

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและสภาพของปัญหา

การปกครองท้องถิ่นมีความสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินและท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดการให้บริการต่างๆ เพื่อตอบสนองความต้องการให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นเรื่องใหม่สำหรับการบริหารงานบุคคลในการกำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรม และจริยธรรมในการบริหารงานบุคคลถือเป็นสิ่งใหม่โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะทำหน้าที่ดูแลและพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารบุคคลจากปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินการทางวินัย ปัญหาความไม่เป็นธรรมและมาตรฐานไทยที่มีความแตกต่างกันภายในระหว่งองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล ปัญหากระบวนการพิจารณาสอบสวนล่าช้า ส่งผลกระทบต่อข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อการอุทธรณ์และ ร้องทุกข์โดยมีองค์กรดังกล่าวเข้ามาเพื่อให้ข้าราชการและผู้บังคับบัญชาตระหนักถึงความสำคัญเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของข้าราชการ

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 288¹ ได้ให้ความเป็นอิสระและอำนาจแก่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นจากอดีตที่ผ่านมาและกรุงเทพมหานคร

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษที่รัฐกระจายอำนาจในการปกครองตนเองให้มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเองไม่ว่าด้านบริการสาธารณะ ด้านบริหารบุคคลหรือรายได้ทางการคลังเพียงแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและการบริหารงานบุคคลต้องดำเนินการไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน กฎ ข้อบังคับ นโยบาย กำหนดให้ปฏิบัติตาม

การบริหารงานบุคคลต้องคำนึงถึงระบบคุณธรรม (Merit System) มีหลักการสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ หลักความสามารถ (Competence) หลักความเสมอภาค (Equality) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) และหลักความมั่นคงในอาชีพ (Security) ที่เป็นหลักประกันที่ข้าราชการจะไม่ถูกลงโทษหรือการกลั่นแกล้งให้ออกจากราชการโดยไม่มีความคิดถือเป็นหลักความเป็นธรรมที่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐของฝ่ายปกครองที่จะกระทำการใด ๆ กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของเอกชนได้ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจไว้และการกระทำนั้นต้องกระทำภายใต้กฎหมายที่กำหนด² ซึ่งการดำเนินการทางวินัยเป็นการกระทำทางปกครองที่กฎหมายต้องให้อำนาจไว้และปัจจุบันมีการปรับปรุงระเบียบข้าราชการพลเรือนเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาการด้านบริหารราชการที่เปลี่ยนแปลงไป

จากเหตุผลดังกล่าวได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้ชัดเจนขึ้นจากพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยกำหนดให้ข้าราชการที่เห็นว่าตนเองได้รับคำสั่งที่ไม่เป็นธรรมหรือมีความคับข้องใจในการปฏิบัติหน้าที่สามารถอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม จึงเป็นการปรับปรุงระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งอื่นและระบบการร้องทุกข์ใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาให้มีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ.

² จาก *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง* (น. 27-28), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538, กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 288 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกรุงเทพมหานครได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ตามมาตรา 3³ ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ที่ใช้ในปัจจุบัน ซึ่งกฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานครขึ้น โดยถือว่าคณะกรรมการดังกล่าวมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและใช้อำนาจกึ่งตุลาการในการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ของข้าราชการกรุงเทพมหานคร กรณีที่ข้าราชการกรุงเทพมหานครเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่เป็นธรรมหรือมีความคับข้องใจในการปฏิบัติหน้าที่จึงอุทธรณ์หรือร้องทุกข์มายังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้ตามที่กำหนดในบทบัญญัติดังกล่าวและในกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2555 และกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2555

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 37⁴ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวมีคำวินิจฉัยแล้วหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าวอย่างเคร่งครัด เพราะหาก

³ มาตรา 3 ให้ยกเลิก

(1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

(2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542.

⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554

มาตรา 37 ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อ ก.ก. เพื่อให้ ก.ก. ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานครในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 60

(3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 64

(4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 66

(5) ออกกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ข้อบังคับ ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร และข้อบังคับเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

(6) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครกำหนดเพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ กรุงเทพมหานคร หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์กรุงเทพมหานคร.

ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยจะมีความผิดในเรื่องการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหาย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157⁵ หากหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ทำให้เกิดปัญหาเมื่อหน่วยงานไม่สามารถปฏิบัติตามคำวินิจฉัยได้ หรือมีข้อสงสัยในคำวินิจฉัยนั้น เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการทำให้ไม่มีการควบคุมคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่เป็นการควบคุมองค์กรภายในของฝ่ายปกครอง และกฎหมายกำหนดแต่เพียงผู้อุทธรณ์ที่ไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยเท่านั้นที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งกระบวนการพิจารณาก่อนออกคำสั่งวินิจฉัยถือได้ว่าเป็นขั้นตอนหรือวิธีการที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครต้องทำการพิจารณาหรือแสวงหาข้อเท็จจริงในการพิจารณาเพื่อทำคำวินิจฉัยในเรื่องการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ในเรื่องนั้น โดยกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร สามารถเรียกพยานหลักฐานจากบุคคลหรือคู่กรณีเท่านั้น ตามกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2555 ข้อ 59 วรรคหนึ่ง องค์คณะวินิจฉัยมีอำนาจออกคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำได้ตามที่เห็นสมควร โดยไม่ได้ให้อำนาจในการเรียกพยานหลักฐานหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ที่กรุงเทพมหานครจะต้องออกคำสั่งให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยต่อไป ทำให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบนั้นไม่สามารถเข้ามาโต้แย้งหรือชี้แจงในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับตนได้จนอาจทำให้เสียประโยชน์หรือเกิดความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลผู้ได้รับผลกระทบได้

ทั้งนี้จากการที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ของคู่กรณีซึ่งเป็นผู้ร้องหรือผู้ถูกร้องเท่านั้น มิได้รวมถึงบุคคลอื่นที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องจากการได้รับผลกระทบต่อการออกคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร โดยมีกรุงเทพมหานครเป็นผู้ออกคำสั่งตามคำวินิจฉัยนั้น แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครก็ไม่สามารถที่จะไม่ออกคำสั่งตามคำวินิจฉัยได้ เพราะหากไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยจะถือได้ว่าการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่เป็นความผิดตามประมวล

⁵ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ หน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีหรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ.

กฎหมายอาญา มาตรา 157 ทำให้เป็นผลบังคับให้กรุงเทพมหานครต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยโดยไม่มีข้อโต้แย้งหรือชี้แจงใด ๆ ดังนั้นจึงควรให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร มีอำนาจในการกำหนดประเด็นและเรียกให้กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งเข้ามาชี้แจงพร้อมกับบุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบ และให้ความหมายของคู่กรณีทีละกรณี ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2555 และกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2555 นั้นให้ความหมายที่กว้างกว่าเดิมที่มีใช้กำหนดแต่เพียงหมายถึง ผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในการอุทธรณ์หรือหมายถึง ผู้ร้องทุกข์และคู่กรณีในการร้องทุกข์เท่านั้น แต่ให้ความหมายตามความหมายของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

เรื่องการอุทธรณ์และร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม กรุงเทพมหานคร นั้นจะมีขั้นตอนที่ในการพิจารณาที่ถือได้ว่ารวดเร็วกว่ากระบวนการพิจารณาในเรื่องอื่น ๆ แต่ก็ยังถือได้ว่าเป็นวิธีที่มีระยะเวลาในการดำเนินการ หากมีการนำวิธีการใกล้เคียงมาใช้ในระบบการพิจารณาดำเนินการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร จะช่วยลดระยะเวลาในการดำเนินการพิจารณาในเรื่องการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นการประหยัดระยะเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการในการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ของทั้งผู้ร้องและผู้ถูกร้องและเรื่องการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ที่มีต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร จะลดน้อยลง เพื่อให้คู่กรณีในการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร เพราะเมื่อมีการนำวิธีใกล้เคียงข้อพิพาทมาใช้ทำให้คู่กรณีสามารถกำหนดความต้องการและหาแนวทางเพื่อให้ได้แนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดความพอใจทั้งสองฝ่ายได้โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ร้องและผู้ถูกร้องที่ยังมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันและยังรักษาบรรยากาศในการทำงานไม่ให้เกิดข้อขัดแย้งเพิ่มมากขึ้นหรือมีความไม่สบายใจระหว่างกันทั้งสองฝ่าย

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 กฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2555 และกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2555 แล้ว คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง คือ

1) ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาก่อนออกคำสั่งวินิจฉัย เป็นขั้นตอนหรือวิธีการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งจะเริ่มใช้อำนาจออกคำสั่งได้ด้วยตนเอง โดยในการออกคำสั่งวินิจฉัยนี้เป็นการออกคำสั่งของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ซึ่งในการพิจารณาออกคำสั่งของคณะกรรมการนั้นจะมีการแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่มีเพียงผู้ร้องและผู้ถูกร้องและอาจขอจากบุคคลภายนอกได้ก็ตาม แต่ไม่ได้มีการให้บุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครนั้นสามารถแสดงพยานหลักฐานที่ตนมีได้และไม่สามารถเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาดังกล่าวด้วยเช่นกัน เพราะกฎหมายถือว่ามิใช่คู่กรณี พร้อมทั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกำหนดประเด็นให้เพียงแต่คู่กรณีเข้าชี้แจง โต้แย้งเท่านั้นแต่มิได้ให้บุคคลอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบเข้าชี้แจงหรือโต้แย้งในประเด็นที่กำหนด ส่งผลกระทบต่อการออกคำสั่งหลังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครมีคำสั่งวินิจฉัยได้

2) ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ดุลพินิจของของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร เป็นปัญหาที่เกิดจากการคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครในการมีคำสั่งวินิจฉัย โดยบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับผลกระทบจากการที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครดังกล่าวนั้นมิใช่คู่กรณีในการออกคำสั่งวินิจฉัย แม้บุคคลดังกล่าวจะเป็นผู้เสียหายแต่ไม่ใช่คู่กรณีในเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์นี้ ทำให้เกิดปัญหาเมื่อมีการพิจารณามีคำสั่งวินิจฉัยในเรื่องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ โดยคำสั่งวินิจฉัยนั้นอาจส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นที่ไม่ได้เกี่ยวข้องหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ที่มีผลบังคับให้กรุงเทพมหานครหรือหน่วยงานของกรุงเทพมหานครต้องออกคำสั่งใหม่แทนคำสั่งเดิมเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครนั้นก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบและทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจะต้องยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองหรือยื่นเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์เข้ามาเป็นการเพิ่มการทำงาน

3) ปัญหาการไม่มีกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร กรณีเกิดจากการที่ผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชา จึงต้องมีการอุทธรณ์และร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 มีกระบวนการในดำเนินการพิจารณาล้ำกันกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองแต่มีระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่ยาวนานกว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ทั่วไปตามพระราชบัญญัติวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และถ้าหากผู้อุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร สามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองกลางจึงทำให้การพิจารณาในเรื่องดังกล่าวเกิดความล่าช้าเพิ่มขึ้น เพราะจะเห็นได้ว่าความยุติธรรมที่ล่าช้าคือการปฏิเสธความเป็นธรรม (Justice delayed justice denied)⁶ จึงเป็นปัญหาที่จะต้องมีการแก้ไข เพื่อให้การพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครสามารถพิจารณาได้รวดเร็วหรือไม่ต้องมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองเพื่อลดระยะเวลาในการอุทธรณ์และร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร โดยประเทศต่าง ๆ นั้นมีความพยายามที่จะหาวิธีการในการแก้ไขเพื่อช่วยให้กระบวนการพิจารณาให้มีความยุติธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้นได้รับความสะดวกรวดเร็วมายิ่งขึ้น

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาเกี่ยวกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ที่เป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครองของคณะกรรมการดังกล่าว โดยศึกษาจากแนวคิดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมใน สหราชอาณาจักร ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบพิทักษ์คุณธรรมในการบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพพร้อมทั้งศึกษาเกี่ยวกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของไทยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554

⁶ จาก “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองจากประสบการณ์ของฝรั่งเศส เยอรมัน และออสเตรเลียสู่ศาลปกครองไทย,” โดย นาดานา วสินดิถ, 2555 (กรกฎาคม-กันยายน), *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 12(1). น. 1. อ้างถึงใน *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 2), โดย จูฑิตาพัสว ทองมา, 2556, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

กฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2555 กฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2555 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงปัญหาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองและการไต่ถามเคลือบข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
3. เพื่อศึกษาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาแนวทางและวิเคราะห์ปัญหาเพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงข้อบกพร่องในบทบัญญัติหรือกฎเรื่องการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสม

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 เป็นหน่วยงานทางปกครองที่ทำหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ในการให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการของกรุงเทพมหานคร ในกรณีที่บุคคลเหล่านั้นเห็นตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งต่าง ๆ หรือมีความคับข้องใจในการปฏิบัติหน้าที่ โดยจะส่งผลกระทบต่อการทำงานได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพเพราะตามมาตรา 288 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมียกย่องพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล แต่ในปัจจุบันยังมีปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของกรุงเทพมหานคร ที่ยังมีปัญหาในเรื่องกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครก่อนมีคำสั่งวินิจฉัย รวมถึงการเพิกถอนคำสั่งของกรุงเทพมหานครตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พร้อมทั้งไม่มีการนำวิธีการไต่ถามเคลือบข้อพิพาทมาใช้ จึงได้ศึกษาปัญหาดังกล่าวจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของต่างประเทศ และคณะกรรมการพิทักษ์

ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือน เพื่อให้สามารถนำมาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความชัดเจนและเหมาะสมได้

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงหลักกฎหมายและทฤษฎีที่เกี่ยวกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 กฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2555 และกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2555 โดยทำการศึกษาจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ประเทศออสเตรเลีย และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นต้น เพื่อให้ชี้ให้เห็นถึงรูปแบบและลักษณะที่เหมาะสมของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเน้นการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ เอกสาร บทความ วิทยานิพนธ์ บทบัญญัติแห่งกฎหมายและสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ที่เกี่ยวข้องในการค้นคว้าของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองและการไต่สวนข้อพิพาทที่เกี่ยวกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
3. เพื่อให้ทราบถึงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อให้ทราบและวิเคราะห์ถึงปัญหาเพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงข้อบกพร่องในบทบัญญัติหรือกฎเรื่องการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสม