

บทที่ 2

วิวัฒนาการและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ของข้าราชการพลเรือน

ในระบบราชการ ข้าราชการพลเรือนถือเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนงานราชการให้ดำเนินไปตามวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพ ในระบบราชการจึงมีจำเป็นต้องมีระบบการบริหารงานงานบุคคลมาช่วยในการบริหารจัดการและทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ให้กับข้าราชการพลเรือนและหน่วยงานราชการนั้นให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างมีสมดุลและเกื้อกูลกันภายใต้การปฏิบัติราชการเพื่อประโยชน์ของประเทศไทย ดังนั้น ในระบบบริหารงานบุคคลจึงต้องมีการพัฒนาอยู่เสมอเพื่อให้สอดคล้องกับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องมีระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งถือเป็นหลักประกันแก่ข้าราชการพลเรือนว่าจะได้รับความมั่นคงและเป็นธรรมในการประกอบอาชีพของตนเองนั้นด้วย ในกรณีนี้จึงจะได้ศึกษาถึงวิวัฒนาการและหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งประกอบไปด้วยหลักประกันของข้าราชการพลเรือน วิวัฒนาการเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ดังต่อไปนี้

2.1 หลักประกันของข้าราชการพลเรือน

2.1.1 หลักประกันตามระบบคุณธรรม

หลักประกันตามระบบคุณธรรม เป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานที่ให้ความคุ้มครองและความเป็นธรรมแก่บุคคลที่ประกอบอาชีพเป็นข้าราชการ หลักของระบบคุณธรรมมีหลักการที่สำคัญ 4 ประการ¹ ได้แก่

¹เกศินี หงสนันท์. (ม.ป.ป.) วิวัฒนาการของระบบราชการไทย. หน้า 10. อ้างใน สุรชาติพย์ นาคาบดี. (2536). การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษข้าราชการพลเรือน (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). หน้า 16-17.

(ก) หลักความเสมอภาค (Equality of opportunity) คือ การเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปที่มีคุณสมบัติตรงตามประกาศเข้าสอบแข่งขัน เพื่อทำการคัดเลือกโดยเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งชั้นวรรณะ ศาสนา เพศ แต่อย่างใด และกำหนดแนวทางการพิจารณาจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติงาน โดยการปฏิบัติงานชนิดเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันจะได้รับค่าตอบแทนเท่าเทียมกัน

(ข) หลักความสามารถ (Competence) เป็นหลักในการพิจารณาความรู้ ความสามารถของผู้ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ โดยการคัดเลือกและสรรหาบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งให้เข้ามารับราชการ และสนับสนุนให้มีการเลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่งตามความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อความก้าวหน้าต่อไป

(ค) หลักความมั่นคง (Security of tenure) เป็นหลักประกันความมั่นคงแก่ข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการมีขวัญและกำลังใจที่ดี และทราบได้ที่ข้าราชการยังมีความรู้ ความสามารถปฏิบัติราชการเป็นประโยชน์ต่อชาติ ก็จะไม่ถูกให้ออกจากราชการ ไม่ว่าเหตุผลส่วนตัวหรือเหตุผลทางการเมือง นอกจากนั้น ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับเวลาการปฏิบัติราชการ การเกษียณอายุราชการ และสวัสดิการต่างๆ เพื่อให้ข้าราชการมีความมั่นคงและมั่นใจในการประกอบอาชีพ

(ง) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติงานโดยไม่ต้องกังวลถึงอำนาจทางการเมืองที่จะเข้ามาแทรกแซง และป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง

สำหรับหลักการในการคุ้มครองระบบคุณธรรมของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้น ต้องอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การดำเนินการต้องเป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการและให้ความคุ้มครองรักษาความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ ได้แก่

(1) หลักความเป็นมืออาชีพ คือ กรรมการ ก.พ.ค. ต้องทำงานเต็มเวลา มีความรู้ และประสบการณ์ในการทำงานเสมือนเช่นตุลาการศาลปกครอง

(2) หลักความเป็นกลางและความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจ เนื่องจากคณะกรรมการคัดเลือก ก.พ.ค. ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเป็นกลาง และไม่ข้องเกี่ยวกับฝ่ายการเมือง กรรมการ ก.พ.ค. จึงมีความเป็นกลางและมีอิสระในการใช้ดุลพินิจ ทำให้สามารถวินิจฉัยได้อย่างเป็นธรรม

(3) หลักการรับฟังความทั้งสองฝ่าย คือ เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งคัดค้านการนำเสนอหรือกล่าวอ้างของอีกฝ่ายเสมอ เพื่อความเป็นธรรมตามหลัก Both sides must be heard

(4) หลักประกันความเป็นธรรม คือ การกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน สามารถขอขยายได้ไม่เกินสองครั้ง แต่ละครั้งต้องไม่เกิน 60 วัน รวมแล้วไม่เกิน 240 วัน อันเป็นการรับรองไม่ให้ผิดหลักที่ว่า Justice delayed is justice denied²

2.1.2 หลักประกันตามระบบกฎหมาย

สำหรับหลักประกันความมั่นคงและความเป็นธรรมในสถานภาพของข้าราชการพลเรือน เพื่อให้ข้าราชการมีความมั่นใจในการปฏิบัติราชการว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือถูกสั่งลงโทษโดยไม่ชอบธรรมนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักประกันตามกฎหมายแก่ข้าราชการพลเรือน ดังนี้

(ก) การอุทธรณ์ (appeal) เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม (Justice process) ในระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ มีทางร้องขอรับความยุติธรรมจากการพิจารณาโดยองค์กรเหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง³ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีวัตถุประสงค์และเหตุแห่งการอุทธรณ์ คือ เพื่อให้ผู้ถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้แก่ 1) ภาคทัณฑ์ 2) ตัดเงินเดือน 3) ลดเงินเดือน 4) ปลดออก และ 5) ไล่ออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ⁴ ซึ่งได้แก่

(1) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ

(2) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดขาดคุณสมบัติทั่วไปตามมาตรา 36 ก. (1) หรือ (3) หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 36 ข. (1) (3) (6) หรือ (7)

(3) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ

(4) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

²สำนักงาน ก.พ. (2554, กันยายน). รายงานการติดตามการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของ ก.พ.ค.. หน้า 6.

³ประวิณ ณ นคร. (2551, เมษายน). พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พร้อมด้วยสรุปสาระสำคัญและคำอธิบายรายมาตรา. หน้า 142-143.

⁴พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 88.

(5) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 93 และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษตามมาตรา 97 วรรคหนึ่ง แต่มีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกลงโทษสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

(6) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาลซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก⁵

มีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจตามกฎหมายบททวนคำสั่งลงโทษในทางที่เป็นคุณกับผู้อุทธรณ์

สำหรับองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ได้แก่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งมีหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม⁶

ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์มีอำนาจ ดังนี้⁷

- (1) ไม่รับเรื่องร้องทุกข์
- (2) ยกคำร้องทุกข์
- (3) ให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่ง
- (4) ให้เยียวยาความเสียหาย
- (5) ให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.⁸

(ข) การร้องทุกข์ (grievance) เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการพนักงานสัมพันธ์ (employee relations process) ในระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการมีทางร้องขอให้แก้ไขความคับข้องใจในการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาของตน⁹ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 122 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีความ

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 110.

⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 114.

⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 120 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 86.

⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 116 วรรคสอง.

⁹ ประวิณ ฉ นกร. เล่มเดิม. หน้า 148.

คับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม่ว่าจะ
อุทธรณ์ตามมาตรา 9 การอุทธรณ์ ได้ ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้
ในหมวดนี้”

การร้องทุกข์มีวัตถุประสงค์ทางหลักการ ดังต่อไปนี้¹⁰

(1) เพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา โดยเปิด
โอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาสามารถขอให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนแก้ไขหรือชี้แจงทำความเข้าใจ
เกี่ยวกับการปฏิบัติของตนที่เป็นเหตุให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชารู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือเกิด
ความคับข้องใจ อันจะทำให้ลดปัญหาความขัดแย้งในองค์กรได้

(2) เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้รับทราบความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือความคับ
ข้องใจของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา อันเกิดจากการปฏิบัติของตนและมีโอกาสชี้แจงทำความเข้าใจหรือ
ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขเกี่ยวกับการปฏิบัติของตนอย่างเหมาะสม

(3) เพื่อให้ข้าราชการมีทางระบายอารมณ์ และไม่ไปแสดงออกในทางที่ไม่ถูกต้อง

(4) เพื่อให้มีกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาให้เป็นไปโดย
ถูกต้อง เป็นธรรม และเหมาะสม

(5) เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมในการบริหารทรัพยากรบุคคลของ
ผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะเป็นการสร้างความไว้วางใจและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ อันจะนำไปสู่
ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการในระยะยาว

เหตุแห่งการร้องทุกข์เกี่ยวกับการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา ซึ่งทำ
ให้เกิดความคับข้องใจนั้น ต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้¹¹

(1) ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติอื่นใด
โดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตาม
รูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับกรนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือ
มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือ
สร้างภาระให้เกิดขึ้นเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) ไม่มอบหมายงานให้ปฏิบัติ

(3) ประวิงเวลา หรือหน่วงเหนี่ยวการดำเนินการบางเรื่องอันเป็นเหตุให้เสียสิทธิ
หรือไม่ได้รับสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในเวลาอันสมควร

¹⁰แหล่งเดิม.

¹¹กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ข้อ 7.

(4) ไม่เป็นตาม หรือขัดกับระบบคุณธรรม ตามมาตรา 42

สำหรับผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ แบ่งออกได้เป็น 2 กรณี ได้แก่

กรณีแรก ก.พ.ค. มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ สำหรับกรณี¹²

(ก) เหตุร้องทุกข์เกิดจากรัฐมนตรี

(ข) เหตุแห่งการร้องทุกข์จากปลัดกระทรวง

(ค) เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่ขึ้นตรงต่อ
นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี

กรณีที่สอง ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปมีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ สำหรับกรณี
อื่นนอกจากกรณีแรก ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา ในกรณีดังนี้¹³

(ก) ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาค
ที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ร้องทุกข์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มี
อำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

(ข) ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลาง
ที่ต่ำกว่าอธิบดี ให้ร้องทุกข์ต่ออธิบดี และให้อธิบดีเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

(ค) ในกรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดี ให้ร้องทุกข์
ต่อปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ร้องทุกข์ และให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย
ร้องทุกข์

ในการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ ผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจ ดังนี้¹⁴

(1) ไม่รับเรื่องร้องทุกข์

(2) ยกคำร้องทุกข์

(3) ให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่ง

(4) ให้เยียวยาความเสียหาย

(5) ให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

¹² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 123 วรรคสอง.

¹³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 123 วรรคหนึ่ง และกฎ ก.พ.ค.
ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, ข้อ 20.

¹⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 124 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการ
ร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, ข้อ 25.

คำวินิจฉัยนั้นให้เป็นที่สุด และในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อไป¹⁵

2.2 วิวัฒนาการเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน

การอุทธรณ์และร้องทุกข์ถือเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนที่มีมาแต่โบราณ โดยหลักการอุทธรณ์และร้องทุกข์ดังกล่าว มีพื้นฐานมาจาก “หลักนิติรัฐ” ซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรอันเกิดจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรต่างๆ ของรัฐ “หลักนิติรัฐ” จึงเป็นหลักที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎร หรือความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันนั้นจะต้องเป็นความสัมพันธ์ภายใต้กฎหมาย ถ้าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรใดจะเข้าไปกล้ำกรายหรือรุกรานสิทธิเสรีภาพของราษฎรคนใดคนหนึ่ง องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรนั้นจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจตนกระทำการเช่นนั้น จึงเกิดหลักที่สำคัญของกฎหมายปกครองที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานสำหรับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหากบุคคลใดเห็นว่าตนถูกองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐล่วงละเมิดเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นย่อมจะต้องมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตนเห็นว่าขัดต่อกฎหมายที่มีผลบังคับ หรือสิทธิที่จะอุทธรณ์หรือร้องทุกข์การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้¹⁶ การอุทธรณ์และร้องทุกข์ดังกล่าว จึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหากพบว่ากระทำได้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการแก้ไขหรือเพิกถอนการกระทำนั้นเสีย ดังนั้น การอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน จึงได้มีวิวัฒนาการตั้งแต่ในอดีตเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ดังจะกล่าวต่อไปนี้

¹⁵กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, ข้อ 25 วรรคสาม และข้อ 56.

¹⁶วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ ข. (2540). “นิติรัฐ” หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย ในข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. หน้า 1-7, อ้างใน นุชนาถ ประทีปธีรานันต์. (2553). ปัญหากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารคดี มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต). หน้า 5.

2.2.1 การอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือน

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นช่องทางหนึ่งที่ถูกกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ข้าราชการพลเรือนที่ถูกดำเนินการทางวินัยที่จะขอให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปพิจารณา ทบทวนคำสั่งลงโทษว่าถูกต้อง เหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่ ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการตรวจสอบ ภายในของฝ่ายบริหารเพื่อจะทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงปรับปรุงคำสั่งลงโทษเสียใหม่ให้ถูกต้อง การอุทธรณ์ จึงเป็นกระบวนการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรมที่สำคัญประการหนึ่ง เพื่อเป็น หลักประกันความเป็นธรรมและความมั่นคงในอาชีพแก่ข้าราชการพลเรือน ทำให้ผู้บังคับบัญชา เพิ่มความระมัดระวังในการพิจารณาดำเนินการสั่งลงโทษ¹⁷ การอุทธรณ์ดังกล่าวจึงถูกกำหนด เป็นกระบวนการที่สำคัญในกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตั้งแต่มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 จนถึง พ.ศ. 2551 โดยมีเพียงบางฉบับที่ ได้บัญญัติถึงสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งของข้าราชการพลเรือน ดังนี้¹⁸

(1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 มิได้มีบทบัญญัติให้ผู้ถูก ลงโทษมีสิทธิอุทธรณ์หรือมีสิทธิใดๆ ในการร้องขอความเป็นธรรม¹⁹

(2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ได้บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษ มีสิทธิอุทธรณ์ได้ โดยให้อุทธรณ์ไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งขึ้นไปตามลำดับถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีนี้ให้ถือว่าเป็นที่สุด²⁰ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่ทำให้สิทธิแก่ผู้ถูกลงโทษที่สามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้ แต่ยัง ไม่ครอบคลุมทุกกรณี กล่าวคือ กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้สั่งลงโทษให้ออกจากราชการ โดยได้รับอนุมัติจาก ก.พ. แล้วไม่สามารถอุทธรณ์ได้²¹

(3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 ได้กำหนดให้ผู้ที่ถูกลงโทษมี สิทธิร้องทุกข์ได้ตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการร้องทุกข์ แต่ถ้าปรากฏว่าการร้องทุกข์

¹⁷ หนังสือคู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ของคณะวิทยาการด้านวินัย, อ่างใน ไพโรจน์ อาจารย์กษา. (2547, ตุลาคม). *คู่มืออุทธรณ์และร้องทุกข์ทางวินัย*. หน้า 13.

¹⁸ นุชนาถ ประทีปธีรานันต์. (2553). *ปัญหากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบ คุณธรรม*. วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 6.

¹⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471, มาตรา 36-39.

²⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476, มาตรา 56.

²¹ นุชนาถ ประทีปธีรานันต์. เล่มเดิม. หน้า 7.

เป็นความเท็จ ให้ถือเป็นความผิดวินัย²² โดยกฎ ก.พ. ว่าด้วยการร้องทุกข์ กำหนดให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ส่งลงโทษขึ้นไปชั้นหนึ่ง

(4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482 ในการร้องขอความเป็นธรรมของผู้ถูกลงโทษทางวินัย ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479²³

(5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 ได้กำหนดให้มีสิทธิร้องทุกข์ได้ แต่ถ้าปรากฏว่าการร้องทุกข์เป็นความเท็จ ให้ถือเป็นความผิดวินัย โดยกำหนดให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ส่งลงโทษขึ้นไปชั้นหนึ่ง²⁴

(6) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 ได้กำหนดให้มีสิทธิอุทธรณ์ได้ โดยในกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มีสิทธิอุทธรณ์ได้โดยมีวิธีการและขั้นตอนเช่นเดียวกับการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 ส่วนในกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ด้วย²⁵

(7) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดให้สิทธิข้าราชการสามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้ ทั้งที่เป็นโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงและไม่ร้ายแรง โดยกำหนดตัวบุคคลและองค์กรผู้พิจารณาไว้โดยละเอียดกว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 ซึ่งเป็นวิวัฒนาการจากผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ที่เป็นบุคคลคนเดียวมาเป็นรูปของคณะกรรมการ²⁶

(8) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และพิจารณาอุทธรณ์ไว้อย่างละเอียด และให้ความเป็นธรรมในการใช้สิทธิอุทธรณ์มากกว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ผ่านมา²⁷

(9) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และพิจารณาอุทธรณ์ไว้อย่างละเอียดมากขึ้นกว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กล่าวคือ ให้ข้าราชการใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะกรณีถูกลงโทษทางวินัย

²² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479, มาตรา 64.

²³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482, มาตรา 66.

²⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485, มาตรา 71 และมาตรา 72.

²⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495, มาตรา 99.

²⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497, มาตรา 103.

²⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 103-107.

ส่วนกรณีอื่นๆ รวมทั้งถูกสั่งให้ออกทุกกรณีให้ใช้สิทธิร้องทุกข์²⁸ โดยอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะเป็นของ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการกล่าวถึงสิทธิต่างๆ ของผู้มีสิทธิอุทธรณ์ชัดเจนมากขึ้น

(10) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีการปฏิรูประบบอุทธรณ์ใหม่ กล่าวคือ เดิมตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี สำหรับการอุทธรณ์ต่อ ก.พ. ก.พ. เป็นเพียงผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้สั่งการ ต่อมา พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และให้ ก.พ.ค. เป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยสั่งการได้โดยไม่ต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการ (ลักษณะ 4 หมวด 9 มาตรา 114 มาตรา 115 และมาตรา 116) ทั้งนี้โดยมีแนวความคิดว่า การถูกลงโทษเป็นผลกระทบถึงความเป็นธรรม และความมั่นคงในการดำรงสถานภาพของข้าราชการ ซึ่งกระทบหลักการส่วนหนึ่งของระบบคุณธรรม (merit system) จึงควรให้องค์กรที่อิสระจากบริหาร คือ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยและสั่งการ²⁹ และการถูกสั่งให้ออกจากราชการในบางกรณีให้อุทธรณ์ ในบางกรณีให้ร้องทุกข์ (ลักษณะ 4 หมวด 9 มาตรา 114 และหมวด 10 มาตรา 123)

สำหรับวิธีพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 จะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

2.2.2 การร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน

การร้องทุกข์มีจุดประสงค์มุ่งไปในทางที่จะให้เกิดความสัมพันธอันดีภายในองค์การ ซึ่งมีลักษณะเป็นการ “หันหน้าเข้าหากัน” ระหว่างผู้ร้องทุกข์กับผู้เป็นเหตุให้ร้องทุกข์ ทั้งนี้ เว้นแต่การร้องทุกข์เพราะเหตุที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการ ซึ่งผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไม่ได้อยู่ในองค์การและไม่ได้อยู่ในบังคับบัญชาของผู้เป็นเหตุให้ร้องทุกข์แล้ว จึงไม่มีจุดประสงค์ที่จะให้เกิดความสัมพันธอันดีภายในองค์การ หากแต่มีจุดประสงค์เช่นเดียวกับการอุทธรณ์การถูกลงโทษ³⁰ การร้องทุกข์จึงเป็นกระบวนการที่สำคัญที่ได้ถูกกำหนดไว้ในระบบบริหารงานบุคคลตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2547 จนถึง พ.ศ. 2551 ดังนี้

²⁸ ประมวลกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471-2551, หน้า 565.

²⁹ ประมวลกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471-2551, หน้า 672 - 673.

³⁰ ประวิณ ณ นคร. เล่มเดิม. หน้า 149.

(1) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2518 ได้เปลี่ยนแปลงระบบการบริหารงานบุคคลตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2497 หลายประการ รวมถึงได้ปรับปรุงระบบวินัยและการอุทธรณ์ตลอดจนได้สร้างระบบร้องทุกข์ขึ้นเป็นครั้งแรก³¹ โดยได้มีการบัญญัติให้มีกระบวนการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นอีกกระบวนการหนึ่ง ซึ่งจะใช้ในกรณีที่ไม่มีสิทธิอุทธรณ์ สำหรับการอุทธรณ์ให้ใช้ในกรณีที่ถูกลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ³² ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และเป็นกรณีที่ไม่มีสิทธิอุทธรณ์ตามหมวด 7 ผู้นั้นอาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้ และการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.³³

สำหรับ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2518) สรุปได้ดังนี้³⁴

- 1) ผู้ที่ได้รับทุกข์จะร้องทุกข์ด้วยตนเอง จะมอบหมายให้ผู้อื่นร้องทุกข์แทนไม่ได้
- 2) กำหนดกรณีที่จะร้องทุกข์ได้ เฉพาะกรณีที่ผู้บังคับบัญชา ใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์โดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์ให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและเป็นกรณีที่ไม่มีสิทธิอุทธรณ์ โดยการร้องทุกข์จะต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือควรได้ทราบเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์
- 3) การร้องทุกข์ให้กระทำได้ โดยร้องทุกข์ด้วยวาจาต่อผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งก่อน และถ้าได้รับคำชี้แจงไม่เป็นที่พอใจหรือไม่ได้รับคำชี้แจงภายใน 7 วัน นับตั้งแต่วันร้องทุกข์ด้วยวาจา ก็ให้ผู้ร้องทุกข์นั้นยื่นคำร้องทุกข์เป็นหนังสือต่ออธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดผู้บังคับบัญชา แล้วแต่กรณีภายใน 3 วัน
- 4) ในกรณีที่ไมอาจร้องทุกข์ด้วยวาจาได้ ให้ยื่นคำร้องทุกข์เป็นหนังสือต่ออธิบดี หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บังคับบัญชา แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือควรได้ทราบเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์

³¹ ปิไลธน์ กาทอง. (2553). องค์การพิทักษ์ระบบคุณธรรมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีการอุทธรณ์และร้องทุกข์. วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 10.

³² ประมวลกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471-2551. หน้า 447.

³³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2518. มาตรา 102.

³⁴ ปรีชา วิชัยดิษฐ์. (2536, กรกฎาคม-สิงหาคม). การร้องทุกข์ในระบบราชการ, วารสารข้าราชการ, ปีที่ 38. หน้า 8.

5) ให้อธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บังคับบัญชา แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับเรื่องร้องทุกข์ การวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาให้เป็นที่สุดจะร้องทุกข์ต่อไปอีกไม่ได้

(2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2535 ได้มีการแก้ไขปรับปรุงองค์ประกอบและบทบาทหน้าที่ของ ก.พ. และ อ.ก.พ. โดยปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของ ก.พ. จาก “ควบคุม” มาเป็น “กำกับ” ตามนัยมาตรา 8 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2535³⁵ ปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. จังหวัด ให้มีบทบาทหน้าที่เพิ่มขึ้นประการหนึ่ง คือ พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ตามกรณีที่กำหนดในกฎ ก.พ. หรือตามที่กำหนดไว้ ปรับปรุงให้ข้าราชการร้องทุกข์ได้เมื่อมีความคับข้องใจ อันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตนในกรณีตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. โดยร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา หรือ อ.ก.พ. หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณีตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎ ก.พ.³⁶ ทั้งนี้ เพิ่มเติมขึ้นนอกเหนือจากที่เคยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งเคยให้ร้องทุกข์ได้เฉพาะกรณีที่ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อตนไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น และปรับปรุงให้ข้าราชการใช้สิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะกรณีถูกลงโทษทางวินัย (ไล่ออก ปลดออก ลดขั้นเงินเดือน ภาคทัณฑ์) ส่วนกรณีอื่นๆ รวมทั้งถูกสั่งให้ออกทุกกรณีให้ใช้สิทธิร้องทุกข์³⁷ ทั้งนี้ แตกต่างจากที่เคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ซึ่งให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ในกรณีถูกลงโทษ และถูกสั่งให้ออกจากราชการ ส่วนการร้องทุกข์ใช้สำหรับกรณีที่ร้องว่าผู้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น³⁸ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นี้

³⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2535.

มาตรา 8 “ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) ... (7) กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจงเพื่อให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือบุคคลใดๆ ... มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มีอำนาจออกระเบียบให้กระทรวง ทบวง กรม รายงานเกี่ยวกับการสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ ตลอดจนรายงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งและของส่วนราชการ การเปลี่ยนแปลงการใช้ตำแหน่ง ทะเบียนประวัติของข้าราชการพลเรือน และการปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ไปยัง ก.พ. ...”

³⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 130.

³⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, มาตรา 124, มาตรา 129 - 130.

³⁸ ประมวลกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471-2551 หน้า 552-559.

จะเห็นได้ว่าการร้องทุกข์ตามมาตรา 129 และมาตรา 130 มีเจตนารมณ์ที่ต่างกัน กล่าวคือ มาตรา 129 เป็นการร้องทุกข์ในกรณีที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการด้วยเหตุใดๆ มีเจตนารมณ์ส่งเสริมความถูกต้องในการบริหารงานของผู้บังคับบัญชา และเป็นการให้หลักประกันในความมั่นคงในอาชีพราชการตามระบบคุณธรรม ส่วนมาตรา 130 นั้น เป็นการร้องทุกข์ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์โดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์ให้ถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นการร้องทุกข์ในกรณีที่มีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาที่มีต่อผู้ร้องทุกข์ด้วยอันมีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการพิจารณาหรือเพื่อสร้างความเข้าใจร่วมกันระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาโดยใช้หลักการเจ้าหน้าที่สัมพันธ³⁹

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการร้องทุกข์และพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 22 (พ.ศ. 2543) ว่าด้วยกรณีที่อยู่ร้องทุกข์ การร้องทุกข์ และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ได้กำหนดไว้โดยสรุป ดังนี้

1) กรณีที่จะร้องทุกข์ได้ ได้แก่ กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชา อาจร้องทุกข์ได้ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อตน⁴⁰ เช่น คำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย เลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง โดยเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือไม่มอบหมายงานให้ปฏิบัติ เป็นต้น หรือกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น สั่งยกเลิกคำสั่งอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน เป็นต้น หรือกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญถูกสั่งให้ออกจากราชการ เช่น สั่งให้ออกจากราชการเพราะมีมลทินมัวหมอง หรือบกพร่องต่อหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ เป็นต้น

2) การร้องทุกข์ กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ. ส่วนกรณีผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือมีความคับข้องใจ อาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี

3) ให้ร้องทุกข์ต่อ อ.ก.พ. / ก.พ. ได้ภายใน 30 วัน

4) วิธีการร้องทุกข์ ให้ร้องทุกข์ได้สำหรับตนเองเท่านั้น จะร้องทุกข์แทนผู้อื่นหรือไม่มอบหมายให้ผู้อื่นร้องทุกข์แทนไม่ได้ โดยการร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาจะทำด้วยวาจา หรือทำเป็นหนังสือก็ได้ ส่วนการร้องทุกข์ต่อ อ.ก.พ. หรือ ก.พ. ต้องทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อตำแหน่งของผู้ร้องทุกข์ โดยมีสาระสำคัญที่แสดงข้อเท็จจริงและปัญหา กับความประสงค์ของผู้ร้องทุกข์

³⁹ ปรีชา วิชัยดิษฐ์. เล่มเดิม. หน้า 9.

⁴⁰ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 22 (พ.ศ. 2543) ว่าด้วยกรณีที่อยู่ร้องทุกข์ การร้องทุกข์ และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ข้อ 13.

5) การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ให้พิจารณาจากเรื่องราวการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อผู้ได้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาผู้ที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์หรือเรื่องราวการปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์ของผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุให้เกิดความคับข้องใจ กรณีจำเป็นและสมควรอาจขอเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม รวมทั้งคำชี้แจงหน่วยงาน หรือบุคคล หรือขอให้ผู้แทนหน่วยงานหรือบุคคลมาให้ถ้อยคำ หรือชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาได้ ส่วนการแถลงการณ์ด้วยวาจา ถ้าไม่จำเป็นแก่การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ จะงดแถลงการณ์ด้วยวาจาก็ได้ และนัดให้ผู้ร้องทุกข์มาแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อที่ประชุม ให้แจ้งผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ทราบ และมาแถลงแก้ ถ้าต้องการ

6) ให้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่ได้รับหนังสือร้องทุกข์ หากจำเป็นอาจขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 30 วัน แต่ถ้ายังไม่แล้วเสร็จอาจขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 30 วัน

(3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2551 ได้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2535 ในเรื่องระบบร้องทุกข์ในรูปแบบใหม่ ดังนี้

1) เดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การร้องทุกข์ ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 การร้องทุกข์ในกรณีที่เหตุเกิดจากปลัดกระทรวง รัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. หากเหตุร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาอื่น ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป (ลักษณะ 4 หมวด 10 มาตรา 123) แนวคิดที่ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. เป็นเช่นเดียวกับการอุทธรณ์⁴¹

2) เดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การถูกสั่งให้ออกจากราชการให้ร้องทุกข์ ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 การถูกสั่งให้ออกจากราชการในบางกรณีให้อุทธรณ์ ในบางกรณีให้ร้องทุกข์ (ลักษณะ 4 หมวด 9 มาตรา 114 และหมวด 10 มาตรา 123)⁴² โดย ก.พ.ค. จะรับพิจารณาเรื่องที่ข้าราชการพลเรือนร้องทุกข์ว่า มีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติของตนของปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือนายกรัฐมนตรี

⁴¹ ประมวลกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471-2551, หน้า 672 - 673.

⁴² แหล่งเดิม.

เมื่อ ก.พ.ค. วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ประการใด ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้น⁴³

สำหรับวิธีพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมาย ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 จะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

2.3 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ผลของการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2535 มาเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2551 นั้น ทำให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และมีการวางมาตรการพิทักษ์ระบบคุณธรรม กล่าวคือ เดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่างๆ ทุกฉบับจนถึง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติให้บทบาทหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นของ ก.พ. ซึ่งถือกันว่าเป็น “watch-dog of merit system” ทำให้ ก.พ. มีบทบาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ทั้งด้านนิติบัญญัติ ด้านบริหาร และด้านตุลาการ บทบาทในด้านตุลาการ ได้แก่ การออกกฎ ก.พ. ระเบียบ และหลักเกณฑ์ วิธีการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล บทบาทในด้านบริหาร ได้แก่ การตีความ และการวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กับพิจารณาวินิจฉัยเรื่องการลงโทษข้าราชการพลเรือน และพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน ทำให้ถูกมองว่า ก.พ. เป็นผู้เผด็จการในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน อีกทั้งทำให้ ก.พ. มีลักษณะเหมือนคนสวมหมวก 3 ใบ คือ เมื่อทำหน้าที่เป็นผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหารก็สวมหมวกใบหนึ่ง ซึ่งเป็นใบที่เป็นลูกมือของฝ่ายบริหาร เมื่อทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องการลงโทษข้าราชการและพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์ ก็สวมหมวกอีกใบหนึ่ง ซึ่งเป็นใบที่เป็นผู้กำกับฝ่ายบริหาร ส่วนเมื่อทำหน้าที่เป็นผู้ออกกฎระเบียบและหลักเกณฑ์วิธีการบริหารงานบุคคลก็สวมหมวกอีกใบหนึ่ง ซึ่งเป็นใบที่เป็นตัวของตัวเองบ้าง ไม่เป็นตัวของตัวเองบ้าง คือ บางเรื่องก็กำหนดได้เอง บางเรื่องต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน สภาพการณ์เช่นนี้ทำให้ ก.พ. ซึ่งอยู่ภายใต้กำกับของฝ่ายบริหารไม่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมให้สมบูรณ์ได้⁴⁴

⁴³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 123.

⁴⁴ ประมวลกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471-2551, หน้า 661.

2.3.1 โครงสร้างของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2551 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการไทยหลายประการ โดยเฉพาะในเรื่องการพิทักษ์ระบบคุณธรรม จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ประกอบด้วยกรรมการ 7 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว⁴⁵ และกำหนดให้มีคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. จำนวนเจ็ดคน ประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ. และให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ ทำการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. จากนั้น ให้ผู้ได้รับคัดเลือกดังกล่าวประชุมและคัดเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ ก.พ.ค. แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง⁴⁶

(ก) คุณสมบัติของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

- 1) มีสัญชาติไทย
- 2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี
- 3) มีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

ก. เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการครู คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ข. เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา

ค. รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ หรือเทียบเท่า หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

ง. รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขต หรือเทียบเท่า

จ. รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือเทียบเท่าตามที่ ก.พ. กำหนด

⁴⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 24 และมาตรา 29.

