ นอกจากนั้นหลักการแบ่งอำนาจ เสนอให้มีการแยกองค์การผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐประเภทต่าง ๆ ออกจากกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแยกองค์การตุลาการออกจากองค์การทางการเมือง แต่หลักการ- แบ่งแยกอำนาจไม่ได้กำหนดให้มีองค์การของรัฐแต่ละประเภทเพียงองค์การเดียว เช่น รัฐธรรมนูญอาจบัญญัติให้มีองค์การตุลาการเพื่อใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ประเภทต่าง ๆ หลายประเภท โดยกำหนดเขตอำนาจขององค์การตุลาการแต่ละประเภท เช่น ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมีศาล 3 ประเภทคือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลชำนาญพิเศษ ซึ่งประกอบด้วยศาลภาษี ศาลแรงงาน ศาลสังคม และศาลปกครอง เป็นต้น ดังนั้นศาลปกครองปกครอง จึงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของหลักการแบ่งแยกอำนาจ

2. เป็นแนวคิดสำคัญมาสู่การเสนอให้มีการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์การ ตุลาการเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยเน้นที่การกระทำของ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบ การกระทำของฝ่ายปกครองว่าดำเนินการโดยชอบด้วย กฎหมาย องค์การตุลาการถือว่าเป็นองค์การอิสระที่ไม่ขึ้นกับองค์การนิติบัญญัติและ องค์การฝ่ายบริหารที่เหมาะสมในการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองได้

ดังนั้น จึงมีการจัดตั้งศาลปกครองเพื่อรับผิดชอบทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อพิพาททางปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีทั่วไป ซึ่งเรียกว่า “ระบบศาลคู่” แต่ไม่ได้ถือว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นสาเหตุของการเลือกระบบศาลเดี่ยวหรือศาลคู่

แนวคิดหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

เป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่ผู้วิจัยมีความเห็นว่าเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กับการศึกษาครั้งนี้ เพราะเป็นแนวคิดกระแสหลักที่จะทำให้ประชาชนทุกคนรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานและองค์การของรัฐ และฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้การบังคับตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความยุติธรรมและเสรีภาพที่เท่าเทียมกันตามระบอบประชาธิปไตย แนวคิดนี้จึงมีความสำคัญที่จะได้รับการกล่าวถึงในการศึกษาครั้งนี้ ดังรายละเอียดโดยสังเขป (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2543, หน้า 67-68)

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยหลักนิติรัฐ กล่าวคือ เป็นการปกครองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่ (the rule of law) อันเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งหลักนิติรัฐมีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการพื้นฐานสองประการคือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งในที่นี้จะขกกล่าวถึงเฉพาะหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น

1. ความหมายของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง
หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หมายถึง การที่องค์การเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้และจะต้องกระทำการเฉพาะแต่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ทั้งนี้ แม้ว่าการกระทำนั้น ๆ จะเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมก็ตาม (Wade, 1942, pp. 23-24)

จากความหมายของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ดังกล่าวข้างต้น กฎหมายจึงเป็นทั้งแหล่งที่มา (source) และข้อจำกัด (limitation) ของอำนาจกระทำการต่าง ๆ ขององค์การของรัฐฝ่ายปกครอง (mochel stassinopoulos, traite des actes administratifs) ซึ่งจะเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจทางปกครองขององค์การเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ องค์การของรัฐฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการใด ๆ ได้ก็แต่โดยมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ และจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดด้วย การกระทำทางปกครองจึงเป็นเพียงการบังคับให้การเป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น ในกรณีที่ต้องการของรัฐฝ่ายปกครองกระทำการต่าง ๆ ไปโดยไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหรือกระทำการนอกเหนือไปจากขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว การกระทำดังกล่าวก็จะเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งประชาชนมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นหมดสิ้นไป

2. เนื้อหาของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ ประกอบด้วยหลักการย่อยสองหลักการ คือ (1) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และ (2) หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจนอกจากนั้น การพิจารณาว่าการกระทำทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ยังต้องพิจารณาจากขอบเขตอำนาจของฝ่ายปกครองอีกด้วย

