

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การออกข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสถาบันการพยาบาล
ศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทย

สถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทย ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สพศก. ๒๕๖๔/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทย (สถาบัน) กำลังจัดทำร่างข้อบังคับ สถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทย ว่าด้วยประมวลจริยธรรม พ.ศ. ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษาต้องจัดให้มีประมวลจริยธรรมของนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ผู้บริหารและบุคลากรของสถาบันอุดมศึกษา และผู้เรียน โดยมีกลไกในการส่งเสริม ตรวจสอบ และบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับระเบียบคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำประมวลจริยธรรม ข้อกำหนดจริยธรรม และกระบวนการรักษาวินัยของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๓ แต่ตามมาตรา ๒๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๙ บัญญัติให้สภาวิชาการสถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทย มีอำนาจหน้าที่จัดทำจรรยาบรรณของคณาจารย์ ผู้ทำงานวิจัย และบุคลากรสถาบัน เพื่อเสนอสภาสถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทย และดูแลให้มีการปฏิบัติตามจรรยาบรรณดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันได้มีการประกาศใช้ข้อบังคับสถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทย ว่าด้วยจรรยาบรรณของบุคลากรสถาบัน พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว

สถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิราฯ จึงขอหารือประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. สถาบันสามารถร่างข้อบังคับสถาบัน ว่าด้วยประมวลจริยธรรม พ.ศ. ให้ยกเลิกข้อบังคับสถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิราฯ ว่าด้วยจรรยาบรรณของบุคลากรสถาบัน พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้หรือไม่ เพื่อให้ไม่ซ้ำซ้อนกันระหว่างจรรยาบรรณกับจริยธรรม

๒. หากสถาบันยกเลิกข้อบังคับสถาบันว่าด้วยจรรยาบรรณของบุคลากรสถาบัน จะขัดกับมาตรา ๒๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทยฯ หรือไม่

๓. หากเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติสถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทยฯ สถาบันควรดำเนินการอย่างไร เพื่อให้ไม่ซ้ำซ้อนกันระหว่างจรรยาบรรณกับจริยธรรม ตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษาฯ และสอดคล้องกับระเบียบคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำประมวลจริยธรรม ข้อกำหนดจริยธรรม และกระบวนการรักษาวินัยของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐฯ

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๖/๒๓๗ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๖๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทย โดยมี ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) ผู้แทนกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สำนักงานปลัดกระทรวง) และผู้แทนสถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทยเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง สถาบันสามารถออกข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรม เพื่อยกเลิกข้อบังคับสถาบัน ว่าด้วยจรรยาบรรณของบุคลากรสถาบัน พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้หรือไม่ และจะเป็นการขัดกับมาตรา ๒๕ (๒)^๑ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๙ หรือไม่ เห็นว่า สถาบันเป็นสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเฉพาะด้านการพยาบาลที่อยู่ในกำกับของกระทรวงการอุดมศึกษา และอยู่ภายใต้การดูแลอุปถัมภ์ของสภากาชาดไทย ตามความในมาตรา ๕^๒ และมาตรา ๔๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทยฯ โดยสภาสถาบันได้ออกข้อบังคับสถาบัน ว่าด้วยจรรยาบรรณของบุคลากรสถาบัน พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา ๒๒ (๔)^๔ ประกอบกับมาตรา ๒๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ที่บัญญัติให้สภาวิชาการฯ จัดทำจรรยาบรรณของคณาจารย์ ผู้ทำงานวิจัย และบุคลากรสถาบัน เพื่อเสนอสภาสถาบันและดูแลให้มีการปฏิบัติตามจรรยาบรรณดังกล่าว และให้สภาสถาบันสามารถออกข้อบังคับเพื่อควบคุมดูแลกิจการทั่วไปและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของสถาบันได้ ตามลำดับ

มาตรา ๒๕ สภาวิชาการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะเป้าหมาย นโยบาย มาตรฐาน แนวทางในการพัฒนา และแผนพัฒนาวิชาการของสถาบันต่อสภาสถาบัน

(๒) จัดทำจรรยาบรรณของคณาจารย์ ผู้ทำงานวิจัย และบุคลากรสถาบัน เพื่อเสนอสภาสถาบันและดูแลให้มีการปฏิบัติตามจรรยาบรรณดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔ ให้จัดตั้งสถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทย ขึ้นเป็นสถาบันอุดมศึกษาด้านการพยาบาล มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น และอยู่ภายใต้การดูแลอุปถัมภ์ของสภากาชาดไทย

มาตรา ๔๙ รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับและดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสถาบันให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖ และให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับสถาบันเป็นการเฉพาะ ในกรณีที่มีปัญหาข้อขัดแย้งในการดำเนินการของสถาบันซึ่งอาจเกิดความเสียหายต่อส่วนรวม ให้รัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อคณะรัฐมนตรีวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๒๒ สภาสถาบันมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของสถาบัน อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) กำหนดทิศทาง เป้าหมายของสถาบัน และวางนโยบาย รวมทั้งอนุมัติแผนพัฒนาของสถาบัน ที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๖

(๒) ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหาร การเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของสถาบัน ตลอดจนสิทธิและสวัสดิการของบุคลากรสถาบัน

(๓) ออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสถาบัน

(๔) ออกข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของสถาบัน เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของสถาบัน และอาจมอบหมายให้ส่วนงานใดในสถาบันเป็นผู้ออกข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศสำหรับส่วนงานนั้นเป็นเรื่อง ๆ ไปก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

สำหรับการจัดทำประมวลจริยธรรมของสถาบันนั้น เป็นไปตามกฎหมายสองฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่บัญญัติในมาตรา ๒๐^๕ ให้สภาสถาบันอุดมศึกษา ต้องจัดให้มีประมวลจริยธรรมของนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ผู้บริหารและบุคลากรของสภาสถาบันอุดมศึกษา และผู้เรียน โดยมีกลไกในการส่งเสริม ตรวจสอบ และบังคับใช้ ที่มีประสิทธิภาพ และพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่บัญญัติในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง^๖ ให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรม สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบ เมื่อสภาสถาบันมีหน้าที่และอำนาจในการออก ข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสถาบันตามมาตรา ๒๒ (๓)^๗ แห่งพระราชบัญญัติสถาบัน การพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทยฯ จึงมีฐานะเป็นคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลของ เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารตามบทนิยามคำว่า “องค์กรกลางบริหารงานบุคคล” ในมาตรา ๓^๘ แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรมฯ และต้องดำเนินการจัดทำประมวลจริยธรรม ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ เมื่อการจัดทำ จรรยาบรรณและการจัดทำประมวลจริยธรรมของสภาสถาบันเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ ต่างฉบับกัน โดยไม่มีบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติฉบับใดที่ยกเว้นหน้าที่ของสภาสถาบันให้สามารถ เลือกดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ ดังนั้น การที่สภาสถาบันจะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ การอุดมศึกษา และพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรมฯ เพื่อออกข้อบังคับว่าด้วยประมวล จริยธรรม โดยให้มีผลเป็นการยกเลิกข้อบังคับสถาบัน ว่าด้วยจรรยาบรรณของบุคลากรสถาบันฯ ย่อมเป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๒๕ (๒)^๙ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทยฯ

ประเด็นที่สอง กรณีที่การยกเลิกข้อบังคับสถาบันว่าด้วยจรรยาบรรณของบุคลากร สถาบันเป็นการขัดกับมาตรา ๒๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทยฯ แล้ว สถาบันจะต้องดำเนินการอย่างไร เพื่อไม่ให้เข้าซ้อนกันระหว่างจรรยาบรรณ กับจริยธรรมนั้น เห็นว่า ตามที่ได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า เดิมสภาสถาบันมีหน้าที่และอำนาจ แต่เฉพาะที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติสถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทยฯ จึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ (๒) ดังกล่าว ออกข้อบังคับสถาบันว่าด้วยจรรยาบรรณของบุคลากร

^๕มาตรา ๒๐ สภาสถาบันอุดมศึกษาต้องจัดให้มีประมวลจริยธรรมของนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษา ผู้บริหารและบุคลากรของสภาสถาบันอุดมศึกษา และผู้เรียน โดยมีกลไก ในการส่งเสริม ตรวจสอบ และบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ

^๖มาตรา ๖ ให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรม สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๘มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“องค์กรกลางบริหารงานบุคคล” หมายความว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และคณะกรรมการ ข้าราชการตำรวจ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภานั้น รวมทั้งคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคล ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

สถาบัน เพื่อใช้บังคับเป็นแนวทางในการปฏิบัติตนและการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรสถาบัน ซึ่งประกอบด้วยผู้ปฏิบัติงานประจำในสถาบันและลูกจ้างของสถาบัน ทั้งที่เป็นคณาจารย์ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่น โดยข้อบังคับดังกล่าวมีเนื้อหาทั้งในเรื่องจรรยาบรรณต่อตนเองที่เกี่ยวข้อง กับศีลธรรมและการดำรงตนของบุคลากรสถาบัน จรรยาบรรณต่อการปฏิบัติงานและหน่วยงาน รวมทั้ง จรรยาบรรณของคณาจารย์ซึ่งข้อ ๓๖^{๑๐} แห่งข้อบังคับดังกล่าวกำหนดให้คณาจารย์พึงปฏิบัติตน ให้มีความสามารถได้มาตรฐานแห่งจรรยาบรรณวิชาชีพด้วย

ต่อมาเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา และพระราชบัญญัติ มาตรฐานทางจริยธรรมฯ ขึ้นใช้บังคับ จึงมีผลให้สภาสถาบันมีหน้าที่เพิ่มเติมในการจัดทำประมวล จริยธรรมขึ้นตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวซึ่งมีวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายที่จะใช้บังคับ แก่บุคคลแตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา มีวัตถุประสงค์ที่จะให้สภาสถาบันอุดมศึกษา ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และผู้เรียนในสถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาล จึงบัญญัติ ให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมเพื่อใช้บังคับแก่บุคคลดังกล่าว และพระราชบัญญัติมาตรฐาน ทางจริยธรรมฯ มีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติตนเกี่ยวกับสภาพคุณงามความดี ที่ต้องยึดถือสำหรับการปฏิบัติงาน การตัดสินใจความถูกต้อง การปฏิบัติที่ควรกระทำหรือไม่ควรกระทำ ตลอดจนการดำรงตนในการกระทำความดีและละเว้นความชั่ว เพื่อใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ใน ความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ โดยหน่วยงานของรัฐอาจจัดทำข้อกำหนดทางจริยธรรม ให้เหมาะสมแก่ภารกิจที่มีลักษณะเฉพาะของหน่วยงานของรัฐนั้นได้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) เห็นว่า แม้ว่าจริยธรรมจะมีลักษณะเป็นหลักในการประพฤติปฏิบัติของบุคคลเช่นเดียวกับ จรรยาบรรณก็ตาม แต่จริยธรรมโดยส่วนใหญ่จะยึดโยงกับศีลธรรมและค่านิยมของสังคม ซึ่งแตกต่าง จากจรรยาบรรณที่เป็นข้อพึงปฏิบัติอันเกิดจากผู้ประกอบหน้าที่การงานแต่ละวิชาชีพซึ่งประมวล และกำหนดขึ้นเพื่อรักษาและส่งเสริมเกียรติคุณ ชื่อเสียงและฐานะของผู้มีวิชาชีพเดียวกัน โดยอาจ กำหนดขึ้นเฉพาะสำหรับบุคลากรในหน่วยงานต่าง ๆ หรือเชื่อมโยงกับจรรยาบรรณที่องค์กรซึ่งมีหน้าที่ กำกับดูแลมาตรฐานทางวิชาชีพนั้นกำหนดขึ้น และการกระทำที่ขัดต่อจริยธรรมอาจเป็นการขัดต่อ จรรยาบรรณหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น การที่สภาสถาบันต้องดำเนินการจัดทำประมวลจริยธรรม ตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา และพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรมฯ จึงไม่เข้าซ้อน กับการจัดทำจรรยาบรรณของบุคลากรสถาบันตามพระราชบัญญัติสถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทยฯ โดยข้อกำหนดตามข้อบังคับสถาบันที่จะแก้ไขเพิ่มเติมหรือกำหนดขึ้นใหม่ จะต้องมีความชัดเจนว่าเรื่องใดควรกำหนดเป็นจรรยาบรรณ และเรื่องใดควรกำหนดเป็นจริยธรรม



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๖๔

^{๑๐}ข้อ ๓๖ คณาจารย์พึงปฏิบัติตนให้มีความสามารถได้มาตรฐานแห่งจรรยาบรรณวิชาชีพ