⁴⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 26.

ฉ. เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ แต่ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ต้องดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี⁴⁷

(ข) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- 1) เป็นข้าราชการ
- 2) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใด
- 3) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
- 4) เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ
- 5) เป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ
- 6) ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอthers หรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบกิจการใดๆ หรือเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา⁴⁸

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์⁴⁹ หรือร้องทุกข์⁵⁰ ได้ด้วย

(ค) คณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ประกอบด้วย

- 1) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน
- 2) รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน
- 3) กรรมการ ก.พ.
- 4) ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ.
- 5) ให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ⁵¹

⁴⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 25.

⁴⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 27.

⁴⁹ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 36.

⁵⁰ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, ข้อ 34.

⁵¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 26.

2.3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ขึ้น ให้มีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ อิสระจากฝ่ายบริหาร และมีหน้าที่ดูแลและพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปตามหลักความรู้ ความสามารถ ความเสมอภาคในโอกาส ความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ และความเป็นกลางทางการเมือง ตลอดจนมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนอย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจึงมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญดังต่อไปนี้

(ก) อำนาจหน้าที่กำกับดูแลให้การบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 42 มีดังนี้

- 1) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรมและประโยชน์ของทางราชการ
- 2) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กร และลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม
- 3) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้
- 4) การดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและปราศจากอคติ
- 5) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง⁵²

(ข) อำนาจหน้าที่อื่นๆ ที่สำคัญ ได้แก่

- 1) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีการปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
 - 2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114
 - 3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123
 - 4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126
 - 5) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- กฎ ก.พ.ค. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

⁵² ประมวลกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471-2551, หน้า 661-662.

6) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์⁵³

สำหรับบทบาทในการเป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยรับพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการในบางกรณีนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ตัดบทบาทหน้าที่ของ ก.พ. โดยให้เป็นบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัตินี้⁵⁴ กล่าวคือ

(1) เดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การร้องทุกข์ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา อ.ก.พ. จังหวัด อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ต่อมา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 การร้องทุกข์ในกรณีที่เหตุเกิดจาก ปลัดกระทรวง รัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. หากเหตุร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาอื่น ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป (ลักษณะ 4 หมวด 10 มาตรา 123) แนวคิดที่ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. เป็นเช่นเดียวกับการอุทธรณ์

(2) เดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การถูกสั่งให้ออกจากราชการให้ร้องทุกข์ ต่อมา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 การถูกสั่งให้ออกจากราชการในบางกรณีให้อุทธรณ์ ในบางกรณีให้ร้องทุกข์ (ลักษณะ 4 หมวด 9 มาตรา 114 และหมวด 10 มาตรา 123)⁵⁵

นอกจากนี้ อำนาจของกรรมการ ก.พ.ค. และกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ถือเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และมีอำนาจดังนี้⁵⁶

(1) สั่งให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งส่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากการอันเป็นเหตุให้มีการอุทธรณ์ส่งสำนวนการสอบสวนและการลงโทษให้ ก.พ.ค. ภายในเวลาที่กำหนด

(2) สั่งให้กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมตลอดทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติม หรือ

⁵³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 31.

⁵⁴ ประมวลกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471-2551, หน้า 664.

⁵⁵ ประมวลกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471-2551, หน้า 672 - 673.

⁵⁶ สำนักงาน ก.พ. เล่มเดิม. หน้า 25.

ส่งตัวข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดมาให้ถ้อยคำ ในการนี้จะกำหนดระยะเวลาในการสอบสวนเพิ่มเติมไว้ด้วยก็ได้

(3) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของกระทรวง กรม ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือบุคคลใดที่เกี่ยวข้อง มาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง

(4) เข้าไปในอาคารหรือสถานที่ใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.พ.ค. ทั้งนี้ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น

(5) สอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติม

2.4 การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อมีปัญหาข้อพิพาทเกิดขึ้น คู่กรณีพิพาทย่อมต้องการที่จะได้รับการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทของตน ซึ่งทางเลือกหนึ่ง คือ การนำข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาโดยศาล แต่โดยที่การพิจารณาพิพากษาของศาลมีขั้นตอนที่ซับซ้อนยุ่งยากและใช้ระยะเวลานาน การหาวิธีการอื่นเพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนอกจากการฟ้องศาลจึงเป็นที่ได้รับความสนใจ ทั้งนี้ เพื่อให้ข้อพิพาทนั้นได้ถูกระงับลงได้อย่างรวดเร็ว และวิธีระงับข้อพิพาทอื่นดังกล่าวก็พบว่ามียุหลายวิธี แต่วิธีที่ได้รับความนิยม มีดังนี้

2.4.1. วิธีการระงับข้อพิพาท

(ก) การเจรจาต่อรอง (Negotiation) เป็นการระงับข้อพิพาทพื้นฐาน โดยคู่กรณีพยายามพูดคุยปรับความเข้าใจกัน ซึ่งหากคู่กรณีสามารถหาจุดที่ทั้งสองฝ่ายต่างเห็นพ้องต้องกันได้ ปัญหาจะจบลงและถือว่าได้มีการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้ว วิธีการนี้ถือเป็นวิธีที่ทำได้โดยง่ายที่สุด คือสามารถทำได้ทันที เมื่อใดก็ได้ที่คู่กรณีสะดวก⁵⁷ ข้อพิพาทจะถูกระงับลงอย่างรวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีระงับข้อพิพาทอื่น อีกทั้งยังรักษาความลับ และรักษาสัมพันธภาพอันดีระหว่างคู่กรณีได้

(ข) การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เป็นกระบวนการระงับข้อพิพาทที่เกิดจากคู่กรณีตกลงกันอนุญาตให้บุคคลหรือคณะบุคคล นอกเหนือจากที่ผู้ทำหน้าที่ผู้พิพากษาของศาลตัดสิน

⁵⁷สรวิศ ลิ้มปริงยี. (2545, สิงหาคม). อนุญาโตตุลาการตามกฎหมายใหม่กับการระงับข้อพิพาท. หน้า 4.

ข้อพิพาทนั้น และตัวบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ตัดสินข้อพิพาทนั้นๆ เอง⁵⁸ ซึ่งโดยปกติ คู่กรณีจะเลือกบุคคลที่ตนเห็นว่าเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่พิพาท และมีความเที่ยงธรรม มาทำหน้าที่อนุญาโตตุลาการ เพื่อให้การวินิจฉัยชี้ขาดเป็นไปโดยรวดเร็ว ตรงตามความเป็นจริง และถูกต้องตามหลักวิชาการ ทางปฏิบัติ และปกติประเพณีในเรื่องนั้น เมื่ออนุญาโตตุลาการมีคำชี้ขาด (Arbitral award) ประการใดแล้ว ย่อมมีผลผูกพันเป็นยุติให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตามทันที หากไม่ปฏิบัติตาม คู่กรณีฝ่ายที่ประสงค์จะให้ปฏิบัติตามคำชี้ขาดก็ต้องดำเนินการยื่นคำร้องขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาดต่อไป ซึ่งการยื่นคำร้องขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ มีความสะดวกรวดเร็วกว่าการฟ้องร้องขอให้บังคับตามสัญญาทั่วไป เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่ศาลใช้ในการตัดสินว่าจะบังคับหรือปฏิเสธไม่บังคับให้ตามคำชี้ขาดนั้น กำหนดไว้อย่างชัดเจน ในกฎหมายว่ามีกรณีใดบ้าง ซึ่งกรณีที่กฎหมายกำหนดให้คำชี้ขาดอาจถูกปฏิเสธการบังคับก่อนข้างมืออยู่อย่างจำกัดเพียงไม่กี่กรณี⁵⁹

(ค) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) เป็นวิธีการที่มีความสลับซับซ้อนมากกว่า การเจรจาต่อรอง เนื่องจากในวิธีการนี้ นอกจากคู่กรณีทั้งสองฝ่ายแล้ว ยังมีบุคคลที่ 3 ทำหน้าที่เป็นคนกลาง ซึ่งมักจะเรียกว่าเป็น “ผู้ไกล่เกลี่ย” หรือ “Mediator”⁶⁰ โดยกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น คู่กรณีจะเจรจาต่อรองกันโดยผู้ไกล่เกลี่ยจะเป็นผู้ช่วยเหลือให้คำแนะนำ ประสานความเข้าใจระหว่างคู่กรณี เพื่อให้บรรยากาศการเจรจาเป็นไปในทางที่ดี และสามารถหาวิธีการแก้ไขปัญหาได้ ซึ่งแม้ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะมีพิธีรีตองมากกว่าการเจรจา แต่ยังมีความยุ่งยากน้อยกว่า การฟ้องร้องคดีต่อศาล บรรยากาศในการไกล่เกลี่ยยังมีลักษณะความเป็นกันเองมากกว่าการฟ้องร้องคดี ซึ่งหากคู่กรณีตกลงเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอของผู้ไกล่เกลี่ยก็ต้องทำสัญญาในลักษณะสัญญาประนีประนอมยอมความขึ้นต่างหาก⁶¹

⁵⁸ พิชัยศักดิ์ หราชบุตร. (2540). *การอนุญาโตตุลาการ : ความรู้เบื้องต้นในทฤษฎี*. รวมบทความ ข้อบังคับ ข้อตกลงระหว่างประเทศ กฎหมายและคำพิพากษาฎีกาเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการ. เล่ม 2, กรุงเทพฯ : สำนักงานอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม. หน้า 3. อ้างใน สิทธิ อนุสรณวัฒน์. (2542). *จริยธรรมของอนุญาโตตุลาการในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 11.

⁵⁹ รตนลักษณ์ นานนิตธาดา. (2551). *การไกล่เกลี่ยคดีปกครองโดยศาลปกครอง*. วิทยานิพนธ์ ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 5.

⁶⁰ สรวิศ ลิ้มปริงยี. เล่มเดิม. หน้า 5.

⁶¹ สรวิศ ลิ้มปริงยี. เล่มเดิม. หน้า 6.

2.4.2 ขอบเขตความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

(ก) ความหมายของการไกล่เกลี่ย

“การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” หรือ “Mediation” คือ วิธีระงับข้อพิพาทโดยบุคคลที่สาม ซึ่งเป็นกลาง ทำหน้าที่ช่วยเหลือเสนอแนวทางและหาทางออกที่คู่พิพาทน่าจะยอมรับและพึงพอใจให้แก่คู่พิพาท โดยหากตกลงเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอก็จะนำไปสู่การตกลงประนีประนอมยอมความ ซึ่งผูกพันให้คู่พิพาทต้องปฏิบัติตาม⁶²

“การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” ในต่างประเทศมีการกำหนดคำนิยาม ดังนี้

Black’s Law Dictionary ให้คำนิยามของคำว่า Conciliation⁶³ ไว้ว่า

- (1) การยุติข้อพิพาทในทางที่สามารถตกลงกันได้
- (2) กระบวนการที่มีคนกลางเข้ามารับทราบข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีและหาหนทางให้ข้อพิพาทนั้นได้รับการแก้ไข (ส่วนใหญ่มักใช้กับการระงับข้อพิพาทแรงงาน)

J. Folberg และ A. Taylor (Mediation : Comparative Guide to Resolving Conflicts Without Litigation (San Francisco : Jossey-Bass Inc., 1984)) ให้คำนิยามของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทว่า เป็นกระบวนการที่คู่กรณีโดยความช่วยเหลือของคนกลาง แยกแยะประเด็นข้อขัดแย้งอย่างเป็นระบบ เพื่อแสวงหาทางเลือกต่างๆ และสามารถยุติข้อขัดแย้งด้วยความยินยอมพร้อมใจ และสนองตอบความต้องการของทั้งสองฝ่าย⁶⁴

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 “ไกล่เกลี่ย” หมายความว่า พูดยาให้ปรองดองกัน พูดยาให้ตกลงกัน อุปได้ ทำให้เรียบร้อย ทำให้มีส่วนเสมอกัน⁶⁵

เมื่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประสบความสำเร็จจะจบลงที่การประนีประนอมยอมความ กรณีจึงจำเป็นต้องเข้าใจถึงการประนีประนอมยอมความ ดังนี้

⁶² กองการต่างประเทศ สำนักงานศาลยุติธรรม. *การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท* (พิมพ์ครั้งที่ 2) ฉบับไทย-อังกฤษ. หน้า 1.

⁶³ Black’s Law Dictionary, Second Pocket Edition, west group, p. 122.

Conciliation : (1) A settlement of a dispute in an agreeable manner.

(2) A process in which a neutral person meets with the parties to a dispute (often labor) and explores how the dispute might be resolved. อังใน รัตนลักษณ์ นานิตินา. เล่มเดิม. หน้า 6.

⁶⁴ ญัตติ มุนจินดา. (2547, ธันวาคม). *ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี*. บทบัญญัติ, เล่มที่ 60 ตอน 4, หน้า 21.

⁶⁵ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542.

(1) การประนีประนอมยอมความทางแพ่ง มีบัญญัติไว้ในมาตรา 850 ถึงมาตรา 852 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่า “การประนีประนอมยอมความ” คือ สัญญาซึ่งผู้เป็นคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายระงับข้อพิพาทอันใดอันหนึ่งซึ่งมีอยู่หรือจะมีขึ้นให้เสร็จไปด้วยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน⁶⁶ ใจความสำคัญ คือ สัญญาประนีประนอมจะใช้บังคับกับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้จะต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือลงลายมือชื่อฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบ หรือลายมือชื่อตัวแทนของฝ่ายนั้นเป็นสำคัญจึงจะฟ้องร้องต่อศาลได้⁶⁷ และผลของสัญญาประนีประนอมยอมความ คือ การทำให้การเรียกร้องซึ่งแต่ละฝ่ายยอมสละได้ระงับลง และได้สิทธิใหม่ตามที่ปรากฏในสัญญาประนีประนอมยอมความ⁶⁸

(2) การประนีประนอมยอมความทางอาญา ตามกฎหมายอาญาจะกำหนดให้ยอมความกันได้เฉพาะคดีอาญาในความผิดอันยอมความได้ ไม่ว่าจะเป็นในชั้นพนักงานสอบสวน อัยการ หรือศาล ผู้เสียหายมีสิทธิระงับคดีโดยการยอมความได้ตลอดเวลา ก่อนคดีถึงที่สุด

(3) การประนีประนอมยอมความทางปกครอง (La transaction en matière administrative)⁶⁹ เป็นวิธีการในการแก้ไขข้อพิพาททางปกครองโดยไม่ใช้วิธีการทางศาล โดยเป็นการตกลงโดยระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครองโดยไม่มีบุคคลที่สามเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ย การประนีประนอมยอมความทางปกครองเป็นการทำข้อตกลงขึ้นใหม่ที่เป็นที่ยอมรับของคู่กรณีโดยการลดข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่ายให้แก่กันและเป็นการตกลงเพื่อให้ข้อพิพาทระงับไปและหลีกเลี่ยงการเป็นคดีในศาล การทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความนั้นกฎหมายอนุญาตให้ทำได้โดยต้องวางอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายหรือแนวคำพิพากษา การประนีประนอมยอมความทางปกครองนี้พบได้ในเรื่องพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากร ละเมิดทางปกครอง หรือสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง

การประนีประนอมยอมความทางปกครองอาจทำเป็นข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรโดยนำเอาข้อความที่เป็นข้อตกลงในการแก้ปัญหาข้อพิพาทมาเขียนไว้ เช่น การกำหนดองค์ประกอบในการคำนวณหรือการกำหนดจำนวนเงินค่าเสียหาย ถ้าเป็นคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล การประนีประนอมยอมความทางปกครองถือเป็นการถอนคำฟ้องโดยสมัครใจของผู้ฟ้องคดี สัญญาประนีประนอมยอมความทางปกครองมีผลให้หนี้ตามข้อพิพาทนั้นสิ้นสุดลง เพราะลักษณะบังคับของคำพิพากษาเป็นตัวกำหนด ถ้ายังไม่มีกรฟ้องคดีต่อศาล การประนีประนอมยอมความ

⁶⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 850.

⁶⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 851.

⁶⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 852.

⁶⁹ ประสาท พงษ์สุวรรณ ก. (กันยายน 2546). การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการฟ้องคดีหรือพิพากษาโดยศาลปกครอง. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปีที่ 33 เล่ม 3. หน้า 482-483.

ทางปกครอง คือ การที่คู่กรณีสละสิทธิอย่างชัดแจ้งหรือโดยปริยายที่จะฟ้องคดีต่อศาลในปัญหา ซึ่งได้มีการเจรจาประนีประนอมยอมความทางปกครองกันไปแล้ว ดังนั้น ถ้ามีการฟ้องคดีต่อศาล ในข้อพิพาทที่ได้มีการเจรจาประนีประนอมยอมความทางปกครองกันแล้ว ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องคดี พิพาทดังกล่าวไว้พิจารณา⁷⁰

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คือ การระงับข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สาม ทำหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำ ให้คู่กรณีสามารถหาข้อยุติของปัญหาลงได้ด้วยความสมัครใจของตนเอง รวมทั้งรักษาสันติภาพในการเจรจาให้เป็นไปด้วยดี อันนำไปสู่การประนีประนอมข้อพิพาทต่อกัน ได้อย่างรวดเร็ว ประหยัด รักษาความลับ และรักษาความสัมพันธ์อันดีระหว่างคู่กรณีไว้ได้

(ข) หลักการไกล่เกลี่ย

1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทต้องเกิดจากคู่กรณีตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไปมีความสมัครใจ เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ย โดยคู่กรณีทั้ง 2 ฝ่าย แสดงความยินยอมไว้เป็นลายลักษณ์อักษร

2) การไกล่เกลี่ยต้องมีคนกลางซึ่งเป็นบุคคลที่สามเข้ามาช่วยเหลือในการเจรจา ต่อรองของคู่กรณี เรียกว่า “ผู้ไกล่เกลี่ย” โดยผู้ไกล่เกลี่ยมีหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำ และเสนอแนะ แนวทางการแก้ไขปัญหาให้แก่คู่กรณี เพื่อให้คู่กรณีได้ตกลงระงับข้อพิพาทกันได้ แต่ผู้ไกล่เกลี่ย ไม่มีอำนาจตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทดังเช่นอนุญาโตตุลาการ อีกทั้งความเห็นและคำแนะนำของผู้ไกล่เกลี่ยไม่มีผลผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตาม การตกลงระงับข้อพิพาทเป็นเรื่องการตัดสินใจ ของคู่กรณีเอง

3) คุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ย เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยไว้ เป็นการเฉพาะ ดังนั้น บุคคลใดก็ตามที่คู่กรณียินยอมให้ทำการไกล่เกลี่ยย่อมมีอำนาจที่จะ ดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ แต่บุคคลที่สามที่จะเข้ามาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยต้องเป็นบุคคลที่มีความเป็นกลาง ไม่ลำเอียง ไม่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับข้อพิพาท และควรเป็นบุคคลที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายยอมรับ และให้ความเคารพนับถือ จึงยินยอมให้ทำการไกล่เกลี่ย ทั้งนี้ สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล หรือของสถาบันไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยทั่วไป ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องมีคุณสมบัติตามระเบียบข้อบังคับ ที่ใช้ในศาลหรือสถาบันนั้นๆ⁷¹

⁷⁰ แหล่งเดิม.

⁷¹ รัตนลักษณ์ นานนิตธาดา. เล่มเดิม. หน้า 27.

6) ผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท เมื่อคู่กรณีตกลงกันเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอ ะงับข้อพิพาท ก็จะนำไปสู่การตกลงประนีประนอมยอมความกัน โดยการทำสัญญาประนีประนอมยอม ความ ซึ่งจะผูกพันให้คู่กรณีพิพาทต้องปฏิบัติตาม⁷²

(ค) ประเภทของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกระทำได้นับตั้งแต่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นก่อนคู่กรณีนำข้อพิพาทไป ฟ้องต่อศาล และกระทำได้ในระหว่างการพิจารณาคดีต่อศาล การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงแบ่งออกเป็น 2 ประเภทได้ ดังนี้

1) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาล คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนมีการฟ้องคดีต่อศาล หรือ แม้แต่ฟ้องร้องต่อศาลแล้ว แต่คู่ความขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทกันเองโดยไม่ดำเนินการในศาล ก็ได้⁷³

ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนอกศาลประสบผลสำเร็จ โดยทั่วไปคู่กรณีจะทำ สัญญาประนีประนอมยอมความกัน ซึ่งเป็นการระงับข้อพิพาทที่มีอยู่เดิมและผูกพันตามข้อตกลง ที่เกิดขึ้นใหม่ หากเป็นการไกล่เกลี่ยก่อนการฟ้องคดีต่อศาล ถ้าคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามสัญญา ประนีประนอมยอมความ ก็สามารถนำสัญญาดังกล่าวมาฟ้องร้องต่อศาลได้ แต่หากเป็นกรณีที่มีการ ฟ้องคดีต่อศาลแล้ว และคู่ความดำเนินการให้มีการไกล่เกลี่ยกันเองนอกศาล ก็สามารถนำสัญญา ประนีประนอมยอมความมาให้ศาลพิพากษาตามยอมหรืออาจถอนฟ้องก็ได้ ส่วนการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทนอกศาลที่ไม่ประสบความสำเร็จนั้น คู่กรณีอาจต้องระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอื่น เช่น การอนุญาโตตุลาการหรือดำเนินคดีในศาล⁷⁴

2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล คือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณา ของศาล โดยศาลเป็นผู้ดำเนินการให้

หากคู่ความตกลงกันได้ก็ให้มีการถอนฟ้อง หรือทำสัญญาประนีประนอมยอมความ และ ศาลพิพากษาไปตามที่ตกลงกัน หรือหากตกลงกันเพียงบางส่วน ศาลก็จะสืบพยานในเฉพาะ ประเด็นที่ตกลงกันไม่ได้เท่านั้น⁷⁵

⁷² กองการต่างประเทศ สำนักงานศาลยุติธรรม, เล่มเดิม, หน้า 2.

⁷³ กองการต่างประเทศ สำนักงานศาลยุติธรรม, เล่มเดิม, หน้า 3.

⁷⁴ รัตนลักษณ์ นานนิตธาดา, เล่มเดิม, หน้า 11-12.

⁷⁵ กองการต่างประเทศ สำนักงานศาลยุติธรรม, เล่มเดิม, หน้า 3.

(ง) บทบาทหน้าที่และจรรยาบรรณของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

(1) บทบาทหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท⁷⁶

ก) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องจัดเตรียมสถานที่ไกล่เกลี่ยให้อยู่ในลักษณะที่เหมาะสมกับการเจรจา

ข) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องเปิดการไกล่เกลี่ยโดยอธิบายให้คู่ความรับทราบว่าผู้ไกล่เกลี่ยเพียงเป็นคนกลางที่来帮助ให้คู่ความทั้งสองฝ่ายคลี่คลายข้อพิพาท โดยนำคู่ความทั้งสองฝ่ายมาเจรจาและสื่อสารต่อกัน และไม่มีอำนาจที่จะตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท

ค) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องสร้างความไว้วางใจให้แก่คู่ความ โดยอาจจะเป็นคำพูดและการกระทำก็ได้ โดยแนะนำตัวเองและคู่ความทุกฝ่ายให้รู้จักกัน เพื่อให้คู่ความผ่อนคลายความเครียด ทำให้คู่ความยอมเผยข้อข้องใจที่จะทำให้ตกลงกันได้

ง) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องตั้งคำถามเพื่อทราบข้อมูลที่เป็นต่อการกำหนดประเด็นปัญหาและผลประโยชน์ของคู่พิพาท เพื่อให้การเจรจาลื่นไหลต่อไป และช่วยให้คู่พิพาทหาข้อสรุปที่อาจเป็นไปได้จากการเจรจากัน

จ) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องฟังคู่พิพาท และรับรู้ว่าคุณพิพาทเข้าใจข้อมูลอีกฝ่ายหนึ่งได้ พูดและขจัดข้อยุ่งยากที่ขัดขวางการเจรจา และแปลความในเรื่องที่เจรจาให้แก่คู่ความและทำให้คู่ความอีกฝ่ายเข้าใจในสิ่งที่อีกฝ่ายพูด

ฉ) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องจับประเด็นให้ได้ว่าคุณพิพาทแต่ละฝ่ายต้องเจรจาในปัญหาใดบ้าง รวมทั้งจัดลำดับการเจรจา และจัดกลุ่มของปัญหาที่สามารถเจรจาไปได้พร้อมๆ กัน

ช) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องทำให้คู่ความมองเห็นได้ว่าผู้ไกล่เกลี่ยมีความเป็นกลาง และอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการเจรจาให้แก่คู่พิพาททั้งสองฝ่ายเท่าๆ กัน

ฌ) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องให้อำนาจแก่คู่พิพาทในการตัดสินใจเกี่ยวกับผลของการไกล่เกลี่ย และควรแจ้งให้คู่พิพาททราบว่าคู่พิพาทเป็นผู้ควบคุมการตัดสินใจทุกอย่างตลอดเวลาของการไกล่เกลี่ย

ญ) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องช่วยคู่พิพาทในการกำหนดว่าข้อตกลงที่มีการเสนอเป็นทางเลือกนั้น สามารถทำได้จริงหรือไม่ และตรงตามที่คู่พิพาทต้องการหรือไม่

⁷⁶ สำนักกระบวนข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม. (2547). *คำแนะนำและประมวลจริยธรรมผู้ไกล่เกลี่ย*. หน้า 10. อ้างใน รัตนลักษณ์ นานนิตริศา. เล่มเดิม. หน้า 13.

(2) จรรยาบรรณของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท⁷⁷

ก) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องเคารพและสนับสนุนให้คู่พิพาทตัดสินใจด้วยตนเองบนพื้นฐานของการตัดสินใจอย่างมีข้อมูล เพื่อตกลงระงับข้อพิพาทด้วยความสมัครใจ รวมทั้งต้องละเว้นไม่ออกคำสั่งหรือคำตัดสินใดๆ ที่เกี่ยวกับประเด็นข้อพิพาทและทางเลือกในการตกลงระงับข้อพิพาท ตลอดจนต้องไม่พยายามโน้มน้าวหรือบังคับให้คู่พิพาทเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยหรือให้ทำการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งในกระบวนการไกล่เกลี่ย

ข) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องดำเนินการด้วยความเป็นกลาง ไม่ปล่อยให้อิทธิพลของบุคคลภายนอกมากดดันให้เสียความเป็นกลาง แต่หากผู้ไกล่เกลี่ยทราบว่าจะไม่มีความเป็นกลางจะต้องเปิดเผยสิ่งที่จะทำให้เกิดความไม่เป็นกลางนั้น และถอนตัวจากการเป็นผู้ไกล่เกลี่ย

ค) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องเปิดเผยความขัดแย้งในผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นและที่อาจจะเกิดขึ้นและระหว่างไกล่เกลี่ยจะต้องไม่รับทำงานใดๆ ของคู่พิพาท รวมทั้ง จะต้องไม่กระทำการใดๆ ให้กับคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งภายหลังการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการไกล่เกลี่ยด้วย

ง) ผู้ไกล่เกลี่ยจะต้องเก็บรักษาข้อมูลเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยไว้เป็นความลับ

จ) ประโยชน์ของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท⁷⁸

การไกล่เกลี่ยในศาลหรือการไกล่เกลี่ยนอกศาลต่างก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากต่อการระงับข้อพิพาท ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) ประโยชน์ที่สังคมโดยรวมจะได้รับจากการไกล่เกลี่ย คือ เป็นการลดข้อขัดแย้งและสร้างความเป็นธรรมในสังคม เนื่องจากข้อพิพาทเมื่อเกิดขึ้นแล้วหากไม่ระงับก็จะขยายวงกว้างและสร้างความแตกแยก ถ้าระงับเหตุเบื้องต้นโดยหาทางให้คู่กรณีหันหน้ามาพูดคุยประนีประนอมกันก็จะทำให้ความขัดแย้งที่บาดหมางจบลงได้และมิตรภาพยังคงมีอยู่ต่อไป

2) ประโยชน์ที่คู่ความจะได้รับจากการไกล่เกลี่ย คือ ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายโดยไม่ต้องเสียเวลาไปศาล หากตกลงกันได้คู่ความต่างฝ่ายต่างรู้สึกว่าได้ได้รับความยุติธรรม ทั้งยังถือว่าได้รับชัยชนะทั้งสองฝ่าย ในกรณีที่เป็นคดีเกี่ยวกับครอบครัวก็อาจทำให้สัมพันธ์ภาพของคู่พิพาทกลับคืนเหมือนเดิม

3) ประโยชน์ที่ศาลจะได้รับจากการไกล่เกลี่ย คือ คดีความเสร็จสิ้นไปโดยเร็วทำให้ปริมาณคดีของศาลลดลง อีกทั้งยังลดปริมาณงานของศาลอุทธรณ์และฎีกา และชั้นบังคับคดี

⁷⁷ เพิ่งอ้าง. หน้า 60 – 64.

⁷⁸ รัตนลักษณ์ นานนิตธาดา. เล่มเดิม. หน้า 14.

4) ประโยชน์ที่รัฐจะได้รับจากการใกล้เคียง คือ ประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกระบวนการพิจารณา เช่น ค่าน้ำ และค่าไฟฟ้า เป็นต้น และเศรษฐกิจไม่หยุดชะงักเพราะคดีไม่ติดค้างอยู่ในศาลเป็นเวลานาน เช่น บางคดีอาจมีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของกลุ่มพิพาทระหว่างพิจารณาทำให้ฝ่ายที่ถูกยึดหรืออายัดไม่สามารถประกอบกิจการได้

2.4.3 การปรึกษาหารือ

ตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จนกระทั่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีการกำหนดให้นำการปรึกษาหารือมาใช้ในหลักเกณฑ์และวิธีการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ กล่าวคือ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อมีกรณีเป็นปัญหาขึ้นระหว่างกัน ควรจะได้ปรึกษาหารือทำความเข้าใจกัน ฉะนั้น เมื่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีปัญหาเกี่ยวกับการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย และแสดงความประสงค์ที่จะปรึกษาหารือกับผู้บังคับบัญชา ให้ผู้บังคับบัญชานั้นให้โอกาสและรับฟัง หรือสอบถามเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวเพื่อเป็นทางแห่งการทำความเข้าใจและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชั้นต้น ถ้าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่ประสงค์ที่จะปรึกษาหารือ หรือปรึกษาหารือแล้วไม่ได้รับคำชี้แจง หรือได้รับคำชี้แจงไม่เป็นที่พอใจ ก็ให้ร้องทุกข์ตามข้อ 4

จากข้อกำหนดดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เจตนาในเบื้องต้นประสงค์จะให้ผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปรึกษาหารือหรือปรับความเข้าใจกันก่อน โดยกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องให้โอกาสและรับฟัง หรือสอบถามเกี่ยวกับปัญหาเพื่อทำความเข้าใจและแก้ปัญหา แต่ถ้าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่ประสงค์ที่จะปรึกษาหารือ หรือปรึกษาหารือแล้วไม่ได้รับคำชี้แจง หรือได้รับคำชี้แจงไม่เป็นที่พอใจ ก็ให้ร้องทุกข์ต่อไป⁷⁹

แต่อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ดังกล่าว แม้ว่าจะกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้มีความคับข้องใจมีสิทธิแสดงความประสงค์จะปรึกษาหารือกับผู้บังคับบัญชาได้ โดยหากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นแสดงความประสงค์จะปรึกษาหารือแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะต้องให้โอกาสและรับฟัง หรือสอบถามปัญหา เพื่อเป็นทางให้เกิดความเข้าใจและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชั้นต้น ก่อนมีการร้องทุกข์ตามกฎหมาย ก.พ.ค. อันถือได้ว่าเป็นวิธีระงับข้อพิพาททางเลือกอย่างหนึ่ง ที่เรียกว่า การเจรจาต่อรอง (Negotiation) ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ การปรึกษาหารือดังกล่าวเป็นเพียงทางเลือกหนึ่งของข้าราชการพลเรือนสามัญที่จะแสดงความประสงค์จะปรึกษาหารือหรือไม่ก็ได้ หรือปรึกษาหารือแล้วไม่พอใจ หรือไม่ได้รับคำชี้แจง ผู้ได้รับความเสียหายก็สามารถร้องทุกข์

⁷⁹ไพโรจน์ อารักขา. (2547, ตุลาคม). *คู่มืออุทธรณ์และร้องทุกข์ทางวินัย*. หน้า 44-45.

ตามกฎหมาย ก.พ.ค. ได้ นอกจากนี้ หากผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือ
ขึ้นไปหรือ ก.พ.ค. แล้วแต่กรณี ก็ยังสามารถมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นได้อีก⁸⁰

⁸⁰ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 25 วรรคสาม.