

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การวิจัยเรื่อง การเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย โดยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด: ศึกษากรณีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ

1. เพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง
2. เพื่อศึกษาจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส (transparency) และสามารถตรวจสอบได้ (accountability)
3. เพื่อศึกษาผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในการเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยผู้วิจัยกำหนดวิธีการวิจัยเป็น 4 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่หนึ่ง รวบรวมข้อมูลเอกสาร จากหนังสือ เอกสาร บทความและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อศึกษาทำความเข้าใจแนวคิด ทฤษฎี การควบคุมฝ่ายปกครอง ศาลปกครอง จริยธรรม จริยธรรมของส่วนราชการ จริยธรรมในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งถือว่าเป็นการศึกษาเชิงทฤษฎี

ขั้นตอนที่สอง การวิจัยสนาม ประชากรที่ใช้ในการวิจัยคือ กรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีทั้งสิ้น 8 กรม เลือกกลุ่มตัวอย่างโดยไม่คำนึงถึงความน่าจะเป็นและใช้วิธีเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจงโดยคัดเลือกจากกรมและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมที่เป็น “ผู้ถูกฟ้องคดี” ในศาลปกครองสูงสุด จากสถิติคดีของสำนักงานศาลปกครอง พบว่ามีกรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมที่เป็นผู้ถูกฟ้องคดีในกระทรวงมหาดไทย จำนวน 6 กรม คือ (1) สำนักงานรัฐมนตรีกระทรวง-

มหาดไทย (2) สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (3) กรมการปกครอง (4) กรมที่ดิน (5) กรมโยธาธิการและผังเมืองและ (6) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ขั้นตอนที่สาม นำแนวคิด ทฤษฎี ที่ได้จากขั้นตอนที่หนึ่งและผลการศึกษาในขั้นตอนที่สองมาทำการวิเคราะห์ว่ากรอบแนวคิดที่ได้จากภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติมีส่วนสอดคล้องกันและสัมพันธ์หรือแตกต่างกันอย่างไร เพื่อนำไปสู่ขั้นตอนที่สี่

ขั้นตอนที่สี่ นำผลที่ได้จากทั้งสามขั้นตอนมาสรุปและอภิปรายผลเพื่อตอบวัตถุประสงค์ในการวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการเก็บข้อมูลภาคสนาม ในช่วงเดือน เมษายน 2554 จนถึงเดือน มิถุนายน 2554 โดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกกับผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 6 กรม กรมละ 3 คน ประกอบด้วย อธิบดีหรือรองอธิบดี เลขาธิการกรมและผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย ส่วนสำนักงานปลัดกระทรวง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือรองปลัดกระทรวง ผู้อำนวยการกองกลางและผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่กำหนดไว้ทั้งหมด 18 คน ครั้นเมื่อไปทำการเก็บข้อมูลภาคสนามพบว่าสำนักงานรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย แม้จะเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แต่ไม่มีหน้าที่ในทางคดีใด ๆ หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ถูกฟ้องคดีก็จะส่งให้สำนักงานปลัดกระทรวงเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น จึงไม่สามารถให้ข้อมูลในทางคดีได้จึงตัดสำนักงานรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยออกจากการเป็นหน่วยที่ศึกษา ดังนั้นจึงทำให้หน่วยที่ศึกษา เหลือเพียง 5 กรมและยังพบอีกว่า ผู้ให้ข้อมูลสำคัญตำแหน่งผู้อำนวยการกองกลางของสำนักงานปลัดกระทรวงก็ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีความแต่อย่างใด แต่ยังมีตำแหน่งอื่นที่เกี่ยวข้องกับคดีความคือผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ ดังนั้น จึงได้มีการเปลี่ยนแปลง เพิ่มเติม ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ดังนี้

1. สำนักงานปลัดกระทรวง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย หรือรองปลัดกระทรวง ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ และผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย รวม 3 คน

2. กรมการปกครอง ประกอบด้วย อธิบดีหรือรองอธิบดี เลขาธิการกรม ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ และผู้อำนวยการส่วนอำนวยความสะดวก รวม 4 คน

