

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การบริหารงานบุคคล เป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การบริหารงานบุคคลจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผน ธรรมเนียม นโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งบุคคลที่มีหน้าที่ราชการจะต้องปฏิบัติให้ประสานสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ โดยจะต้องมีกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือแนวทางปฏิบัติที่ดีกำหนดไว้ให้ปฏิบัติตาม โดยหลักการบริหารงานบุคคลที่ดีในทางราชการต้องคำนึงถึงระบบคุณธรรม และมีหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่จะไม่ถูกลงโทษหรือกลั่นแกล้งให้ออกจากราชการ โดยไม่มีความผิด หากเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมก็มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักประกันความเป็นธรรมในด้านกฎหมายให้แก่ข้าราชการสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ กล่าวคือ ในการกระทำของฝ่ายปกครองที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนก็ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจและต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

การดำเนินการขององค์กรจำเป็นที่จะต้องมิบัพัญญัติข้อกำหนดทางวินัยให้ข้าราชการรักษาหรือยึดถือ ซึ่งมีทั้งข้อบัญญัติให้ถือปฏิบัติและข้อห้ามมิให้กระทำ เพื่อใช้ควบคุมความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการให้เป็นไปอย่างมีระเบียบ และมีประสิทธิภาพเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายขององค์กร แต่ถ้าหากมีผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือข้อที่ต้องปฏิบัติก็ถือว่าเป็นผู้กระทำผิดวินัยและจะต้องถูกลงโทษ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้มีการประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2471 จนถึง พ.ศ. 2551 มีจำนวนทั้งสิ้น 10 ฉบับ โดยมีวิวัฒนาการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์อย่างต่อเนื่อง ซึ่งการลงโทษทางวินัยเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการควบคุมความประพฤติของข้าราชการ และคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษทางวินัยได้ จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งการสั่งลงโทษจะต้องเป็นผู้บังคับบัญชาที่กฎหมายให้อำนาจไว้ตลอดจนการสั่งลงโทษจะต้องอยู่ภายในขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ เป็นผู้ที่มีอำนาจในการดำเนินการเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยเริ่มตั้งแต่เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุทราบโดยเร็ว เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้รับรายงานแล้ว ให้รีบดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อไป และหากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ได้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัยจะต้องพิจารณาสั่งลงโทษตามความร้ายแรงแห่งกรณีความผิด ซึ่งโทษทางวินัยมี 5 สถานคือ โทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน และโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ ปลดออก และไล่ออก โดยที่ผู้บังคับบัญชาระดับต้นไม่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง และอำนาจในการสั่งลงโทษทางวินัย เมื่อดำเนินการทางวินัยแล้วให้รายงานการดำเนินการทางวินัยต่อคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) ของผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่ หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาโดยไม่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไปเพื่อพิจารณาทบทวน ตรวจสอบ กลั่นกรองการดำเนินการทางวินัยว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร และหากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)

การอุทธรณ์ ถือเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตามระบบคุณธรรม เพื่อให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยมีช่องทางแสวงหาความยุติธรรมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นการถ่วงดุลอำนาจของผู้บังคับบัญชาและองค์การบริหารงานบุคคลในการใช้ดุลพินิจลงโทษข้าราชการ

กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ได้มีการประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2471 จนถึง พ.ศ. 2551 ซึ่งมีกฎหมายหลายฉบับที่ได้บัญญัติถึงสิทธิอุทธรณ์ เพื่อให้ข้าราชการมีหลักประกันความเป็นธรรม โดยมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้บัญญัติเรื่องสิทธิอุทธรณ์ไว้และกำหนดให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งขึ้นไปตามลำดับ แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ยื่นต่อปลัดกระทรวง และให้ปลัดกระทรวงเสนอเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาสั่งการ นอกจากนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ไว้อย่างละเอียด และให้ความเป็นธรรมในการใช้สิทธิอุทธรณ์มากกว่ากฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับที่ผ่านมา ส่วน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้องค์คณะบุคคลเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา ได้แก่ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี

สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน และได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสิทธิอุทธรณ์ โดยกำหนดองค์กรพิจารณาอุทธรณ์เป็นองค์คณะบุคคล คือ ก.พ.ค. เพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งตุลาการที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และเมื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วให้ถือเป็นที่สุด ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. กรณีผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่สามารถพิจารณาเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้เอง ในกรณีที่เพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้จะต้องมีความเห็นของ ก.พ. ว่าสมควรเพิ่มโทษเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยที่ตั้งแต่มีกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ใช้บังคับได้มีกฎหมายหลายฉบับที่ได้บัญญัติถึงสิทธิอุทธรณ์และให้อำนาจของกรพิจารณาอุทธรณ์สามารถเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้เองด้วย ทั้งที่กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มีขั้นตอนเหมือนศาลปกครองชั้นต้น ที่มีการแสวงหาข้อเท็จจริง 4 ขั้นตอน กล่าวคือ เมื่อได้รับคำอุทธรณ์แล้วจะต้องจัดส่งคำอุทธรณ์ให้ผู้กรณิจัดทำคำแก้อุทธรณ์ เมื่อได้รับคำแก้อุทธรณ์แล้วจะต้องส่งคำแก้อุทธรณ์ดังกล่าว ให้ผู้อุทธรณ์เพื่อจัดทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ เมื่อผู้อุทธรณ์จัดทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์แล้วจะต้องส่งคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ให้ผู้กรณิเพื่อจัดทำคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม ซึ่งเมื่อได้ข้อเท็จจริงครบถ้วนแล้วจึงจัดทำคำวินิจฉัย รวมทั้งไม่สอดคล้องกับหลักการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งหลักการพิจารณาอุทธรณ์ผู้มีอำนาจพิจารณาต้องตรวจสอบได้ทั้งข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย และอาจยกเลิกเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระได้จากเหตุผลความชอบด้วยกฎหมายหรือความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 120 ได้กำหนดว่า ก.พ.ค. จะเพิ่มโทษไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นจาก ก.พ. ว่าสมควรเพิ่มโทษ ซึ่งตามที่กฎหมายกำหนดขอบอำนาจของ ก.พ.ค. ดังกล่าว จะมีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากเมื่อผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยแล้วจะต้องรายงานการดำเนินการดังกล่าวต่อ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยไม่มีบทบัญญัติกฎหมายให้ทั้งสององค์กรมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงให้การพิจารณาไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. ได้รับรายงานการดำเนินการทางวินัย ในขณะที่เดียวกันผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์

คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ค. เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นควรเพิ่มโทษ ก็ไม่สามารถเพิ่มโทษได้ เนื่องจากไม่ได้รับแจ้งจาก ก.พ. ว่าสมควรเพิ่มโทษ หาก ก.พ.ค. วินิจฉัยอุทธรณ์โดยมีมติยกอุทธรณ์แล้วแจ้งข้อสังเกตให้ ก.พ. เพื่อประกอบการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย ก็ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยต้องปฏิบัติตามข้อสังเกตของ ก.พ.ค. แต่อย่างใด แต่ถ้าหากองค์กรพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยเห็นด้วยกับข้อสังเกตของ ก.พ.ค. หรือกรณีที่ ก.พ.ค. พิจารณาอุทธรณ์แล้วมีมติยกอุทธรณ์ ต่อมาภายหลัง อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี มีมติให้เพิ่มโทษ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงต้องสั่งเพิ่มโทษตามมติขององค์กรพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย และผู้ที่ถูกเพิ่มโทษจะต้องอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. อีกครั้ง หากไม่ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งเพิ่มโทษดังกล่าวก็นำคดีไปฟ้องศาลปกครอง ศาลจะไม่รับคำฟ้องเนื่องจากยังไม่มี การแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า ก.พ.ค. เป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ แต่ไม่สามารถพิจารณาเพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้เอง ในกรณีที่เพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้จะต้องมีความเห็นของ ก.พ. ว่าสมควรเพิ่มโทษ เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และไม่เป็นไปตามหลักทั่วไปในการพิจารณาอุทธรณ์ ทั้งที่ ก.พ.ค. เป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีความเป็นอิสระ โดยมาจากการสรรหาของคณะกรรมการคัดเลือก ประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธานกรรมการ รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกา 1 คน เป็นกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน ที่ได้รับเลือก โดย ก.พ.เป็นกรรมการ และเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งคุณสมบัติของ ก.พ.ค. จะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ เช่น เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา หรือรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือเทียบเท่า หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น หรือรับราชการหรือเคยรับราชการไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษหรือเทียบเท่า หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น หรือรับราชการหรือเคยรับราชการไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า เป็นต้น และ ก.พ.ค. ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม เช่น เป็นข้าราชการ เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ เป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอ่าง

ต่อเนื่อง หรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบกรใด หรือเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และให้ ก.พ.ค. ดำรงตำแหน่ง 6 ปี เพียงวาระเดียว เพื่อให้มีความอิสระปลอดจากการแทรกแซงจากองค์กรใดๆ และปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา

ตามที่กฎหมายกำหนดชอบอำนาจของ ก.พ.ค. ดังกล่าว จะมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากเมื่อผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยแล้วจะต้องรายงานการดำเนินการดังกล่าวต่อ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ตามมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยไม่มีบทบัญญัติกฎหมายให้ทั้งสององค์กรมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงให้การพิจารณาไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งที่ การพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและการวินิจฉัยอุทธรณ์ จะต้องตรวจสอบถ่วงถ่วงการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาว่าดำเนินการถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ โดยจะต้องตรวจสอบว่าเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งให้มีการสืบสวนหรือสอบสวนหรือไม่ การสืบสวนหรือสอบสวนเป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ผู้บังคับบัญชาที่สั่งลงโทษเป็นผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่ การสั่งลงโทษเป็นไปตามชอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และระดับโทษมีความเหมาะสมแก่กรณีความผิดหรือไม่ ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยและการพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพรวดเร็วและเป็นธรรม ผู้เขียนจึงเสนอแนะว่าแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังนี้

1) มาตรา 120 โดยกำหนดให้ ก.พ.ค. มีอำนาจเพิ่มโทษด้วยว่า “ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ ก.พ.ค. มีอำนาจไม่รับอุทธรณ์ ยกอุทธรณ์ ลดโทษ เพิ่มโทษ หรือมีคำวินิจฉัยให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งลงโทษ และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์ หรือให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ตามระเบียบที่ ก.พ.ค. กำหนด

กรณีเมื่อมีการอุทธรณ์ไม่ต้องพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัย แต่ผู้บังคับบัญชาจะต้องแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณีทราบด้วย”

2) มาตรา 104 บัญญัติว่า “ในการดำเนินการของ อ.ก.พ. กระทรวง ตามมาตรา 97 วรรคสอง หรือมาตรา 103 วรรคสอง หากผู้แทน ก.พ. ซึ่งเป็นกรรมการใน อ.ก.พ. กระทรวงดังกล่าว เห็นว่าการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาหรือมติ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติไม่เหมาะสม ให้รายงาน ก.พ. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป และเมื่อ ก.พ. มีมติเป็นประการใด ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ ก.พ. มีมติ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาต่อ ก.พ.ค. ในกรณีเช่นนี้ให้ ก.พ. แจ้งมติต่อ ก.พ.ค. เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์”

โดยตัดข้อความว่า “ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ถูกลงโทษได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา ต่อ ก.พ.ค. ในกรณีเช่นนี้ให้ ก.พ. แจ่มตต่อ ก.พ.ค. เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์” นอกนั้นเหมือนเดิมทุกประการ