2.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย กำหนดให้องค์การฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์การเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีได้ในสองลักษณะคือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์การฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์การฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์การฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ กล่าวคือ เป็นกรณีที่ต้องการฝ่ายปกครองตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครองเพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น เช่น การสร้างสวนสาธารณะ หรือการดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ ฝ่ายปกครองย่อมมี

หน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวให้ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ ดังนั้น องค์การเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองได้ ซึ่งความหมายของกฎหมายในที่นี้อาจแยกพิจารณาได้เป็นสองกรณี คือ (วรพจน์ วิศวพิชญ์, 2540, หน้า 22-23)

กรณีที่หนึ่ง กฎหมายที่เป็นรากฐานที่มาของอำนาจฝ่ายปกครองในการกระทำการต่าง ๆ เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการกระทำการใด ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะต้องเป็นกฎหมายที่ออกโดยองค์การนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน ได้แก่ พระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่น ส่วนกฎหมายลำดับรอง (subordinate legislation) ซึ่งได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ก็อาจให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการที่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนได้ กฎหมายในมิตินี้จึงเป็นแหล่งที่มา (source) ของอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครอง

กรณีที่สอง กฎหมายในมิติของการจำกัดขอบเขตของอำนาจฝ่ายปกครองในการกระทำการต่าง ๆ (limitation) หมายถึง กฎหมายที่ออกโดยองค์การนิติบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดั่งเช่นพระราชบัญญัติ รวมถึงกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายอื่นอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ เช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมายประเพณีหรือหลักกฎหมายทั่วไป รวมถึงกฎเกณฑ์ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ออก ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องเคารพกฎหมายดังกล่าว หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ถือว่าเป็นการกระทำทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2.2 หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ

หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ กำหนดให้องค์การของรัฐฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์การของรัฐฝ่ายปกครอง ในการกระทำการนั้น กล่าวคือ ต้องมีกฎหมายอันเป็นแหล่งที่มาของอำนาจรองรับการกระทำความดังกล่าวเสมอ หลักการนี้มุ่งที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนจาก

การกระทำขององค์การของรัฐฝ่ายปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

หากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยแล้ว จะพบว่า บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามใจปรารถนา การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไป องค์การของรัฐฝ่ายปกครองจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น (วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, 2543, หน้า 69-70)

อนึ่ง แม้ว่าหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ แต่หลักการดังกล่าวก็มิได้กำหนดผลทางกฎหมายในกรณีที่องค์การฝ่ายปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นเรื่องของนโยบายที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องพิจารณาผลกระทบด้านต่าง ๆ ซึ่งในระบบกฎหมายไทย การกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจตกเป็นโมฆะ คือไม่มีผลผูกพันใด ๆ ทางกฎหมาย หรืออาจเป็นโมฆียะ คือ มีผลทางกฎหมายแต่อาจถูกลบล้างได้ในภายหลัง

2.3 ขอบเขตอำนาจขององค์การของรัฐฝ่ายปกครอง

การพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองของรัฐจะต้องพิจารณาจากอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์การฝ่ายปกครองของรัฐ ในการกระทำต่าง ๆ อาจจำแนกได้ 2 ประเภท คือ (กมลชัย รัตนสากววงศ์, 2544, หน้า 257)

2.3.1 อำนาจผูกพัน (mandatory power) หมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์การฝ่ายปกครองของรัฐ โดยบัญญัติบังคับให้องค์การฝ่ายปกครองของรัฐมีหน้าที่ต้องกระทำการตามที่กฎหมายกำหนดเมื่อมีข้อเท็จจริงครบตามองค์ประกอบที่กำหนดไว้ โดยองค์การฝ่ายปกครองของรัฐ ไม่มีสามารถเลือกปฏิบัติได้ หรืออีกนัยหนึ่งคือกฎหมายไม่ได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองเลือกตัดสินใจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงส่วนที่เป็นสาเหตุครบตามองค์ประกอบที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ผลบังคับทางกฎหมายคือ ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น จะเห็น

ได้ว่า อำนาจผูกพันที่กล่าวมาข้างต้นก็คือ หน้าที่ (duty) ขององค์การฝ่ายปกครองของรัฐ ต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัดนั่นเอง

2.3.2 อำนาจดุลพินิจ (discretionary power) หมายถึง อำนาจที่กฎหมาย ให้แก่องค์การฝ่ายปกครองของรัฐโดยบทบัญญัติของกฎหมายได้เปิดช่องให้องค์การ ฝ่ายปกครองของรัฐเลือกปฏิบัติและตัดสินใจด้วยตนเองภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย ซึ่งอาจมีการปฏิบัติและตัดสินใจได้หลายอย่างและไม่ว่าองค์การฝ่ายปกครองของรัฐ จะตัดสินใจอย่างไร การตัดสินใจนั้นย่อมชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น หรืออีกนัยหนึ่งคือ องค์การฝ่ายปกครองของรัฐสามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระ ในกรณีที่มีข้อเท็จจริง อย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้นตามที่กฎหมายได้เปิดช่องไว้ ซึ่งดุลพินิจขององค์การฝ่าย ปกครองของรัฐดังกล่าวแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) ดุลพินิจวินิจฉัย เป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองในการปรับ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้เข้ากับองค์ประกอบส่วนเหตุของบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งใช้ ถ้อยคำทางกฎหมายที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง กล่าวคือ เป็นถ้อยคำหรือข้อความที่ เกี่ยวข้องกับคุณค่าบางประการและวิญญูชน อาจเห็นแตกต่างกันได้ โดยฝ่ายปกครองมี อำนาจที่จะพิจารณาว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้นสามารถปรับเข้ากับเงื่อนไขที่กฎหมาย กำหนดหรือไม่

2) ดุลพินิจตัดสินใจ เป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองในการเลือกผล ในทางกฎหมายเมื่อข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุเกิดขึ้นครบถ้วนแล้ว กล่าวคือ องค์การของรัฐฝ่ายปกครองสามารถตัดสินใจได้ว่าจะดำเนินการหรือไม่ ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด และหากฝ่ายปกครองตัดสินใจว่าจะดำเนินการ ฝ่ายปกครองก็สามารถเลือกดำเนินการตามมาตรการใด มาตรการหนึ่งในบรรดา มาตรการที่กฎหมายกำหนดไว้

การที่กฎหมายกำหนดให้องค์การฝ่ายปกครองของรัฐมีดุลพินิจก็ เพื่อที่จะให้องค์การ ฝ่ายปกครองได้พิจารณาสั่งการโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของ กฎหมาย ประกอบกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี ทั้งนี้เพื่อให้การวินิจฉัยสั่งการขององค์การ ฝ่ายปกครองของรัฐมีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับความยุติธรรมเฉพาะกรณี

อนึ่ง การใช้อำนาจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งขององค์การฝ่ายปกครองของรัฐนั้นบางกรณีก็ไม่สามารถแบ่งแยกการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้อย่างชัดเจนว่า กรณีใดเป็นอำนาจผูกพันหรืออำนาจดุลพินิจ เนื่องจากโดยส่วนใหญ่ อำนาจกระทำการขององค์การฝ่ายปกครองของรัฐจะเป็นการใช้อำนาจแบบผสม กล่าวคือ ในกระบวนการตัดสินใจอาจใช้อำนาจซึ่งมีอยู่หลายขั้นตอนในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง บางขั้นตอนองค์การฝ่ายปกครองอาจมีอำนาจดุลพินิจและบางขั้นตอนอาจมีอำนาจผูกพัน ดังนั้นในการพิจารณาขอบเขตอำนาจขององค์การฝ่ายปกครองของรัฐจึงต้องพิจารณาว่าเป็นการใช้อำนาจในขั้นตอนใด

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ การเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวง-มหาดไทยโดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด: ศึกษากรณีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความ-โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์และการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่

งานของ วริยา ชินวรรณ และอมร รักษาสัตย์ (2546, หน้า 1-33) ในการวิจัย เรื่อง จริยธรรมในวิชาชีพ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับจริยธรรมพลเมืองไทยในระบอบประชาธิปไตย พบว่าในการประกอบอาชีพต่าง ๆ ของพลเมืองไทยส่วนใหญ่ยังไม่มีมาตรฐานทางจริยธรรมที่ชัดเจน ด้วยเหตุผลต่าง ๆ หลายประการ เช่น ไม่มีมาตรฐานทางจริยธรรมของพลเมืองในระบอบประชาธิปไตยในประเทศใด ๆ ในโลกที่ชัดเจนพอจะนำมาใช้เป็นตัวอย่างหรือมาตรฐานได้ มาตรฐานทางจริยธรรมอาชีพต่าง ๆ มีความแตกต่างกันมาก แม้อาชีพเดียวกันก็มีการใช้ถ้อยคำที่ไม่เหมือนกัน จึงยากที่จะเขียนจรรยาบรรณแต่ละอาชีพให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันได้

นอกจากนี้งานวิจัยของพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว (2544) เป็นการศึกษาดัชนีชี้วัดความโปร่งใสในด้านต่าง ๆ ซึ่งได้กำหนดตัวชี้วัดในแต่ละมิติของความโปร่งใส ดังนี้

ความโปร่งใสด้านโครงสร้างด้านโครงสร้างมีดัชนีชี้วัดที่สำคัญคือ (1) มีระบบการตรวจสอบภายใน (2) มีการให้ประชาชนมีส่วนร่วม (3) มีการใช้ระบบคุณธรรมกับบุคลากร และ (4) มีการปรับปรุงกรรมการตรวจสอบให้เหมาะสมเสมอ

ความโปร่งใสด้านการให้ทุน มีดัชนีชี้วัด คือ (1) มีค่าตอบแทนงานสำเร็จ (2) มีค่าตอบแทนงานที่มีประสิทธิภาพ (3) มีค่าตอบแทนความซื่อสัตย์ และ (4) มีมาตรฐานเงินเดือนเหมาะสม

ความโปร่งใสด้านการให้โทษ มีดัชนีชี้วัด คือ (1) มีระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ (2) มีวิธีลงโทษที่ยุติธรรม (3) มีการลงโทษจริงจังกฎ (4) มีระบบฟ้องร้องที่มีประสิทธิภาพ (5) มีการปรามผู้ต่อคำทุจริต และ (6) มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว

ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูลมีดัชนีชี้วัดคือ (1) ประชาชนรับรู้การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ (2) ประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง (3) ประชาชน สื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชน มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหาร และ (4) มีกลุ่มวิชาชีพภายนอกร่วมตรวจสอบ

งานของ กุหลาบ รัตนสังขธรรม, พิสมัย เสรีขจรกิจเจริญ และวิไล สถิตเสถียร (2546, หน้า 4-6) ในการศึกษาวิจัยเรื่อง *จรรยาบรรณวิชาชีพในประเทศไทย* เป็นการศึกษาวิชาชีพที่เขียนเป็นลายลักษณ์อักษรจำนวน 48 จรรยาบรรณ พบว่าส่วนรวมของจรรยาบรรณทุกกลุ่มสาขาวิชา คือ ผู้ประกอบอาชีพควรมีความซื่อสัตย์สุจริต คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม รับผิดชอบ เคารพสิทธิของผู้อื่นและไม่โกหกหลอกลวง

งานของ พัชรี สีโรตและวิบูลย์พงศ์ พูนประสิทธิ์ จัดทำในนามสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ให้แก่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, (2545, หน้า 3-4) ในการศึกษาวิจัยเรื่อง *การสร้างระบบความพร้อมรับผิดในระบบราชการ* จากการทดลองได้แบ่งระดับความพร้อมรับผิดในองค์การเป็น 5 ระดับ ได้แก่ ระดับที่หนึ่งเป็นระดับที่ไม่มีความพร้อมรับผิด (entitlement accountability) ระดับที่สองเป็นระดับที่มีความพร้อมรับผิดเฉพาะบุคคล (individual accountability) ระดับที่สามเป็นระดับที่มีความพร้อมรับผิดเฉพาะกลุ่มหรือทีม (work unit accountability) ระดับที่สี่เป็นระดับความพร้อมรับผิดที่มีเฉพาะระนาบเดียวกัน (cross-functional accountability) ระดับที่ห้าเป็นระดับความพร้อมรับผิดทั้งองค์การ (organizational accountability)

ผลจากการทดลองพบว่าโดยทั่วไปกลุ่มที่ทดลองจะมีระดับความพร้อมรับผิดในระดับที่สี่ คือ มีความพร้อมรับผิดในระนาบเดียวกันหรือชั้นเดียวกัน (cross-functional accountability) และระดับที่ห้า คือ ระดับความพร้อมรับผิดทั้งองค์การ (organizational accountability)

บทสรุปจากการทบทวนวรรณกรรม

การนำเสนอบทสรุปจากการทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้ ผู้วิจัยมีความประสงค์จะอาศัยแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับ การปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรม (rule of law) การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ (check and balance of power) โดยการควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของฝ่ายตุลาการ โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และจริยธรรมในมิตติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ของฝ่ายปกครองคือ กระทรวงมหาดไทย มาทำการเชื่อมโยงให้เห็นความสัมพันธ์ของ “สิ่งที่ศึกษา” ที่สำคัญที่ใช้ศึกษาวิจัย คือ (1) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (2) การเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยและ (3) การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

สาระสำคัญประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็คือ การปกครองโดยหลักนิติรัฐ (legal state) กล่าวคือ เป็นการปกครองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่ (the rule of law) อันเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งหลักนิติรัฐมีสาระสำคัญประกอบด้วย หลักการพื้นฐานสองประการคือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเท่านั้น ซึ่งหมายถึงการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้และจะต้องกระทำการ



เฉพาะแต่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ทั้งนี้ แม้ว่าการกระทำนั้น ๆ จะเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมก็ตาม เพื่อให้หลักนิติรัฐดังกล่าวบังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม มองเตสกีเออ ปราชญ์ทางนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศสได้คิดค้นและอธิบายหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้ว่าผู้ใช้อำนาจของรัฐจำต้องแยกให้เป็นอิสระจากกัน ซึ่งหมายถึง การกระจายการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐกระทำการในด้านต่าง ๆ ออกไปยังองค์กรของรัฐ โดยแต่ละองค์กรสามารถถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นเทคนิคในการแบ่งแยกองค์การเจ้าหน้าที่ (organ) ของรัฐเพื่อกระทำการในด้านต่าง ๆ ออกจากกัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้การใช้อำนาจถูกรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งแต่เพียงองค์กรเดียว อันจะทำให้องค์กรนั้นสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ (arbitrariness) และกระทบ ต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรและได้กลายเป็นหลักเกณฑ์สำคัญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของ รัฐสมัยใหม่ (modern state) ที่เรียกว่ารัฐเสรีประชาธิปไตย (liberal democratic state) หลักการแบ่งแยกอำนาจเน้นให้มีการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ

องค์กรตุลาการที่ใช้ควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง ของประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายกฎหมาย (civil law) โดยเฉพาะประเทศในภาคพื้นยุโรป เช่น ประเทศฝรั่งเศส เยอรมัน เป็นต้น รวมทั้งประเทศไทยได้ใช้ระบบศาลคู่ คือ มีทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยมอบภาระให้ศาลปกครองเป็นองค์กรตุลาการในการควบคุมฝ่ายปกครอง และได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจ หน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่

1. หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือกระทำการอื่นใดเนื่องจากกระทำการโดย

1.1 ไม่มีอำนาจ

1.2 นอกเหนืออำนาจ

1.3 ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

1.4 ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ

1.5 ไม่สุจริต

1.6 เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

1.7 เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น

1.8 สร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร

1.9 เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

2. หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

3. หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

4. หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและคู่กรณี กระทำผิดสัญญาทางปกครอง (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) ซึ่งเป็นที่มาของกรอบในการวิจัยที่ในส่วนที่เป็นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

ส่วนจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ ได้นำเสนอว่าประกอบด้วย (1) ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง (2) ความโปร่งใสด้านการให้ทุน (3) ความโปร่งใสด้านการให้โทษ และ (4) ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล และจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ผู้วิจัยได้พัฒนาจากงานของ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ Romzek และ Dubnick ประกอบด้วย (1) การตรวจสอบตามกฎหมาย (2) การมีเป้าหมายที่ชัดเจน (3) การมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน (4) การมีระบบติดตามประเมินผล และ (5) การมีแผนสำรอง ซึ่งเป็นส่วนที่คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดช่วยเสริมสร้างให้มั่นคงยิ่งขึ้น ดังกรอบแนวคิดในการวิจัยที่จะได้นำเสนอต่อไป

กรอบแนวคิดในการวิจัย

