บทที่ 5

แนวทางการแก้ไขปัญหาของระบบอุทธรณ์ ร้องทุกข์ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1 การจัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับระบบอุทธรณ์และร้องทุกข์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 4 เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน โดยที่ยังไม่มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน อันนำมาซึ่งความไม่เป็นธรรม และความไม่เท่าเทียมกันเกิดขึ้นกับข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ถูกลงโทษทางวินัย หรือมีความคับข้องใจที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่ได้รับการเยียวยาจนเป็นที่พอใจได้ ด้วยเหตุนี้จึงมีการศึกษาหาวิธีการในการแก้ไขปัญหาเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์มากที่สุด ทั้งปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ เนื่องมาจากยังไม่มีการควบคุมระยะเวลาไว้อย่างชัดเจน ทำให้การพิจารณาวินิจฉัยใช้เวลามากเกินกว่าที่ควรจะเป็นเสียส่วนใหญ่ หรือปัญหาองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่จะมีตัวแทนกลุ่มอาชีพ เช่น ข้าราชการและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าไปเป็นผู้แทนในคณะกรรมการต่างๆ ที่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์นำมาซึ่งความไม่เป็นกลาง เล่นพรรคเล่นพวก โดยไม่ยึดหลักความถูกต้องและเป็นธรรมเป็นหลัก ยิ่งกว่านั้น กรรมการวินิจฉัยยังอาจถูกกล่าวหาว่าเป็นคู่กรณีเสียเอง เนื่องจากเป็นทั้งผู้ออกคำสั่งลงโทษ และยังเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่ตนได้มีคำสั่งไว้เอง หรือปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานระหว่างองค์กรกลางที่แตกต่างกันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคกันในการใช้สิทธิ และการได้รับสิทธิเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น เนื่องจากมีหลายมาตรฐาน

ดังนั้นจึงได้มีการนำแนวคิดที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบอุทธรณ์ และระบบร้องทุกข์ให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นทางเลือกที่เหมาะสมสำหรับปัญหาที่เกิดขึ้น จากการนำแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วในภาคราชการพลเรือนนั่นคือ การจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งถือเป็นองค์กรพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ และเรื่องร้องทุกข์ให้กับข้าราชการพลเรือน โดยยึดหลักของการประกันความเป็นมืออาชีพ ความเป็นกลาง ความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจ การรับฟังความเห็นทั้งสองฝ่าย และประกันความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในระบบราชการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าสามารถแก้ไขปัญหาหรืออย่างน้อยก็ทำให้ปัญหาลดความร้ายแรงลงได้ในระดับหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ในภาคราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีลักษณะของปัญหา รวมถึงสาเหตุของปัญหาเกี่ยวกับ

ระบบอุทธรณ์ และระบบร้องทุกข์ใกล้เคียงกับของภาคราชการพลเรือน โดยเห็นว่าการนำแนวทางในการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาใช้ น่าที่จะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ในระดับหนึ่งเช่นเดียวกับของข้าราชการพลเรือน นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้บัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 288 ว่าการแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นโดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ยิ่งไปกว่านั้นยังบัญญัติให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น จะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ และในส่วนของการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษข้าราชการ และลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และในส่วนของแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 78 (3) บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ และในมาตรา 78 (4) บัญญัติให้มีการพัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ และในมาตรา 78 (8) บัญญัติให้ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม ประกอบกับมาตรา 303 (5) บัญญัติให้ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นภายในสองปีนับแต่วันที่

แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์ถึงความจำเป็นในการแก้ไขปัญหา และข้อบัญญัติที่กฎหมายกำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ จึงมีความจำเป็นอยู่เองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น เพื่อเป็นองค์กรที่จะทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ ร้องทุกข์และการรักษาไว้ซึ่งระบบคุณธรรมให้กับข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยยึดหลักของการดำเนินงานด้วยความรวดเร็ว ลดขั้นตอนการปฏิบัติ รักษาความสมดุลในการบริหาร เพื่อรองรับกับการกระจายอำนาจการจัดการทรัพยากรบุคคลในอนาคต โดยมีเป้าหมายสูงสุดคือ การให้ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นได้รับการดูแลรักษาไว้ซึ่งระบบคุณธรรมที่ถือเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารทรัพยากรบุคคล อันจะส่งผลให้ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเกิดขวัญและกำลังใจ ในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ ซึ่งท้ายที่สุดประโยชน์ก็จะตกกับประชาชนผู้รับบริการนั่นเอง

โดยปัญหาที่น่าจะได้รับการแก้ไขจากการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

1. ปัญหาเรื่องความล่าช้า จะลดลงได้จากการลดขั้นตอนในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือเป็นที่สุด หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยสามารถนำคดีไปฟ้องที่ศาลปกครองสูงสุดได้ทันที โดยไม่ต้องผ่านศาลปกครองชั้นต้น และมีการควบคุมระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้อย่างชัดเจน คือต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ โดยให้ขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 60 วัน ดังนั้นจึงใช้เวลาในการพิจารณาไม่เกิน 240 วัน สำหรับกรณีของการร้องทุกข์ให้องค์คณะวินิจฉัยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำร้องทุกข์ และเอกสารหลักฐาน แต่ถ้ามีความจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว ก็ขยายเวลาได้โดยเสนอประธานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาตามควรแก่กรณี และให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏด้วย ดังนั้นเมื่อขั้นตอนลดลง และควบคุมระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัย จึงทำให้ใช้ระยะเวลาน้อยลง

2. องค์คณะวินิจฉัยมีตัวแทนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น เข้ามาเป็นกรรมการ เช่น คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์ คณะหนึ่ง มีกรรมการส่วนหนึ่งในกลุ่มของกรรมการผู้แทนข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งต้องได้รับการเลือกตั้งจากข้าราชการกรุงเทพมหานคร จึงอาจส่งผลให้เกิดปัญหาการวินิจฉัย

ที่ไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร หรือในคณะกรรมการพนักงานเทศบาล ซึ่งถือว่าเป็นคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด กรรมการส่วนหนึ่งในกลุ่มของผู้แทนเทศบาลจะต้องประกอบด้วย ผู้แทนพนักงานเทศบาล ซึ่งปลัดเทศบาลในเขตจังหวัดนั้น คัดเลือกกันเองจำนวน 2 คน ดังนั้นเมื่อมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นจะสามารถแก้ปัญหาได้ เนื่องจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นถูกคัดเลือกจากคณะกรรมการคัดเลือกที่มีความน่าเชื่อถือ เช่น ให้ประธานศาลปกครองเป็นประธานคณะกรรมการคัดเลือก และคุณสมบัติของกรรมการนั้นจะมาจากผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ โดยเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์อันเป็นที่ประจักษ์ต่อสังคม จึงมีความน่าเชื่อถือ มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง เพราะไม่ได้มาจากผู้แทนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทำให้การวินิจฉัยเป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม และนำมาซึ่งความเป็นธรรมแก่ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นได้

3. ปัญหามาตรฐานระหว่างองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกัน ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้ข้าราชการแต่ละประเภทต่างมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นของตนเอง หรือปัญหาบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการอุทธรณ์ ขาดความเป็นมืออาชีพ เช่น กรณีที่กรรมการในองค์กรวินิจฉัยอุทธรณ์ ที่จะต้องมีองค์ประกอบส่วนหนึ่งมาจากผู้แทนข้าราชการ ซึ่งปัญหานี้จะถูกแก้ไขโดยองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เนื่องจากดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยโดยองค์กรที่ใช้มาตรฐานเดียวกัน ทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าจะใช้มาตรฐานเดียวในการพิจารณา และจะเป็นการสร้างมาตรฐานให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นในเรื่องของการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นอย่างเป็นระบบที่ชัดเจนและเหมาะสมกับท้องถิ่น นอกจากนั้นยังแก้ไขปัญหากรรมการในคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ถูกกล่าวหาว่าเป็นคู่กรณีเสียเองซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง เนื่องจากเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษ แต่กลับมาเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์อีก ซึ่งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นถูกคัดเลือกจากบุคคลที่มีความเป็นกลาง ไม่มีส่วนได้เสียกับระบบราชการ ส่วนในเรื่องร้องทุกข์ ผู้ร้องทุกข์สามารถร้องทุกข์ได้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะมีผลกระทบกับตน เนื่องจากกรรมการวินิจฉัยมิใช่ผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้พิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนขั้นเงินเดือน จึงสามารถดำเนินการร้องทุกข์ได้โดยสะดวก ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นสามารถสร้างมาตรฐานความยุติธรรมให้กับข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นได้

5.2 ปัญหาบางประการที่อาจเกิดขึ้นจากการมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่น และแนวทางในการแก้ไข

5.2.1 ความเป็นอิสระของสำนักงานพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่น

เนื่องจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่นจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนทางธุรการและเลขานุการจากสำนักงานพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่น ซึ่งได้รับการสนับสนุนงบประมาณ บุคลากร และวัสดุอุปกรณ์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงอาจส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาในการดำเนินการอย่างเป็นเอกภาพ เพราะถ้านโยบายไม่ได้รับความเห็นชอบจากส่วนราชการที่เป็นผู้อนุมัติงบประมาณ ก็จะทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินงานให้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้ ส่งผลให้ไม่สามารถพัฒนาไปในแนวทางที่ต้องการได้เท่าที่ควร

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาความเป็นอิสระของสำนักงานพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่น ซึ่งจากกรณีตัวอย่างนี้ คือ สำนักงานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานคร ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานครนั้น ควรแยกออกมาเป็นอิสระต่างหากจากโครงสร้างการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร โดยให้มีการบริหารงานบุคคลเป็นการเฉพาะ มีเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานคร เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานคร เช่นเดียวกับหน่วยธุรการของศาลหรือขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

5.2.2 อำนาจในการใช้ดุลพินิจขององค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่น

กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตชี้มูลความผิดตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

เนื่องจากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นเป็นปัญหาที่เกาะกินสังคมไทยมาเป็นเวลานานนับเรื่อยมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย จวบจนมาถึงยุคปัจจุบัน และมีการคิดหาวิธีการที่จะเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในหลากหลายวิธี โดยเริ่มต้นจากมีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 พระราชกฤษฎีกาวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือ

หย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 จนกระทั่งมีการตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีองค์กรอิสระขึ้น 8 องค์กร ซึ่งมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหนึ่งในจำนวนนั้น มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ต่อมาเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542[1] จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ขึ้นเป็นผลให้สำนักงาน ป.ป.ป. ได้ถูกยุบเลิกไป และจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า "สำนักงาน ป.ป.ช." ขึ้น ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้อำนาจกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้หลายประการ แต่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นก็คือ การให้อำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และยังมีอำนาจในการสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ ให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวน ข้อเท็จจริง และมีอำนาจส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการ หรือพักงาน เพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริงอีกด้วย

แต่ประเด็นปัญหาที่สำคัญ คือ ในมาตรา 91 ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและพิจารณากรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และเมื่อมีมติว่ามีมูลให้ดำเนินการ ดำเนินการส่งเอกสารการไต่สวนนั้นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 92 และให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มี

---

[1] สืบค้นจาก www.nacc.go.th

อำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหานั้น ถือเอารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น แล้วแต่กรณีไป โดยมาตรา 93 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับ บัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนนั้นส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าผู้บังคับบัญชา ไม่ได้ดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 93 หรือเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชา ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควร หรือในกรณีที่จำเป็น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสั่งให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือคณะกรรมการอื่นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการบริหารงานบุคคลสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้

