

บทที่ 2

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและองค์การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของไทย

2.1 ระบบการบริหารงานบุคคลของไทยก่อนปี พ.ศ. 2551

2.1.1 ความหมายของการบริหารงานบุคคล¹

1. การบริหารงานบุคคลเป็นการบริหารทรัพยากรมนุษย์เพื่อใช้คนให้เหมาะสมกับงานตามวัตถุประสงค์และความต้องการของหน่วยงาน
2. การบริหารงานบุคคลมีขอบข่ายกว้างขวางครอบคลุมตั้งแต่การแสวงหาและการเลือกสรรบุคลากรเข้าสู่หน่วยงานจนกระทั่งพ้นจากการปฏิบัติงาน
3. พิจารณาในแง่กระบวนการ การบริหารงานบุคคล จึงเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องเนื่องกันเป็นลูกโซ่ ตั้งแต่การวางแผนนโยบาย การกำหนดแผน และความต้องการด้านบุคลากร การสรรหา การเลือกสรร การพัฒนา การกำหนดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล การประเมินผล การปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง การโอนย้าย และการพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร

2.1.2 เป้าหมายสำคัญของการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ การได้มาซึ่งบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เหมาะสมตามความต้องการของหน่วยงาน โดยหน่วยงานสามารถจูงใจ รักษาและพัฒนาให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถ พึงพอใจที่จะอยู่ปฏิบัติงานกับหน่วยงานนานที่สุดเท่าที่หน่วยงานต้องการ ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานสามารถกระทำการกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตามความมุ่งหมายของหน่วยงาน การบริหารงานบุคคลจึงมีภารกิจสำคัญ คือ การสรรหา การจูงใจและการพัฒนาบุคลากร เพื่อให้หน่วยงานสามารถจูงใจผู้ที่มีความรู้

¹บุญศรี พรหมมาพันธุ์, “การพัฒนาเครื่องชี้วัดสำหรับการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น,” (รายงานการวิจัย มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2547), น.17-20.

ความสามารถตามความต้องการเข้ามาปฏิบัติงานได้เพียงพอทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ เพิ่มพูนสมรรถภาพการทำงานของบุคลากรควบคู่กันไป เสริมสร้างบรรยากาศในการทำงาน สัมพันธภาพระหว่างบุคลากร สิทธิประโยชน์เกื้อกูลและสวัสดิการที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีขวัญและกำลังใจในการทำงาน จะได้อุทิศตนให้กับหน่วยงานได้เต็มที่ รวมทั้งมีความภาคภูมิใจและผูกพันกับหน่วยงาน งานของการบริหารงานบุคคลจึงเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคลเพื่อผลของงาน

กระบวนการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไป ประกอบด้วยกิจกรรมหลัก 3 ขั้นตอน และในแต่ละขั้นตอนมีกิจกรรมย่อยของขั้นตอนนั้นๆ ดังต่อไปนี้ คือ

1. การกำหนดความต้องการด้านบุคลากร เป็นกิจกรรมหลักขั้นต้นของการบริหารงานบุคคลที่จะต้องทำแผนกำหนดความต้องการบุคลากรของหน่วยงานเป็นระยะๆ ไว้เป็นการล่วงหน้าตามความต้องการของหน่วยงานในลักษณะของกรอบอัตรากำลัง (staffing pattern) ซึ่งแสดงทั้งปริมาณ คุณภาพของบุคลากรที่ต้องการตามลักษณะงานและตำแหน่งที่จำเป็นต้องกำหนดขึ้น รวมทั้งโครงสร้างของค่าตอบแทน เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ด้วย

2. การตอบสนองความต้องการด้านบุคลากร เมื่อกำหนดความต้องการบุคลากรเป็นกรอบอัตรากำลังไว้แล้ว การบริหารงานบุคคลจะต้องทำหน้าที่เสาะแสวงหาบุคลากรตามที่ต้องการ โดยกระบวนการสรรหาเลือกสรร บรรจุแต่งตั้งที่เหมาะสมตามระบบคุณธรรม รวมทั้งการเตรียมบุคลากรใหม่เข้าสู่หน่วยงาน เช่น การจัดปฐมนิเทศ การมอบหมายงาน และการจัดระบบนิเทศงาน ที่จะช่วยให้บุคลากรใหม่เข้าสู่หน่วยงานด้วยความราบรื่น สามารถปรับตัวได้เร็วและปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมายตั้งแต่แรก

3. การธำรงรักษาและพัฒนาบุคลากรและบริการ การที่บุคลากรของหน่วยงานจะปฏิบัติงานได้ดีมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องได้รับการธำรงรักษา และพัฒนาอยู่เสมอ การพัฒนาบุคลากรเป็นกิจกรรมสำคัญที่อาจกระทำ ทั้งเป็นรายบุคคลและกระทำเป็นกลุ่ม โดยการศึกษาอบรมการดูงาน การเข้าร่วมประชุมสัมมนาทั้งหน่วยงานจัดขึ้นเอง และส่งเข้าร่วมโครงการที่หน่วยงานอื่นจัด การบริหารงานบุคคลในขั้นตอนนี้ยังจำเป็นต้องจัดให้มีการประเมินผล การปฏิบัติงานที่นอกเหนือจากการพัฒนาตัวบุคคลแล้ว การที่จะสามารถจัดหาบุคลากรที่ดีไว้ได้ หน่วยงานอาจจำเป็นต้องจัดให้มีสวัสดิการและบริการด้านสงเคราะห์ต่างๆ ให้เหมาะสมด้วย เช่น การลา การรักษาพยาบาล และบำเหน็จบำนาญ เป็นต้น

2.1.3 วิวัฒนาการของการบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทย²

การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนปัจจุบันได้สืบทอดและวิวัฒนาการมาจากการบริหารราชการในอดีตตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นต้นมา ควบคู่กับระบบราชการ ปรัชญา ค่านิยม หลักปฏิบัติและวัฒนธรรมในการบริหารราชการ และการเป็นข้าราชการในสมัยก่อนได้ส่งผลมาสู่การบริหารงานบุคคลในปัจจุบันหลายประการ การเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งมักสืบเนื่องจากการปฏิรูประบบราชการ และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นสำคัญ

วิวัฒนาการของการบริหารงานบุคคลในราชการไทย อาจแบ่งได้เป็น 3 ยุค ดังนี้

1. ยุคก่อนใช้พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนฉบับแรกถึงก่อนปฏิรูประบบราชการ ในสมัยรัชกาลที่ 5 ยุคนี้นับครอบคลุมช่วงเวลาตั้งแต่สมัยสุโขทัยจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น เป็นช่วงการบริหารราชการก่อนมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกในปี พ.ศ. 2471 ลักษณะการบริหารงานบุคคลไม่ว่าจะเป็นการคัดเลือกคนเข้ารับราชการ การปูนบำเหน็จความชอบ การแต่งตั้งถอดถอนเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์

โดยในสมัยสุโขทัยลักษณะการปกครองและการบริหารบ้านเมืองเป็นแบบพ่อเมือง พระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางของประเทศ เป็นศูนย์กลางของการปกครองและการบังคับบัญชาทั้งหมด ประชาชนต้องรับใช้ราชการโดยลักษณะการบริหารราชการ ซึ่งลักษณะการบริหารราชการแบบนี้ได้สืบทอดและวิวัฒนาการมาสู่การบริหารราชการในยุคถัดมาที่ผู้บังคับบัญชาต้องโอบอุ้มผู้ใต้บังคับบัญชาเสมือนลูก ผู้ใต้บังคับบัญชาก็ยอมฟัง ยอมปฏิบัติตามผู้บังคับบัญชาเหมือนพ่อ ไม่กล้าคัดค้านในสิ่งที่ไม่ควร

ในสมัยอยุธยาการบริหารราชการได้รับอิทธิพลจากเขมร ซึ่งมีการบริหารราชการในลักษณะที่กษัตริย์มีอำนาจสูงสุด เป็นพระเจ้าเหนือหัวของประชาชน เป็นลักษณะที่สืบทอดต่อมาในการบริหารราชการในยุคต่อมา คือผู้บังคับบัญชาถือว่าเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมาย จนกระทั่งในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ จึงมีอิทธิพลจากพวกราชบัณฑิตมาให้คำแนะนำในการจัดระเบียบการบริหารราชการจนนำไปสู่การปฏิรูประบบราชการ ซึ่งมีลักษณะสำคัญดังนี้

²สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “การปฏิรูประบบวินัย ทุจริตและร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน,” (รายงานการศึกษาวินัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น. 7-11.

1) มีการจัดตั้งตำแหน่งและยศศักดิ์ของข้าราชการและราชวงศ์ โดยจัดเป็นระบบศักดินา ระบบนี้เป็นพื้นฐานการมีตำแหน่งชั้นยศในปัจจุบัน

2) มีการจัดโครงสร้างของส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานของการบริหารราชการขึ้นมาเป็นรูปองค์การอย่างมีแบบแผนโดยเรียกว่า “จตุสดมภ์” คือ เวียง วัง คลัง นา

3) มีการออกกระเปียบประเพณีว่า บุคคลที่เป็นชายเมื่ออายุ 18 ปีบริบูรณ์จะต้องเข้ารับราชการทุกคน โดยทำงานรับใช้มูลนายเจ้าสังกัดและองค์พระมหากษัตริย์ ดังนั้น ทักษะคติในการเป็นข้าราชการในสมัยนั้นจึงเป็นการรับใช้ประเทศชาติและองค์พระมหากษัตริย์ ทำให้เข้าใจกันว่าข้าราชการไม่ต้องบริการหรือรับใช้ประชาชน ซึ่งเป็นทัศนคติที่ปลูกฝังในจิตใจของข้าราชการตลอดมาจกในอดีตและสืบต่อๆ กันมา และเป็นทัศนคติในการเป็นข้าราชการของประชาชนคนไทยที่ส่งผลต่อการปฏิบัติราชการและการบริหารงานบุคคลในหลายประการ

ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น คือสมัยรัชกาลที่ 1 ถึงสมัยรัชกาลที่ 3 การบริหารราชการยังคงเป็นไปตามรูปแบบการบริหารราชการในสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงธนบุรี

2. ยุคการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5

ในสมัยรัชกาลที่ 4 ได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคม รวมทั้งการติดต่อและขยายอิทธิพลของประเทศทางตะวันตก แต่การปฏิรูประบบราชการอย่างแท้จริงได้เกิดขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยมีการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลดังนี้

1) แยกข้าราชการทหารออกจากข้าราชการพลเรือน ปรับปรุงและจัดตั้งส่วนราชการเป็นกระทรวงขึ้น โดยมีเสนาบดีเป็นเจ้ากระทรวง ดูแลพินิจในการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้ากระทรวงเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นต้นแบบของการจัดส่วนราชการในสมัยปัจจุบัน

2) มีการจัดการศึกษาฝึกอบรมและสอบแข่งขันคนเข้ารับราชการตามระบบคุณธรรมในกระทรวงมหาดไทย แทนการฝากฝังและชุบเลี้ยงในระบบอุปถัมภ์ที่มีอยู่ก่อน โดยการจัดตั้งโรงเรียนมหาดเล็กหลวงเพื่อให้การศึกษาอบรมแก่ผู้ที่ประสงค์จะเข้ารับราชการ ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็นโรงเรียนข้าราชการพลเรือนและเป็นจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในที่สุด นอกจากนั้นยังมีการส่งนักเรียนไทยไปศึกษาอบรมยังต่างประเทศเพื่อเข้ามารับราชการและเพื่อทำงานแทนที่ปรีชาชาวต่างประเทศ แต่ก็ยังเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย จึงยังคงมีลักษณะของระบบอุปถัมภ์อยู่

3) เลิกระบบกินเมือง จัดระบบจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ และยังมีการจัดประโยชน์ตอบแทนในรูปต่างๆ เช่น มีบรรดาศักดิ์สำหรับข้าราชการชั้นสูง มีเครื่องราชอิสริยาภรณ์

มีเบี้ยกันดาร ค่าเช่าที่พักให้ข้าราชการที่รับราชการในมณฑลตะวันออกเฉียงเหนือ และมณฑลพายัพ จัดระบบบำเหน็จบำนาญ

ในสมัยรัชกาลที่ 5 นี้ จึงถือได้ว่าได้มีการวางรากฐานการบริหารราชการและการบริหารงานบุคคลที่ทันสมัยและเป็นแบบแผนขึ้น ซึ่งเป็นแม่แบบของระบบราชการพลเรือนปัจจุบัน

3. ยุคหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 (พ.ศ. 2472-2551)

ยุคนี้เป็นยุคเริ่มแรกของการใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทย การจัดระเบียบบริหารงานบุคคลของราชการได้ทำอย่างเป็นระบบ โดยมีกฎหมายเกี่ยวกับระบบบริหารงานบุคคลในภาคราชการเป็นครั้งแรก คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 เมษายน 2472 โดยมีหลักการของระบบคุณธรรม (Merit System) ปรากฏในพระราชปรารภแห่งพระราชบัญญัตินี้ การประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 นี้ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมองการณ์ไกลและพระราชทานแก่ประชาชนโดยมิต้องเรียกร้อง ด้วยทรงเล็งเห็นว่าในช่วงเวลา ก่อนหน้านั้น การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนยังขาดระเบียบบรรทัดฐานให้ยึดถือปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการรับบุคคลเข้ารับราชการ การรับเงินเดือน วินัย การลงโทษ หรือการออกจากราชการ แต่ละกระทรวงต่างปฏิบัติตามระเบียบหรือประเพณีของส่วนราชการของตน ขาดกฎเกณฑ์กลางซึ่งควรกำหนดให้มีขึ้น ประกอบกับบุคคลทั่วไปก็ได้รับการศึกษามากขึ้น จึงควรเปิดโอกาสให้เข้ารับราชการโดยเลือกสรรอย่างเป็นกลางและยุติธรรม ให้ถือว่าเป็นสิทธิของประชาชนทุกคนตามหลักความเสมอภาคในโอกาส ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงได้กำหนดขึ้นเพื่อสนองพระราชดำริ 4 ประการของพระองค์ท่าน คือ

- 1) ให้ข้าราชการพลเรือนทั้งหมดอยู่ภายใต้ระเบียบเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ทั้งนี้ก็เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนทั่วไปอยู่ภายใต้ระเบียบที่แน่นอนเหมือนกันทุกกระทรวงตามพระราชดำริดังกล่าวแม้จะเป็นข้าราชการในกระทรวงทหาร ยกเว้นก็แต่เพียงข้าราชการตุลาการซึ่งมีระเบียบแยกออกไปเป็นพิเศษอีกส่วนหนึ่ง โดยในพระราชบัญญัติฉบับนี้วางระบบบริหารบุคคลในลักษณะรวมอำนาจ (centralization) ไว้ที่เจ้ากระทรวง แต่เจ้ากระทรวงอาจมอบอำนาจของตน (delegation of authority) ให้หัวหน้ากรมก็ได้

2) ให้เลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการโดยเสมอภาคและยุติธรรม โดยบัญญัติให้ผู้เข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ต้องเป็นผู้สอบไล่วิชาข้าราชการพลเรือนได้ โดยให้ใช้วิธีสอบแข่งขันและให้ผู้สอบได้คะแนนสูงมีสิทธิเข้ารับราชการก่อนผู้สอบได้คะแนนต่ำ หลักที่ให้เลือกสรรผู้มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการโดยเสมอภาคและยุติธรรมนี้ ตรงกับหลักการของระบบคุณธรรมในข้อที่ว่า ให้ถือหลักความรู้ความสามารถและความเสมอภาคในโอกาสในการบริหารงานบุคคล

3) ให้ข้าราชการพลเรือนรับราชการเป็นอาชีพ โดยให้ข้าราชการพลเรือนได้รับเงินเดือนตลอดเวลาที่รับราชการอยู่ ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีโอกาสได้เลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นไปตามความรู้ความสามารถและอายุราชการ และให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับบำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากราชการ ซึ่งตรงกับหลักวิชาการบริหารงานบุคคลที่ต้องมีลักษณะมั่นคง วัฒนาและถาวร

4) ให้ข้าราชการพลเรือนมีวินัยโดยได้บัญญัติเกี่ยวกับวินัยและการลงโทษไว้หลายประการ

วินัยที่กำหนดให้ข้าราชการต้องถือปฏิบัติ ได้แก่

1. อุทิศเวลาทั้งหมดของตนให้แก่ราชการ
2. รักษาชื่อเสียงมิให้ขึ้นชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว
3. เคารพเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา
4. ถือประโยชน์ของราชการแผ่นดินเป็นที่ตั้ง
5. ไม่กระทำการใดๆ อันอาจเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ

วินัยที่เป็นข้อห้ามมิให้ข้าราชการปฏิบัติ ได้แก่

1. ห้ามมิให้อาศัยอำนาจหน้าที่ราชการจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม เพื่อหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือแก่ญาติมิตรของตน

2. ห้ามมิให้เป็นตัวกระทำการในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทใดๆ

3. ห้ามกระทำการหาผลประโยชน์ใดๆ อันอาจเป็นทางทำให้เสียความเที่ยงธรรมในตำแหน่งหน้าที่ของตน

4. ในการปฏิบัติราชการ ห้ามมิให้กระทำการข่มผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นไว้แต่จะได้รับการอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว

โทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน กำหนดไว้ 4 สถาน คือ

1. ไล่ออก
2. ลดตำแหน่งหรือลดขั้นเงินเดือน
3. ตัดเงินเดือน
4. ตำหนิโทษเป็นลายลักษณ์อักษร

ข้าราชการในยุคนี้ประกอบไปด้วยข้าราชการ 3 ประเภท คือ ข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือน และข้าราชการตุลาการ ข้าราชการพลเรือนมีบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 โดยมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นองค์กรควบคุมการบริหารงานบุคคล ส่วนข้าราชการตุลาการนั้นมีบทบัญญัติในการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติซึ่งออกมาในปีเดียวกันคือ พระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2471 โดยมีคณะกรรมการข้าราชการตุลาการ (ก.ต.) ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล

ต่อมาในช่วงที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 จึงได้ยกเลิกยศและบรรดาศักดิ์ เปลี่ยนโครงสร้างของระบบการบริหารงานบุคคลจากระบบชั้นยศมาเป็นระบบจำแนกตำแหน่ง โดยกำหนดเงินเดือนให้ขึ้นไปตามหน้าที่ของตำแหน่ง เปลี่ยนชื่อและองค์ประกอบขององค์กรกลางการบริหารงานบุคคลใหม่ เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่ง รองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธานโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 7 คน การปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคลครั้งนี้ดำเนินการอย่างเร่งรีบและค่อนข้างเฉอะแฉะ ทำให้ยากแก่การสืบเปลี่ยนโยกย้าย ไม่คล่องตัวในการบริหารงานบุคคล จึงนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในปี พ.ศ. 2479 กลับไปใช้ระบบชั้นยศเป็นแกนกลางเหมือนเดิม จนกระทั่งในช่วงที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ซึ่งแต่ละฉบับมีการกำหนดขั้นประจำตัวข้าราชการ และเทียบตำแหน่งเข้าสู่ชั้นยศ เป็นยุคที่อำนาจหน้าที่ของ ก.พ. ถูกลดและเพิ่มสลับกันเป็นระยะๆ ในพระราชบัญญัติฉบับปี 2479 ให้มีการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลจาก ก.พ. ไปให้กระทรวง ทบวง กรมปฏิบัติเองภายใต้หลักเกณฑ์และมาตรฐานที่ ก.พ. กำหนดไว้เป็นแนวทางปฏิบัติ ต่อมาในพระราชบัญญัติฉบับปี 2485 แก้ไขกลับมาให้ ก.พ. ทำหน้าที่ควบคุมกำกับและดำเนินการบริหารงานบุคคลในราชการ

พลเรือนเพิ่มขึ้นหลายเรื่อง แต่ต่อมาในพระราชบัญญัติฉบับปี 2495 ได้เปลี่ยนหลักการให้ ก.พ. มีหน้าที่หนักไปในทางออกกฎและกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการบริหารงานบุคคลเอง เมื่อถึงปี พ.ศ. 2497 ได้มีการแก้กลับไปให้ ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการในการบริหารงานบุคคลเพิ่มขึ้นอีก การเปลี่ยนแปลงอำนาจของ ก.พ. ดังกล่าวนี้นี้ เนื่องจากพอให้อำนาจ ก.พ. มาก ทำให้ราชการล่าช้า แต่เมื่อกระจายอำนาจไปยังกระทรวง ทบวง กรม ก็มีข้อครหาเรื่องความไม่เป็นธรรม เล่นพรรคเล่นพวก เหลื่อมล้ำ ไม่ได้มาตรฐาน ยิ่งเมื่อมีการแยกข้าราชการออกมาประเภทและมีการตั้งองค์การบริหารงานบุคคลแยกออกจาก ก.พ. ยิ่งเกิดปัญหาการขาดเอกภาพ เหลื่อมล้ำ ไม่เป็นธรรม ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันมากยิ่งขึ้น ใน พ.ศ. 2518 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน กฎหมายฉบับนี้ได้เปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ที่เคยยึดถือคนเป็นหลัก มาเป็นยึดงานเป็นหลัก งานเป็นตัวกำหนดค่าตอบแทน งานเป็นตัวกำหนดคนที่จะทำการจ่ายค่าตอบแทน จึงจ่ายตามงาน มีการจำแนกงานตำแหน่งเป็นกลุ่มๆ และจัดคนให้เหมาะสมกับงาน ดังนั้นในพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงยกเลิกชั้นประจำตัวข้าราชการมาใช้เป็นระดับตำแหน่งตามหลักระบบจำแนกตำแหน่ง กำหนดให้ข้าราชการรับเงินเดือนตามตำแหน่งกำหนดหลักการให้ข้าราชการประจำมีความเป็นกลางทางการเมือง เปลี่ยนหลักการเลือกสรรบุคคลเข้ารับตำแหน่ง โดยมีการกำหนดเงื่อนไขการเลือกสรรบุคคลในตำแหน่งต่างๆ โดยอาจใช้วิธีการสอบหรือการคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการก็ได้ตามเหตุผลความจำเป็นของแต่ละตำแหน่ง แทนวิธีการสอบแต่เพียงอย่างเดียวตามที่ได้กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติเดิม และยังเปิดโอกาสให้มีการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในระดับตำแหน่งสูงๆ ในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิได้อีกด้วยนอกจากนั้นยังมีการเปลี่ยนแปลงในด้านองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ปรับปรุงหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ก.พ. และปรับปรุงระบบวินัยและการอุทธรณ์ตลอดจนสร้างระบบร้องทุกข์ขึ้นเป็นครั้งแรก ในช่วงนี้ได้มีข้าราชการอีกหลายประเภทที่แยกตัวออกมา คือ ข้าราชการรัฐสภา ข้าราชการครู ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร โดยมีพระราชบัญญัติของตนเอง และมีองค์กรกลางดูแลข้าราชการของตน จึงทำให้ความเหลื่อมล้ำในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนหลายประเภทซึ่งเกิดขึ้นภายใต้องค์กรกลางที่แตกต่างไป ในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 1 เมษายน 2535 เป็นต้นมา ในพระราชบัญญัตินี้ประเด็นเนื้อหาสำคัญส่วนใหญ่จะคล้ายคลึงกับฉบับเดิม เป็นเพียงการปรับให้ทันสมัย รวบรวมสิ่งที่ได้แก้ไขระหว่างการใช้พระราชบัญญัติฉบับ

เดิมเข้าเป็นระบบ แต่สิ่งที่มีเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติฉบับนี้คือได้มีการกำหนดหมวดของการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการไว้และมีการกำหนดเรื่องการพัฒนาข้าราชการไว้อย่างชัดเจนในหมวดนี้ เพื่อเป็นแนวทางหนึ่งที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นในหมวดของวินัยและการรักษาวินัยนั้นโทษทางวินัยก็ได้ลดจากเดิม 6 สถานเหลือเพียง 5 สถานคือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก และไล่ออก และในองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนนั้นจะมีทั้งกรรมการที่เป็นโดยตำแหน่ง โดยการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิและโดยการแต่งตั้งจากผู้เป็นข้าราชการพลเรือนที่เป็นผู้บริหารระดับสูงซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากบรรดาตัวแทนข้าราชการจำนวนหนึ่ง

2.1.4 การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น³

จากการที่รัฐได้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ทำให้บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก การบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับคุณภาพและปริมาณของบุคลากรที่มาปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีฐานะเป็นองค์กรภาครัฐ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นก็มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งระบบการบริหารงานบุคคลในภาครัฐได้อยู่ภายใต้กรอบแนวคิดการบริหารจัดการที่ดี และระบบคุณธรรม ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

การบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ให้คำแปลว่า ธรรมาภิบาล และราชบัณฑิตยสถานแห่งประเทศไทยได้กำหนดให้ใช้ Good Governance ในภาษาไทยที่แปลว่าการปกครองที่ดี

โดยสรุปตามนัยความหมาย Good Governance ในวิชาการทางรัฐศาสตร์ จึงหมายถึงการบริหารงานโดยประชารัฐ ที่มีการส่งเสริมให้มีการเชื่อมโยงเป็นพหุภาคี และประสาน

³ บุญศรี พรหมมาพันธุ์, อ้างแล้ว เจริญพร 1, น. 3, 36-39.

การสนับสนุนซึ่งกันและกัน ระหว่างองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ในการจัดสรรและบริหารจัดการทรัพยากร เพื่อตอบสนองความต้องการและปัญหาของประชาชนด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน และความรับผิดชอบต่อหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนที่มีต่อประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โปร่งใส เสมอภาคและเป็นธรรม

ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

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

2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไป ตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

4. หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแสดงความคิดเห็น การไต่สวนสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ

5. หลักความรับผิดชอบต่อสังคม ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมโดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่าและคุ้มค่าครอง สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ระบบคุณธรรม

การบริหารงานบุคคลที่ใช้ในปัจจุบัน โดยทั่วไปจะใช้หลักของระบบสำคัญ 2 ระบบ คือระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) และระบบคุณธรรม (Merit System) โดยที่ระบบอุปถัมภ์ จะเป็นระบบดั้งเดิมที่ใช้สืบต่อกันมานาน และเป็นระบบที่ยังมีการใช้ควบคู่กันไปกับระบบคุณธรรม ซึ่งอาจมีลักษณะงานบางอย่างที่ไม่อาจเลือกสรรบุคคลเข้าทำหน้าที่โดยอาศัยระบบคุณธรรมได้ เช่น ตำแหน่งทางการเมือง ตำแหน่งในองค์กรภาคเอกชนบางตำแหน่ง การบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมยึดหลักสำคัญ 4 ประการ คือ

1. ความเสมอภาค หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้อื่นให้มีสิทธิอย่างเท่าเทียมกันหรืออาจกล่าวได้ว่า ผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ ทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากัน โดยไม่คำนึงถึงฐานะตระกูล การนับถือศาสนา ฯลฯ ตราบใดที่บุคคลนั้นเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนแล้วจะทำการกีดกันเขาเหล่านั้นไม่ได้

2. ความสามารถ ในการประเมินผลงานเพื่อพิจารณาความดีความชอบ หรือเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นหรือเพื่อการบริหารงานบุคคลด้านอื่นใดก็ตามจำเป็นต้องยึดถือความสามารถเป็นหลัก ในระบบคุณธรรม ผู้ที่มีความสามารถในการปฏิบัติงานมากกว่า มีผลงานเหนือกว่าเท่านั้นที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนให้ขึ้นไปดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ควรต่างกับระบบอุปถัมภ์ ซึ่งการพิจารณาให้ความดีความชอบนั้น ความสามารถมีความสำคัญน้อยกว่าองค์ประกอบอื่น

3. ความมั่นคง ระบบคุณธรรมเป็นระบบที่ให้หลักประกันแก่ผู้ปฏิบัติงานได้ว่าจะสามารถยึดการทำงานเพื่อยังชีพไปจนถึงเกษียณอายุตราบใดที่ยังทำหน้าที่ได้อย่างสมบูรณ์ และมิได้ทำผิดกฎระเบียบของหน่วยงาน นอกจากนั้นระบบราชการยังให้ความมั่นคงแก่ข้าราชการที่เกษียณ โดยการให้บำนาญเป็นหลักประกันของชีวิตอีกด้วย

4. ความเป็นกลางทางการเมือง ระบบราชการนั้นกำหนดอย่างชัดเจนว่า ข้าราชการจะต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง ข้าราชการประจำ ไม่สามารถที่จะเป็นกรรมการพรรคการเมืองและในกรณีที่ข้าราชการประจำจะลงสมัครรับเลือกตั้ง ก็ต้องลาออกจากการเป็นข้าราชการประจำเสียก่อน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ข้าราชการประจำ ถูกแทรกแซงจากอิทธิพลของพรรคการเมือง ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานของข้าราชการประจำ ไน้มุ่งไปแนวทางที่จะเป็นประโยชน์ต่อพรรคการเมือง แทนที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม

ผลดีของระบบคุณธรรม

การยึดหลักคุณธรรมเป็นหลักในการบริหารงานบุคคล หากปฏิบัติได้ครบถ้วนตามหลักดังกล่าวข้างต้นจะเกิดผลดี และเป็นประโยชน์ในด้านต่างๆ คือ

1. ประโยชน์ต่อองค์กร เมื่อได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานก็จะเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามเป้าหมาย
2. ประโยชน์ต่อบุคลากร จะมีความมั่นคงก้าวหน้าและมีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน
3. เป็นการส่งเสริม สนับสนุนระบอบประชาธิปไตย
4. ช่วยเสริมสร้างเกียรติภูมิในตำแหน่งและวิชาชีพในระบบราชการก่อให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีระหว่างการเมืองกับราชการประจำ

2.1.5 รูปแบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น⁴

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

จากพัฒนาการของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น รูปแบบการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ จะมีองค์ประกอบเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นสภาและส่วนที่ทำหน้าที่บริหาร โดยจะมีกลุ่มบุคคลทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานทั้งสองส่วน ให้เป็นไปด้วย

⁴ เพิ่งอ้าง, น. 41- 53.

ความเรียบร้อย ซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะประกอบไปด้วยข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้าง ซึ่งการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของท้องถิ่น โดยมีองค์กรในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนได้โดยตรง ทั้งนี้ให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาคุณธรรมให้มีทิศทางที่เหมาะสมและเป็นธรรม ดังนี้

คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยมีโครงสร้างในลักษณะไตรภาคี ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดเป็น 3 ระดับ คือ

1) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ซึ่งในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้มีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น และประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมและสามารถรองรับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นได้ โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 33 ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการรักษาระบบคุณธรรมเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะในเรื่องการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของพนักงานส่วนท้องถิ่น รวมถึงตลอดถึงการกำหนดโครงสร้างอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้มีสัดส่วนที่เหมาะสมแก่รายได้และการพัฒนาท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ การกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถบริหารงานบุคคลตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) กำหนดแนวทางการพัฒนาการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น

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

(4) ส่งเสริมให้มีการศึกษา วิเคราะห์ หรือวิจัยเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

(5) ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) ประสานงานกับคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมให้การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ

(7) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น การกำหนดมาตรฐานกลางให้ใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 29 ด้วย

โดยให้มีสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (สำนักงาน ก.ถ.) เป็นฝ่ายเลขานุการ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งสำนักงาน ก.ถ. ขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงมหาดไทย โดยสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ 96/2543 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2543 จัดตั้งสำนักงาน ก.ถ.สป. เป็นการภายใน ต่อมาได้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2543 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 22 กันยายน 2543 กำหนดให้จัดตั้งสำนักงาน ก.ถ. ขึ้น เป็นหน่วยงานระดับสำนักในสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

2) คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น มีจำนวน 3 คณะ โดยจำแนกตามรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยคณะกรรมการกลางข้าราชการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลและคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล

3) คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด มีจำนวน 4 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา และคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ในแต่ละจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทในจังหวัดนั้น ให้สอดคล้องกับความต้องการและความ

เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางกำหนด

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

2.2 ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานบุคคล เรื่องการอุทธรณ์และร้องทุกข์⁵

พบว่าปัญหาของระบบอุทธรณ์และร้องทุกข์ของไทยในปัจจุบัน พอสรุปปัญหาที่สำคัญๆ ได้ดังนี้

2.2.1 ปัญหาระบบอุทธรณ์และร้องทุกข์ของไทยอยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์

ระบบการบริหารงานบุคคลแต่เดิมในสมัยกรุงสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น จนถึงก่อนที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 เป็นยุคที่ใช้ระบบอุปถัมภ์มาตลอดโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางของอำนาจในการบริหารบ้านเมือง มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและประชาชนทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นการเลือกคนเข้ารับราชการ การปูนบำเหน็จความชอบและการแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการ ตลอดจนการลงโทษ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งอำนาจและทรงใช้อำนาจตามพระราชอัธยาศัย ต่อมา แม้ว่าจะได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่วางรากฐานระบบบริหารงานบุคคลโดยใช้ระบบคุณธรรมแทนระบบอุปถัมภ์ จนกระทั่งได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็น

⁵ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2, น. 5, 17- 34.

ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหลายครั้ง รวมทั้งได้มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารงานบุคคลขึ้นใหม่หลายฉบับ ซึ่งทุกฉบับต่างก็ยึดหลักการของระบบคุณธรรมก็ตาม แต่ในความเป็นจริงระบบอุปถัมภ์ก็ยังมิได้อยู่และสืบทอดมาจนถึงปัจจุบันนี้ และวิวัฒนาการเข้ามาสู่ระบบราชการที่ผู้บังคับบัญชาต้องโอ้อุ้มผู้ใต้บังคับบัญชาเสมือนระบอบการปกครองแบบ “พ่อปกครองลูก” ที่ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยเคร่งครัด ไม่กล้าคัดค้านในสิ่งที่ไม่สมควร ยิ่งในสภาพปัจจุบัน ฝ่ายการเมืองมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารในระดับสูง ในตำแหน่งสำคัญๆ ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งเพื่อเป็นสินน้ำใจแก่บุคคลที่เป็นฐานเสียงเป็นพรรคพวก เพื่อนฝูง หรือญาติพี่น้องบ้าง หรือเพื่อเสถียรภาพทางการเมือง โดยแต่งตั้งผู้ที่ได้รับความไว้วางใจให้มาคุมนโยบายบ้าง ในสภาพความเป็นจริงที่เป็นอยู่นี้ แม้เราจะยอมรับว่าในบางกรณีระบบอุปถัมภ์ยังมีความจำเป็น และเราไม่อาจจะขจัดให้หมดสิ้นไปจากสังคมไทยได้ก็ตาม แต่เราก็จำเป็นต้องสร้างระบบหรือกลไกขึ้นมาตรวจสอบเพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารงานในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

2.2.2 ปัญหาองค์กรวินัยยุทธธรณ์และร้องทุกข์มีตัวแทนของกลุ่มอาชีพหรือตัวแทนของข้าราชการเข้ามาเป็นกรรมการในองค์กร ทำให้องค์กรขาดความเป็นกลาง

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งถือว่าการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน ยึดหลักการของการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อให้ประชาชนในฐานะเจ้าของประเทศหรือเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้มีโอกาสร่วมคิด ร่วมตัดสินใจ ร่วมทำ และร่วมตรวจสอบ เพื่อประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการบริหารราชการ ซึ่งองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐต่างๆ ก็ได้นำหลักการนี้มาใช้ในการบริหารราชการ โดยหลักการนี้ได้มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลหลาย องค์กรได้กำหนดให้มีคณะกรรมการในรูปของไตรภาคี ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของกลุ่มอาชีพหรือผู้แทนของข้าราชการที่อยู่ภายใต้ระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรนั้น เนื่องจากการบริหารงานบุคคลประกอบด้วยกิจกรรมหรือกระบวนการหลายอย่าง ซึ่งกระบวนการยุทธธรณ์และร้องทุกข์ก็เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคลด้วย ปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบยุทธธรณ์และร้องทุกข์ที่มีตัวแทนของกลุ่มอาชีพหรือตัวแทนของข้าราชการเข้ามาอยู่ในองค์กรดังกล่าวคือตัวแทนมักแสดงบทบาทไม่เป็นกลาง มีการเล่นพรรคเล่นพวก หรือการแสวงหาประโยชน์ในทางที่มิชอบ ตัวอย่างได้แก่ โครงสร้างขององค์กรทางวินัยของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา

11 วรรคสอง บัญญัติว่า “การตั้ง อ.ก.พ.วิสามัญ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการการอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์ ให้แต่งตั้งจากกรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งอย่างน้อยสองคน และข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมด” มาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ก็ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกัน

2.2.3 ปัญหาบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์

บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้น ส่วนใหญ่อาจกล่าวได้ว่า องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทต่างๆ กำหนดไว้มีสาระที่ไม่แตกต่างกันมากนัก บางองค์กรกลางบริหารงานบุคคลก็อนุโลมเอาระบบอุทธรณ์และร้องทุกข์ของอีกองค์กรกลางหนึ่งไปใช้ โดยส่วนใหญ่เป็นการอนุโลมเอาระบบของข้าราชการพลเรือนไปใช้ นอกจากเรื่องการอุทธรณ์และการร้องทุกข์จะตราเป็นพระราชบัญญัติแล้ว ยังมีอนุบัญญัติที่ออกเป็นกฎ ระเบียบ คำสั่งอีกมากมาย ซึ่งบางเรื่องมีความล้าสมัย ขาดความชัดเจน และไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายหลายประการ ตัวอย่างเช่น

1) ปัญหาเรื่องความล่าช้าของระบบอุทธรณ์และร้องทุกข์ เนื่องจากขั้นตอนมาก ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกสอบสวน

เป็นที่ยอมรับว่าระบบอุทธรณ์และร้องทุกข์ของไทยมีความล่าช้า แต่ละขั้นตอนใช้เวลามากซึ่งความล่าช้าที่ว่านี้ มีสาเหตุหลายประการทั้งที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของกฎหมาย โครงสร้างขององค์กร และคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย อันก่อให้เกิดปัญหาการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกสอบสวน เช่น ระยะเวลาในการถูกสั่งพักราชการ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้นาน เป็นต้น

2) ปัญหามาตรฐานการบริหารงานบุคคลในระหว่างองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกัน

ระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการไทยได้แบ่งเป็นประเภทต่างๆ ตามลักษณะของงานที่มีลักษณะแตกต่างกัน โดยแต่ละประเภทต่างก็มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง และได้มีการอนุโลมเอากฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมาใช้ เช่นกรณีของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครู หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยของ

ตำรวจ ได้บัญญัติให้นำเรื่องการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้วแต่กรณีมาใช้บังคับแก่ข้าราชการของตนโดยอนุโลม ซึ่งในทางปฏิบัติ แม้องค์กรกลางของข้าราชการที่น่ากฎหมายดังกล่าวไปอนุโลมใช้จะมีความเป็นอิสระและสามารถปรับข้อเท็จจริงให้เข้าข้อกฎหมายตามสภาพของลักษณะงานที่ข้าราชการประเภทนั้นปฏิบัติอยู่ก็ตาม แต่ในบางกรณีก็เกิดปัญหาความลักลั่นในเรื่องมาตรฐานโทษทางวินัยระหว่างองค์กรขึ้น ตัวอย่างเช่น การจัดซื้อคอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ซึ่งมีการกระทำผิดร่วมกันระหว่างข้าราชการครูกับข้าราชการพลเรือนสามัญที่อยู่ในกรมเดียวกัน หลังจากการสอบสวนเสร็จได้มีการพิจารณาความผิดและโทษโดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยมีข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือนสามัญจำนวนหนึ่งที่มีการกระทำเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง และถูกสั่งลงโทษปลดออก และไล่ออก ปรากฏว่าในส่วน of ข้าราชการครูได้มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไปยังคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ส่วนข้าราชการพลเรือนสามัญได้มีการอุทธรณ์คำสั่งไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และทำให้ผลการพิจารณาอุทธรณ์ระหว่างองค์กรกลางเกิดความแตกต่างลักลั่นกันอย่างหาเหตุผลไม่ได้ว่าทำไมจึงเป็นเช่นนั้น นอกจากนี้ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานการพิจารณาที่เคยเกิดขึ้นอีกกรณีหนึ่ง ได้แก่ กรณีกล่าวหาพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมในทางชั่วระหว่างข้าราชการครูกับข้าราชการพลเรือนสามัญ (คำสั่งนายกรัฐมนตรี ตามบันทึกปกปิด ที่ สร 1002/559 ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2524) ข้อเท็จจริงคือครูสตรีประพฤติผิดประเวณีกับคู่สมรสของผู้อื่น (นายอำเภอ) แล้วต่อมาได้ยินยอมจดทะเบียนสมรสซ้อน เพื่อลบล้างการกระทำ ความผิดของตน โดยที่ฝ่ายชาย (นายอำเภอ) ก็ยังมิได้หย่าขาดจากภรรยาคนเดิม เรื่องนี้ครูสตรีถูกลงโทษให้ออกจากราชการ เพราะถือว่าเป็นกรณีประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ส่วนฝ่ายชายที่กระทำผิดร่วมกัน ผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือน จำนวน 1 ขั้น ครูสตรีได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษไปยัง ก.ค. ซึ่ง ก.ค. พิจารณาแล้วมีมติให้ยกอุทธรณ์ และให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ นายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย จึงสั่งการให้ยกอุทธรณ์ตามมติของ ก.ค. ส่วนฝ่ายชายเมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษแล้ว กระทรวงมหาดไทยได้รายงานการลงโทษไปยัง ก.พ. ซึ่ง ก.พ. พิจารณาแล้วมีมติให้ตอบรับทราบการลงโทษ

3) ปัญหาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ขาดความเป็นมืออาชีพ

ปัญหาบุคลากรที่ไม่ใช่ “มืออาชีพ” เป็นสาเหตุหนึ่งของความล่าช้า บุคลากรในองค์กรกลางด้านวินัยที่ทำหน้าที่เป็นกรรมการหรืออนุกรรมการ โดยเฉพาะกรรมการหรือ

อนุกรรมการที่มาจากผู้แทนข้าราชการไม่ใช่มีอาชีพ เช่น กรณีองค์ประกอบของอนุกรรมการวิสามัญเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องการอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์ของ ก.พ. ตามมาตรา 11 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดว่าต้องมีข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมด ซึ่งมาตรา 21 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการครู พ.ศ. 2523 ได้บัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน สำหรับปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับการกรรมการผู้แทนข้าราชการครูที่มาจากการเลือกตั้งนั้น จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เคยเป็นประธานอนุกรรมการใน อ.ก.ค.วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ท่านหนึ่ง (จากเอกสารสำนักงาน ก.ค. จัดพิมพ์ขึ้นเนื่องในโอกาสครบรอบ 10 ปี ของ ก.ค.) ได้ให้ความเห็นว่าบางครั้งในเรื่องการพิจารณาเรื่องที่เป็นผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับผู้แทนข้าราชการครู ผู้แทนข้าราชการครูจะวางตัวไม่เป็นกลาง จนบางครั้งไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์และความถูกต้อง และยังมีพฤติกรรมไปในนัยน้าวการตัดสินใจของกรรมการอื่น เป็นต้น จากตัวอย่างที่ยกมาจะเห็นว่า โครงสร้างขององค์การบริหารงานบุคคลเช่นนั้นนอกจากผู้ที่เป็นกรรมการและอนุกรรมการมิได้เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในการตรวจสอบแล้ว การกำหนดวิธีการได้มาซึ่งกรรมการก็ทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลไม่อาจรักษามาตรฐาน เนื่องจากมีการเลือกปฏิบัติ และทำให้เกิดกระบวนการที่ไม่โปร่งใส และไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

4) ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์กับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

โดยปกติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวินัยข้าราชการก็มีความยุ่งยากซับซ้อนในตัวเองอยู่แล้ว เนื่องจากมีทั้งกฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี และมติขององค์การกลางบริหารงานบุคคล เช่น มติ ก.พ. มติ ก.ค. ที่ใช้บังคับอยู่มากมาย นอกจากนั้นก็ยังมีบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่วางกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องอุทธรณ์ และร้องทุกข์ของข้าราชการ อาทิ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นต้น กรณีตามมาตรา 92 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มี

อำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ แล้วแต่กรณี” จากกรณีดังกล่าวข้างต้น ผู้ที่ต้องถูกลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ อาจเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม กฎหมายจะมีทางเยียวยาแก้ไขความเคลือบแคลงสงสัยนี้ได้เพียงไร กรณีข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ ผลการสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ซึ่งตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เห็นว่า ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายให้แก่ราชการอย่างร้ายแรง เห็นควรให้มีการชดใช้เงินแก่ทางราชการเป็นเงิน 300,000 บาท ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการ และกระทรวงการคลังได้พิจารณาเห็นชอบและตอบรับทราบผลการดำเนินการดังกล่าว ปัญหาว่า ในขั้นตอนการสอบสวนและการลงโทษทางวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องถือผลการดำเนินการสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการซึ่งตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และกระทรวงการคลังเห็นชอบแล้ว โดยถือว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัยกรณีปฏิบัติหน้าที่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงด้วยหรือไม่ทำนองเดียวกับมาตรา 92 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก เหล่านี้เป็นปัญหาในการบริหารงานบุคคลว่า จะต้องมีการขึ้นมามีวินัยและให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการเพียงใด คือกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้สิทธิโต้แย้งคำสั่งของฝ่ายปกครองในกระบวนการยุติธรรมทางศาล ควรจะมีสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งในฝ่ายบริหารได้หรือไม่ เพราะการใช้สิทธิทางศาลนั้น โดยหลักทั่วไปน่าจะต้องผ่านการตรวจสอบในฝ่ายบริหารเสียก่อน มิฉะนั้นไม่ว่าคดีอะไรผู้ที่ได้รับความเสียหายจากคำสั่งทางปกครองก็ต้องไปร้องขอความเป็นธรรมจากศาลในทุกกรณี จะทำให้คดีไปสู่ศาลเป็นจำนวนมาก เกิดความล่าช้าในการพิจารณาและตัดสินชี้ขาด และประการสำคัญ อาจมีผลกระทบหรือเกิดความเสียหายในการบริหารราชการแผ่นดินในภาพรวมได้

2.3 การเกิดขึ้นขององค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

วิวัฒนาการครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่งของกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนในระบบราชการไทยได้เกิดขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ขึ้นแทน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 26 มกราคม 2551 เป็นต้นไป ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีหลักการสำคัญพอสรุปได้ คือ

1. มีการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบ โดยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบในการบริหารทรัพยากรบุคคลให้กับส่วนราชการต่างๆ ไปดำเนินการตามความเหมาะสม เช่น การกำหนดจำนวน ประเภทตำแหน่ง และระดับของข้าราชการได้เอง โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความไม่ซ้ำซ้อน และความประหยัด โดย ก.พ. จะกำหนดเงื่อนไขและหลักเกณฑ์กว้างๆ ไว้ให้ และทำหน้าที่เพียงติดตามตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดเท่านั้น

2. มีการปรับโครงสร้างระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทน โดยการปรับโครงสร้างตำแหน่งของข้าราชการ หรือการยกเลิกระบบซี และจัดแบ่งประเภทตำแหน่งเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ตำแหน่งประเภทวิชาการ และตำแหน่งประเภททั่วไป เพื่อแยกบัญชีเงินเดือนแต่ละประเภทตำแหน่งออกจากกัน เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการปรับอัตราเงินเดือนให้เป็นไปตามที่ตลาดแรงงานกำหนดและมีการจ่ายค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถของข้าราชการแต่ละประเภท

3. สร้างให้เกิดความเป็นมืออาชีพ โดยกำหนดให้ทุกระบวนการของการบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถเป็นหลัก เพื่อให้ข้าราชการมีคุณภาพ คุณธรรม คุณภาพชีวิต มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และเน้นให้ข้าราชการเป็นผู้ปฏิบัติงานที่มีความรอบรู้ในองค์ความรู้ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงาน

4. สร้างความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการ โดยให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ดูแลรักษาระบบคุณธรรมให้แก่ข้าราชการ ทั้งในเรื่องอุทธรณ์ ร้องทุกข์ และการคุ้มครองระบบคุณธรรม โดยเป็นองค์กรที่เป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การกำกับจากฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม และได้แยกเรื่องจรรยาบรรณของข้าราชการออกจากเรื่องวินัยเพื่อให้เกิดความชัดเจน เนื่องจากจรรยาบรรณ

เป็นเรื่องเกี่ยวกับสิ่งที่ควรปฏิบัติหรือไม่ควรปฏิบัติ ส่วนวินัยเป็นเรื่องของข้อห้าม และข้อปฏิบัติ หากข้าราชการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามก็จะมีโทษทางวินัย

จึงเห็นได้ว่าการบริหารงานบุคคลภาคราชการมีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดและโครงสร้างให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น โดยนำหลักการบริหารแนวใหม่ และระบบคุณธรรม เข้ามาใช้ในกระบวนการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น การสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุ และแต่งตั้งเป็นข้าราชการ การเลื่อนเงินเดือนจากการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี หรือ การแต่งตั้งโยกย้ายโดยคำนึงถึงความสามารถและประสบการณ์ในการทำงาน และเมื่อเกิดปัญหา ในทางปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการชั้น ได้มีแนวคิดที่จะแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการ พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย อุทธรณ์ ร้องทุกข์และการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ออกมาเป็นองค์กรที่เป็นอิสระแยกออกจาก ก.พ. นอกจากนี้การถือกำเนิดขึ้นของศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษากรณีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย ด้วย อันเป็นการไม่สอดคล้องกันของการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่มีอำนาจซ้ำซ้อนกัน ส่งผลให้เกิด ขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาที่ซ้ำซ้อน ด้วยเหตุนี้จึงมีแนวคิดที่จะลดความซ้ำซ้อน และ ขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางด้านวินัย เพื่อให้ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว ถูกต้องและเป็นธรรม โดยองค์คณะวินิจฉัยที่มีความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ด้านนี้โดยตรงถึงขนาดเรียก ได้ว่าเป็น “มืออาชีพ” และเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 บัญญัติให้มีการร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ให้ เสร็จสิ้นภายใน 2 ปี โดยให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ขึ้นในพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน จึงถือเป็นจุดกำเนิดของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้น โดยคาดหวัง ว่าจะทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เช่น⁶

1. มาตรฐานในการบริหารงานบุคคลเรื่องวินัย อุทธรณ์ ร้องทุกข์ ภายในองค์กร กลางบริหารงานบุคคลประเภทต่างๆมีความเหลื่อมล้ำกัน
2. กระบวนการพิจารณาสอบสวนล่าช้า
3. กฎหมายเกี่ยวกับวินัยยากแก่การทำความเข้าใจ และบางเรื่องไม่ชัดเจน

⁶ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “การศึกษาวิจัยเสริมสร้าง ประสิทธิภาพการบริหารจัดการรองรับการดำเนินงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน,” (รายงานผลการศึกษาวิจัยฉบับ สมบูรณ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 70.

4. ขาดมีอาชีพในการสอบสวน

5. ผลกระทบจากกฎหมายมหาชนที่เกิดขึ้นหลังการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีองค์กรพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนขึ้น คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือเรียกโดยย่อว่า ก.พ.ค. โดยได้บัญญัติรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตั้งแต่มาตรา 24 ถึงมาตรา 33 ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. โครงสร้างของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีจำนวนกรรมการ 7 คน โดยเป็นกรรมการประจำทำงานเต็มเวลา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มีเลขาธิการ ก.พ. เป็นเลขานุการของคณะกรรมการ กรรมการได้มาจากกระบวนการเลือกสรรโดยคณะกรรมการสรรหาที่มาจากองค์กรต่าง ๆ อันสะท้อนถึงความเป็นอิสระ เป็นกลาง มีความรู้ และประสบการณ์สูง ซึ่งเป็นหลักประกันว่าจะสามารถคัดเลือก คนดี คนเก่ง เข้ามาทำหน้าที่กรรมการได้ และให้ผู้ที่ได้รับเลือกสรรดังกล่าวเลือกประธานกันเองจำนวน 1 คน

2. คุณสมบัติของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

- 1) มีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี และไม่เกิน 70 ปี
- 2) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กรรมการข้าราชการครู กรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย กรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือกรรมการข้าราชการตำรวจ
- 3) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการร่างกฎหมาย กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือกรรมการกฤษฎีกา
- 4) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ หรือเทียบเท่า หรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า
- 5) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า
- 6) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบัน อุดมศึกษา และดำรงตำแหน่ง หรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์มาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

7) ทั้งนี้ ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของกรรมการ คือ ต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ พนักงาน หรือกรรมการในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐอื่นใด หรือผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมืองและไม่ใช่ผู้ประกอบการวิชาชีพ หรืออาชีพอย่างอื่นที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นกรรมการ ตามที่คณะกรรมการสรรหากำหนด

3. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

1) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มี หรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์คุณธรรม

2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551

5) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ.2551 เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

6) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

4. กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการอุทธรณ์ไว้ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัย คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก ไล่ออก ตามมาตรา 88 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 หรือผู้ที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการ ด้วยเหตุตามมาตรา 114 ดังต่อไปนี้

1. เจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ ตามมาตรา 110 (1)

2. เป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไป หรือเป็นผู้มีลักษณะต้องห้าม ตามมาตรา 110 (3) ได้แก่

1) ไม่มีสัญชาติไทย
2) ไม่เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ

3) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
4) เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน

5) เป็นบุคคลล้มละลาย
6) เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เพราะกระทำความผิดทางอาญาเว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

3. เป็นผู้ที่ไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ ตามมาตรา 110 (5)

4. เป็นผู้ที่ย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ตามมาตรา 110 (6)

5. เป็นผู้ถูกสอบสวนว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 93 และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะพึงลงโทษตามมาตรา 97 วรรคหนึ่ง แต่มีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ตามมาตรา 110 (7)

6. เป็นผู้ต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือต้องโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาล ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ตามมาตรา 110 (8)

5. ขั้นตอนและระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์

การยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.ค. โดยต้องดำเนินการภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่งหรือถือว่าทราบคำสั่งลงโทษดังกล่าว ตามมาตรา 114

6. กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

- 1) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เอง หรือตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แทนก็ได้ ตามมาตรา 115
- 2) ขั้นตอนการดำเนินการกระบวนการพิจารณาถูกกำหนดไว้ในกฎ ก.พ.ค.
- 3) การวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องก็อาจขอขยายเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 60 วัน ตามมาตรา 118

7. สิทธิในการคัดค้านกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์

ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นคัดค้านกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วยเหตุต่างๆ ตามมาตรา 121 ดังต่อไปนี้

- 1) รู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือการถูกสั่งให้ออกจากราชการ
 - 2) มีส่วนได้เสียในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือการถูกสั่งให้ออกจากราชการ
 - 3) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้อุทธรณ์
 - 4) เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นหรือเคยเป็นผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการ
 - 5) มีความเกี่ยวพันทางเครือญาติหรือทางการสมรสกับบุคคลตาม 4 ข้อย้างต้น อันอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้อุทธรณ์
 - 6) เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับดำเนินการทางวินัยหรือการสั่งให้ออกจากราชการที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ
- ทั้งนี้ขั้นตอนการยื่นคำคัดค้าน และการพิจารณาคำคัดค้านให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.ค.

8. ผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

อาจมีคำวินิจฉัยในลักษณะต่างๆ ตามมาตรา 120 ได้แก่ ไม่รับอุทธรณ์ ยกอุทธรณ์ มีคำวินิจฉัยให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่ง และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์ หรือให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามระเบียบที่ ก.พ.ค. กำหนด

ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัย และหาก

ผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการตามที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมวินิจฉัยให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ตามมาตรา 116

ทั้งนี้หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วย สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

9. การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 123 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการร้องทุกข์ไว้ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

ผู้มีสิทธิร้องทุกข์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม่ว่าจะอุทธรณ์ได้ตามหมวด 9 การอุทธรณ์ ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ ตามมาตรา 122

10. การยื่นคำร้องทุกข์ แบ่งเป็น 2 กรณี ตามมาตรา 123 คือ

1) ร้องทุกข์ด้วยเหตุที่เกิดจากผู้บังคับบัญชาให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับ

2) ร้องทุกข์ด้วยเหตุที่เกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่บังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรี เจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี ให้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ทั้งนี้ การร้องทุกข์และพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.ค.

11. กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เองหรือตั้งกรรมการจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมคนหนึ่งหรือจะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ก็ได้ โดยขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยได้กำหนดไว้ใน กฎ ก.พ.ค. ตามมาตรา 124 และในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้มีอำนาจตามมาตรา 117 โดยอนุโลม

12. สิทธิในการคัดค้านกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามมาตรา 125

ผู้ร้องทุกข์สามารถยื่นคัดค้านกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ด้วยเหตุต่างๆ ตามมาตรา 125 ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุให้เกิดความคับข้องใจ หรือเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาดังกล่าว
 - 2) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ร้องทุกข์
 - 3) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ร้องทุกข์
 - 4) มีความเกี่ยวพันทางเครือญาติหรือทางการสมรสกับบุคคลตาม 3 ข้อข้างต้น
- อันอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องทุกข์

ทั้งนี้ขั้นตอนการยื่นคำคัดค้านและการพิจารณาคำคัดค้านจะกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎ ก.พ.ค.

13. ผลคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอาจมีคำวินิจฉัยในลักษณะต่าง ๆ ตามมาตรา 124 ได้แก่ ไม่รับเรื่องร้องทุกข์ ยกคำร้องทุกข์หรือมีคำวินิจฉัยให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่ง และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้ร้องทุกข์หรือให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามระเบียบที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกำหนด

เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์แล้ว ให้หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือต่อรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตามมาตรา 123

ทั้งนี้หากผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วย สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม