

วิกฤติประมวลจริยธรรมในสถาบันอุดมศึกษา: ปัญหาสถานะทางกฎหมายและกลไกการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม

The Crisis of Code of Ethics in Higher Education Institutions: Issues of Legal Status and Enforcement Mechanisms

วันที่รับบทความ: 22 เมษายน 2569

นฤชล เชื้อนัย^{1*}

วันที่แก้ไขบทความ: 22 พฤษภาคม 2569

วันที่ตอบรับบทความ: 2 มิถุนายน 2569

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์สถานะทางกฎหมาย มาตรการทางกฎหมาย และกลไกการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมในสถาบันอุดมศึกษา โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์ปัญหาในการบังคับใช้ในสถาบันอุดมศึกษา ภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 รวมถึงกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง เพื่อแสดงให้เห็นถึงอุปสรรคทางกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้ในสถาบันอุดมศึกษา ผลการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมในสถาบันอุดมศึกษายังเผชิญกับปัญหาสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) ปัญหาสถานะทางกฎหมาย และสภาพบังคับกรณีฝ่าฝืนจริยธรรม 2) ปัญหาความไม่ชัดเจนของการตีความหมาย ถ้อยคำและขอบเขตการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม และ 3) ปัญหาด้านกระบวนการที่ซับซ้อนระหว่างจริยธรรมกับวินัย กลไก และองค์การการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมในสถาบันอุดมศึกษาที่ขาดความเป็นอิสระและขาดมาตรฐานกลาง ส่งผลให้ประมวลจริยธรรมมีสถานะเป็นเพียงมาตรการเชิงสัญลักษณ์ที่ขาดสภาพบังคับอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น เมื่อศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมในสถาบันอุดมศึกษาจึงเห็นควรเสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อกำหนดสถานะและสภาพบังคับของประมวลจริยธรรมให้ชัดเจน รวมถึงกำหนดมาตรฐานกลางด้านกลไกการบังคับใช้และเสริมสร้างความเป็นอิสระขององค์กรตรวจสอบ เพื่อให้การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมในสถาบันอุดมศึกษามีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

คำสำคัญ: ประมวลจริยธรรม ธรรมาภิบาล มาตรฐานทางจริยธรรม สถาบันอุดมศึกษา การบังคับใช้กฎหมาย

¹ อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร

* ผู้ประสานงานหลัก e-mail: naruechon_k@kpru.ac.th

The Crisis of Code of Ethics in Higher Education Institutions: Issues of Legal Status and Enforcement Mechanisms

Received: April 22, 2026

Revised: May 22, 2026

Accepted: June 2, 2026

Naruechon Khuanyoung^{1*}

Abstract

This academic article analyzes the legal status, measures, and enforcement mechanisms of the Code of Ethics within higher education institutions. The study focuses on analyzing enforcement challenges under the framework of the Higher Education Act, B.E. 2562 (2019), the Ethical Standards Act, B.E. 2562 (2019), and relevant subordinate legislations, in order to identify legal obstacles impacting the efficiency of ethical enforcement in such institutions. The findings reveal that the enforcement of the Code of Ethics in higher education institutions currently faces three significant challenges: 1) issues surrounding the legal status and sanctions for ethical violations; 2) ambiguity in terminology and the scope of application of the Code of Ethics; and 3) procedural redundancies between ethical and disciplinary actions, an absence of unified standards within the enforcement mechanisms, and the subversion of true independence among investigative bodies in higher education institutions. Consequently, the Code of Ethics often functions as a mere symbolic measure that is insubstantial and devoid of practical legal effect. Therefore, this study further examines the legal principles governing ethical enforcement in higher education and proposes legislative amendments to clarify the status and sanctions of the Code of Ethics, to establish central standards for enforcement mechanisms, and to enhance the independence of investigative bodies. Such reforms are essential to ensure that the enforcement of the Code of Ethics in higher education is effective and consistent with the principles of good governance.

Keywords: code of ethics, good governance, ethical standards, higher education institutions, legal enforcement

¹ Lecturer, Department of Law, Faculty of Humanities and Social Sciences, Kamphaeng Phet Rajabhat University

* Corresponding author, email: naruechon_k@kpru.ac.th

บทนำ

สถาบันอุดมศึกษาควรเป็นตะเกียงที่ส่องสว่างด้วยหลักธรรมาภิบาลและเสาหลักทางจริยธรรมของสังคม มิฉะนั้นจะเป็นเพียงองค์กรที่ตกอยู่ในสภาวะวิกฤติด้านกลไกการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมที่ไร้ซึ่งสภาพบังคับในทางปฏิบัติ ภายใต้พลวัตการปฏิรูประบบการบริหารราชการภาครัฐของประเทศไทย การอุบัติขึ้นของพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ถูกคาดหวังให้เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในการสร้างระบบธรรมาภิบาลเชิงสถาบัน เพื่อเปลี่ยนสถานะของจริยธรรมจากคำสอนทางศีลธรรมให้กลายเป็นหลักกฎหมายที่มีโครงสร้างและกลไกการบังคับที่ชัดเจน เห็นได้จากการที่กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม ประกาศบังคับใช้แนวปฏิบัติเพื่อให้การจัดการอุดมศึกษาเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล สอดคล้องกับหลักการจัดการอุดมศึกษาตามมาตรา 5 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 (ประกาศกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม เรื่อง แนวปฏิบัติเพื่อให้การจัดการอุดมศึกษาเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล, 2569, หน้า 2) อย่างไรก็ตาม ในมุมมองนิติศาสตร์ ระบบและกลไกการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมในทางปฏิบัติยังมีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา 3 ประการกล่าวคือ ประการแรก ปัญหาสถานะทางกฎหมายของประมวลจริยธรรมและสภาพบังคับทางจริยธรรม (โทษทางจริยธรรม) มีผลบังคับใช้เพียงใด หากขาดความชัดเจนย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา อันจะนำมาซึ่งความเสี่ยงในการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ (arbitrary power) ประการที่สอง ปัญหาความไม่ชัดเจนของการตีความหมายถ้อยคำและขอบเขตของการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมว่าการกระทำที่ฝ่าฝืนจริยธรรมนั้นเป็นพฤติกรรมส่วนตัวหรือพฤติกรรมที่ส่งผลกระทบต่อวิชาชีพและองค์กร และประการสุดท้าย ปัญหากระบวนการที่ซ้ำซ้อนระหว่างจริยธรรมกับวินัย ตลอดจนกลไกและองค์กรตรวจสอบที่มักขาดความเป็นอิสระเนื่องจากยึดโยงกับระบบอุปถัมภ์ภายในสถาบัน รวมถึงขาดมาตรการคุ้มครองผู้ร้องเรียนและพยานจากปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าประมวลจริยธรรมของสถาบันอุดมศึกษาในปัจจุบันตกอยู่ในภาวะวิกฤติที่ไม่สามารถบังคับใช้เป็นบรรทัดฐานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเป็นการกำหนดขึ้นเพื่อตอบสนองเชิงนโยบายมากกว่าการผดุงความยุติธรรมอย่างแท้จริง

