

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 6.1 บทสรุป

การบริหารงานบุคคลภายในองค์กรมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ การทำให้องค์กรสามารถเลือกสรรคนซึ่งมีความรู้ ความสามารถ และมีสมรรถนะที่เหมาะสมกับตำแหน่งงานต่างๆ เพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนให้องค์กรสามารถปฏิบัติการกิจในความรับผิดชอบบรรลุตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้ต้องเริ่มต้นจากคนที่มีหน้าที่อยู่ภายในองค์กรว่ามีความพร้อมในการทุ่มเทกำลังความสามารถอย่างเต็มที่ให้กับองค์กรหรือไม่ การทำให้คนในองค์กรมีความพร้อมจำเป็นต้องสร้างขวัญกำลังใจให้เกิดขึ้นแก่คนในองค์กร โดยใช้องค์ความรู้ในศาสตร์แห่งการบริหารงานบุคคล เช่น การพัฒนาให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ ทักษะเกี่ยวกับงานเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา หรือสร้างความพอใจอื่นๆ ให้สมาชิกในองค์กรเกิดความพอใจที่จะอยู่ปฏิบัติงานกับองค์กรนานที่สุดเท่าที่องค์กรต้องการ ทั้งนี้ สิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งคือ ขวัญและกำลังใจ ซึ่งสามารถทำให้เกิดขึ้นได้โดยการสร้างหลักประกันในความยุติธรรมให้กับผู้ปฏิบัติงาน โดยการนำระบบคุณธรรมซึ่งเป็นที่เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในปัจจุบันมาใช้อย่างจริงจังในการบริหารงานบุคคลทุกๆ เรื่อง เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความมั่นใจว่าจะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาค ถูกต้องและเป็นธรรม ส่งผลให้เกิดขวัญและกำลังใจที่ดีในการปฏิบัติงาน อันเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญให้องค์กรไปถึงยังเป้าหมายที่ต้องการได้

ในภาคราชการของไทยได้มีวิวัฒนาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเรื่อยมาเป็นเวลานาน จนนำมาซึ่งการจัดตั้งองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เรียกโดยย่อว่า ก.พ. ซึ่งก่อนหน้าที่จะมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้น ก.พ. มีหน้าที่เป็นทั้งผู้ออกกฎ ระเบียบหรือคำสั่งต่างๆ รวมถึงเป็นผู้ใช้บังคับให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบหรือคำสั่งเหล่านั้น อีกทั้งเมื่อเกิดปัญหาขึ้นก็ทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบธรรมจากการนำไปใช้ด้วย ซึ่งเห็นได้ว่า ก.พ. เป็นองค์กรที่ผูกขาดการใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลของภาคราชการพลเรือนไว้แต่เพียงผู้เดียว จนทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในการใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จของ ก.พ. ว่าอาจนำมาซึ่งการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องเป็นธรรม หรือเกิดความเอนเอียงได้ ยิ่งไปกว่านั้นปัญหาในเรื่องของการวินิจฉัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของภาคราชการพลเรือนไทย

ไม่ได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาปัจจุบันมาเป็นเวลานาน จนนำมาซึ่งปัญหาอุปสรรคในการวินิจฉัย อุทธรณ์และร้องทุกข์มากมาย เช่น ปัญหาความไม่เป็นธรรม ปัญหามาตรฐานที่แตกต่างกันทั้งภายใน และระหว่างองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการต่างประเภทกัน ปัญหากระบวนการพิจารณาที่ล่าช้า ปัญหากฎหมาย ระเบียบเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ไม่ทันสมัย ปัญหาขาดบุคลากรที่มีความเป็นมืออาชีพในการพิจารณาวินิจฉัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ จากปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งหมดจึงได้เกิดมีแนวคิดที่ต้องการแก้ไขปัญหาโดยการแยกองค์กรที่ใช้อำนาจในการตรวจสอบเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ออกจาก ก.พ. โดยการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคลด้านพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้น คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เรียกโดยย่อว่า ก.พ.ค. ซึ่งกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์คุณธรรมต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ร้องทุกข์ ในกรณีที่กำหนด คຸ້ມครองและตรวจสอบให้กฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนเป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยมีเป้าหมายที่สำคัญคือ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการดำเนินการลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นออกไป ใช้องค์คณะในการวินิจฉัยที่มีความเป็นอิสระ และเป็นกลาง อีกทั้งยังเป็นการสร้างความสมดุลในการบริหารให้เกิดขึ้น เพื่อรองรับกับการกระจายอำนาจในการบริหารงานบุคคลที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน และสร้างความมั่นใจให้กับข้าราชการว่าจะได้รับการดูแลภายใต้ระบบคุณธรรมที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นระบบที่สร้างความเสมอภาคในโอกาส ยึดหลักความรู้ ความสามารถ สร้างความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ และมีความเป็นกลางทางการเมือง ก.พ.ค. นั้นมีกรรมการจำนวน 7 คน ทำงานประจำเต็มเวลา มีวาระ 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว เลขาธิการ ก.พ. เป็นเลขานุการของคณะกรรมการ สำหรับที่มาของกรรมการ ก.พ.ค. ได้มาจากกระบวนการสรรหาโดย คณะกรรมการสรรหาที่มาจากองค์กรฝ่ายต่างๆ ที่เป็นอิสระเป็นกลาง และมีความรู้ประสบการณ์สูง ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน และมีกรรมการสรรหาอีก 3 คน คือ รองประธานศาลฎีกา กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิ และมีเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ

สำหรับในต่างประเทศมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมเช่นเดียวกัน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เรียกคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมว่า U.S. Merit Systems Protection Board หรือเรียกโดยย่อว่า MSPB มีหน้าที่ในการรักษาไว้ซึ่งสมดุลระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ เพื่อให้สังคมเกิดความเชื่อมั่นในการบริหารงานบุคคลภาครัฐว่าจะมีความยุติธรรม ส่วนในประเทศ

ออสเตรเลีย เรียกคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรมว่า The Public Service and Merit Protection Commission เรียกโดยย่อว่า PSMPC มีบทบาทสำคัญในการสร้างหลักประกันว่าค่านิยมของระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ได้ถูกนำไปใช้โดยหน่วยงานหรือในการจ้างงาน ต้องอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรม มาตรฐานทางจริยธรรม การปฏิบัติงานและการเลื่อนตำแหน่งที่เป็นธรรม เพื่อส่งเสริมให้งานบริการสาธารณะสัมฤทธิ์ผล มีประสิทธิภาพ โดยเน้นในเรื่องการให้บริการประชาชนเป็นหลัก โดยให้คำแนะนำ และให้แนวทางการปฏิบัติงานแก่หน่วยงานต่างๆ เพื่อให้หน่วยงานปฏิบัติตาม เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าในต่างประเทศมีการนำระบบพิทักษ์คุณธรรมมาใช้ก่อนที่ประเทศไทยจะได้นำมาใช้ แม้ว่าจะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันในบางประการ แต่โดยภาพรวมแล้วยังคงมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการสร้างระบบพิทักษ์คุณธรรมให้เกิดขึ้นภายในองค์กรของรัฐ อันนำไปสู่เป้าหมายคือความพึงพอใจของประชาชน จากการได้รับบริการอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล อย่างไรก็ตามมีกระบวนการบางอย่างที่แตกต่างจาก ก.พ.ค. ของไทยและเป็นสิ่งที่น่าสนใจ คือ ในระบบพิทักษ์คุณธรรมของสหรัฐอเมริกา มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามามีใช้ในการดำเนินงาน เช่น การยื่นเรื่องอุทธรณ์สามารถส่งมาทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (E-mail) หรือผ่านเว็บไซต์ (website) ได้ และนำระบบการประชุมทางไกลผ่านจอภาพ (Video Conference) มาใช้ในการไต่สวนด้วย นอกจากนี้ยังนำกระบวนการในการไกล่เกลี่ยระหว่างคู่กรณีมาใช้เพื่อให้คดีจบได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น

สำหรับการบริหารงานบุคคลของราชการส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 288 ว่า การแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกัน หรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน นอกจากนี้ยังบัญญัติให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล และในส่วนของแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 78(3) บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง และในมาตรา 78(4) บัญญัติให้มีการพัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่

ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ และในมาตรา 78 (8) บัญญัติให้ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม และมาตรา 303 (5) บัญญัติให้ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นภายในสองปีนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ประกอบกับปัญหาในเรื่องของระบบคุณธรรม ร้องทุกข์ ของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นมีความคล้ายคลึงกับของข้าราชการพลเรือน เนื่องจากการใช้หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติใกล้เคียงกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมในส่วนกรุงเทพมหานคร เช่น ปัญหาเรื่องความล่าช้าในการวินิจฉัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ ปัญหาองค์กรวินิจฉัย อุทธรณ์และร้องทุกข์มีตัวแทนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเข้ามาเป็นกรรมการ ปัญหาบุคลากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ขาดความเป็นมืออาชีพ ปัญหาความแตกต่างในเรื่องของมาตรฐาน และปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายว่าด้วยอุทธรณ์และร้องทุกข์กับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องนั้น เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานและสมควรที่จะได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ดังนั้น จึงมีแนวคิดในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และเพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นจึงต้องจัดให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ และการรักษาไว้ซึ่งระบบคุณธรรมให้กับข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ เช่นเดียวกับของข้าราชการพลเรือน นั่นคือเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว ลดขั้นตอนการปฏิบัติ และรักษาไว้ซึ่งระบบพิทักษ์คุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น เนื่องจากข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ปฏิบัติงานบริการใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น มีภาระหน้าที่จะต้องปฏิบัติมากขึ้นจากผลของการกระจายอำนาจตามกฎหมาย และเป็นผู้ที่ต้องประสานงานกับทุกหน่วยงานราชการในพื้นที่เพื่อร่วมกันจัดบริการที่ดีที่สุดให้กับประชาชน ซึ่งถ้าทำให้ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นเกิดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานแล้ว ย่อมส่งผลให้เกิดการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และผลลัพธ์ที่ได้คือความพึงพอใจต่อการให้บริการที่ดีต่อประชาชน

องค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. .... มีความแตกต่างจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือนไม่มากนัก โดยเรียกว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการส่วนท้องถิ่น เรียกโดยย่อว่า ก.พ.ถ. ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน ซึ่งทรงพระกรุณา

โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยทำงานเต็มเวลา และมีเลขาธิการ ก.ถ. เป็นเลขานุการ โดยกรรมการได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการคัดเลือก ซึ่งผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการส่วนใหญ่มีคุณสมบัติคล้ายกับกรรมการ ก.พ.ค. แต่มีความแตกต่างบางประการเพิ่มขึ้นมา เช่น เคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นผู้บริหารท้องถิ่นมาแล้วไม่น้อยกว่าแปดปีหรือเคยเป็นสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าสิบสองปี หรือเคยเป็นผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมกันไม่น้อยกว่าสิบสองปี รับราชการหรือเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี และรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง หรือเทียบเท่าตามที่ ก.ถ. กำหนด โดย ก.พ.ถ. มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกรรมการ ก.พ.ค. เพียงแต่อาศัยอำนาจตามที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ....

สำหรับองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานคร ตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... มีความแตกต่างจากของข้าราชการพลเรือนเล็กน้อย โดยเรียกว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานคร เรียกโดยย่อว่า ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยกรรมการจำนวนห้าคน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยกรรมการต้องทำงานเต็มเวลา มีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ให้หัวหน้าสำนักงาน ก.ก. เป็นเลขานุการ ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการจะมีคุณสมบัติคล้ายกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือน แต่มีความแตกต่างบางประการเพิ่มขึ้นมา เช่น เคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร หรือเคยรับราชการอธิบดีศาลปกครองชั้นต้น สำหรับคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ที่มีแตกต่างจากของ ก.พ. คือ ให้กรรมการ ก.ก. ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.ก. และให้หัวหน้าสำนักงาน ก.ก. เป็นกรรมการและเลขานุการ ในส่วนของลักษณะต้องห้ามนั้นไม่แตกต่างจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือน แต่กรณีพ้นจากตำแหน่ง ให้กรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร เท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ เว้นแต่มีกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร เหลืออยู่ไม่ถึงสามคน ส่วนอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครที่เพิ่มขึ้นมา คือ พิจารณาสั่งการให้ ก.ก. หรือ

หน่วยงานที่ออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... ให้แก้ไขกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งดังกล่าวที่ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม

การจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบอุทธรณ์และร้องทุกข์ ได้ในระดับหนึ่งโดยการเสริมสร้างความเข้มแข็งและคุ้มครองระบบราชการให้ข้าราชการได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม เช่น ในเรื่องของความรวดเร็วในกระบวนการพิจารณา ได้มีการลดขั้นตอนในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้ถือเป็นที่สุด ซึ่งไม่ต้องมีกระบวนการรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่ง หลังจาก ก.พ. มีมติอีก ซึ่งถ้าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้นำคดีไปฟ้องที่ศาลปกครองสูงสุดได้โดยไม่ต้องผ่านศาลปกครองชั้นต้น และควบคุมระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้อย่างชัดเจน คือต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่รับอุทธรณ์ โดยให้ขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 60 วัน ซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันในการพิจารณาอุทธรณ์ที่จะต้องแล้วเสร็จในกำหนดเวลาไม่เกิน 240 วัน สำหรับการผดุงความยุติธรรมและเป็นธรรมนั้น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีการดำเนินงานในลักษณะองค์กรกึ่งตุลาการที่มีความเป็นอิสระ และเป็นกลาง โดยใช้ผู้ทรงคุณวุฒิที่มากด้วยประสบการณ์ที่หลากหลายในด้านต่างๆ เพื่อบูรณาการความรู้และประสบการณ์ในการพิจารณาวินิจฉัยให้เกิดความเป็นธรรม เรียกได้ว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญระดับมืออาชีพ นอกจากนั้นยังเป็นการถ่วงดุลระหว่าง ก.พ. ซึ่งเป็นองค์กรผู้ออกกฎ กติกา กับผู้ตรวจสอบดูแลความเป็นธรรม ได้แก่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยมีแนวคิดที่ว่าอำนาจในการออกกฎ กติกา และการตรวจสอบดูแลความเป็นธรรมนั้น ไม่ควรที่จะให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จ ซึ่งอาจมีโอกาสนำไปใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมได้

ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นขึ้น จึงน่าจะเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาในระบบอุทธรณ์และร้องทุกข์ ของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นได้เช่นเดียวกัน ดังนี้

1. ปัญหาเรื่องความล่าช้า จะลดลงได้จากการลดขั้นตอนในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือเป็นที่สุด หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยสามารถนำคดีไปฟ้องที่ศาลปกครองสูงสุดได้ทันที โดยไม่ต้องผ่านศาลปกครองชั้นต้น และมีการควบคุมระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้อย่างชัดเจน คือต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่

รับอุทธรณ์ โดยให้ขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 60 วัน ดังนั้นจึงใช้เวลาในการพิจารณาไม่เกิน 240 วัน สำหรับกรณีของการร้องทุกข์ให้องค์คณะวินิจฉัยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำร้องทุกข์ และเอกสารหลักฐาน แต่ถ้ามีความจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว ก็ขยายเวลาได้โดยเสนอประธาน ก.พ.ค. เพื่อพิจารณาตามควรแก่กรณี และให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏด้วย ดังนั้นเมื่อขั้นตอนลดลง และควบคุมระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัย จึงทำให้ใช้ระยะเวลาน้อยลง

2. ปัญหาองค์การวินิจฉัย อุทธรณ์และร้องทุกข์มีตัวแทนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเข้ามาเป็นกรรมการ ซึ่งสามารถแก้ไขได้ เนื่องจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นถูกคัดเลือกจากคณะกรรมการคัดเลือกที่มีความน่าเชื่อถือ เช่น ให้ประธานศาลปกครองเป็นประธานคณะกรรมการคัดเลือก และคุณสมบัติของกรรมการนั้นจะมาจากผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่างๆ โดยเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์อันเป็นที่ประจักษ์ต่อสังคม มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง เพราะไม่ได้มาจากผู้แทนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ทำให้การวินิจฉัยเป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสม และนำมาซึ่งความเป็นธรรมแก่ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นได้

3. ปัญหามาตรฐานระหว่างองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกัน ซึ่งปัญหานี้จะถูกแก้ไขโดยปริยาย เนื่องจากเมื่อมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้น ทำให้เรื่องที่จะต้องพิจารณาถูกวินิจฉัยโดยองค์กรที่ใช้มาตรฐานเดียวกัน จึงทำให้เกิดความมั่นใจได้ว่าจะมีมาตรฐานเดียวในการพิจารณา และจะเป็นการสร้างมาตรฐานให้ข้าราชการส่วนท้องถิ่นในเรื่องของการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นอย่างเป็นระบบที่ชัดเจนและเหมาะสมกับท้องถิ่น นอกจากนั้นยังแก้ไขปัญหาคณะกรรมการในคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ถูกกล่าวหาว่าเป็นคู่กรณีเสียเองซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง เนื่องจากเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษ แต่กลับมาเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์อีก ซึ่งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้ถูกคัดเลือกจากบุคคลที่มีความเป็นกลาง ไม่มีส่วนได้เสียกับระบบราชการ ส่วนในเรื่องร้องทุกข์ ผู้ร้องทุกข์สามารถร้องทุกข์ได้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะมีผลกระทบกับตน เนื่องจากมีผู้บังคับบัญชาโดยตรงจึงสามารถดำเนินการร้องทุกข์ได้โดยสะดวก

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

การที่จะจัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นมาโดยอาศัยแนวคิดเช่นเดียวกับของข้าราชการพลเรือนนั้น ถือว่าเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาระบบอุทธรณ์ และร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่ง เนื่องจากลักษณะงาน และตำแหน่งของข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นมีความคล้ายคลึงกับของข้าราชการพลเรือน แต่สำหรับข้าราชการประเภทอื่นที่มีลักษณะงาน ตำแหน่ง และจรรยาบรรณในวิชาชีพที่แตกต่างกับข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น และข้าราชการพลเรือน เช่น ข้าราชการตำรวจ หรือ ข้าราชการครูนั้น ควรหรือไม่ที่จะใช้องค์กรในการพิจารณาอุทธรณ์ ร้องทุกข์ และใช้มาตรฐานโทษเช่นเดียวกันกับข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น และข้าราชการพลเรือน ดังนั้น เมื่อมีความแตกต่างในเรื่องของลักษณะหน้าที่ในการปฏิบัติงาน และจรรยาบรรณในวิชาชีพที่ต่างกัน จึงควรมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการตำรวจ และองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อให้เกิดบรรทัดฐานในการกำหนดมาตรฐานโทษที่เป็นการเฉพาะสำหรับข้าราชการประเภทนั้นๆ เช่น กรณีของข้าราชการครูที่สังคมคาดหวังในเรื่องของคุณธรรมที่สูงกว่าปกติ เนื่องจากครูมีหน้าที่สำคัญในการสั่งสอนอบรมให้ศิษย์เป็นคนดีในสังคม และอยู่ใกล้ชิดกับศิษย์มากที่สุดรองจากผู้ปกครอง ดังนั้น เมื่อครูประพฤติผิดในเรื่องคุณธรรม เช่น กระทำอนาจาร หรือล่วงละเมิดทางเพศต่อศิษย์ ซึ่งสังคมจะเห็นว่าเป็นเรื่องที่รุนแรง และควรที่จะได้รับโทษในระดับที่สูงกว่าคนทั่วไป จึงควรให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการครูขึ้นเพื่อสร้างมาตรฐานในวิชาชีพให้เป็นที่ยอมรับจากสังคมต่อไป

ในเรื่องของการวินิจฉัยอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนนั้น ก.พ.ค. ไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการเพิ่มโทษได้ เนื่องจากยึดหลักการเดียวกับการพิจารณาของศาลคือ ไม่พิจารณาเกินคำขอ ดังนั้น จะมีเพียงกรณีเดียวที่สามารถเพิ่มโทษได้คือ ผู้แทน ก.พ. ใน อ.ก.พ. กระทรวงมีความเห็นว่าควรเพิ่มโทษ ซึ่งถือว่าเป็นข้อจำกัดหนึ่งของ ก.พ.ค. ในการพิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น จึงมีข้อเสนอว่า เมื่อมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น จึงควรบัญญัติให้มีอำนาจในการพิจารณาเพิ่มโทษได้ด้วย กรณีที่เห็นว่าข้อเท็จจริงฟังได้ว่ามีความผิดอันสมควรให้มีการเพิ่มโทษให้เหมาะสมกับพฤติกรรม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความยุติธรรมทั้งต่อตัวข้าราชการ และหน่วยราชการทั้งระบบ

นอกจากนั้น ยังมีประเด็นที่น่าสนใจในเรื่องเกี่ยวกับการบังคับอุทธรณ์ เนื่องจาก ก.พ.ค. มีบทบาทบังคับให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบ



คุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการวินิจฉัยอุทธรณ์ และมีคำสั่งเป็นประการใดแล้ว ควรให้มีบทบังคับให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยไว้อย่างชัดเจน รวมถึงบทลงโทษกรณีไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยด้วย

สำหรับกรณีการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของกรุงเทพมหานครแยกต่างหากจากองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมท้องถิ่นนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าน่าจะทำได้ เพราะทราบได้ ที่ความรวดเร็วถือว่าเป็นความยุติธรรมประการหนึ่ง ความจำเป็นในการมีองค์กรที่มีหน้าที่ดูแล ข้าราชการภายในองค์กรของตนจึงน่าจะเป็นสิ่งที่สมควรทำ เพราะแม้ว่าจะมีการตกลงกันให้ไปใช้ ช่องว่างของ ก.พ.ค. ของข้าราชการพลเรือน ในการพิจารณาเรื่อง เนื่องจากถ้ามีความล่าช้าเกิดขึ้น ในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งแม้ว่าจะกำหนดว่าไม่เกิน 240 วัน แต่ก็อาจส่งผลกระทบ ให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ถูกกล่าวหาขาดประสิทธิภาพ เพราะไม่แน่ใจ ว่าที่สุดแล้วตนจะถูกลงโทษมากน้อยเพียงใด หรือจะได้รับความยุติธรรมหรือไม่ โดยถ้า กรุงเทพมหานครดำเนินการเองแล้วน่าจะใช้เวลาที่น้อยกว่า ดังนั้นถ้ากรณีกรุงเทพมหานคร มีความพร้อมทั้งในเรื่องของการปรับปรุงกฎหมาย งบประมาณที่เพียงพอต่อการจัดการ บุคลากร ที่มีความสามารถเพียงพอที่จะรองรับหน้าที่ในการดำเนินการ และโครงสร้างขององค์กรที่จะรองรับ กับการเกิดขึ้นขององค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของกรุงเทพมหานครได้ และสามารถจัดตั้งได้ทันที ที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... ประกาศใช้ ก็ควรที่จะจัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของกรุงเทพมหานครขึ้นเพื่อสร้างระบบ คุณธรรมให้เกิดกับข้าราชการกรุงเทพมหานครแยกต่างหากจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นก็ได้ และในอนาคตอาจมีการพิจารณาอีกครั้งว่าควรให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการ ส่วนท้องถิ่นเพียงองค์กรเดียวหรือไม่ จากเหตุผลความจำเป็นและสภาพที่แท้จริงในอนาคต