

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในระบบการบริหารงานบุคคล “การอุทธรณ์” เป็นกระบวนการที่ให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัย ร้องขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพิจารณาคำสั่งลงโทษนั้นใหม่ ในทางที่เป็นคุณกับผู้ร้องได้ อันถือเป็นประกันความเป็นธรรมและความมั่นคงในอาชีพแก่ข้าราชการพลเรือน และเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้ผู้บังคับบัญชาเพิ่มความระมัดระวังในการใช้อำนาจพิจารณาสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือน ส่วน “การร้องทุกข์” เป็นกระบวนการที่ให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือน ร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาว่า ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตน ซึ่งรวมถึงการถูกสั่งให้ออกจากราชการในบางกรณี เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้มีโอกาสทบทวนการปฏิบัตินั้นและแก้ไขในสิ่งที่ไม่ถูกต้องหรือได้ชี้แจงเหตุผลที่ได้ปฏิบัติไปให้ผู้ร้องทุกข์ได้ทราบและเข้าใจ หรือพิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือน เพื่อรักษาความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา และถือเป็นเครื่องมือที่ช่วยตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาให้เป็นไปโดยถูกต้องและเป็นธรรม ดังนั้น การอุทธรณ์และการร้องทุกข์จึงเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีวัตถุประสงค์ให้ผู้บังคับบัญชาได้มีโอกาสได้ทบทวนการใช้อำนาจของตนและเมื่อผู้อุทธรณ์และผู้ร้องทุกข์ไม่พอใจ หรือไม่ได้รับการชี้แจงจากผู้บังคับบัญชา ผู้อุทธรณ์และผู้ร้องทุกข์ย่อมมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ อีกทางหนึ่ง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ปรับปรุงระบบการอุทธรณ์ และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนให้เป็นตามระบบคุณธรรม (Merit System) อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ขึ้น ทำหน้าที่ดูแลและพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนและทำหน้าที่ในการพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีต้นแบบมาจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (US. Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ก.พ.ค.

ของประเทศไทย จึงได้มีการกำหนดให้ระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. มีกระบวนการพิจารณาค้ายกับกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครอง กล่าวคือ พิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน การถ่วงดุลอำนาจ และการรับฟังความทั้งสองฝ่าย อีกทั้งมีกรอบระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ยาวกว่ากรอบระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์โดยทั่วไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ เพื่อให้การคุ้มครองระบบคุณธรรมของ ก.พ.ค. สามารถรักษาสัมดุลระหว่างการรักษาประโยชน์ของทางราชการ กับการคุ้มครองรักษาความยุติธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนไว้ได้ ตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูประบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในระบบราชการอย่างมีประสิทธิภาพ

เนื่องจากผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชา ผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์จึงย่อมมุ่งหวังที่จะได้รับความยุติธรรมในขั้นต้นจากการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ซึ่งมีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ (Tribunal) ดังนั้น การที่การพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551 มีกระบวนการพิจารณาค้ายกับการพิจารณาคดีในศาลปกครอง และมีกรอบระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ยาวกว่ากรอบระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์โดยทั่วไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังกล่าว รวมทั้งหากผู้อุทธรณ์และร้องทุกข์ไม่พอใจคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ผู้อุทธรณ์และร้องทุกข์ยังมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดได้อีกแล้วแต่กรณี กรณีจึงทำให้การพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. เกิดความล่าช้า และการพิจารณาให้ความยุติธรรมที่ล่าช้าย่อมถือเป็นการปฏิเสธความยุติธรรมแก่ข้าราชการพลเรือน ตลอดจนยังส่งผลทำให้เกิดการเพิ่มปริมาณคดีในศาลปกครองในอนาคตอีกด้วย ดังนั้น ระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ดังกล่าว จึงยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการมี ก.พ.ค. อย่างมีประสิทธิภาพ

กรณี “ความยุติธรรมที่ล่าช้าคือการปฏิเสธความเป็นธรรม” (Justice delayed justice denied)¹ นั้น เป็นปัญหาที่ศาลและคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ในประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้พยายามหาแนวทางแก้ไข ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย หรือประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) เช่น ประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ต่างก็ได้มีการนำวิธีระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution) หรือ “ADR” ที่เรียกว่า “การไกล่เกลี่ย

¹นาตาชา วซินดิลก. (2555, กรกฎาคม-กันยายน). การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครองจากประสบการณ์ของฝรั่งเศส เยอรมนี และออสเตรเลียสู่ศาลปกครองไทย. วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 12 ฉบับที่ 3. หน้า 1.

ข้อพิพาท” หรือ “Mediation” มาใช้เพื่อช่วยให้การพิจารณาให้ความยุติธรรมแก่ผู้เสียหายมีความรวดเร็ว ประหยัด และเป็นธรรม เช่นในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board Program หรือ “MSPB”) กล่าวคือ หน่วยงาน “MSPB” ได้ริเริ่ม “การไกล่เกลี่ยการอุทธรณ์” (Mediation Appeals หรือ “MAP”) มาใช้ โดยให้มีผู้ไกล่เกลี่ย (Mediator) เข้ามาทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณี แทนการพิจารณาวินิจฉัยของตุลาการคดีปกครอง (Administrative Judge หรือ AJ) ส่วนในประเทศออสเตรเลีย คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมออสเตรเลีย (The Public Service and Merit Protection Commission หรือ “The MPC”) นั้น ได้กำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยอย่างไม่เป็นทางการในขั้นตอนอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ “The MPC” เพื่อให้มีการยุติข้อพิพาทตามที่ร้องเรียน รวมทั้งในการพิจารณาอุทธรณ์การเลิกจ้างพนักงานของรัฐ โดยคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งประเทศออสเตรเลีย (Australian Industrial Relation Commission หรือ “AIRC”) ก็ได้กำหนดให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ โดยเมื่อ “AIRC” ได้รับเรื่องร้องเรียนการเลิกจ้างแล้ว “AIRC” จะกำหนดเวลาให้คู่กรณีมายังสำนักงานของ “AIRC” เพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยในเบื้องต้น ก่อนมีการนำเรื่องร้องเรียนเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ “AIRC” เมื่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไม่สำเร็จ

สำหรับในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 รวมทั้งกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 นั้น ผู้ศึกษาพบว่า แม้ในขั้นตอนการอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. จะได้มีการปรับปรุงให้มีขั้นตอนการพิจารณาลำดับกับการพิจารณาคดีในศาลปกครองก็ตาม แต่ในขั้นตอนการพิจารณาดังกล่าวมิได้มีการเปิดโอกาสให้ผู้อุทธรณ์และร้องทุกข์กับคู่กรณีในการอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้มีการตกลงระงับข้อพิพาทกันแต่อย่างใด สำหรับในขั้นตอนการร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. แม้ว่ากฎ ก.พ.ค. จะได้กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้มีความคับข้องใจมีสิทธิแสดงความประสงค์จะปรึกษาหารือกับผู้บังคับบัญชาได้ โดยหากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นแสดงความประสงค์จะปรึกษาหารือแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะต้องให้โอกาสและรับฟัง หรือสอบถามปัญหา เพื่อเป็นทางให้เกิดความเข้าใจและแก้ปัญหที่เกิดขึ้นในขั้นต้น ก่อนที่จะร้องทุกข์ ตามกฎ ก.พ.ค. ต่อไป อันถือเป็นวิธีระงับข้อพิพาททางเลือกอย่างหนึ่งที่เรียกว่า การเจรจาต่อรอง (Negotiation) ก็ตาม แต่การปรึกษาหารือดังกล่าวเป็นเพียงทางเลือกหนึ่งของข้าราชการพลเรือนสามัญที่สามารถแสดงความประสงค์ที่จะปรึกษาหารือหรือไม่ก็ได้ หรือปรึกษาหารือแล้วไม่พอใจ หรือไม่ได้รับคำชี้แจง ผู้ได้รับความเสียหายก็สามารถร้องทุกข์ตาม

กฎ ก.พ.ค. ต่อไปนี้ ดังนั้น ในทางปฏิบัติ การปรึกษาหารือในขั้นตอนการร้องทุกข์ดังกล่าว จึงยังไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการระงับข้อพิพาทของกลุ่มได้อย่างเป็นรูปธรรม อันจะช่วยคลี่คลายปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาได้แต่อย่างใด และจากปัญหาการไม่มีกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ดังกล่าว จึงส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. กระทบต่อการพิจารณาให้ความยุติธรรมแก่ข้าราชการพลเรือน และส่งผลทำให้เกิดการเพิ่มปริมาณคดีในศาลปกครอง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ
2. เพื่อศึกษาขั้นตอนในการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
3. เพื่อศึกษาการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทยและในต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมาย และปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การใช้ “วิธีระงับข้อพิพาททางเลือก” หรือ “ADR” เป็นเครื่องมือที่ได้รับการยอมรับแล้วว่า สามารถใช้ยุติข้อพิพาทได้อย่างรวดเร็ว ประหยัด เป็นธรรม และให้ผลตรงตามความประสงค์ของกลุ่มด้วยความสมัครใจ จนได้รับความนิยมแพร่หลายในหลายๆ ประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวิธีระงับข้อพิพาททางเลือกที่เรียกว่า “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” หรือ “Mediation” โดยในปัจจุบันพบว่า ศาลและคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ในหลายๆ ประเทศ ดังเช่น ประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครอง รวมถึงประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเป็นประเทศที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ก็ได้สนับสนุนให้มีการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และในการพิจารณาอุทธรณ์การเลิกจ้างพนักงานของรัฐโดยคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งประเทศออสเตรเลียด้วยเช่นกัน ดังนั้น เพื่อให้ความล่าช้าในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. และการเพิ่มปริมาณคดีในศาลปกครองลดลง ตลอดจนเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพการให้ความยุติธรรมแก่ข้าราชการพลเรือน กรณีจึงมี

ความเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะนำ “การไต่เถียงข้อพิพาท” มาใช้ในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาเกี่ยวกับการนำการไต่เถียงข้อพิพาทมาใช้ในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ทั้งนี้ เพื่อให้การคุ้มครองรักษาความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนตามระบบคุณธรรมของ ก.พ.ค. มีความรวดเร็วเหมาะสม เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์นี้กำหนดขอบเขตการศึกษาเกี่ยวกับขั้นตอนในการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยเฉพาะกรณีการนำการไต่เถียงข้อพิพาทมาใช้ในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเท่านั้น

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ทำการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายศึกษาทฤษฎีเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน ขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และการไต่เถียงข้อพิพาท ตลอดจนศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ (Analytical method)

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ
2. ทำให้ทราบขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
3. ทำให้ทราบการไต่เถียงข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทยและในต่างประเทศ
4. เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำการไต่เถียงข้อพิพาทมาใช้ในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้มีความเหมาะสม รวดเร็ว เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพมากขึ้น