ยกตัวอย่างกรณีการดำเนินการของกรุงเทพมหานคร ซึ่งต้องเป็นไปตามมาตรา 92 ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ลงโทษผู้ถูกกล่าวหา โดยให้ยึดถือเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก ด้วยเหตุนี้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอน จึงต้องถูกผูกพันตามเอกสารและสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก โดยจะต้องดำเนินการตามมาตรา 93 คือให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง ซึ่งมาตรา 96 ได้กำหนดให้ผู้ที่ถูกกล่าวหาตามมาตรา 93 สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้โดยให้อุทธรณ์คำสั่ง ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา โดยให้ใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ จะเห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาจากตัวบทของกฎหมายแล้ว พบว่าการ ไต่สวนและพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ถือว่าเป็นที่สุด เนื่องจากผู้ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารบุคคล ซึ่งข้าราชการกรุงเทพมหานครอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร ดังนั้นเมื่อมีคณะกรรมการ

พิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานครขึ้น ข้าราชการกรุงเทพมหานครก็จะต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานคร ดังนั้นเมื่อให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้ ก็สมควรที่จะต้องให้อำนาจกับคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งก็คือคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานครในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยทั้งในเรื่องข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างครบถ้วนรอบด้านอีกครั้งเพื่อให้เกิดความยุติธรรมกับผู้ถูกกล่าวหา โดยอาจมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้หากมีพยานหลักฐานที่ประจักษ์ชัดสามารถพิสูจน์ความบริสุทธิ์หรือความผิดของผู้ถูกกล่าวหา และหักล้างพยานความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่างจากความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นมาได้

แต่มีกรณีตัวอย่างกรณีที่ คณะกรรมการ ก.พ.มีความเห็นแตกต่างจากการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีนายวีรพล ดวงสูงเนิน อดีตรองอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ว่ากระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง แต่หลังจากนั้น นายวีรพลได้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ ก.พ. ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่าไม่มีความผิดฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 82 วรรคสาม และมาตรา 98 วรรคสอง เป็นเพียงความผิดวินัยไม่ร้ายแรง และคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้นายวีรพลกลับเข้ารับราชการตามมติ ก.พ.กรณีนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 266 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกันกับมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยให้เหตุผลว่าเป็นกรณีมีความขัดแย้งกันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช.และคณะกรรมการ ก.พ. ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าคณะกรรมการบริหารงานบุคคลที่รับอุทธรณ์ ไม่อาจจะพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยแล้ว (ตามคำวินิจฉัยที่ 2/2546 ลง 6 กุมภาพันธ์ 2546)

แม้ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐก็ตาม แต่คำวินิจฉัยที่ 2/2546 นี้ มีปัญหาบางประการที่น่าสนใจ เช่น กรณีของเขตอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าสามารถพิจารณาในกรณีนี้ได้หรือไม่ เนื่องจากหากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ใช้คำว่า เมื่อมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่ศาล

ตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป ให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี หรือองค์กรนั้น เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย แต่คณะกรรมการ ก.พ. ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญ แม้คณะกรรมการ ก.พ.จะมีความเห็นทางกฎหมายที่แตกต่างจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่เป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้ง ตามมาตรา 266 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในกรณีนี้จึงไม่น่าถือเป็นบรรทัดฐานทางกฎหมาย เพราะเป็นการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตของเขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญเอง

กรณีผลผูกพันของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น โดยหลักทั่วไปคำพิพากษาของศาลทั่วๆ ไป ย่อมมีผลผูกพันเฉพาะคู่ความในคดี[2] แต่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลผูกพันเป็นการทั่วไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 216 วรรค 5 บัญญัติให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ เพื่อเป็นการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แต่คำว่าศาลในที่นี้ไม่ได้มีความหมายรวมถึงศาลรัฐธรรมนูญด้วย นั่นคือศาลรัฐธรรมนูญไม่ถูกผูกพันต่อคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเอง ดังนั้นศาลรัฐธรรมนูญจึงอาจกลับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยเรื่องต่างๆ ได้[3] ซึ่งการเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในความหมายของกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเลิกวินิจฉัยประเด็นปัญหาทางกฎหมายในแนวทางได้เคยวินิจฉัยมา และได้วินิจฉัยประเด็นปัญหาทางกฎหมายในอีกลักษณะหนึ่งที่แตกต่างไปจากเดิม ไม่ว่าการเลิกวินิจฉัยดังกล่าวจะเป็นการเลิกโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย และไม่ว่าการเลิกวินิจฉัยตามแนวทางเดิมจะเกิดจากสาเหตุใดก็ตาม[4] โดยตั้งแต่ศาลรัฐธรรมนูญเริ่มเปิดดำเนินการมามีการเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยเพียงครั้งเดียว คือ คำวินิจฉัยเกี่ยวกับ

---

[2] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2546), น. 68.

[3] สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), น.330.

[4] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, การเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยและผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ศึกษากรณีศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาและศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท มิสเตอร์ก๊อปปี้ (ประเทศไทย) จำกัด, 2550), น. 75.

ความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[5] ในต่างประเทศก็มีกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญกลับคำวินิจฉัยของศาลเองที่ได้เคยวินิจฉัยไปแล้ว เช่น ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันที่ปฏิบัติหน้าที่มาเป็นเวลา 46 ปี ได้เคยกลับคำวินิจฉัย 14 คำวินิจฉัย จาก 3,500 กว่าคดี[6] ซึ่งจะเห็นว่าแม้มีจำนวนน้อยแต่มิใช่ว่าไม่มี ดังนั้น เมื่อต่อมาภายหลังมีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันเกิดขึ้นอีก ศาลรัฐธรรมนูญสามารถวินิจฉัยกลับคำวินิจฉัยในเรื่องต่างๆ ได้ แต่ไม่สามารถเข้าไปแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยที่วินิจฉัยไปแล้วได้[7] เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว และเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยที่ได้เคยมีไปแล้วได้ แต่จะต้องกระทำไปอย่างจำกัด เพื่อไม่ให้เป็นการลบล้างหลักการในเรื่องของความมีผลผูกพันของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอันมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดลง

ดังนั้น กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์นั้น ตามบทบัญญัติมาตรา 96 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่ข้าราชการกรุงเทพมหานครจะต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานครนั้น จึงควรพิจารณาอุทธรณ์โดยยึดหลักการพิจารณาจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอย่างครบถ้วนรอบด้านเพื่อพิสูจน์ให้ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดจริงตามความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลหรือไม่ โดยถ้ามีความผิดจริงให้ลงโทษไปตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งกรณีส่วนใหญ่จะมีความเห็นตรงกันอยู่แล้ว แต่ถ้าเห็นอย่างชัดแจ้งว่ามีข้อเท็จจริงที่มีผลอย่างสำคัญต่อการวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้เปลี่ยนแปลงไปไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้ประกอบการไต่สวนให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานครสามารถแก้ไขให้ถูกต้องและเหมาะสมเพื่อเป็นการอำนวยความยุติธรรมให้กับข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งย่อมเป็นประโยชน์กว่าการที่จะไม่มีการพิจารณาใดๆ เพราะการพิจารณาซ้ำอีกครั้งของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานครจะนำมาซึ่งความรอบคอบ และยังถือเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจ เนื่องจากการใช้อำนาจซึ่งไม่มี

---

[5] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2541

[6] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น. 71.

[7] อุดม รัฐอมฤต และคณะ. สภาพบังคับของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ, รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี. เพรส จำกัด, 2550), น.269.

การตรวจสอบอาจนำมาซึ่งการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมได้ กรณีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานครถือว่าเป็นองค์กรที่จะเกิดขึ้นใหม่ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 2/2546 และไม่ใช่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงอาจมีการเปลี่ยนแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจากสาเหตุของการมิใช่ความขัดแย้งระหว่างองค์กรอิสระ หรืออาจไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญก็เป็นได้