

## บทที่ 5

### วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและสถานะของคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานคร และแนวทางแก้ไขปัญหา

ในปัจจุบันนับตั้งแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้มีอิสระในการบริหารงาน การให้บริการสาธารณะ การคลัง การกำหนดนโยบายงานบุคคล ซึ่งการดำเนินการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ จะต้องอาศัยบุคลากรในการดำเนินงานเป็นอย่างมากส่งผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 288 ในการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของท้องถิ่นขึ้นมาเพื่อกำหนด บทบาทและวิธีการที่จะคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล โดยการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นถือว่าองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของท้องถิ่นเป็นส่วนสำคัญเป็นอย่างมากในการที่จะดูแลระบบบริหารงานบุคคลที่สำคัญ กรุงเทพมหานครถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิเศษที่มีขนาดใหญ่ที่สุดและดีที่สุดในประเทศไทย ระบบขององค์กรจะเข้ามาบริหารงานบุคคลเรียกว่าคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร มาจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2554 ส่งผลทำให้เมื่อยึดหลักการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและยึดตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กรุงเทพมหานครได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้น เรียกว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร หรือเรียกโดยย่อว่า ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร มีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดและตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2550 กำหนดจากการปฏิบัติงานนับแต่มีการบังคับใช้กฎหมายและจากบทบาทสถานะของตัวองค์กรที่จะเข้ามาดูแลและคุ้มครองในเรื่องของคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ดังต่อไปนี้

## 5.1 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครและแนวทางแก้ไขปัญหา

### 5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาก่อนออกคำสั่งวินัย

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นเรื่องใหม่สำหรับการบริหารงานบุคคลในการกำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษได้มีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการกรุงเทพมหานครขึ้นเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 ได้เพิ่มเติมให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร เป็นอิสระในการใช้อำนาจถึงตุลาการ ที่มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ให้แก่ข้าราชการและบุคลากรกรุงเทพมหานคร แต่ในความเป็นจริงคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร คือส่วนหนึ่งในฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 เท่านั้นอีกทั้งมาตรา 64 วรรคสามไม่ได้ระบุให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครเป็นที่สุด เพียงแต่ให้ปลัดกรุงเทพมหานครดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ทำให้การพิจารณาอาจมีความเคารพ ยำเกรงในบทบาท ต่อผู้ถูกร้องมามีส่วนเกี่ยวข้องในผลของการตัดสินใจได้ โดยกระบวนการพิจารณาก่อนออกคำสั่งวินัย เป็นการออกคำสั่งทางปกครอง อย่างเช่น กรณีกรุงเทพมหานครมีคำสั่งเลื่อนข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการเขต (ตำแหน่งประเภทผู้อำนวยการระดับสูง) ได้มีผู้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ว่าการเลื่อนข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามคำสั่งดังกล่าวมิได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถและผลงาน และมีได้พิจารณาตามลำดับอาวุโส อันเป็นการดำเนินการโดยไม่คำนึงถึงระบบคุณธรรม คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครได้รับคำร้องทุกข์ของผู้ร้องไว้พิจารณาและได้มี

คำวินิจฉัยให้กรุงเทพมหานครยกเลิกคำสั่งของกรุงเทพมหานครในเรื่อง การเลื่อนข้าราชการ โดยให้ย้อนหลังถึงวันที่ออกคำสั่งและดำเนินการพิจารณาคัดเลือกตำแหน่งประเภทผู้อำนวยการระดับสูงใหม่ ซึ่งการที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร มีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่งนั้นจะส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นที่ได้มีการเลื่อนตำแหน่งมาแทนที่ของบุคคลที่ได้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการระดับสูง

ดังนั้น กระบวนการพิจารณาก่อนออกคำสั่งวินิจฉัยนั้นเป็นขั้นตอนหรือวิธีการทางปกครอง ที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร จะต้องดำเนินการวินิจฉัยก่อนมีการออกคำสั่งวินิจฉัยในเรื่องการอุทธรณ์ หรือร้องทุกข์ของบุคคล ที่เห็นว่าตนนั้น ได้รับคำสั่งที่ไม่เป็นธรรม เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำสั่งวินิจฉัยแล้ว จึงส่งเรื่องให้แก่กรุงเทพมหานครเป็นผู้ออกคำสั่งแก้ไขตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร โดยที่กรุงเทพมหานครจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครเท่านั้น และไม่มีโอกาสให้กรุงเทพมหานครได้มีการชี้แจงข้อเท็จจริง กรุงเทพมหานครมีคำสั่งตามคำวินิจฉัยแล้วจะส่งผลกระทบต่อบุคคลคนอื่น โดยที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่ได้เปิดโอกาสให้กรุงเทพมหานครชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้แก่ในประเด็นที่ถูกกล่าวหา นอกจากที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครต้องการพยานหลักฐานในเรื่องนั้นก็จะเรียกให้กรุงเทพมหานครเข้ามาชี้แจงแสดงพยานหลักฐาน

ในกรณีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ไม่ได้มีการกำหนดประเด็นที่เป็นความผิดของกรุงเทพมหานคร ในการมีคำสั่งในเรื่อง ที่เป็นการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ เพื่อที่จะให้กรุงเทพมหานครสามารถเข้าชี้แจงหรือโต้แย้งข้อกล่าวหา เพื่อในการดำเนินการพิจารณาไต่สวนนั้นจะกำหนดไว้เฉพาะผู้ร้องกับผู้ถูกร้องเท่านั้น ทำให้กรุงเทพมหานครหรือบุคคลผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งไม่สามารถเข้าไปชี้แจงหรือโต้แย้งหรือจะส่งพยานหลักฐานที่นอกเหนือไปจากของผู้ร้องหรือผู้ถูกร้องไม่ได้ แต่หากพิจารณาในเรื่องนี้แล้วถ้าคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ได้กำหนดประเด็นความผิดว่ากรุงเทพมหานครได้ทำผิดในประเด็นใดแล้วจะได้เรียกให้กรุงเทพมหานครเข้ามาชี้แจงในประเด็นดังกล่าวและทำให้บุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร

เห็นว่าตนเองได้รับผลกระทบเช่นกันจะได้มีการร้องขอเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครด้วย และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครไม่ได้เปิดโอกาสให้กรุงเทพมหานครหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบได้โต้แย้งหรือชี้แจงข้อเท็จจริงแต่ประการใด

เห็นได้จากการสอบวินัย ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยในหมวด 4 เรื่องการดำเนินการในกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามข้อ 15 เมื่อได้พิจารณาเรื่องที่กล่าวหาและแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 16 ได้วางแนวทางการสอบสวนตามข้อ 27 แล้วให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องข้อเท็จจริงข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อแก้ข้อกล่าวหา พิจารณาทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวนและทำรายงานการสอบสวนพร้อมความเห็นเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยที่ข้อ 29 ให้คณะกรรมการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เห็นว่าเป็นประโยชน์แก่การสอบสวน โดยไม่รับฟังแต่เพียงข้ออ้างหรือพยานหลักฐานของผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหาเท่านั้นและในกรณีที่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงใดที่กล่าวอ้างหรือพาดพิงถึงบุคคล เอกสาร หรือวัตถุใดที่จะเป็นประโยชน์แก่การสอบสวน ให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานนั้นไว้ให้ครบถ้วน ถ้าไม่อาจเข้าถึงหรือได้มาซึ่งพยานหลักฐานดังกล่าวให้บันทึกเหตุผลไว้ด้วย ซึ่งในส่วนของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ไม่ได้มีการเรียกให้กรุงเทพมหานครผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งเดิมเข้าชี้แจงหรือทำความเข้าใจ เหมือนกับการสอบสวนทางวินัย

เมื่อพิจารณาถึงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร จะต้องกระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายกฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ซึ่งในกรณีนี้กฎหมายในส่วนของพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2554 กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์ระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครและการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2555 และ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2555 ไม่ได้กำหนดให้บุคคลอื่นเข้ามามีส่วนร่วมหรือผู้อุทธรณ์ร้องทุกข์สามารถนำพยานหลักฐานซึ่งเป็นพยานบุคคลมากกว่าด้วยวาจาต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและ

บุคลากรกรุงเทพมหานครในกระบวนการพิจารณาก่อนมีคำวินิจฉัยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร เนื่องจากการพิจารณาออกคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครเป็นการสืบพยานฝ่ายเดียวของผู้ถูกร้องแต่ผู้อุทธรณ์ร้องทุกข์ไม่สามารถนำพยานบุคคลมาได้

ดังนั้นจากการศึกษาพบว่าหากไม่มีการเรียกให้กรุงเทพมหานคร ซึ่งจะเป็นผู้ออกคำสั่งตามคำวินิจฉัยเข้ามาทราบถึงข้อกล่าวหาหรือการเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อบุคคลที่ได้รับผลจากการออกคำสั่ง และบุคคลดังกล่าวยังไม่สามารถเข้าไปชี้แจงหรือโต้แย้งในประเด็นที่ตนเองนั้นได้ผลกระทบแม้ตนเองนั้นจะมีผู้อุทธรณ์ในคำสั่งนั้นก็ตามจึงควรเปิดโอกาสในการเข้าชี้แจง เพราะกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2555 ไม่ได้กำหนดให้บุคคลภายนอกผู้ได้รับผลกระทบสามารถเข้ามาชี้แจงได้ อีกทั้ง ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2555 เพราะถ้าไม่ใช่คู่กรณีจะไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาได้ จะทำให้เกิดปัญหาในการอุทธรณ์และร้องทุกข์กันอย่างต่อเนื่องเพราะเมื่อมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ทำให้กรุงเทพมหานครต้องออกคำสั่งไปตามคำวินิจฉัยแล้วส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่น บุคคลนั้นเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากคำสั่งของกรุงเทพมหานครที่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร จะทำการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นเรื่องใหม่เข้ามาอีก ทำให้เกิดความซับซ้อนและทำให้เสียเวลาไม่ว่าจะเป็นกรุงเทพมหานคร บุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบ หรือแม้แต่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครเอง

#### 5.1.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

จากปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีกระบวนการพิจารณาก่อนมีคำวินิจฉัยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร โดยกฎหมายพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2554 กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์ระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครและการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2555 และ กฎ ก.พ.ค. ว่าการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2555 ไม่ได้กำหนดให้บุคคลอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัย จากการที่กฎหมายกำหนดให้แต่เพียงผู้อุทธรณ์ ผู้ร้องทุกข์ และคู่กรณี ไม่รวมถึงบุคคลอื่น แม้จะได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัย หรือผู้อุทธรณ์ร้องทุกข์จะนำพยานบุคคลมาชี้แจงด้วยวาจาต่อ

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร  
จึงส่งผลกระทบต่อระบบคุณธรรม

การพิจารณาคำสั่งทางปกครองมีส่วนที่เหมือนกับการพิจารณาของศาลคือก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษานั้น ศาลจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงแห่งคดีให้เป็นที่ยุติเสียก่อน ฝ่ายปกครองก็เช่นกัน ก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองจะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงของเรื่องให้เป็นที่ยุติเสียก่อนว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่นั้นเป็นอย่างไร ซึ่งในกรณีนี้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครใช้ระบบไป่สวนในการพิจารณาเช่นเดียวกันกับศาลปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่หรือศาลไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คู่กรณีหรือคู่ความกล่าวอ้างและนำมาแสดง แต่เจ้าหน้าที่หรือศาลมีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งหลายที่เห็นว่าจำเป็นแก่การพิจารณาเรื่องนั้นซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คู่กรณีกล่าวอ้างและนำมาแสดงโดยเจ้าหน้าที่สามารถสั่งให้มีการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เจ้าหน้าที่เห็นสมควร การรู้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเท่านั้นที่เป็นพื้นฐานให้การทำคำสั่งทางปกครองเป็นไป โดยถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และในขั้นที่สุดเจ้าหน้าที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความถูกต้องของข้อเท็จจริงที่ใช้ในการทำคำสั่งทางปกครอง และในขั้นนี้ในการพิจารณาคือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ดังนั้น คณะกรรมการดังกล่าวจึงควรที่จะสามารถเรียกพยานหลักฐานจากบุคคลอื่นหรือบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบจากการมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้เพื่อจะได้ไม่ต้องเกิดปัญหาว่าหากมีคำวินิจฉัยแล้ว กรุงเทพมหานครจะต้องออกคำสั่งตามคำวินิจฉัยนั้นจะได้ไม่ต้องมีการฟ้องคดีจากบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ได้อธิบายว่าข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบนั้นจะต้องเพียงพอที่คู่กรณีจะสามารถโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนได้โดยเหมาะสม ดังนั้น ในการจะมีคำสั่งทางปกครองใด เจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึงปัญหานี้ก่อนเสมอถ้าหากมีผู้ซึ่งอาจถูกกระทบอย่างสำคัญ แต่เจ้าหน้าที่มิได้แจ้งก็เป็นความบกพร่องของการพิจารณา คู่กรณีอาจขอให้เพิกถอนกระบวนการเดิมและเริ่มกระบวนการใหม่ได้ การต้องแจ้งอาจเกิดขึ้นได้ทั้งกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้เริ่มต้นดำเนินการพิจารณาทางปกครองด้วยตนเองและสิทธิได้รับแจ้งผลกระทบต่อสิทธิ นั้นมีการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการต่าง ๆ อยู่แล้วว่าก่อนที่ข้าราชการผู้ใดจะ

ถูกลงโทษทางวินัย ผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ทราบว่ามีข้อกล่าวหาว่าทำผิดวินัยเรื่องใด ข้อเท็จจริงมีอยู่อย่างไร พยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อเท็จจริงมีอยู่อย่างไร แล้วให้ออกคำสั่งแก่ข้าราชการผู้นั้นที่จะแก้ข้อกล่าวหา พร้อมทั้งนำพยานหลักฐานมาสืบสนับสนุนคำให้การของตน และถ้าจะออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของบุคคลใด เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นมูลเหตุจูงใจในการออกคำสั่งดังกล่าวให้บุคคลนั้นทราบและให้ออกคำสั่งโต้แย้งข้อเท็จจริงนั้นตามสมควร

เมื่อเปรียบเทียบคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกาให้ผู้อุทธรณ์และร้องทุกข์และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าชี้แจงข้อเท็จจริงหรือโต้แย้งได้ เพราะฉะนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครของประเทศไทยแล้ว เห็นได้ว่าคำสั่งวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครนั้น ควรกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวสามารถเรียกให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งวินิจฉัยนั้นนอกเหนือไปจากกรณีเข้ามารับทราบในการแก้ไขปัญหาและผลกระทบที่จะตามมาเพื่อหาวิธีการในการแก้ไขผลกระทบและการเยียวยาโดยเห็นควรให้มีการกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครสามารถเรียกให้กรุงเทพมหานครที่จะเป็นคนที่ออกคำสั่งตามคำสั่งวินิจฉัยเพื่อทราบว่าการอุทธรณ์นั้นได้ทำผิดประการใดในขั้นตอนหรือวิธีการพร้อมทั้งเปิดโอกาสให้แก่กรุงเทพมหานครหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งวินิจฉัยชี้แจงทำความเข้าใจหรือโต้แย้งว่าเพราะเหตุใดจึงได้มีคำสั่งเช่นนั้น เพื่อให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครได้พิจารณาไปพร้อมกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 58 “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน” ได้ให้สิทธิแก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการพิจารณามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาได้

ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นควรที่จะกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร สามารถเรียกผู้แทนกรุงเทพมหานครในการทำคำสั่งเข้ามาก่อนที่จะมีการทำคำสั่งวินิจฉัย และบุคคลภายนอกที่จะได้รับผลกระทบตามมาจากการออกคำสั่งแต่งตั้งอนุญาตให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบ หรือผู้อุทธรณ์ร้องทุกข์สามารถนำพยานหลักฐานหรือพยานบุคคลนั้นขอเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการ

กรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญได้ให้ไว้ มิใช่แต่กำหนดเฉพาะ คู่กรณีเท่านั้น เนื่องจากกระบวนการพิจารณาก่อนออกคำสั่งวินิจฉัยนั้นเป็นขั้นตอนหรือวิธีการทาง ปกครองที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากร กรุงเทพมหานครจะต้องดำเนินการวินิจฉัยก่อนมีการออกคำสั่งวินิจฉัยในเรื่องการอุทธรณ์หรือ ร้องทุกข์ของบุคคลที่เห็นว่าตนนั้นได้รับคำสั่งที่ไม่เป็นธรรม เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมี คำสั่งวินิจฉัยแล้วจึงส่งเรื่องให้แก่กรุงเทพมหานครเป็นผู้ออกคำสั่งแก้ไขตามคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร โดยที่กรุงเทพมหานครจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการ กรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ดังนั้นคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการ กรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร จะต้องกำหนดประเด็นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ทำการชี้แจง ได้แย้ง พร้อมทั้งแจ้งให้ทราบถึงความผิดที่จะต้องทำคำวินิจฉัยด้วยและควรเปิดโอกาสให้ คณะกรรมการดังกล่าวสามารถเรียกบุคลากรของกรุงเทพมหานครเป็นผู้ออกคำสั่งเข้ามาชี้แจงได้ไม่ว่า จะเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร หรือรองปลัดกรุงเทพมหานคร รวมทั้งบุคคลอื่นของกรุงเทพมหานคร แม้จะไม่ได้เป็นคู่กรณีในเรื่องการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ก็ตาม คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครสามารถ เรียกบุคคลอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบจากการออกคำวินิจฉัยเข้ามาเป็นพยานบุคคลเพื่อ ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือโต้แย้ง พร้อมทั้งเรียกพยานบุคคลที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียระหว่างผู้อุทธรณ์ร้องทุกข์ กับผู้ถูกร้องเข้ามาในการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานคร และบุคลากรกรุงเทพมหานคร เป็นพยานหลักฐานให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการ กรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครใช้ในการประกอบการพิจารณาในการออกคำวินิจฉัยใน เรื่องนั้น ๆ เป็นการลดการความขัดแย้งระหว่างผู้ร้อง ผู้ถูกร้อง และบุคคลผู้ได้รับผลกระทบ เพราะ ประเทศไทยยังมีความรู้สึกเอื้ออาทร เคารพยำเกรงต่อบทบาทของผู้ถูกอุทธรณ์ร้องทุกข์มาเป็นผลใน การพิจารณาก่อนมีคำวินิจฉัย โดยนำวิธีการในส่วนของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ว่าด้วยการ ดำเนินการทางวินัยในหมวด 4 เรื่องการดำเนินการในกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย อย่างร้ายแรงมาเป็นแบบอย่างเนื่องจากข้อ 29 กำหนดให้ให้คณะกรรมการสอบสวนรวบรวม พยานหลักฐานทั้งปวงที่เห็นว่าเป็นประโยชน์แก่การสอบสวน โดยไม่รับฟังแต่เพียงข้ออ้างหรือ พยานหลักฐานของผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหาเท่านั้นและในกรณีที่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงใดที่กล่าวอ้าง

หรือพาดพิงถึงบุคคล เอกสาร หรือวัตถุใดที่จะเป็นประโยชน์แก่การสอบสวน ให้คณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานนั้นไว้ให้ครบถ้วน ถ้าไม่อาจเข้าถึงหรือได้มาซึ่งพยานหลักฐานดังกล่าวให้บันทึกเหตุนั้นไว้ด้วย ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสามารถหาพยานหลักฐานมาเป็นส่วนร่วมในการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อให้ได้ความเป็นธรรมอย่างดีที่สุด

## 5.2 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม กรุงเทพมหานคร และแนวทางแก้ไขปัญหา

5.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม กรุงเทพมหานคร (ก.พ.ค. กทม.)

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 ให้อำนาจคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ เป็นรูปแบบของคณะกรรมการวินิจฉัยในการออกคำวินิจฉัยเรื่องการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ของข้าราชการและบุคลากรของกรุงเทพมหานคร เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครมีคำวินิจฉัยแล้วจะส่งคำวินิจฉัยนั้นไปให้กรุงเทพมหานครเพื่อให้กรุงเทพมหานครหรือหน่วยงานของกรุงเทพมหานครออกคำสั่งให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร โดยที่กรุงเทพมหานครหรือหน่วยงานของกรุงเทพมหานครจะต้องปฏิบัติตามเท่านั้น หากไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ” ทำให้กรุงเทพมหานครหรือหน่วยงานของกรุงเทพมหานครจากต้องออกคำสั่งตามคำวินิจฉัยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร แม้คำสั่งที่ออกตามคำวินิจฉัยนั้นจะส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นด้วย

แม้กรุงเทพมหานครหรือหน่วยงานของกรุงเทพมหานครจะไม่เห็นด้วยด้วยกับคำวินิจฉัย กรุงเทพมหานครไม่สามารถนำเรื่องดังกล่าวไปฟ้องต่อศาลปกครองได้เพราะกรุงเทพมหานครนั้นไม่ใช่คู่กรณีตามข้อ 3 ที่บัญญัติว่าคู่กรณี หมายถึง ผู้ร้องทุกข์และคู่กรณีในการร้องทุกข์ ในกฎ ก.พ.ค.

กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2555 หรือกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2555 ข้อ 3 “คู่กรณี” หมายความว่าผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์ ทำให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครนั้นไม่ใช่คู่กรณีตามความหมายของบทบัญญัติดังกล่าวแม้กรุงเทพมหานครจะได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัย พร้อมทั้งเห็นได้ว่ากรุงเทพมหานครไม่ใช่ผู้มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2552 บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองทำให้กรุงเทพมหานครไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

ทั้งนี้เนื่องจากการวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครเป็นกลไกการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นกลไกภายในของระบบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 ประกอบกับข้อ 7 ของกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2555 โดยผลของคำวินิจฉัยนั้นผูกพันคู่กรณีในการร้องทุกข์และผู้ที่เกี่ยวข้องจึงทำให้กรุงเทพมหานครจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร

ดังนั้นการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ในการทำคำวินิจฉัยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมใช้วิธีพิจารณาระบบการไต่สวนที่เจ้าหน้าที่หรือศาลไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คู่กรณีหรือคู่ความกล่าวอ้างและนำมาแสดง แต่เจ้าหน้าที่หรือศาลมีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงทั้งหลายที่เห็นว่าจำเป็นแก่การพิจารณาเรื่องนั้น และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ต้องใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการและบุคลากรกรุงเทพมหานครในกรณีที่บุคคลนั้นไม่เห็นด้วย

หรือคับข้องใจในการปฏิบัติหน้าที่มีต่อผู้บังคับบัญชาและเมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ได้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณามีคำวินิจฉัยในเรื่องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ โดยคำวินิจฉัยนั้นอาจส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นที่ไม่ได้เกี่ยวข้องหรือมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร จึงทำให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ที่มีผลบังคับให้กรุงเทพมหานครหรือหน่วยงานของกรุงเทพมหานครต้องออกคำสั่งใหม่แทนคำสั่งเดิมเพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครนั้นก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบและทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจะต้องยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองหรือยื่นเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์เข้ามาอีกซึ่งเป็นการเพิ่มการทำงาน

กรุงเทพมหานครหรือหน่วยงานยังอาจถูกฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองจากการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร แม้กรุงเทพมหานครจะไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร โดยที่กรุงเทพมหานครไม่มีสิทธิในการเข้าชี้แจงข้อเท็จจริง หรือโต้แย้งต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร หากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ไม่ได้เรียกกรุงเทพมหานครให้เข้าสู่กระบวนการพิจารณา และรวมถึงบุคคลอื่นที่ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร เพราะกฎหมายกำหนดให้แต่เพียงคู่กรณีตามกฎหมาย ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2555 ข้อ 3 บัญญัติว่า คู่กรณี หมายถึง ผู้ร้องทุกข์และคู่กรณีในการร้องทุกข์ หรือกฎหมาย ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2555 ข้อ 3 “คู่กรณี” หมายความว่า ผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์ เท่านั้น ทำให้กรุงเทพมหานครและบุคคลที่ได้รับผลกระทบ จากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร มีคำวินิจฉัยนั้นไม่ใช่คู่กรณีไม่มีสิทธิที่จะสามารถขอเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร จึงทำให้เกิดปัญหาต่อข้าราชการหรือบุคลากรกรุงเทพมหานครอื่นที่ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร

อย่างเช่น กรณีกรุงเทพมหานครมีประกาศให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ดำรงตำแหน่งระดับ 7 ให้สามารถเขียนขอเพื่อดำรงตำแหน่ง ชำนาญการพิเศษ จากการพิจารณาอนุมัติแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งชำนาญการพิเศษนั้น ได้ก่อให้เกิดข้อร้องทุกข์ โดยผู้ร้องทุกข์ได้ยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครได้รับคำร้องทุกข์ไว้พิจารณา และได้มีคำวินิจฉัยยกเลิกคำสั่งในเรื่องการแต่งตั้งให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครดำรงตำแหน่ง ชำนาญการพิเศษ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งชำนาญการพิเศษ ที่ได้รับการแต่งตั้งไปพร้อมกันทั้งหมดเพื่อให้มีการคัดเลือกใหม่ จึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ต่อบุคคลอื่นที่ได้รับการแต่งตั้งด้วย เพราะสามารถที่จะแยกเป็นรายบุคคลได้ว่าลำดับที่เท่าไรในคำสั่งนั้นจะต้องถูกยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งชำนาญการพิเศษ เนื่องจากกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครเป็นการใช้ดุลพินิจ จะต้องพิจารณาไปตามหลักการใช้อำนาจดุลพินิจที่จะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อบุคคลอื่นด้วย และการพิจารณานั้น ไม่เปิดโอกาสให้บุคคลอื่นที่ได้รับผลกระทบเข้ามาร่วมในกระบวนการพิจารณา

เมื่อพิจารณาถึงการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในการมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ถือเป็นการกระทำทางปกครองการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม กรุงเทพมหานคร กระทำไปโดยที่กฎหมายนั้นให้อำนาจแก่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร และกระทำภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้น กำหนดขึ้นเพื่อควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ได้ใช้อำนาจดุลพินิจในการพิจารณา การใช้อำนาจดุลพินิจนี้เป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยบทบัญญัติของกฎหมายได้เปิดช่องให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกปฏิบัติและตัดสินใจด้วยตนเองภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย ภายในขอบเขตแห่งกฎหมายอาจมีการปฏิบัติและตัดสินใจได้หลายอย่าง และไม่ว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจอย่างไร การตัดสินใจนั้นย่อมชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครที่เป็นองค์กรฝ่ายปกครองมีดุลพินิจเลือกกระทำการนั้น การกระทำทางปกครองจะชอบด้วยกฎหมาย ต่อเมื่อองค์กรฝ่ายปกครองพิจารณาเลือกกระทำการทางปกครองภายใต้ขอบเขตของ “หลักแห่งความได้สัดส่วน” (Principle of Proportionality) อันมีสาระสำคัญ

ประกอบด้วยหลัก 3 ประการ คือ หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability) หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in The Narrow Sense) กล่าวคือ

ก. หลักแห่งความเหมาะสม

หลักแห่งความเหมาะสมนี้บังคับให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองใช้วิจารณญาณเลือกออกคำสั่งที่สามารถจะดำเนินการให้ความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้เท่านั้น คำสั่งทางปกครองที่ไม่อยู่ในวิสัยจะให้ความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจปรากฏขึ้นมาในโลกแห่งความเป็นจริงได้โดยย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่เหมาะสม

ข. หลักแห่งความจำเป็น

หลักแห่งความจำเป็นนี้มีความหมายว่าในบรรดาคำสั่งหลาย ๆ ประการซึ่งล้วนแล้วแต่สามารถดำเนินการให้ความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ทั้งสิ้นนั้น ถ้าเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎร องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องเลือกออกคำสั่งที่จะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรน้อยที่สุด และถ้าเป็นคำสั่งที่ให้ประโยชน์แก่ราษฎร องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องเลือกออกคำสั่งที่จะมีผลทำให้รัฐเสียประโยชน์น้อยที่สุด

ค. หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบนี้เรียกร้องให้เกิดภาวะสมดุลขึ้นระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนและประโยชน์อันสังคมจะพึงได้รับจากการปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรการทางปกครอง มาตรการใดมาตรการหนึ่ง ดังนั้นหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบนี้จึงห้ามมิให้องค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจออกคำสั่งใดคำสั่งหนึ่งซึ่งเป็นที่เห็นได้ชัดว่าหากได้ลงมือปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นแล้วจะยังให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนน้อยมากไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับราษฎร

เพราะฉะนั้นจากการศึกษาจึงทำให้พบว่าบุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครควรมีโอกาสเข้าสู่กระบวนการพิจารณาไปพร้อมกับผู้อุทธรณ์และร้องทุกข์ โดยการขอเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณา ดังนั้นการที่ กฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2555 ข้อ 3 บัญญัติว่า คู่กรณี หมายถึง ผู้ร้องทุกข์และคู่กรณีในการร้องทุกข์ หรือ กฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2555 ข้อ 3 “คู่กรณี” หมายความว่า ผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในอุทธรณ์ เท่านั้น ทำให้บุคคลอื่นที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องใน

การอุทธรณ์หรือร้องทุกข์นั้นไม่สามารถเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาได้ไม่ว่าจะเข้าชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานในระหว่างการพิจารณาได้ส่วนของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครได้เลย เพราะในเรื่องที่มีการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์นั้นมีบุคคลอื่นรวมอยู่ในการออกคำวินิจฉัยนั้น ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 58 บัญญัติว่าบุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน

### 5.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

จากปัญหาในกรณีที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร การใช้ดุลพินิจในกระบวนการพิจารณาเพื่อมีคำวินิจฉัยนั้น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร กฎหมายมิได้เปิดโอกาสให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร เข้ามามีส่วนร่วมเพราะกฎหมายกำหนดแต่เฉพาะกรณีที่อุทธรณ์และร้องทุกข์ เมื่อไม่รวมถึงบุคคลที่ได้รับผลกระทบทำให้บุคคลนั้นจะต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองจึงส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยนั้นและในการออกคำสั่งวินิจฉัยยกเลิกคำสั่งแยกเป็นรายบุคคลได้สำหรับคำสั่งยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งนั้นจึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร เช่นกัน โดยการออกคำสั่งวินิจฉัยนี้เป็นการออกคำสั่งที่ได้มีคำสั่งแต่งตั้งออกไปแล้วและการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่จะต้องคำนึงถึงความมั่นคงแห่งสิทธิที่เกิดขึ้นที่สืบเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองและจะต้องปกป้องผู้ที่เชื่อโดยสุจริตในผลของคำสั่งทางปกครอง

ดังนั้นการออกคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ถือเป็นคำสั่งทางปกครองนักวิชาการได้ให้คำอธิบายในเรื่องนี้ไว้ว่า ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย หากฝ่ายปกครองได้มีคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องเพิกถอนคำสั่งนั้น คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายบางครั้งก็ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมส่วนรวมได้ จึงอาจต้องถูกเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกผลของคำสั่งเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมโดยพิจารณาประโยชน์ของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่ง

ทางปกครอง ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง และยังเป็นการใช้การใช้อำนาจดุลพินิจในการตัดสินใจซึ่งถือเป็นการกระทำทางปกครองจะชอบด้วยกฎหมายต่อเมื่อองค์กรฝ่ายปกครองพิจารณาเลือกกระทำการทางปกครองภายใต้ขอบเขตของ “หลักแห่งความได้สัดส่วน” (Principle of Proportionality) อันมีสาระสำคัญประกอบด้วยหลัก 3 ประการ คือ หลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability) หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in The Narrow Sense) โดยเมื่อพิจารณาจากหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in The Narrow Sense) แล้ว คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร คำนึงถึงความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนและประโยชน์อันจะพึงได้รับจากการปฏิบัติการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย และการใช้ดุลพินิจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์จะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและต้องเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่เกินขอบเขตแห่งความจำเป็นและต้องไม่ทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายเกินควร และคำสั่งการแต่งตั้งเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีความสำคัญเป็นคำสั่งที่มีผลเป็นการก่อหรือเปลี่ยนแปลงสถานะความเป็นข้าราชการจะมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่จำนวนมากของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้ง คำสั่งบรรจุแต่งตั้งเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะพิเศษ คือ เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลสองทาง (Doppelwirkung) กล่าวคือ มีผลต่อบุคคลผู้รับคำสั่งและบุคคลอื่นที่ไม่มีชื่ออยู่ในคำสั่งด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติไม่พบกรณีผู้ที่ผ่านการคัดเลือกและได้รับคำสั่งบรรจุแต่งตั้งฟ้องโต้แย้งคำสั่งดังกล่าว แต่ในทางกลับกัน การฟ้องโต้แย้งคำสั่งบรรจุแต่งตั้งอาจเป็นกรณีการฟ้องในลักษณะที่เรียกว่า “การฟ้องโดยคู่แข่ง” (Konkurrentenklage) ขึ้นได้ เป็นการฟ้องโต้แย้งคำสั่งบรรจุแต่งตั้งโดยผู้สมัครที่ไม่ผ่านการคัดเลือกที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้ง

การฟ้องโต้แย้งเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้ง เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลสองทางนั้นมีลักษณะพิเศษกว่าการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่มีผลสองทางในลักษณะอื่น โดยต้องแยกพิจารณาออกเป็น 2 กรณี คือ 1) กรณีที่ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งไปแล้ว และ 2) กรณีที่ยังไม่ได้ออกคำสั่งแต่งตั้งแต่ผู้สมัครรู้แล้วว่าตนจะไม่ได้รับการคัดเลือก

เมื่อเปรียบเทียบกับของต่างประเทศแล้วนั้นจะพบว่าการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ในกระบวนการเพิกถอนคำสั่งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในกรณีที่ได้มีการออกคำสั่งแต่งตั้งไปแล้วส่วนใหญ่มองเห็นว่าหากมีการแต่งตั้งเรียบร้อยแล้ว ศาลปกครองไม่อาจเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งได้ แม้จะเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม โดยความเห็นของฝ่ายนี้ได้ให้ความสำคัญกับ “ความมั่นคงขององค์กร”

(Ämterstabilität) และ “ความสามารถในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง” (Funktionsfähigkeit der Verwaltung) การปล่อยให้มีการฟ้องโต้แย้งคำสั่งแต่งตั้งจะก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในระบบราชการ ประกอบกับเมื่อพิจารณาว่าการพิจารณาคดีของศาลมักใช้เวลานานยืดเยื้อและไม่อาจคาดเดาได้ว่าศาลจะมีผลคำพิพากษาเป็นประการใด ข้าราชการผู้ได้รับการแต่งตั้งย่อมไม่อาจแน่ใจได้ว่าตนจะอยู่ในตำแหน่งได้อีกนานเพียงใด ก่อให้เกิดความไม่มั่นใจในตำแหน่งและการปฏิบัติหน้าที่ของตน อันจะเป็นผลเสียแก่ระบบราชการโดยรวมในที่สุดนอกจากนี้การคุ้มครอง “ความมั่นคงขององค์กร” ยังสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนและการจะฟ้องให้แต่งตั้งตนเองดำรงตำแหน่งแทนผู้ที่ได้รับแต่งตั้งไปแล้วย่อมไม่อาจกระทำได้ เพราะไม่เหลือตำแหน่งว่างอีกต่อไป ถือเป็น การพ้นวิสัยในทางกฎหมาย (Rechtliche Unmöglichkeit) ดังนั้น ในกรณีที่มีการแต่งตั้งผู้อื่นไปเรียบร้อยแล้ว ผู้สมัครที่ไม่ได้รับแต่งตั้งสามารถทำได้เพียงการฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายแทน

ดังนั้นเห็นได้ว่าการที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ใช้ดุลพินิจในการเพิกถอนคำสั่งสามารถส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นด้วยหากมีการเพิกถอนคำสั่งตามคำวินิจฉัย เพราะตำแหน่งนั้นไม่ว่างแล้วคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครจะต้องใช้วิธีการเยียวยาด้วยการชดเชยค่าเสียหาย กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ในการออกคำวินิจฉัย จะเห็นได้ว่าการที่บุคคลผู้ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยที่ไม่ใช่คู่กรณีก็ไม่สามารถนำพยานหลักฐานมาชี้แจง ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ทำให้เกิดปัญหาว่า ผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าวจะนำคดีไปอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นเรื่องใหม่หรือจะนำเรื่องที่ได้รับผลกระทบไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองเลย แต่ถ้าหาก กฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2555 หรือ กฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2555 ได้กำหนดความหมาย ของคำว่า “คู่กรณี” โดยการแก้ไขให้เหมือนกับมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 “คู่กรณี” หมายถึง ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองและผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

เพราะฉะนั้นการแก้ไขจึงต้องมีการแก้ไขในความหมายของคู่กรณีโดยให้ความหมายของคำว่าคู่กรณีมีความหมายตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อให้ความหมายนั้นครอบคลุมถึงบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์

ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 58 ที่กำหนดไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน” เพื่อให้บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบสามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการแก้ไขใน กฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครว่าด้วยการร้องทุกข์ และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2555 หรือ กฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครว่าด้วยการอุทธรณ์ และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2555 ข้อที่ 3 ในเรื่องความหมายของคำว่า “คู่กรณี” ให้ครอบคลุมถึงบุคคลที่ได้รับผลกระทบหรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร เพราะคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร โดยนำความหมายของคู่กรณีตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้เพื่อให้อำนาจแก่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครในการเรียกหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องเข้ามาสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ในกรณีบุคคลอื่นหรือบุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบไม่สามารถที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาได้เพราะไม่ได้เป็นคู่กรณีในเรื่องดังกล่าวต้องฟ้องต่อศาลปกครองเป็นการเพิ่มปริมาณคดีในศาล โดยถือได้ว่าการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครเป็นกลไกการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาต่อผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นกลไกภายในของระบบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครที่เป็นการคุ้มครองความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการและบุคลากรของกรุงเทพมหานคร

### 5.3 ปัญหาการไม่มีกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานคร

5.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานคร

ระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครเป็นอย่างมาก ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากร

กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 ได้มีการปรับปรุงในเรื่องการอุทธรณ์และร้องทุกข์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการและบุคลากรของกรุงเทพมหานคร ในกรณีที่ข้าราชการหรือบุคลากรของกรุงเทพมหานครได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือความคับข้องใจจากการใช้อำนาจของผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาที่มีสิทธิในการเรียกร้องความเป็นธรรมได้ 2 วิธีการคือ 1. วิธีการอุทธรณ์ และ 2. วิธีการร้องทุกข์ โดยมีวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดดังต่อไปนี้

1. กรณีวิธีการอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครขึ้น พร้อมทั้งมีการกำหนด กฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2555 กำหนดให้บุคคลที่มีสิทธิอุทธรณ์ได้ คือ ข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ถูกสั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัตินี้โดยมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร และหลังจากได้รับเรื่องอุทธรณ์แล้วคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร จะเป็นผู้วินิจฉัยเอง หรือมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

2. กรณีวิธีการร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 และกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2555 บุคคลที่มีสิทธิร้องทุกข์ คือ ข้าราชการกรุงเทพมหานครที่มีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือการไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้ โดยความคับข้องใจต้องมีเหตุแห่งการร้องทุกข์จากการปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา ดังต่อไปนี้ (1) ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยการออก กฎ คำสั่ง การปฏิบัติ หรือการไม่ปฏิบัติใดโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะที่ไม่เป็นธรรมหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (2) ไม่มอบหมายงานให้ปฏิบัติ (3) ประวิงเวลาหรือหน่วงเหนี่ยวการดำเนินการบางอย่างอันเป็นเหตุให้เสียสิทธิหรือไม่ได้รับสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในเวลาอันสมควร (4) ไม่เป็นไปตามหรือขัดกับระบบคุณธรรม

เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร จะเห็นว่าในเรื่องการอุทธรณ์ได้กำหนดระยะเวลาให้แล้วเสร็จไม่เกินสองร้อยสี่สิบวัน พร้อมทั้ง กำหนดให้ผู้ร้องทุกข์ที่ไม่เห็นด้วยหรือไม่พอใจต่อคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร จะต้องดำเนินการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กลางภายในเก้าสิบวัน และในกรณีเรื่องร้องทุกข์ได้กำหนดระยะเวลาให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบ คุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พิจารณาให้แล้วเสร็จไม่เกินหนึ่ง ร้อยสี่สิบวัน ในกรณีของเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาและในส่วนกรณีการร้องทุกข์ที่เหตุ แห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้า สำนักงาน ก.ก. หรือผู้อำนวยการเขต ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จไม่เกินหนึ่งร้อยห้าสิบวัน โดยถ้ากรณี นั้น ไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการ กรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร สามารถนำคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางได้ ดังนั้น ขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบ คุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครจึงเห็นได้ว่ามีระยะเวลาที่ยาวนาน กว่าระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ทั่วไป ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 45 ซึ่งบัญญัติว่า “ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้ง ผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ในกรณีที่เห็นด้วยกับ คำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็น ของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตาม วรรคหนึ่งให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับ รายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณา อุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าวในการนี้ให้ขยายระยะเวลา พิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว”

จะเห็นได้ว่าระยะเวลาที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ต้อง พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเก้าสิบวันเท่านั้นนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับ ระยะเวลากการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการ

กรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร จะเห็นว่ากระบวนการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร มีความซับซ้อนยาวนานกว่าการอุทธรณ์โดยทั่วไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พร้อมทั้งยังใช้ระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ยาวนานกว่าแล้วหากไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยให้สามารถนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองกลางได้ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองที่จะต้องเริ่มกระบวนการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นจะทำให้กระบวนการพิจารณาใช้เวลายาวนานเพิ่มมากขึ้น

การที่ข้าราชการหรือบุคลากรกรุงเทพมหานครมีการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร เพื่อให้ได้รับความยุติธรรมแก่ตน ซึ่งข้าราชการและบุคลากรกรุงเทพมหานครที่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจตามกฎหมายจากผู้บังคับบัญชาย่อมต้องการที่จะ ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ที่มีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หากปรากฏว่าขั้นตอนและกระบวนการวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 ได้มีการปรับปรุงโดยให้การพิจารณาเป็นระบบได้ส่วนการถ่วงดุลอำนาจ และการรับฟังความทั้งสองฝ่ายซึ่งคล้ายกับการพิจารณาคดีของศาลปกครอง แต่ระยะเวลาในขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร มีระยะเวลาที่ยาวกว่าระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์โดยทั่วไป จึงเห็นได้ว่าการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร เพื่อที่จะให้ความยุติธรรมแก่ข้าราชการและบุคลากรกรุงเทพมหานครต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน และล่าช้า พร้อมทั้งส่งผลกระทบต่อสัมพันธภาพระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาอีกด้วย

เมื่อพิจารณาถึงวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Conciliation หรือ Mediation) ที่เป็นวิธีระงับข้อพิพาท โดยบุคคลที่สามซึ่งเป็นกลางทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยช่วยเหลือเสนอแนวทางและหาทางออกที่คู่พิพาทยอมรับได้และพึงพอใจให้แก่คู่พิพาท โดยไม่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจชี้ขาดอย่างผู้พิพากษาหรืออนุญาโตตุลาการ ซึ่งวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นมีความซับซ้อนยุ่งยากน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับ การฟ้องคดีต่อศาล โดยบรรยากาศในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีลักษณะที่ผ่อนคลาย สะดวกรวดเร็ว

และสามารถรักษาสัมพันธ์ภาพระหว่างคู่กรณีได้มากกว่าการดำเนินคดีในศาล โดยที่บทบาทของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคือการเป็นคนกลาง และหาวิธีช่วยให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายกลับคืนสู่สภาพเดิม โดยใช้วิธีนำคู่กรณีพิพาทมาพบกันเพื่อเปิดโอกาสให้มีการพูดคุยเจรจากันจะช่วยขจัดปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ และความไม่เข้าใจ เพื่อหาแนวทางแก้ไข โดยช่วยหาสาเหตุของปัญหาและแนะนำแนวทางการแก้ไขปัญหาเสนอแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย โดยช่วยเพิ่มเติมข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อข้อพิพาทหรือตัดปัญหาที่จะส่งผลกระทบต่อให้เกิดความยุ่งยาก ให้การเจรจาดำเนินไปได้ด้วยดีให้คู่กรณีสามารถเจรจาไปสู่ทิศทางที่ดีและให้อำนาจแก่คู่กรณีได้ตัดสินใจเกี่ยวกับผลของการไกล่เกลี่ย โดยที่ข้อตกลงนั้นสามารถปฏิบัติได้จริงหรือไม่ และตรงตามความต้องการของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายและข้อตกลงนั้นจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย นอกจากนี้ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะต้องมีจรรยาบรรณในการเคารพและสนับสนุนให้คู่กรณีตัดสินใจด้วยตนเองและรักษาความลับของคู่กรณี

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยังมีประโยชน์ต่อการเจรจาต่อรองระหว่างคู่กรณีที่พิพาทเป็นการลดความขัดแย้ง สร้างความเป็นธรรม หากกระชั้นข้อพิพาทได้เร็วหรือหาทางให้คู่กรณีที่พิพาททั้งสองฝ่ายเจรจาประนีประนอมเพื่อลดความขัดแย้งระงับลงได้ความสัมพันธ์ที่ดีหรือมิตรภาพยังคงอยู่ พร้อมทั้งยังประหยัดค่าใช้จ่ายและเวลา คู่กรณีนั้นไม่ต้องเสียเวลาในการไปศาล หากสามารถตกลงกันได้ทั้งสองฝ่ายต่างรู้สึกว่าได้ได้รับความเป็นธรรมถือได้ว่าได้รับชัยชนะทั้งสองฝ่าย และยังมีความสะดวกรวดเร็วในการยุติข้อพิพาท สามารถรักษาความลับให้แก่คู่กรณีได้ ผู้ที่ทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ยมีความชำนาญ และกระบวนการไกล่เกลี่ยยังเป็นที่ยอมรับจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายโดยการยุติข้อพิพาทมาจากการตัดสินใจของคู่กรณีพิพาทเองและคู่กรณีสามารถปฏิบัติตามข้อตกลงได้พร้อมทั้งรักษาความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณี การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทถูกนำมาใช้ในการดำเนินคดีในศาลซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้คู่ความสามารถตกลงประนีประนอมยอมความกันไม่ว่าเป็นคดีครอบครัว คดีเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศหรือในคดีอาญาในความผิดอันยอมความได้ เป็นต้น เป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลยุติธรรม

จากการศึกษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 นั้นได้มีการปรับปรุงระบบคุณธรรมและร้องทุกข์ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมแล้วก็ตามให้จัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 พร้อมทั้งกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2555 และกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัย

เรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2555 นั้นมีขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร มีระยะเวลาที่นานกว่าการพิจารณาอุทธรณ์โดยทั่วไปทำให้เกิดความล่าช้าในการให้ความยุติธรรม แก่ข้าราชการและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ย่อมไม่เป็นผลดีแก่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการ วินิจฉัยอุทธรณ์ที่ต้องรักษาความเป็นธรรมตามระบบคุณธรรมให้แก่ข้าราชการและบุคลากร กรุงเทพมหานคร

### 5.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

จากปัญหาดังกล่าวพบว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 ได้มีการปรับปรุงในเรื่องการอุทธรณ์และร้องทุกข์ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการ กรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครขึ้นทำหน้าที่ดูแล พิทักษ์ระบบคุณธรรม และดำเนินการ พิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการและบุคลากรกรุงเทพมหานคร แต่คณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครมิได้มีการนำวิธีการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทมาใช้ในขั้นตอนกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ โดยไม่มีการบัญญัติกฎหมายที่ให้ อำนาจคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร สามารถทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและ บุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 หรือ กฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครว่าด้วยการอุทธรณ์และ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2555 และกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครว่าด้วยการร้องทุกข์และ การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2555 โดยที่ประเทศไทยได้มีการนำวิธีการไกล่เกลี่ยมาใช้ในการ ดำเนินคดีของศาลยุติธรรม เป็นกรณีที่คู่กรณีมีฐานะที่เท่ากันคือเป็นเอกชนกับเอกชนด้วยกันจึงเป็นการ เจริญไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่สามารถตกลงเจรจาประนีประนอมยอมความได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายว่า ด้วยความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากร กรุงเทพมหานคร มีความสำคัญต่อการให้ความยุติธรรมแก่ข้าราชการกรุงเทพมหานคร จากปัญหาความ ล่าช้าในขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ เห็นควรให้หน้า “วิธีการไกล่เกลี่ยข้อ พิพาท” ซึ่งเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สามมาทำหน้าที่เป็นคนกลางไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ เกิดขึ้น แต่บุคคลดังกล่าวนี้ไม่ได้ทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดในข้อพิพาทดังกล่าวเหมือนกับผู้พิพากษา

โดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อนำคู่กรณีทั้งสองฝ่ายให้มาพบปะกันเพื่อหาบทสรุปให้กับข้อพิพาทร่วมกัน ในการช่วยแก้ไขประเด็นปัญหาเพื่อให้เกิดความพึงพอใจแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย คู่กรณีทั้งสองฝ่ายสามารถหาบทสรุปให้กับข้อพิพาทได้ เนื่องจากกระบวนการไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้มีสิทธิในการเจรจา จึงเป็นไปได้ที่จะช่วยให้แต่ละฝ่ายเข้าใจถึงสถานการณ์ของอีกฝ่ายหนึ่งมากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจความเข้าใจผิดที่เกิดจากข้อมูลที่ไม่ถูกต้องหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงในทัศนคติที่แท้จริง การไกล่เกลี่ยถือเป็นความสมัครใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเพื่อหาข้อยุติ พร้อมทั้งมีการลงนามข้อตกลงที่เป็นสัญญาและมีผลผูกพันตามกฎหมาย โดยข้อยุติของการไกล่เกลี่ยสามารถอยู่ในรูปของการขอโทษ การเปลี่ยนนโยบายและหลักปฏิบัติ การทบทวนขั้นตอนการทำงาน ฯลฯ

ผู้ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการไกล่เกลี่ยที่จะทำให้ข้อพิพาทนั้นประสบความสำเร็จของการระงับข้อพิพาทเป็นอย่างมาก ผู้ไกล่เกลี่ย หรือผู้ประนีประนอมจะต้องมีความเป็นกลาง ไม่มีอคติสามารถให้ความเป็นธรรมกับคู่ความทุกฝ่ายได้ถูกต้องตรงตามความประสงค์ของคู่ความ ช่วยแก้ไขปัญหาให้แก่คู่ความทุกฝ่ายและเป็นผู้ช่วยทำให้ข้อพิพาททั้งหลายยุติลงอย่างฉันทมิตร ผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่ในการช่วยให้คู่ความทั้งสองฝ่ายตกลงประนีประนอมยอมความ โดยผู้ไกล่เกลี่ยมีบทบาทและหน้าที่ให้การเจรจาดำเนินการต่าง ๆ ในการไกล่เกลี่ยนั้นประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ยังเป็นตัวกลางในการสื่อสารให้ทั้งสองฝ่ายเข้าใจถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอย่างชัดเจนร่วมกัน ช่วยให้คู่ขัดแย้งเกิดการตระหนักคิดพิจารณาและหาทางออกที่เป็นความต้องการหรือข้อตกลงร่วมกัน จะต้องรู้ถึงสถานการณ์ความขัดแย้งและรู้ข้อมูลที่เป็นจริงมากที่สุดจากทั้งสองฝ่าย พร้อมทั้งช่วยประสานในการเจรจาร่วมกัน โดยที่ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องสร้างความไว้วางใจให้แก่คู่กรณี การตั้งคำถามเพื่อทราบข้อมูลที่จำเป็นต่อการกำหนดประเด็นปัญหาเพื่อผลประโยชน์ของคู่พิพาทเพื่อให้การเจรจาสามารถดำเนินการไปได้ และช่วยคู่พิพาทหาข้อสรุปที่อาจเป็นไปได้จากการเจรจาโดยต้องทำให้คู่พิพาทมองเห็นถึงประโยชน์ที่คู่พิพาทใช้อำนาจของตนเองตัดสินใจเกี่ยวกับผลของการไกล่เกลี่ย พร้อมทั้งต้องช่วยคู่พิพาทในการกำหนดข้อตกลงที่มีการเสนอเป็นทางเลือกว่าการตกลงนั้นสามารถทำได้จริงหรือไม่ และตรงตามความต้องการของคู่พิพาท นอกจากนี้ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องมีจรรยาบรรณที่ให้อำนาจแก่คู่พิพาทเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตนเองมีความเป็นกลาง และเปิดเผยความขัดแย้ง พร้อมทั้งต้องรักษาความลับ

ข้อดีของการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในกรณีขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร คือ สะดวก การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นวิธีระงับข้อพิพาทไม่มีแบบพิธีค่อนข้างจะยืดหยุ่นระหว่าง

คู่พิพาทมากกว่าการพิจารณาคดีตามปกติของศาล รวดเร็ว การไต่ถามไต่สวนใช้เวลาในการดำเนินการไม่มากนักสามารถที่จะทราบได้ว่าคู่พิพาทจะตกลงกันได้หรือไม่ หากตกลงกันได้จะทำให้คดีเสร็จสิ้นไปเร็วกว่ากระบวนการทางศาล ประหยัดค่าใช้จ่าย การไต่ถามไต่สวนใช้เวลาไม่มากนักทำให้ประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่าง ๆ รักษาสัมพันธภาพระหว่างคู่พิพาท เมื่อคู่พิพาทสามารถตกลงระงับข้อพิพาทกันได้จะทำให้ลดข้อขัดแย้ง ข้อโต้เถียงระหว่างกัน สามารถอยู่ร่วมกันต่อไปซึ่งจะเป็นผลดีต่อทุกฝ่ายสร้างความพึงพอใจให้แก่คู่ความ แบ่งเบาภาระทางคดีของศาล และหากข้อพิพาทใดที่สามารถตกลงกันได้สามารถตกลงกันได้เลยก็จะทำให้คดีนั้นไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล จึงเป็นวิธีการหาข้อยุติข้อพิพาทได้อย่างรวดเร็ว เป็นความลับ โดยผู้ไต่ถามไต่สวนมีความเชี่ยวชาญและเป็นกระบวนการที่ได้รับการยอมรับจากคู่พิพาททั้งสองฝ่าย ผลของการไต่ถามไต่สวนข้อพิพาทอยู่ภายใต้การควบคุมของคู่พิพาทเองทำให้ข้อตกลงนั้นสามารถปฏิบัติได้จริง

จากการศึกษาพบว่าศาลและคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ในหลายประเทศรวมถึงคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย ได้มีการนำวิธีการไต่ถามไต่สวนข้อพิพาทมาใช้ด้วยเช่นกันดังนี้

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกาเป็นองค์กรกลางบริหารทรัพยากรบุคคลโดยกระบวนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของสหรัฐอเมริกาโดย MSPB มีหน้าที่รักษาสัมดุลระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ เพื่อให้สังคมเกิดความเชื่อมั่นว่าการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐปลอดจากความอยุติธรรม ได้แก่ ปลอดจากการกลั่นแกล้งทางการเมือง ปลอดจากพฤติกรรมที่มีชอบ เป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่เป็นอิสระและเป็นองค์กรกึ่งตุลาการของรัฐเป็นไปอย่างมีชอบหรือต้องเผชิญกับแรงกดดันทางการเมือง

การพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของหน่วยงาน MSPB เมื่อหน่วยงาน “MSPB” ได้รับคำอุทธรณ์แล้ว จะส่งคำอุทธรณ์ดังกล่าวให้แก่ Administrative Judge (AJ) หรือตุลาการคดีปกครอง เพื่อดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยต่อไป ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำสั่ง/คำวินิจฉัยของ “AJ” ของหน่วยงาน “MSPB” บุคคลนั้นมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง/คำวินิจฉัยนั้นไปยังศาลอุทธรณ์ส่วน “Federal Circuit” (ศาลอุทธรณ์ของสหรัฐแผนกคดีรัฐบาลกลาง) เพื่อขอให้ดำเนินการวินิจฉัยทบทวนคำสั่ง/คำวินิจฉัย (Judicial Review) ของ “AJ” ดังกล่าวได้

แม้ว่าการบริหารงานบุคคลของสหรัฐอเมริกาจะมีการจัดตั้ง MSPB ทำหน้าที่ในการอุทธรณ์และร้องทุกข์ แต่ MSPB ได้ให้ความสำคัญแก่การเสนอทางเลือกในการระงับข้อพิพาทให้แก่คู่พิพาท

ต้องอุทธรณ์คดีต่อ “AJ” ของหน่วยงาน MSPB โดยการไกล่เกลี่ยการอุทธรณ์ หรือ Mediator Appeals Program (MAP) ที่มีผู้ไกล่เกลี่ยหรือ Mediator มาแก้ไขในปัญหาข้อพิพาทแทนการพิจารณาของ “AJ” และวิธีการไกล่เกลี่ยอุทธรณ์ MAP นี้จะช่วยในการแก้ไขปัญหาที่เกิดข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีพิพาทให้เป็นไปอย่างสะดวกรวดเร็วมากกว่าที่จะใช้การดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาแบบปกติของ “AJ” และคู่พิพาทไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่าง ๆ และได้รับการพิจารณาคดีในทางลับ (Confidential) โดยการไกล่เกลี่ยการอุทธรณ์ ถือได้ว่าเป็นกระบวนการในการพิจารณาที่ประสบผลสำเร็จ

สำหรับการระงับข้อพิพาทในกรณีการอุทธรณ์และร้องทุกข์ โดยวิธีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยโดยผู้ไกล่เกลี่ย หรือ Mediator มีการดำเนินการที่ไม่วุ่นวายซับซ้อนและมีความรวดเร็วมากกว่าการดำเนินการพิจารณาของ “AJ” ของหน่วยงาน MSPB ที่รูปแบบในการดำเนินการพิจารณาเหมือนกับศาลทั่วไป เพราะฉะนั้นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยโดยผู้ไกล่เกลี่ย หรือ Mediator จึงอำนวยความสะดวกให้แก่คู่พิพาทและยังสามารถช่วยให้คู่พิพาทสามารถแสวงหาข้อตกลงร่วมกันได้และเป็นที่ยอมรับของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และที่สำคัญผู้ไกล่เกลี่ยหรือ Mediator นั้นจะไม่เข้ามาทำหน้าที่ในการตัดสินใจแทนคู่กรณีพิพาท เพียงแต่ใช้ความรู้ความสามารถและทักษะของตนเองในการช่วยเหลือและให้คำแนะนำแก่คู่กรณีเท่านั้น เพราะจะต้องให้คู่กรณีเป็นผู้ตัดสินใจเอง ทำให้ในระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา หรือ MSPB ได้มีการจัดตั้งการไกล่เกลี่ยอุทธรณ์ขึ้นเพื่อเป็นทางเลือกให้แก่คู่กรณีพิพาทว่าต้องการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยหรือไม่

ส่วนประเทศออสเตรเลียได้มีการนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือก (ADR) โดยเฉพาะวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนเรียกว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการ หรือการไกล่เกลี่ยการอุทธรณ์ซึ่งจะเห็นได้จากกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ไม่ว่าจะเป็นพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมออสเตรเลีย หรือ The MPC หรือโดยคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งประเทศออสเตรเลีย หรือ AIRC ต่างสนับสนุนให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหากคู่กรณีจะเลือกใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแต่ยังมีข้อจำกัดในการใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคือ เมื่อผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านทรัพยากรบุคคลได้แนะนำให้คู่กรณีใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านทรัพยากรบุคคลจะต้องคำนึงการเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยของคู่กรณีจะต้องเป็นไปโดยสมัครใจและข้อพิพาทนั้นเหมาะสมต่อวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือไม่

เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย พบว่า การไต่ถามข้อพิพาทมีการนำมาใช้ในศาลยุติธรรมเท่านั้น โดยเห็นได้จากที่ศาลอนุญาโตตุลาการพาณิชย์สามารถทำการตกลงหรือการประนีประนอมยอมความของคู่ความและในส่วนของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร มิได้มีการนำวิธีการไต่ถามข้อพิพาทมาใช้ในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ ทำให้เกิดผลเสียต่อความยุติธรรมของข้าราชการและบุคลากรกรุงเทพมหานคร จึงต้องนำแนวคิดและการปฏิบัติของต่างประเทศในเรื่องการไต่ถามข้อพิพาทของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยใช้วิธีการไต่ถามข้อพิพาทของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกาไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 มาตรา 61 วรรคสองบัญญัติว่า “การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร” และมาตรา 64 วรรคสี่ บัญญัติว่า “การร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร” จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 ไม่ได้มีการบัญญัติถึงการเปิดโอกาสให้คู่กรณีพิพาทสามารถทำการตกลงประนีประนอมกันหรือให้อำนาจแก่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ทำการไต่ถามข้อพิพาทให้แก่คู่กรณีพิพาทได้

สำหรับกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2555 ข้อ 6 กำหนดว่า “เพื่อให้เกิดความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นระหว่างกัน ควรจะได้ปรึกษาหารือหรือทำความเข้าใจกัน ฉะนั้นเมื่อข้าราชการกรุงเทพมหานครผู้ใดมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา หากแสดงความประสงค์จะปรึกษาหารือกับผู้บังคับบัญชา ให้ผู้บังคับบัญชานั้นเปิดโอกาสและรับฟังหรือสอบถามเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวเพื่อเป็นทางแห่งการทำความเข้าใจและแก้ไขปัญหาก่ที่เกิดขึ้นในชั้นต้น

ถ้าข้าราชการกรุงเทพมหานครผู้มีความคับข้องใจนั้น ไม่ประสงค์จะปรึกษาหารือหรือปรึกษาหารือแล้วไม่ได้รับคำชี้แจง หรือได้รับคำชี้แจงแล้วไม่เป็นที่พอใจก็ให้ร้องทุกข์ตามกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร นี้” จากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการให้สิทธิแก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครที่มีความคับข้องใจที่จะปรึกษาหารือหรือทำความเข้าใจกับผู้บังคับบัญชาได้ในลักษณะของการเจรจาที่ถือได้ว่าเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทอย่างหนึ่งแต่เป็นเพียงทางเลือกเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติการปรึกษาหารือหรือ

ทำความเข้าใจกันระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาอาจไม่ทำให้เกิดการระงับข้อพิพาทได้จึงไม่เกิดประโยชน์ต่อการระงับข้อพิพาท เพราะสัมพันธภาพระหว่างกันของผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาอาจไม่อยู่ในลักษณะที่จะพูดคุยสอบถามเพื่อทำความเข้าใจหรือให้มีการชี้แจงเรื่องที่คับข้องใจได้อย่างไม่มีอคติ

จากกรณีดังกล่าวเห็นควรให้มีการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ด้วยเพื่อเป็นการลดภาระ ปริมาณเรื่องการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ยังเป็นการลดจำนวนคดีที่จะมีขึ้นสู่ศาลปกครองหากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครนั้นไม่เป็นที่พอใจของกลุ่มใดฝ่ายหนึ่งจะมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง พร้อมกันนี้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยังเป็นการลดบรรยากาศความขัดแย้งในที่ทำงานระหว่างผู้บังคับบัญชาหรือบุคคลที่เป็นผู้ร้องกับบุคคลที่เป็นผู้ถูกร้อง ทำให้สัมพันธภาพในการทำงานยังคงอยู่ และวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนี้ยังเป็นวิธีการที่ประหยัดเงินและเวลาด้วย โดยกำหนดวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ในกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2555 โดยให้แก้ไขเพิ่มเติมในบททั่วไป หมวด 1 ให้เพิ่มเติมว่า “ในกรณีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่ผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในการร้องได้มีคำขอ หรือ ก.พ.ค. ได้มีคำแนะนำแก่คู่กรณีทั้งสองแล้ว โดยผู้อุทธรณ์และคู่กรณีได้ให้ความยินยอมเป็นหนังสือให้ ก.พ.ค. ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าว เพื่อให้ยุติข้อพิพาทนั้นโดยเร็ว ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. นี้ และในส่วนของกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2555 โดยให้เพิ่มเติมในบททั่วไป หมวด 1 ให้เพิ่มเติมว่า “ในกรณีพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่ผู้ร้องทุกข์และคู่กรณีในการร้องได้มีคำขอ หรือ ก.พ.ค. ได้มีคำแนะนำแก่คู่กรณีทั้งสองแล้ว โดยผู้ร้องทุกข์และคู่กรณีได้ให้ความยินยอมเป็นหนังสือให้ ก.พ.ค. ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าว เพื่อให้ยุติข้อพิพาทนั้นโดยเร็ว ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. นี้” ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร มีอำนาจทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการและบุคลากรกรุงเทพมหานครได้