

บทที่ 4

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของไทย

การบริหารงานบุคคล นับเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการทางการบริหารไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานในองค์การภาครัฐหรือภาคเอกชนก็ตาม ในทางการบริหารถือว่าทรัพยากรบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดต่อประสิทธิภาพหรือผลสำเร็จของการปฏิบัติงาน ดังนั้นทำให้การบริหารงานบุคคลจะต้องมีการนำเรื่องวินัย การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์ของข้าราชการที่ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคล โดยต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นมา ซึ่งเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจสั่งการของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการสั่งงานของบุคคล เพื่อให้การพิจารณาเรื่องวินัย การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ของข้าราชการเป็นไปอย่างโปร่งใส และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของไทยได้ถูกจัดตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4.1 การบริหารงานบุคคลของประเทศไทย

การบริหารงานบุคคลเป็นส่วนสำคัญสำหรับกระบวนการทางการบริหารงานในองค์กรของรัฐหรือเอกชน ซึ่งในระบบราชการบุคลากร หมายถึง ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างที่มีอยู่เป็นจำนวนมากได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานราชการต่าง ๆ รวมถึงข้าราชการหรือพนักงานที่ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าข้าราชการและพนักงานของรัฐมีเป็นจำนวนมากและมีบทบาทที่สำคัญในการจัดให้บริการสาธารณะในแก่ประชาชนโดยความสำเร็จและมีประสิทธิภาพในการบริหารงานแผ่นดินจึงขึ้นอยู่กับคุณภาพการทำงานของข้าราชการสูงมาก

การบริหารงานบุคคลที่ใช้ในปัจจุบัน โดยทั่วไปจะใช้หลักของระบบสำคัญ 2 ระบบ คือ ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) และระบบคุณธรรม (Merit System) โดยที่ระบบอุปถัมภ์จะเป็นระบบดั้งเดิมที่ใช้สืบต่อกันมานานและเป็นระบบที่มีการใช้ควบคู่กันไปกับระบบคุณธรรม แต่ในระบบทั้งสองดังกล่าวมีความแตกต่างกันทางด้านหลักและวิธีปฏิบัติ ซึ่งอาจมีลักษณะงานบางอย่างที่ไม่อาจ

เลือกสรรบุคคลเข้าทำหน้าที่โดยอาศัยระบบคุณธรรมได้ เช่น ตำแหน่งทางการเมือง ตำแหน่งในองค์กรภาคเอกชนบางตำแหน่ง ซึ่งจะพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System)¹⁸² นับเป็นระบบดั้งเดิมไม่มีหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่บ่งชี้ชัดเจนแน่นอนเพียงแต่คาดคะเนกันว่าระบบนี้ใช้มาหลายพันปีแล้ว บางท่านกล่าวว่าแหล่งกำเนิดของระบบอุปถัมภ์คือ ประเทศจีนโบราณที่ใช้วิธีเลือกสรร โดยระบบสืบสายโลหิตหรือชกุงเอวองศา คณาญาติ โดยนำสิ่งของมาแลกเปลี่ยนกับตำแหน่งหรือการขายตำแหน่ง และการแต่งตั้งผู้ที่โปรดปรานเป็นพิเศษให้เข้ารับตำแหน่ง เป็นต้น การบริหารงานบุคคลที่ใช้ระบบอุปถัมภ์จะมีลักษณะที่สำคัญ ๆ พอสรุปได้ดังนี้

1. การพิจารณา สรรหา เลือกสรร การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่งมักจะไม่นำถึงความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์
2. ไม่เปิดโอกาสที่เท่าเทียมกันทั้งในด้านการเลือกสรรคนเข้าทำงานและโอกาสความก้าวหน้าของบุคลากรในหน่วยงาน
3. ไม่มีความมั่นคงในงานที่ทำ
4. คนงานหรือข้าราชการมุ่งทำงานให้ผู้มีอำนาจมากกว่าบริการประชาชน
5. แต่มักจะมีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในหน่วยงาน

ระบบอุปถัมภ์นี้ ถึงแม้ว่าจะเป็นที่เข้าใจกันว่าเป็นระบบที่มีความหมายในทางไม่ดี แต่ในการบริหารงานบุคคลบางตำแหน่งยังคงต้องยึดหลักและวิธีปฏิบัติของระบบนี้อยู่ อย่างเช่น ตำแหน่งที่ต้องรักษาความลับเป็นพิเศษ ตำแหน่งทางการเมืองทูตและตำแหน่งสำคัญ ๆ ทางการเมือง เป็นต้น

ระบบคุณธรรม (Merit System)¹⁸³ มีคำแปลในภาษาไทยอยู่หลายคำด้วยกัน เช่น ระบบคุณวุฒิ ระบบคุณความดี ระบบความรู้ความสามารถ หรือระบบคุณธรรม สรุปแล้วก็หมายถึงเรื่องเดียวกันคือ เรื่องของระบบการจัดการบริหารงานบุคคลที่เป็นธรรม “ระบบคุณธรรม” ในราชการเริ่มจากเดิมที่ประเทศต่าง ๆ มีหลักเกณฑ์ชัดเจนเกี่ยวกับการรับราชการ ตลอดจนการปกครอง บังคับบัญชาและการบริหารงานบุคคลอาศัยอำนาจ และหลักธรรมของผู้ปกครองประกอบกับจารีต

¹⁸² จาก การบริหารบุคคลภายในภาครัฐกิจ (น. 17-18), โดย ยุวดี ศรีธรรมรัฐ, 2541, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁸³ จาก ระบบคุณธรรม ใน การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย (น.99-100), โดย เพ็ญศรี วายวานนท์, อมร รักษาสัตย์ และ โสรัจ สุจริต (บ.ก.), 2514, กรุงเทพฯ: สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี.

ประเพณีเป็นหลักเกณฑ์ในการบังคับบัญชาและ โดยที่ผู้ปกครองแต่ละคนมีธรรมประจำใจ และ มาตรฐานที่ต่างกัน จึงทำให้แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของรัฐส่วนใหญ่เป็นไปในรูป ของการอุปถัมภ์ ถือพรรคพวก โดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคลอาศัยเหตุผลทางการเมือง ความไว้วางใจและความพอใจเป็นเกณฑ์ เมื่อผู้มีอำนาจปกครองยึดแนวทางปฏิบัติทำนองดังกล่าว และ มีการผลักดันเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาบริหารงานของรัฐให้เป็นไป เพื่อประโยชน์ของพรรคพวกของตน ซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อย ผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่จึงไม่มีโอกาสได้รับการพิจารณาคุ่มครอง เท่าที่ควร ดังนั้นประเทศต่าง ๆ จึงได้พยายามจัดระบบการบริหารบุคคลของรัฐให้เป็นไปตามระบบ คุณธรรม เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ การบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม จึงมีความมุ่ง หมายที่จะให้ข้าราชการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด เพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของรัฐในอันที่ จะจัดบริการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยส่วนร่วม

การบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม มีองค์ประกอบหลัก 4 ประการ ได้แก่ หลักความ เสมอภาค หลักความสามารถ หลักความมั่นคง และหลักความเป็นกลางในทางการเมือง¹⁸⁴

หลักความเสมอภาค (Equal of Opportunity) หมายถึง การให้โอกาสที่เท่าเทียมกันแก่บุคคล ทั้งในการเข้าสู่การเป็นข้าราชการและอยู่ในระหว่างการเป็นข้าราชการ ซึ่งเป็นแนวความคิดตามหลัก ประชาธิปไตยนั่นเอง ซึ่งในความหมายของการบริหารงานบุคคล ความเสมอภาค คือการให้สิทธิ แก่บุคคลอย่างเท่าเทียมกันที่จะได้รับการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ตามกระบวนการบริหารงานบุคคล เมื่อบุคคลเหล่านั้นมีคุณสมบัติที่เท่ากันตามเงื่อนไขของทางราชการ

หลักความสามารถ (Competence) หมายถึง การยึดถือความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญ ในการเลือกสรรให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ทั้งนี้โดยที่งานราชการเป็นงานของส่วนรวม ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ เงินเดือน และค่าตอบแทนต่าง ๆ ที่จะให้แก่ผู้ปฏิบัติงานเป็นเงินที่มาจากภาษีอากรของประชาชน ดังนั้นผู้ที่ทำงานให้รัฐจึงต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่และต้อง สามารถปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมได้ ทางราชการจึงต้องยึดถือความสามารถเป็นหลัก สำคัญในการที่จะเลือกผู้ใดมาทำงานให้แก่รัฐ ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคที่ให้ความ ยุติธรรมแก่บุคคลเมื่อสามารถพิสูจน์ได้ว่า ในความเสมอภาคของโอกาสนั้นบุคคลที่มีความสามารถ ดีที่สุดจะได้รับการพิจารณาเลือกสรรก่อน

¹⁸⁴ การ ใกล้เคียงข้อพิพาท ในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (น.7). เล่มเดิม.

หลักความมั่นคง (Security of Tenure) หมายถึง ความมั่นคงในการรับราชการเป็นอาชีพโดยจะไม่ถูกปลดออกหรือไล่ออกจากงานโดยปราศจากเหตุผล หลักการนี้มุ่งหมายที่จะให้บุคลากรเกิดความมั่นคงในอาชีพรับราชการ เพื่อที่จะได้ทุ่มเทกำลังกายและสติปัญญาให้กับงานในหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ ไม่คิดระแวงและเกรงกลัวต่อการสูญเสียอาชีพตราบใดที่ประพฤติดนตามกฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผนของทางราชการ

หลักความเป็นกลางในทางการเมือง (Political Neutrality) หมายถึง การที่ข้าราชการประจำจะต้องมีความเป็นกลางในทางการเมือง โดยจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มกำลังความสามารถ โดยไม่คำนึงถึงว่ารัฐบาลที่เข้ามามีอำนาจในการบริหารจะมีนโยบายทางการเมืองอย่างไร ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสม่ำเสมอในการปฏิบัติราชการ

การบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมมีคุณประโยชน์อยู่หลายประการ ได้แก่

- 1) เป็นการส่งเสริมเกียรติภูมิของข้าราชการหรืออาชีพรับราชการ ทำให้งานราชการได้รับความสนใจจากผู้มีความรู้ความสามารถสู่ระบบราชการก็จะได้คนดีเข้ามาทำงาน
- 2) สนับสนุนแนวความคิดและทางปฏิบัติตามระบบประชาธิปไตย โดยการเปิดโอกาสให้ผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมในการปฏิบัติงานของรัฐได้มีสิทธิโดยเท่าเทียมกันในการสอบแข่งขันเข้ารับราชการ มีส่วนที่จะทำคุณประโยชน์โดยการทำงานให้แก่ส่วนรวมโดยเสมอภาคกัน ไม่จำกัดอยู่เฉพาะในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง
- 3) ให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการเพื่อให้มีความมั่นคงในการรับราชการและมุ่งหน้าทำงานโดยใช้ความรู้ความสามารถให้เป็นประโยชน์อย่างเต็มที่ การบริหารของรัฐก็จะเป็นไปโดยสม่ำเสมอและมั่นคง และ
- 4) ส่งเสริมกำลังใจของข้าราชการให้ร่วมแรงร่วมใจกันปฏิบัติราชการให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เมื่อได้ตระหนักถึงความเป็นธรรมที่ตนได้รับในการปฏิบัติงานทั้งยังเป็นการจูงใจผู้ที่หย่อนความสามารถหรือได้เข้ามาปฏิบัติงานโดยอาศัยอิทธิพลใด ๆ จึงเป็นการไม่สนับสนุนผู้ที่มุ่งหวังประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวมอีกด้วย

โดยสรุปจึงกล่าวได้ว่า เป็นหน้าที่สำคัญที่หน่วยงานภาครัฐต้องใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารบุคคล แต่โดยที่ระบบราชการเป็นองค์การขนาดใหญ่เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมากต้องมีความเป็นมาตรฐานและเสมอภาค รัฐจะต้องมีองค์กรที่มาทำหน้าที่ดูแลในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจึงได้มีการกำหนดบทบาทนี้อยู่ในองค์การกลางบริหารงานบุคคลภาครัฐ

ดังนั้นกระบวนการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไป ประกอบด้วยกิจกรรมหลัก 3 ขั้นตอน และในแต่ละขั้นตอนมีกิจกรรมย่อยของขั้นตอนนั้น ๆ ดังต่อไปนี้คือ

1. การกำหนดความต้องการด้านบุคลากร เป็นกิจกรรมหลักขั้นต้นของการบริหารงานบุคคลที่จะต้องกำหนดความต้องการบุคลากรของหน่วยงานเป็นระยะ ๆ ไว้เป็นการล่วงหน้าตามความต้องการของหน่วยงานในลักษณะของกรอบอัตรากำลัง (Staffing Pattern) ซึ่งแสดงทั้งปริมาณคุณภาพของบุคลากรที่ต้องการตามลักษณะงานและตำแหน่งที่จำเป็นต้องกำหนดขึ้น รวมทั้งโครงสร้างของค่าตอบแทน เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ด้วย

2. การตอบสนองความต้องการด้านบุคลากร เมื่อกำหนดความต้องการบุคลากรเป็นกรอบอัตรากำลังไว้แล้ว การบริหารงานบุคคลจะต้องทำหน้าที่เสาะแสวงหาบุคลากรตามที่ต้องการโดยกระบวนการสรรหาเลือกสรร บรรจุแต่งตั้งที่เหมาะสมตามระบบคุณธรรม รวมทั้งการเตรียมบุคลากรใหม่เข้าสู่หน่วยงาน เช่น การจัดปฐมนิเทศ การมอบหมายงานและการจัดระบบนิเทศงานที่จะช่วยให้บุคลากรใหม่เข้าสู่หน่วยงานด้วยความราบรื่น สามารถปรับตัวได้เร็วและปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมายตั้งแต่แรก

3. การธำรงรักษาและพัฒนาบุคลากรและบริการ การที่บุคลากรของหน่วยงานจะปฏิบัติงานได้ดีมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องได้รับการธำรงรักษาและพัฒนาอยู่เสมอ การพัฒนาบุคลากรเป็นกิจกรรมสำคัญที่อาจกระทำ ทั้งเป็นรายบุคคลและกระทำเป็นกลุ่ม โดยการศึกษา อบรม การดูงาน การเข้าร่วมประชุมสัมมนาทั้งหน่วยงานจัดขึ้นเอง และส่งเข้าร่วม โครงการที่หน่วยงานอื่นจัดการบริหารงานบุคคลในขั้นตอนนี้ยังจำเป็นต้องจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่นอกเหนือจากการพัฒนาตัวบุคคลแล้ว การที่จะสามารถจัดหาบุคลากรที่ดีไว้ได้ หน่วยงานอาจจำเป็นต้องจัดให้มีสวัสดิการและบริการด้านสงเคราะห์ต่าง ๆ ให้เหมาะสมด้วย เช่น การลา การรักษาพยาบาล และบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น

4.1.1 ความหมายของการบริหารงานบุคคล

ในกระบวนการบริหารงานนั้น “คน” นับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการบริหารงานบุคคลคือมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติงานขององค์กรเพราะ “คน” หรือ “ทรัพยากรมนุษย์” เป็นผู้ก่อให้เกิดผลงานและนำความสำเร็จมาสู่องค์กรหรือหน่วยงาน ทั้งนี้เนื่องจากคนอาจจะนำองค์กรไปสู่ความล้มเหลวได้ถ้าผู้ปฏิบัติงานไม่ดี ไม่มีสมรรถภาพ ขาดความซื่อสัตย์สุจริตและไม่ประพฤติอยู่ในระเบียบวินัยแล้ว เป็นการยากที่การบริหารงานจะบรรลุผลดีตามความมุ่งหมาย ในทางกลับกันถ้าคนมีความประพฤติดี มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติ ปัญหาอื่น ๆ ก็แทบจะหมดไป ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าการบริหารงานบุคคลจึงมีความสำคัญมากต่อการบริหารงาน โดยต้องดูแลรักษาและบำรุงขวัญ กำลังใจข้าราชการให้สามารถปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี และให้ได้รับความเจริญก้าวหน้า

ในตำแหน่งอย่างเสมอภาค ซึ่งแนวคิดนี้สอดคล้องกับความหมายของการบริหารงานบุคคล¹⁸⁵ ดังนั้นได้มีนักวิชาการด้านการบริหารงานบุคคลให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้หลายความหมาย ดังนี้

เฟอริช เอ. ไน โกร (Felix A. Nigro) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลคือ ศิลปะในการเลือกสรรคนใหม่และใช้คนเก่า ในลักษณะที่จะให้ได้ผลงานและบริการจากการปฏิบัติงานของบุคคลเหล่านั้นทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ¹⁸⁶

พิกอร์และไมออร์ (Pigors and Myers) ได้ให้ความหมายของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ไว้ว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์คือ ศิลปะในการแสวงหาบุคลากร คัดเลือกบุคลากร พัฒนาและรักษาบุคลากรไว้ เพื่อที่จะสามารถใช้บุคคลเหล่านั้นทำงานให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้ปัจจัยการบริหารองค์กรอย่างประหยัดที่สุด¹⁸⁷

เพื่อให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระบบคุณธรรมดังกล่าวข้างต้นประเทศต่าง ๆ จึงได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อควบคุมและดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หน่วยงานสำคัญในการปฏิบัติตามระบบคุณธรรมนี้ ได้แก่ องค์กรกลางด้านการบริหารงานบุคคล (Central Personnel Organization) ซึ่งส่วนมากจะอยู่ในรูปของคณะกรรมการ ดังเช่น ประเทศไทยมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และนอกจากองค์กรกลางด้านการบริหารงานบุคคลแล้ว ส่วนราชการในระดับท้องถิ่นอย่างกรุงเทพมหานครมีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) เป็นผู้ดูแลพร้อมทั้งหน่วยงานของกรุงเทพมหานครจะมีผู้บังคับบัญชาโดยตรงตามสายการปฏิบัติงานมีส่วนร่วมรับผิดชอบอย่างสำคัญในการควบคุม และดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของระบบคุณธรรมด้วย โดยจะทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานในเรื่องนี้เพื่อให้ ปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวเดียวกันและยังทำหน้าที่ในการประสานงานและการตรวจสอบเพื่อให้เป็นไปตามเจตจำนงของระบบดังกล่าวอีกด้วย

ดังนั้นการบริหารงานบุคคล คือ เทคนิค และวิธีดำเนินการในการสรรหา การใช้ประโยชน์ การพัฒนา และการธำรงรักษาบุคลากรที่มีประโยชน์ไว้กับองค์กร เพื่อที่จะให้เขาเหล่านั้นปฏิบัติงานอย่างเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีประโยชน์ต่อองค์กรมากที่สุดนั่นเอง แต่โดยที่ “คน” เป็นสิ่งที่มีชีวิตจิตใจมีความรู้สึกนึกคิด และทัศนคติที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามสิ่งที่มากระทบ ไม่สามารถทำให้

¹⁸⁵ จาก *สถานภาพและบทบาทด้านพิทักษ์ระบบคุณธรรม ก.พ.* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 6) โดย วัชรนิ ตรีทอง, 2545, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

¹⁸⁶ *การบริหารบุคคลภายในภาครัฐกิจ* (น. 4-5). เล่มเดิม.

¹⁸⁷ จาก *ภาวะผู้นำและแรงจูงใจ* (น. 17), โดย ชงยุทธ เกษสาคร, 2541, กรุงเทพฯ: ศูนย์เอกสารและตำราสถาบันราชภัฏสวนดุสิต.

ทัศนคติและความรู้สึกนึกคิดของคนอยู่ในสภาพคงที่ได้ง่าย ซึ่งกลไกที่จะสามารถรักษาให้บุคลากรทำงานให้ประสบความสำเร็จขององค์กรเป็นเวลานานนั้นกลไกหนึ่งก็คือ การบริหารงานบุคคลโดยยึดถือตามระบบคุณธรรม¹⁸⁸

4.1.2 วิวัฒนาการของการบริหารงานบุคคลของรัฐ

การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนปัจจุบันได้สืบทอดและวิวัฒนาการมาจากการบริหารราชการในอดีตตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นต้นมา ควบคู่กับระบบราชการ ปรัชญา ค่านิยม หลักปฏิบัติ และวัฒนธรรมในการบริหารราชการ และการเป็นข้าราชการในสมัยก่อนได้ส่งผลมาสู่การบริหารงานบุคคลในปัจจุบันหลายประการ การเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งมักสืบเนื่องจากการปฏิรูประบบราชการและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นสำคัญ

ความเป็นมาของ “ระบบคุณธรรม” ในราชการ เริ่มจากเดิมที่ประเทศต่าง ๆ มีหลักเกณฑ์ชัดเจนเกี่ยวกับการรับราชการ ตลอดจนการปกครองบังคับบัญชาและการบริหารงานบุคคลอาศัยอำนาจและหลักธรรมของผู้ปกครองประกอบกับจารีตประเพณีเป็นหลักเกณฑ์ในการบังคับบัญชาและโดยที่ผู้ปกครองแต่ละคนมีธรรมประจำใจ และมาตรฐานที่ต่างกัน จึงทำให้แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของรัฐส่วนใหญ่เป็นไปในรูปของการอุปถัมภ์ ถือพรรดพวก โดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคลอาศัยเหตุผลทางการเมือง ความไว้วางใจและความพอใจเป็นเกณฑ์ เมื่อผู้มีอำนาจปกครองยึดแนวทางปฏิบัติทำนองดังกล่าว และมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาบริหารงานของรัฐให้เป็นที่ไป เพื่อประโยชน์ของพรรคพวกของตนซึ่งเป็นคนกลุ่มน้อย ผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่จึงไม่มีโอกาสได้รับการพิจารณาคุ้มครองเท่าที่ควร ดังนั้นประเทศต่าง ๆ จึงได้พยายามจัดระบบการบริหารบุคคลของรัฐให้เป็นที่ไปตามระบบคุณธรรม เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

การบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม จึงมีความมุ่งหมายที่จะให้ข้าราชการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด เพื่อบรรลุถึงวัตถุประสงค์ของรัฐในอันที่จะจัดบริการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยส่วนร่วม การบริหารงานบุคคลมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ การได้มาซึ่งบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ เหมาะสมตามความต้องการของหน่วยงาน โดยหน่วยงานสามารถจงใจธำรงรักษาและพัฒนาให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ พึงพอใจที่จะอยู่ปฏิบัติงานกับหน่วยงานนานที่สุดเท่าที่หน่วยงานต้องการ ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานสามารถกระทำการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและ

¹⁸⁸ สถานภาพและบทบาทด้านพิทักษ์ระบบคุณธรรม ก.พ. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษาด้านบริหารการศึกษาระดับปริญญาโท) (น. 6). เล่มเดิม.

ประสิทธิผลตามความมุ่งหมายของหน่วยงาน การบริหารงานบุคคลจึงมีภารกิจสำคัญ คือการสรรหา การธำรงรักษาและการพัฒนาบุคลากร เพื่อให้หน่วยงานสามารถจูงใจผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ตามความต้องการเข้ามาปฏิบัติงานได้เพียงพอทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ เพิ่มพูนสมรรถภาพการทำงาน ของบุคลากรควบคู่กันไป เสริมสร้างบรรยากาศในการทำงาน สัมพันธภาพระหว่างบุคลากร สิทธิประโยชน์เกื้อกูลและสวัสดิการที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีขวัญและกำลังใจในการทำงาน จะได้อุทิศตนให้กับหน่วยงานได้เต็มที่ รวมทั้งมีความภาคภูมิใจและผูกพันกับหน่วยงาน งานของการบริหารงานบุคคลจึงเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคลเพื่อผลของงาน

ในระบบราชการ ข้าราชการพลเรือนถือเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนงานราชการให้ดำเนินไปตามวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพ ในระบบราชการจึงมีจำเป็นระบบการบริหารงานงานบุคคลมาช่วยในการบริหารจัดการและทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ให้กับข้าราชการพลเรือนและหน่วยงานราชการนั้นให้สามารถอยู่ร่วมกัน ได้อย่างมีสมดุลและเกื้อกูลกันภายใต้การปฏิบัติราชการเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ ดังนั้น ในระบบบริหารงานบุคคลจึงต้องมีการพัฒนาอยู่เสมอเพื่อให้สอดคล้องกับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งถือเป็นหลักประกันแก่ข้าราชการพลเรือนว่าจะได้รับความมั่นคงและเป็นธรรมในการประกอบอาชีพของตนเองนั้นด้วยในกรณีนี้จึงจะได้ศึกษาถึงวิวัฒนาการและหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งประกอบไปด้วยหลักประกันของข้าราชการพลเรือน วิวัฒนาการเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ระบบราชการพลเรือนของไทยปัจจุบัน ตั้งอยู่บนรากฐานของหลักคุณธรรมซึ่งเป็นผลของการปฏิรูประบบราชการเมื่อ พ.ศ. 2471 เป็นจุดเริ่มต้นแรกของการใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล โดยถือว่าการเข้ารับราชการเป็นสิทธิของประชาชนทุกคนตามหลักความเสมอภาคในโอกาส ข้าราชการทุกคนจะได้รับเงินเดือนตามบัญชีเงินเดือนกลาง โดยมีการจัดระเบียบบริหารงานบุคคลของราชการอย่างเป็นระบบ และเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรมซึ่งปรากฏตามพระราชปราชญ์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ในการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ความว่า

“โดยที่มีพระราชประสงค์จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือน ให้เป็นไปในทางเลือกสรรผู้มีความรู้ และความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่กังวลด้วยการแสวงหาผลประโยชน์ทางอื่น

ส่วนฝ่ายข้าราชการได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากความสละพร้อมด้วยข้าราชการซึ่งมีความสามารถ และรอบรู้ในวิถีและอุบายของราชการ กับทั้งหน้าที่และวินัยอันตนพึงรักษาเป็นนิตยการ”¹⁸⁹

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนมีลักษณะเป็นข้าราชการประจำ โดยให้หลักประกันความมั่นคงในราชการที่มีการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการ ทั้งนี้ได้ยึดถือเกณฑ์ ความรู้ความสามารถ และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือน

อย่างไรก็ตามการทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในเรื่องเกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนของ ก.พ. ในช่วงต้นนั้น จะเป็นการควบคุมการบริหารงานบุคคลเฉพาะข้าราชการฝ่ายพลเรือน ซึ่งหมายถึงข้าราชการที่ไม่ใช่ฝ่ายทหาร อันได้แก่บุคคลที่รับราชการในกระทรวงทบวง กรมฝ่ายพลเรือน มีทั้งราชการการเมือง ซึ่งได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และเลขาธิการรัฐมนตรี เป็นต้น และข้าราชการประจำซึ่งมีระบบบริหารงานบุคคลคล้ายคลึงกัน คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ ข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ตำรวจ ครู ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการตุลาการของกระทรวงยุติธรรมและของกรมอัยการ และโดยที่ ก.พ. ได้กำกับ การดูแลบริหารงานบุคคลของราชการประเภทต่าง ๆ ซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน จึงมีลักษณะเป็นการรวมอำนาจ (Centralization)¹⁹⁰

เมื่อต่อมาขอบเขตอำนาจของหน้าที่บริหารงานบุคคลกว้างมากขึ้น การรวมอำนาจการบริหารงานบุคคลที่อยู่ในศูนย์กลางย่อมเป็นไปได้ จึงจำเป็นต้องจัดให้มีองค์กรแห่งอำนาจลดหลั่นกันไป เพื่อการจัดการบริหารงานบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพและทันเหตุการณ์ ประกอบความคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจมีอิทธิพลต่อการบริหารงานบุคคลมากขึ้นจึงเกิดการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลขององค์กรกลาง โดยกระจายออกไปตามประเภทของข้าราชการ เช่น ก.ม., ก.ค., ก.ตร. เป็นต้น และกระจายตามลักษณะการบริหารงาน (ส่วนท้องถิ่นและที่มีรูปแบบการปกครองแบบพิเศษ) เช่น ก.ก. , ก.ท. , ก.สภ. เป็นต้น พ.ศ. 2507 ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยได้แยกตัวออกจาก ก.พ. โดยมี ก.ม. ทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยต่างหากจาก ก.พ. ซึ่งการแยกตัวของ ก.ม. นั้น ปรากฏเหตุผลในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ

¹⁸⁹ คำปรารภในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471.

¹⁹⁰ โครงการปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และการร้องทุกข์ เจ้าหน้าที่รัฐ เล่ม 1 (น. 6-11). เล่มเดิม.

พลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ว่าเพื่อให้การบริหารงานบุคคลของราชการและลูกจ้างในมหาวิทยาลัยทุกแห่งเป็นไปอย่างเดียวกัน

ยุคก่อนการปฏิรูประบบราชการ สมัยนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย (พ.ศ. 2535-2542) ในยุคนี้แม้จะไม่มีภาระจ่ายอำนาจการบริหารงานบุคคลขององค์กรที่วางขึ้นใหม่ต่างหากจาก ก.พ. ก็ตาม ก.พ. ก็ยังคงทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการพลเรือน โดยเฉพาะบทบาทหน้าที่ในฐานะผู้กำหนดระเบียบในการบริหารงานบุคคลและมีบทบาทหน้าที่ในการดูแลบังคับให้ เป็นไปตามกฎหมาย และระบบการบริหารงานบุคคล นอกจากนี้ยังมีบทบาทในฐานะที่ปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลอีกด้วย ซึ่งบทบาทของ ก.พ. ดังกล่าวได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งใช้บังคับอยู่และปัจจุบันได้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้มีความสอดคล้องกับสภาพปัจจุบันและรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในเรื่องของการบริหารงานบุคคลให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรมขึ้น¹⁹¹

หลักการสำคัญของการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณภาพ (Merit System) เป็นหลักการสำคัญของการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน หมายความว่า การบริหารงานบุคคลเพื่อตอบสนองความต้องการบุคลากรของหน่วยงาน โดยการสร้างสิ่งจูงใจและตอบสนองความต้องการของหน่วยงาน เพื่อให้หน่วยงานได้ประโยชน์สูงสุด ประหยัด และข้าราชการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐในการเอื้ออำนวยบริการเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยแบ่งออกเป็น 5 หลักการสำคัญ ได้แก่ 1. การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรมและประโยชน์ของทางราชการ 2. การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กร และลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม 3. การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการ ต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังเกตพรรคการเมือง มาประกอบการพิจารณามีได้ 4. การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ และ 5. การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

¹⁹¹ แหล่งเดิม.

ปัจจุบันการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการด้านการให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการเกี่ยวกับการสั่งการของผู้บังคับบัญชา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ และการสั่งการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น การแต่งตั้ง การย้าย การเลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นต้นนั้น ได้มีมาตรการของฝ่ายบริหารในการควบคุมและกำกับการใช้ดุลพินิจดังกล่าว ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม ซึ่งมาตรการนี้ คือ “กระบวนการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจ” และฝ่ายบริหารที่กล่าวถึงนี้ได้แก่ บุคคล คณะบุคคลหรือองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ในการบริหาร รวมทั้งฝ่ายตุลาการ ซึ่งได้แก่องค์กรทางศาลด้วย จึงทำให้การบริงงานบุคคลของกรุงเทพมหานครมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 โดยนอกจากคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) แล้วมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครขึ้น

4.1.3 การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

การที่รัฐได้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นทำให้บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับคุณภาพและปริมาณของบุคลากรที่มาปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีฐานะเป็นองค์กรภาครัฐ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นก็มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งระบบการบริหารงานบุคคลในภาครัฐได้อยู่ภายใต้กรอบแนวคิดการบริหารจัดการที่ดีและระบบคุณธรรมซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้¹⁹²

การบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ให้คำแปลว่า ธรรมาภิบาล และราชบัณฑิตยสถานแห่งประเทศไทยได้กำหนดให้ใช้ Good Governance ในภาษาไทยที่แปลว่า การปกครองที่ดี

โดยสรุปตามนัยความหมาย Good Governance ในวิชาการทางรัฐศาสตร์จึงหมายถึงการบริหารงานโดยประชารัฐ ที่มีการส่งเสริมให้มีการเชื่อมโยงเป็นพหุภาคี และประสานการสนับสนุน

¹⁹² จาก การพัฒนาเครื่องชี้วัดสำหรับการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (น. 36-39), โดย บุญศรี พรหมมาพันธุ์ และคณะ, 2547, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ในการจัดสรรและบริหารจัดการทรัพยากร เพื่อตอบสนองความต้องการและปัญหาของประชาชนด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน และความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนที่มีต่อประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ โปร่งใส เสมอภาคและเป็นธรรม

ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจของตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

4. หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็น การได้สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

5. หลักความรับผิดชอบต่อสังคม ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมโดยณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่าและคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

4.1.4 รูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน ถ้าพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พบว่าได้กำหนดรูปแบบการบริหารออกเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลและการปกครองรูปแบบพิเศษ เช่น กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ ได้มีการพัฒนาขึ้นมาเป็นลำดับ โดยมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ส่วน คือ ส่วนที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และส่วนที่ทำหน้าที่ด้านการบริหาร โดยจะมีกลุ่มบุคคลรับผิดชอบปฏิบัติงานในองค์กร สนับสนุนให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย บุคลากรเหล่านี้จะมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามกฎหมาย การจัดตั้งองค์กร เช่น ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล เป็นต้น

พัฒนาการของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รูปแบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ จะมีองค์ประกอบเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นสภาและส่วนที่ทำหน้าที่บริหาร โดยจะมีกลุ่มบุคคลทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานทั้งสองส่วน ให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะประกอบไปด้วยข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้าง ซึ่งการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น โดยมีองค์กรในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนได้โดยตรง ทั้งนี้ให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาคุณธรรมให้มีทิศทางที่เหมาะสมและเป็นธรรม ดังนี้

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยมีโครงสร้างในลักษณะไตรภาคี ประกอบด้วยกรรมการ โดยตำแหน่ง ได้แก่ หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดเป็น 3 ระดับ¹⁹³ คือ

1. คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) โดย ก.ถ. มีอำนาจหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับ

¹⁹³ จาก *ร่วมคิด ร่วมปฏิรูป การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น*: เอกสารวิชาการลำดับที่ 49 (น.4), โดย อรทัย ก๊กผล และนางสาวสุมาลย์ ชวนา, 2550, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

การบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมให้มีการศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น การให้คำปรึกษา คำแนะนำ และพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹⁹⁴ ซึ่งในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้มีขึ้น เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น และประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมและสามารถรองรับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นได้โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 33 ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมตลอดถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

(2) กำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น

(3) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกตามมาตรา 16 วรรคสาม มาตรา 24 วรรคสาม และมาตรา 26 วรรคสาม

(4) ส่งเสริมให้มีการศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

¹⁹⁴ สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2556, จาก http://www.google.co.th/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=6&ved=0CE8QFjAF&url=http%3A%2F%2Fwww.polsci-law.buu.ac.th%2Ftechnic%2Fdownload.php%3Fstock_doc_id%3D45&ei=gg8dU-yIL6u9iAeczYHQBw&usq=AFQjCNFqUPqBp9xLiA_OgzdbB8RuivJunQ&sig2=AR_he0FpKfsluWZWXYfw

(5) ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) ประสานงานกับคณะรัฐมนตรีหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ คณะกรรมการกลาง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ

(7) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

2. คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น มีจำนวน 3 คณะกรรมการ โดยจำแนกตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล

3. คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด มีจำนวน 4 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลในแต่ละจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในจังหวัดนั้น ให้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางกำหนด

ส่วนการบริหารงานบุคคลในกรุงเทพมหานคร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ตามมาตรา 27 และ 29 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กำหนดให้การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร และสำหรับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกฏนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร

4.2 ความเป็นมาของการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

หลักการสำคัญของการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณภาพ (Merit System) เป็นหลักการสำคัญของการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน หมายความว่า การบริหารงานบุคคลเพื่อตอบสนอง

ความต้องการบุคลากรของหน่วยงานโดยการสร้างสิ่งจูงใจและตอบสนองความต้องการของหน่วยงาน เพื่อให้หน่วยงานได้ประโยชน์สูงสุด ประหยัด และข้าราชการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐในการเอื้ออำนวยบริการเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยแบ่งออกเป็น 5 หลักการสำคัญ ได้แก่¹⁹⁵

- (1) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ
- (2) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม
- (3) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่งและการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการ ต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพและความประพฤติและจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังเกตพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้
- (4) การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ และ
- (5) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

การจัดองค์กรของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นหลักประกันความเป็นมืออาชีพ และหลักความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจเป็นปรัชญาสำคัญของการทำหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หลักการดังกล่าวจึงส่งผลต่อรูปแบบ โครงสร้าง และการจัดองค์กรของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอย่างมาก หลักการประกันความเป็นมืออาชีพเป็นหลักการที่เรียกร้องให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้นเป็นองค์กรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเนื้อหาในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ส่วนหลักความเป็นอิสระของการใช้ดุลพินิจนั้นเป็นหลักการซึ่งเรียกร้องให้การทำหน้าที่ของกรรมการมีความเป็นอิสระ ปราศจากการสั่งการ หรือควบคุม หรือแทรกแซงจากอำนาจของฝ่ายบริหาร รูปแบบการจัดองค์กรของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้หลักการดังกล่าวเกิดผลขึ้นได้ บทบัญญัติในมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ในรูปของ “คณะกรรมการ” ซึ่งประกอบไปด้วยกรรมการจำนวน 7 คน เป็นคณะกรรมการที่ทำงานเต็มเวลา โดยมีเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและ

¹⁹⁵ โครงการปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และการร้องทุกข์ เจ้าหน้าที่รัฐ เล่ม 1 (น.1-2). เล่มเดิม.

เลขานุการซึ่งในพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้มีหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการได้มา ซึ่งกรรมการองค์ประกอบ การดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมด้วย

4.2.1 เหตุผลและความเป็นมาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

หลักการสำคัญของการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณภาพ (Merit System) เป็นหลักการสำคัญของการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน หมายความว่า การบริหารงานบุคคลเพื่อตอบสนองความต้องการบุคลากรของหน่วยงาน โดยการสร้างสิ่งจูงใจและตอบสนองความต้องการของหน่วยงาน เพื่อให้หน่วยงานได้ประโยชน์สูงสุด ประหยัด และข้าราชการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐในการเอื้ออำนวยบริการเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยแบ่งออกเป็น 5 หลักการสำคัญ ได้แก่ 1. การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรมและประโยชน์ของทางราชการ 2. การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม 3. การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการ ต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังเกตพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้ 4. การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ และ 5. การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง¹⁹⁶

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมถือเป็นหลักประกันความเป็นมืออาชีพและหลักความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจเป็นปรัชญาสำคัญของการทำหน้าที่ของ ก.พ.ค. หลักการดังกล่าวจึงส่งผลต่อรูปแบบ โครงสร้างและการจัดองค์กรของ ก.พ.ค. อย่างมาก หลักการประกันความเป็นมืออาชีพ เป็นหลักการที่เรียกร้องให้ ก.พ.ค. นั้นเป็นองค์กรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเนื้อหาในอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ส่วนหลักความเป็นอิสระของการใช้ดุลพินิจนั้น เป็นหลักการซึ่งเรียกร้องให้การทำหน้าที่ของกรรมการมีความเป็นอิสระ ปราศจากการสั่งการ หรือควบคุม หรือแทรกแซงจากอำนาจของฝ่ายบริหาร รูปแบบการจัดองค์กรของ ก.พ.ค. จึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้หลักการ

¹⁹⁶ สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2556, จาก http://www.google.co.th/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=0CDsQFjAE&url=http%3A%2F%2Fwww.acfs.go.th%2Fdocumentfile%2Ffacfs_23-06-54-02.pdf&ei=VZ2mU_-VJsuyuATy8YLwCw&usq=AFQjCNEykLk5BcPkUn7sMv7O3UVWiXu32Q&sig2=IoIQQoD48w2aovGgxJAazg&bvm=bv.69411363,d.c2E

ดังกล่าวเกิดผลขึ้นได้ บทบัญญัติในมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้กำหนดให้มี ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรที่อยู่ในรูปของ “คณะกรรมการ” ซึ่งประกอบไปด้วย กรรมการจำนวน 7 คน เป็นคณะกรรมการที่ทำงานเต็มเวลา โดยมีเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและ เลขานุการซึ่งในพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้มีหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการได้มาซึ่งกรรมการ องค์ประกอบ การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมด้วย

4.2.2 สถานะของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็น คณะกรรมการหรือบุคคล ซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล เจ้าหน้าที่ของรัฐตาม คำนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแยกกลุ่มบุคคลหรือบุคคลที่มีลักษณะของการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะ ออกมาจากคณะบุคคลหรือบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ โดย กลุ่มบุคคลหรือบุคคลตาม (2) ของคำนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” นี้อาจแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ 1) คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ตัดสินหรือ ชี้ขาดข้อพิพาท 2) คณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการ ออกกฎ คำสั่งหรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ 3) บุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่งหรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการต่าง ๆ ที่กฎหมายจัดตั้งขึ้นนั้นอาจมีได้ 2 ลักษณะ ได้แก่

ลักษณะแรกคือ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครอง ซึ่งโดยมากมักมีงานในหน้าที่ 4 ประเภท ได้แก่ การกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ(คณะกรรมการนโยบาย) การเสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำต่อฝ่ายบริหาร (คณะกรรมการที่ปรึกษา) การวางแผนนโยบายและบริหาร (คณะกรรมการบริหาร) และการดำเนินการต่าง ๆ ในทางปกครอง เช่น การออกกฎเกณฑ์หรือคำสั่งทาง ปกครอง (คณะกรรมการปฏิบัติการ)

อีกลักษณะหนึ่งคือ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ ตามกฎหมายหรือที่เรียกว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

สำหรับความหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามว่า “คณะกรรมการวินิจฉัย ข้อพิพาท หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณา สำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย” โดยสามารถแยกองค์ประกอบของ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ 3 ประการ คือ

1. เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย

คณะกรรมการใดที่จะถือว่าเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท จะต้องเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายที่มีศักดิ์ไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติ และมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้ระบบการบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร เช่น ฝ่ายบริหารไม่สามารถสั่งการ โดยตรงให้คณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง รวมไปถึงการพิจารณาให้ความดีความชอบหรือลงโทษทางวินัย เป็นต้น ถึงแม้ว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะถือเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร หรือมีเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารเข้าร่วมเป็นประธานหรือกรรมการ แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารดังกล่าวไม่มีอำนาจบังคับบัญชาคณะกรรมการได้โดยตรง¹⁹⁷

2. มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งโดยทั่วไปได้แก่ คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ชั้นต้น เป็นข้อพิจารณาที่เกี่ยวกับลักษณะของการใช้อำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมาย ซึ่งจะต้องเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจในการ “วินิจฉัยข้อพิพาท” และเมื่อวินิจฉัยแล้วก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทถือเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการวินิจฉัยของพิพาทเช่นเดียวกับศาล ซึ่งการใช้อำนาจในลักษณะนี้ของฝ่ายปกครองถือได้ว่าเป็น “นิติกรรมทางตุลาการ” จึงมีความแตกต่างจากการใช้อำนาจสั่งการในทางปกครอง¹⁹⁸

3. มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศไทยมีการจัดโครงสร้างองค์กรในลักษณะของการเป็นองค์กร “กึ่งตุลาการ” และพิจารณาข้อพิพาทที่มีลักษณะ “เฉพาะด้าน” ของกิจการในทางปกครอง โดยส่วนใหญ่จะประกอบไปด้วยข้าราชการประจำ (หรือผู้แทนรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง) เป็นกรรมการ โดยตำแหน่งและมีกรรมการที่แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่พิจารณา โดยทั่วไปเป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ทางปกครอง และเมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีคำวินิจฉัยแล้ว จะไม่มีการอุทธรณ์ไปยังองค์กรในฝ่ายปกครองอีก โดยกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะบัญญัติให้คำวินิจฉัยดังกล่าว

¹⁹⁷ จาก “หลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย (นิติบัญญัติ-บริหาร-ตุลาการ) กับ การจัดองค์กรของรัฐ,” บทบรรณาธิการ, 2526 (สิงหาคม), *วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 2*, น. 29.

¹⁹⁸ จาก *ปัญหาสถานะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในฐานะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 58), โดย วชิระ ปากดีสี, 2554, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

“เป็นที่สุด” ซึ่งหมายถึง “เป็นที่สุดในฝ่ายบริหาร” ผู้ที่จะโต้แย้งคำวินิจฉัยดังกล่าวสามารถนำข้อโต้แย้งนั้นขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลได้ทันที ไม่ต้องอุทธรณ์ไปยังองค์กรภายในของฝ่ายปกครองอีก¹⁹⁹

คณะกรรมการดังกล่าวนี้มีหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทอาจมีบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ด้านอื่น ๆ ควบคู่กันไปด้วย เช่น การออกกฎระเบียบต่าง ๆ การบริหารหน่วยงานซึ่งอาจมีทั้งการสั่งการ การอนุมัติ อนุญาต สั่งให้ปฏิบัติการหรือเป็นผู้ปฏิบัติการเองตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น ซึ่งถือการดำเนินการดังกล่าวว่าเป็นการสั่งการทางบริหารมิใช่การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ดังนั้น การปฏิบัติงานตามบทบาทหรืออำนาจหน้าที่ด้านอื่น ๆ ของคณะกรรมการจึงย่อมไม่ใช่อำนาจกระทำในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในความหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท แต่อาจจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในความหมายอื่นได้ โดยอาจเป็นคณะบุคคล ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นคณะกรรมการที่มีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมถือได้ว่าเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติเฉพาะอื่น ๆ เพราะเป็นคณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล คณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่งหรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล เป็นรูปแบบขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ (อำนาจฝ่ายเดียว) ที่เป็นองค์กรกลุ่ม โดยมีกฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในส่วนราชการเป็นกรรมการ (ยกเว้นหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินการทางปกครอง) และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งรวมทั้งการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล คณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลนี้ จะมีความหมายกว้างรวมทั้งคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ออกกฎ คำสั่งทางปกครองชั้นต้น ไปจนถึงคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งทางปกครองชั้นต้น ดังนั้นคณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่งหรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลจึงรวมถึงคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทด้วยเพราะคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทก็เป็นคณะกรรมการที่มีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลด้วยเช่นกัน และรวมไปถึงคณะกรรมการต่าง ๆ ที่มีกฎหมายให้อำนาจกระทำการดังกล่าว

¹⁹⁹ แหล่งเดิม. (น. 64-66).

4.3 ภารกิจหลัก โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของไทย

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. คือคณะกรรมการที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีหน้าที่เสนอแนะหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในราชการ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์ และการคุ้มครองระบบคุณธรรม รวมไปถึงการออก กฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตามแนวทางที่กฎหมายกำหนด ก.พ.ค. จะทำให้ที่ในลักษณะองค์กรกึ่งตุลาการ ที่ดูแลการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ ร้องทุกข์ของข้าราชการ เป็นองค์กรพิทักษ์คุณธรรมด่านสุดท้ายของฝ่ายบริหาร

4.3.1 ภารกิจหลักของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของไทย

หลักประกันตามระบบคุณธรรมเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานที่ให้ความคุ้มครองและความเป็นธรรมแก่บุคคลที่ประกอบอาชีพเป็นข้าราชการ หลักของระบบคุณธรรมมีหลักการที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่²⁰⁰

(ก) หลักความเสมอภาค (Equality of Opportunity) คือ การเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปที่มีคุณสมบัติตรงตามประกาศเข้าสอบแข่งขัน เพื่อทำการคัดเลือกโดยเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งชั้นวรรณะ ศาสนา เพศ แต่อย่างใด และกำหนดแนวทางในการพิจารณาจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติงาน โดยการปฏิบัติงานชนิดเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันจะได้รับค่าตอบแทนเท่าเทียมกัน

(ข) หลักความสามารถ (Competence) เป็นหลักในการพิจารณาความรู้ ความสามารถของผู้ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ โดยการคัดเลือกและสรรหาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งให้เข้ามารับราชการ และสนับสนุนให้มีการเลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่งตามความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อความก้าวหน้าต่อไป

(ค) หลักความมั่นคง (Security of Tenure) เป็นหลักประกันความมั่นคงแก่ข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการมีขวัญและกำลังใจที่ดี และตราบไคที่ข้าราชการยังมีความรู้ ความสามารถปฏิบัติราชการเป็นประโยชน์ต่อชาติ ก็จะไม่ถูกให้ออกจากราชการ ไม่ว่าจะเหตุผลส่วนตัวหรือเหตุผลทางการเมือง นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับเวลาการปฏิบัติราชการ การเกษียณอายุราชการและสวัสดิการต่าง ๆ เพื่อให้ข้าราชการมีความมั่นคงและมั่นใจในการประกอบอาชีพ

²⁰⁰ จาก *วิวัฒนาการของระบบราชการไทย* (น.10), โดย เกศินี หงสนันท์ (ม.ป.ป.). อ้างถึงใน *การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือน* (น. 16-17), โดย สุรชาติพย์ นาคาบดี, 2536, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

(ง) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติงานโดยไม่ต้องกังวลถึงอำนาจทางการเมืองที่จะเข้าแทรกแซง และป้องกันการใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง

สำหรับหลักการในการคุ้มครองระบบคุณธรรมของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองสิทธิของบุคคลไว้ใน มาตรา 58²⁰¹ ซึ่งกำหนดให้บุคคลมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติราชการทางปกครองแล้วส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน โดยการกระทำนั้นต้องอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การดำเนินการต้องเป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ทางราชการและให้ความคุ้มครองรักษาความเป็นธรรมแก่ข้าราชการได้แก่²⁰²

1. หลักความเป็นมืออาชีพ คือ กรรมการ ก.พ.ค. ต้องทำงานเต็มเวลา มีความรู้และประสบการณ์ในการทำงานเสมือนเช่นตุลาการศาลปกครอง
2. หลักความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการดุลพินิจ เนื่องจากคณะกรรมการคัดเลือก ก.พ.ค. ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเป็นกลางและไม่ข้องเกี่ยวกับฝ่ายการเมืองกรรมการ ก.พ.ค. จึงมีความเป็นกลางและมีอิสระในการใช้ดุลพินิจ ทำให้วินิจฉัยได้อย่างเป็นธรรม
3. หลักการรับฟังความทั้งของฝ่าย คือเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งคัดค้านการนำเสนอหรือกล่าวอ้างของอีกฝ่ายเสมอ เพื่อให้ความเป็นธรรมตามหลัก Both sides must be heard
4. หลักประกันความเป็นธรรม คือ การกำหนดระยะเวลา ในการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน สามารถขอขยายได้ไม่เกินสองครั้ง แต่แต่ละครั้งต้องไม่เกิน 60 วัน รวมแล้วไม่เกิน 240 วัน อันเป็นการรับรองไม่ให้ผิดหลักที่ว่า Justice delayed is justice denied²⁰³

²⁰¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 58 บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน

²⁰² การไต่ถ้อยคำข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (น. 37-38). เล่มเดิม.

²⁰³ รายงานการติดตามการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. (น.6), โดย สำนักงานข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.), 2554 (กันยายน).

หลักประกันตามระบบกฎหมายสำหรับหลักประกันความมั่นคงและความเป็นธรรมในสถานภาพของข้าราชการพลเรือน เพื่อให้ข้าราชการมีความมั่นใจในการปฏิบัติราชการว่าจะไม่ถูกกีดกัน แกล้ง หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือถูกสั่งลงโทษโดยไม่ชอบธรรมนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักประกันตามกฎหมายแก่ข้าราชการพลเรือน ดังนี้

(ก) การอุทธรณ์ (Appeal) เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม (Justice Process) ในกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ มีทางร้องขอรับความยุติธรรมจากการพิจารณาโดยองค์กรเหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีวัตถุประสงค์และเหตุแห่งการอุทธรณ์ คือ เพื่อให้ผู้ถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้แก่ 1) ภาคทัณฑ์ 2) ตัดเงินเดือน 3) ลดเงินเดือน 4) ปลดออก และ 5) ไล่ออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ²⁰⁴ ซึ่งได้แก่²⁰⁵

(1) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้ โดยสม่ำเสมอ

(2) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดขาดคุณสมบัติทั่วไปตามมาตรา 36 ก. (1) หรือ (3) หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 36 ข. (1) (3) (6) หรือ (7)

(3) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ

(4) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

(5) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 93 และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังเพื่อลงโทษตามมาตรา 97 วรรคหนึ่ง แต่มีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

²⁰⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 88.

²⁰⁵ การไต่สวนข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 8-12). เล่มเดิม.

(6) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาลซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก²⁰⁶

²⁰⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 110 ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุตกแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ
 (2) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดสมัครไปปฏิบัติงานใด ๆ ตามความประสงค์ของทางราชการ
 (3) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดขาดคุณสมบัติทั่วไปตามมาตรา 36 ก. (1) หรือ (3) หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 36 ข. (1) (3) (6) หรือ (7)

(4) เมื่อทางราชการเลิกหรือยุบหน่วยงานหรือตำแหน่งที่ข้าราชการพลเรือนสามัญปฏิบัติหน้าที่หรือดำรงอยู่ สำหรับผู้ที่ออกจากราชการในกรณีนี้ให้ได้รับเงินชดเชยตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนดด้วย

(5) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ

(6) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

(7) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 93 และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษตามมาตรา 97 วรรคหนึ่งแต่มีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

(8) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาลซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

การสั่งให้ออกจากราชการตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ทั้งนี้ ให้นำมาตรา 97 วรรคสอง มาใช้บังคับกับการสั่งให้ออกจากราชการตามกรณี (3) เฉพาะมาตรา 36 ก. (3) กรณี (6) และกรณี (7) โดยอนุโลม

เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดออกจากราชการตามมาตรา 110 แล้ว ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี และให้นำมาตรา 103 มาใช้บังคับโดยอนุโลม.

มีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจตามกฎหมายทบทุนคำสั่งลงโทษในทางที่เป็นคุณกับผู้อุทธรณ์ สำหรับองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ได้แก่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งมีหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์มีอำนาจ ดังนี้²⁰⁷

²⁰⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 120 ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ ก.พ.ค. มีอำนาจไม่รับอุทธรณ์ ยกอุทธรณ์หรือมีคำวินิจฉัยให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งลงโทษ และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์ หรือให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ตามระเบียบที่ ก.พ.ค. กำหนด

การวินิจฉัยให้แก้ไขหรือให้ดำเนินการอื่นตามวรรคหนึ่ง ก.พ.ค. จะให้เพิ่มโทษไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้รับแจ้งจาก ก.พ. ตามมาตรา 104 ว่าสมควรเพิ่มโทษ ในกรณีเช่นนั้น ก.พ.ค. มีอำนาจวินิจฉัยให้เพิ่มโทษได้

และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

ข้อ 86 การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ในห้องคดีจะมีคำวินิจฉัยตามข้อ 50 หรือ มีคำวินิจฉัยเป็นอย่างอื่น ดังนี้

ก. การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

(1) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและระดับโทษเหมาะสมแล้ว ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

(2) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่ง และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้อง

(3) ถ้าเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยถูกต้องตามกฎหมายและผู้อุทธรณ์ ควรได้รับโทษเบาลง ให้มีคำวินิจฉัยให้ลดโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่เบาลง แต่ถ้าเห็นว่า ผู้อุทธรณ์กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะลดโทษต่ำกว่าปลดออกไม่ได้

(4) ถ้าเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยถูกต้องตามกฎหมาย และเห็นว่า การกระทำของผู้อุทธรณ์ ไม่เป็นความผิดทางวินัย หรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์ กระทำความผิดวินัย ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกโทษ

(5) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้มี คำวินิจฉัยให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม

ข. กรณีอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการ

(1) ถ้าเห็นว่าการสั่งให้ออกจากราชการได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมาย และเหมาะสมแก่กรณีแล้ว ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

(2) ถ้าเห็นว่าการสั่งให้ออกจากราชการได้ดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่งและให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้อง

(3) ถ้าเห็นว่าการสั่งให้ออกจากราชการถูกต้องตามกฎหมายและเห็นว่ายังไม่มีความผิดที่จะให้ผู้อุทธรณ์ ออกจากราชการ ในกรณีเช่นนี้ให้คำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่งและให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการต่อไป

- (1) ไม่รับเรื่องร้องทุกข์
- (2) ยกคำร้องทุกข์
- (3) ให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่ง
- (4) ให้เยียวยาความเสียหาย
- (5) ให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.²⁰⁸

(ข) การร้องทุกข์ (Grievance) เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการพนักงานสัมพันธ์ (Employee Relations Process) ในระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการมีทางร้องขอให้แก้ไขความคับข้องใจในการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตน²⁰⁹ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 122 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ตามมาตรา 9 การอุทธรณ์ได้ผู้ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในหมวดนี้”

การร้องทุกข์มีวัตถุประสงค์ทางหลักการดังต่อไปนี้²¹⁰

(1) เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา โดยเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาสามารถขอให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนแก้ไขหรือชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับ

(4) ถ้าเห็นว่าข้อความในคำสั่งให้ออกจากราชการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้มีคำวินิจฉัยให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม

ในกรณีที่องค์คณะวินิจฉัยเห็นสมควรเยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้มีคำวินิจฉัยตามระเบียบที่ ก.พ.ค. กำหนด

การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ องค์คณะวินิจฉัยจะมีคำวินิจฉัยให้เพิ่มโทษไม่ได้ เว้นแต่ เป็นกรณีที่ได้รับแจ้งจาก ก.พ. ตามมาตรา 104 ว่าสมควรเพิ่มโทษ จึงจะมีคำวินิจฉัยให้เพิ่มโทษ ผู้อุทธรณ์ใด.

²⁰⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 116 วรรคสอง ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

²⁰⁹ จาก “หน่วยที่ 10 วินัยและคุณธรรมของข้าราชการ” เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (น. 148) โดย ประวิณ ณ นคร, 2543, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

²¹⁰ แหล่งเดิม.

การปฏิบัติของตนที่เป็นเหตุให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชา รู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือเกิดความคับข้องใจอันจะทำให้ลดปัญหาความขัดแย้งในองค์กรได้

(2) เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้รับทราบความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือความคับข้องใจของผู้อยู่ได้บังคับบัญชา อันเกิดจากการปฏิบัติของตนและมีโอกาสชี้แจงทำความเข้าใจหรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขเกี่ยวกับการปฏิบัติของตนอย่างเหมาะสม

(3) เพื่อให้ข้าราชการมีทางระบายอารมณ์ และไม่ไปแสดงออกในทางที่ไม่ถูกไม่ควร

(4) เพื่อให้มีกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาให้เป็นไปโดยถูกต้องเป็นธรรมและเหมาะสม

(5) เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมในการบริหารทรัพยากรบุคคลของผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ อันจะนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการในระยะยาว

เหตุแห่งการร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา ซึ่งทำให้เกิดความคับข้องใจนั้น ต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้²¹¹

(1) ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติอื่นใด โดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดขึ้นเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

²¹¹ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

ข้อ 7 ในกรณีที่มีได้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกระบวนการพิจารณาในการเสนอเรื่องอุทธรณ์และตรวจอุทธรณ์ การแสวงหาข้อเท็จจริง การสรุปสำนวน การรับฟังพยานหลักฐาน หรือในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอื่นก่อนมี คำวินิจฉัย เมื่อองค์คณะวินิจฉัยเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีฝ่ายที่เสียหายเนื่องจากการที่มีได้ปฏิบัติ เช่นว่านั้นมีคำขอ องค์คณะวินิจฉัยมีอำนาจสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาที่ผิดกฎ ก.พ.ค. นั้นเสียทั้งหมดหรือบางส่วน หรือสั่งแก้ไขหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้นอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่เห็นสมควร

ข้อความดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง คู่กรณีฝ่ายที่เสียหายอาจยกขึ้นได้ไม่ว่าเวลาใด ๆ ก่อนมีคำสั่งหรือคำวินิจฉัย แต่ต้องไม่เกินแปดวัน นับแต่วันที่ทราบถึงเหตุดังกล่าว หรือมิได้ให้สัตยาบันแก่การนั้น

การยกเลิกกระบวนการพิจารณาตามวรรคหนึ่ง อันมิใช่เรื่องที่คู่กรณีเลขไม่ดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่องนั้นภายในระยะเวลาที่กฎหมาย กฎ ก.พ.ค. หรือที่องค์คณะวินิจฉัยกำหนดไว้ ไม่ตัดสิทธิคู่กรณีนั้นในอันที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณานั้นใหม่ให้ถูกต้องได้.

- (2) ไม่มอบหมายงานให้ปฏิบัติ
- (3) ประวิงเวลา หรือหน่วงเหนี่ยวการดำเนินการบางเรื่องอันเป็นเหตุให้เสียสิทธิหรือไม่ได้รับสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในเวลาอันสมควร
- (4) ไม่เป็นตามหรือขัดกับระบบคุณธรรมตามมาตรา 42 สำหรับผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ แบ่งออกเป็น 2 กรณี ได้แก่
- กรณีแรก ก.พ.ค. มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ สำหรับกรณี²¹²
- (ก) เหตุร้องทุกข์เกิดจากรัฐมนตรี และ
- (ข) เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่ขึ้นตรงต่อ
นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี
- กรณีที่สอง ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปมีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ สำหรับกรณีอื่น
นอกจากกรณีแรก ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา ในกรณีดังนี้²¹³

²¹² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 123 วรรคสอง การร้องทุกข์ที่เหตุเกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือ
รับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือ
นายกรัฐมนตรี ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค.

²¹³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 123 วรรคหนึ่ง การร้องทุกข์ที่เหตุเกิดจากผู้บังคับบัญชา ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป
ไปตามลำดับ

และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

ข้อ 20 การร้องทุกข์ที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชา และกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้ร้องทุกข์
ต่อ ก.พ.ค. แต่ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปตามลำดับ นั้นให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา ดังนี้

(1) ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่า
ผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ร้องทุกข์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

(2) ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดี
ให้ร้องทุกข์ต่ออธิบดี และให้อธิบดีเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

(3) ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดี ให้ร้องทุกข์ต่อปลัดกระทรวง
ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ร้องทุกข์ และให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์.

(ก) ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ร้องทุกข์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

(ข) ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลาง ที่ต่ำกว่าอธิบดี ให้ร้องทุกข์ต่ออธิบดีและให้อธิบดีเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

(ค) ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีให้ร้องทุกข์ต่อปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ร้องทุกข์ และให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

ในการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ ผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจ ดังนี้²¹⁴

- (1) ไม่รับเรื่องร้องทุกข์
- (2) ยกคำร้องทุกข์

²¹⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 124 ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้ ก.พ.ค. มีอำนาจไม่รับเรื่องร้องทุกข์ยกคำร้องทุกข์ หรือมีคำวินิจฉัยให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่ง และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้ร้องทุกข์หรือให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามระเบียบที่ ก.พ.ค. กำหนด

ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ก.พ.ค. จะพิจารณาวินิจฉัยเอง หรือจะตั้งกรรมการก.พ.ค. คนหนึ่ง หรือจะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. และในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้มีอำนาจตามมาตรา 117 โดยอนุโลม

และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

ข้อ 25 ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ให้ผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ มีอำนาจไม่รับเรื่องร้องทุกข์ ยกคำร้องทุกข์ หรือมีคำวินิจฉัยให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่ง และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้ร้องทุกข์ หรือให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม โดยให้นำระเบียบที่ ก.พ.ค. กำหนดในเรื่องเดียวกันนี้มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ประการใดแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นในโอกาสแรกที่ทำได้ และเมื่อได้ดำเนินการตามคำวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว ให้แจ้งให้ ผู้ร้องทุกข์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว

คำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ให้เป็นที่สุด ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยนั้น มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อไปได้.

- (3) ให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่ง
- (4) ให้เยียวยาความเสียหาย
- (5) ให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

คำวินิจฉัยนั้นให้เป็นที่สุดและในกรณีที่ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อไป²¹⁵

4.3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือ ก.พ.ค. ขึ้นให้มีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ อิสระจากฝ่ายบริหารและมีหน้าที่ดูแลและพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนให้ปฏิบัติตามหลักความรู้ ความสามารถ ความเสมอภาคในโอกาส ความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ และความเป็นกลางทางการเมือง ตลอดจนมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนอย่างมีประสิทธิภาพ

ผลของการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2535 มาเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2551 นั้น ทำให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และมีการวางมาตรการพิทักษ์ระบบคุณธรรม กล่าวคือ เดินตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่าง ๆ ทุกฉบับจนถึง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติให้บทบาทหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นของ ก.พ. ซึ่งถือกันว่าเป็น “Watch-Dog of Merit System” ทำให้ ก.พ. มีบทบาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนทั้งด้านนิติบัญญัติ ด้านบริหาร และด้านตุลาการ บทบาทในด้านตุลาการ ได้แก่ การออกกฎ ก.พ. ระเบียบและ

²¹⁵ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

ข้อ 25 วรรคสาม คำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของผู้มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้เป็นที่สุด ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยนั้น มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อไปได้ และ

ข้อ 56 เมื่อได้วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และดำเนินการตามข้อ 54 วรรคสองแล้ว ให้แจ้งให้คู่กรณีทราบเป็นหนังสือโดยเร็วคำวินิจฉัยนั้นให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามวรรคหนึ่ง มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อไปได้.

หลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับบริหารงานบุคคล บทบาทในด้านบริหาร ได้แก่ การตีความ และการวินิจฉัย ปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กับพิจารณาวินิจฉัย เรื่องการลงโทษข้าราชการพลเรือน และพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน ทำให้ถูกมองว่า ก.พ. เป็นผู้เผด็จการในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน อีกทั้งทำให้ ก.พ. มีลักษณะเหมือนคนสวมหมวก 3 ใบ คือเมื่อทำหน้าที่เป็นผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร ก็สวมหมวกใบหนึ่ง ซึ่งเป็นใบที่เป็นลูกมือของฝ่ายบริหาร เมื่อทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องการลงโทษ ข้าราชการและพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์ ก็สวมหมวกอีกใบหนึ่ง ซึ่งเป็นใบที่เป็นผู้กำกับฝ่ายบริหาร ส่วนเมื่อทำหน้าที่เป็นผู้ออกกฎระเบียบและหลักเกณฑ์วิธีการบริหารงานบุคคลก็สวมหมวกอีกใบหนึ่ง ซึ่งเป็นใบที่เป็นตัวของตัวเองบ้าง ไม่เป็นตัวของตัวเองบ้าง คือ บางเรื่องก็กำหนดได้เอง บางเรื่องต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้ ก.พ. ซึ่งอยู่ภายใต้กำกับของฝ่ายบริหารไม่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมให้สมบูรณ์ได้

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจึงเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็น องค์กรที่รองรับการนำมาตรฐานการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน และมีส่วนร่วมในการเสนอแนะการวางนโยบายการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับ หลักการดังกล่าวด้วย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงกำหนดให้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจดังต่อไปนี้²¹⁶

- (1) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วน ที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
- (2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
- (3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
- (4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

²¹⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 31.

(5) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และ

(6) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนด เพื่อเป็น กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในการพิจารณาอุทธรณ์หรือเรื่องร้องทุกข์ แล้วแต่กรณี

ดังนั้นอำนาจหน้าที่อันเกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของ ก.พ.ค. นั้นหากแบ่งตาม ลักษณะการใช้อำนาจแล้ว อาจแบ่งออกได้เป็นสองลักษณะ ได้แก่ การใช้อำนาจในการให้คำแนะนำ เพื่อดำเนินการปรับปรุงนโยบาย กฎ ระเบียบ ให้สอดคล้องกับระบบคุณธรรม และการใช้อำนาจใน ลักษณะที่เป็นการวินิจฉัยข้อพิพาท ได้แก่ อำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่ง ให้ออกจากราชการด้วยเหตุบางกรณี และอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์อันเกิดจากการกระทำของ ผู้บังคับบัญชาบางตำแหน่ง โดยมีลักษณะการใช้อำนาจในแต่ละลักษณะต่อไป

1) อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2551²¹⁷

งานบริหารบุคคลภาครัฐ ประกอบไปด้วยกระบวนการที่สำคัญ คือ การวางแผนกำลังคน การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดค่าตอบแทน การสรรหาและคัดเลือก การพัฒนาบุคลากร การประเมินผลปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง การโอน หรือย้าย วินัย การพ้นจากราชการ และบำเหน็จ บำนาญ อำนาจของ ก.พ.ค. ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง ลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ข้าราชการพลเรือนออกจากราชการด้วยเหตุบางประการ ซึ่งกระบวนการวิ ชีพิจารณาของ ก.พ.ค. นั้น ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการในส่วนของวินัยข้าราชการพลเรือน และการพ้นจาก ตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนนั่นเอง

เพื่อเป็นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจของ ก.พ.ค. ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งตาม มาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เห็นควรต้องกล่าวสาระสำคัญของ กระบวนการทางวินัยและการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนโดยสังเขปด้วย

“วินัย” หมายถึง ปทัสถานแห่งความประพฤติซึ่งกำหนดไว้เป็นข้อปฏิบัติหรือแบบแผน สำหรับคนในหน่วยงาน ในหมู่เหล่าหรือในวงการแต่ละแห่ง โดยจะเรียกข้อปฏิบัติหรือแบบแผนที่

²¹⁷ มาตรา 114 ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.

กำหนดไว้หรือมุ่งหวังสำหรับคนในวงการณ์ว่า “วินัย”²¹⁸ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ คือ เพื่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของราชการ เพื่อความเจริญและความมั่นคงของชาติ และเพื่อความผาสุกของประชาชน อีกทั้งยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของข้าราชการด้วยการฝ่าฝืนบรรทัดฐานแห่งความประพฤติดังกล่าวเป็นผลให้ต้องการดำเนินการทางวินัยกับผู้ฝ่าฝืนนั้น ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือน และการดำเนินการทางวินัยสำหรับข้าราชการพลเรือนที่ฝ่าฝืนไว้ การดำเนินการทางวินัยประกอบไปด้วย 4 ส่วนสำคัญ ได้แก่ การสอบสวน การพิจารณาสั่งลงโทษ การตรวจสอบคำสั่งลงโทษ และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ โทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้ 5 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก²¹⁹

การบริหารงานบุคคลอีกกระบวนการหนึ่งที่จะกล่าวถึงนั้นคือ การออกจากราชการหรือการพ้นจากราชการของข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดเหตุและเงื่อนไขของการออกจากราชการของข้าราชการไว้อย่างชัดเจน²²⁰

²¹⁸ “หน่วยที่ 10 วินัยและคุณธรรมของข้าราชการ” เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (น.680-681). เล่มเดิม.

²¹⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 88 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำผิดวินัย จะต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรลดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 การดำเนินการทางวินัย

โทษทางวินัยมี 5 สถาน ดังต่อไปนี้

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก.

²²⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 107 ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
- (3) ลาออกจากราชการและได้รับอนุญาตให้ลาออกหรือการลาออกมีผลตามมาตรา 109

กระบวนการดำเนินการทางวินัยและการมีคำสั่งให้ข้าราชการพลเรือนออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนที่เกิดจากการใช้อำนาจสั่งการของผู้มีอำนาจนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีความกระบวนในการตรวจสอบการใช้อำนาจสั่งการดังกล่าว โดยเรียกกระบวนการตรวจสอบในเรื่องดังกล่าว “การอุทธรณ์” โดยมี ก.พ.ค. เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว

ตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วันนับแต่วันทราบคำสั่งนั้น ได้แก่

- (1) คำสั่งลงโทษทางวินัย ทั้งกรณีวินัยไม่ร้ายแรง และวินัยร้ายแรง
- (2) คำสั่งให้ออกจากราชการเนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างสม่ำเสมอ
- (3) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการพลเรือน ได้แก่ ไม่มีสัญชาติไทย ไม่เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ด้วยความบริสุทธิ์ใจ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน หรือเป็นเคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่เป็น โทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (4) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้น ไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ
- (5) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ
- (6) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นมีกรณีถูกสอบสวนว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษ แต่มีทลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ หรือ

(4) ถูกสั่งให้ออกตามมาตรา 59 มาตรา ๖๗ มาตรา ๑๐๑ มาตรา ๑๐๒ หรือมาตรา ๑๐๓ หรือ

(5) ถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก

วันออกจากราชการตาม (๔) และ (๕) ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนด.

(7) คำสั่งให้ออกจากราชการ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นได้รับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำ โดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาลซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

คำสั่งดังกล่าวนั้น ผู้ได้รับคำสั่งหากประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่ง กฎหมายกำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งเพื่อให้ ก.พ.ค. เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ตามกระบวนการวิธีพิจารณา

2) อำนาจในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน ตามมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551²²¹

“การร้องทุกข์” หมายถึงเป็นวิธีการร้องเรียนอย่างของข้าราชการพลเรือนในระบบการบริหารงานบุคคลซึ่งโดยหลักการ กระบวนการร้องทุกข์นั้นมีวัตถุประสงค์ ดังนี้²²²

(1) เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา โดยเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาสามารถขอให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนแก้ไขหรือชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติของตนที่เป็นเหตุให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชารู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือเกิดความคับข้องใจ อันจะทำให้ลดปัญหาความขัดแย้งในองค์กรได้

(2) เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้รับทราบความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือมีความคับข้องใจของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอันเกิดจากการปฏิบัติของตนและมีโอกาสชี้แจงทำความเข้าใจหรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขเกี่ยวกับการปฏิบัติของตน ได้อย่างเหมาะสม

(3) เพื่อให้ข้าราชการมีทางระบายอารมณ์ และไม่ได้ไปแสดงออกในทางที่ไม่ถูกต้องไม่ควร

(4) เพื่อให้มีกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาให้เป็นไปโดยถูกต้อง เป็นธรรม และเหมาะสม และ

²²¹ มาตรา 122 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ตามหมวด ๕ การอุทธรณ์ ได้ ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในหมวดนี้.

²²² สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2556, จาก http://www.google.co.th/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=0CD8QFjAD&url=http%3A%2F%2Fwww.acfs.go.th%2Fdocumentfile%2Ffacfs_23-06-54-02.pdf&ei=wucaU9eECsfdigetyIC4CQ&usq=AFQjCNEykLk5BcPkUn7sMv7O3UVWiXu32Q&sig2=vJAC1VjXu3jNET5kj8VS0w

(5) เพื่อเสริมให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ อันจะนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการในระยะยาว

มาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดสิทธิเกี่ยวกับการร้องทุกข์ไว้ โดยได้กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดที่มีความขัดข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นกรณีที่ไม่ใช่เรื่องที่อยู่เหนืออุทธรณ์ได้ ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ และโดยสิทธิในการร้องทุกข์นี้เอง กฎหมายได้กำหนดผู้มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ได้ กล่าวคือ โดยหลักการร้องทุกข์อันเกิดจากการกระทำของผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนผู้ใด ให้มีการร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปตามลำดับ แต่ถ้าต้นเหตุแห่งการร้องทุกข์นั้นเกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาหรือขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หรือปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรีกฎหมายกำหนดให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. หรืออาจจะกล่าวให้ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจของ ก.พ.ค. ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวคือ ก.พ.ค. มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์อันมีสาเหตุมาจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อข้าราชการพลเรือนของหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาหรือขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หรือปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือนายกรัฐมนตรีเท่านั้น โดยเงื่อนไขเกี่ยวกับการร้องทุกข์ในเรื่องอื่น ๆ จะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

3) อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ที่ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม ตามมาตรา 126 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551²²³

อำนาจของ ก.พ.ค. ในลักษณะนี้เป็นอำนาจในการตรวจสอบว่า กฎ ระเบียบหรือคำสั่งใดที่มีจุดมุ่งหมายใช้บังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีความสอดคล้องกับหลักการของระบบคุณธรรมที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเดียวกันหรือไม่ หาก ก.พ.ค. เห็นว่า กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรมที่กำหนดไว้

²²³ มาตรา 126 ในกรณีที่ ก.พ.ค. เห็นว่ากฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้และมุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรมตามมาตรา 42 ให้ ก.พ.ค.แจ้งให้หน่วยงานหรือผู้ออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งดังกล่าวทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไข หรือยกเลิกตามควรแก่กรณี.

ก.พ.ค. ก็จะแจ้งให้หน่วยงานผู้ออกกฎ ระเบียบ หรือมีคำสั่งดังกล่าวทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไข²²⁴ หลักการของระบบคุณธรรมดังกล่าวมีดังต่อไปนี้²²⁵ คือ

- (1) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ
 - (2) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กร ลักษณะของงาน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม
 - (3) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์แก่ข้าราชการ ต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพและความประพฤติ และจะนำความคิดเห็น ทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาไม่ได้
 - (4) การดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและปราศจากอคติ และ
 - (5) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง
- 4) อานาจหน้าที่อื่น

²²⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 126 ในกรณีที่ ก.พ.ค. เห็นว่ากฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้และมุ่งหมาย ให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรมตามมาตรา 42 ให้ ก.พ.ค.แจ้งให้หน่วยงานหรือผู้ออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งดังกล่าวทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไข หรือยกเลิก ตามควรแก่กรณี.

²²⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 42 การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คำนึงถึงระบบคุณธรรม ดังต่อไปนี้

- (1) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ
- (2) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของ งาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม
- (3) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไป อย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัด พรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาไม่ได้
- (4) การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ
- (5) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง.

นอกจากอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของ ก.พ.ค. ที่ได้กล่าวไปแล้ว พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องอื่น ๆ ด้วย เช่น อำนาจในการเสนอแนะต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือต่อองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารงานบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับระบบคุณธรรม²²⁶ หรืออำนาจในการออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือวิธีการเพื่อปฏิบัติการให้เป็นตามที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. แล้ว อาจแบ่งได้เป็นสองลักษณะ ได้แก่ การใช้อำนาจทั่วไป เช่น อำนาจในการเสนอแนะหรืออำนาจในการออกกฎ ระเบียบ เพื่อการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายและการใช้อำนาจอีกลักษณะหนึ่งคือ การใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการวินิจฉัยข้อพิพาท ได้แก่ การพิจารณาอุทธรณ์ เรื่องร้องทุกข์ หรือการคุ้มครองระบบคุณธรรม นั้น ลักษณะการทำงานหรือการใช้อำนาจทั้งสองลักษณะนั้นแตกต่างกัน โดยเฉพาะการอำนาจในลักษณะของการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนของ ก.พ.ค. นั้น เป็นการวินิจฉัยในสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการพลเรือน เช่น ความชอบของคำสั่งลงโทษทางวินัย ความชอบหรือความเหมาะสมของการแต่งตั้งในตำแหน่งต่าง ๆ หรือความชอบของการพิจารณาความดีความชอบ เป็นต้น กระบวนการในการใช้อำนาจจำต้องมีกระบวนการพิจารณาที่มีมาตรฐานสามารถประกันความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการพลเรือน และในขณะเดียวกันต้องเป็นการประสานให้เกิดคุณภาพแก่การบริหารบุคคลของข้าราชการพลเรือนอีกด้วย และเพื่อเป็นการทำความเข้าใจเกี่ยวกับสถานะของ ก.พ.ค. ในฐานะคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท จึงจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงวิधिพิจารณาของ ก.พ.ค. ในส่วนนี้ เฉพาะกระบวนการพิจารณาในการชี้ขาดข้อพิพาทที่มีอยู่ ณ เวลาปัจจุบันนี้เท่านั้น ได้แก่ วิधिพิจารณาอุทธรณ์และวิधिพิจารณาร้องทุกข์ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.ค.²²⁷

²²⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 31 ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม.

²²⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.

ในการวางระบบวิธีพิจารณาของ ก.พ.ค. โดยเฉพาะการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ นั้นได้มีการศึกษาวิจัยเพื่อการวางระบบเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลการศึกษาวิจัยตามโครงการศึกษาเพื่อวางระบบวิธีพิจารณาด้านพิทักษ์ระบบคุณธรรมและการดำเนินการเพื่อออกกฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ร้องทุกข์ ร้องเรียน และเตรียมความพร้อมของสถาบันวิจัย และให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งส่วนหนึ่งของผลการศึกษาดังกล่าวเป็นผลให้มีการออกกฎ ก.พ.ค. ที่เกี่ยวข้องสองเรื่อง ได้แก่ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

4.3.3 โครงสร้างของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2551 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการไทยหลายประการ โดยเฉพาะในเรื่องการพิทักษ์ระบบคุณธรรม จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ประกอบไปด้วย กรรมการ 7 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวและกำหนดให้มีคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. จำนวนเจ็ดคน ประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน กรรมการ ก.พ.

มาตรา 114 ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.

มาตรา 123 การร้องทุกข์ที่เหตุเกิดจากผู้บังคับบัญชา ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป ตามลำดับ

การร้องทุกข์ที่เหตุเกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค.

เมื่อ ก.พ.ค. ได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ประการใดแล้ว ให้หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

การร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่กำหนด ในกฎ ก.พ.ค.

ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับคัดเลือกโดย ก.พ. และให้เลขธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ²²⁸ ทำการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. จากนั้น ให้ผู้ได้รับคัดเลือกดังกล่าวประชุมและคัดเลือกกันเอง ให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ ก.พ.ค. แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรง พระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(ก) คุณสมบัติของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม²²⁹

- 1) มีสัญชาติไทย
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปี
- 3) มีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

ก. เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการครู คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ข. เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา

ค. รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือ เทียบเท่า หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

ง. รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือ เทียบเท่า

จ. รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือเทียบเท่า ตามที่ ก.พ. กำหนด

ฉ. เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา

²²⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 24 ให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.” ประกอบด้วย กรรมการจำนวนเจ็ดคนซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามมาตรา 26

กรรมการ ก.พ.ค. ต้องทำงานเต็มเวลา

ให้เลขธิการ ก.พ. เป็นเลขานุการของ ก.พ.ค.

²²⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 25.

และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ แต่ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ต้องดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(ข) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมต้องมีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้²³⁰

- 1) เป็นข้าราชการ
 - 2) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด
 - 3) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
 - 4) เป็นกรรมการให้รัฐวิสาหกิจ
 - 5) เป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ
 - 6) ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพออย่างอื่นหรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบกิจการใด ๆ หรือเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา
- คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้ด้วย

(ค) คณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ประกอบด้วย²³¹

- 1) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน
- 2) รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน
- 3) กรรมการ ก.พ.
- 4) ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ.
- 5) ให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ

4.4 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของกรุงเทพมหานคร

เมื่อมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครจึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ซึ่งต่อมาได้มีการมีการประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 พร้อมทั้งมีการปรับปรุงให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

²³⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 27.

²³¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 26.

กรุงเทพมหานคร ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 288²³² บัญญัติให้ การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้อง เป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นและต้องมี มาตรฐานที่สอดคล้องกัน มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมมีการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งมีการกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรกลางบริหารบุคคลส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการ บริหารงานบุคคล ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นไปตาม บทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญและเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการพลเรือนซึ่งได้มีการปรับปรุงไปก่อนแล้ว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ฉะนั้นเมื่อมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 จึงมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและ บุคลากรกรุงเทพมหานครหรือ เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร” ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ ระเบียบ ข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 มีหน้าที่เสนอแนะหรือ ปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบ คุณธรรมในราชการ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ร้องทุกข์ และการคุ้มครองระบบคุณธรรม รวมไปถึงการออก กฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องตามแนวทางที่กฎหมายกำหนด คณะกรรมการพิทักษ์ระบบ คุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร จะทำหน้าที่ในลักษณะขององค์กร กึ่งตุลาการ ที่ดูแลการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ ร้องทุกข์ของข้าราชการ เป็นองค์กรพิทักษ์คุณธรรม ด้านสุดท้ายของฝ่ายบริหาร

²³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 288 การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลาง บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ.

4.4.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่กำหนดไว้ตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอแนะต่อ ก.ค. เพื่อให้ ก.ค. ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานครในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
- (2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 60²³³
- (3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 64²³⁴
- (4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 66²³⁵

²³³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร มาตรา 60 ผู้ใดถูกสั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัตินี้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร.

²³⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร มาตรา 64 การร้องทุกข์ที่เหตุเกิดจากผู้บังคับบัญชา ใหรือร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป ตามลำดับ

การร้องทุกข์ที่เหตุเกิดจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าหน่วยงานระดับ สำนัก หรือตำแหน่งอื่นที่ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร กำหนดให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร

เมื่อ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ประการใดแล้วให้ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร หรือผู้บังคับบัญชา แล้วแต่กรณีดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร

การร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนด ในกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร.

²³⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร มาตรา 66 ในกรณีที่ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร เห็นว่ากฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้และมุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรมตามมาตรา 41 ให้ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร แจ้งให้หน่วยงานหรือผู้ออกกฎระเบียบ หรือคำสั่งดังกล่าวทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขหรือยกเลิกตามควรแก่กรณี.

(5) ออกกฎ ก.พ.ค.กรุงเทพมหานคร ข้อบังคับ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ กฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร และข้อบังคับเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

(6) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค.กรุงเทพมหานคร กำหนดเพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ กรุงเทพมหานคร หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรุงเทพมหานคร

(7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

4.4.2 โครงสร้างของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครมาจากการคัดเลือกโดยคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน กรรมการ ก.ก. ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.ก. และหัวหน้าสำนักงาน ก.ก.เป็นกรรมการและเลขานุการ เป็นผู้คัดเลือกคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งและคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครประกอบด้วยกรรมการจำนวนห้าคน²³⁶ โดยผู้จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครจะต้องมีคุณสมบัติคือ

²³⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554

มาตรา 32 ให้มีคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน กรรมการ ก.ก. ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.ก. และให้หัวหน้าสำนักงาน ก.ก.เป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะกรรมการคัดเลือกมีหน้าที่คัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 31 จำนวนห้าคน

ให้ผู้ได้รับคัดเลือกตามวรรคสองประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร แล้วให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง

หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการคัดเลือกกำหนด.

(ก) คุณสมบัติของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม²³⁷

- 1) มีสัญชาติไทย
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปี
- 3) มีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

ก. เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

ข. เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา

ค. รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือเทียบเท่า หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

ง. รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า

จ. รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือเทียบเท่าหรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าตำแหน่งบริหารระดับสูงตามที่ ก.ค. กำหนด

ฉ. เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ แต่ในกรณีที่ยังดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ต้องดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(ข) ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้²³⁸

- (1) เป็นข้าราชการ
- (2) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด
- (3) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
- (4) เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ

²³⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 มาตรา 31.

²³⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 มาตรา 33.

- (5) เป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ
- (6) ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นหรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบกรใด ๆ หรือเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา
- (7) เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (8) เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอลงโทษเว้นแต่เป็นการรอลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

ปัจจุบันกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนและข้าราชการกรุงเทพมหานคร ได้กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นกลไกในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีบริหารงานบุคคลในเรื่องการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ของข้าราชการซึ่งถือเป็นข้อพิพาททางปกครองประเภทหนึ่ง จึงทำให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานคร จึงเป็นคณะกรรมการที่มีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล คณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล เป็นรูปแบบขององค์กรใช้อำนาจรัฐ (อำนาจฝ่ายเดียว) ที่เป็นองค์กรกลุ่ม โดยมีกฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในส่วนราชการเป็นกรรมการ (ยกเว้นหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจให้ดำเนินกิจการทางปกครอง) และกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งรวมทั้งการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล คณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครนั้น มีภารกิจที่คล้ายคลึงกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือนคือ มีหน้าที่คุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างของกรุงเทพมหานครตามหลักของระบบคุณธรรมในเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม เรื่องร้องทุกข์ และเรื่องการอุทธรณ์ เพื่อดูแลและคุ้มครองสิทธิของข้าราชการและประโยชน์ของทางราชการเอง