บทความวิชาการฉบับนี้จึงมุ่งวิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมายและกลไกการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมในสถาบันอุดมศึกษาผ่านกรอบแนวคิดของหลักกฎหมายเกี่ยวกับจริยธรรมเพื่อชี้ให้เห็นถึงช่องว่างทางกฎหมายที่ทำให้ประมวลจริยธรรมกลายเป็นเพียงนิติวิธีมากกว่าจะเป็นกลไกแห่งธรรมาภิบาลที่แท้จริง พร้อมทั้งเสนอแนวทางการปรับปรุงกฎหมาย กลไกและองค์กรตรวจสอบ เพื่อยกระดับมาตรฐานทางจริยธรรมในรั้วมหาวิทยาลัยให้มีความชัดเจน เป็นธรรม และสอดคล้องกับหลักนิติธรรม (rule of law) อย่างยั่งยืน

หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับประมวลจริยธรรมในสถาบันอุดมศึกษา

1. กฎหมายแม่บท: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรคสาม บัญญัติให้ “รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรม

สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมที่ได้กำหนดไว้” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, 2560, หน้า 19) จึงเป็นการกำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาต้องพิจารณาจัดทำประมวลจริยธรรมตามกรอบตามหลักเกณฑ์กลาง 7 ประการ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 อันประกอบด้วย การยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ ความซื่อสัตย์สุจริตและรับผิดชอบต่อหน้าที่ ความกล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง การคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน การปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ และการดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ เมื่อพิจารณาหลักการการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 3 ประกอบมาตรา 6 ได้กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำประมวลจริยธรรมในสถาบันอุดมศึกษา เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการประพฤติปฏิบัติตน การตัดสินใจความถูกต้อง รวมถึงการกำหนดหน้าที่ของกลไกขับเคลื่อนจริยธรรมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ขอบเขตอำนาจหน้าที่ ก.พ.อ. ดังกล่าว จึงเป็นฐานรองรับทางกฎหมายที่ทำให้ประมวลจริยธรรมในสถาบันอุดมศึกษามีสภาพบังคับทางกฎหมายที่สอดคล้องกับมาตรฐานกลางของรัฐ

นอกจากนี้ การจัดทำประมวลจริยธรรมในสถาบันอุดมศึกษายังต้องคำนึงถึงบริบทเฉพาะตาม มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ซึ่งประกอบด้วย หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักเสรีภาพทางวิชาการ หลักความเป็นอิสระ หลักความเสมอภาค และหลักธรรมาภิบาล และนำมาสู่มาตรการเชิงโครงสร้างในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษามีหน้าที่โดยตรงในการจัดให้มีประมวลจริยธรรม และกำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาแต่งตั้งคณะกรรมการธรรมาภิบาลและจริยธรรม เพื่อทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับว่าด้วยธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษา

จะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณากฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องดังกล่าว สภาสถาบันอุดมศึกษาต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลโดยมีหน้าที่ต้องดำเนินการจัดทำประมวลจริยธรรมที่บังคับใช้ภายในสถาบันอุดมศึกษาของตน และจัดทำข้อบังคับว่าด้วยธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการธรรมาภิบาลและจริยธรรม ให้สอดคล้องตามมาตรฐานจริยธรรมและประมวลจริยธรรมที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษากำหนดอีกด้วย

2. กฎหมายลำดับรอง: ระเบียบคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม และประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา บุคลากร และผู้ปฏิบัติงานอื่นในสถาบันอุดมศึกษา

เนื่องจากเจตนารมณ์ของการออกระเบียบคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐมีกรอบมาตรฐานเดียวกันที่ใช้ยึดถือเป็นแนวทางในการจัดทำประมวลจริยธรรม ภายใต้การกำกับดูแลโดยคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม (ก.ม.จ.) มีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบประมวลจริยธรรมที่ยกวางโดยองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งก็คือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) (ระเบียบคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำประมวลจริยธรรม ข้อกำหนดจริยธรรม และกระบวนการรักษาจริยธรรมของ

หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2563, 2563, หน้า 2) ในปัจจุบัน ก.พ.อ. ได้กำหนดให้มีประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา บุคลากร และผู้ปฏิบัติงานอื่นในสถาบันอุดมศึกษามีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 16 พฤศจิกายน 2565 เป็นต้นมา เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการประพฤติปฏิบัติโดยครอบคลุมมาตรฐานทางจริยธรรมทั้ง 7 ประการ รวมถึงกำหนดหน้าที่ให้ผู้ต้องปฏิบัติตามจรรยาบรรณวิชาชีพเฉพาะกฎหมายต้องยึดมั่นในจรรยาบรรณวิชาชีพของตนควบคู่กันไปด้วย อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ประมวลจริยธรรมดังกล่าว ไม่ได้ใช้บังคับเพียงแค่บุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาประเภทข้าราชการพลเรือน หรือตำแหน่งบุคลากรสายวิชาการ หรือสายสนับสนุนในสังกัดสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น แต่ประมวลจริยธรรมมีข้อกำหนดให้ใช้บังคับแก่นายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการ อนุกรรมการ พนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานราชการ ผู้บริหารบุคลากร ลูกจ้าง และผู้ปฏิบัติงานอื่นในสถาบันอุดมศึกษาด้วยโดยอนุโลม (ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา บุคลากรและผู้ปฏิบัติงานอื่นในสถาบันอุดมศึกษา, 2565, หน้า 65-67)

เมื่อพิจารณาหลักการในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา บุคลากรและผู้ปฏิบัติงานอื่นในสถาบันอุดมศึกษา ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ประมวลจริยธรรมดังกล่าวมิได้กำหนดแนวปฏิบัติด้านกลไกหรือสภาพบังคับทางกฎหมายไว้ ในกรณีที่มิบุคคลภายในสถาบันอุดมศึกษาประพฤติฝ่าฝืนข้อกำหนดในประมวลจริยธรรม รวมถึงไม่ได้เป็นบทบังคับที่สถาบันอุดมศึกษาจะต้องนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปถือปฏิบัติ เพราะถ้อยคำในประมวลจริยธรรมนี้ ระบุเพียงว่าสถาบันอุดมศึกษาอาจนำประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา บุคลากรและผู้ปฏิบัติงานอื่นในสถาบันอุดมศึกษานี้ไปใช้เป็นแนวทางในการจัดทำข้อกำหนดจริยธรรม หรือคู่มือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมนี้ต่อไป (ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา บุคลากรและผู้ปฏิบัติงานอื่นในสถาบันอุดมศึกษา, 2565, หน้า 67)

3. กฎหมายที่ออกโดยสถาบันอุดมศึกษา: ข้อบังคับ ประมวลจริยธรรม และข้อกำหนดจริยธรรม

สถาบันอุดมศึกษาจึงต้องดำเนินการออกข้อบังคับว่าด้วยธรรมาภิบาลของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อกำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการธรรมาภิบาลและจริยธรรม และประมวลจริยธรรมของนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ผู้บริหารและบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษา และผู้เรียน (พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562, 2562, หน้า 60) โดยพิจารณาจัดทำประมวลจริยธรรมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระเบียบคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวประกอบกับพิจารณาตามแนวทางที่กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรมกำหนด ซึ่งมีการแบ่งโครงสร้างออกเป็น 6 หมวด ได้แก่ หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 จริยธรรมของนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย หมวด 3 จริยธรรมของผู้บริหาร หมวด 4 จริยธรรมของบุคลากร (ส่วนที่ 1 บุคลากรสายวิชาการ และส่วนที่ 2 บุคลากรสายสนับสนุน) หมวด 5 จริยธรรมของผู้เรียน หมวด 6 กลไกและระบบการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม (ส่วนที่ 1 องค์กรคุ้มครองจริยธรรม และส่วนที่ 2 ระบบการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม) และบทเฉพาะกาล (กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม, 2563)

บทวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมในสถาบันอุดมศึกษา

1. ปัญหาสถานะทางกฎหมาย

1.1 การตีความว่าประมวลจริยธรรมมีฐานะเป็นกฎหมายหรือแนวปฏิบัติทางศีลธรรม

ประมวลจริยธรรมในสถาบันอุดมศึกษาที่ออกโดยสภาสถาบันอุดมศึกษา มีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรองที่รองรับโดยฐานตามกฎหมายซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับพระราชบัญญัติมาตรฐานจริยธรรม พ.ศ. 2562 และพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562 มาตรา 20 จึงมีสถานะเป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายที่กำหนดกรอบพฤติกรรมบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่รัฐ โดยมีกลไกตรวจสอบ มาตรการทางกฎหมาย และสภาพบังคับไม่ใช่เพียงแนวปฏิบัติทางศีลธรรมเท่านั้น แต่เป็นหลักการที่ต้องปฏิบัติตามเพื่อป้องกันพฤติกรรมฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคล สภาสถาบันอุดมศึกษาจะยกร่างประมวลจริยธรรมโดยอยู่ในรูปแบบของข้อบังคับ ระเบียบ หรือประมวลจริยธรรมตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งสถานศึกษานั้นให้อำนาจไว้ ดังนั้น ประมวลจริยธรรมจึงมีผลผูกพันทางปกครองโดยมีสภาพบังคับตามมาตรการทางด้านจริยธรรม อาทิ ว่ากล่าวตักเตือน สั่งให้ผู้นั้นได้รับการพัฒนา หรือสั่งให้ดำเนินการให้ถูกต้อง แล้วแต่ผู้สั่งลงโทษจะเห็นสมควรตามแนวทางที่ระเบียบคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรมกำหนด การพิจารณาสถานะของประมวลจริยธรรมจึงไม่ได้เป็นเพียงแค่แนวทางประพฤติปฏิบัติตนในทางคุณงามความดี ซึ่งเป็นเรื่องคุณธรรมจริยธรรม เพราะข้อพิจารณาสำคัญที่ทำให้กฎหมายแตกต่างจากศีลธรรมอยู่ที่ตัวอำนาจบังคับนี้เอง หากบุคคลใดฝ่าฝืนย่อมต้องได้รับโทษหรือรับเคราะห์กรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2553, หน้า 248-249)

1.2 สภาพบังคับกรณีฝ่าฝืนจริยธรรมที่กำหนดไว้ในประมวลจริยธรรมในสถาบันอุดมศึกษา

สภาพบังคับ (sanction) กล่าวคือ มาตรการทางกฎหมายหรือผลทางกฎหมายที่กำหนดไว้เพื่อบังคับให้บุคคลปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หากบุคคลใดฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษหรือผลร้ายที่กำหนดไว้ ไม่ว่าจะเป็นโทษทางแพ่ง โทษทางอาญา หรือโทษทางปกครอง กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ใดที่กำหนดไว้ไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม หรือข้อกำหนดจริยธรรม ต้องพิจารณาด้วยว่า การกระทำความผิดนั้นมิได้เป็นความผิดทางวินัยหรือความผิดทางอาญา หากลักษณะการกระทำเข้าข่ายความผิดวินัยหรือความผิดทางอาญา ย่อมต้องดำเนินการตามขั้นตอนและมาตรการลงโทษที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ส่วนสภาพบังคับทางจริยธรรมของประเทศไทย ได้แก่ ว่ากล่าวตักเตือน หรือสั่งให้ผู้นั้นได้รับการพัฒนา หรือดำเนินการตามกระบวนการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานนั้น ซึ่งผู้ที่มีอำนาจสั่งลงโทษทางจริยธรรม คือ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือผู้บังคับบัญชา (ระเบียบคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำประมวลจริยธรรม ข้อกำหนดจริยธรรม และกระบวนการรักษาจริยธรรมของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2563, 2563, หน้า 3-4) นอกจากนี้ เมื่อศึกษากรณีการลงโทษทางจริยธรรมในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศสหรัฐอเมริกา American Association of University Professors หรือที่เรียกว่า AAUP ซึ่งเป็นองค์กรที่ส่งเสริมเสรีภาพทางวิชาการ บริหารจัดการและกำหนดหลักเกณฑ์ในสถาบันอุดมศึกษา และกำกับดูแลมาตรฐานทางจรรยาบรรณและจริยธรรมของสถาบันอุดมศึกษา มีตัวอย่างมาตรการลงโทษทางจริยธรรม อาทิ การตักเตือน (warning) การดำเนินอย่างเป็นทางการหรือการประณามต่อสาธารณะ (public

censure) ซึ่งมักใช้ในการฉีกรัฐประหารอย่างร้ายแรง กล่าวคือ การคัดลอกผลงานทางวิชาการ (plagiarism) การโยกย้ายแผนกไปส่วนงานอื่น (departmental reassignment) การติดตามและประเมินผลชั้นเรียน (class monitoring) การให้คำปรึกษาแบบบังคับหรือสั่งให้ได้รับการพัฒนา (mandatory counseling) (AAUP Staff Counsel, Euben, & Lee, 2005)

สภาสถาบันอุดมศึกษาจึงต้องกำหนดสภาพบังคับหรือบทลงโทษที่ระบุให้อำนาจผู้บังคับบัญชาลงโทษทางจริยธรรมไว้ในข้อบังคับ ระเบียบ หรือประมวลจริยธรรมที่ออกโดยสภาสถาบันอุดมศึกษาด้วย จากแนวทางสภาพบังคับทางจริยธรรมดังกล่าว เมื่อพิจารณาลักษณะของการกำหนดโทษทางด้านจริยธรรมในประมวลจริยธรรมของสภาสถาบันอุดมศึกษา จึงเป็นการมุ่งเน้นไปที่มาตรการบังคับซึ่งมีลักษณะในทางสังคมมากกว่ามาตรการบังคับทางกฎหมาย จะเห็นได้ว่า ความไม่ชัดเจนของบทลงโทษทางจริยธรรมเกิดจากการที่ระเบียบคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำประมวลจริยธรรม ข้อกำหนดจริยธรรม และกระบวนการรักษาวินัยของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2563 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นแนวทางที่ยืดหยุ่นส่งผลให้สภาสถาบันอุดมศึกษาสามารถกำหนดรายละเอียดในประมวลจริยธรรมที่ใช้บังคับภายในหน่วยงานเพิ่มเติมได้เอง กรณีตัวอย่าง สั่งให้ผู้นั้นได้รับการพัฒนา หรือดำเนินการตามกระบวนการบริหารงานบุคคลของหน่วยงาน หรือดำเนินการตามความเห็นสมควร หรือสั่งให้ดำเนินการให้ถูกต้อง (มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร, 2564, หน้า 14; มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี, 2565, หน้า 7) จึงเป็นข้อแตกต่างในกรณีโทษทางวินัยที่กฎหมายจะระบุสภาพบังคับไว้อย่างชัดเจน เมื่อฐานความผิดและบทลงโทษทางจริยธรรมไม่ชัดเจนจึงอาจเกิดปัญหาได้ หากผู้มีอำนาจสั่งลงโทษขาดบรรทัดฐานเพราะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างและอาจใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกันในมาตรฐานทางจริยธรรมเดียวกัน เพื่อให้เข้าใจในประเด็นนี้ ผู้เขียนขอยกตัวอย่างเปรียบเทียบในกรณีที่อาจารย์ ก. กระทำความผิดจริยธรรมฐานหนึ่งถูกผู้บังคับบัญชาลงโทษตักเตือน แต่อาจารย์ ข. ที่กระทำความผิดจริยธรรมฐานเดียวกันกลับถูกลงโทษส่งตัวไปฝึกอบรม นอกจากนี้ เมื่อโทษทางจริยธรรมส่วนใหญ่จบลงที่การลงโทษว่ากล่าวตักเตือน ซึ่งถือว่าเป็นโทษสถานเบาและไม่ส่งผลต่อสถานะทางวิชาการหรือวิชาชีพ หรือส่งผลกระทบต่อทุนวิจัยหรือเงินประจำตำแหน่ง ทำให้ผู้ที่ตั้งใจกระทำฝ่าฝืนจริยธรรมไม่เกิดความเกรงกลัว และมองว่าการกระทำฝ่าฝืนจริยธรรมไม่ได้ส่งผลกระทบต่ออาชีพ หรือรายได้ที่ได้รับแต่อย่างใด

อีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญ คือ ปัญหาการละเว้นการพิจารณาลงโทษทางจริยธรรมของผู้ที่มีอำนาจสั่งลงโทษภายใต้หลักนิติรัฐต่อกลุ่มผู้บริหารระดับสูง อาทิ นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย กรรมการและอนุกรรมการที่มาจากบุคคลภายนอก ผู้บังคับบัญชา เป็นต้น โดยอาจแทรกแซงกระบวนการสอบสวนจริยธรรมภายใน กรณีตัวอย่าง ผู้ร้องเรียนหรือผู้ให้ข้อมูล (พยานบุคคล) อยู่ภายใต้สังกัดคณะหรือหน่วยงานซึ่งเป็นหน่วยงานภายในมหาวิทยาลัยมีสายผู้บังคับบัญชาหลายลำดับชั้น กรณีบุคลากรสายวิชาการ (อาจารย์) ต้องผ่านผู้บังคับบัญชาตั้งแต่ลำดับประธานโปรแกรมวิชา/หัวหน้าภาควิชา คณบดี รองอธิการบดี และอธิการบดี หรือกรณีบุคลากรสายสนับสนุน (เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน) ต้องผ่านผู้บังคับบัญชาตั้งแต่ลำดับหัวหน้างาน ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการสำนัก/สถาบัน รองอธิการบดี และอธิการบดี ทำให้ระหว่างที่นิติกรหรือคณะกรรมการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง

สอบสวนหรือทำสำนวนจริยธรรม บุคลากรภายในหน่วยงานขาดความมีอิสระในการให้ข้อมูล ส่งผลให้ขั้นตอนการสอบสวนจริยธรรมหรือการลงโทษทางจริยธรรมขาดความเป็นอิสระและขาดประสิทธิภาพ

2. ปัญหาความชัดเจนและขอบเขตของการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม

2.1 ความไม่ชัดเจนของการตีความถ้อยคำในประมวลจริยธรรมที่ออกโดยสถาบัน

อุดมศึกษา

เมื่อพิจารณาถ้อยคำบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในประมวลจริยธรรมหรือข้อกำหนดจริยธรรมซึ่งออกโดยสถาบันอุดมศึกษา มักจะพบคำว่า “ความประพฤติอันไม่เหมาะสม (ข้อ 19(4) ข้อ 32(1) ข้อ 38(2)) การดำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรี เกียรติภูมิ (ข้อ 19(4) ข้อ 32(4)) หรือการดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดี (ข้อ 7(7) ข้อ 29(1) ข้อ 41(4))” (มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร, 2564, หน้า 7-14) จะเห็นได้ว่า ถ้อยคำโดยส่วนใหญ่ เป็นถ้อยคำเชิงอุดมการณ์ที่ยากจะวัดผลเป็นรูปธรรม ขาดความชัดเจนในทางกฎหมาย เพราะขาดการนิยามเชิงพฤติกรรมที่ชัดเจนจึงมีลักษณะถ้อยคำที่ยืดหยุ่นได้และตีความได้อย่างกว้าง รวมถึงสามารถเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัยและค่านิยมส่วนบุคคลซึ่งอาจส่งผลให้เกิดปัญหาการตีความตามอำเภอใจ แม้ว่าพฤติกรรมนั้นไม่ผิดกฎหมายหรือผิดวินัยแต่หากไม่ถูกใจผู้บังคับบัญชา ก็อาจถูกตีความว่าผิดจริยธรรมได้อย่างง่ายดาย เมื่อถ้อยคำขาดการนิยามที่ชัดเจน มาตรฐานความถูกผิดจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา หรือคณะกรรมการผู้มีอำนาจสั่งลงโทษซึ่งมักผันแปรตามบรรทัดฐานทางศีลธรรมส่วนบุคคล ทำให้บรรทัดฐานการตัดสินในเรื่องเดียวกันของสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่ง หรือแม้แต่สถาบันอุดมศึกษาเดียวกันแต่คณะกรรมการดำรงตำแหน่งต่างวาระกันก็อาจมีความคลาดเคลื่อนได้ นอกจากนี้ ยังขัดต่อหลักความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย (principle of legal certainty) เพราะบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาควรจะสามารถคาดหมายได้ว่าการกระทำใดเป็นความผิดและมีโทษอย่างไร แต่ถ้อยคำที่คลุมเครือทำให้บุคลากรหรือผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาไม่ทราบขอบเขตที่แน่ชัดของการกระทำที่ผิดจริยธรรม ส่งผลให้เกิดภาวะการระมัดระวังตัวจนเกินขอบเขตซึ่งกระทบต่อเสรีภาพทางวิชาการและการแสดงออกทางความคิดเห็นต่อองค์กร

2.2 ขอบเขตของการบังคับใช้

การพิจารณาขอบเขตที่บังคับใช้ในประมวลจริยธรรมจะมีหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจอย่างไรว่า การกระทำนี้เป็นพฤติกรรมส่วนบุคคลหรือพฤติกรรมทางวิชาชีพที่ประมวลจริยธรรมจะเข้ามาสร้างกฎเกณฑ์ว่ากระทำได้หรือไม่ ปัญหาที่เป็นข้อถกเถียงอย่างมากคือขอบเขตพื้นที่ส่วนบุคคลของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาว่าประมวลจริยธรรมสามารถเอื้อมไปบังคับใช้ได้เพียงใด โดยเฉพาะพฤติกรรมที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาหรือภาระงานของบุคลากรโดยตรง ดังนั้น หากเป็นการออกประกาศหรือแนวทางของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อย้ำเตือนให้บุคลากรตระหนักถึงแนวปฏิบัติที่ดีด้านจรรยาบรรณและจริยธรรมการวิจัยและผลงานทางวิชาการอย่างเคร่งครัด และการหลีกเลี่ยงการประพฤติผิดจริยธรรมการวิจัย (research misconduct) ก็ถือว่าเกี่ยวข้องกับภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาโดยตรง

ด้วยเหตุที่ บทบาทหน้าที่และพฤติกรรมของบุคคลในองค์กรอาจถูกตีกรอบทางด้านจริยธรรมจากแนวคิดและค่านิยมของบุคคลที่มักอ้างอิงภาพลักษณ์ของสถาบันอุดมศึกษาเพื่อเข้าไปกำกับพฤติกรรมส่วนบุคคลของบุคลากร กรณีตัวอย่าง การแสดงความเห็นทางการเมืองในพื้นที่สื่อสังคมออนไลน์

(social media) ส่วนบุคคล หรือพฤติกรรมความสัมพันธ์ส่วนตัว โดยเฉพาะเมื่อการตีความอ้างอิงจากมุมมองต่อบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาว่าเป็นนักวิชาการซึ่งมีสถานะเป็นบุคคลสาธารณะหรือแม่พิมพ์ตลอดเวลา เมื่อพิจารณาถึงหลักความได้สัดส่วน (principle of proportionality) ขอบเขตการบังคับใช้ก็มีปัญหาคือ การลงโทษพฤติกรรมส่วนตัวที่ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือจริยธรรมทางวิชาชีพโดยตรง ถือเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากสถาบันอุดมศึกษาใช้ประมวลจริยธรรมในองค์กรเป็นเครื่องมือในการควบคุมวิถีชีวิตส่วนตัวที่เกินสมควรจะถือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบและไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม (rule of law) อีกทั้งการกำหนดขอบเขตนอกเหนือหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นการตีความขอบเขตข้อกำหนดในจริยธรรมที่ควรจะต้องคำนึงว่าพฤติกรรมนั้นลดทอนความเชื่อถือศรัทธาในตำแหน่งหน้าที่หรือไม่ หากพฤติกรรมส่วนตัวนั้นร้ายแรงจนทำให้สังคมขาดความเชื่อมั่นในบทบาทหน้าที่ของบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาเช่นนี้ประมวลจริยธรรมย่อมครอบคลุม ถ้าหากเป็นเพียงความชอบส่วนบุคคลที่ไม่กระทบงานขอบเขตของประมวลจริยธรรมก็ไม่ควรเข้าไปก้าวก้าวแต่อย่างใด

3. ปัญหากระบวนการ กลไก และองค์การการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม

3.1 ความซ้ำซ้อนของกระบวนการจริยธรรมกับวินัย

หากมีการกระทำความผิดจะพิจารณาว่าเข้าข่ายการกระทำความผิดจริยธรรมหรือวินัย ดังเช่นเหตุการณ์สมมติ อาจารย์ ก. จัดทำโครงการบริการวิชาการและทำเรื่องยืมเงินทรองจ่ายในราชการเพื่อนำไปใช้ในโครงการ เมื่อจัดโครงการเสร็จ อาจารย์ ก. ไม่ทำเรื่องคืนเงินยืมและสรุปโครงการภายในเวลาที่กำหนด จนล่วงเลยระยะเวลาจนถึงสิ้นปีงบประมาณ หัวหน้างานคลังทำเรื่องถึงผู้บังคับบัญชาว่าอาจารย์ ก. ยังไม่ทำเรื่องคืนเงิน เมื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพบว่า อาจารย์ ก. ไม่สามารถส่งเรื่องคืนเงินยืมได้ทันเนื่องจากนำเงินไปใช้ผิดวัตถุประสงค์และนำไปใช้เรื่องส่วนตัว และก่อนจะดำเนินการสอบสวน อาจารย์ ก. ยื่นเรื่องลาออก จากเหตุการณ์สมติดังกล่าว มีปัญหาต้องพิจารณาว่าพฤติกรรมการกระทำความผิดนี้เข้าข่ายการกระทำความผิดทั้งวินัยและจริยธรรมหรือไม่ ผู้บังคับบัญชาสามารถพิจารณาสั่งลงโทษซ้ำซ้อนทั้งทางจริยธรรมและวินัยได้หรือไม่ กรณีนี้จะเห็นได้ว่าหากบุคคลใดกระทำความผิดฝ่าฝืนจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมและพฤติกรรมอาจร้ายแรงถึงขนาดว่าเป็นการกระทำความวินัยหรือความผิดอาญา ผู้บังคับบัญชาสามารถดำเนินการตามกระบวนการทางวินัยได้โดยตรง และไม่ต้องดำเนินการตามประมวลจริยธรรมแต่อย่างใด (มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร, 2564, หน้า 14-15) สอดคล้องตามหลักการตามกฎหมายสากล non bis in idem (double jeopardy) หรือในทางกลับกันเมื่อไม่สามารถเอาผิดทางวินัยได้ เพราะฐานความผิดวินัยเขียนไว้ไม่ครอบคลุม หรือพยานหลักฐานยังไม่ปรากฏแจ้งชัดว่าเข้าข่ายกระทำความผิดวินัย หรือไม่ต้องดำเนินการทางวินัยเพราะโทษทางวินัยมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานหรือความก้าวหน้าทางวิชาชีพอย่างร้ายแรงก็อาจนำข้อเท็จจริงมาพิจารณาว่ามีความผิดฐานละเมิดจริยธรรมแทนซึ่งมีการกำหนดกรอบมาตรฐานจริยธรรมไว้ในประมวลจริยธรรมอย่างกว้าง โดยใช้กลไกการตรวจสอบตามข้อกำหนดในประมวลจริยธรรมซึ่งมีโทษสถานเบา กว่า แต่ก็ยังเป็นข้อสุ่มเสี่ยงในการบังคับใช้ซึ่งอาจถูกร้องเรียน หรือฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ รวมถึงการที่ไม่มีอำนาจลงโทษทางปกครอง

หากมีการกระทำความผิดวินัยชัดเจนอยู่แล้ว เหตุใดจึงต้องมีการพิจารณาเรื่องจริยธรรมซ้ำซ้อนอีก เนื่องจากกระบวนการทางวินัยมุ่งเน้นไปที่การลงโทษ อาทิ ปลดออก หรือไล่ออก เพื่อรักษาความ

ศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย แต่กระบวนการทางจริยธรรมจะมุ่งเน้นที่คุณสมบัติและคุณค่าของตัวบุคคลมากกว่า เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าว การที่อาจารย์ ก. ยื่นเรื่องลาออกก่อนการดำเนินการตั้งเรื่องสอบสวนวินัย ในทางปฏิบัติอาจทำให้ไม่สามารถดำเนินการกระบวนการทางวินัยได้ ทำให้ไม่มีข้อมูลการถูกลงโทษทางวินัย ดังนั้น ประมวลจริยธรรมหรือข้อกำหนดในจริยธรรมจะเข้ามามีบทบาทหากมีการบันทึกข้อมูลการละเมิด จริยธรรมร้ายแรงไว้ในฐานข้อมูลกลาง เพราะกระบวนการสอบสวนจริยธรรมจะรวดเร็ว และขั้นตอนการ ตรวจสอบข้อเท็จจริงและสอบสวนจะใช้เวลาน้อยกว่า หากความผิดปรากฏชัดเจน ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่ง ลงโทษได้ทันทีซึ่งจะมีผลในกรณีที่อาจารย์ ก. ไปสมัครงานที่อื่น เมื่อมีความผิดฐานละเมิดจริยธรรมอย่าง ร้ายแรง อาจารย์ ก. ถือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการเป็นบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษา และจะทำให้มีข้อมูล ประวัติการกระทำผิดทางจริยธรรม ดังนั้น หากสถาบันอุดมศึกษาเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของบทบัญญัติในเรื่อง จริยธรรมและวินัย การบังคับใช้กระบวนการทางจริยธรรมจะเกิดประสิทธิภาพมากกว่าส่งผลเสียอีกด้วย

3.2 กลไก และองค์การการบังคับใช้

จริยธรรมตามหลักนิติรัฐที่ถือว่าการทำตามกฎหมายคือความถูกต้อง มักถูก วิพากษ์วิจารณ์ว่าทำให้กฎหมายกลายเป็นเพียงนิติวิธี (rule by law) เนื่องจากเนื้อหาไม่ครอบคลุม พฤติกรรมในทางปฏิบัติเกิดความซ้ำซ้อนเชิงโครงสร้าง และไม่เพียงพอต่อการกำกับจริยธรรมได้ทุกกรณี อีกทั้งยังมีจุดอ่อนสำคัญจากการที่ผู้ถืออำนาจอาจละเว้นการตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์และ สิทธิของกลุ่มตนเอง (รัตพงษ์ สอนสุภาพ, 2566, หน้า 155-156) เมื่อพิจารณากลไกการบังคับใช้ประมวล จริยธรรมที่ออกโดยสภาสถาบันอุดมศึกษามักจะยกเว้นมาตรการตรวจสอบสำหรับผู้ดำรงตำแหน่ง ระดับสูง อาทิ นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการสภามหาวิทยาลัย กรรมการและอนุกรรมการอื่น ๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ระเบียบและข้อบังคับที่แต่งตั้งโดยสภาสถาบันอุดมศึกษา แต่จะมีการกำหนด ขั้นตอนการดำเนินการสอบสวนจริยธรรมไว้ในกรณีที่บุคลากรสายวิชาการ (อาจารย์) หรือบุคลากรสาย สนับสนุน (เจ้าหน้าที่สายปฏิบัติการ) มีการกระทำฝ่าฝืนจริยธรรม ผู้เขียนเห็นว่า ไม่มีขั้นตอนที่ชัดเจนใน การตรวจสอบนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการหรืออนุกรรมการที่ ได้รับแต่งตั้งจากสภาสถาบันอุดมศึกษา อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสภาสถาบันอุดมศึกษาสามารถกำหนดขั้นตอน การดำเนินการทางจริยธรรมไว้สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงก็ตาม แต่กลไกหรือกระบวนการ สอบสวนจริยธรรมดังกล่าวไม่สามารถตรวจสอบหรือดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากหาก พบว่าผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงละเมิดหรือฝ่าฝืนจริยธรรม ตามกลไกและองค์การที่กำหนดไว้ใน ข้อบังคับหรือระเบียบของสภาสถาบันอุดมศึกษากำหนดให้คณะกรรมการธรรมาภิบาลและจริยธรรมซึ่งเป็น คณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยสภาสถาบันอุดมศึกษา หรือสภาสถาบันอุดมศึกษาเอง ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจ ตรวจสอบ ดำเนินการสอบสวนทางจริยธรรม และตัดสินผู้ถูกร้องเรียน ดังนั้น ปัญหาในกระบวนการ ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและสอบสวนจริยธรรมมักจะล่าช้าหรือถูกระงับไปโดยอาศัยช่องว่างที่ กฎหมายแม่บทไม่ได้กำหนดวิธีพิจารณาและการดำเนินการทางจริยธรรมไว้โดยเฉพาะ รวมถึงกำหนดให้ เป็นอำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษา หรือสภาสถาบันอุดมศึกษาในการออกกระบวนการ กลไก และองค์การ การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมดังกล่าวได้เอง จะเห็นได้ว่า กลไกการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมมีปัญหา ความเป็นอิสระขององค์กรตรวจสอบ ขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาที่ขาดมาตรฐานในเรื่องมาตรการ

คุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือผู้เสียหาย เนื่องจากในระบบมหาวิทยาลัยมีสายบังคับบัญชาหลายลำดับชั้นและระบบอุปถัมภ์ ผู้ร้องเรียน ผู้แจ้งเบาะแส หรือผู้ให้ข้อมูลในฐานะพยานมักถูกกลั่นแกล้งหรือกดดันในการทำงานทำให้กลไกการบังคับใช้จริยธรรมขาดข้อเท็จจริงและหลักฐานที่มีคุณภาพหรืออาจถูกบิดเบือนข้อเท็จจริงได้ รวมถึงผู้กระทำความผิดอาจถูกดำเนินกระบวนการพิจารณาทางจริยธรรมช้าซ้อนกับทางวินัยหรือทางอาญา ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดความเป็นเอกภาพ ซึ่งขัดต่อหลักนิติธรรม (rule of law)

จากการศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวข้องกับ การใช้บังคับประมวลจริยธรรมในสถาบันอุดมศึกษา และวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมในสถาบันอุดมศึกษา ผู้เขียนจึงขอสรุปข้อมูลเชิงวิพากษ์เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ปรากฏรายละเอียดดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 1 วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำประมวลจริยธรรมและข้อสังเกตเชิงวิพากษ์ต่อกลไกการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมในสถาบันอุดมศึกษา

หลักกฎหมาย	มาตรา หรือข้อ	ข้อมูลเชิงวิพากษ์
พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562	มาตรา 13 (2) และมาตรา 14	ในทางปฏิบัติองค์กรกลางบริหารงานบุคคลยังไม่ได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการออกมาตรการกลาง อาทิ กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน มาตรการคุ้มครองผู้ร้องและการกันเป็นพยาน
พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562	มาตรา 20	ไม่ได้เป็นบทบังคับให้สถาบันอุดมศึกษาต้องกำหนดให้สอดคล้องกับประมวลจริยธรรมที่ออกโดยองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ดังนั้น การออกข้อบังคับหรือระเบียบภายในสถาบันอุดมศึกษา อาจกระทำเกินขอบอำนาจขัดต่อหลัก doctrine of ultra vires
	มาตรา 21 วรรคสอง	คณะกรรมการธรรมาภิบาลและจริยธรรม อาจถูกมองว่าขาดความเป็นอิสระเนื่องจากถูกแต่งตั้งโดยสภาสถาบันอุดมศึกษา
ระเบียบคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรมฯ	ข้อ 15 วรรคสอง	เปิดช่องให้สถาบันอุดมศึกษากำหนดมาตรการลงโทษทางจริยธรรมเพิ่มเติมได้เองตามกระบวนการบริหารงานบุคคล
	ข้อ 13 (3)	ในปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดมาตรการกลางที่ออกโดยองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอย่างเป็นรูปธรรม
ประกาศกระทรวง อว. เรื่องแนวปฏิบัติเพื่อให้การจัดการอุดมศึกษาเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล	ข้อ 7.1 (3) และข้อ 7.2 (1)	สะท้อนให้เห็นว่ามีการกำกับและตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงานของคณะกรรมการธรรมาภิบาลและจริยธรรม
	ข้อ 8	ไม่ได้กำหนดมาตรฐานกลางในการจัดการเรื่องร้องเรียนและร้องทุกข์ รวมถึงกลไกในการคุ้มครองพยานและผู้ให้ข้อมูล
ประมวลจริยธรรมที่ออกโดยกระทรวง อว.	ข้อ 7	ใช้บังคับภายหลังจากที่มีหนังสือแจ้งเวียนเร่งรัดให้จัดทำประมวลจริยธรรม ทำให้สถาบันอุดมศึกษากำหนดรายละเอียดได้มากกว่า

ตารางที่ 1 วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำประมวลจริยธรรมและข้อสังเกตเชิงวิพากษ์ต่อกลไกการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมในสถาบันอุดมศึกษา

หลักกฎหมาย	มาตรา หรือข้อ	ข้อมูลเชิงวิพากษ์
ประมวลจริยธรรมใน สถาบันอุดมศึกษา	สถานะทาง	ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ออกโดยสภาสถาบันอุดมศึกษา และ
	กฎหมายและ	สถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งอาจกำหนดสภาพบังคับไว้แตกต่างกัน
	สภาพบังคับ	ขึ้นอยู่กับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานนั้น
	กระบวนการ	หากองค์กรกลางบริหารงานบุคคลกำหนดแนวทางไว้อย่างชัดเจน
	กลไกและองค์กร	จะทำให้สถาบันอุดมศึกษามีระบบที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมในสถาบันอุดมศึกษาของประเทศไทยมีหลักการและสถานะทางกฎหมายซึ่งมีฐานรองรับตั้งแต่กฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ระเบียบคณะกรรมการประกาศกระทรวง ไปจนถึงระเบียบหรือข้อบังคับที่ออกโดยสภาสถาบันอุดมศึกษา จากหลักการจะเห็นได้ว่าการกำหนดประมวลจริยธรรมของแต่ละสถาบันอุดมศึกษา มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ ขอบเขต และกลไกบังคับใช้ประมวลจริยธรรมได้โดยเฉพาะ ซึ่งอ้างอิงจากมาตรการทางจริยธรรมที่เป็นเกณฑ์กลาง และประมวลจริยธรรมที่ออกโดยองค์กรกลางบริหารงานบุคคลแต่ขาดเกณฑ์กลางในด้านกระบวนการกลไกการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม อีกทั้งยังมีองค์กรกำกับดูแลและตรวจสอบที่เกี่ยวข้องกันหลายหน่วยงาน ส่งผลให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้แตกต่างจากประเทศญี่ปุ่นที่ใช้มาตรฐานจริยธรรมระดับชาติ ซึ่งก็คือ National Public Service Ethics Code เป็นมาตรฐานกลาง และองค์กร National Personnel Authority (NPA) ทำหน้าที่กำกับดูแลจริยธรรม ซึ่งเป็นแนวทางบังคับใช้กับข้าราชการทุกระดับและเน้นมาตรการป้องกัน โดยการกำหนดข้อห้ามและระบบแจ้งเบาะแสที่เข้มงวดกว่าของประเทศไทย (พงศ์ปณตวรณศรี, ม.ป.ป.) ฉะนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาค่าการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. พิจารณากำหนดสภาพบังคับและมาตรฐานโทษจริยธรรมให้ชัดเจน โดยจัดทำบัญชีอัตราโทษทางจริยธรรมที่แบ่งระดับความร้ายแรงของพฤติกรรม หรือจัดหมวดหมู่ให้เหมาะสมกับพฤติกรรมที่กระทำความผิดอย่างเป็นรูปธรรมดังตัวอย่างของประเทศสหรัฐอเมริกา (องค์กร AAUP) รวมถึงอธิบายหลักเกณฑ์ในการนำสภาพบังคับเหล่านั้นมาบังคับใช้เพื่อลดปัญหาการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ และสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน (principle of proportionality) ตัวอย่าง กรณีคัดลอกผลงานทางวิชาการนอกเหนือจากการลงโทษว่ากล่าวตักเตือน ควรกำหนดสภาพบังคับทางจริยธรรมที่มุ่งเน้นมาตรการลงโทษ เชิงวิชาชีพ เพราะพฤติกรรมดังกล่าวถือเป็นการละเมิดจริยธรรมอย่างร้ายแรง สภาพบังคับอาจกำหนดให้มีการจำกัดสิทธิหรือตัดสิทธิในทุนวิจัย หรือการเข้าสู่ตำแหน่งทางวิชาการ และต้องมีการบันทึกพฤติกรรมฝ่าฝืนจริยธรรมไว้ในฐานข้อมูลกลาง เพื่อประกอบการพิจารณาในกระบวนการบริหารงานบุคคลด้วย

2. สถาบันอุดมศึกษาควรจัดทำคู่มือแนวทางปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมที่ระบุนิยามเชิงพฤติกรรมและตัวอย่างพฤติกรรม (do's & don'ts) ให้เป็นรูปธรรม โดยนำแนวทางจากคู่มือคำอธิบายและตัวอย่าง

พฤติกรรมตามมาตรฐานจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ จัดทำโดยศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม, 2563, หน้า 1-19) มาเป็นบรรทัดฐานและหลักเกณฑ์ในการพิจารณา เพื่อให้การตีความหมายและการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมในสถาบันอุดมศึกษามีความชัดเจนและขอบเขตการบังคับใช้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล

3. องค์การกลางบริหารงานบุคคลของสถาบันอุดมศึกษา (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา) ควรกำหนดมาตรฐานเกณฑ์กลางเกี่ยวกับกระบวนการ กลไก และองค์การบังคับใช้ประมวลจริยธรรม โดยเฉพาะเรื่องกระบวนการพิจารณาและการดำเนินเรื่องร้องเรียน มาตรการคุ้มครองผู้ร้องและการกันเป็นพยาน เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษานำมาใช้เป็นแนวทางในการยกร่างประมวลจริยธรรมภายในหน่วยงาน ทั้งนี้ ในระหว่างที่ยังไม่มีหลักเกณฑ์กลาง สถาบันอุดมศึกษาควรนำแนวทางการจัดทำและการกำหนดมาตรการที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีพฤติกรรมที่เป็นการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม และข้อกำหนดจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐ โดยคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรมมาใช้บังคับเป็นกรอบแนวทางการทบทวนข้อบังคับหรือระเบียบภายในโดยอนุโลม (คณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม, 2566, หน้า 1-4) เพื่อยกระดับกลไกการตรวจสอบให้มีความเป็นอิสระ โปร่งใส และถือเป็นการปฏิบัติตาม ข้อ 8 ของแนวปฏิบัติเพื่อให้การจัดการอุดมศึกษาเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลอีกด้วย (ประกาศกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม เรื่อง แนวปฏิบัติเพื่อให้การจัดการอุดมศึกษาเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล, 2569, หน้า 2)

รายการอ้างอิง

- กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม. (2563, 29 กรกฎาคม). *ขอให้เร่งรัดให้มีประมวลจริยธรรม* (อว 0233.1(1.22)/ว 897). สำนักปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม.
- คณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม. (2566). *แนวทางการจัดทำและการกำหนดมาตรการที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีพฤติกรรมที่เป็นการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม และข้อกำหนดจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐ*. สำนักงาน ก.พ.. https://www.ocsc.go.th/wp-content/uploads/2024/01/กมจ_ว-72566-เรื่อง-แนวทางการจัดทำและการกำหนดมาตรการที่ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ขอ.pdf
- ประกาศกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรม เรื่อง แนวปฏิบัติเพื่อให้การจัดการอุดมศึกษาเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล. (13 มีนาคม 2569). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 143 ตอนพิเศษ 66 ง, หน้า 2.
- ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา บุคลากรและปฏิบัติงานอื่นในสถาบันอุดมศึกษา. (15 พฤศจิกายน 2565). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 139 ตอนพิเศษ 239 ง, หน้า 65-67.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2553). *นิติปรัชญา* (พิมพ์ครั้งที่ 11). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พงศ์ปณต วรณศิริ. (ม.ป.ป.) *การเปรียบเทียบมาตรฐานจริยธรรม และกลไกการขับเคลื่อนจริยธรรมของไทยและญี่ปุ่น*. รัฐสภาไทย. <https://web.parliament.go.th/assets/portals/79/fileups/577/files/เปรียบเทียบจริยธรรมไทยญี่ปุ่น.pdf>
- พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. 2562. (1 พฤษภาคม 2562). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 136 ตอนที่ 57 ก, หน้า 54-78.
- พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562. (16 เมษายน 2562). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 136 ตอนที่ 50 ก, หน้า 1-10.
- มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร. (15 กรกฎาคม 2564). *ประมวลจริยธรรมของนายกสภามหาวิทยาลัยกรรมการสภามหาวิทยาลัย ผู้บริหาร บุคลากร และผู้เรียนของมหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร*. มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี. (14 พฤศจิกายน 2565). *ระเบียบมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ว่าด้วยประมวลจริยธรรมของผู้บริหารและบุคลากรในมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี*.
- ระเบียบคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำประมวลจริยธรรม ข้อกำหนดจริยธรรม และกระบวนการรักษาจริยธรรมของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2563. (8 ตุลาคม 2563). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 137 ตอนพิเศษ 236 ง, หน้า 1-6.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (6 เมษายน 2560). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก, หน้า 19-20.
- รัตพงษ์ สอนสุภาพ. (2566). *Good Governance and Corruption Control ธรรมาภิบาลและการควบคุมคอร์รัปชัน*. มหาวิทยาลัยรังสิต.

-
- ศูนย์ส่งเสริมจริยธรรม สำนักงาน ก.พ.. (2563). *คู่มือคำอธิบายและตัวอย่างพฤติกรรมตามมาตรฐานจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ*. กลุ่มโรงพิมพ์สำนักงาน ก.พ..
- AAUP Staff Counsel, Euben, D., & Lee, B. (2005). *Faculty Misconduct and Discipline* (2005). AAUP. <https://www.aaup.org/faculty-misconduct-and-discipline-2005>