3. กรมที่ดิน ประกอบด้วย อธิบดีหรือรองอธิบดี เลขานุการกรม ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่และหัวหน้ากลุ่มงานวินัย และหัวหน้ากลุ่มงานจริยธรรม รวม 5 คน

4. กรมโยธาธิการและผังเมือง ประกอบด้วยอธิบดีหรือรองอธิบดี ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ ผู้อำนวยการกองนิติการ และเจ้าหน้าที่กลุ่มงานวินัย กองการเจ้าหน้าที่ รวม 4 คน

5. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ประกอบด้วย อธิบดีหรือรองอธิบดี เลขานุการกรม ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ และผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น รวม 4 คน

รวมจำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญทั้งสิ้น 20 คน

นอกจากนั้น ยังได้สังเกต ศึกษาจากเอกสารที่ผู้ให้ข้อมูลสำคัญมอบให้และศึกษาจากเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ทางอินเทอร์เน็ตของทุกกรมซึ่งได้นำผลการศึกษาภาคสนามมาทำการวิเคราะห์ร่วมกับผลการศึกษาทางทฤษฎีและสรุปผล ดังต่อไปนี้

สรุปผลของการวิจัย

ข้อค้นพบจากการวิจัยครั้งนี้ เป็นการแสดงให้เห็นว่า กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงมหาดไทย มีความรู้ ความเข้าใจ ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเป็นอย่างดี และยังเข้าใจเป็นอย่างดีถึงบทบาท อำนาจ หน้าที่ของศาลปกครองในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ส่วนเรื่องความรู้ ความเข้าใจและสถานภาพของจริยธรรมในนิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ในกระทรวงมหาดไทย มีผลสรุปจากการศึกษาเพื่อตอบวัตถุประสงค์ที่ผู้วิจัยตั้งไว้ ดังต่อไปนี้

สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1

เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาความรู้ความเข้าใจการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง

ผลการศึกษาพบว่าผู้ให้ข้อมูลสำคัญของกระทรวงมหาดไทยทุกคนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง บทบาท อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง เป็นอย่างดี ซึ่งรู้ว่าฝ่ายปกครอง คือ ข้าราชการ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง ส่วนศาลปกครอง เป็น 1 ใน 4 ศาล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ศาลปกครอง เป็น องค์การหลักองค์การหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจของทางราชการเพื่อปกป้องสิทธิของประชาชนและคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมให้ได้ดุลยภาพกัน และเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการด้วยการทำหน้าที่พิพากษา “คดีปกครอง” ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนกรณีหนึ่ง และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อีกกรณีหนึ่ง อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงอาจกล่าวได้ว่าการตั้งศาลปกครองเกิดขึ้นเพราะการดำเนินคดีและหลักกฎหมายที่ใช้ในการตัดสินคดีปกครองใช้หลักแตกต่างจากคดีทั่ว ๆ ไป นอกเหนือจากคดีแพ่งและคดีอาญาที่ใช้ระบบไต่สวนเป็นหลัก

สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2

เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อศึกษาจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส (transparency) และสามารถตรวจสอบได้ (accountability)

ผลการศึกษาพบว่า จริยธรรมของกระทรวงมหาดไทยในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ โดยจะสรุปเป็น 2 ประเด็นคือ ประเด็นมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ดังนี้

ประเด็นแรก การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส พบว่า ในกรมและส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงมหาดไทย มีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ในด้านโครงสร้าง เนื่องจากหน่วยที่ศึกษา (unit of analysis) คือ กรมและส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนราชการที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติและการแบ่งส่วนราชการภายในกรมต้องทำโดยกฎกระทรวงอย่างเป็นทางการและประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา จึงเป็นความโปร่งใสด้านโครงสร้างที่ทุกคนเข้าถึง มองเห็นทะลุ ปิดบังไม่ได้

2. ในด้านการให้ทุน ภาครัฐโดย ก.พ.ร. พยายามที่จะสร้างระบบการให้ทุนให้เกิดขึ้นกับส่วนราชการ กล่าวคือ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยเฉพาะหมวดที่ 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ มาตรา 49 กำหนดว่า เมื่อส่วนราชการใดได้ดำเนินงานไปตามเป้าหมาย สามารถเพิ่มผลงานและผลสัมฤทธิ์โดยไม่เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายและค้ำค่าต่อการกิจของรัฐบาลหรือสามารถดำเนินการตามแผนการลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.ร. กำหนด ให้ ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ส่วนราชการนั้น หรือให้ส่วนราชการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้น เพื่อนำไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ข้าราชการในสังกัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.ร. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

3. ในด้านการให้โทษ ภาครัฐได้ใช้มาตรการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

4. ในด้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งทุกกรมมีความชัดเจนในประเด็นนี้มาก โดยมีการจัดให้มีฐานข้อมูลข่าวสาร มีการเผยแพร่ในสื่อต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นแผ่นพับ บอร์ดประกาศในสถานที่ที่ประชาชนมาติดต่อของรับบริการ มีการเผยแพร่ในเว็บไซต์ และทุกกรมก็มีเว็บไซต์ที่เข้าถึงได้สะดวก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าได้ทำตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และคำพิพากษาศาลปกครอง ซึ่งเคยมีคดีเกี่ยวกับ

การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารในการสอบเข้าโรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ มาแล้ว

ประเด็นที่สอง การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ พบว่า ในกรมและส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงมหาดไทย มีการดำเนินการในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ในด้านการตรวจสอบได้ตามกฎหมาย หมายถึง การควบคุม ตรวจสอบ ส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทย ที่มีองค์ประกอบ ดังนี้ (1) มีการควบคุมโดยหน่วยงานภายนอกซึ่งอาจจะเป็นบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมาย ในการที่จะดำเนินการทางกฎหมายกับข้าราชการหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าผู้ควบคุมภายนอก คือ ผู้ออกกฎหมาย (2) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกควบคุมและผู้ควบคุมเป็นความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและบุคคลใด ๆ หรือกลุ่มบุคคลใด ๆ ก็ตามที่เป็นผู้ออกกฎหมาย และ (3) ให้ความสำคัญกับการติดตามและตรวจสอบ ผู้ควบคุมภายนอกสามารถสั่งให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์การทำรายงานและให้แสดงข้อมูลต่าง ๆ ตามที่ต้องการ

ในประเด็นนี้พบว่า มีการควบคุม ตรวจสอบได้ตามกฎหมายในกระทรวงมหาดไทย หลากหลายแบบ เช่น การควบคุมโดยฝ่ายการเมือง โดยรัฐสภา โดยศาลปกครอง โดยกฎหมาย ทั้งกฎหมายทั่วไปและกฎหมายที่จะเสริมสร้างความสามารถตรวจสอบได้โดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เป็นต้น

2. ในด้านการมีเป้าหมายที่ชัดเจน ที่มาของเรื่องการมีเป้าหมายที่ชัดเจนนั้น มาจากแนวคิด ระบบความพร้อมรับผิดชอบ (accountability) ที่หมายถึง จิตสำนึกที่อยู่ในตัวบุคคลที่จะกระทำหรือละเว้นจากการกระทำเนื่องจากมีความเชื่ออันเป็นพื้นฐานมาจากศีลธรรมในตัวของเขาเองว่า สิ่งที่เขาจะกระทำหรือไม่กระทำนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องเมื่อเขามีความเชื่อดังกล่าวเขาจึงยึดมั่นในการกระทำ (หรือละเว้นจากการกระทำ) ดังกล่าว แม้เขาจะสามารถใช้ช่องว่างของกฎ ระเบียบ กฎหมาย มาเป็นประโยชน์ส่วนตัวได้เขาก็จะไม่ทำเนื่องจากมันเป็นสิ่งไม่ถูกต้องและจะทำให้เกิดผลเสียต่อองค์กร ถ้าเรานำ Accountability ดังกล่าวมาใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละคน ระบบ Accountability จะช่วย

ให้บุคคลนั้นเป็นผู้มีความซื่อสัตย์ต่อตนเองและรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนเองรับปากไว้ (responsibility with commitment) เนื่องจาก เป็นการรับปากที่เกิดจากความสมัครใจ ความเชื่อมั่นที่มีอยู่ภายใน ไม่มีใครมาบังคับ ไม่ใช่รับปากเพราะเกรงใจนายหรือกลัวเสียหน้า แต่เมื่อรับปากแล้วต้องทำให้ได้ จากนั้นดังกล่าวนี้เองความพร้อมรับผิดชอบ รวมถึงปัจจัยทุกด้าน เช่น คุณภาพ จำนวน เวลา กาลเทศะของการรับปากด้วย กล่าวคือ การที่เราต้องเข้าใจว่า รับปากเรื่องอะไรแล้วจึงให้คำมั่นสัญญาเป็นการรับปากที่ต้องมีการปฏิบัติ ความรับผิดชอบจึงอยู่ที่การรับปากจะปฏิเสธความรับผิดชอบไม่ได้ ถ้าทำไม่ได้จะต้องรีบแจ้งให้รู้ทันทีเพื่อหาทางแก้ไขได้ทัน ด้วยเหตุนี้จะต้องมีการวางแผน กำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนไว้ล่วงหน้าว่าจะดำเนินการอย่างไรจึงจะปฏิบัติได้

ในประเด็นนี้ขอค้นพบจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญพบว่า การมีเป้าหมายที่ชัดเจน ในกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะในเรื่องความมีเกียรติในฐานะนักปกครอง ความซื่อสัตย์สุจริต นั้นกระทรวงได้มีการปลูกฝังมานานตั้งแต่สมัยเริ่มตั้งกระทรวงมาแล้ว และขอค้นพบจากเอกสารพบว่า ในด้านการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนนั้น ภาครัฐได้ออกหนังสือเวียน ที่ นร 1012/ว 20 ลงวันที่ 3 กันยายน 2552 เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 76 สาระสำคัญอย่างหนึ่งคือ การให้มีการทำข้อตกลงเรื่องเป้าหมายการทำงานร่วมกันระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นการเสริมสร้างความสามารถตรวจสอบได้ในการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจน

3. ในด้านการมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน ขอค้นพบจากภาคสนาม ปรากฏว่ามีผู้ให้ข้อมูลสำคัญบางคนได้แสดงความคิดเห็น ทั้งในเรื่องความหมายและสถานภาพด้านการมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกันว่า ไม่มีการดำเนินการในเรื่องนี้ ข้าราชการจะไม่มีควมสำนึกว่าตนเป็นเจ้าของสิ่งของในส่วนราชการของตนแต่จะมองว่าเป็นของหลวง คือ ของสาธารณะนั่นเอง ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากค่านิยมดั้งเดิมของข้าราชการ แต่จากขอค้นพบจากเอกสารจะพบว่า เป็นความพยายามของภาครัฐที่จะให้ข้าราชการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเพื่อหวังจะให้เกิดความเป็นเจ้าของร่วม เพราะเป็นผู้ร่วมคิดร่วมทำ

4. ในด้านการมีระบบติดตามประเมินผล ข้อค้นพบจากภาคสนามและเอกสารพบว่า ทุกกรมมีระบบการติดตามประเมินผลที่ชัดเจนจะเห็นจากการที่ทุกกรมมีผู้ตรวจราชการและมีหน่วยงานรองรับ รวมทั้งการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการแต่ละคนก็ต้องดำเนินการตามหนังสือเวียนของ ก.พ. ดังกล่าว

5. ในด้านการมีแผนสำรอง ข้อค้นพบจากภาคสนามและเอกสารพบว่า ทุกกรมมีแผนสำรอง มีการฝึกอบรมเรื่องการบริหารความเสี่ยง

สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 3

เพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อศึกษาผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในการเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

ผลการศึกษาพบว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดมีผลต่อการเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสในกระทรวงมหาดไทย โดยจะสรุปเป็น 2 ประเด็นคือ (1) ประเด็นมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส และ (2) ประเด็นมิติการปฏิบัติหน้าที่ที่สามารถตรวจสอบได้ ดังนี้

ประเด็นแรก การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส ในกระทรวงมหาดไทยจะนำเสนอแยกเป็น 2 ข้อ คือ ผลที่เกิดขึ้นจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดโดยตรงและผลที่เกิดขึ้นจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดทางอ้อม

1. ผลที่เกิดขึ้นจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดโดยตรง กรณีนี้จะเกิดกับข้าราชการที่เป็น “ผู้ถูกฟ้องคดี” ต่อศาลปกครองกลางหรือศาลปกครองชั้นต้นแล้วมีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด คดีที่เกิดขึ้นก็เป็นคดี (1) ที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดย ไม่มีอำนาจ นอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ หรือเป็น

- (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรหรือ
- (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ข้อมูลจากภาคสนามพบว่า ข้าราชการที่เคยเป็น “ผู้ถูกฟ้องคดี” จะได้รับผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสในกระทรวงมหาดไทยด้านการเปิดเผยข้อมูล มาตั้งแต่ในขั้นตอนของการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองแล้ว ว่าตนได้กระทำการถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ คำกล่าวซึ่งแสดงให้เห็นถึงความกังวล เช่น เครียด ไม่อยากอยู่คนเดียว หว้าเหว่ ใครไม่เคยถูกฟ้องไม่รู้หรอก เป็นต้น ต่อมาเมื่อศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายกฟ้อง (เป็นผู้ชนะคดี) ก็รู้สึกโล่ง ผลคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดก็ยังคงมีอยู่จวบจนปัจจุบัน แม้คดีได้ผ่านมานานหลายปีแล้ว เพราะทุกครั้งที่มีโอกาสพูด แสดงความคิดเห็นหรือได้รับเชิญไปเป็นวิทยากรบรรยายก็จะพูดประสบการณ์นี้ โดยเน้นให้ทราบถึงการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส ไม่คิดใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ไป กลั่นแกล้งผู้อื่น ทำหน้าที่ด้วยความสุจริต ทำตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด สิ่งเหล่านี้จะเป็นเกราะกำบังให้พบแต่ความสำเร็จ

2. ผลที่เกิดขึ้นจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดทางอ้อม กรณีนี้จะมีผลต่อการเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการทั้งในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ในกระทรวงมหาดไทยซึ่งไม่อาจแยกประเด็นได้ โดยจะเกิดกับข้าราชการทั่วไปที่มีความสนใจในคำพิพากษาของศาลปกครอง ตั้งแต่ศาลปกครองกลางหรือศาลปกครองชั้นต้นจนถึงศาลปกครองสูงสุด โดยอาจติดตามจากข่าวสารหนังสือพิมพ์หรือสื่ออื่น ๆ ในคดีที่สำคัญ ๆ เช่น คดีเกี่ยวกับการสอบเข้าโรงเรียนสาธิตมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ที่มีการนำพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารมาใช้ เป็นต้น

ผู้ที่ผู้วิจัยเห็นว่าได้รับผลที่เกิดขึ้นจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดทางอ้อมมากที่สุดคือ บรรดาข้าราชการในกลุ่มวิชาชีพนักกฎหมาย คือ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและนิติกร จากข้อมูลจากภาคสนามพบว่า ข้าราชการ

ในกลุ่มนี้ได้มีการติดตามข่าวคดีที่นำสู่ศาลปกครองแทบจะทุกคดี นอกจากนี้ยังได้แนะนำให้ผู้วิจัยเข้าไปสืบค้นคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาแล้ว ในเว็บไซต์ของศาลปกครองซึ่งได้ลงเว็บแยกเป็นประเภทคดีไว้ให้สะดวกต่อการค้นคว้า นอกจากนี้ยังได้บอกว่าศาลปกครองหรือสำนักพิมพ์เอกชนได้รวบรวมคดีที่สำคัญ ๆ พิมพ์จำหน่ายซึ่งได้ซื้อไว้ในนิติกรสืบค้นทุกปี

ประเด็นที่สอง การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ ข้อมูลจากภาคสนามพบว่า ผลจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดจะส่งผลกระทบต่อกรมและส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงมหาดไทย เป็นการดึงมาจากภายนอกตัวเรา (moral pulls) ที่คอยดึงเหนี่ยวรั้งพฤติกรรมของเราไว้ด้วยกรอบของกฎหมายและกรอบวัฒนธรรมองค์กร ให้เราจำต้องมีศีลธรรม โดยส่วนราชการจะยึดถือผลของคำพิพากษาว่าต้องกระทำการให้ถูกต้องตามกฎหมาย กระทำคำสั่งทางปกครองให้ชอบด้วยกฎหมายเป็นสำคัญ ในประเด็นนี้จะนำเสนอแยกเป็น 2 ข้อ คือ ผลที่เกิดขึ้นจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดโดยตรงและผลที่เกิดขึ้นจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดโดยอ้อม

1. ผลที่เกิดขึ้นจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดโดยตรง กรณีนี้จะเกิดกับข้าราชการที่เป็น “ผู้ถูกฟ้องคดี” ต่อศาลปกครองกลางหรือศาลปกครองชั้นต้นแล้วมีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด จะทำให้เกิดเป็นแรงดึงมาจากภายนอกตัวเรา อย่างเข้มข้น แม้เวลาล่วงเลยมานานแล้วผลคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดก็ยังคงมีอยู่จวบจนปัจจุบัน ดังคำกล่าวของผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่บอกว่า เพราะทุกครั้งที่มีโอกาสพูดแสดงความคิดเห็นหรือได้รับเชิญไปเป็นวิทยากรบรรยายก็จะพูดประสบการณ์นี้ โดยเน้นให้ทราบถึงการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส ไม่คิดใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ไปกลั่นแกล้งผู้อื่น ทำหน้าที่ด้วยความสุจริต ทำตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด สิ่งเหล่านี้จะเป็นเกราะกำบังให้พบแต่ความสำเร็จ

2. ผลที่เกิดขึ้นจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดทางอ้อม กรณีนี้จะมีผลต่อการเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการทั้งในมิติการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ในกระทรวงมหาดไทย โดยจะทำให้เกิดเป็นแรงดึงมาจากภายนอกตัวเราเช่นกันและไม่อาจแยกประเด็นได้ โดยจะเกิดกับข้าราชการทั่วไปที่มีความสนใจในคำพิพากษาของศาลปกครอง ตั้งแต่ศาลปกครองกลางหรือศาลปกครอง

ชั้นต้น จนถึงศาลปกครองสูงสุด โดยอาจติดตามจากข่าวหนังสือพิมพ์หรือสื่ออื่น ๆ ในคดีที่สำคัญ ๆ

ข้อค้นพบอื่น

ผลการศึกษาจากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า ศาลปกครองเป็นองค์การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายปกครองหลังจากที่ได้กระทำคำสั่งทางปกครองแล้วและควบคุมเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ศาลไม่อาจเข้าไปควบคุมเรื่องความเหมาะสมของการกระทำได้ ส่วนลักษณะของการควบคุมโดยองค์การศาลนั้น อาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ (1) ศาลปกครองมีอำนาจเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจควบคุมเท่านั้น จะต้องมียกกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้ศาลเข้ามาควบคุมตรวจสอบได้ (2) กำหนดให้ศาลมีเขตอำนาจเป็นการทั่วไป ซึ่งเป็นกรณีที่มีการกำหนดให้ศาลมีเขตอำนาจพิจารณาการกระทำของฝ่ายปกครองได้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิประชาชน เมื่อพิจารณาจากข้อค้นพบดังกล่าว ผู้วิจัยพบว่า การสร้างบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อการเสริมสร้างจริยธรรมในมติดการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสก็มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เช่น การเสริมสร้างความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ก็มี พระราชบัญญัติ-ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นการกำหนดกระบวนการ ขั้นตอนการ-เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ให้ส่วนราชการถือปฏิบัติและการเสริมสร้างความโปร่งใสด้าน-การให้ทุน ก็มี พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวดที่ 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ มาตรา 49 กำหนดว่า เมื่อส่วนราชการใดได้ดำเนินงานไปตามเป้าหมายสามารถเพิ่มผลงานและผลสัมฤทธิ์โดยไม่เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายและคุ้มค่าต่อการกิจของรัฐบาลหรือสามารถดำเนินการตามแผน-การลดค่าใช้จ่ายต่อหน่วยตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.ร. กำหนดแล้ว ให้ ก.พ.ร. นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีจัดสรรเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ส่วนราชการนั้น หรือให้ส่วนราชการใช้เงินงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้น เพื่อนำไปใช้ในการ-ปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือจัดสรรเป็นรางวัลให้ข้าราชการในสังกัด

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.ร. กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

จากข้อความข้างต้นผู้วิจัยพบว่ามีความจำเป็นต้องมีข้อกำหนดเป็นกฎหมาย วางแนวทางให้เกิดความโปร่งใสไว้ก่อนแล้วให้ส่วนราชการถือปฏิบัติแต่เมื่อใดที่มีการฝ่าฝืนหรือกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีผู้ได้รับผลกระทบนำขึ้นสู่ ศาลปกครองศาลจะวินิจฉัยวางเป็นแนวให้ส่วนราชการถือปฏิบัติต่อไป

ข้อค้นพบอื่นอีกประการหนึ่ง ที่แสดงถึงผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่มีต่อจริยธรรมของส่วนราชการกระทรวงมหาดไทย หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นดัชนีชี้วัด ได้อย่างหนึ่ง คือ จำนวนคดีที่ที่แล้วเสร็จของศาลปกครองสูงสุด ที่กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ถูกฟ้องลดลงจากปี พ.ศ. 2550 จำนวน 167 เหลือจำนวน 117, 113 และ 119 คดี ในปี 2551, 2552 และ 2553 ตามลำดับ ทั้งนี้ อาจแสดงให้เห็นว่ากระทรวงมหาดไทยได้ ตระหนักในผลแห่งคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด จึงทำให้เกิดความระมัดระวังที่จะ กระทำคำสั่งทางปกครองให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย ให้ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งชี้ให้เห็น ถึงผลของคำพิพากษาที่มีต่อการเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการกระทรวง-มหาดไทยด้วย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะของผู้วิจัย ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความประสงค์ที่จะให้ส่วนราชการ ของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนราชการในกระทรวงมหาดไทยมีจริยธรรมในนิติการ-ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นผลมาจากคำพิพากษา ของศาลปกครองสูงสุด จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเป็นข้อเสนอแนะที่เกิดจากข้อค้นพบจากการศึกษา ครั้งนี้และสะท้อนกลับเป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย คือ จากข้อค้นพบภาคสนามพบว่า ผู้บริหารสูงสุดในกรมต่าง ๆ ในกระทรวงมหาดไทยยังมีความรู้ ความเข้าใจ ในเรื่อง

การปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ไม่ตรงกันและไม่สอดคล้องกับสิ่งที่ได้จาก การทบทวนวรรณกรรม ซึ่งเรื่องนี้ถือเป็นประเด็นสำคัญมากเพราะเป็นเรื่องหลักที่ต้อง สร้างให้เกิดขึ้นก่อนจริยธรรมในประเด็นอื่น ๆ ก็จะเกิดตามมา ดังนั้น ทางภาครัฐ โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สมควรที่จะได้มีการ- ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการศึกษาหาองค์ความรู้ที่แท้จริงเกี่ยวกับเรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งสามารถตรวจสอบได้แล้วกำหนดนโยบายการสร้างจริยธรรมด้านการปฏิบัติหน้าที่ซึ่ง สามารถตรวจสอบได้ ให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรม แล้วนำไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งมีการ- ประเมินผลอย่างต่อเนื่องจนกว่าข้าราชการจะเกิดความสำนึก

ข้อเสนอแนะสำหรับหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานภาครัฐสมควรจะได้มีการนำเสนอหรือแนะนำให้ข้าราชการสนใจ ค้นหาความรู้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเพื่อใช้ประกอบการทำงานให้มีความ- ถูกต้อง ชอบด้วยกฎหมาย โดยอาจจัดหารวมคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดไว้บริการ สืบค้นในสำนักงาน

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัย

จากการวิจัยครั้งนี้ ทำให้เห็นว่ายังมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการปฏิบัติ หน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ที่ยังไม่ทำการศึกษาและน่าจะเป็น ประโยชน์ต่อนักวิชาการและผู้สนใจอีกบางประเด็น ผู้วิจัยจึงขอเสนอประเด็นที่ น่าสนใจเพิ่มเติมอีก ดังนี้

1. ศึกษาการเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการ โดยคำพิพากษาศาลปกครอง- สูงสุดกรณีการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ในกระทรวง อื่น ๆ แล้วนำมาเปรียบเทียบกัน
2. ศึกษาการเสริมสร้างจริยธรรมของส่วนราชการกรณีการปฏิบัติหน้าที่ด้วย- ความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้จากการควบคุมตรวจสอบด้วยมาตรการอื่น นอกเหนือจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด