

บทที่ 5

การวิเคราะห์และอภิปรายผล

บทนี้ เป็นการนำเสนอข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญของกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงมหาดไทยที่เลือกมาเป็นกรณีศึกษาจำนวน 5 กรม จากนั้นนำข้อค้นพบดังกล่าวมาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่สำคัญอื่น ๆ เช่น เอกสารที่องค์การเผยแพร่การสังเกตจากการปฏิบัติงานเป็นต้น โดยจะนำเสนอเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนแรก เป็นการนำเสนอข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกซึ่งเป็นข้อมูลส่วนสำคัญของการวิจัยในคราวนี้ การนำเสนอข้อมูลจากการสัมภาษณ์นั้นจะนำเสนอในประเด็นความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ

1. การควบคุมฝ่ายปกครอง
2. บทบาท อำนาจ หน้าที่ของศาลปกครอง
3. จริยธรรมของส่วนราชการในนิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้
4. ความคิดเห็นเกี่ยวกับผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดต่อการเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการเฉพาะกรณีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ในกระทรวงมหาดไทย

ส่วนที่สอง เป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบผลการศึกษาในส่วนการสัมภาษณ์เชิงลึก ที่นำเสนอในส่วนแรกของทั้ง 5 กรม รวมถึงข้อมูลอื่น ๆ ที่ได้จากการสำรวจเอกสารของกรม รวมทั้งเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ที่ลงในเว็บไซต์และการสังเกต

ส่วนที่สาม เป็นการวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดต่อการเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย เฉพาะกรณีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

ข้อมูลทั่วไปจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

เพื่อเป็นการเสนอภาพรวมเกี่ยวกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงขอเสนอความเป็นมาในส่วนนี้พอสังเขป กล่าวคือในการวิจัยเรื่อง การเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยโดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด: ศึกษากรณีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ นี้ ได้กำหนดว่าจะศึกษากรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงมหาดไทยที่เป็นผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดซึ่งมีจำนวน 6 กรมประกอบด้วย (1) สำนักงานรัฐมนตรี (2) สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (3) กรมการปกครอง (4) กรมที่ดิน (5) กรมโยธาธิการและผังเมือง และ (6) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้วิจัยจึงได้ขอหนังสือการเก็บข้อมูลจากโครงการ-รัฐประศาสนศาสตร์ปรัชญาคุณภิวัตน์ ถึงปลัดกระทรวงมหาดไทยแล้วนำส่งหนังสือด้วยตนเองและได้สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของกองกลางสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (อารยะ วงศ์อุดม, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 22 เมษายน 2554) โดยได้แจ้งความประสงค์ตามหนังสือว่าต้องการสัมภาษณ์บุคคลประกอบด้วย

1. สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย คือ ปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้อำนวยการกองกลางและผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
2. กรมการปกครอง คือ อธิบดีกรมการปกครองหรือรองอธิบดีกรมการปกครอง เลขานุการกรมการปกครอง และผู้อำนวยการสำนักสอบสวนและนิติการ
3. กรมที่ดิน คือ อธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีกรมที่ดิน เลขานุการกรมที่ดิน และผู้อำนวยการสำนักนิติการ
4. กรมโยธาธิการและผังเมือง คือ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง หรือ รองอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง เลขานุการกรมโยธาธิการและผังเมืองและ ผู้อำนวยการกองนิติการ
5. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คือ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ถิ่นหรือรองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เลขานุการกรมส่งเสริมการปกครอง-
ท้องถิ่นและผู้อำนวยการกองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น

นอกจากนั้นยังได้แจ้งด้วยวาจาเพิ่มเติมอีกหนึ่งส่วนราชการ คือ สำนักงาน-
รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย เจ้าหน้าที่ผู้นี้ได้ชี้แจงเป็นสองเรื่องว่า (1) ในส่วนของ
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยนั้น ผู้อำนวยการกองกลางไม่ได้มีบทบาทใด ๆ
เกี่ยวกับคดีความไม่ว่าจะเป็นศาลปกครองหรือศาลอื่นแต่ถ้ามีคดีที่เกี่ยวข้องกับการ-
บริหารงานบุคคลที่ฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อกองกลางรับเรื่องแล้วจะส่งต่อไปยังกอง-
การเจ้าหน้าที่โดยตรงจึงแนะนำว่าควรจะสัมภาษณ์ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ด้วย
(snowball) ซึ่งผู้วิจัยก็เห็นชอบด้วยจึงได้ไปทำหนังสือมาใหม่ (2) ในส่วนของสำนักงาน-
รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยนั้น ได้รับคำชี้แจงว่า ส่วนราชการนี้แม้ว่าจะมีฐานะเป็น
กรมแต่ก็ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับคดีความใด ๆ หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
ถูกฟ้องคดีจะส่งเรื่องให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น จึง
ไม่นับว่าสำนักงานรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนราชการที่จะศึกษาด้วย ดังนั้น
จึงทำให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญลดลงจากเดิม 18 คน (กรมละ 3 คน) เหลือเพียง 15 คน

จากการลงเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามครั้งแรกที่สำนักงานปลัดกระทรวง-
มหาดไทยและครั้งที่สองที่กรมที่ดิน จะพบว่าผู้ให้ข้อมูลสำคัญบางตำแหน่งมีความ-
เกี่ยวข้องกับคดีของศาลปกครองน้อยมาก เช่น ตำแหน่งเลขานุการกรม ส่วนตำแหน่งที่
เกี่ยวข้องมากก็คือตำแหน่งผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ ดังนั้น จึงได้เพิ่มผู้ให้ข้อมูล-
สำคัญที่มีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ด้วยพร้อมกับได้สอบถามเพิ่มเติม
(snowball) ว่ามีผู้รู้เกี่ยวกับเรื่องที่วิจัยคนอื่นอีกหรือไม่ ก็ได้รับคำแนะนำตามสมควร เช่น
กรมการปกครอง กรมที่ดิน และกรมโยธาธิการและผังเมือง จึงมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกิด
จากการแนะนำ (snowball) ด้วย สรุปแล้วมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวนทั้งสิ้น 20 คน จำแนก
ตามกรมต่าง ๆ ดังที่ปรากฏในตาราง 6 หน้า 77

ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมีจำนวนทั้งสิ้น 20 คน ส่วนใหญ่เป็นเพศชาย ร้อยละ 95 มีอายุระหว่าง 42-61 ปี ส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง 51-60 ปี ร้อยละ 70 มีอายุราชการ ระหว่าง 15-37 ปี ส่วนใหญ่มีอายุราชการระหว่าง 26-35 ปี ร้อยละ 60 ระยะเวลาทำงานในสำนักงานปลัดกระทรวงหรือในกรมที่สังกัด ส่วนใหญ่จะมีระยะเวลาเท่ากับอายุราชการมีเพียงบางคนเท่านั้นที่มีระยะเวลาทำงานในกรมน้อยมาก เช่น นายทรงพล ใจกริ่ม ตำแหน่ง เลขาธิการกรมการปกครอง มีระยะเวลาทำงานในกรมการปกครองแบ่งเป็น 2 ช่วง ช่วงแรกดำรงตำแหน่งประจำแผนกเป็นเวลา 2 ปี ช่วงที่ 2 ดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มงาน อีก 1 ปี และปัจจุบันดำรงตำแหน่งเลขาธิการกรมการปกครอง 1 ปี รวมระยะเวลาทำงานในกรมการปกครอง 4 ปี ส่วนเวลาที่นอกเหนือจากนี้แม้จะไม่ได้ทำงานที่กรมการปกครองแต่ก็ทำงานในกระทรวงมหาดไทย (ทรงพล ใจกริ่ม, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 26 เมษายน 2554) ข้อสังเกตจากการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามเกี่ยวกับระยะเวลาทำงานในสำนักงานปลัดกระทรวงหรือในกรมที่สังกัดของกระทรวงมหาดไทยมีลักษณะที่ข้าราชการในทุกกรมสามารถโยกย้าย สับเปลี่ยนกรมภายในกระทรวงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการโยกย้าย สับเปลี่ยนตำแหน่งระหว่างกรมการปกครอง อาทิ ตำแหน่ง นายอำเภอ ปลัดจังหวัด อธิบดีกรมการปกครอง กับสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย อาทิ ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด รองปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวง ดังคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งกล่าวว่า “ผมย้ายสับเปลี่ยนมาหลายกรมแต่ก็อยู่ในกระทรวงมหาดไทยมาตลอดอายุราชการ 35 ปี ไม่เคยย้ายออกจากกระทรวงมหาดไทยเลย” (สุรพล พงษ์ทัตศิริกุล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 3 พฤษภาคม 2554)

ระยะเวลาในการทำงานในตำแหน่งของผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มคือ

กลุ่มแรก เป็นผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร คือ ตำแหน่ง รองปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดี รองอธิบดี กลุ่มนี้จะมีระยะเวลาในการทำงานในตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลา 2 ปีเท่านั้น มีนายมนฑล สุดประเสริฐ รองอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองเพียงคนเดียวที่ทำงานในตำแหน่งรองอธิบดีมาแล้ว 3 ปี

กลุ่มที่สอง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ คือ ตำแหน่ง เลขาธิการกรม ผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการศูนย์ กลุ่มนี้จะมีระยะเวลาในการทำงานในตำแหน่งดังกล่าว แบ่งย่อยออกเป็น 2 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มประเภทงานทั่วไป เช่น เลขาธิการกรม ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ จะมีระยะเวลาในการทำงานในตำแหน่งมาแล้ว 1-2 ปี (2) กลุ่มประเภทงานที่มีลักษณะเป็นวิชาชีพ เช่น ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย ผู้อำนวยการกองนิติการ จะมีระยะเวลาในการทำงานในตำแหน่งที่ยาวนานกว่า คือ ทำงานมาแล้ว 3-6 ปี ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะตำแหน่งที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถเฉพาะทางด้านนิติศาสตร์ จึงต้องมีระยะเวลาทำงานติดต่อกันนานพอสมควร

กลุ่มที่สาม เป็นผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอื่น ๆ คือตำแหน่ง ที่ไม่ใช่ตำแหน่งในกลุ่มแรกและกลุ่มที่สอง เช่น ตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มงานวินัย หัวหน้ากลุ่มงานจริยธรรม หรือตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ กลุ่มนี้จะมีระยะเวลาในการทำงานในตำแหน่ง 8-15 ปี

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่มีการศึกษาอยู่ในระดับปริญญาโททางด้าน รัฐประศาสนศาสตร์และรัฐศาสตร์ ร้อยละ 80 และนายมนทล สดประเสริฐ รองอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง นอกจากจะสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโททางด้าน รัฐประศาสนศาสตร์ (รป.ม.) แล้วยังสำเร็จปริญญาโททางด้านวิศวกรรมศาสตร์ (วศ.ม.) ด้วย (มนทล สดประเสริฐ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 9 พฤษภาคม 2554)

ข้อมูลความรู้ ความเข้าใจและความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ในส่วนนี้จะนำเสนอแยกเป็นสองส่วน ส่วนที่หนึ่งจะเป็นส่วนข้อมูลเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในเรื่องการควบคุมฝ่ายปกครอง ศาลปกครอง ซึ่งทั้ง 5 กรม มีความรู้ความเข้าใจคล้ายคลึงกัน จึงนำเสนอไปพร้อมกันทั้ง 5 กรม และส่วนที่สอง คือ จริยธรรมในมติดการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ของส่วนราชการซึ่งเป็นส่วนที่แต่ละกรมมีความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยเริ่มตั้งแต่สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กรมที่ดิน กรมโยธาธิการ-



และผังเมือง และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตามลำดับ และส่วนที่สาม เป็นการนำเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดต่อการเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการ โดยจะนำเสนอในภาพรวมของกระทรวง ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง บทบาท อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง จริยธรรมของส่วนราชการในนิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ และความคิดเห็นเกี่ยวกับผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดต่อการเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการ

ความรู้ความเข้าใจในเรื่องการควบคุมฝ่ายปกครอง ในประเด็นนี้ได้สอบถามเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครองว่า ฝ่ายปกครองคือผู้ใด ควบคุมโดยใคร ควบคุมเรื่องอะไรและจะมีผลต่อผู้ใด อย่างไร เพื่อที่จะได้ประเมินถึงความรู้และความเข้าใจในเรื่องการควบคุมฝ่ายปกครองซึ่งจะส่งผลถึงการยอมรับและอยู่ภายใต้การควบคุมฝ่ายปกครอง อันจะส่งผลถึงจริยธรรมในนิติของการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ข้อค้นพบจากภาคสนามพบว่า ผู้ให้ข้อมูลของกระทรวงมหาดไทย ทุกคนมีความรู้ความเข้าใจในการควบคุมฝ่ายปกครองเป็นอย่างดี โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวไว้ในทำนองใกล้เคียงกันแต่อาจมีความแตกต่างในข้อปลีกย่อยซึ่งจะได้นำเสนอ ดังนี้

“ฝ่ายปกครองก็คือข้าราชการที่อยู่ในฝ่ายบริหาร ถ้าผมแบ่ง จะแบ่งเป็นสองส่วน ส่วนหนึ่ง คือ ข้าราชการฝ่ายการเมืองที่มาทำหน้าที่ทางปกครอง อย่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจ อนุญาต ออกคำสั่งทางปกครอง ก็ถือว่าเป็นฝ่ายปกครองด้วย นอกจากนี้ก็คือพวกข้าราชการพลเรือนอย่างพวกผมนี้ ไม่จำเป็นต้องสังกัดกระทรวงมหาดไทยอย่างเดียว ทั้งเกษตร อะไรพวกนี้ที่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้ถือเป็นข้าราชการที่อยู่ในทางปกครองและส่วนราชการด้วย” (สุรพล พงษ์ทัตศิริกุล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 3 พฤษภาคม 2554) และ “ฝ่ายปกครองก็คือ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ที่จัดทำบริการสาธารณะที่เป็นราชการบริหารและรวมทั้งองค์กรอื่นของรัฐที่ไม่ใช่ราชการด้วย เช่น รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรของรัฐ องค์กรมหาชนและหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น เช่น สำนักงาน กกต” (มงคล สุระสัจจะ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล,

12 พฤษภาคม 2554) “ฝ่ายปกครอง ก็คือ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ” (มงคล อินทสุวรรณ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 28 เมษายน 2554) และ “ฝ่ายปกครอง ก็คือ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ” (มณฑล สุดประเสริฐ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 9 พฤษภาคม 2554) “ฝ่ายปกครอง คือ ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง” (วิระวัฒน์ ชื่นวาริน, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 6 มิถุนายน 2554) เป็นต้น

ในประเด็นเรื่องการควบคุมโดยใครนั้นผู้ให้ข้อมูลสำคัญกล่าวว่า “การควบคุม ฝ่ายปกครองแบ่งเป็นสองระบบ คือ การควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกันและแบบแก้ไข คือ (สุรพล พงษ์ทัศนศิริกุล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 3 พฤษภาคม 2554)

ก. การควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน ก็คือการควบคุมฝ่ายปกครองก่อนที่จะมีการทำคำสั่งทางปกครองและแยกได้ 2 ลักษณะ คือ (1) การควบคุมโดยองค์การของรัฐที่มีอำนาจทั่วไป ได้แก่ คณะกรรมการกฤษฎีกาและการควบคุมโดยองค์กรของรัฐที่มีอำนาจเฉพาะในการจัดองค์กรฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ ให้มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นทางกฎหมายหรือเป็นองค์กรที่ให้คำปรึกษาแก่องค์กรฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ เช่น คณะกรรมการควบคุมอาคาร คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น (2) การควบคุมโดยประชาชน โดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง มี 3 วิธี คือ วิธีการโต้แย้ง โดยถือหลักว่าบุคคลที่อาจได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองย่อมมีสิทธิโต้แย้งเพื่อป้องกันสิทธิของตนถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30) วิธีการปรึกษาหารือ โดยผ่านทางตัวแทนของกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบ และวิธีการไต่สวนสาธารณะเป็นกระบวนการสอบถามผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงที่มีจำนวนมาก เพื่อจำกัดขอบเขตของความเสียหายหรือให้มีผลกระทบน้อยที่สุด และการควบคุมโดยประชาชน โดยให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการอันเป็นรากฐานของแนวคิดทางประชาธิปไตยซึ่งมีฐานทางกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ข. การควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไข เป็นการควบคุมหลังจากมีคำสั่งทางปกครองออกไปแล้วแยกเป็น 2 รูปแบบ คือ (1) การควบคุมภายในฝ่ายปกครอง ที่สำคัญมี 3 เรื่อง คือ ควบคุมบังคับบัญชาและควบคุมกำกับดูแล การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง และการควบคุมโดยคณะกรรมการวินัยข้าราชการข้อพิพาท (2) การควบคุมโดยองค์กรภายนอก ซึ่งแบ่งได้อีก 2 ประเภท คือ (ก) การควบคุมโดยองค์กรภายนอกที่ไม่ใช่องค์กรตุลาการ ได้แก่ การควบคุมโดยรัฐสภา คือ การขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล การตั้งกระทู้ถาม การตั้งกรรมการเป็นต้น การควบคุมโดยองค์กรอื่น คือ องค์กรภายนอกที่มีอำนาจทั่วไป เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน และองค์กรภายนอกที่มีอำนาจเฉพาะ เช่น คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร (ข) การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการหรือศาล” (สุรพล พงษ์ทัตศิริกุล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 3 พฤษภาคม 2554) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญอีกคนหนึ่งได้ให้มุมมองที่เสริมกัน โดยได้กล่าวว่า “การควบคุมฝ่ายปกครองสามารถแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ (1) การควบคุมภายในฝ่ายปกครอง คือ การควบคุมภายในฝ่ายปกครองเอง อาจเป็นการควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาในการออกคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำทางฝ่ายปกครองหรือควบคุมโดยวิธีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งมีกฎหมายกำหนดไว้ว่าให้สามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อใครได้บ้างหรือถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะก็ต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาบังคับใช้ ส่วนเนื้อหาของ การควบคุมภายในฝ่ายปกครองจะควบคุมเฉพาะแต่เรื่องความเหมาะสม (2) การควบคุมองค์กรจากภายนอกฝ่ายปกครอง คือ การควบคุมโดยองค์กรตุลาการเป็นการนำคดีมาสู่ศาลปกครองเพื่อพิจารณาถึงการกระทำทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ซึ่งเนื้อหาที่จะควบคุมแต่เฉพาะหลักความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่ควบคุมเรื่องความเหมาะสม” (มงคล สุระสัจจะ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 12 พฤษภาคม 2554)

ในเรื่องความรู้ความเข้าใจในการควบคุมฝ่ายปกครองจึงอาจสรุปได้ว่าส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยมีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดี ซึ่งจะส่งผลถึงการยอมรับว่ากรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรมเป็นฝ่ายปกครองที่มีอำนาจ

หน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองซึ่งจะมีผลต่อประชาชน ส่วนราชการด้วยกันหรือผู้รับคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไปก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทบสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นจึงต้องมีการควบคุมฝ่ายปกครอง ส่วนการควบคุมฝ่ายปกครองอาจจำแนกเป็นการควบคุมก่อนทำคำสั่งทางปกครองและหลังจากทำคำสั่งทางปกครองแล้วเพื่อเป็นการแก้ไขเยียวยาผู้ที่รับผลกระทบ

ความรู้ความเข้าใจใน บทบาท อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ในประเด็นนี้ได้สอบถามเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจใน บทบาท อำนาจหน้าที่ ของศาลปกครองโดยได้ตั้งคำถามว่าศาลปกครองมี บทบาท อำนาจหน้าที่ อย่างไร พร้อมทั้งได้ถามถึงความรู้ความเข้าใจในอำนาจหน้าที่ตาม มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งประกอบด้วย หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใด หมายถึง ส่วนราชการกระทำการโดย (1) ไม่มีอำนาจ (2) นอกเหนืออำนาจ (3) ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (4) ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ (5) ไม่สุจริต (6) เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม (7) เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น (8) สร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร (9) เป็นการใช้อิทธิพลโดยไม่ชอบ เพื่อจะได้ประเมินถึงความรู้ความเข้าใจในเรื่องบทบาท อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองซึ่งจะส่งผลถึงการรับรู้ยอมรับและอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองอันจะส่งผลถึงจริยธรรมในนิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

ข้อค้นพบจากภาคสนามพบว่าผู้ให้ข้อมูลสำคัญในกระทรวงมหาดไทยมีความรู้ความเข้าใจในบทบาท อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองเป็นอย่างดี โดยผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า “ก็มีหน้าที่พิจารณาคดีปกครองซึ่งเป็นเรื่องของ public service เกี่ยวกับเรื่องบริการสาธารณะ พนักงานฝ่ายปกครอง ข้าราชการฝ่ายปกครองมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะ อย่างเจ้าพนักงานที่ดินมีหน้าที่ออกโฉนดที่ดินพนักงานกระทรวงคมนาคมทำเรื่องรถเมล์ ถือว่าเป็นบริการสาธารณะทั้งสิ้น เพราะฉะนั้น คดีที่ศาลปกครองจะดูแลเป็น

เรื่องระหว่างพนักงานฝ่ายปกครองกับประชาชนผู้รับบริการอันหนึ่ง อีกอันหนึ่งหมายถึงหน่วยงานระหว่างรัฐกับรัฐ แต่ทั้งนี้เงื่อนไขอยู่ที่การบริการสาธารณะ” (สุรพล พงษ์ทัตศิริกุล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 3 พฤษภาคม 2554) สอดคล้องกับการแสดงความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญอีกคนหนึ่งโดยได้กล่าวว่า “ศาลปกครองเป็น 1 ใน 4 ศาล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ศาลปกครอง เป็นองค์กรหลักองค์กรหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจของทางราชการเพื่อปกป้องสิทธิของประชาชนและคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมให้ได้คุณภาพกันและเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการด้วยการทำหน้าที่พิพากษา “คดีปกครอง” ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนกรณีหนึ่งและข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันอีกกรณีหนึ่งอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจกล่าวได้ว่า การตั้งศาลปกครองเพราะการดำเนินคดีและหลักกฎหมายที่ใช้ในการตัดสินคดีปกครองใช้หลักแตกต่างจากคดีทั่ว ๆ ไปนอกเหนือจากคดีแพ่งและคดีอาญา โดยใช้ระบบไต่สวนเป็นหลัก” (มงคล สุระสัจจะ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 12 พฤษภาคม 2554) และ “ศาลปกครอง คือ ศาลที่มีอำนาจ ตัดสินคดีเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่มีข้อพิพาทกับประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐด้วยกัน” (มงคล อินทสุวรรณ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 28 เมษายน 2554)

ส่วนประเด็นเรื่องคำสั่งทางปกครองคือคำสั่งอะไร อย่างไหน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวไว้คล้าย ๆ กันซึ่งจะได้นำเสนอคำกล่าวบางคน ดังนี้ “คือคำสั่งที่พนักงานปกครองสั่งการออกไปแล้วมีผลกระทบต่อประชาชนเกี่ยวกับเรื่องการให้บริการสาธารณะหรือการรับบริการสาธารณะ ตัว public service อะไรที่สั่งไปเกี่ยวกับเรื่องบริการสาธารณะ คำสั่งทางการปกครองให้สร้างเขื่อน สร้างฝาย เรื่องการออกไปอนุญาตไม่อนุญาต จะเกี่ยวกับพวกนี้ซึ่งกว้างมาก” (สุรพล พงษ์ทัตศิริกุล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 3 พฤษภาคม 2554) “คำสั่งทางปกครอง คือ การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อการเปลี่ยนแปลง ระวังหรือมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็น

การถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่ง การอนุญาตหรือการอนุมัติ การวินิจฉัย อุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน แต่ไม่รวมถึงการออกกฎ ซึ่งเป็นไปตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้ (1) เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจฝ่ายเดียวตามกฎหมาย (โดยไม่ต้องอาศัยความยินยอมหรือความสมัครใจของอีกฝ่าย) (2) เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง (ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยหรือตุลาการ) (3) สร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ (4) มีผลบังคับแก่บุคคลใดหรือกรณีใดเป็นการเฉพาะเจาะจง” (มงคล สุระสัจจะ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 12 พฤษภาคม 2554; มงคล อินทสุวรรณ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 28 เมษายน 2554)

ในเรื่องความรู้ความเข้าใจในเกี่ยวกับศาลปกครองจึงอาจสรุปว่าส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยมีความรู้ ความเข้าใจเป็นอย่างดีต่อ บทบาท อำนาจ หน้าที่ของศาลปกครองซึ่งจะส่งผลถึงการยอมรับว่า กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรมเป็นฝ่ายปกครอง มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองซึ่งจะมีผลต่อประชาชน ส่วนราชการด้วยกันหรือผู้รับคำสั่งทางปกครอง เพื่อไม่ให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไปก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทบสิทธิ เสรีภาพของผู้อื่นจึงต้องมีการควบคุมฝ่ายปกครอง ส่วนการควบคุมฝ่ายปกครองอาจจำแนกเป็นการควบคุมก่อนทำคำสั่งทางปกครองและหลังจากทำคำสั่งทางปกครองแล้วซึ่งศาลปกครอง มีบทบาทอำนาจ หน้าที่ควบคุมฝ่ายปกครองภายหลังจากทำคำสั่งทางปกครองแล้ว เป็นการควบคุมเพื่อเป็นการแก้ไขเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง

ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับจริยธรรมในนิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ของส่วนราชการ สำหรับข้อค้นพบภาคสนามในประเด็นนี้พบว่าส่วนราชการแต่ละกรม มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับจริยธรรมในนิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ของส่วนราชการหลากหลาย ซึ่งมีทั้งความเหมือนและความแตกต่าง เพื่อแสดงให้เห็นภาพว่าแต่ละกรมมีความเห็นต่อความหมายและพฤติกรรมของส่วนราชการต่อการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและ

สามารถตรวจสอบได้ จึงขอนำเสนอรายละเอียดแยกเป็นรายการ โดยเริ่มตั้งแต่
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง กรมที่ดิน กรมโยธาธิการและ-
ผังเมือง และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามลำดับ ดังนี้

1. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับจริยธรรมในมิตินิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส

1.1 สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

จากข้อมูลภาคสนามสามารถจำแนกความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่
ด้วยความโปร่งใสของส่วนราชการประกอบไปด้วย เรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร
ความตรงไปตรงมาไม่ปิดบัง ให้ภาคประชาชนเข้ามาตรวจสอบได้ ดังนี้

ประเด็นแรก คือ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล
สำคัญทั้ง 3 คน มีความเห็นไปในทางเดียวกันว่าการที่จะถือว่าส่วนราชการมีจริยธรรมใน
มิตินิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสของส่วนราชการ ต้องมีกระบวนการเปิดเผยข้อมูล
ข่าวสารของส่วนราชการให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholder) เข้าถึงได้
สะดวกและมีหลายช่องทาง เช่น ผ่านทางอินเทอร์เน็ต แผ่นพับ บอร์ดประชาสัมพันธ์
 ฯลฯ จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า “องค์กรต้องมีการเปิดเผยข้อมูลให้
ประชาชนผู้มาติดต่อทราบ” (อัครเดช เจริญศรี, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 2 พฤษภาคม
2554)

ประเด็นที่สอง คือ ความตรงไปตรงมา ไม่ปิดบัง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมี
ความเห็นว่าการที่จะถือว่าส่วนราชการมีจริยธรรมในมิตินิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความ-
โปร่งใส ต้องมีความตรงไปตรงมาไม่ปิดบังในเรื่องราวต่าง ๆ ที่ควรแจ้งให้ทราบทั่วกัน
จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า “ถ้าตรงไปตรงมามันต้องไม่มีอะไรปิดบัง
เหมือนกับการสอบแข่งขัน โขว์ออกมาเลยคะแนนส่วนนี้ได้เท่าไร ส่วนตรงนี้ได้เท่าไร
อย่างนี้จึงจะเรียกว่าโปร่งใส” (อัครเดช เจริญศรี, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 2 พฤษภาคม
2554)

ประเด็นที่สาม คือ ให้ภาคประชาชนเข้ามาตรวจสอบได้ หากประชาชน
หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholder) เกิดมีความสงสัยในการกระทำของส่วนราชการ
จะต้องให้มีการตรวจสอบได้ให้ข้อมูลได้ อธิบายได้ มีเหตุผลชัดเจน จากการสัมภาษณ์

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า “มันต้องเริ่มโปร่งใสตั้งแต่การกำหนดนโยบาย แผนงาน โครงการ การกำหนดกิจกรรมที่จะทำ อันนี้ตั้งแต่แผนงานมาจนถึง implementation (การนำไปปฏิบัติ) คือ จะต้องยอมให้ภาคประชาชนเข้ามาดู มาแลในตรงนี้” (สุรพล พงษ์ทัตศิริกุล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 3 พฤษภาคม 2554)

1.2 กรรการปกครอง

จากข้อมูลภาคสนามสามารถจำแนกความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสของส่วนราชการประกอบไปด้วย เรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ขั้นตอนการปฏิบัติงาน การมองเห็นทะลุหมดทุกอย่าง การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการและการปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนี้

ประเด็นแรก คือ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขั้นตอนการปฏิบัติงาน ของกรรการปกครองกระทรวงมหาดไทย จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 4 คน มีความเห็นตรงกันว่าสิ่งที่ถือว่าส่วนราชการมีจริยธรรมในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสในส่วนราชการต้องมีกระบวนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขั้นตอนการปฏิบัติงานของส่วนราชการให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholder) ได้ทราบเข้าถึงได้สะดวกและมีหลายช่องทาง เช่น ผ่านทางอินเทอร์เน็ต แผ่นพับ บอร์ดประชาสัมพันธ์ ฯลฯ จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า “ความโปร่งใสของส่วนราชการ หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขั้นตอนในการปฏิบัติงานของส่วนราชการ การเปิดให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียทั้งจากภายในและภายนอกหน่วยงานสามารถเข้าถึงข้อมูลได้” (มงคล สุระสังข์, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 12 พฤษภาคม 2554) ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญอีกคนหนึ่งซึ่งได้กล่าวว่า “คำว่าโปร่งใสคือการที่ส่วนราชการต้องทำยังไงก็ได้ให้ประชาชนรู้ว่าส่วนราชการนั้นมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารกิจการบ้านเมืองอย่างไร ประชาชนถ้าจะติดต่อกับหน่วยงานนั้นสามารถจะติดต่อได้อย่างไร” (สุรพงษ์ สายโอภาส, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 29 เมษายน 2554)

ประเด็นที่สอง คือ การมองเห็นทะลุหมดทุกอย่าง โดยส่วนราชการต้องปฏิบัติในทุกขั้นตอนอย่างเปิดเผย ไม่มีอะไรแอบแฝง จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ได้กล่าวว่า “คำว่าโปรงใส คือ คำว่า โปรง ก็เหมือนกับว่าต้องมองเห็นทะลุหมดทุกอย่าง นั้นหมายความว่า การทำอะไรก็ได้ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานเล็กหน่วยงานใหญ่คุณต้องทำให้มันใสอย่างนั้นจริง ๆ คำว่า ใส นั้นหมายถึง เขาเห็นกระบวนการขั้นตอนของคุณ ทุกขั้น ทุกตอน ทุกเม็ดที่จะต้องมาอย่างนี้และเราได้ทำตามอย่างนั้นให้เป็นไปตาม กระบวนการจริง ๆ คำว่า โปรงใส จะหมายถึงสิ่งเหล่านี้ยกตัวอย่างเช่นเราอยู่อำเภอเป็น ปลัดทะเบียนพอคนเข้ามาติดต่อ เช่น ขอทำบัตรประชาชนทางเราก็มีขั้นตอนบอก ประชาชนผู้มาติดต่ออยู่แล้ว เราก็ทำตามขั้นตอนนั้นซึ่งอย่างนี้ก็คือว่าเราเปิดเผยหมดเมื่อ เราทำครบขั้นตอนแล้วมันจบกระบวนการนั้นหมายความว่าเราได้ทำตามกระบวนการ ความโปรงใส แต่ถ้าเกิดมีบางตอน ขั้นตอนบอกให้เราทำแบบนี้แต่เราไม่ได้ทำตาม ขั้นตอน เช่น เวลา 2 นาทีแต่เราทำไป 20 นาทีแล้วยังไม่เสร็จแปลว่ามันมีอะไรผิดปกติ หมายถึง กระบวนการนี้ไม่มีความโปรงใสเพราะในเมื่อการออกระเบียบหรือการออก หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของส่วนราชการมันต้องผ่านการกลั่นกรอง ผ่านการระดมสมอง ว่า ตรงนี้จะอยู่แค่ 2 นาทีก็คือ 2 นาทีไม่เกิน 3-4 นาทีแต่ถ้าเกินกว่านี้มันโอเวอร์เกินไป มันไม่โปรงใสแน่นอน” (พงษ์พัฒน์ วงศ์ตระกูล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 29 เมษายน 2554)

ประเด็นที่สาม คือ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ส่วนราชการ ต้องมีฐานข้อมูลที่สามารถเข้าถึงได้ หมายถึง การที่ส่วนราชการได้จัดทำฐานข้อมูลใน หลายรูปแบบ เช่น ลงในระบบคอมพิวเตอร์ เป็นระบบที่ใคร ๆ ก็สามารถเข้าถึงได้ จาก การสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า “ประชาชนถ้าจะติดต่อกับหน่วยงานนั้น สามารถจะติดต่อได้อย่างไร ต้องเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของส่วนราชการนั้นได้ในกรณีที่ ไม่ใช่ความลับหรือความมั่นคงของประเทศ” (สุรพงษ์ สายโอภาส, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 29 เมษายน 2554)

ประเด็นที่สี่ คือ การปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (มงคล สุระสัจจะ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 12 พฤษภาคม 2554) สอดคล้องกับ

ความเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญอีกคนหนึ่งซึ่งกล่าวว่า “โปร่งใสในเรื่องที่เกี่ยวกับกระบวนการทำงานของหน่วยงานนั้น ๆ หมายถึงว่า ขั้นตอนการปฏิบัติงานเราจะต้องมีความโปร่งใส คือ ว่ามี 1-2-3-4 ซึ่งสามารถที่จะให้ประชาชนเขาตรวจสอบได้ว่า หน่วยงานหน่วยนี้ทำงานอย่างไร มีขั้นตอนอย่างไรบ้าง รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งก็มีกฎหมายอยู่เป็นพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับหน่วยงานอยู่แล้วที่ให้ปฏิบัติตามมันจะเป็นไปในทุกเรื่องโดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณหรือการเงินก็มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตัวอย่าง เช่น การที่หน่วยงานราชการต้องประกาศให้องค์กรต่าง ๆ หรือว่าผู้รับจ้างได้รับทราบว่ามีงานมีโครงการอะไรที่จะอยู่ในกระบวนการของการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อเผยแพร่ให้สาธารณะได้รับรู้รับทราบ” (ทรงพล ใจกริ่ม, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 26 เมษายน 2554)

ประเด็นที่ห้า คือ ขีดหลักธรรมาภิบาลและการให้ประชาชนตรวจสอบได้ เข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า “มีกฎหมายที่กำหนดให้ทำในเรื่องความโปร่งใสในหน่วยงาน มีการขีดหลักธรรมาภิบาลในการใช้กับระบบของกรมการปกครองอยู่ทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค ในส่วนกลางก็คือในส่วนของ กรม กอง สำนักและในส่วนภูมิภาคก็คือจังหวัด อำเภอ ก็ให้ข้าราชการที่สังกัดกรมการปกครองขีดหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่” (ทรงพล ใจกริ่ม, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 26 เมษายน 2554)

1.3 กรมที่ดิน

จากข้อมูลภาคสนามสามารถจำแนกความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสของส่วนราชการประกอบไปด้วยเรื่องการเปิดเผยข้อมูลและขั้นตอนการปฏิบัติงานโดยการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้กับประชาชน การสามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ได้ การมีฐานข้อมูลที่สามารถเข้าถึงได้ การมีช่องทางร้องเรียนได้หลายช่องทาง การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ดังนี้

ประเด็นแรก คือ การเปิดเผยข้อมูลขั้นตอนการปฏิบัติงานของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 5 คน มีความเห็นตรงกันว่า การที่จะถือว่าส่วนราชการมีจริยธรรมในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสนั้น

ส่วนราชการต้องมีกระบวนการเปิดเผยข้อมูลขั้นตอนการปฏิบัติงานของส่วนราชการให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholder) ได้ทราบเข้าถึงได้สะดวกและมีหลายช่องทาง เช่น ผ่านทางอินเทอร์เน็ต แผ่นพับ บอร์ดประชาสัมพันธ์ ฯลฯ ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า “เพื่อความโปร่งใสก็คือ เรื่องของการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ให้กับประชาชนทราบข้อมูลข่าวสารที่ให้กับก็คือ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ประชาสัมพันธ์ให้ทั่วถึง” (มงคล อินทร์สุวรรณ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 28 เมษายน 2554)

ประเด็นที่สอง คือ การสามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ว่าได้ออกคำสั่งทางปกครองถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ มีอะไรแอบแฝงหรือไม่ หรือให้มีคู่มือการปฏิบัติงานให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามคู่มือ พยายามลดการใช้ดุลพินิจหรือไม่ใช้ดุลพินิจเลยยิ่งดีหรืออาจเปิดช่องทางให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ อย่างกรณีของกรมที่ดิน ได้ให้ประชาชนสามารถตรวจสอบอัตราค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการโอนที่ดินได้ จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า “ปัจจุบันนี้ทางกรมที่ดินได้นำวิธีการรายการชำระเงินค่า ธรรมเนียมการโอนที่ดิน วิธีคิดภาษี ค่าภาษีเงินได้ รวมทั้งราคาประเมิน ลงในเว็บไซต์เพราะฉะนั้น หากผู้ใดต้องการทราบว่าถ้าซื้อที่ดินแปลงนี้จะเสียค่าใช้จ่ายเท่าใดก็สามารถนำข้อมูลเกี่ยวกับ ระบุว่าที่ดิน เลขที่ที่ดิน ระยะเวลาที่ได้มาลงในคอมพิวเตอร์ เครื่อง ๆ ก็จะคำนวณให้ซึ่งจะถูกต้อง ตรงกันกับที่เจ้าพนักงานที่ดินคำนวณอย่างนี้จึงจะเรียกว่าโปร่งใส” (ประยูร ศรีนวล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 28 เมษายน 2554)

ประเด็นที่สาม คือ การมีฐานข้อมูลที่สามารถเข้าถึงได้หมายถึงการที่ส่วนราชการได้จัดทำฐานข้อมูลในหลายรูปแบบ เช่น ลงในระบบคอมพิวเตอร์ เป็นระบบที่ใคร ๆ ก็สามารถเข้าถึงได้ เช่น ฐานข้อมูลเกี่ยวกับราคาประเมินที่ดินซึ่งเจ้าของโฉนดที่ดินสามารถเรียกดูในฐานข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตได้” (ประสพโชค ปิยโชติสุขกิจ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 28 เมษายน 2554)

ประเด็นที่สี่ คือ มีช่องทางให้ผู้เกี่ยวข้องร้องเรียนได้หลายช่องทาง เช่น ทางกล่องรับความคิดเห็น ร้องเรียนผ่านอินเทอร์เน็ต สำหรับกรมที่ดินได้เปิดช่องทาง

โดย จัดให้เจ้าหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ทางศูนย์ดำรงธรรมที่คืนด้วย (ประยูร ศรีนวล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 28 เมษายน 2554)

ประเด็นที่ห้า การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารเพื่อจะได้เกิดความร่วมมือ ความโปร่งใส โดยให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นที่ปรึกษาอย่างที่เป็นที่ปรึกษาสำนักงานที่ดินจะมีทุกจังหวัดซึ่งอธิบดีกรมที่ดินจะออกคำสั่งแต่งตั้งมาจากประชาชนในพื้นที่จังหวัด ๆ ละสามคน โดยการเสนอชื่อจากสำนักงานที่ดินจังหวัด และมีวาระ 4 ปี จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า “เรามีที่ปรึกษาสำนักงานที่ดินอยู่ ทุกจังหวัดโดยตั้งจากเอกชนในพื้นที่เป็นคนที่มีความรู้ความสามารถ แต่ละด้านจังหวัดละสามคน เวลาประชุมประจำเดือนสำนักงานที่ดินจังหวัดก็จะเชิญที่ปรึกษาเข้าร่วมประชุมด้วยเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นจากประชาชนด้วยและแนะนำระเบียบต่าง ๆ ต่อที่ปรึกษาด้วย” (มงคล อินทร์สุวรรณ, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 28 เมษายน 2554)

1.4 กรณียุทธการและผังเมือง

จากข้อมูลภาคสนามสามารถจำแนกความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสของส่วนราชการ ประกอบไปด้วย เรื่องการเปิดเผยหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการปฏิบัติงานและข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ร้องขอตามกรอบของกฎหมาย กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานของแต่ละขั้นตอน ชี้แจงเหตุผลที่เหมาะสมต่อผู้รับบริการกรณีไม่สามารถปฏิบัติหรือกระทำตามคำขอได้ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสตรวจสอบได้ มุ่งประโยชน์ทางราชการและประชาชนเป็นสำคัญ มีระบบมาตรฐานที่เป็นธรรมในการพัฒนาบุคลากร (สรุปความจากการสัมภาษณ์ส่วนบุคคลทั้ง 4 คน, 2, 4 และ 9 พฤษภาคม 2554 และเอกสารของส่วนราชการ)

ประเด็นแรก คือ การเปิดเผยหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการปฏิบัติงานและข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ร้องขอตามกรอบของกฎหมาย การเปิดเผยข้อมูลขั้นตอน วิธีการปฏิบัติงาน ของกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 4 คน มีความเห็นตรงกันว่าการที่จะถือว่าส่วนราชการมีจริยธรรมในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสส่วนราชการต้องมีการเปิดเผยหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการปฏิบัติงานและข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ร้องขอตามกรอบของกฎหมาย

ประเด็นที่สอง คือ การกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานของแต่ละขั้นตอนหรือหากทำเป็นคู่มือได้ยิ่งจะเป็นประโยชน์ เช่น คู่มือการปฏิบัติตามข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการกรมโยธาธิการและผังเมือง พ.ศ. 2553 และคู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (มาตรา 90 ถึง มาตรา 106) โดยกองการเจ้าหน้าที่ กรมโยธาธิการและผังเมือง เพื่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายและเป็นการลดการใช้ดุลพินิจของข้าราชการซึ่งเป็นการส่งเสริมความโปร่งใสในส่วนราชการโดยตรง

ประเด็นที่สาม คือ ชี้แจงเหตุผลที่เหมาะสมต่อผู้รับบริการกรณีไม่สามารถปฏิบัติหรือกระทำตามคำขอได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อองค์กรซึ่งแสดงถึงความรับผิดชอบต่อนักหน้าที่ของตน

1.5 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

จากข้อมูลภาคสนามสามารถจำแนกความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสของส่วนราชการ ประกอบไปด้วย เรื่องการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสามารถตรวจสอบได้และการให้บุคคลอื่นมีส่วนร่วม ดังนี้

ประเด็นแรก คือ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้กับประชาชนและส่วนราชการที่ต้องให้บริการทราบขั้นตอนการปฏิบัติงานของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้ง 4 คน ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งหมดมีความเห็นตรงกันว่าภารกิจที่ถือว่าส่วนราชการมีจริยธรรมในมิติดการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส ส่วนราชการต้องมีกระบวนการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ขั้นตอนการปฏิบัติงานของส่วนราชการให้ประชาชน และรวมทั้งผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholder) ได้ทราบ เข้าถึงได้สะดวกและมีหลายช่องทาง เช่น ผ่านทางอินเทอร์เน็ต แผ่นพับ บอร์ดประชาสัมพันธ์ ฯลฯ จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า “คำว่าโปร่งใส ผมว่ามี 2 พ้อยท์ (point) หลัก ๆ (1) ก็คือเปิดเผย เปิดเผยก็หมายถึงว่า เหมือนตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร ฯ ติดตามได้ ตรวจสอบได้ สอบถามได้ ทำนองนี้” (สิริชัย จินดาหลวง, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 21 พฤษภาคม 2554)

ประเด็นที่สอง คือ สามารถตรวจสอบได้ จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า “ที่สำคัญก็คือ การที่เปิดโอกาสให้หน่วยงานภายในและภายนอกตรวจสอบได้นั้นคือเรื่องความโปร่งใสมีตัวชี้วัดหลายตัว” (ชลธิ ยังตรง, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 10 พฤษภาคม 2554)

ประเด็นที่สาม คือ การให้บุคคลอื่นมีส่วนร่วม ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ความเห็นว่า “ผมว่ามี 2 พ้อยท์หลัก ๆ (1) ก็คือเปิดเผย เปิดเผยก็หมายถึงว่าเหมือนตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสาร ฯ ติดตามได้ ตรวจสอบได้ สอบถามได้ ทำนองนี้ (2) ก็คือ การมีส่วนร่วม ควรให้มีส่วนร่วมหลากหลายมากขึ้น พอมันรู้หลากหลาย โอกาสที่มันจะหุบหีบ มันก็ไม่มี มันก็หลาย ๆ ฝ่ายมันมีส่วนร่วมมากขึ้น การทำงานจากแนวความคิดหลาย ๆ ความคิดช่วยระดมสมองกัน หาหนทางที่ดีที่สุดในการทำงาน เป็นการเสริมความโปร่งใส” (สิทธิชัย จินดาหลวง, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 21 พฤษภาคม 2554)

การจำแนกองค์ประกอบของการปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความโปร่งใสของส่วนราชการใน
กระทรวงมหาดไทย ข้อมูลจากการให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

องค์ประกอบ	สป.มท.	ปค.	ทค.	ยผ.	สด.
1. การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร	Y	Y	Y	Y	Y
2. ความตรงไปตรงมา ไม่ปิดบัง	Y				
3. ให้ภาคประชาชนเข้ามาตรวจสอบได้	Y				Y
4. การมองเห็นทะเลลุมหคทุกอย่าง		Y			
5. การเข้าถึงข้อมูล		Y	Y		
6. การปฏิบัติตามกฎหมาย		Y			
7. ยึดหลักธรรมาภิบาล		Y			
8. สามารถตรวจสอบการใช้ดุลพินิจเจ้าหน้าที่ได้			Y		
9. มีช่องทางร้องเรียนได้หลายช่องทาง			Y		
10. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหาร			Y		Y
11. การกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาปฏิบัติงาน				Y	
12. ชี้แจงเหตุผลต่อผู้รับบริการถ้าไม่สามารถทำได้ตามคำขอ				Y	

หมายเหตุ	สป.มท. หมายถึง สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ปค. หมายถึง กรมการปกครอง ทค. หมายถึง กรมที่ดิน ขผ. หมายถึง กรมโยธาธิการและผังเมือง สธ. หมายถึง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
----------	---

ข้อสังเกตที่ค้นพบจากการสัมภาษณ์

ในการสัมภาษณ์หัวข้อ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับจริยธรรมในมิตินิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามว่า ในความคิดของท่านการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส หมายถึง ส่วนราชการต้องปฏิบัติอะไร/อย่างไร คำตอบที่ได้สามารถจำแนกได้เป็น 12 ประเด็น ดังปรากฏในตารางที่ 10 ซึ่งจะพบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญแสดงความคิดเห็นต่อสิ่งที่ส่วนราชการต้องปฏิบัติอะไร/อย่างไร เพื่อให้เห็นว่าส่วนราชการมีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสแตกต่างกันอย่างมาก มีเพียงองค์ประกอบเดียว คือ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการให้ประชาชนทราบ ที่ทุกกรมมีความเห็นในทิศทางที่สอดคล้องกันว่าการที่จะถือว่ากรมใดมีจริยธรรมในมิตินิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส จะต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการให้ประชาชนทราบ ส่วนองค์ประกอบอื่น ๆ แต่ละกรมจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันและไม่สอดคล้องกับองค์ประกอบของจริยธรรมในมิตินิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม ซึ่งประกอบด้วย 4 ด้าน คือ (1) ด้านโครงสร้าง (2) ด้านการให้ข้อมูล (3) ด้านการให้โทษ (4) ด้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เมื่อเป็นดังนี้ ผู้วิจัยจึงมีข้อสงสัยว่าทำไมหรือเป็นเพราะเหตุใด ผู้ให้ข้อมูลสำคัญของทุกกรมจึงไม่ได้แสดงความคิดเห็นว่าการที่จะถือว่ากรมใดมีจริยธรรมในมิตินิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสจะต้องมีความโปร่งใสด้านโครงสร้าง ด้านการให้ข้อมูล และด้านการให้โทษด้วย ทั้งที่เรื่องนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ก.พ.ร. สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้มอบให้สถาบันการศึกษา นักวิจัย ทำการศึกษาวิจัยและเสนอแนวทางให้เห็นว่าองค์ประกอบของการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสของส่วนราชการ มีองค์ประกอบ 4 ด้าน มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544-2545 แล้ว ซึ่งน่าจะได้นำไปสู่การปฏิบัติตั้งนานมาแล้ว

เพื่อให้ทราบเหตุผลมากขึ้น ผู้วิจัยจึงได้เสนอต่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญว่า นักวิชาการได้เสนอว่าองค์ประกอบของจริยธรรมในมิตินิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสประกอบด้วย 4 ด้าน คือ (1) ด้านโครงสร้าง (2) ด้านการให้ข้อมูล (3) ด้านการให้โทษ (4) ด้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร จากการสังเกตพบว่า

มีผู้ให้ข้อมูลสำคัญอย่างน้อย 4 คนสนใจและเขียนลงบนกระดาษและมีการถามทบทวนว่าประกอบด้วยอะไรบ้าง (ทรงพล ใจกริ่ม, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 26 เมษายน 2554) (มงคล อินทร์สุวรรณ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 28 เมษายน 2554) (พงษ์พัฒน์ วงศ์ตระกูล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 29 เมษายน 2554) (สิทธิชัย จินดาหลวง, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 21 พฤษภาคม 2554) แต่ก็ไม่ได้แสดงความเห็นอะไรเพิ่มเติมจากการสังเกตสีหน้าท่าทาง อาการพอจะตีความได้ว่าไม่มีความคิดเห็นต่อเรื่องนี้หรือเฉย ๆ และมีบางคนตั้งใจรับฟังคำแนะนำของผู้วิจัยถึงองค์ประกอบความโปร่งใสดังกล่าวแต่ได้แสดงอาการไม่เห็นด้วยสังเกตจากสีหน้าท่าทางแต่ก็ไม่พูดอะไร (non-verbal)

จากข้อค้นพบดังกล่าวทำให้ผู้วิจัยมีความเห็นในประเด็นจริยธรรมในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย ดังนี้

ประการแรก การที่ทุกกรมมีความคิดเห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการเป็นองค์ประกอบหลักของจริยธรรมในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย เป็นเพราะว่าผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกคนทราบ เข้าใจ ว่าต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2546

ประการที่สอง การแสดงความคิดเห็นต่อความรู้ความเข้าใจ ในเรื่องจริยธรรมในมิติของการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย ที่แตกต่างกันนี้น่าจะเกิดจากการสื่อสารระหว่าง ก.พ. ก.พ.ร. ป.ป.ช. กับส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยไม่ชัดเจน ไม่ตรงกัน หรือสื่อสารตรงกันแต่การนำไปปฏิบัติยังคลาดเคลื่อน ซึ่งน่าจะต้องศึกษาวิจัยต่อไป

2. ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวจริยธรรมในมิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้

2.1 สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

จากข้อมูลภาคสนามผู้วิจัยสามารถจำแนกความคิดเห็นเกี่ยวกับมิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ของส่วนราชการ ซึ่งประกอบไปด้วย เรื่องความซื่อสัตย์สุจริตต่อแผ่นดิน ต่อบ้านเมือง ความมีเกียรติยศ ความรักต่อประชาชน การให้ประชาชนตรวจสอบได้ ดังนี้

ประเด็นแรก คือ ความซื่อสัตย์สุจริตต่อแผ่นดิน ต่อบ้านเมือง ส่วนราชการ จะมีจริยธรรมในนิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ข้าราชการในสังกัด จะต้องยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริตต่อแผ่นดิน ต่อบ้านเมือง จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า “ตั้งแต่ผมเข้ามาเป็นปลัดอำเภอแล้วทางกระทรวงมหาดไทย เขาจะสอนให้พวกเราทุกคนให้ทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและสอนในทุกหลักสูตรที่มีการฝึกอบรมและการเรียน เช่น หลักสูตรนักเรียนนายอำเภอ นักเรียนปลัดอำเภอ นักเรียน นปส.๑ จะมีครูบาอาจารย์มาสอนเรา” (สุรพล พงษ์ทัตศิริกุล, การสัมภาษณ์-ส่วนบุคคล, 3 พฤษภาคม 2554)

ประเด็นที่สอง คือ ความมีเกียรติยศ ผู้ที่ตัดสินใจสมัครเข้าเป็นข้าราชการคือ ผู้ที่อุทิศตนเป็นข้ารับใช้แผ่นดิน รับใช้พระราชา ซึ่งจะมีความหมายเดียวกับคำว่า “ข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว” เพื่อให้บริการช่วยเหลือรับใช้ประชาชน จึงเป็นผู้มีเกียรติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า “เขาให้ความเคารพนับถือกันมานาน ความเป็นพนักงานฝ่ายปกครองมันจะต้องเข้าไปดูแลพี่น้องประชาชน จะต้องรับผิดชอบระเบียบ เป็นผู้นำทางความคิด เป็นผู้นำตามกฎหมายด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมชนบท” (สุรพล พงษ์ทัตศิริกุล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 3 พฤษภาคม 2554)

ประเด็นที่สาม คือ ความรักต่อประชาชน ข้าราชการฝ่ายปกครองจะต้องมี เป้าหมายในการทำงานที่ชัดเจน ซึ่งจะถือได้ว่าส่วนราชการมีจริยธรรมในนิติการปฏิบัติ หน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ เป้าหมายที่ว่านี้ก็คือ ความรักประชาชน ผลจากการ-สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า “สิ่งหนึ่งที่ผมว่า พื้นฐานทางจริยธรรม ส่วนมาก ข้าราชการหรือหน่วยงานทางปกครองมักจะลืม คือ “ความรักประชาชน” ความมีเมตตา ผมนึกถึงธรรมของพระพุทธเจ้า คือ มันจะต้องมีเมตตา ความรักพี่น้องประชาชนมาก่อน เป็นพื้นฐานในใจ ถ้าคนมีตรงนี้ จะทำอะไรมันไม่ค่อยจะมีการทุจริต” (สุรพล พงษ์ทัตศิริกุล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 3 พฤษภาคม 2554)

ประเด็นที่สี่ คือ การให้ประชาชนตรวจสอบได้ซึ่งก็หมายถึงว่า หาก ประชาชนต้องการทราบเรื่องอะไรที่ไม่ใช่เป็นความลับของทางราชการก็ต้องให้เขาได้รู้

ให้เขาได้ จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า “ส่วนราชการนี้ ถ้าคิดอะไรมันต้องให้ประชาชนเขารู้ เข้ามาตรวจสอบได้ เราก็ต้องลงเว็บไซต์อะไรพวกนี้ หรือข้อมูลข่าวสารเราต้องให้เขาตรวจสอบได้ เว้นแต่เป็นเรื่องความลับของทางราชการ เรื่องลับมันก็มี” (สุรพล พงษ์ทศศิริกุล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 3 พฤษภาคม 2554)

2.2 กรรการปกครอง

จากข้อมูลภาคสนามสามารถจำแนกความคิดเห็นเกี่ยวกับมิตินการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ของส่วนราชการ ประกอบไปด้วย ความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ทำลงไป ความรับผิดชอบที่เกิดในใจของคน ความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา และการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนรับรู้รับทราบระบบบริหารงาน ดังนี้

ประเด็นแรก คือ ความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ทำลงไป เป็นสิ่งที่ข้าราชการต้องรับผิดชอบในผลของการกระทำ จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า “เป็นความสำนึกรับผิดชอบต่อสิ่งที่ทำลงไปทั้งในปัจจุบันและอนาคตที่มีต่อหน่วยงานประชาชน สังคม” (มงคล สุระสัจจะ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 12 พฤษภาคม 2554)

ประเด็นที่สอง คือ ความรับผิดชอบที่เกิดในใจของตนเอง กล่าวคือเรื่องความสำนึกรับผิดชอบนี้จะเกิดขึ้นในจิตใจของข้าราชการก่อนแล้วจึงจะส่งผลต่อไปถึงส่วนราชการ จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า “ความสำนึกรับผิดชอบน่าจะอยู่เบื้องลึกของเรา คำว่าสำนึกมันไม่ใช่ว่านึกคิดธรรมดา แต่มันอยู่กันบึ้งของจิตใจ ฉะนั้น ถ้าคนที่มีความสำนึกรับผิดชอบนั้นหมายถึงว่าในความรู้สึกหรือความคิดเขาตลอดเวลาเขาจะคิดเรื่องนี้อยู่ตลอดว่าสิ่งนี้คือสิ่งที่ต้องพึงระวัง ต้องพึงระลึกถึง ปฏิบัติ หรืออะไรซักอย่าง มีหน้าที่บริการประชาชนสำนึกรับผิดชอบของคุณคือการบริการประชาชนแล้วการบริการประชาชนของคุณคืออะไร คือการอำนวยความสะดวกแก่เขา ให้งานของเขาเสร็จสมดังที่เขาประสงค์โดยปราศจากเงื่อนไขต่าง ๆ โดยปราศจากการเรียกร้องสินไหมค่าตอบแทนใด ๆ อันนี้คือสำนึกรับผิดชอบในฐานะคุณเป็นข้าราชการที่มีหน้าที่ตรงนั้นอยู่แล้ว” (พงษ์พัฒน์ วงศ์ตระกูล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 29 เมษายน 2554)

ประเด็นที่สาม คือ ความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า “ต้องมีความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาเมื่อเกิดปัญหา” (มงคล สุระสัจจะ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 12 พฤษภาคม 2554)

2.3 กรรณที่คิน

จากข้อมูลภาคสนามสามารถจำแนกความคิดเห็นเกี่ยวกับมิตินการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ของส่วนราชการ ประกอบไปด้วย เรื่องการกระทำให้อูกต้องตามกฎหมาย มีการวางแผนที่มีหลักเกณฑ์และเปิดเผย มีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจน มีการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง มีการให้คูนให้โทษอย่างจริงจ้ง ดังนี้

ประเด็นแรก คือ การกระทำให้อูกต้องตามกฎหมายหรือการทำตามกฎหมายจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญกล่าวว่า “ในหน้าที่ของความป็นข้าราชการมันต้องถือว่าชอบด้วยกฎหมาย อูกต้อง ทุกคนศรัทธาเชื่อถือว่าป็นสิ่งที่อูกต้อง” (มงคล อินทร์สุวรรณ, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 28 เมษายน 2554) และผู้ให้ข้อมูลสำคัญอีกคนหนึ่งได้ยกตัวอย่างเกี่ยวกับการเสียค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินโดยสมมติว่าเจ้าพนักงานเรียกเก็บค่าธรรมเนียมสองหมื่นบาท กล่าวว่า “ผมจะรู้ได้ย้งไงว่า ทำไมต้องเสียสองหมื่นบาท เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งให้ทราบว่ามีค่าภาษีเท่านี้ ค่าอากรเท่านี้ ค่าธรรมเนียมเท่านี้ คือ ตามกฎหมายกำหนด” (ประยुर ศรีนวล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 28 เมษายน 2554)

ประเด็นที่สอง คือ มีการวางแผนที่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนและเปิดเผย กล่าวคือส่วนราชการต้องมีการวางแผน โดยให้ข้าราชการในกรมมีส่วนร่วม ให้ทำการประชาสัมพันธ์ให้ทราบทั่วกัน (มานนท ศรีคำดี, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 28 เมษายน 2554)

ประเด็นที่สาม คือ มีการประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า “มีการประชาสัมพันธ์ในเรื่องงานบริการผ่านสื่อต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้รู้ข้อมูลข่าวสาร การมาติดต่อต้องใช้อะไร ต่ออะไร ใช่วเวลาเท่าไร เตรียมหลักฐานอะไรบ้าง” (ประสพโชค ปิยโชติสุกิจ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 28 เมษายน 2554)

ประเด็นที่สี่ มีการให้คุณให้โทษอย่างจริงจัง ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า “ในกรณีมีเรื่องร้องเรียนต้องมีการตรวจสอบและลงโทษอย่างจริงจัง มีมาตรฐานทางวินัยอย่างชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน” (ประสพโชค ปิยโชติสุกิจ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 28 เมษายน 2554)

2.4 กรณียุทธศาสตร์และผังเมือง

จากข้อมูลภาคสนามสามารถจำแนกความคิดเห็นเกี่ยวกับมิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ของส่วนราชการ ประกอบไปด้วย เรื่องการใช้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการในทางที่เป็นประโยชน์ ถูกต้อง คุณค่าข้อมูลข่าวสารอย่างระมัดระวัง ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับของทางราชการ เก็บหลักฐานการปฏิบัติไว้พร้อมสำหรับการตรวจสอบ มีระบบมาตรฐานที่เป็นธรรมในการพัฒนาบุคลากร (สรุปความจากการสัมภาษณ์ส่วนบุคคลทั้ง 4 คน, 2, 4 และ 9 พฤษภาคม 2554 และเอกสารของส่วนราชการ) ดังนี้

ประเด็นแรก คือ การใช้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการในทางที่เป็นประโยชน์ ถูกต้อง คุณค่าข้อมูลข่าวสารอย่างระมัดระวัง ไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับของทางราชการ

ประเด็นที่สอง คือ เก็บหลักฐานการปฏิบัติไว้พร้อมสำหรับการตรวจสอบ จะต้องรวบรวมหลักฐานการทำงานอย่างเป็นระบบ ระเบียบ พร้อมสำหรับการค้นหาเพื่อตรวจสอบเมื่อคราวต้องใช้

ประเด็นที่สาม คือ มีระบบมาตรฐานที่เป็นธรรมในการพัฒนาบุคลากร ไม่ที่จะเป็นการพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งฯ จะต้องมีความหลักเกณฑ์และประเมินผลอย่างเป็นธรรม

2.5 กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

จากข้อมูลภาคสนามสามารถจำแนกความคิดเห็นเกี่ยวกับมิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ของส่วนราชการ ประกอบไปด้วย เรื่องการกระทำให้อุบัติตามกฎหมาย การที่ข้าราชการมีจิตสำนึกในความเป็นข้าราชการ ดังนี้

ประเด็นแรก คือ การกระทำให้อุทตองตามกฎหมายหรือการทำตามกฎหมาย จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ความเห็นว่า “มันค่อนข้างจะเป็นเรื่องนามธรรมเหมือนกัน แต่พอมองส่วนราชการมันน่าจะเป็นข้าราชการ คนในองค์กร ในส่วนราชการนั้น ๆ มีจิตสำนึกร่วมกันในการที่จะคิดถึงเรื่องการปฏิบัติหน้าที่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ส่วนจะปฏิบัติอย่างไรบ้าง ผมว่าต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด กฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดไว้ เช่น จัดซื้อ จัดจ้าง มันก็มีอยู่แล้วเป็นไปตามข้อกำหนดอย่างเคร่งครัด” (ชลธิ์ ยังตรง, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 10 พฤษภาคม 2554)

ประเด็นที่สอง คือ การที่ข้าราชการมีจิตสำนึกในความเป็นข้าราชการจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญให้ความเห็นว่า “ต้องอยู่ที่ตัวคน ความสำนึกนี้ต้องอยู่ที่ตัวคน จิตสำนึกอยู่ที่ตัวคนก็ต้อง ทุกระดืบ ผมว่าตั้งแต่ผู้บริหารลงมาถึงข้าราชการในระดับปฏิบัติ เราต้องมีจิตสำนึกของความเป็นข้าราชการ เรายึดเจตนาของการที่เรามารับราชการ อย่างผมนี้ ผมมองว่าในเมื่อผมตัดสินใจเข้ามารับราชการแล้ว มันก็อยากทำงานเพื่อบ้านเมือง ก็ตัวอย่างที่เราเห็นชัดเจนสุด คือ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทำเพื่อประเทศไทยเราก็บอกว่าเราเป็นข้าราชการ เป็นข้าพระเจ้าแผ่นดิน เราก็คอยมาเป็นข้าราชการเพื่อรับใช้ต่างพระเนตรพระกรรณของพระเจ้าแผ่นดิน เพราะฉะนั้นจิตสำนึกที่เข้ามาผมมีเจตจำนงตัวนี้จริง ๆ ว่าผมอยากเข้ารับราชการ อยากทำเพื่อบ้านเพื่อเมือง เพราะฉะนั้นเมื่อเรามีเป้าตรงนี้ชัดเราเข้ามาทำงานเราก็คอยทำทุ่มเทให้กับราชการอย่างเต็มที่จิตสำนึกที่เรารับผิดชอบ รู้สึกชั่วดีมันอยู่ในตัวเรา มันก็จะคอยเป็นเหมือนแสงนำทางเราว่าเรา” (สิทธิชัย จินดาหลวง, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 21 พฤษภาคม 2554)

ตาราง 10
การจำแนกองค์ประกอบของการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ของส่วนราชการ
ในกระทรวงมหาดไทย ข้อมูลจากการให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

องค์ประกอบ	สป.มท.	ปค.	ทค.	ยผ.	สถ.
1. ความซื่อสัตย์ สุจริต ต่อแผ่นดิน ต่อบ้านเมือง	Y				
2. ความมีเกียรติ	Y				Y
3. ความรักประชาชน	Y				
4. การให้ประชาชนตรวจสอบได้		Y			
5. ความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ทำลงไป		Y			
6. ความรับผิดชอบที่เกิดที่ใจตนเอง		Y			Y
7. ความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา		Y			
8. การกระทำตามกฎหมาย			Y		Y
9. การวางแผนที่มีหลักการ			Y		
10. การประชาสัมพันธ์อย่างทั่วถึง			Y		
11. มีการให้คุณให้โทษอย่างจริงจัง			Y	Y	
12. ใช้ข้อมูลข่าวสารให้เป็นประโยชน์				Y	
13. การเก็บหลักฐานไว้ให้ตรวจสอบ				Y	

ข้อสังเกตที่ค้นพบจากการสัมภาษณ์

ในการสัมภาษณ์หัวข้อ ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับจริยธรรมในนิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ผู้วิจัยได้ตั้งคำถามว่า ในความคิดของท่านการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ของส่วนราชการ หมายถึง ส่วนราชการต้องปฏิบัติอะไร อย่างไร คำตอบที่ได้สามารถจำแนกได้เป็น 13 ประเด็นดังปรากฏในตารางที่ 11 ซึ่งจะพบว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้แสดงความคิดเห็นต่อสิ่งที่ส่วนราชการต้องปฏิบัติอะไร อย่างไร เพื่อให้เห็นว่าส่วนราชการมีการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้แตกต่างกันอย่างมากแทบจะไม่มีองค์ประกอบใดที่สอดคล้องกันเลย อีกทั้งไม่สอดคล้องกับองค์ประกอบ ของจริยธรรมในนิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม ซึ่งประกอบด้วย 5 ด้านคือ (1) การตรวจสอบตามกฎหมาย (2) การมีเป้าหมายที่ชัดเจน (3) การมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน (4) การมีระบบติดตามประเมินผล (5) การมีแผนสำรอง เมื่อเป็นดังนี้ ผู้วิจัยจึงมีข้อสงสัยว่าทำไมหรือเป็นเพราะเหตุใด ผู้ให้ข้อมูลสำคัญของทุกกรม จึงไม่ได้แสดงความคิดเห็นว่าการที่จะถือว่ากรมมีจริยธรรมในนิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ต้องมีองค์ประกอบทั้ง 5 ด้าน ทั้งที่เรื่องนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ก.พ.ร. สถาบันพระปกเกล้า สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้มอบให้สถาบันการศึกษา นักวิจัย ทำการศึกษาวิจัยและเสนอแนวทางให้เห็นว่าองค์ประกอบของการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ของส่วนราชการ มีองค์ประกอบ 5 ด้านดังกล่าว มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544-2545 แล้ว ซึ่งน่าจะได้นำไปสู่การปฏิบัติกันมาแล้ว

เพื่อให้ทราบเหตุผลมากขึ้นผู้วิจัยจึงได้เสนอต่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญว่านักวิชาการได้เสนอว่าองค์ประกอบของจริยธรรมในนิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ประกอบด้วย 5 ด้าน คือ (1) การตรวจสอบตามกฎหมาย (2) การมีเป้าหมายที่ชัดเจน (3) การมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน (4) การมีระบบติดตามประเมินผล (5) การมีแผนสำรอง ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร จากการสังเกตปรากฏการณ์ พบว่ามีผู้ให้ข้อมูลสำคัญอย่างน้อย 3 คนสนใจและเขียนลงบนกระดาษและมีการถามทบทวนว่าประกอบ

ด้วยอะไรบ้าง (สิทธิชัย จินดาหลวง, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 21 พฤษภาคม 2554) (มงคล อินทร์สุวรรณ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 28 เมษายน 2554) (พงษ์พัฒน์ วงศ์ตระกูล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 29 เมษายน 2554) แต่ก็ไม่ได้แสดงความเห็นอะไรเพิ่มเติม จากการสังเกตสีหน้าท่าทาง อาการพอจะตีความได้ว่ามีข้อสงสัยหรือไม่เข้าใจและมีบางคนตั้งใจรับฟังคำแนะนำของผู้วิจัยถึงองค์ประกอบของการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ดังกล่าวแต่ได้แสดงอาการไม่เห็นด้วย สังเกตจากสีหน้าท่าทาง แต่ก็ไม่พูดอะไร (non-verbal) และมีบางคนได้นำองค์ประกอบของจริยธรรมในมติดการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสของส่วนราชการที่ผู้วิจัยได้เสนอไว้ก่อนหน้านี้มาเป็นองค์ประกอบของ จริยธรรมในมติดการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ในกระทรวงมหาดไทย เช่น จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า “ในกรณีมีเรื่องร้องเรียนต้องมีการตรวจสอบและลงโทษอย่างจริงจัง มีมาตรฐานทางวินัยอย่างชัดเจน และเป็นมาตรฐานเดียวกัน” (ประสพโชค ปิยโชติสุกิจ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 28 เมษายน 2554) และ “มีระบบมาตรฐานที่เป็นธรรมในการพัฒนาบุคลากร ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาความดี ความชอบ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งฯ จะต้อง มีหลักเกณฑ์และประเมินผลอย่างเป็นธรรม” (สุนทร สุนทรจิตติ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 4 พฤษภาคม 2554)

จากข้อค้นพบดังกล่าวทำให้ผู้วิจัย มีความเห็นในประเด็นจริยธรรมในมติดการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย ดังนี้

ประการแรก การแสดงความคิดเห็นต่อความรู้ความเข้าใจในเรื่องจริยธรรมในมติดการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย ที่แตกต่างกันนี้น่าจะเกิดจากความหมายคำว่า “สามารถตรวจสอบได้” (accountability) พบว่าการสร้างความเข้าใจและให้ความหมายยังมีความแตกต่างกันมากในบริบทของไทยเพราะมีคำในภาษาไทยที่ใช้กันอย่างหลากหลาย เช่น การรับผิดชอบ ความรับผิดชอบ ความน่าเชื่อถือและมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน ความสามารถในการตรวจความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ สามารถตรวจสอบได้ นอกจากนี้จะไม่มีคำศัพท์ที่แน่นอนแล้ว การอธิบายความหมายและสาระก็มีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น จึงทำให้เกิดความเข้าใจที่

สับสนในการให้สัมภาษณ์ซึ่งหมายถึง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญอาจมีความเข้าใจในความหมาย และพฤติกรรมที่เป็นองค์ประกอบของทั้งสองเรื่องปะปนกัน

ประการที่สอง การสื่อสารระหว่าง ก.พ. ก.พ.ร. ป.ป.ช. กับส่วนราชการใน กระทรวงมหาดไทยไม่ชัดเจน ไม่ตรงกันหรือสื่อสารตรงกันแต่การนำไปปฏิบัติยัง คลาดเคลื่อน

**ความคิดเห็นเกี่ยวกับผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดต่อการเสริมสร้าง-
จริยธรรมของส่วนราชการ** การนำเสนอข้อค้นพบภาคสนามในเรื่อง ผลของคำพิพากษา
ศาลปกครองสูงสุดต่อการเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย
ศึกษากรณีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ในส่วนนี้จะ
นำเสนอเป็นสามประเด็น คือ (1) ผลของกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล-
ปกครอง (2) ผลของคำพิพากษาของศาลปกครอง และ (3) ผลที่เกิดจากความเป็นสถาบัน
ของศาลปกครอง ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากการให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ
ดังต่อไปนี้

1. ผลของกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครอง ในประเด็นนี้
ต้องการจะแสวงหาข้อมูลว่าในระหว่างที่ศาลปกครองแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่งอาจกระทำ
โดยมีคำสั่งศาลให้ส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทยส่งพยานหลักฐานหรือชี้แจง
แสดงพยานหลักฐานต่อศาลหรืออาจให้พนักงานคดีของศาลไปติดต่อประสานงาน
ขอข้อมูลหรือขอทราบข้อเท็จจริง ว่าในกระบวนการนี้มีอิทธิพลหรือมีผลต่อการปฏิบัติ
หน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้หรือไม่อย่างไร ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ
ส่วนใหญ่แสดงความคิดเห็นว่าไม่มีผลใด ๆ มีผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 6 คน จากกรม-
ที่ดินและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมละ 3 คน แสดงความคิดเห็นไปในทาง
เดียวกันว่าการที่ศาลปกครองแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีมีผลต่อการเสริมสร้างจริยธรรม
ในมิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ในประเด็นของการที่ต้องใช้ความระมัด-
ระวังในการปฏิบัติตามกฎหมายยิ่งขึ้น ดังคำให้สัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญว่า “ผมถือว่า
เรื่องนี้เป็นอุทาหรณ์สอนใจ ผมนำไปพูดบอกกล่าวต่อลูกน้องหรือใครต่อใครได้รับรู้
จะได้ระมัดระวังในการทำงาน โดยให้ยึดมั่นตามกฎหมายอย่างถูกต้อง” (วิระวัฒน์

ชินวาริน, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 6 มิถุนายน 2554) สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ของ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญอีกคนหนึ่งที่อธิบายว่า “มีผล มีผลครับ หนึ่งต้องทำให้เราะมัดระวัง รอบคอบยิ่งขึ้นในการดำเนินการอะไรเราต้องใส่ใจ อย่างเรื่องระยะเวลา ผมค่อนข้างจะ ะมัดระวัง อย่างการเลื่อนระดับของกรมที่เราเคยทำไปเรื่อย ๆ ต่อมาหลังจากที่ถูกฟ้อง เราก็ต้องพยายามที่จะดูมาตรฐานทางระยะเวลา เราต้องดำเนินการไปตามมาตรฐานใหม่ เพื่อจะได้อธิบายว่าเราได้ดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมายแล้ว” (ชลธิ ยังตรง, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 10 พฤษภาคม 2554) และอีกคนที่กล่าวว่า “พอมันมีคดีความ ขึ้นมาเราถูกฟ้องทั้ง ๆ ที่อาจจะผิดหรือไม่ผิดก็ได้ มันเป็นบรรยากาศที่บอกไม่ถูกเพราะ จะต้องไปขึ้นโรงขึ้นศาล บางที่เราก็ไม่ได้ผิดแค่ไปเป็นพยานหรือเกี่ยวข้องนิดหน่อย แต่ว่ามันเป็นกระบวนการเกี่ยวกับสถาบันศาล บรรยากาศมันเหมือนกับ เวลาองค์กรจะ ตูลาการได้ส่วนมันเหมือนกับที่เราผิด เราก็พยายามโต้ตอบเขาก็พยายามซัก” (สิทธิชัย จินดาหลวง, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 21 พฤษภาคม 2554) และคำกล่าวว่า “เพราะตอนที่ถูกฟ้องคดีเหมือนโคดเดี่ยวในโลก มันเครียดจัด . . . ดังนั้น จึงต้องยึดถือ แนวปฏิบัติที่ถูกต้อง” (มงคล อินทร์สุวรรณ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 28 เมษายน 2554)

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่ามีเพียงสองกรมเท่านั้นที่แสดงความคิดเห็นว่าในขั้นตอน การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองมีผลต่อการเสริมสร้างจริยธรรมในนิติการ-ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ในประเด็นของการที่ต้องใช้ความระมัดระวังใน การปฏิบัติตามกฎหมายยิ่งขึ้นซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญของทั้งสองกรม ทั้ง 6 คนดังกล่าว เคยมีประสบการณ์ตรงจากการเป็นผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือเคยเป็นผู้รับผิดชอบ คดีโดยตรง ส่วนกรมอื่นผู้ให้ข้อมูลสำคัญไม่ได้เคยมีประสบการณ์โดยตรง

2. ผลของคำพิพากษาของศาลปกครอง ในประเด็นนี้ต้องการจะแสวงหาข้อมูลว่า เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีว่าส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทยเป็นฝ่าย กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย (เป็นฝ่ายชนะคดี) หรือเป็นฝ่ายกระทำการโดย ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (เป็นฝ่ายแพ้คดี) จะส่งผลหรือมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ด้วย ความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้หรือไม่ อย่างไร



1) การนำเสนอข้อค้นพบภาคสนามในส่วนนี้จะนำเสนอแยกเป็นสี่กรณี คือ กรณีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสจากการที่เป็นฝ่ายชนะคดีและเป็นฝ่ายแพ้คดีและกรณีผลกระทบต่อนิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากการที่เป็นฝ่ายชนะคดีและเป็นฝ่ายแพ้คดี ดังนี้

กรณีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสจากการที่เป็นฝ่ายชนะคดี ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกคนไม่ได้แสดงความคิดเห็นว่าการที่ส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทยเป็นฝ่ายชนะคดีจะมีผลต่อความโปร่งใส ในด้านโครงสร้าง ด้านการให้ทุน ด้านการให้โทษ และด้านการเปิดเผยข้อมูล จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่ไม่ตอบ มีเพียงบางคนให้สัมภาษณ์โดยกล่าวว่า “ชนะไปก็รู้สึกโล่งไม่ต้องมารับผิด” (อัครเดช เจริญศรี, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 2 พฤษภาคม 2554) สอดคล้องกับคำให้สัมภาษณ์ต่อคำถามว่ากรมได้ให้รางวัลหรือชื่นชมหรือไม่โดยได้กล่าวว่า “เท่าที่ผมทราบ ค่อนข้างที่จะน้อยและควรที่จะปรับปรุงในส่วนนี้ เพราะว่ามันเป็นเรื่องดีและมันเป็นผลดี” (ทรงพล ใจกริ่ม, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 26 เมษายน 2554) มีเพียงบางคนที่แสดงความคิดเห็นว่าส่วนราชการน่าจะจัดการให้ทุนแก่ผู้ที่ถูกฟ้องหรือผู้ทำคดี ดังคำกล่าวของผู้ให้ข้อมูลสำคัญว่า “คนที่ถูกฟ้องคดีเขาเครียด คนที่ไม่ถูกฟ้องไม่รู้ตอนนั้นผมที่ถูกฟ้อง เครียดไม่ยากกินอะไร ไม่อยากอยู่คนเดียว. . . เมื่อชนะคดีก็น่าจะมีหน่วยปลอบขวัญ ให้กำลังใจและ แสดงความยินดีที่ท่านทำถูกต้องแล้ว มีคนยืนอยู่เคียงข้าง” (มงคล อินทร์สุวรรณ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 6 มิถุนายน 2554)

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าจาก การสัมภาษณ์นอกรอบอย่างไม่เป็นทางการผู้ให้ข้อมูลสำคัญจะแสดงความคิดเห็นไปในทางเดียวกันว่าจริยธรรมในนิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส ด้านการให้ทุน สำหรับส่วนราชการของไทยไม่ว่ากระทรวงไหนคงจะคล้ายกัน คือ ไม่ค่อยมีผลใด ๆ ทำถูกก็ดีแล้ว

2) กรณีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสจากการที่เป็นฝ่ายแพ้คดี ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่จะแสดงความคิดเห็นคล้าย ๆ กันว่า การที่ส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทยเป็นฝ่ายแพ้คดีจะต้องไปคู่ต่อไปว่าแพ้เพราะเหตุใด บางเรื่องอาจต้องตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงหากพบว่าการแพ้คดีเพราะเจตนาทุจริตหรือประมาท

เล่นอย่างร้ายแรง จะต้องตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยและหาผู้รับผิดชอบ จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญกล่าวว่า “ผิดก็ต้องหาผู้รับผิดชอบโดยเฉพาะ ผิดแล้วต้องชดใช้ตามกฎหมาย มีผู้รับผิดชอบ เช่น การฟ้องให้เพิกถอนการสอบคัดเลือกการที่ไม่ได้ประกาศล่วงหน้าก็วันอะไรอย่างนี้” (อัครเดช เจริญศรี, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 2 พฤษภาคม 2554)

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าจาก การสัมภาษณ์นอกรอบอย่างไม่เป็นทางการ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจะแสดงความคิดเห็นไปในทางเดียวกันว่าจริยธรรมในมติดการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส ด้านการให้โทษ สำหรับส่วนราชการของไทยไม่ว่ากระทรวงไหนคงจะคล้ายกัน คือ เน้นว่าต้องมีคนรับผิดชอบ คล้ายกับจะมองข้าราชการในเชิงลบ ทำถูกไม่มีรางวัล แต่ถ้าทำผิดต้องถูกลงโทษ ต้องชดใช้

3) กรณีผลกระทบต่อมติดการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากการที่เป็นฝ่ายชนะคดี ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่จะแสดงความคิดเห็นคล้ายคลึงกันว่า การที่ส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทยเป็นฝ่ายชนะคดี จะมีผลต่อมติดการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ในองค์ประกอบความรับผิดชอบตามกฎหมาย (legal accountability) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการควบคุมฝ่ายปกครองในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ภายในองค์การเกือบทุกกิจกรรมและการควบคุม accountability ตามกฎหมาย ให้ความสำคัญกับการติดตามและการตรวจสอบจากผู้ควบคุมภายนอก เช่น ศาลปกครอง ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่จะให้ความเห็นคล้ายกันว่า หากศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่ากรมเป็นฝ่ายถูก จะส่งผลให้ส่วนราชการมีความมั่นใจในการปฏิบัติราชการมติดการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้มากยิ่งขึ้นไปอีกและจะใช้เป็นบรรทัดฐานและแนวทางปฏิบัติต่อ ๆ ไป การสัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญกล่าวว่า “ทั้งถูก ทั้งผิด ผมเชื่อว่ามีผลหมด ก็คือ คำพิพากษานี้ฝ่ายปกครองถือว่าเป็นบรรทัดฐานในการทำงานต่อไป แต่ก่อน ก่อนมีศาลปกครอง กระทรวงมหาดไทยเคยสั่งไม่ให้จดทะเบียนสมรสระหว่างข้าราชการกับสาวญวน ตอนหลังเขาฟ้องศาล เขาชนะ เราต้องแก้หนังสือสั่งการ กระทรวงมหาดไทยสั่งให้จดทะเบียนได้ นี่มีผลกระทบชัดเจนมาก ยิ่งถ้าเป็นคำสั่งศาลปกครองก็ต้องถือปฏิบัติ” (สุรพล พงษ์ศักดิ์ศิริกุล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 29 เมษายน

2554) สอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่กล่าวว่า “กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นก็นำ คำพิพากษาดังกล่าวมาเป็นหลักในการปฏิบัติราชการต่อไป” (วิระวัฒน์ ชื่นวาริน, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 6 มิถุนายน 2554) และ “มันเป็นกำลังใจ มันเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดพลังใจที่เราจะปฏิบัติตามกฎหมายต่อไป” (ปิติพัฒน์ อารีโชติอนันต์, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 2 พฤษภาคม 2554) (สิทธิชัย จิดาหลวง, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 21 พฤษภาคม 2554) (ชลธิ์ ยังตรง, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 10 พฤษภาคม 2554)

ส่วนในองค์ประกอบอื่น เช่น ด้านการมีเป้าหมายที่ชัดเจน ด้านการมี การสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน ด้านการประเมินผลและด้านการมีแผนสำรอง ไม่มี ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคนใดกล่าวถึง ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า จากการศึกษาจากเอกสารจะพบว่า ทุกกรมในกระทรวงมหาดไทยได้ปฏิบัติตามองค์ประกอบทุกด้าน เช่น ด้านการมี-เป้าหมายที่ชัดเจน ทุกกรมต้องกำหนด วิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ ให้สอดคล้องกับ นโยบายของกระทรวงมหาดไทยและนโยบายของรัฐบาลอย่างเคร่งครัดและในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีจะต้องดำเนินการให้สนองนโยบายของรัฐบาลมิฉะนั้นจะ ไม่ได้รับการจัดสรรให้ ด้านการประเมินผลการทำงานของข้าราชการก็ใช้วิธีการตาม หนังสือเวียนของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ที่ นร 1012/ว20 ลงวันที่ 3 กันยายน 2552 เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่ง ก.พ. ได้ออกหลักเกณฑ์โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยมีสาระสำคัญให้มีการกำหนด เป้าหมายในการทำงานร่วมกันระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ด้านการมี แผนสำรอง ทุกกรมได้มีการจัดทำแผนสำรอง มีการฝึกอบรมด้านการบริหารความเสี่ยง ส่วนที่ไม่พบในเอกสารและภาคสนาม คือ ด้านการมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน ซึ่งยังไม่มี ความชัดเจนนัก

4) กรณีผลกระทบต่อนิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากการที่เป็นฝ่ายแพ้คดี ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่จะแสดงความคิดเห็นคล้าย ๆ กันว่า การที่ ส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทยเป็นฝ่ายแพ้คดี จะมีผลต่อนิติการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ในองค์ประกอบความรับผิดชอบตามกฎหมาย (legal

accountability) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการควบคุมฝ่ายปกครองในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ภายในองค์การเกือบทุกกิจกรรมและการควบคุม accountability ตามกฎหมาย ให้ความสำคัญกับการติดตามและการตรวจสอบจากผู้ควบคุมภายนอก เช่น ศาลปกครอง จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่จะให้ความเห็นคล้ายกันว่าหากศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่ากรมเป็นฝ่ายผิดจะส่งผลให้ส่วนราชการอาจไม่มีความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยอาจจะต้องตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงว่าการแพ้คดีมีสาเหตุมาจากอะไร จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่กล่าวว่า “ก็ต้องดูว่าสาเหตุที่แพ้เพราะอะไร อย่างไร บางที่แพ้เพราะมองต่างมุม ส่วนมากแล้วที่แพ้คือการใช้ดุลพินิจหรือแพ้เพราะกระบวนการ ขั้นตอน ที่ทำดูภายนอกอาจจะถูกแต่จริง ๆ แล้วมันผิดเพราะไปปิดบังกระบวนการขั้นตอนไว้คนภายนอกไม่รู้เมื่อมีการฟ้องเกิดขึ้นศาลก็มีอำนาจเข้ามาตรวจสอบ” (สุรพงษ์ สายโอภาส, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 29 เมษายน 2554)

สอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่กล่าวว่า “ทั้งถูก ทั้งผิด ผมเชื่อว่ามีผลหมด ก็คือคำพิพากษานี้ฝ่ายปกครองถือว่าเป็นบรรทัดฐานในการทำงานต่อไปแต่ก่อน ก่อนมีศาลปกครอง กระทรวงมหาดไทยเคยสั่งไม่ให้จดทะเบียนสมรสระหว่างข้าราชการกับสาวญวน ตอนหลังเขาฟ้องศาลเขาชนะ เราต้องแก้หนังสือสั่งการ กระทรวงมหาดไทยสั่งให้จดทะเบียนได้ นี่มีผลกระทบชัดเจนมากยิ่งถ้าเป็นคำสั่งศาลปกครอง ยิ่งต้องถือปฏิบัติ” (สุรพล พงษ์ศักดิ์ศิริกุล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 29 เมษายน 2554)

มีประเด็นอื่น ๆ ที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าเป็นองค์ประกอบของการปฏิบัติหน้าที่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ เช่น (1) ความซื่อสัตย์สุจริต ต่อแผ่นดิน ต่อบ้านเมือง ส่วนราชการจะมีจริยธรรมในมิตินิการปฏิบัติหน้าที่การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ข้าราชการในสังกัดจะต้องยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริต ต่อแผ่นดิน ต่อบ้านเมือง “ตั้งแต่ผมเข้ามาเป็นปลัดอำเภอแล้วทางกระทรวงมหาดไทยเขาจะสอนให้พวกเราทุกคนให้ทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และสอนในทุกหลักสูตรที่มีการฝึกอบรมและการเรียน เช่น หลักสูตรนักเรียนนายอำเภอ นักเรียนปลัดอำเภอ นักเรียน นปส.ฯ จะมีครูบาอาจารย์มาสอนเรา” (2) ความมีเกียรติยศผู้ที่ตัดสินใจสมัครเข้าเป็นข้าราชการคือผู้ที่อุทิศตนเป็นข้าราชการรับใช้แผ่นดินรับใช้พระราช

ซึ่งจะมีความหมายเดียวกับคำว่า “ข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว” เพื่อให้บริการช่วยเหลือรับใช้ประชาชนจึงเป็นผู้มีเกียรติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า “เขาให้ความเคารพนับถือกันมานาน ความเป็นพนักงานฝ่ายปกครองมันจะต้องเข้าไปดูแลพี่น้องประชาชนจะต้องรับผิดชอบระเบียบ เป็นผู้นำทางความคิด เป็นผู้นำตามกฎหมายด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมชนบท” (3) ความรักต่อประชาชน ข้าราชการฝ่ายปกครองจะต้องมีเป้าหมายในการทำงานที่ชัดเจน คือ ความรักประชาชน “สิ่งหนึ่งที่ผมว่า พื้นฐานทางจริยธรรม ส่วนมากข้าราชการหรือหน่วยงานทางปกครองมักจะลืม คือ “ความรักประชาชน” ความมีเมตตา ผมนึกถึงธรรมของพระพุทธเจ้า คือ มันจะต้องมีเมตตา ความรักพี่น้องประชาชนมาก่อน เป็นพื้นฐานในใจ ถ้าคนมีตรงนี้ จะทำอะไรมันไม่ค่อยจะมีการทุจริต” (สุรพล พงษ์ทัตศิริกุล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 3 พฤษภาคม 2554)

3. ผลที่เกิดจากความเป็นสถาบันของศาลปกครอง ในประเด็นนี้ ผู้วิจัยไม่ได้มีสมมติฐานหรือต้องการคำตอบใด ๆ แต่เมื่อได้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แล้วจะพบว่าผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกคน เข้าใจอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองเป็นอย่างดีจึงต้องตระหนักและยอมรับการตรวจสอบจากศาลปกครอง พร้อมทั้งจะปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองโดยคุชฎี แม้บางครั้งจะมีข้อคิดเห็นที่แตกต่าง ดังคำให้สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่กล่าวว่า “ตั้งแต่มีศาลปกครองมาเราต้องยอมรับว่ามีหลายเรื่องที่ทางนิติกร อาจเคยปฏิบัติอย่างหนึ่งแต่พอศาลปกครองมีคำพิพากษามันไม่ใช่อย่างที่เราคิดเราอาจจะคิดว่าเราถูกแต่พอมันไม่ใช่ทำให้เราเกิดความระมัดระวังมากขึ้น” (ประสพโชค ปิยโชติสุกิจ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 28 เมษายน 2554)

ในประเด็นเรื่องความเป็นสถาบันของศาลจะนำเสนอเกี่ยวกับ ค่านิยมในการให้ความเคารพต่อสถาบันศาล วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศาลปกครอง วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง ดังนี้

1) ค่านิยมในการให้ความเคารพต่อสถาบันศาล เรื่องนี้จะเกี่ยวข้องกับความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ ขนบธรรมเนียม ประเพณีของคนไทย คนไทยทั่วไป

จะเกรงกลัวศาล เกรงกลัวและให้ความเคารพผู้พิพากษา เมื่อต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับ คดีความที่ต้องขึ้นศาลจะเกิดความรู้สึกเช่นนั้น ดังผู้ให้ข้อมูลสำคัญกล่าวว่า “พอมันมี คดีความขึ้นมาเราถูกฟ้องทั้ง ๆ ที่อาจจะผิดหรือไม่ผิดก็ได้มันเป็นบรรยากาศที่บอกไม่ถูก เพราะจะต้องไปขึ้นโรงขึ้นศาล บางที่เราก็ไม่ได้ผิดแค่ไปเป็นพยานหรือเกี่ยวข้องนิด หน่อย แต่มันเป็นกระบวนการเกี่ยวกับสถาบันศาล บรรยากาศมันเหมือนกับเวลา องค์กรตุลาการได้สวนมันเหมือนกับว่าเราผิด เรา ก็พยายามโต้ตอบเขาก็พยายามซัก” (สิริชัย จินดาหลวง, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 21 พฤษภาคม 2554)

2) วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศาลปกครอง ปรัชญาของศาลปกครองกำหนดไว้ ว่ามุ่งเน้นให้ศาลปกครองเป็นสถาบันหลักของประเทศที่ใช้อำนาจตุลาการ เพื่อสร้าง สมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการดำเนินงานของรัฐเพื่อ ประโยชน์สาธารณะ จากปรัชญาดังกล่าว ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็เท่ากับว่า ต้องควบคุมฝ่ายปกครองให้ใช้อำนาจได้เท่าที่มีกฎหมายกำหนด

ดังนั้น ข้าราชการทั้งหลายที่เป็นฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจให้ถูกต้องตาม กฎหมาย ผู้ที่จะตอบคำถามได้ดีที่สุดว่า การกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐถูกกฎหมายหรือไม่เพียงใดก็คือ ศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น ข้าราชการจึงต้อง ติดตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดอย่างใกล้ชิดและตลอดเวลา จากการสัมภาษณ์ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญกล่าวว่า “แต่ก็ติดตามข่าว ติดตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด อย่างเช่น คดี การให้สัญญาซื้อขายเขา เมื่อศาลมีคำพิพากษาเราต้องศึกษาและทำตาม” (วิระวัฒน์ ชื่นวาริน, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 6 มิถุนายน 2554) สอดคล้องกับคำให้ สัมภาษณ์ของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่กล่าวว่า “เดี๋ยวนี้ต้องดูการวินิจฉัยคดี การให้คำแนะนำ กับจังหวัดต่าง ๆ เราจะต้องตอบข้อหาหรือที่เขาหาหรือมา การตอบข้อหาหรือ นั้นเราก็ดู คำวินิจฉัยเก่า ๆ ที่เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐาน สองปัจจุบันนี้มีคำพิพากษาของศาล- ปกครองใหม่ซึ่งผมเองก็จะมีคล้าย ๆ เครือข่ายก็จะเป็นวิทยากรร่วมกับทางศาลปกครอง เมื่อมีคดีเขาก็จะรวบรวมผมก็จะเอามาวิเคราะห์พิจารณาที่จะมีตำรา คำพิพากษาของศาล ซึ่งมีอยู่เยอะ ต้องเอามา ๆ เอามาพิจารณาที่จะมีการรวบรวมตำราคำพิพากษาของศาลไว้ ครับ ผมเองก็ต้องเอาสิ่งเหล่านี้มาประกอบการพิจารณา ดังนั้น ในกระบวนการของ

การทำงานก็จะเอาสิ่งเหล่านี้มาประกอบการทำงาน อย่างที่เรียนท่านว่าก็ผูกพันองค์กรณี
ละครับ ยึดหลักตามที่ศาลท่านสั่ง ก็จะเอามาประกอบการพิจารณาข้อหาหรือเวลาเราทำคดี
เราตอบข้อหาหรือหรือบางเรื่องที่ใช้อำนาจรัฐมนตรี บางครั้งนี่เราก็จะต้องสรุปคำพิพากษา
ของศาลถ้ายังไม่มีศาลสูงก็จะเอาศาลชั้นต้นสรุปเพื่อประกอบการพิจารณา ดังนั้น
ปัจจุบันเราก็ต้องใช้หลาย ๆ ส่วน เคียวนี่ถ้าศาลสูงตัดสินเขาจะลงเน็ต (อินเทอร์เน็ต)
ไว้ให้เรา ก็จะค้นดูได้เฉพาะศาลสูงนะ ศาลชั้นยังไม่ลงให้แต่ศาลสูงเขามีลงคำวินิจฉัยที่
ลงเว็บให้แล้ว . . . โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันคอยติดตามคำพิพากษาของศาลก็คืออยู่
อย่างหนึ่งที่เรามีเครือข่ายคอยติดตามก็พอจะรู้จักมักคุ้นกับตุลาการของศาลอาศัยเขา ของ
ศาลเขา เมื่อสิ้นปีบางที่เขาก็จะรวมเป็นเล่มมาให้ครบอยู่ที่ห้องสมุดของสำนักกฎหมาย
บางที่เราก็จะไปซื้อคำวินิจฉัยของศาล ที่เขารวบรวมมาครบ ชื่อรายปี ชื่อทุกปีก็จะได้ให้
นักกฎหมายของเราได้สืบค้น เรียนท่านว่าเราเอาหมดคำวินิจฉัยของศาลอะไรต่าง ๆ
ผมเองก็มีนโยบายว่าต้องเอาคำพิพากษามาเป็นแนวในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ” (วันชัย
จันทร์พร, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 6 มิถุนายน 2554)

3) วิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง ศาลปกครองใช้วิธีไต่สวนในการพิจารณา
คดีปกครองซึ่งศาลจะเป็นผู้ไปแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยศาลเอง ดังนั้น จึงทำให้ผู้ฟ้องคดี
ได้รับความสะดวกมาก จึงมีการฟ้องร้องกันเป็นจำนวนมาก ทำให้หน่วยงานของรัฐและ
เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจอย่างระมัดระวังมากขึ้น ในเรื่องการฟ้องกันง่ายนี้มีตัวอย่างคดี
คือ บุคคลภายนอกต้องการจะเข้าไปใช้บริการในโรงอาหารของมหาวิทยาลัยในช่วงเที่ยง
แต่เกิดปัญหาเนื่องจากมหาวิทยาลัยมีประกาศห้ามมิให้บุคคลภายนอกเข้ามาใช้บริการใน
ระหว่างเวลา 11.45 น. - 12.15 น. โดยสงวนสิทธิไว้เฉพาะนิสิตและบุคลากรของ
มหาวิทยาลัยเท่านั้น เป็นเหตุให้ผู้ใช้บริการไม่พอใจ ฟ้องว่าคำสั่งมหาวิทยาลัยไม่ชอบ
ด้วยกฎหมายและเป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อประชาชน เป็นต้น (คำสั่ง-
ศาลปกครองที่ 187/2548)

ส่วนที่สอง การวิเคราะห์เปรียบเทียบผลการศึกษา

ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบผลการศึกษาในส่วนการสัมภาษณ์เชิงลึกที่นำเสนอในส่วนแรกของทั้ง 5 กรม รวมถึงข้อมูลอื่น ๆ ที่ได้จากการสำรวจเอกสารและการสังเกต โดยผู้วิจัยจะนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้ให้ไว้มาวิเคราะห์เปรียบเทียบ จัดกลุ่มร่วมกับกรอบการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม ดังต่อไปนี้

จริยธรรมในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย จากการศึกษาความหมายคำว่า “ความโปร่งใส” (transparency) และคำว่า “สามารถตรวจสอบได้” (accountability) พบว่าการสร้างความเข้าใจและความหมายยังมีความแตกต่างกันมากในบริบทของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำว่า “สามารถตรวจสอบได้” (accountability) เพราะมีคำในภาษาไทยที่ใช้กันอย่างมากมายและหลากหลาย วรรณคดี เช่น การรับผิดชอบ ความรับผิดชอบ ความน่าเชื่อถือและมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน ความสามารถในการตรวจสอบ ความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ สามารถตรวจสอบได้ นอกจากจะไม่มีคำศัพท์ที่แน่นอนแล้ว การอธิบายความหมายและสารก็มีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น จึงทำให้เกิดความเข้าใจที่สับสนในการให้สัมภาษณ์ ซึ่งหมายถึง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ อาจมีความเข้าใจในความหมายและพฤติกรรมที่เป็นองค์ประกอบของทั้งสองเรื่องปะปนกัน ดังนั้น ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ต่อไปนี้จะได้จัดหมวดหมู่ ตามกรอบที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมเป็นหลัก แม้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจะได้ให้คำสัมภาษณ์ในหัวข้ออื่น ก็ตาม

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า ความโปร่งใสของส่วนราชการประกอบด้วย (1) ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง (2) ความโปร่งใสด้านการให้ทุน (3) ความโปร่งใสด้านการให้โทษ (4) ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล

การนำเสนอข้อค้นพบภาคสนามในเรื่องเกี่ยวกับจริยธรรมมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย จะนำเสนอเป็นรายประเด็นตามองค์ประกอบของความโปร่งใส ดังนี้

1. ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง เป็นเรื่องที่ส่วนราชการจัดให้มีโครงสร้างของส่วนราชการอย่างเปิดเผย ให้สาธารณชนเข้าใจ เข้าถึงได้ มีกระบวนการทำงานที่เปิดเผย มีระบบการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง มีระบบการบริหารการเงินและพัสดุที่รัดกุม จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่าประเด็นความโปร่งใสด้านโครงสร้าง ทุกกรมจัดให้มีหน่วยงานตรวจสอบภายใน เช่น กรมที่ดิน มีการจัดตั้งกลุ่มงานตรวจสอบภายในเป็นหน่วยงานระดับกอง (มงคล อินทร์สุวรรณ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 28 เมษายน 2554) กรมการปกครองก็ได้จัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบให้มีฐานะเป็นกองเช่นกัน ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญกล่าวว่า “กรมการปกครองกำหนดแนวทางดังนี้ มีกองตรวจสอบระบบบัญชี เพื่อตรวจแนะนำและนิเทศเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ การบริหารการเงิน การบริหารพัสดุและทรัพย์สิน รวมทั้งการบริหารงานด้านอื่น ๆ” (มงคล สุระสัจจะ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 12 พฤษภาคม 2554) เรื่องความโปร่งใสด้านโครงสร้าง การมีกระบวนการทำงานที่เปิดเผย ยังมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญอีกท่านหนึ่งแสดงความเห็นโดยกล่าวว่า “ในคำว่าโปร่งใส คือ คำว่า “โปร่ง” ก็เหมือนกับว่าต้องมองเห็นทะลุหมดทุกอย่างนั่นหมายความว่า การทำอะไรก็ได้ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานเล็กหน่วยงานใหญ่ คุณต้องทำให้มันใสอย่างนั้นจริง ๆ คำว่า “ใส” นั้นหมายถึงเขาเห็นกระบวนการขั้นตอน ของคุณทุกชั้น ทุกตอน ทุกเม็ด ว่าจะต้องมาอย่างนี้และเราได้ทำตามอย่างนั้นให้เป็นไปตามกระบวนการจริง ๆ คำว่า “โปร่งใส” จะหมายถึงสิ่งเหล่านี้” (พงษ์พัฒน์ วงศ์ตระกูล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 29 เมษายน 2554)

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 30 และมาตรา 31 ซึ่งได้กำหนดอำนาจ หน้าที่และกำหนดการแบ่งส่วนราชการไว้แล้ว พร้อมทั้งการลงประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา จึงกล่าวได้ว่า กระทรวงมหาดไทยและส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยมีความโปร่งใสด้านโครงสร้าง นอกจากนี้ในการแบ่งส่วนราชการภายในแต่ละกรมก็ต้องทำเป็น กฎกระทรวง ประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา

2. ความโปร่งใสด้านการให้ทุน เป็นเรื่องที่ส่วนราชการจะต้องจัดให้มีเรื่อง ผลตอบแทน ให้แก่บุคลากรที่ซื้อสัตย์ มีค่าตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ มีระบบรายได้หรือผลประโยชน์เกื้อกูลรองรับมาตรฐานค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น มีมาตรฐาน เงินเดือนสูงเพียงพอกับค่าใช้จ่าย ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่าประเด็น ความโปร่งใสด้านการให้ทุน กรมส่วนใหญ่แสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้ไม่ชัดเจนนัก เช่น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากสำนักงานปลัดกระทรวงกล่าวถึงผลตอบแทนจากการทำคดี เป็นฝ่ายชนะว่า “ผมไม่ค่อยแน่ใจ ขณะคดีไปถึงรัฐสภาโล่งดี ไม่ต้องมารับผิด” (อัครเดช เจริญศรี, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 2 พฤษภาคม 2554) สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกรมการปกครองที่กล่าวว่า “เท่าที่ผมทราบค่อนข้างที่จะน้อยและ ควรปรับปรุงในส่วนนี้ด้วย เพราะว่ามันเป็นเรื่องดีและมันเป็นผลดี เขาทำถูก เขาทำดี ก็ ควรจะมีรางวัลให้ผมหรือจะให้เกียรติบัตรก็ได้” (ทรงพล ใจกริ่ม, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 26 เมษายน 2554)

อนึ่ง มีข้อสังเกตในเรื่องความโปร่งใสด้านการให้ทุน เป็นค่านิยมว่าการที่ ข้าราชการกระทำความดี ทำถูกต้องตามกฎหมาย ซื้อสัตย์ สุจริต เป็นเรื่องปกติที่ ข้าราชการพึงปฏิบัติอยู่แล้วจึงไม่จำเป็นต้องให้ทุนอะไรเป็นพิเศษ ซึ่งน่าจะสอดคล้องกับ ค่านิยมของสังคมไทยที่กล่าวว่า “ทำดีก็เสมอกัน” แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรจะได้มีการปรับปรุงให้เป็นระบบว่าหากทำดีควรต้องมีรางวัลพิเศษให้

3. ความโปร่งใสด้านการให้โทษ เป็นเรื่องที่ส่วนราชการจะต้องจัดให้มีเรื่อง การลงโทษอย่างจริงจัง หนักเบาตามเหตุและพฤติการณ์ของการกระทำผิด และมีระบบ การฟ้องร้องผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพสูง มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว มีระบบ การตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่าในประเด็น ความโปร่งใสด้านการให้โทษ มีบางกรมแสดงความคิดเห็นว่าต้องตั้งคณะกรรมการ สอบสวนข้อเท็จจริง หากพบว่ากระทำผิดโดยเจตนาก็ต้องรับผิด (ปิดิพัฒน์ อารีโชติอนันต์, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 2 พฤษภาคม 2554)

4. ความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล เป็นเรื่องที่ส่วนราชการจะต้องจัดให้มี ฐานข้อมูลข่าวสารของส่วนราชการ ที่สมบูรณ์และทันสมัยอยู่เสมอ พร้อมทั้งจัดให้มี

การเผยแพร่ มีช่องทางให้ประชาชน สื่อมวลชนและองค์กรพัฒนาเอกชนได้มีโอกาสควบคุมการบริหารหน่วยงาน โดยวิธีต่าง ๆ จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่า ประเด็นการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นประเด็นหลักที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญทุกกรมมีความเห็นตรงกันว่าเป็นสิ่งแสดงออกถึงความโปร่งใสของส่วนราชการทั้งในแง่ความรู้ความเข้าใจและสถานการณ์ที่แต่ละกรมปฏิบัติอยู่ดังเช่น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากสำนักงานปลัดกระทรวงกล่าวว่า “ส่วนราชการนี้ ถ้าคิดอะไร มันต้องให้ประชาชนเขารู้ เข้ามาตรวจสอบได้เราลงเว็บไซต์อะไรพวกนั้นให้เขาดู” (สุรพล พงษ์ทัดศิริกุล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 3 พฤษภาคม 2554) สอดคล้องกับความเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกรมการปกครอง กรมที่ดิน กรมโยธาธิการและผังเมืองและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งกล่าวไว้เหมือนกันว่า “หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขั้นตอนในการปฏิบัติงานของส่วนราชการ การเปิดให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียทั้งจากภายในและภายนอกหน่วยงานสามารถเข้าถึงข้อมูลได้” (มงคล สุระสัจจะ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 12 พฤษภาคม 2554) (มงคล อินทร์สุวรรณ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 28 เมษายน 2554) (มณฑล สุกประเสริฐ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 9 พฤษภาคม 2554) (สิทธิชัย จินดาหลวง, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 21 พฤษภาคม 2554) นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ข้อมูลสำคัญบางคนกล่าวเสริมว่า การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารยังหมายรวมถึงการที่ ส่วนราชการมีสื่อหลายประเภทที่จะสื่อสารไปยังประชาชนผู้รับบริการ ดังคำกล่าวของผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกรมที่ดินว่า “หน่วยราชการตื่นตัวมาก เกี่ยวกับความโปร่งใส เกี่ยวกับการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร เพราะมีทั้งแผ่นปลิวให้ ทำบอร์ดประกาศ มีเว็บไซต์ให้ดูด้วย” (มงคล อินทร์สุวรรณ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 28 เมษายน 2554)

จากข้อมูลภาคสนาม ผู้วิจัยได้จำแนกชนิดของข้อมูลพบว่าผู้ให้ข้อมูลสำคัญแสดงความคิดเห็นในประเด็นขององค์ประกอบของความโปร่งใสของส่วนราชการไว้นอกเหนือจากกรอบที่ได้บททวนวรรณกรรม รวม 5 ประเด็น คือ (1) การปฏิบัติตามกฎหมาย (2) การให้ประชาชนมีส่วนร่วม (3) การจัดให้มีช่องทางการร้องเรียนได้หลายช่องทางและ (5) การลดการใช้อำนาจของข้าราชการ ดังนี้

ประเด็นแรก คือ ราชการปฏิบัติตามกฎหมาย จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แสดงความคิดเห็นว่า ความโปร่งใส คือ การที่ส่วนราชการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใสของส่วนราชการโดยตรง เช่น

1. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งได้ให้ความหมายของข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ว่า “ข้อมูลข่าวสารของราชการ” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร โดยต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

- 1) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน
- 2) สรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน
- 3) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ
- 4) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบายหรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

5) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารใดที่ได้มีการจัดพิมพ์เพื่อให้แพร่หลายตามจำนวนพอสมควรแล้ว ถ้ามีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาโดยอ้างอิงถึงสิ่งพิมพ์นั้นก็ให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติวรรคหนึ่งแล้วและหน่วยงานของรัฐต้องรวบรวมและจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งไว้เผยแพร่เพื่อขายหรือจำหน่ายแจก ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นตามที่เห็นสมควร (มาตรา 4 และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540)

2. พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งวางเป้าหมายเพื่อให้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีดังต่อไปนี้

- 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนอง

ความต้องการ

- 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

นอกจากนี้ยังระเบียบ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใสของส่วนราชการ อีกจำนวนมาก อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวดที่ 13 ว่าด้วยจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา 279-280 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 78 ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน เป็นต้น

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากสำนักงานปลัดกระทรวงยังให้ความเห็นสนับสนุนอีกว่า “ในการทำงานก็โปร่งใสเพราะเรายึดตามระเบียบ กฎหมายที่มี เช่นการบริหารบุคคล การประกาศคัดเลือกข้าราชการทุกครั้งมีการกำหนดหลักเกณฑ์ตัวชี้วัดเกณฑ์การตัดสินทุกอย่างให้ทุกคนรู้ก่อนที่จะเข้าสู่เวทีการคัดเลือกเมื่อมีการคัดเลือกแล้วคณะกรรมการก็มีการให้คะแนนตามเกณฑ์ เราก็ดำเนินการตามที่ ก.พ. กำหนดทุกประการ” (วิบูลย์ แววบัณฑิต, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 2 พฤษภาคม 2554)

ประเด็นที่สอง คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วม ความโปร่งใส คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วม ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกล่าวว่า “โปร่งใส ก็คือ การมีส่วนร่วม ถ้ามีส่วนร่วมหลากหลายมากขึ้น พอมันรู้หลากหลาย โอกาสที่มันแบบหุบหีบมันก็ไม่มี มันก็หลาย ๆ ฝ่ายมันมีส่วนร่วมมากขึ้น การทำงานจากแนวความคิดหลาย ๆ ความคิดช่วยระดมสมองกันเอา หาหนทางที่ดีที่สุดในการทำงานเป็นการเสริมความโปร่งใส” (สิทธิชัย จินดาหลวง, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 21 พฤษภาคม 2554) ในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน กรมที่ดิน น่าจะก้าวหน้ากว่า

กรมอื่น ผู้ให้ข้อมูลสำคัญกล่าวว่า “อธิบดีกรมที่ดิน ได้แต่งตั้งบุคคลภายนอกซึ่งก็คือประชาชนเป็นที่ปรึกษาเจ้าพนักงานกรมที่ดินทุกจังหวัด โดยตั้งจากเอกชนในพื้นที่ คนที่มีความรู้ความสามารถแต่ละด้านมาเป็นที่ปรึกษาเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานละสามคนและเวลาประชุมประจำเดือน ที่ปรึกษาเจ้าพนักงานทั้งสามก็จะถูกเชิญเข้าร่วมประชุมรับฟังข้อคิดเห็นประชาชนมาอย่างไรบ้าง ท่านก็ต้องอธิบายให้ฟัง แนะนำระเบียบต่าง ๆ ให้ท่านได้เห็นค้อย ๆ นำมาเสนอในที่ประชุม สาขาที่มีที่ปรึกษา ที่ดินจังหวัดก็มีสาขา นี่คือนโยบายภายนอก เรามีทั่วประเทศ ทุกสำนักงานทุกจังหวัดต้องมีที่ปรึกษา เจ้าพนักงานที่ดิน จากประชาชนแล้วทุกสิ้นเดือนเวลาประชุมประจำเดือนต้องแจ้งผ่านทางที่ปรึกษาประชาชน” (มงคล อินทร์สุวรรณ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 28 เมษายน 2554)

ประเด็นที่สาม คือ การจัดให้มีช่องทางการร้องเรียนได้หลายช่องทาง ความโปร่งใส คือ การจัดให้มีช่องทางการร้องเรียนได้หลายช่องทางผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากสำนักงานปลัดกระทรวง กล่าวว่า “โปร่งใส ก็คือ การจัดให้มีช่องทางการแจ้งเบาะแสและ/หรือร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติดมิชอบ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ โดยมีการจัดตั้งศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทย ประชาชนสามารถร้องเรียน/ร้องทุกข์มายังศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทยได้ 5 ช่องทาง (1) ทางหน่วยงาน/ส่วนราชการ (2) อินเทอร์เน็ต www.mahadthai.com (3) ทางตู้ ปณ. ส่วนกลาง ตู้ ปณ. 101 ปณ. มหาดไทย และส่วนภูมิภาค ตู้ ปณ. 101 ปทจ. จังหวัดทั่วประเทศ (4) โทรศัพท์สายด่วน 1567 (5) มาร้องเรียนด้วยตนเอง” (สุรพล พงษ์ทัดศิริกุล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 3 พฤษภาคม 2554)

ประเด็นที่สี่ คือ การลดการใช้อำนาจของข้าราชการหรือส่วนราชการ ความโปร่งใส คือ การลดการใช้อำนาจของข้าราชการหรือส่วนราชการ โดยจัดทำคู่มือในการปฏิบัติราชการและให้ทุกส่วนราชการนำไปปฏิบัติ พร้อมทั้งกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติราชการของแต่ละขั้นตอนและประกาศให้ประชาชนผู้มาขอรับบริการทราบ (สุนทร สุนทรจิตติ, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 4 พฤษภาคม 2554)

จริยธรรมในนิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย การวิเคราะห์เปรียบเทียบผลการศึกษาในส่วนการสัมภาษณ์เชิงลึกที่นำเสนอในส่วนแรกของทั้ง 5 กรม รวมถึงข้อมูลอื่น ๆ ที่ได้จากการสำรวจเอกสารและการสังเกต โดยนำข้อมูลจากการสัมภาษณ์ที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้ให้ไว้มาวิเคราะห์เปรียบเทียบ จัดกลุ่มกับกรอบการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งได้จากการทบทวนวรรณกรรม

อนึ่ง จากการศึกษาความหมายคำว่า “สามารถตรวจสอบได้” (accountability) พบว่าการสร้างความเข้าใจและให้ความหมายยังมีความแตกต่างกันมากในบริบทของไทย เพราะมีคำในภาษาไทยที่ใช้กันอย่างมากมาย และหลากหลายทฤษฎี เช่น การรับผิดชอบ ความรับผิดชอบ ความน่าเชื่อถือและมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน ความสามารถในการตรวจสอบ ความพร้อมที่จะให้ตรวจสอบ สามารถตรวจสอบได้ นอกจากจะไม่มีคำศัพท์ที่แน่นอนแล้ว การอธิบายความหมายและสาระก็มีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น จึงทำให้เกิดความเข้าใจที่สับสนในการให้สัมภาษณ์ ซึ่งหมายถึง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญอาจมีความเข้าใจในความหมายและพฤติกรรมที่เป็นองค์ประกอบของทั้งสองเรื่องปะปนกัน ดังนั้นในการวิเคราะห์เปรียบเทียบ ต่อไปนี้ จะได้จัดหมวดหมู่ตามกรอบที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมเป็นหลัก แม้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจะได้ให้สัมภาษณ์ในหัวข้ออื่นก็ตาม

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า จริยธรรมนิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ของส่วนราชการประกอบด้วย (1) การตรวจสอบด้วยกฎหมาย (legal accountability) (2) การมีเป้าหมายที่ชัดเจน (3) การมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน (4) การมีระบบติดตามประเมินผล (5) การมีแผนสำรอง

การนำเสนอข้อค้นพบภาคสนามในเรื่องเกี่ยวกับจริยธรรมนิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยจะนำเสนอเป็นรายประเด็นตามองค์ประกอบของการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ดังนี้

1. ความรับผิดชอบต่อตามกฎหมาย (legal accountability) เรื่องความสามารถตรวจสอบได้ในมิตินี้เป็นการควบคุมการปฏิบัติงานหรือกิจกรรมเกือบทั้งหมดภายในองค์กร และมีการควบคุม การตรวจติดตามและการตรวจสอบโดยหน่วยงานหรือ

บุคคลภายนอก ที่มีอำนาจตามกฎหมาย เช่น ศาลปกครอง ในการที่จะดำเนินการทางกฎหมายกับบุคลากรหรือข้าราชการ ดังนั้นการสร้างภาพประสิทธิภาพและประสิทธิผลขององค์กรในมิตินี้จึงต้องอาศัยข้อกำหนด กฎหมายหรือข้อบัญญัติ ที่ให้อำนาจแก่บุคคลหรือหน่วยงานภายนอกไว้ การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ในมิตินี้จึงให้ความสำคัญกับการตรวจติดตามและการตรวจสอบโดยบุคคลภายนอก ซึ่งต่างกับมิติด้านองค์กรหรือการบริหารตามสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

การสร้างความสามารถตรวจสอบได้ขององค์กรหรือหน่วยราชการในมิตินี้ เกี่ยวข้องและสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการศึกษาครั้งนี้ ซึ่งมุ่งเน้นในการศึกษาด้านการเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการโดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ซึ่งถือว่าการควบคุม ดูแล ตรวจสอบโดยบุคคลหรือหน่วยงานภายนอก จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญหลายคนเห็นว่า ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งหมายรวมถึงกฎหมายที่เป็นหน้าที่ของแต่ละกรมและกฎหมายที่จะก่อให้เกิดจริยธรรมในมิตินี้ การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ เช่น

- 1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- 1.2 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
- 1.3 พระราชบัญญัติวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- 1.4 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2546
- 1.5 พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งวางเป้าหมายเพื่อให้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีดังต่อไปนี้
 - 1.5.1 เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
 - 1.5.2 เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
 - 1.5.3 มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
 - 1.5.4 ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
 - 1.5.5 มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์

1.5.6 ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ

1.5.7 มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

1.6 ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

2. การมีเป้าหมายที่ชัดเจน เป็นเรื่องที่ผู้บริหารองค์การได้สื่อสารและทำความเข้าใจในเรื่องแผนรวมขององค์การแก่ทุกคนที่รับผิดชอบ ผู้บริหารองค์การได้สื่อสารและทำความเข้าใจในเรื่องแผนการปฏิบัติงานย่อยแก่ทุกคนที่รับผิดชอบ มีการกำหนดเป้าหมายย่อย ๆ ที่ต้องการบรรลุในการปฏิบัติงานอยู่เสมอได้ จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญกล่าวว่า “ส่วนราชการเป็นหน่วยงานสาธารณะ เราต้องทำความเข้าใจถึงเป้าหมายของส่วนราชการ เป้าหมายของส่วนราชการ คือ การบริการประชาชน โดยสร้างความมั่นคงให้แก่ประเทศชาติและทำให้ประชาชนมีความสุข อันนี้เป็นเป้าหมายของส่วนราชการ เพราะฉะนั้น มันจึงไม่ใช่เรื่องส่วนตัว เมื่อไม่ใช่เรื่องส่วนตัวกระบวนการทำงานของฝ่ายปกครอง ก็จะเริ่มตั้งแต่การทำอะไรเพื่อประชาชน สมมติว่าเราจะกำหนดแผนงาน โครงการ มันต้องเริ่มโปร่งใสตั้งแต่การกำหนดแผนงาน โครงการ” (สุรพล พงษ์ศักดิ์ศิริกุล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 3 พฤษภาคม 2554) การกำหนดเป้าหมายยังมีมุมมองที่กว้างขึ้นไปอีก โดยกล่าวถึงเป้าหมายในความรักต่อประชาชน ข้าราชการฝ่ายปกครองจะต้องมีเป้าหมายในการทำงานที่ชัดเจน จึงจะถือได้ว่าส่วนราชการจะมีจริยธรรมในมิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ เป้าหมายที่ว่านี้ก็คือ ความรักประชาชน จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า “สิ่งหนึ่งที่ผมว่าพื้นฐานทางจริยธรรม ส่วนมากข้าราชการหรือหน่วยงานทางปกครองมักจะลืม คือ “ความรักประชาชน” ความมีเมตตา ผมนึกถึงธรรมของพระพุทธเจ้า คือ มันจะต้องมีเมตตา ความรักพี่น้องประชาชนมาก่อน เป็นพื้นฐานในใจ ถ้าคนมีตรงนี้ จะทำอะไรมันไม่ค่อยจะมีการทุจริต” (สุรพล พงษ์ศักดิ์ศิริกุล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 3 พฤษภาคม 2554) และต้องมีเป้าหมายส่วนตัวของความเป็นข้าราชการ คือ ความมีเกียรติยศ ผู้ที่ตัดสินใจสมัครเข้าเป็นข้าราชการ คือ ผู้ที่อุทิศตนเป็นข้าราชการ รับใช้พระราชา ซึ่งจะมีความหมายเดียวกับคำว่า “ข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว” เพื่อ

ให้บริการช่วยเหลือรับใช้ประชาชนจึงเป็นผู้มีเกียรติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้กล่าวว่า “เขาให้ความเคารพนับถือกันมานาน ความเป็นพนักงานฝ่ายปกครองมันจะต้องเข้าไปดูแลพี่น้องประชาชนจะต้องรับผิดชอบระเบียบ เป็นผู้นำทางความคิด เป็นผู้นำตามกฎหมายด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมชนบท” (สุรพล พงษ์ทัตศิริกุล, การสัมภาษณ์ส่วนบุคคล, 3 พฤษภาคม 2554)

นอกจากนี้ยังมีข้อค้นพบจากเอกสารในเรื่องของเป้าหมายของส่วนราชการยังถูกกำหนดในกฎหมาย เช่น อำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง ข้อ 1-3 ดังนี้

ประการแรก ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำข้อมูลเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของกระทรวง

ประการที่สอง พัฒนายุทธศาสตร์การบริหารของกระทรวง

ประการที่สาม แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ

ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ล้วนเป็นการที่ต้องมีเป้าหมายที่ชัดเจน นอกจากนี้เมื่อตรวจสอบจากเอกสารและการปฏิบัติงานจริงพบว่าทุกกรมมีการวางเป้าหมายและให้ทุกฝ่ายทุกคนมีส่วนร่วมและรับรู้ จากการศึกษาจากเอกสารจะพบว่าทุกกรมในกระทรวงมหาดไทยได้ปฏิบัติตามองค์ประกอบทุกด้าน เช่น ด้านการมีเป้าหมายที่ชัดเจน ทุกกรมต้องกำหนด วิสัยทัศน์ พันธกิจ ยุทธศาสตร์ ให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงมหาดไทยและนโยบายของรัฐบาลอย่างเคร่งครัดและในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีจะต้องดำเนินการให้สนองนโยบายของรัฐบาลมีฉะนั้นจะไม่ได้ได้รับการจัดสรรให้

3. การมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน เป็นเรื่องที่ส่วนราชการจัดให้มีระบบการสื่อสารที่ดีโดยแจ้งให้บุคลากรทราบ เข้าใจและเห็นชอบกับวัตถุประสงค์ เป้าหมายและความคาดหวังจากการทำงานแต่ละชิ้น เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่กล้ารายงานการกระทำผิด มีการจัดหาแหล่งข้อมูลคอร์รัปชันจากหน่วยงานภายนอก เช่น สื่อมวลชน สมาคม กลุ่มบุคคล สถาบันการเงิน จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญแสดงความคิดเห็น

ในประเด็นนี้ไม่ชัดเจนนักแต่เมื่อตรวจสอบจากเอกสารและการปฏิบัติงานจริงพบว่า
ทุกกรมมีความพยายามที่จะดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

4. การมีระบบติดตามประเมินผล เป็นเรื่องที่ส่วนราชการ มีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน มีการจัดทำดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงานไว้อย่างชัดเจน จัดกฎหมายและขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ย่งยาก ตรวจสอบได้ระบุผู้รับผิดชอบได้อย่างชัดเจน จัดการปฏิบัติงานที่คลุมเครือ การจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน การประเมินผลงาน ทุกกรมได้ดำเนินการตามกฎหมายโดยมีผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ผู้ตรวจราชการกรม ซึ่งมีสถานะเท่ากับอธิบดีมีหน้าที่ตรวจงานราชการของกระทรวงและกรม ทั้งทั้งประเทศแสดงให้เห็นว่าทางราชการให้ความสำคัญกับเรื่องการประเมินผลและการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการก็นับเป็นเรื่องสำคัญ โดยได้วางแผนทางการประเมินผลการปฏิบัติงานให้เกิดความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพซึ่งได้ให้ดำเนินการตามหนังสือเวียนของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ที่ นร 1012/ว20 ลงวันที่ 3 กันยายน 2552 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่ง ก.พ. ได้ออกหลักเกณฑ์โดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยมีสาระสำคัญให้มีการกำหนดเป้าหมายในการทำงานร่วมกันระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา

5. การมีแผนสำรอง เป็นเรื่องที่ส่วนราชการจะต้องจัดให้มีแผนงานสำรอง มีการบริหารความเสี่ยง จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญแสดงความคิดเห็นในประเด็นนี้ไม่ชัดเจนนัก แต่เมื่อตรวจสอบจากเอกสารและการปฏิบัติงานจริงพบว่าทุกกรมได้มีการจัดทำแผนสำรอง มีการฝึกอบรมด้านการบริหารความเสี่ยง

ส่วนที่สาม การวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดต่อการเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย เฉพาะกรณีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

การวิเคราะห์เอกสารในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์ผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดว่าจะเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติ

การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ได้หรือไม่ อย่างไร โดยจะนำเสนอให้สอดคล้องกับคำถามในการวิจัยที่กำหนดเป็น 4 ประเด็น ตามลำดับ ดังนี้

1. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทยกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใด สามารถเสริมสร้างจริยธรรมในมิติด้านการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ในกระทรวงมหาดไทยได้หรือไม่ อย่างไร

คำว่า กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใด หมายถึง ส่วนราชการกระทำการ โดย (1) ไม่มีอำนาจ (2) นอกเหนืออำนาจ (3) ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (4) ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ (5) ไม่สุจริต (6) เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม (7) เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น (8) สร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร (9) เป็นการใช้อิทธิพลโดยไม่ชอบ (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542)

1.1 การวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีแรก เป็นคดีที่ส่วนราชการกระทำการโดยไม่มีอำนาจ (1) และขัดต่อเจตนารมณ์ที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ว่า “... ผู้มีหน้าที่ในการจัดหาพัสดุต้องดำเนินการโดยเปิดเผย โปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงคุณสมบัติและความสามารถของผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองาน...” (ข้อ 15 ทวิ)

ตาราง 11

คดีหมายเลขแดงที่ อ. 221/2548

คดีหมายเลขแดงที่	ข้อเท็จจริง	ผลของคำสั่ง ของเจ้าหน้าที่	คำวินิจฉัย ของศาล	คำพิพากษา
อ. 221/ 2548	กรมโยธาธิการและผังเมืองตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีไม่ให้เสนอราคาก่อสร้างเขื่อนป้องกันตลิ่งริมแม่น้ำโขงเพราะเคยมีปัญหาในการก่อสร้างเขื่อนที่บางแสนทั้งที่เสนอราคาต่ำสุด	ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นผู้รับงานก่อสร้างและได้รับความเสียหายจากค่าซื้อแบบค่าอากรและค่าทำหนังสือค่าประกันฯ	กรมโยธาธิการฯ กระทำการโดยไม่มีอำนาจและขัดต่อเจตนารมณ์ของระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ที่ต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใส	กรมโยธาธิการฯ ต้องชดใช้ค่าซื้อแบบค่าอากร ค่าหนังสือค่าประกันฯ

วิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีคดีหมายเลขแดงที่ อ. 221/2548 ว่าเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ได้หรือไม่ อย่างไร

พบว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ดังกล่าวเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ได้ ดังนี้

ในคดี กรมโยธาธิการและผังเมือง ได้ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดี โดยอ้างเหตุว่า “เคยก่อสร้างเขื่อนโครงการป้องกันคลื่นซัดชายหาดบางแสน ลำช้ากว่าแผนงานตามสัญญาเกินกว่าร้อยละ 10 อันเป็นการห้ามมิให้ผู้เสนอราคาหรือผู้รับจ้างที่เคยมีประวัติการรับจ้างงานก่อสร้างบกพร่องอย่างใดอย่างหนึ่งมาก่อนเข้าเสนอราคากับส่วนราชการ” ซึ่งเหตุที่อ้างนี้กรมโยธาธิการและผังเมืองไม่มีอำนาจ เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจ

จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจ (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)) ซึ่งจะเป็นอุทธรณ์ให้กรมฯ พิจารณาระวังมิให้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้อีก ซึ่งจะเสริมสร้างให้กรมโยธาธิการและผังเมือง มีจริยธรรมด้านความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้นยังเป็นบทเรียนให้ ส่วนราชการที่ ติดตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดได้น้อมนำไปปฏิบัติด้วย

นอกจากนี้ คำพิพากษานี้ยังถือได้ว่าเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการ มิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ด้านการตรวจสอบตามกฎหมายด้วย เนื่องจากว่า ศาลปกครองสูงสุดได้หยิบยกเจตนารมณ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2535 (ข้อ 15 ทวิ) ที่กำหนดให้ส่วนราชการต้องดำเนินการ โดยเปิดเผย โปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึง คุณสมบัติและความรู้ความสามารถของผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองาน มาเป็นหลักในการ พิจารณาซึ่งเน้นให้ส่วนราชการต้องคำนึงและตระหนักถึงประเด็นการดำเนินการโดย เปิดเผย โปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ในการจัดซื้อจัดจ้าง

1.2 การวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีต่อมา เป็นคดีที่ส่วน- ราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อเจตนารมณ์ที่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ว่า “... ผู้มีหน้าที่ใน การจัดหาพัสดุต้องดำเนินการ โดยเปิดเผย โปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่าง เป็นธรรม ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงคุณสมบัติและความรู้ความสามารถของผู้เสนอราคาหรือผู้เสนอ งาน ...” (ข้อ 15 ทวิ)

ตาราง 12

คดีหมายเลขแดงที่ อ. 233/2552

คดีหมายเลขแดงที่	ข้อเท็จจริง	ผลของคำสั่ง ของเจ้าหน้าที่	คำวินิจฉัย ของศาล	คำพิพากษา
อ. 233/ 2552	จังหวัดสุโขทัยได้ ออกประกาศสอบราคา ซื้อวัสดุการเกษตร 8 รายการ ตามข้อ 5 กำหนดคุณสมบัติ ของผู้เสนอราคาว่า ต้องเคยมีผลงานด้าน การขายพันธุ์ปลาและ อาหารสัตว์น้ำให้กับ หน่วยงานทางราชการ ในวงเงินไม่ต่ำกว่า หนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ในสัญญาเดียวมีอายุ ไม่เกินหนึ่งปีหลังจาก ส่งมอบงาน	ผู้ฟ้องคดีขาด คุณสมบัติ ดังกล่าวเพราะ ผลงานเกิน หนึ่งปีจึงไม่ เปิดซองใบ เสนอราคา ผู้ฟ้องคดีเห็น ว่าข้อกำหนด ดังกล่าวเป็น การเอื้อประโยชน์ ให้กับบางราย	ข้อกำหนดคุณสมบัติ ของผู้มี เข้าเสนอราคา ดังกล่าวไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย และขัดต่อ เจตนารมณ์ของ ระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วย การพัสดุที่ให้ ดำเนินการด้วย ความโปร่งใส	ให้เพิกถอนข้อ 5 ของ ประกาศ จังหวัดสุโขทัย เรื่องสอบราคา ซื้อวัสดุการ เกษตรดังกล่าว

วิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีคดีหมายเลขแดงที่
อ. 233/2552 ว่าเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติ
การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ได้หรือไม่ อย่างไร
พบว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเสริมสร้างจริยธรรมของส่วน-
ราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถ-
ตรวจสอบได้ ดังนี้

ในคดี จังหวัดสุโขทัยได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าเสนอราคาในการสอบราคาจัดซื้อวัสดุการเกษตร จำนวน 8 รายการ ไว้ในประกาศฯ ข้อ 5 ว่าต้องเคยมีผลงานด้านการขายพันธุ์ปลาและอาหารสัตว์น้ำให้กับหน่วยงานราชการในวงเงินไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ผลงานดังกล่าวต้องเป็นสัญญาเดียว มีอายุไม่เกินหนึ่งปี หลังจากการส่งมอบงาน ผู้ฟ้องคดีมีผลงานดังกล่าวแต่มีอายุเกินหนึ่งปีจึงไม่เปิดซองใบเสนอราคาของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างเหตุว่า “ขาดคุณสมบัติตามข้อ 5 ของประกาศสอบราคา...” ซึ่งเหตุที่อ้างนี้ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้เสนอราคาบางราย ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าข้อกำหนดในข้อ 5 ของประกาศดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมายและพิพากษาให้เพิกถอนเนื่องจากข้อกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาตามข้อ 5 ของประกาศสอบราคาดังกล่าวมิได้มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการได้มาซึ่งวัสดุการเกษตรที่มีคุณภาพถูกต้องตรงตามมาตรฐาน กรณีจึงแสดงให้เห็นว่าการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่อยู่นอกเหนือความจำเป็น ต้องการจำกัดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาไว้เป็นการเฉพาะอันเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ประกอบการรายอื่นสูญเสียโอกาสในการแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรมซึ่งเป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่เกินเกณฑ์ความต้องการขั้นต่ำ ไม่ชอบด้วยข้อ 15 ทวิ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งจะป็นอุทธรณ์ให้หน่วยราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐพึงระมัดระวังมิให้เกิดเหตุการณ์เช่นนี้อีก ซึ่งจะเสริมสร้างให้จังหวัดสุโขทัยมีจริยธรรมด้านความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น นอกจากนั้นยังเป็นบทเรียนให้ส่วนราชการที่ติดตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดได้น้อมนำไปปฏิบัติด้วย

นอกจากนี้ คำพิพากษานี้ยังถือได้ว่าเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการ มิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ด้านการตรวจสอบตามกฎหมายด้วย เนื่องจากว่า ศาลปกครองสูงสุดได้หยิบยก เจตนารมณ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง พ.ศ. 2535 (ข้อ 15 ทวิ) ที่กำหนดให้ส่วนราชการต้องดำเนินการโดยเปิดเผย โปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงคุณสมบัติและความรู้ความสามารถของผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองาน มาเป็นหลักใน

การพิจารณาซึ่งเน้นให้ส่วนราชการต้องคำนึงและตระหนัก ถึงประเด็นการดำเนินการ โดยเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรมในการจัดซื้อ-จัดจ้าง

1.3 การวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เป็นคดีที่ส่วนราชการกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น (4)

ตาราง 13

คดีหมายเลขแดงที่ อ. 257/2550

คดีหมายเลขแดงที่	ข้อเท็จจริง	ผลของคำสั่งของเจ้าหน้าที่	คำวินิจฉัยของศาล	คำพิพากษา
อ. 257/2550	นายอำเภอเซ็นเช็ค 3 ฉบับ ไม่ได้ขีดฆ่า “ผู้ถือ” ออก ผู้อื่นนำ ขึ้นเงินจากธนาคาร แล้วนำไปใช้ส่วน	อธิบดีกรมการ-ปกครองสั่ง ลงโทษตัดเงิน เดือน 5% 3 เดือน	นายอำเภอ ไม่ปฏิบัติ ตามระเบียบ	กรมการปกครอง ลงโทษชอบด้วย กฎหมายแล้ว

วิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ อ. 257/2550 ว่าเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติการปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ได้หรือไม่ อย่างไร

พบว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ดังกล่าวเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ได้ ดังนี้



1) การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส ด้านการเปิดเผยข้อมูล

ในกระบวนการลงโทษทางวินัย อย่างไม่ร้ายแรงกฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม โดยให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร คำว่า “ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร” ก็ไม่ได้หมายความว่าผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการอย่างไรก็ได้ตามอำเภอใจ คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เนื่องจากคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้บังคับบัญชาจึงต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้ง และแสดงพยานหลักฐานของตนซึ่งถือได้ว่าเป็นการสร้างหลักกฎหมายปกครองโดยศาลและเป็นการเสริมสร้างจริยธรรมในนิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส ด้านการเปิดเผยข้อมูล โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบข้อกล่าวหาและมีโอกาสแสดงพยานหลักฐานเพื่อหักล้างได้ ส่วนราชการจักได้ใช้เป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

2) การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ด้านการตรวจสอบตามกฎหมายและมีระบบการประเมินที่มีประสิทธิภาพ โดยการลงโทษผู้กระทำผิด

ในคดี นายอำเภอ (ผู้ฟ้องคดี) ได้ลงลายมือชื่อในเช็คจำนวน 3 ฉบับ โดยไม่ได้ขีดฆ่าคำว่า “ผู้ถือ” ออกอันเป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทย เป็นเหตุให้เสมียนตราอำเภอซึ่งปฏิบัติหน้าที่สมุหบัญชีของสุขาภิบาลสามารถกระทำการทุจริตเบิกเงินสดออกจากธนาคารนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวได้ อธิบดีกรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ 5 เป็นเวลา 3 เดือน คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่าอธิบดีกรมการปกครองกระทำการชอบด้วยกฎหมายแล้ว ซึ่งเป็นการเสริมสร้างจริยธรรมในนิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ในประเด็นมีการลงโทษนายอำเภอผู้กระทำผิด ให้เป็นแนวทางให้ส่วนราชการถือปฏิบัติต่อไป

1.4 การวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีต่อไปนี้ เป็นคดีที่ส่วนราชการกระทำการ โดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของระเบียบ-สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 แล้ว

ตาราง 14

คดีหมายเลขแดงที่ อ. 255/2553

คดีหมายเลขแดงที่	ข้อเท็จจริง	ผลของคำสั่ง ของเจ้าหน้าที่	คำวินิจฉัย ของศาล	คำพิพากษา
อ.255/ 2553	ในการสอบราคาจ้างเหมา ทำความสะอาดศาลากลาง จังหวัด กำหนดให้ผู้ยื่นซอง ต้องมีใบรับรองการผ่านงาน ในวงเงินไม่น้อยกว่าสี่หมื่น บาท ผู้ฟ้องคดีนำใบรับรอง การผ่านงานที่ตนไม่ได้ทำ จริง แต่ไปอาสาทำโดย ไม่ได้ค่าจ้างแล้วให้ผู้ยื่น ออกใบรับรองผ่านงานให้	ผู้ฟ้องคดีถูกตัด สิทธิในการยื่น ซองสอบราคา	มติของคณะกรรมการ- การเปิดซองสอบ- ราคาที่ตัดสิทธิ ผู้ฟ้องคดีที่ใช้ ใบผ่านงานจาก การที่ไปอาสาทำ ทำงานโดยไม่ได้ ค่าจ้างมาแทน หลักฐานผ่านงาน ตามประกาศ สอบราคาไม่ได้	ผู้ว่าราชการ จังหวัดและ คณะกรรมการ สอบราคาฯ กระทำการ โดยชอบด้วย กฎหมายแล้ว

วิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีคดีหมายเลขแดงที่
อ. 255/2553 ว่าเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติ
การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ได้หรือไม่ อย่างไร
พบว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเสริมสร้างจริยธรรมของ
ส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและ-
สามารถตรวจสอบได้ ได้ ดังนี้
ในคดี ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบราคาจ้างเหมาทำความสะอาดศาลากลาง
จังหวัดฯ ในประกาศสอบราคากำหนดให้ผู้ยื่นซองต้องเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลที่มี
อาชีพรับจ้างตามประกาศและมีผลงานประเภทเดียวกันกับงานเสนอราคาในวงเงิน

ไม่น้อยกว่า 40,000 บาท ผู้ฟ้องคดีได้ใช้หนังสือรับรองจากห้องสมุดประชาชน ที่รับรองว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำความสะอาดห้องสมุดประชาชนในราคา 45,000 บาท แต่เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเสนอตัวให้การสนับสนุนทำความสะอาดพื้นที่ห้องสมุดในเดือน เมษายนและ สิงหาคม 2548 จำนวน 2 ครั้ง เป็นเวลา 3 วัน โดยไม่คิดค่าใช้จ่ายแต่ขอให้ห้องสมุดประชาชนจังหวัดออกหนังสือรับรองผลงานที่มีมูลค่า 45,000 บาท จึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการสอบราคา คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจึงมีมติไม่รับพิจารณาราคาของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการยืนยันปฏิบัติตามประกาศสอบราคาดังกล่าวข้างต้น ในคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่า คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาและผู้ว่าราชการจังหวัดกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ซึ่งเป็นการเสริมสร้างจริยธรรมในนิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ในด้านการตรวจสอบตามกฎหมาย

2. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่วินิจฉัยว่าส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทยละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร สามารถเสริมสร้างจริยธรรมในนิติด้านการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ในกระทรวงมหาดไทยได้หรือไม่อย่างไร

การวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีต่อมา เป็นคดีที่ส่วนราชการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542)

ตาราง 15

คดีหมายเลขแดงที่ อ. 123/2551

คดีหมายเลขแดงที่	ข้อเท็จจริง	ผลของคำสั่งของเจ้าหน้าที่	คำวินิจฉัยของศาล	คำพิพากษา
อ. 123/2551	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาคำขอมีสัญชาติไทยให้แก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควร (เกินเวลา 45 วันที่กระทรวงกำหนดเป็นนโยบายให้ปฏิบัติ)	ผู้ฟ้องคดีได้สัญชาติไทยช้ากว่าเวลาที่กระทรวงฯ กำหนดเป็นนโยบายให้จังหวัดถือปฏิบัติ	กระทรวงมหาดไทยมีการเปลี่ยนรัฐมนตรีใหม่สั่งให้สอบสวนข้อมูลใหม่ซึ่งก็ยังคงสอบสวนข้อเดิม ทำให้งานล่าช้า และจะอ้างเหตุล่าช้าเพราะมีผู้ขอสัญชาติจำนวนมากไม่ได้	ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาคำขอมีสัญชาติไทยของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน

วิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีคดีหมายเลขแดงที่ อ. 123/2551 ว่าเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ได้หรือไม่ อย่างไร

พบว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ดังกล่าวเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ด้านการตรวจสอบตามกฎหมายได้ ดังนี้

ในคดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องดำเนินการในการจัดทำบริการสาธารณะให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กระทรวงเองได้กำหนดเป็นนโยบาย กล่าวคือ เรื่องนี้เมื่อรัฐบาลมีนโยบายให้สัญชาติไทยแก่ชาวญวนอพยพ กระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้รับผิดชอบจึงมีหนังสือด่วนที่สุด กำหนดแนวทางให้ส่วนราชการในสังกัด ดำเนินการพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน ในระหว่างการดำเนินการมีการเปลี่ยนแปลงผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ๆ ใหม่ได้สั่งการให้ตรวจสอบคำขออีก แต่ก็ยังเป็น

ข้อมูลเดิมและยังอ้างว่ามีผู้ยื่นคำขอสัญญาติจำนวนมากจึงต้องตรวจสอบข้อมูลให้รอบคอบ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการขอข้อมูลเพิ่มเมื่อเปลี่ยนรัฐมนตรีและข้ออ้างว่ามีผู้ยื่นขอสัญญาติจำนวนมากไม่อาจใช้เป็นข้อแก้ตัวในการทำงานล่าช้ากว่าเวลาที่ตนกำหนดได้ ซึ่งเหตุที่นำมาอ้างนี้รับฟังไม่ขึ้นจึงเป็นการกระทำที่ล่าช้าเกินสมควร

การพิจารณาอนุมัติให้สัญญาติไทยแก่ชาวญวนอพยพเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งกระทรวงมหาดไทยเองก็ได้วางกฎเกณฑ์การดำเนินการรวมทั้งเงื่อนไขว่าต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน ซึ่งเป็นกฎข้อบังคับที่ต้องดำเนินการ เป็นการตรวจสอบตามกฎหมาย ตามองค์ประกอบของจริยธรรมในมติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ จึงเป็นการเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ในประเด็นการตรวจสอบตามกฎหมาย ว่าส่วนราชการซึ่งหมายถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามกำหนดระยะเวลาที่กระทรวงกำหนดไว้

3. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่วินิจฉัยว่าส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทยกระทำการละเมิดหรือความรับผิดชอบอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร สามารถเสริมสร้างจริยธรรมในมติด้านการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ในกระทรวงมหาดไทยได้หรือไม่ อย่างไร

3.1 การวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีต่อมา เป็นคดีที่ส่วนราชการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542)

ตาราง 16

คดีหมายเลขแดงที่ อ. 160/2553

คดีหมายเลขแดงที่	ข้อเท็จจริง	ผลของคำสั่ง ของเจ้าหน้าที่	คำวินิจฉัย ของศาล	คำพิพากษา
อ. 160/ 2553	นายอำเภอ (1) ผู้ว่าราชการ จังหวัด (2) แจ้งคอกไป- อนุญาตให้ขายทอดตลาด และค้าของเก่า เนื่องจาก ไม่มีเอกสารการยินยอม ให้ใช้สถานที่ทำการค้า หรือการเป็นเจ้าของหรือ สัญญาเช่า	ผู้ฟ้องคดีทำการ ขายทอดตลาด และค้าของเก่า ต่อไปไม่ได้ ได้รับความ เสียหาย	ผู้ฟ้องคดีเคยได้รับ ใบอนุญาตให้ ประกอบการมาตั้งแต่ ปี 2542-2545 ณ บ้าน เลขที่ 46/1 แต่ในปี 2546 กลับไม่อนุญาต โดยแจ้งว่า บ้านเลขที่ 46/1 ตั้งบนที่ราชพัสดุ แต่บ้านนี้มีผู้ครอบ- ครองอยู่จึงเป็นเจ้าของ บ้านมีกรรมสิทธิ์ ในบ้าน	ให้เพิกถอน คำสั่งคอก ใบอนุญาตให้ ขายทอดตลาด และค้าของเก่า ประจำปี พ.ศ. 2546

วิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีคดีหมายเลขแดงที่
อ. 160/2553 ว่าเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติ
การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ได้หรือไม่ อย่างไร
พบว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ดังกล่าวเสริมสร้างจริยธรรมของ
ส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและ
สามารถตรวจสอบได้ ได้ ดังนี้
ในคดี นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติตามกฎหมายแต่ละฉบับ
โดยเคร่งครัด กล่าวคือในคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ขายทอดตลาดและ

ค้าของเก่าประจำปี พ.ศ. 2542-2545 โดยใช้บ้านเลขที่ 46/1 เป็นสถานที่ทำการค้า โดยมีเอกสารหลักฐานการยินยอมจากเจ้าของบ้าน ต่อมาในการขอต่อใบอนุญาต ปี พ.ศ. 2546 ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเห็นว่าสถานที่ประกอบการค้า บ้านเลขที่ 46/1 นี้ไม่เหมาะสม เนื่องจาก เป็นที่ราชพัสดุที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิครอบครอง โดยมีข้อเท็จจริงว่า บิดาของผู้ฟ้องคดีได้ประมูลซื้อที่ว่าการอำเภอหลังเก่า บ้านพักนายอำเภอและหอประชุมของอำเภอ แล้วนำมาทำการปลูกสร้างบ้านเลขที่ 46/1 บนที่ราชพัสดุ ดังนั้น บ้านหลังนี้จึงเป็นของบิดาผู้ฟ้องคดี การปลูกสร้างบ้านบนที่ราชพัสดุไม่ได้ทำให้บ้านตกเป็นส่วนควบของที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุแต่อย่างใด และแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะมีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีออกไปจากที่ดินดังกล่าว รวมถึงการดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้ปลูกสร้างบ้านที่บุกรุกที่ราชพัสดุก็ตามแต่ตราบใดที่ศาลยังไม่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้รื้อถอนบ้านหลังดังกล่าว ความเป็นเจ้าของบ้านของบิดาผู้ฟ้องคดีก็ยังคงอยู่ ดังนั้น บิดาผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิในบ้านหลังนี้

ข้อสรุปจากคำพิพากษานี้ พบว่า คำวินิจฉัยของศาลประสงค์จะให้ผู้ถูกฟ้องดำเนินการออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขายทอดตลาดและค้าของเก่าประจำปี พ.ศ. 2546 ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการควบคุมการขายทอดตลาดและค้าของเก่า พ.ศ. 2533 ส่วนประเด็นการบุกรุกที่ราชพัสดุที่ผู้ว่าราชการจังหวัดนำมาต่อสู้คดีนั้นศาลวินิจฉัยไปในทำนองว่าเป็นคนละประเด็นกับการออกใบอนุญาตให้ผู้ขายทอดตลาดและค้าของเก่าหรือใช้กฎหมายกันคนละฉบับ เรื่องการดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีย้ายออกจากที่ราชพัสดุต้องไปฟ้องร้องต่อศาล ให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้รื้อถอนบ้านออกจากที่ราชพัสดุซึ่งเป็นคนละส่วนกับการออกใบอนุญาตดังกล่าว

ซึ่งการที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยดังกล่าว เป็นการแสดงให้เห็นว่า ส่วนราชการจะต้องยึดถือและปฏิบัติตามกฎหมายให้ตรงประเด็น มิฉะนั้นจะถือว่าเป็นการปฏิบัติไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอีกด้วย ซึ่งเป็นการตอบคำถามการวิจัยข้อ 3 ที่ตั้งข้อคำถามว่ากระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจ

ตามกฎหมาย เสริมสร้างจริยธรรมในมิติด้านการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ในกระทรวงมหาดไทยได้ โดยส่วนราชการต้องใช้กฎหมายให้ถูกกับเรื่องหรือให้ตรงประเด็น

แต่อย่างไรก็ตามผู้วิจัยก็ยังคงมีข้อสงสัยและขอเสนอข้อวิจารณ์ต่อคดีนี้ คือ ตามปรัชญาของศาลปกครองที่กล่าวว่า ศาลจะทำหน้าที่ในการรักษาความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของเอกชน แต่ในคดีนี้กลับพบว่า มีข้อที่น่าสงสัย กล่าวคือ นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด พยายามจะรักษาประโยชน์สาธารณะโดยการแจ้งและดำเนินการทางกฎหมายกับผู้บุกรุกที่ราชพัสดุซึ่งเป็นสมบัติของสาธารณะ และเมื่อพบว่า มีช่องทางที่จะเรียกที่สาธารณะคืนมาได้โดยการไม่ออกใบอนุญาตให้เป็นผู้ขายทอดตลาดและค่าของค่าให้แก่ผู้บุกรุกที่ราชพัสดุ แทนที่ศาลปกครองสูงสุดจะส่งเสริมให้ข้าราชการช่วยกันสอดส่องดูแลสาธารณะสมบัติของชาติ กลับเพิกเฉยและให้ไปดำเนินการฟ้องศาล เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งก่อนจึงจะสามารถไล่ให้พ้นไปจากที่ราชพัสดุได้ กรณีเช่นนี้ดูเหมือนกับเป็นการส่งเสริมให้เอกชนคือแพ่งครอบครองที่ราชพัสดุกันต่อไป ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าอุทธรณ์จากคดีนี้น่าจะไม่ส่งเสริมจริยธรรมในมิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ในด้านการมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกับ เพราะว่าศาลวินิจฉัยโดยไม่ได้คำนึงว่าที่ราชพัสดุเป็นสาธารณะสมบัติที่ข้าราชการทุกคนควรจะได้ตระหนักว่าที่ราชพัสดุนั้นเป็นของเหล่าบรรดาข้าราชการทั้งหลาย ห้ามใครมาบุกรุก ไม่ใช่ใครจะบุกรุกก็ได้ ข้าราชการไม่ต้องสนใจและเสมือนว่าศาลปกครองเห็นดีเห็นงามตามไปด้วย ให้เอกชนบุกรุกและนำไปแสวงหาประโยชน์ทางการค้า

3.2 การวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีต่อไปนี้เป็นคดีที่ส่วนราชการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542)

ตาราง 17
คดีหมายเลขแดงที่ อ. 214/2550

คดีหมายเลขแดงที่	ข้อเท็จจริง	ผลของคำสั่งของเจ้าหน้าที่	คำวินิจฉัยของศาล	คำพิพากษา
อ. 214/2550	นายอำเภอกระทำ พินัยกรรมแบบ เอกสารฝ่ายเมืองแต่ ไม่ได้ตรวจสอบว่า ผู้ทำพินัยกรรม ลงลายมือชื่อหรือไม่	พินัยกรรมเป็น โมฆะผู้ฟ้องคดี ได้รับความเสียหาย ที่ไม่ได้ที่ดินตาม พินัยกรรม	นายอำเภอ กระทำประมาท เลินเล่อและ ละเมิด	กรมการปกครอง ชดใช้

วิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีคดีหมายเลขแดงที่ อ. 214/2550 ว่าเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ได้หรือไม่ อย่างไร

พบว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ดังกล่าวเสริมสร้างจริยธรรมของ ส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ด้านการตรวจสอบตามกฎหมายได้ ดังนี้

ในคดี นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ได้ทำพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมือง ตามหน้าที่ตามกฎหมายแต่ไม่ได้ตรวจให้ละเอียดถี่ถ้วนก่อนลงลายมือชื่อและได้ ประทับตราประจำตำแหน่งในพินัยกรรมว่าผู้ทำพินัยกรรมลงลายมือชื่อแล้วหรือไม่ เป็นผลให้พินัยกรรมเป็นโมฆะ เรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นายอำเภอ กระทำการโดยประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายไม่ได้รับที่ดินที่ ระบุในพินัยกรรม จึงเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง-

ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้กรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ชดใช้ค่าเสียหาย ซึ่งเป็นการเสริมสร้างจริยธรรมในนิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ในประเด็นการตรวจสอบตามกฎหมาย ว่าส่วนราชการซึ่งหมายถึง นายอำเภอต้องมี ความรอบคอบในการปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายดังกล่าว เพื่อให้เป็นแนวทางให้ส่วนราชการถือปฏิบัติต่อไป

3.3 การวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีต่อมา เป็นคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542)

ตาราง 18

คดีหมายเลขแดงที่ อ. 13/2553

คดีหมายเลขแดงที่	ข้อเท็จจริง	ผลของคำสั่งของเจ้าหน้าที่	คำวินิจฉัยของศาล	คำพิพากษา
อ. 13/2553	1) ผู้ใหญ่บ้านไม่ดำเนินการรับแจ้งการขอมีเลขประจำบ้านจนล่วงเลยถึงวันฟ้องคดี 2) นายอำเภอไม่กำหนดเลขประจำบ้านให้ผู้ฟ้องคดีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง	ผู้ฟ้องคดีไม่มีเลขประจำบ้านทำให้ไม่มีหลักฐานไปยื่นขอสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท์เพื่อดำเนินกิจการค้าและไม่สามารถใช้ประโยชน์ในบ้านได้	1) ผู้บ้านละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร 2) นายอำเภอละเลยต่อหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรและเป็นการกระทำละเมิด	กรมการปกครองชดใช้ค่าเสียหายในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของตนกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

วิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีคดีหมายเลขแดงที่
อ. 13/2553 ว่าเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติ
การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ได้หรือไม่ อย่างไร

พบว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ดังกล่าวเสริมสร้างจริยธรรมของ
ส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้
ด้านการตรวจสอบตามกฎหมายได้ ดังนี้

ในคดีนี้ผู้ใหญ่บ้าน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ไม่รับแจ้งการขอมิเลขประจำบ้าน
และนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ไม่กำหนดเลขประจำบ้านให้กับผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่า
ยังมีการโต้แย้งในกรรมสิทธิ์ในบ้านหลังที่ขอเลขประจำบ้าน เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่มี
หลักฐานในการไปขอสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า โทรศัพท์ จนไม่สามารถทำการค้าขาย
ได้ ทำให้เสียประโยชน์จากการใช้บ้านหลังนี้ เรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า
ผู้ใหญ่บ้านและนายอำเภอกระทำการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่
ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติ-
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้กรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้อง
คดีที่ 1) ชดใช้ค่าเสียหาย ซึ่งเป็นการเสริมสร้างจริยธรรมในมิติการปฏิบัติหน้าที่ซึ่ง
สามารถตรวจสอบได้ ในประเด็นการตรวจสอบตามกฎหมาย ว่าส่วนราชการซึ่งหมายถึง
ผู้ใหญ่บ้านและนายอำเภอต้องมีความรอบคอบในการปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อไม่ให้เกิด
ความเสียหายดังกล่าว เพื่อให้เป็นแนวทางให้ส่วนราชการถือปฏิบัติต่อไป

4. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่าส่วนราชการของกระทรวงมหาด-
ไทยและคู่กรณีกระทำความผิดสัญญาทางปกครองหรือดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถเสริมสร้างจริยธรรมในมิติด้านการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความ-
โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ในกระทรวงมหาดไทยได้หรือไม่ อย่างไร

การวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีต่อมา เป็นคดีที่ส่วนราชการ
กระทำสัญญาทางปกครองกับเอกชน (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติ-
จัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542)

ตาราง 19

คดีหมายเลขแดงที่ อ. 384/2552

คดีหมายเลขแดงที่	ข้อเท็จจริง	ผลของคำสั่ง ของเจ้าหน้าที่	คำวินิจฉัย ของศาล	คำพิพากษา
อ. 384/ 2552	นายอำเภอทำ สัญญาว่าจ้าง ผู้ฟ้องคดีให้ ซ่อมแซมถนน 4 สาย ก่อนวันที่ จังหวัดจะได้ ประกาศให้เป็น พื้นที่ที่มีภัยพิบัติ จังหวัดจึงไม่ จ่ายค่าจ้าง	ผู้ฟ้องคดีไม่ ได้รับเงินตาม สัญญาจ้าง	จังหวัดจะอ้างเหตุ ที่นายอำเภอทำสัญญา ว่าจ้างผู้ฟ้องคดี ก่อน มีการประกาศว่าเป็น เขตประสบภัยพิบัติ และไม่อนุมัติให้จ่าย ค่าจ้างไม่ได้ การที่ นายอำเภอไม่ทำตาม ระเบียบเป็นเรื่องที่ ต้องไปจัดการกันเอง	ให้ผู้ถูกฟ้องคดี คือ จังหวัด ชำระเงินให้แก่ ผู้ฟ้องคดี พร้อม ดอกเบี้ย

วิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีคดีหมายเลขแดงที่
อ. 384/2552 ว่าเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติ
การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ได้หรือไม่ อย่างไร

พบว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ดังกล่าวเสริมสร้างจริยธรรมของ
ส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและ
สามารถตรวจสอบได้ ดังนี้

ในคดีมีข้อเท็จจริงว่าเมื่อวันที่ 21-24 ตุลาคม 2548 ได้เกิดฝนตกหนักทำให้น้ำท่วมหนักหลายตำบลในอำเภอบางสะพานน้อย จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ นายอำเภอจึงได้เรียกประชุมคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอบางสะพานน้อย (ก.ช.ภ. อ. บางสะพานน้อย) ที่ประชุมมีมติให้นายอำเภอใช้เงินในอำนาจของนายอำเภอ

ดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ตามระเบียบกระทรวงการคลัง
ซ่อมแซมถนน 4 สายเริ่มงาน 8 พฤศจิกายน งานแล้วเสร็จ 14 พฤศจิกายน 2548
นายอำเภอทำเรื่องขอเบิกเงินตามสัญญา แต่จังหวัดไม่อนุมัติเนื่องจากนายอำเภอไปทำ
สัญญาก่อนวันที่ 10 พฤศจิกายน 2548 อันเป็นวันที่จังหวัดประกาศให้อำเภอบางสะพาน-
น้อยเป็นเขตพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติ คำวินิจฉัยที่ผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะเสริมสร้างจริยธรรม
ความโปร่งใสด้านการให้ทุนแก่นายอำเภอ มี 3 ประเด็น คือ

1. การที่นายอำเภอซึ่งเป็นตัวแทนของจังหวัดได้เข้าช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ
โดยเร่งด่วนย่อมถือว่าเป็นการกระทำเพื่อสาธารณะประโยชน์ซึ่งอยู่ในหน้าที่ของจังหวัด
ที่ต้องดำเนินการ โดยเร่งด่วนอยู่แล้ว จังหวัดจึงไม่สามารถอ้างเหตุผลใด ๆ มาปฏิเสธ
ไม่รับผิดชอบต่อการกระทำของนายอำเภอดังกล่าวได้

2. ภัยพิบัติได้เกิดขึ้นจริงในพื้นที่อำเภอบางสะพานน้อยเมื่อวันที่ 21-24 ตุลาคม
2548 ความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติดังกล่าวย่อมเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่มิภัยพิบัติแล้ว
นายอำเภอย่อมมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือราษฎรในท้องที่ที่ได้รับผลจากภัยพิบัติ

3. การประกาศว่าพื้นที่ใดประสบภัยพิบัติจะประกาศเมื่อใดก็ไม่ได้ทำให้ความ-
เสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด ดังนั้น การประกาศว่าพื้นที่อำเภอ
บางสะพานน้อยเป็นเขตประสบภัยพิบัติภายหลังจากนายอำเภอได้เข้าช่วยเหลือ
ผู้ประสบภัยพิบัติแล้ว จึงไม่มีผลต่อความสมบูรณ์ของสัญญาจ้างซ่อมแซมถนนดังกล่าว

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังมีความเห็นเพิ่มเติมว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด
หมายเลขคดีแดงที่ อ. 384/2552 นี้ เป็นการสร้างกฎหมายปกครองโดยศาลปกครอง-
สูงสุด เพื่อเป็นแนวทางในส่วนราชการถือปฏิบัติและน่าจะใช้เป็นบรรทัดฐานแจ้งเวียน
ให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคได้ทราบและถือปฏิบัติหน้าที่ในการให้การช่วยเหลือราษฎร
ที่ประสบภัยพิบัติ ได้อย่างทันทั่วทั้งที่ ไม่ติดขัดที่ระบบราชการดังเช่นในอดีต ซึ่งจะเป็น
การดีต่อการบริหารราชการ

**สรุปผลการวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดต่อการเสริมสร้างจริยธรรม
ของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย เฉพาะกรณีการปฏิบัติหน้าที่ด้วย
ความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้**

จากการวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดทั้ง 9 คดี ที่กล่าวมาแล้ว พบว่า
เมื่อศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1. กระทำการออกกฎ คำสั่งหรือกระทำการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่า
จะเป็นการกระทำโดย (1) ไม่มีอำนาจ เช่น คดีหมายเลขแดงที่ อ. 221/2548 ที่กรมโยธา-
ธิการและผังเมืองออกคำสั่งตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีไม่ให้เข้าเสนอราคางานก่อสร้างขึ้น
ป้องกันตลิ่งฯ (2) นอกเหนืออำนาจ (3) ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (4) ไม่ถูกต้องตาม
รูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ เช่น คดีหมายเลขแดงที่ อ. 257/2550 ที่
นายอำเภอกลงลายมือชื่อส่งจ่ายเช็คโดยไม่ขีดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” ออกเป็นเหตุให้เสมียน
ตราอำเภอ นำเช็คไปขอรับเงินจากธนาคารไปใช้ส่วนตัว (5) ไม่สุจริต (6) เป็นการเลือก
ปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เช่น คดีหมายเลขแดงที่ อ. 233/2552 ที่จังหวัดสุโขทัยกำหนด
คุณสมบัติของผู้เข้าเสนอราคาจัดซื้อวัสดุการเกษตรจำนวน 8 รายการ ว่าผู้เข้าเสนอราคา
ต้องมีผลงานในวงเงินไม่ต่ำกว่าหนึ่งแสนห้าหมื่นบาทในสัญญาเดียวและมีอายุไม่เกิน
หนึ่งปี ซึ่งไม่ใช่สาระสำคัญต่อการได้มาของวัสดุ ทำให้บางรายเข้าเสนอราคาแข่งขัน
ไม่ได้ (7) เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น (8) สร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกิน
สมควร (9) เป็นการใช้อุปินาโดยมิชอบ (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติ-
จัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542) ศาลปกครองสูงสุดจะพิพากษา
เพิกถอนกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด นั้น แล้วให้หน่วยงานทางปกครองหรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐไปดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย การที่ต้องกลับไปดำเนินการใหม่
ให้ถูกต้องตามกฎหมาย จึงเป็นการเสริมสร้างจริยธรรมในนิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วย
ความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ให้แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่
ของรัฐ

2. ละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น คดีหมายเลขแดงที่ อ. 160/2553 ที่นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ตอไปอนุญาตให้เป็นผู้ขายทอดตลาด และค้าของเก่า ทั้งที่มีหลักฐานเอกสารครบถ้วน และคดีหมายเลขแดงที่ อ. 13/2553 ที่ผู้ใหญ่บ้านและนายอำเภอไม่กำหนดเลขประจำบ้านให้ผู้ฟ้องคดี หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เช่น คดีหมายเลขแดงที่ อ. 123/2551 ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้สัญญาชาติไทยแก่ชาวญวนอพยพล่าช้าเกินกว่าเวลาที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ และคดีหมายเลขแดงที่ อ. 13/2553 ที่ผู้ใหญ่บ้านและนายอำเภอไม่กำหนดเลขประจำบ้านให้ผู้ฟ้องคดีนอกจากจะเป็นการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรด้วย ศาลปกครองสูงสุดจะพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไปดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายโดยกำหนดระยะเวลาให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จ เช่น คดีหมายเลขแดงที่ อ. 123/2551 ศาลพิพากษาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ดำเนินการให้สัญญาชาติแก่ผู้ฟ้องคดีแล้วเสร็จภายใน 60 วัน การพิพากษาให้กลับไปดำเนินการใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมายให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่ศาลกำหนด จึงเป็นการเสริมสร้างจริยธรรมในมิตินิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3. กระทำการละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น คดีหมายเลขแดงที่ อ. 13/2553 ที่ผู้ใหญ่บ้านและนายอำเภอไม่กำหนดเลขประจำบ้านให้ผู้ฟ้องคดีนอกจากจะเป็นการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรและก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีเป็นการละเมิด เพราะผู้ฟ้องคดีไม่มีหลักฐานในการไปของสิ่งสาธารณูปโภค ขาดรายได้จากการใช้ประโยชน์ในบ้าน และคดีหมายเลขแดงที่ อ. 214/2550 ที่นายอำเภอกระทำผิดวินัยกรรแบบเอกสารฝ่ายเมืองแต่ไม่ได้ตรวจสอบว่าผู้ทำผิดวินัยกรรลงลายมือชื่อหรือไม่ ทำให้ผิดวินัยกรรเป็น

โมฆะ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับที่ดินตามพินัยกรรม ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่านายอำเภอ ละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเป็น การกระทำละเมิด พิจารณาให้กรมการปกครองชดใช้ค่าเสียหาย การพิจารณาให้ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการละเมิดชดใช้ค่าเสียหายต่อ ผู้ได้รับผลกระทบเป็นการเยียวยาต่อผู้เสียหายและให้หน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตระหนักในหน้าที่ จึงเป็นการเสริมสร้างจริยธรรมในนิติการปฏิบัติ- หน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

4. กระทำสัญญาทางปกครอง เช่น คดีหมายเลขแดงที่ อ. 384/2552 ที่นายอำเภอ บางสะพานน้อยทำสัญญาจ้างเหมาซ่อมแซมถนน ในกรณีเกิดภัยพิบัติแต่ได้ทำสัญญา ก่อนที่จังหวัดจะประกาศให้เขตอำเภอบางสะพานน้อยเป็นเขตภัยพิบัติ ทำให้จังหวัด ปฏิเสธการจ่ายค่าจ้างเหมา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าจังหวัดไม่สามารถปฏิเสธ การจ่ายค่าจ้างเหมาดังกล่าวได้เพราะภัยพิบัติได้เกิดขึ้นจริง การประกาศเป็นเขตภัยพิบัติ เป็นเพียงการยืนยันการเกิดภัยพิบัติเท่านั้น พิจารณาให้จังหวัดจ่ายเงินค่าจ้างเหมาตาม สัญญาที่นายอำเภอได้ทำไว้ การพิจารณาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทำสัญญาทางปกครอง ต้องรับผิดชอบตามสัญญา เป็นการให้ความเป็นธรรมกับ คู่สัญญาจึงเป็นการเสริมสร้างจริยธรรมในนิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและ สามารถตรวจสอบได้