

บทที่ 5

วิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหา การไม่มีกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ในระบบบริหารงานบุคคล การอุทธรณ์และร้องทุกข์ เป็นหลักประกันความเป็นธรรม แก่ข้าราชการพลเรือน และเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา ให้เป็นไปโดยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนช่วยรักษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงาน ของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อให้เกิดบรรยากาศที่ดี ในการปฏิบัติราชการ ระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์ดังกล่าวจึงเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญต่อ ข้าราชการพลเรือน เป็นอย่างมาก และแม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะได้ มีการปรับปรุงระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและ เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ขึ้น เพื่อ ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน แทน อ.ก.พ. กรม อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. จังหวัด และ ก.พ. ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการ พลเรือนในอดีต โดยมีต้นแบบมาจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา (US. Merit System Protection Board หรือ MSPB) ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า ก.พ.ค. ของประเทศไทยยังมีความปัญหาเกี่ยวกับการไม่มีการนำกระบวนการ ใกล้เคียงข้อพิพาทมาใช้ในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ดังเช่น “MSPB” ของ ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งกรณีดังกล่าวได้ส่งผลให้ในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. เกิดความล่าช้า ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพิจารณาให้ความยุติธรรมแก่ข้าราชการพลเรือน และทำให้เกิดการเพิ่มปริมาณคดีในศาลปกครอง ดังจะได้กล่าวต่อไป

5.1 ปัญหาการไม่มีกระบวนการใกล้เคียงข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

5.1.1 ความล่าช้าในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา มีสิทธิร้องขอความเป็นธรรมได้ 2 วิธี ซึ่งได้แก่ วิธีการอุทธรณ์ และวิธีการร้องทุกข์ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งผู้ศึกษาจะขอแยกวิเคราะห์การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ดังต่อไปนี้

การอุทธรณ์

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนผู้ที่ถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก ไล่ออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) โดยผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ได้ภายในสามสิบวันนับวันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง และหลังจากที่ได้รับอุทธรณ์ดังกล่าวแล้ว ก.พ.ค. จะเป็นผู้วินิจฉัยเอง หรือจะแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้ โดยแต่ละคณะจะประกอบด้วย กรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่ง เป็นประธาน และกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์อีกสองคน เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ โดยจะกำหนดให้ประธานกรรมการ ก.พ.ค. หรือกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่ง ทำหน้าที่ประธานในคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หลายคณะพร้อมกันก็ได้ และให้มีเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. ที่ได้รับมอบหมายเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

เมื่อประธาน ก.พ.ค. ได้รับหนังสืออุทธรณ์แล้ว ให้พิจารณาจ่ายสำนวนและแต่งตั้งนิติกรผู้แถลง กรณีที่ประธาน ก.พ.ค. เห็นว่าอุทธรณ์เรื่องใดมีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ หรือผลการวินิจฉัยอาจกระทบต่อการปฏิบัติราชการ หรือจะเป็นการวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ หรือกรณีเป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับระบบคุณธรรมที่ ก.พ.ค. สมควรเป็นผู้วินิจฉัยเอง ก็ให้จ่ายสำนวนนั้นให้ ก.พ.ค. เป็นองค์คณะวินิจฉัย โดยแต่งตั้งกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นกรรมการ ก.พ.ค. เจ้าของสำนวน แต่หากประธาน ก.พ.ค. เห็นว่าอุทธรณ์เรื่องใดเป็นกรณีทั่วไป ให้จ่ายสำนวนอุทธรณ์นั้นให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์คณะหนึ่งคณะใดเป็นองค์คณะวินิจฉัย โดยแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์คนหนึ่งเป็นเจ้าของสำนวน และเมื่อองค์คณะวินิจฉัยได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้เสนอ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

จากนั้น กรรมการเจ้าของสำนวนอาจกำหนดประเด็นให้นิติกรผู้รับผิดชอบสำนวน

วิเคราะห์และพิจารณาทำความเข้าใจเห็นสมควรจะวินิจฉัยเพื่อพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา

ต่อมา เมื่อกรรมการเจ้าของสำนวนเห็นว่า เป็นอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว ให้มีคำสั่งให้คู่กรณีในอุทธรณ์ทำคำแก้อุทธรณ์ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง เมื่อคู่กรณีในอุทธรณ์ยื่นคำแก้อุทธรณ์แล้ว ให้กรรมการเจ้าของสำนวนส่งสำเนาคำแก้อุทธรณ์พร้อมทั้งพยานหลักฐานไปยังผู้อุทธรณ์ เพื่อให้คัดค้านหรือยอมรับคำแก้อุทธรณ์หรือพยานหลักฐาน ที่คู่กรณีในอุทธรณ์ยื่นต่อกรรมการเจ้าของสำนวน หากผู้อุทธรณ์ประสงค์จะคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ ให้ทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ยื่นต่อกรรมการเจ้าของสำนวนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับสำเนาคำแก้อุทธรณ์ หรือกรณีผู้อุทธรณ์ไม่ประสงค์จะทำคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ แต่ประสงค์จะให้พิจารณาอุทธรณ์ต่อไป ให้แจ้งเป็นหนังสือให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย หากผู้อุทธรณ์ไม่ดำเนินการ ให้กรรมการเจ้าของสำนวนสั่งจำหน่ายอุทธรณ์ออกจากสารบบความก็ได้ จากนั้น ให้กรรมการเจ้าของสำนวนส่งสำเนาคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ให้แก่คู่กรณีในอุทธรณ์ยื่นคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติมภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับสำเนาคำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ หรือภายในระยะเวลาที่กำหนด

เมื่อคู่กรณีในอุทธรณ์ยื่นคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติมแล้ว หากกรรมการเจ้าของสำนวนเห็นว่า เรื่องอุทธรณ์มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาหรือมีคำวินิจฉัยชี้ขาดได้แล้ว ให้จัดทำบันทึกสรุปสำนวนพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเรื่องทั้งหมดเสนอองค์คณะวินิจฉัย เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป นอกจากนี้ ก.พ.ค. ยังสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีอื่นได้ เช่น เรียกให้ผู้อุทธรณ์ คู่กรณีในอุทธรณ์มาให้ถ้อยคำหรือจัดส่งพยานหลักฐาน เรียกหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมาให้ความเห็นหรือส่งผู้แทนมาชี้แจง ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำและจัดส่งพยานหลักฐาน ตลอดจนตรวจอาคารและสถานที่ เป็นต้น และหากกรรมการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ของคู่กรณีรวมทั้งข้อเท็จจริงอื่นที่ได้มาแล้วเห็นว่า มีข้อเท็จจริงเพียงพอสามารถมีคำวินิจฉัยชี้ขาดได้แล้ว ให้จัดทำบันทึกสรุปสำนวนเสนอให้องค์คณะวินิจฉัยเพื่อพิจารณา

หลังจากที่องค์คณะวินิจฉัยได้รับสำนวนจากกรรมการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่า ไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ให้มีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น แจ้งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน และให้กรรมการเจ้าของสำนวนส่งสรุปสำนวนให้นิติกรผู้แถลง (ถ้ามี) เพื่อจัดทำคำแถลงโดยเร็ว ซึ่งเมื่อมีการจัดทำคำแถลงเสร็จแล้ว ให้องค์คณะวินิจฉัยกำหนดวันนั่งพิจารณาอุทธรณ์ครั้งแรก และส่งบันทึกสรุปสำนวนของกรรมการเจ้าของสำนวนให้แก่คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ก่อนวันนั่งพิจารณาครั้งแรก

เมื่อเริ่มการนั่งพิจารณาครั้งแรก ให้กรรมการเจ้าของสำนวนเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นของเรื่องนั้น แล้วให้คู่กรณีแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงเป็นหนังสือที่ได้ยื่นไว้ (ถ้ามี) โดยให้ผู้อุทธรณ์แถลงก่อน และให้องค์คณะวินิจฉัยเป็นผู้ซักถามคู่กรณีและพยาน เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของคู่กรณีแล้ว ให้นิติกรผู้แถลงชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะวินิจฉัยเพื่อประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่ได้เสนอไว้แล้ว โดยบุคคลซึ่งมิได้รับอนุญาตจากองค์คณะวินิจัยจะอยู่ในห้องพิจารณาในขณะนิติกรผู้แถลงชี้แจงหรือเสนอคำแถลงด้วยวาจาไม่ได้ และในกรณีที่นิติกรผู้แถลงเห็นว่า จากคำแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของคู่กรณี ทำให้ข้อเท็จจริงในการพิจารณาอุทธรณ์เปลี่ยนแปลงไปและมีผลกระทบต่อคำแถลงเป็นหนังสือที่เสนอไว้แล้ว หรือต่อคำแถลงด้วยวาจาที่เสนอ นิติกรผู้แถลงจะจัดทำคำแถลงเป็นหนังสือขึ้นใหม่หรือเสนอคำแถลงด้วยวาจาต่อองค์คณะวินิจัยเพื่อพิจารณาในวันอื่นก็ได้

ต่อมาหลังจากเสร็จสิ้นการแถลงของนิติกรผู้แถลงแล้ว องค์คณะวินิจัยจะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาวินิจัย หรือมีคำสั่งในวันเดียวกันนั้นหรือวันอื่น คำวินิจัยหรือคำสั่งอย่างน้อยต้องประกอบไปด้วย ชื่อผู้อุทธรณ์ ชื่อคู่กรณีในอุทธรณ์ สรุปอุทธรณ์และคำขอของผู้อุทธรณ์ สรุปคำแก้อุทธรณ์ ประเด็นที่จะต้องวินิจัย คำวินิจัยแต่ละประเด็นพร้อมทั้งเหตุผล และสรุปคำวินิจัยที่กำหนดให้คู่กรณีปฏิบัติหรือดำเนินการต่อไป โดยในการพิจารณาวินิจัยอุทธรณ์ให้องค์คณะวินิจัยมีคำวินิจัยอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ ไม่รับอุทธรณ์ ยกอุทธรณ์ ให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งลงโทษหรือคำสั่งให้ออกจากราชการ และทำความเข้าใจได้

สำหรับในการพิจารณาวินิจัยอุทธรณ์ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ประธาน ก.พ.ค. ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวัน

เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจัยอุทธรณ์เป็นอย่างใดแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุนำดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจัยภายใน 30 วันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจัย หากผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติ ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น และในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ผู้อุทธรณ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจัยของ ก.พ.ค.

การร้องทุกข์

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ผู้มีสิทธิร้องทุกข์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือน ผู้ใดที่มีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม้อาจอุทธรณ์ได้ โดยความคับข้องใจดังกล่าวต้องมีเหตุแห่งการร้องทุกข์อันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (1) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือโดยไม่สุจริต (2) เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดขึ้นเกินสมควร (3) เป็นการใช้อุปนิญจโดยมิชอบ (4) ประวิงเวลา หรือหน่วงเหนี่ยวการดำเนินการบางอย่างอันเป็นเหตุให้เสียสิทธิหรือไม่ได้รับสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในเวลาอันสมควร และ(5) ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติอื่นใดที่ไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม ตามมาตรา 42

ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปจากผู้ที่เป็นเหตุให้ร้องทุกข์ เว้นแต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุให้ร้องทุกข์เป็นหัวหน้าส่วนราชการ ระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค.

เพื่อให้เกิดความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นระหว่างกัน ควรจะได้ปรึกษาหรือทำความเข้าใจกัน ฉะนั้น เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา หากแสดงความประสงค์จะปรึกษาหารือกับผู้บังคับบัญชา ให้ผู้บังคับบัญชานั้น ให้โอกาสและรับฟัง หรือสอบถามเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวเพื่อเป็นทางแห่งการทำความเข้าใจและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชั้นต้น แต่ถ้าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้มีความคับข้องใจนั้น ไม่ประสงค์จะปรึกษาหารือ หรือปรึกษาหารือแล้วไม่ได้รับคำชี้แจง หรือได้รับคำชี้แจงแล้วไม่เป็นที่พอใจ ก็ให้ร้องทุกข์ตามกฎหมาย ก.พ.ค.

ตามกฎหมายดังกล่าวได้แยกเหตุแห่งการร้องทุกข์ออกเป็นสองกรณี ซึ่งได้แก่ กรณีเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชา และกรณีเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากหัวหน้าส่วนราชการ ระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี ผู้ศึกษาจึงขอแยกอธิบาย ดังนี้

(ก) กรณีเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชา

เมื่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ได้รับคำร้องทุกข์แล้ว ให้มีหนังสือแจ้งพร้อมทั้งส่งสำเนาคำร้องทุกข์ให้ผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ทราบโดยเร็ว และให้ผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง และคำชี้แจงของตน (ถ้ามี) ให้ผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ประกอบการพิจารณาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องทุกข์

การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้ผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาจากเรื่องราวการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามต่อผู้ร้องทุกข์ของผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ ในกรณีที่จำเป็นและสมควรอาจจะขอเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม รวมทั้งคำชี้แจงจากหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วน บริษัท ข้าราชการ หรือบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาได้

ผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องทุกข์ แต่ถ้ามีความจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว ให้ขยายเวลาพิจารณาได้อีกไม่เกินสามสิบวัน และในกรณีที่ขอขยายเวลาดังกล่าวแล้ว การพิจารณายังไม่แล้วเสร็จ ให้ผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ขยายเวลาพิจารณาได้อีกไม่เกินสามสิบวัน

ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ผู้มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์มีอำนาจไม่รับเรื่องร้องทุกข์ ยกคำร้องทุกข์ หรือมีคำวินิจฉัยให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่ง และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้ร้องทุกข์ หรือให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

เมื่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เป็นประการใดแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นในโอกาสแรกที่ทำได้ และเมื่อดำเนินการตามคำวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว ให้แจ้งผู้ร้องทุกข์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว

สำหรับคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของผู้มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้เป็นที่สุด ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยนั้น ผู้ร้องทุกข์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อไปได้

จากนั้น เมื่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เสร็จสิ้นลงแล้ว ให้รายงานผลการดำเนินการตามคำวินิจฉัยพร้อมทั้งสำเนาคำวินิจฉัยไปยัง ก.พ.ค. ภายในสิบห้าวัน นับแต่ได้รับแจ้งผลการดำเนินการตามคำวินิจฉัยนั้นแล้ว เพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยและพัฒนา ระบบพิทักษ์คุณธรรมต่อไป

(ข) กรณีเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี

ผู้มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ คือ ก.พ.ค. และเมื่อ ก.พ.ค. ได้รับเรื่องร้องทุกข์แล้ว ให้ ก.พ.ค. ตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะเป็นองค์คณะวินิจฉัยก็ได้ โดยแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่ง เป็นประธาน และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกสองคน เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยจะกำหนดให้ประธาน ก.พ.ค. หรือกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่ง ทำหน้าที่ประธานในคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และให้มีเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. ที่ได้รับมอบหมายเป็นเลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

เมื่อได้รับคำร้องทุกข์แล้ว กรณีที่ประธาน ก.พ.ค. เห็นว่า คำร้องทุกข์ใดมีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญหรือผลการวินิจฉัยอาจกระทบต่อวิถีทางปฏิบัติราชการ หรือจะเป็นการวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ หรือเป็นกรณีสำคัญที่เกี่ยวข้องกับระบบคุณธรรมที่ ก.พ.ค. สมควรเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยเอง ให้จ่ายสำนวนคำร้องทุกข์นั้นให้ ก.พ.ค. เป็นองค์คณะวินิจฉัย โดยประธานตั้งกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่ง เป็นกรรมการเจ้าของสำนวน และมีพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นผู้ช่วย ส่วนกรณีที่ประธาน ก.พ.ค. เห็นว่า คำร้องทุกข์ใดเป็นกรณีทั่วไป ให้จ่ายสำนวนคำร้องทุกข์นั้นให้กรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่ง และให้กรรมการ ก.พ.ค. ดังกล่าว เป็นกรรมการเจ้าของสำนวน หรือให้จ่ายสำนวนคำร้องทุกข์นั้นให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะหนึ่งคณะใด เป็นองค์คณะวินิจฉัยก็ได้ โดยให้ประธานกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะนั้นตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในคณะคนหนึ่งเป็นกรรมการเจ้าของสำนวน และมีพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นผู้ช่วย

หลังจากได้รับสำนวนการร้องทุกข์แล้ว กรรมการเจ้าของสำนวนอาจกำหนดประเด็นให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนวิเคราะห์และพิจารณาทำความเข้าใจเสนอในเบื้องต้นประกอบการพิจารณาขององค์คณะวินิจฉัย เพื่อพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับคำร้องทุกข์ไว้พิจารณา

เมื่อได้มีการสั่งรับคำร้องทุกข์ไว้พิจารณาแล้ว ให้กรรมการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้คู่กรณีในการร้องทุกข์ทำคำแก้คำร้องทุกข์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำสั่งหรือภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยส่งสำเนาคำร้องทุกข์และสำเนาหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปให้ด้วย และในกรณีจำเป็นและสมควร ให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้จากนั้น หากกรรมการเจ้าของสำนวนเห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ได้มาจากคำร้องทุกข์ คำแก้คำร้องทุกข์ เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการเรื่องนั้น หรือข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม (ถ้ามี) เพียงพอต่อการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้นแล้ว ให้กรรมการเจ้าของสำนวนทำบันทึกสรุปสำนวนเสนอองค์คณะวินิจฉัย

เมื่อองค์คณะวินิจฉัยได้พิจารณาทบทวนสำนวนของกรรมการเจ้าของสำนวนแล้ว เห็นว่า ข้อเท็จจริงที่ได้มาเพียงพอต่อการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น ให้องค์คณะวินิจฉัยจัดให้มีการประชุมพิจารณาเรื่องร้องทุกข์อย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้า

องค์คณะวินิจฉัย เว้นแต่ในกรณีที่องค์คณะวินิจฉัยเห็นว่าเรื่องร้องทุกข์นั้นมีข้อเท็จจริงชัดเจนเพียงพอต่อการพิจารณาวินิจฉัยแล้วหรือมีประเด็นวินิจฉัยไม่ซับซ้อน และการมาแถลงด้วยวาจาไม่จำเป็นแก่การพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ จะให้การแถลงด้วยวาจาเสียก็ได้ และในกรณีที่มีการประชุมและให้มีการแถลงด้วยวาจา ให้กรรมการเจ้าของสำนวนแจ้งกำหนดวันประชุมพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ และส่งสรุปคำร้องทุกข์และสรุปคำแก้คำร้องทุกข์ ตลอดจนสรุปข้อเท็จจริงที่กรรมการเจ้าของสำนวนแสวงหาเพิ่มเติม (ถ้ามี) ให้แก่คู่กรณีทราบล่วงหน้าก่อนวันประชุมพิจารณาไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

เมื่อเริ่มการประชุม ให้กรรมการเจ้าของสำนวนเสนอสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย แล้วให้ผู้ร้องทุกข์และคู่กรณีในการร้องทุกข์แถลงด้วยวาจาเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัย

ให้องค์คณะวินิจฉัยมีคำวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณา หรือมีคำวินิจฉัยเป็นอย่างอื่น ได้แก่ ยกคำร้องทุกข์ หรือมีคำวินิจฉัยให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่ง และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้ร้องทุกข์ หรือให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

คำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ขององค์คณะวินิจฉัยอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ชื่อผู้ร้องทุกข์ ชื่อคู่กรณีในการร้องทุกข์ สรุปคำร้องทุกข์และคำขอของผู้ร้องทุกข์ สรุปคำแก้คำร้องทุกข์ ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย คำวินิจฉัยผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์พร้อมทั้งเหตุผล สรุปคำวินิจฉัยหรือคำสั่งที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหรือดำเนินการต่อไป และข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งนั้น (ถ้ามี)

ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่ร้องต่อ ก.พ.ค. ให้องค์คณะวินิจฉัยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันได้รับคำร้องทุกข์ ถ้ามีความจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าวได้ ให้ขยายเวลาได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน

คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. เป็นที่สุด ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ผู้ร้องทุกข์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อไปได้

เมื่อได้พิจารณาขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า มีกระบวนการพิจารณาที่คล้ายกับกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครอง ซึ่งมีขั้นตอนที่ซับซ้อนยุ่งยากกว่าการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ในอดีต และในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น ได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาให้ ก.พ.ค. ต้องพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จรวมแล้วไม่เกินกว่าสองร้อยสี่สิบวัน โดยในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ผู้อุทธรณ์มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบ

คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ส่วนในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาให้ ก.พ.ค. ต้องพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จรวมแล้วไม่เกินหนึ่งร้อยสี่สิบวันในกรณีเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชา ส่วนในกรณีเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี ต้องพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จรวมแล้วไม่เกินหนึ่งร้อยห้าสิบวัน โดยหากผู้ร้องทุกข์ไม่พอใจคำวินิจฉัยของผู้บังคับบัญชา หรือ ก.พ.ค. ให้มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ภายในเก้าสิบวันนับแต่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี)

สำหรับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ทั่วไป ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบัญญัติว่า

“ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จรวมแล้วไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์

เมื่อได้พิจารณากระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ดังกล่าวแล้ว จึงเห็นได้ว่า กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. นอกจากจะมีกระบวนการพิจารณาที่ซับซ้อนยุ่งยากและใช้ระยะเวลาที่ยาวนานแล้ว เมื่อผู้อุทธรณ์และร้องทุกข์ไม่พอใจคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ผู้อุทธรณ์และร้องทุกข์ยังสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดได้อีก แล้วแต่กรณี อันยังทำให้กระบวนการพิจารณาดังกล่าวมีความยืดเยื้อยาวนาน

เพิ่มมากขึ้น ซึ่งในกรณีดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่า เมื่อการไต่ถามข้อพิพาทถือเป็นวิธีระงับข้อพิพาท เป็นกระบวนการประเภทหนึ่งที่ได้รับการยอมรับว่า ทำให้ข้อพิพาทระงับลงได้อย่างรวดเร็ว หรือใช้ระยะเวลาที่น้อยที่สุด หากมีการนำการไต่ถามข้อพิพาทมาใช้ในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ย่อมส่งผลให้กรณีการอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้นได้รับการแก้ไขเสร็จสิ้นได้อย่างรวดเร็วในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. และไม่จำเป็นต้องมีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองอีกต่อไป ดังนั้น ปัญหาการมีกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ดังกล่าว จึงทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. อันควรได้รับการแก้ไข

5.1.2 การให้ความยุติธรรมแก่ข้าราชการพลเรือน

การอุทธรณ์ (Appeal) เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการยุติธรรม (Justice process) ในระบบบริหารงานบุคคล ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ร้องขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดไว้ พิจารณาคำสั่งลงโทษนั้นใหม่ให้เป็นคุณแก่ผู้ร้อง ส่วนการร้องทุกข์ (Grievance) มีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการพลเรือนสามารถร้องขอให้แก้ไขความคับข้องใจในการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาของตนได้ ดังนั้น การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ดังกล่าวจึงถือเป็นหลักประกันความมั่นคงและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนตามระบบคุณธรรม ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษ หรือถูกปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา มีช่องทางที่จะแสวงหาความยุติธรรมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด และยังถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา

เมื่อใดก็ตามที่ข้าราชการพลเรือนได้มีการอุทธรณ์และร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. เพื่อแสวงหาความยุติธรรมให้แก่ตน ข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชานั้น ย่อมมีความมุ่งหวังที่จะได้รับความยุติธรรมในขั้นต้นจากกระบวนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ซึ่งมีลักษณะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ (Tribunal) แต่เมื่อปรากฏว่า ขั้นตอนในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551 ได้มีการปรับปรุงให้ใช้ระบบได้ส่วนการถ่วงดุลอำนาจ และการรับฟังความทั้งสองฝ่าย คล้ายกับการพิจารณาคดีในศาลปกครอง และมีการอบระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ยาวกว่ากรอบระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์โดยทั่วไปตามนัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อีกทั้งหากผู้อุทธรณ์และร้องทุกข์ไม่พอใจคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ผู้อุทธรณ์และร้องทุกข์ยังมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดได้อีก แล้วแต่กรณี กรณีจึงไม่อาจ

ปฏิเสธได้ว่า ในการพิจารณาให้ความยุติธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนของ ก.พ.ค. ดังกล่าวย่อมต้องใช้ระยะเวลาที่ยืดเยื้อยาวนาน ลำช้า และหากในการพิจารณาให้ความยุติธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนยังมีความล่าช้ามากเพียงใด ก็ยังเป็นการปฏิเสธความยุติธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนมากเพียงนั้น อีกทั้งยังมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้อีกด้วย ซึ่งในกรณีดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่า หากมีการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. จะทำให้ผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาได้มีโอกาสพูดคุยชี้แจง ทำความเข้าใจในข้อเท็จจริงซึ่งกันและกันมากขึ้น ส่งผลทำให้กรณีการอุทธรณ์และร้องทุกข์หรือกรณีความคับข้องใจต่างๆ ที่เกิดขึ้น ได้รับการแก้ไขเสร็จสิ้นได้อย่างรวดเร็วในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. โดยไม่จำเป็นต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองอีก รวมทั้งเมื่อปัญหาดังกล่าวได้รับการแก้ไขเสร็จสิ้นลงได้อย่างรวดเร็ว ย่อมทำให้การพิจารณาให้ความยุติธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนดังกล่าวมีประสิทธิภาพมากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น ปัญหาการไม่มีการบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ดังกล่าว จึงส่งผลกระทบต่อการศึกษาให้ความยุติธรรมแก่ข้าราชการพลเรือน อันควรได้รับการแก้ไข

5.1.3 การเพิ่มปริมาณคดีในศาลปกครอง

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2551 โดยปรับปรุงระบบอุทธรณ์และร้องทุกข์ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ และจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ขึ้น ทำหน้าที่ดูแลและพิทักษ์ระบบคุณธรรม และทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน มีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ มีวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์คล้ายกับวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครอง และให้ถือว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. เป็นที่สุด โดยหากผู้อุทธรณ์และร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ผู้อุทธรณ์และร้องทุกข์มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดได้ แล้วแต่กรณี นั้น พบว่า ในปัจจุบันการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนต่อ ก.พ.ค. มีปริมาณเพิ่มขึ้นทุกปี รวมทั้งมีปริมาณเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่ค้างการพิจารณาต่อปีมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนคดีที่เข้ามาสู่ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดก็มีปริมาณที่เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากรูปภาพตารางแสดงปริมาณการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. รูปภาพตารางแสดงปริมาณคดีในระบบงานคดีของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) และรูปภาพตารางแสดงปริมาณคดีในระบบงานคดีของศาลปกครองสูงสุด¹

¹โปรดดูภาคผนวก.

เมื่อได้พิจารณาจากรูปภาพตารางแสดงปริมาณการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันการอุทธรณ์ที่อยู่ระหว่างพิจารณาดำเนินการของ ก.พ.ค. ในเดือน ธันวาคม 2551 ถึงเดือนกันยายน 2552 มีจำนวน 100 เรื่อง ในเดือนตุลาคม 2553 ถึงเดือนกันยายน 2554 มีจำนวน 129 เรื่อง ในเดือนตุลาคม 2554 ถึงเดือนกันยายน 2555 มีจำนวน 139 เรื่อง และในเดือนตุลาคม 2555 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2556 มีจำนวน 129 แล้ว

ส่วนการร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. นั้น จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันเรื่องร้องทุกข์ที่อยู่ในระหว่างพิจารณาดำเนินการของ ก.พ.ค. ในเดือนธันวาคม 2551 ถึงเดือนกันยายน 2552 มีจำนวน 13 คดี ในเดือนตุลาคม 2552 ถึงเดือนกันยายน 2553 มีจำนวน 44 เรื่อง ในเดือนตุลาคม 2553 ถึงเดือนกันยายน 2554 มีจำนวน 76 เรื่อง ในเดือนตุลาคม 2554 ถึงเดือนกันยายน 2555 มีจำนวน 67 เรื่อง และในเดือนตุลาคม 2555 ถึงเดือนกุมภาพันธ์ 2556 มีจำนวน 87 เรื่องแล้ว ดังนั้นปริมาณเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. ทั้งที่รับใหม่ อยู่ระหว่างพิจารณา และค้างการพิจารณา จึงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี

สำหรับรูปภาพตารางแสดงปริมาณคดีในระบบงานคดีของศาลปกครองกลาง (ศาลปกครองชั้นต้น) และศาลปกครองสูงสุด พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 มีคดีเข้ามาสู่ศาลรวม จำนวน 5 คดี ในปี พ.ศ. 2553 มีคดีเข้ามาสู่ศาลรวม จำนวน 23 คดี ในปี พ.ศ. 2554 มีคดีเข้ามาสู่ศาลรวมจำนวน 48 คดี และในปี พ.ศ. 2555 รวมกับปี พ.ศ. 2556 (ณ วันที่ 23 เมษายน 2556) มีคดีเข้ามาสู่ศาลแล้วรวม จำนวน 75 คดี ซึ่งถือว่าปริมาณคดีเพิ่มขึ้นทุกปีเช่นกัน

ดังนั้น ในปัจจุบันหากยังไม่มีการเตรียมความพร้อมในการบริหารจัดการคดีที่เหมาะสม เพื่อช่วยลดปริมาณคดีที่จะเข้ามาสู่การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. กรณีดังกล่าวจะย่อมส่งผลทำให้มีปริมาณคดีเข้ามาสู่ศาลปกครองเพิ่มมากขึ้นในอนาคต ซึ่งในกรณีดังกล่าวผู้ศึกษาจึงเห็นว่า หากมีการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. จะทำให้การอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนจะได้รับการแก้ไขเสร็จสิ้นในขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. และทำให้ไม่มีคดีเข้ามาสู่ศาลปกครอง หรือทำให้การเพิ่มปริมาณคดีในศาลปกครองลดลง ดังนั้น ปัญหาการที่ไม่มีกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ดังกล่าว จึงส่งผลทำให้เกิดการเพิ่มปริมาณคดีในศาลปกครอง อันควรได้รับการแก้ไข

5.2 แนวทางแก้ไขปัญหาการไม่มีกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

5.2.1 การนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

สำหรับความล่าช้าในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. การให้ความยุติธรรมแก่ข้าราชการพลเรือน และการเพิ่มปริมาณคดีในศาลปกครอง ที่ผู้ศึกษาได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วนั้น จากการศึกษาพบว่า “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” (Conciliation หรือ Mediation) เป็นวิธีระงับข้อพิพาทที่ให้นุคคลฝ่ายที่สามทำหน้าที่เป็นคนกลางไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยมีได้ทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดอย่างผู้พิพากษาหรืออนุญาโตตุลาการ กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีความยุ่งยากน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับ การฟ้องร้องคดีต่อศาล บรรยายาของการไกล่เกลี่ยมีความเป็นกันเองมากกว่า มีความรวดเร็วกว่า และสามารถรักษาสัมพันธภาพระหว่างคู่กรณีไว้ได้มากกว่าการดำเนินคดีในศาล

ประกอบกับบทบาทและหน้าที่ของผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก็มีความสำคัญอย่างมากที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของการระงับข้อพิพาท โดยผู้ไกล่เกลี่ยต้องมีหน้าที่ในดำเนินการต่างๆ เพื่อให้การไกล่เกลี่ยบรรลุผล อาทิเช่น ต้องจัดเตรียมสถานที่ไกล่เกลี่ยให้อยู่ในลักษณะที่เหมาะสมกับการเจรจา เปิดการไกล่เกลี่ยโดยอธิบายให้คู่ความรับทราบว่า ผู้ไกล่เกลี่ยเพียงเป็นคนกลางที่มาช่วยให้คู่ความทั้งสองฝ่ายคืนดีต่อกัน โดยนำคู่ความทั้งสองฝ่ายมาเจรจาและสื่อสารต่อกัน และไม่มีอำนาจที่จะตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท ผู้ไกล่เกลี่ยต้องสร้างความไว้วางใจให้แก่คู่ความ ทำให้คู่ความผ่อนคลายความเครียดทำให้คู่ความยอมเผยข้อข้องใจที่จะทำให้เกิดตกลงกันได้ ผู้ไกล่เกลี่ยต้องตั้งคำถามเพื่อทราบข้อมูลที่จำเป็นต่อการกำหนดประเด็นปัญหาและผลประโยชน์ของคู่พิพาท เพื่อให้การเจรจาคืบหน้าต่อไป และช่วยให้คู่พิพาทหาข้อสรุปที่อาจเป็นไปได้จากการเจรจากัน โดยต้องฟังคู่พิพาท ต้องทำให้คู่ความมองเห็นได้ว่าผู้ไกล่เกลี่ยมีความเป็นกลาง และอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการเจรจาให้แก่คู่พิพาททั้งสองฝ่ายเท่าๆ กัน ตลอดจนต้องให้อำนาจแก่คู่พิพาทในการตัดสินใจเกี่ยวกับผลของการไกล่เกลี่ย อีกทั้ง ต้องช่วยคู่พิพาทในการกำหนดว่าข้อตกลงที่มีการเสนอเป็นทางเลือกนั้น สามารถทำได้จริงหรือไม่ และตรงตามที่คู่พิพาทต้องการหรือไม่ นอกจากนี้ ผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทยังต้องมีจรรยาบรรณ กล่าวคือ ต้องเคารพและสนับสนุนให้คู่พิพาทตัดสินใจด้วยตนเอง เปิดเผยข้อมูลความขัดแย้ง เป็นกลาง และรักษาความลับอีกด้วย

สำหรับข้อดีของการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. มีอยู่หลายประการด้วยกัน อาทิเช่น ประหยัดค่าใช้จ่าย สะดวก ทำให้ยุติข้อพิพาทได้อย่างรวดเร็ว เป็นความลับ ผู้ไกล่เกลี่ยมีความเชี่ยวชาญ และเป็นกระบวนการที่ได้รับการยอมรับจากคู่กรณี ผลยุติข้อพิพาทเป็นที่พึงพอใจภายใต้ความควบคุมของคู่กรณี และปฏิบัติได้จริง สามารถ

รักษาความสัมพันธ์ภาพของคู่กรณีในระยะยาวหรือยุติความสัมพันธ์กันด้วยดี และช่วยลดปริมาณคดีในศาล เป็นต้น

ในปัจจุบันพบว่า ทั้งศาลและคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ในหลายๆ ประเทศได้มีการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้กันอย่างแพร่หลาย ซึ่งในที่นี้จะขอยกตัวอย่างเฉพาะประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลียเท่านั้น ดังต่อไปนี้

ประเทศฝรั่งเศส ในระบบบริหารงานบุคคลไม่มีรูปแบบของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม แต่เป็นการใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามบทบัญญัติกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง การนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครอง ได้มีการนำมาใช้ในขั้นก่อนการพิจารณาคดี โดยมีเหตุผลอยู่ 3 ประการ คือ ประการแรก ช่วยควบคุมปริมาณคดีของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี ประการที่สอง เพิ่มโอกาสให้คู่กรณีมีส่วนร่วมและเข้าใจกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง เนื่องจากศาลปกครองฝรั่งเศสมีวิธีพิจารณาคดีปกครองที่ไม่ยืดหยุ่นเท่าที่ควร และประการที่สาม ช่วยเพิ่มช่องทางในการเยียวยาความเสียหาย เนื่องจากศาลปกครองมีวิธีเยียวยาที่จำกัด ความไม่ยืดหยุ่นในการใช้วิธีเยียวยาอาจทำให้คู่กรณีไม่ได้รับการแก้ไขปัญหายอย่างตรงจุด และอาจสร้างความไม่เข้าใจและไม่พอใจให้กับคู่กรณีตามมา ดังนั้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนี้ยังถือเป็นดุลพินิจของตุลาการโดยแท้ว่าจะใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีนั้นหรือไม่ อีกทั้งตุลาการสามารถไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะอีกด้วย

ส่วนประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีก็เช่นกัน ในระบบบริหารงานบุคคลไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนไว้เป็นพิเศษ แต่โดยหลักแล้วการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนยังคงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไปของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและการฟ้องร้องต่อศาลตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง การร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนที่มีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติการใดๆ ของผู้บังคับบัญชาแห่งเยอรมนี ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 วิธี ได้แก่ วิธีการร้องทุกข์อย่างไม่เป็นทางการหรือที่เรียกว่า “การร้องเรียน” และวิธีการร้องทุกข์อย่างเป็นทางการ หรือที่เรียกว่า “การอุทธรณ์” และยังมีการฟ้องร้องต่อศาลต่อไปด้วย

การที่ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนำการไต่ถามข้อพิพาทมาใช้ในคดีปกครอง เนื่องจากเป็นกระบวนการที่รวดเร็ว เป็นความลับ เป็นที่ยอมรับของคู่กรณี และลดค่าใช้จ่าย โดยการนำ การไต่ถามข้อพิพาทมาใช้ดังกล่าว เริ่มต้นมาจากการประชุมของวิทยาลัยตุลาการแห่งเยอรมนี ในหัวข้อ “การไต่ถามข้อพิพาทและวิธีพิจารณาคดีปกครอง” ที่จัดตั้งขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2000 ณ เมือง Trier โดยมีความเห็นว่า ภายใต้วิธีพิจารณาคดีปกครองแห่งเยอรมนีจะนำ การไต่ถามข้อพิพาทโดยตุลาการมาใช้ได้ จึงทดลองจัดให้มีการไต่ถามข้อพิพาทโดยตุลาการ ศาลปกครองชั้นต้น และปัจจุบันศาลปกครองแห่งเยอรมนีได้นำการไต่ถามข้อพิพาทมาใช้ ในศาลก่อนข้างแพร่หลาย แม้ว่าจะยังไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบังคับบัญญัติเกี่ยวกับการใช้อำนาจตุลาการในการไต่ถามข้อพิพาทไว้เป็นการเฉพาะก็ตาม ส่วนเรื่องของหลักเกณฑ์การไต่ถามข้อพิพาทนั้น แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดกำหนดให้นำมาใช้โดยตรง แต่ศาลปกครองแห่งเยอรมนีก็ยังใช้การไต่ถามข้อพิพาทได้โดยผ่านการตีความบทบัญญัติกฎหมายต่างๆ

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา ในระบบบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา (U.S. Merit Systems Protection Board : MSPB) ขึ้น เป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่เป็นอิสระ และมีฐานะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ โดยหน่วยงาน “MSPB” มีภารกิจหลักอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรก มีภารกิจในการพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐส่วนสหพันธรัฐ เกี่ยวกับการกระทำทางการบริหารงานบุคคลของรัฐ และประการที่สอง ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องระบบคุณธรรมของรัฐบาลสหพันธรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้ภารกิจดังกล่าวช่วยให้การบริหารงานบุคคลของรัฐเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรม และปราศจากพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลที่ต้องห้ามตามกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานให้เกิดขึ้นในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และป้องกันไม่ให้เกิดการบริหารงานบุคคลของรัฐเป็นไปอย่างมิชอบหรือต้องเผชิญกับแรงกดดันทางการเมืองอีกด้วย

ในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของหน่วยงาน “MSPB” นั้น เมื่อหน่วยงานได้รับคำอุทธรณ์แล้ว หน่วยงาน “MSPB” จะส่งคำอุทธรณ์ดังกล่าวให้ตุลาการคดีปกครอง หรือ Administrative Judge (AJ) เพื่อดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยต่อไป โดยขั้นแรก “AJ” จะต้องพิจารณาก่อนว่าคำอุทธรณ์นั้นอยู่ในเขตอำนาจของหน่วยงาน “MSPB” และเป็นการอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หลังจากนั้น “AJ” จะออกหมายเรียกให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นคู่กรณีพิพาททำคำให้การชี้แจงในประเด็นข้อพิพาท และเปิดโอกาสให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติม และหากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำสั่ง/คำวินิจฉัยของ “AJ” ของหน่วยงาน

“MSPB” บุคคลนั้นมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง/คำวินิจฉัยของ “AJ” ดังกล่าวต่อศาลอุทธรณ์ส่วน “Federal Circuit” ได้ แต่ถ้าคดีอุทธรณ์ต่อหน่วยงาน “MSPB” มีประเด็นร้องเรียนเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติของหน่วยงานรวมอยู่ด้วยแล้ว ศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คดีดังกล่าวจะต้องเป็นศาล “District Court” เท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในระบบบริหารงานบุคคลของประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีการจัดตั้งหน่วยงาน “MSPB” มาทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน แทนหน่วยงาน “CSC” ก็ตาม แต่หน่วยงาน “MSPB” ก็ยังให้ความสำคัญกับการเสนอทางเลือกในการระงับข้อพิพาทให้แก่คู่กรณีพิพาทที่ต้องการอุทธรณ์คดีต่อ “AJ” ของหน่วยงาน “MSPB” โดยได้ริเริ่ม “การไกล่เกลี่ยการอุทธรณ์” หรือ “Mediator Appeals Program” (MAP) ขึ้นมา ซึ่งมี “Mediator” หรือ ผู้ไกล่เกลี่ยจะเข้ามาแก้ไขปัญหาพิพาทดังกล่าว แทนการพิจารณาวินิจฉัยของ “AJ” และวิธีการไกล่เกลี่ยการอุทธรณ์ หรือ “MAP” นี้จะช่วยให้การแก้ไขปัญหาพิพาทระหว่างคู่กรณีพิพาทเป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็วกว่าการดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาปกติของ “AJ” นอกจากนี้ คู่กรณีพิพาทยังไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ จากการเข้าร่วมโครงการนี้ และมีสิทธิได้รับการพิจารณาวินิจฉัยคดีโดยลับ (confidential) และการไกล่เกลี่ยการอุทธรณ์ หรือ “MAP” ดังกล่าว ก็ถือเป็นกระบวนการที่ได้รับความนิยมและประสบความสำเร็จ เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีคู่กรณีพิพาทเป็นจำนวนมากได้เลือกที่จะนำปัญหาพิพาทของตนเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยการอุทธรณ์ หรือ “MAP” นี้ แทนการอุทธรณ์ต่อ “AJ” และประมาณ 60 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนคดีทั้งหมดที่เข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยการอุทธรณ์ ก็สามารถแสวงหาข้อยุติหรือระงับข้อพิพาทได้ในขั้นนี้ นอกจากนี้ ผลจากการสำรวจความเห็นของผู้ใช้บริการการไกล่เกลี่ยการอุทธรณ์ หรือ “MAP” ปรากฏว่า มีจำนวนผู้ให้บริการถึงประมาณ 95 เปอร์เซ็นต์ที่แสดงความพึงพอใจและกล่าวว่าตนจะเลือกใช้วิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยการอุทธรณ์ของหน่วยงาน “MSPB” นี้อีกหากประสบปัญหาพิพาทในอนาคต

สำหรับข้อแตกต่างระหว่าง “การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยโดย “Mediator” ของการไกล่เกลี่ยการอุทธรณ์ หรือ “MAP” กับ “ การพิจารณาวินิจฉัยคดีโดย “AJ” ของหน่วยงาน “MSPB” นั้น คือ การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยโดย “Mediator” ของการไกล่เกลี่ยการอุทธรณ์ หรือ “MAP” จะมีกระบวนการที่รวดเร็วและไม่ซับซ้อนยุ่งยาก แตกต่างจากกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคดีของ “AJ” ที่มีกรวางรูปแบบกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคดีเหมือนกับศาล โดยการกำหนดให้คู่กรณีพิพาทต้องทำการรวบรวมเอกสารพยานหลักฐานและนำเสนอในรูปแบบที่เป็นทางการให้แก่ “AJ” เพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของ “Mediator” มีเป้าหมายหลัก คือ การช่วยทำให้คู่กรณีพิพาทสามารถแสวงหาข้อตกลงร่วมกัน

และเป็นที่พึงพอใจทั้งสองฝ่ายด้วยตนเอง ดังนั้น “Mediator” จะไม่เข้าไปทำหน้าที่ในการตัดสินใจแทนคู่กรณีพิพาท แต่จะใช้ความรู้ความสามารถและทักษะของตนในการช่วยเหลือและให้คำแนะนำแก่คู่กรณีพิพาทแทน ซึ่งเป็นอีกจุดหนึ่งที่แตกต่างกันไปจาก “AJ” อย่างมาก

ในประเทศออสเตรเลียเป็นอีกประเทศหนึ่งในระบบบริหารงานบุคคลได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมออสเตรเลีย (The Public Service and Merit Protection Commission : PS MPC) โดยมีคณะกรรมการ 3 คน คือ 1) The Public Service Commissioner (The PSC) 2) The Deputy Public Commissioner (The DPC) และ 3) The Merit Protection Commissioner (The MPC) โดยเฉพาะ “The MPC” จะมีบทบาทที่สำคัญ คือ การทบทวนคำวินิจฉัยสั่งการที่มีผลกระทบต่อพนักงานของรัฐเป็นการเฉพาะราย ซึ่งบทบาทนี้จะมีส่วนช่วยเหลือสนับสนุนนโยบายรัฐบาลเครือรัฐออสเตรเลียที่มุ่งหวังให้ส่วนราชการหน่วยงานทั้งหลายมีสภาพแวดล้อมการทำงานที่เป็นน้ำหนึ่งอันเดียวกัน ปราศจากข้อขัดแย้ง เกื้อหนุนให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และการกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามจรรยาบรรณข้อควรปฏิบัติ (APS Code of Conduct) ของพนักงานแห่งเครือรัฐออสเตรเลีย “The MPC” จึงมีบทบาทสำคัญในการสร้างหลักประกัน ค่านิยมของระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการ อยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรม มาตรฐานทางจริยธรรม การปฏิบัติงาน และการเลื่อนตำแหน่งที่เป็นธรรม เพื่อส่งเสริมให้งานบริการสาธารณะสัมฤทธิ์ผล มีประสิทธิภาพ โดยเน้นในเรื่องการให้บริการประชาชนเป็นหลัก โดยให้คำแนะนำและให้แนวทางการปฏิบัติงานแก่หน่วยงานต่างๆ เพื่อปฏิบัติตาม แต่ประเทศออสเตรเลียจะไม่แยกหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้เป็นอิสระต่างหากอีกหน่วยงานหนึ่งดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา แต่จะรวมงานด้านนี้ไว้ในหน่วยงานเดียวกันกับหน่วยงานบริหารบุคคล แล้วเรียกชื่อหน่วยงานนี้รวมกันว่า “PSMPC” ซึ่งจะเน้นด้านการเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐ มากกว่าจะเน้นเรื่องการออกกฎเพื่อบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตาม และไม่ผูกพันหน่วยงานของรัฐดังเช่น “MSPB” ของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ที่เกี่ยวข้องยังสามารถอุทธรณ์คำตัดสินของ PSMPC ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ Merit Protection ไปยังศาลยุติธรรมได้เช่นเดียวกับ “MSPB” ของประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนของประเทศออสเตรเลีย ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาโดย “The MPC” หรือโดยคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งประเทศออสเตรเลีย หรือ “AIRC” ทั้งสองหน่วยงานดังกล่าวต่างก็สนับสนุนให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือการไกล่เกลี่ยการอุทธรณ์ ซึ่งจะเห็นได้จากกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ “The MPC” กล่าวคือ เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว “The MPC” จะตั้งบุคคลหนึ่ง หรือคณะบุคคลทำหน้าที่พิจารณาข้อร้องเรียนที่เสนอมา ในการนี้บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจะติดต่อกับมายัง

ผู้ร้องเรียนเพื่ออธิบายถึงขั้นตอนการพิจารณาทั้งหลาย ซึ่งหากเป็นเรื่องที่ไม่ซับซ้อน โดยอาจพิจารณาบนพื้นฐานของเอกสารที่ได้เสนอมาและการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการกับผู้ร้องเรียนจนได้ข้อสรุปของเรื่องร้องเรียน และหากกรณีต้องการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอื่น การไกล่เกลี่ยอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อให้มีข้อยุติข้อพิพาทนั้น ก็เป็นกระบวนการที่ “The MPC” สนับสนุนให้เลือกใช้ในการแก้ปัญหาตามที่ร้องเรียน

ส่วนกรณีพนักงานของราชการถูกเลิกจ้าง พนักงานของรัฐผู้นั้นสามารถใช้สิทธิเสนอเรื่องต่อ “AIRC” ได้ ตามกฎหมาย the Workplace Relation Act 1996 ซึ่งมีเหตุแห่งการร้องเรียนได้ใน 2 กรณี คือ การให้ออกจากการงานโดยไม่เป็นธรรม (unfair dismissal) อันเกี่ยวกับการให้ออกจากงานโดยเร่งด่วน ไม่ยุติธรรม หรือไม่มีเหตุผลอันสมควร กับการเลิกจ้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (unlawful termination) อันเป็นกรณีของการเลิกจ้างโดยไม่มีสาเหตุ จากการเลือกปฏิบัติ หรือการเลิกจ้างโดยไม่แจ้งให้ทราบล่วงหน้าหรือจ่ายเงินค่าจ้างแทนการบอกกล่าว โดยในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของหน่วยงาน “AIRC” นั้น เมื่อผู้ร้องเรียน “AIRC” จะกำหนดเวลาให้คู่กรณีมายังสำนักงานเพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ย อันเป็นกระบวนการเบื้องต้นที่หวังจะยุติเรื่องได้เร็วและเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด โดยการไกล่เกลี่ยจะมีลักษณะเป็นการประชุมลับและมีลักษณะไม่เป็นทางการ โดยมีกรรมการคนหนึ่งใน “AIRC” ทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมไกล่เกลี่ย และจะไม่มีการบันทึกรายงานการประชุมเป็นลายลักษณ์อักษร เว้นแต่เป็นการบันทึกเนื้อหาที่เป็นข้อยุติตกลงกันได้ และหากผู้ร้องเรียนไม่มาในวันไกล่เกลี่ย เรื่องร้องเรียนนั้นจะถูกจำหน่ายออกไป

สำหรับในประเทศไทย การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้มีการนำมาใช้ในศาลยุติธรรมเท่านั้น ซึ่งเป็นการบัญญัติกฎหมายเพื่อเปิดโอกาสให้คู่ความสามารถตกลงหรือประนีประนอมยอมความกันได้ ดังเช่น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 19 ที่กำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้คู่ความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาศาลด้วยตนเอง ซึ่งถ้าศาลเห็นว่ากรณีที่คู่ความมาศาลด้วยตนเองอาจยังให้เกิดความตกลงหรือการประนีประนอมยอมความ ก็ให้ศาลสั่งให้คู่ความมาศาลด้วยตนเอง อันเป็นการให้อำนาจศาลในการสั่งให้คู่ความทั้งสองฝ่ายมาศาลด้วยตนเองเพื่อประโยชน์ในการทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยศาล เพื่อให้คู่ความได้ตกลงระงับข้อพิพาทกัน ส่วนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 กำหนดให้ไม่ว่าการพิจารณาคดีจะได้ดำเนินไปแล้วเพียงใด ให้ศาลมีอำนาจที่จะไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ตกลงกัน หรือประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาทนั้น ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ต่อเนื่องมาจากมาตรา 19 กล่าวคือ เมื่อคู่ความทั้งสองฝ่ายมาศาลตามหมายเรียกแล้ว ศาลมีอำนาจไกล่เกลี่ยให้คู่ความตกลงประนีประนอมยอมความกัน โดยมีศาลเป็นคนกลางช่วยไกล่เกลี่ย และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ทวิ กำหนดให้ในกรณีเมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอ ศาลอาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะ

บุคคลเป็นผู้ประนีประนอม เพื่อช่วยเหลือศาลในการไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ประนีประนอมกัน และกำหนดให้อำนาจศาลที่จะทำการไกล่เกลี่ยเป็นการลับเฉพาะต่อหน้าตัวความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทุกฝ่ายโดยจะมีทนายความอยู่ด้วยหรือไม่ก็ได้ ซึ่งปัจจุบันการไกล่เกลี่ยอาจเกิดขึ้นได้โดยองค์คณะผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนในห้องพิจารณาคดี และโดยศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประจำศาล ตามระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2544

นอกจากนี้ยังมีคดีแพ่งอื่นๆ เช่น คดีแรงงานตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีแรงงาน ที่จะกำหนดให้การพิจารณาคดีเริ่มต้นโดยศาลไกล่เกลี่ยให้คู่ความประนีประนอมยอมความกัน โดยหากคู่ความตกลงกันไม่ได้ให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามปกติ

สำหรับในคดีครอบครัว ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 มาตรา 108 กำหนดให้การไกล่เกลี่ยต้องคำนึงถึงความสงบสุขและการอยู่ร่วมกันในครอบครัว โดยศาลจะต้องคำนึงถึงหลักการเพื่อประกอบดุลพินิจในการไกล่เกลี่ยคดีครอบครัว เช่น การสงวนและคุ้มครองสถานภาพของการสมรสในฐานะที่เป็นศูนย์รวมของชายและหญิงที่สมัครใจเข้ามาอยู่กันด้วยกันฉันสามีภริยา หากไม่อาจรักษาสถานภาพของการสมรสได้ก็ให้การหย่าเป็นไปด้วยความเป็นธรรมและเสียหายน้อยที่สุด โดยคำนึงถึงสวัสดิภาพของอนาคตของบุตรเป็นสำคัญ คำนึงถึงการคุ้มครองและช่วยเหลือครอบครัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะที่ครอบครัวนั้นต้องรับผิดชอบในการดูแลให้การศึกษาแก่บุตรผู้เยาว์ คำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิของบุตรและส่งเสริมสวัสดิภาพของบุตร คือ สิทธิที่จะได้รับการเยี่ยมเยียนจากอีกฝ่ายหนึ่ง โดยได้อยู่ร่วมกับอีกฝ่ายหนึ่งตามโอกาสที่ควรจะได้ และคำนึงถึงการหามาตรการต่างๆ เพื่อช่วยเหลือสามีภริยาให้ปรองดองกันและปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างกันเองและบุตร

ในคดีหย่า ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทขั้นตอนแรก ศาลจะพยายามไกล่เกลี่ยให้คู่ความกลับคืนดีกัน แต่อย่างไรก็ตามศาลไม่ควรไกล่เกลี่ยให้คู่ความกลับคืนดีกัน หากคู่สมรสฝ่ายหนึ่งฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาให้หย่า เนื่องจากถูกอีกฝ่ายหนึ่งทำร้ายหรือหมิ่นประมาทอย่างร้ายแรง หรือคู่สมรสอีกฝ่ายหนึ่งฟ้องหย่า เนื่องจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทิ้งร้างอีกฝ่ายหนึ่งเกินกว่าหนึ่งปีหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฟ้องหย่า เนื่องจากสมัครใจแยกกันอยู่เพราะเหตุที่ไม่อาจอยู่ร่วมกันโดยปกติสุขตลอดมาเกินสามสิบปีหรือแยกกันอยู่ตามคำสั่งศาลเกินสามปี ซึ่งหากไม่สามารถให้คู่กรณีกลับคืนดีกันได้ ศาลจะพยายามไกล่เกลี่ยให้คู่ความตกลงกันโดยให้การหย่าเป็นไปด้วยความเป็นธรรมและเสียหายน้อยที่สุด

ในคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ตามข้อกำหนดคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2540 หมวด 3 ข้อ 27 ก็ได้กำหนดให้ก่อนมี

การสืบพยานศาลอาจสั่งให้คู่ความทุกฝ่ายมาศาล เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินคดี เช่น ไกล่เกลี่ย เพื่อยังให้เกิดการประนีประนอมยอมความหรือนำวิธีการอนุญาโตตุลาการมาใช้

ส่วนคดีอาญา โดยที่ความผิดอาญามีทั้งความผิดอันยอมความได้และความผิดอันยอมความไม่ได้ โดยเฉพาะความผิดอันยอมความได้ เมื่อผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือยอมความกัน โดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องจะระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (2) กรณีที่ศาลจะทำการไกล่เกลี่ยในคดีอาญา จึงมีเฉพาะคดีที่เป็นความผิดอันยอมความได้

สำหรับผลของการไกล่เกลี่ยในศาลยุติธรรมนั้น หากการไกล่เกลี่ยประสบความสำเร็จ เมื่อคู่พิพาทสามารถตกลงยุติข้อพิพาทกันได้ระหว่างพิจารณาของศาล คู่พิพาทสามารถเลือกทำสัญญาประนีประนอมยอมความในศาลโดยไม่ถอนฟ้องและให้ศาลพิพากษาตามยอม หรือ คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจเลือกถอนฟ้องคดีออกจากสารบบความก็ได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

ส่วนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองนั้น ในปัจจุบันยังไม่มีนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในทางปกครองมาใช้ แต่แม้ว่าจะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือระเบียบ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองบัญญัติให้ศาลมีอำนาจไกล่เกลี่ยคู่กรณีให้ตกลงกัน หรือให้ทำความตกลงประนีประนอมยอมความกันและให้ศาลพิพากษาตามยอมก็ตาม แต่ในปัจจุบันศาลปกครองก็ได้มีการปฏิบัติไปตามรูปเรื่องอันมีผลเป็นการระงับข้อพิพาท อาทิเช่น หากคู่กรณีตกลงระงับข้อพิพาทกันเองหรือศาลทำการไกล่เกลี่ยให้ประนีประนอมกัน ผู้ฟ้องคดีอาจขอถอนคำฟ้อง หรือถ้าผู้ถูกฟ้องคดียอมเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ถูกฟ้อง หรือยอมชำระเงิน หรือปฏิบัติตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ ศาลปกครองสามารถสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้เนื่องจากวัตถุแห่งคดีหมดสิ้นไป

ปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีการปรับปรุงระบบอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ดูแลและพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตลอดจนมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน โดยมีต้นแบบมาจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ “MSPB” จึงได้มีการกำหนดให้ระบบอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. มีกระบวนการพิจารณาคัดค้านกับกระบวนการพิจารณาคดีในศาลปกครอง กล่าวคือ การใช้ระบบไต่สวน การถ่วงดุลอำนาจ และการรับฟังความทั้งสองฝ่าย แต่กลับไม่พบว่าประเทศไทยได้มีการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ดังเช่น “MSPB” ของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ “The MPC” และ “AIRC” ของประเทศออสเตรเลียแต่อย่างใด

สำหรับกรณีการร้องทุกข์ ตาม กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ที่มีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา สามารถแสดงความประสงค์จะปรึกษาหารือกับผู้บังคับบัญชาได้ โดยผู้บังคับบัญชาต้องให้โอกาสและรับฟัง หรือสอบถามเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว เพื่อเป็นทางแห่งการทำความเข้าใจและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชั้นต้น และเพื่อให้เกิดความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชานั้น จะเห็นได้ว่า มีลักษณะเป็นการระงับข้อพิพาททางเลือก ที่เรียกว่า “การปรึกษาหารือ” หรือ การเจรจาต่อรอง (Negotiation) ซึ่งในทางปฏิบัติ การปรึกษาหารือเป็นเพียงทางเลือกหนึ่งของข้าราชการพลเรือนสามัญที่จะแสดงความประสงค์จะปรึกษาหารือหรือไม่ก็ได้ หรือปรึกษาหารือแล้วไม่พอใจ หรือไม่ได้รับคำชี้แจง ผู้ได้รับความเสียหายก็สามารถร้องทุกข์ตามกฎหมาย ก.พ.ค. ได้ ดังนั้น ในขั้นตอนการปรึกษาหารือดังกล่าว จึงยังไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการระงับข้อพิพาทของกลุ่มใดอย่างเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง ไม่อาจช่วยลดความล่าช้าในการพิจารณาให้ความยุติธรรมแก่ข้าราชการพลเรือน และไม่อาจช่วยลดปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาในศาลปกครองได้แต่อย่างใด

เมื่อ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” ได้รับการยอมรับจากหลายๆ ประเทศแล้วว่า เป็นกระบวนการที่ช่วยยุติข้อพิพาทได้อย่างรวดเร็ว ประหยัด ตรงตามความประสงค์ของกลุ่มพิพาท และรักษาความสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีได้ดีที่สุด ซึ่งในหลายๆ ประเทศดังกล่าว ไม่เว้นแม้แต่ในประเทศไทย ต่างก็มีความพยายามที่จะนำ “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” มาใช้เพื่อช่วยยุติข้อพิพาทของกลุ่ม แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรเหล่านั้นโดยตรงก็ตาม ดังนั้น “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” จึงเป็นวิธีระงับข้อพิพาทที่มีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. เพื่อช่วยลดความล่าช้าในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. เสริมสร้างการให้ความยุติธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยลดการเพิ่มปริมาณคดีในศาลปกครอง ทั้งนี้เช่นเดียวกับ “MSPB” ของประเทศสหรัฐอเมริกา ประกอบกับ “The MPC” และ “AIRC” ของประเทศออสเตรเลีย โดยเทียบเคียงแนวทางการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ ได้จากศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศส และศาลปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

5.2.2 การเพิ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะได้มีการปรับปรุงระบบอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ดูแลและพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ตลอดจนมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน โดยมีต้นแบบมาจาก คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (U.S. Merit System Protection Board หรือ MSPB) ของ ประเทศสหรัฐอเมริกาที่ตาม แต่ประเทศไทยก็ได้้นำการไต่ถามข้อพิพาทมาใช้ในขั้นตอน การอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ดังเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา กรณีจึงยังไม่มีการบัญญัติ กฎหมายให้อำนาจ ก.พ.ค. ทำการไต่ถามข้อพิพาทไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2551 ในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 และ ในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 แต่อย่างไร

ประกอบกับในประเทศไทย แม้ว่าจะได้นำการไต่ถามข้อพิพาทมาใช้แล้วในศาลยุติธรรม แต่ในการตกลงรับข้อพิพาทในคดีแพ่ง เป็นเรื่องที่คู่ความอยู่บนพื้นฐานระหว่างเอกชนกับเอกชน ด้วยกัน คู่ความในคดีแพ่งจึงมีสถานะที่เท่าเทียมกัน มีอิสระในการตัดสินใจบนวัตถุประสงค์ส่วนตัว ของแต่ละฝ่าย การไต่ถามข้อพิพาทในคดีแพ่งเพื่อให้คู่ความเจรจาตกลงประนีประนอมยอมความกัน จึงทำได้เท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายว่าด้วยความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แต่สำหรับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนต่อ ก.พ.ค. ดังกล่าว มีเหตุแห่งการ อุทธรณ์และร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นเรื่องราวระหว่างข้าราชการพลเรือนกับหน่วยงานของรัฐ หรือ ระหว่างผู้ได้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือน เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจ ตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชา อันเป็นการกระทำทางปกครอง และเกี่ยวข้องกับผู้โยนชำระณะ ข้อพิพาทของคู่กรณีในการอุทธรณ์และร้องทุกข์ดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นข้อพิพาททางปกครอง

แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การนำกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทมาใช้ในขั้นตอน การอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. นั้นมีความสมบูรณ์ครบถ้วน กรณีดังกล่าวจึงมีประเด็น ที่สมควรต้องศึกษาเพิ่มเติม ดังนี้

(1) การเพิ่มกระบวนการไต่ถามข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ควรทำอย่างไร

จากการศึกษาพบว่า ในประเทศฝรั่งเศส การไต่ถามข้อพิพาทในคดีแพ่งถือเป็น คุลยพินิจของตุลาการโดยแท้ และไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ ส่วนการใช้ การไต่ถามข้อพิพาทในคดีปกครอง ทำได้โดยอาศัยอำนาจตาม L 211-4 แห่งประมวลกฎหมาย ว่าด้วยการยุติธรรมทางปกครอง ปรับปรุงแก้ไขโดยรัฐบัญญัติที่ 2011-1862 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2011 (Code de justice administrative)

ส่วนประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ปัจจุบันศาลปกครองแห่งเยอรมนีได้นำ การไต่ถามข้อพิพาทในศาลมาใช้ โดยไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติให้อำนาจตุลาการ ในการไต่ถามข้อพิพาทไว้เป็นการเฉพาะ แต่แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้นำ

การไกล่เกลี่ยมาใช้โดยตรง ศาลปกครองแห่งเยอรมนีก็ยังคงใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้โดยผ่าน การตีความบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ

ประเทศสหรัฐอเมริกา ในระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรมสหรัฐอเมริกา หรือ “MSPB” หน่วยงาน “MSPB” ได้มีการจัดตั้ง “การไกล่เกลี่ย อุทธรณ์” หรือ “MAP” ขึ้น เพื่อเป็นทางเลือกให้แก่คู่กรณีพิพาทว่าจะเลือกเข้าสู่โครงการดังกล่าว หรือไม่ก็ได้

ส่วนประเทศออสเตรเลีย ในระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรมออสเตรเลีย หรือ “The MPC” หน่วยงาน “The MPC” จะกำหนดให้การสนับสนุน หาก คู่กรณีจะเลือกใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการ โดยไม่มีสภาพบังคับดังเช่นการพิจารณา อุทธรณ์การเลิกจ้างพนักงานของรัฐของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งประเทศออสเตรเลีย หรือ “AIRC” ที่กำหนดว่า หลังจากที่ได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว “AIRC” จะกำหนดให้คู่กรณีต้องมายัง สำนักงานของ “AIRC” เพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ย ซึ่งหากผู้ร้องเรียนไม่มาในวันไกล่เกลี่ย เรื่องร้องเรียน นั้นจะถูกจำหน่ายออกไป และในหลักการที่ใช้นำมาสนับสนุนการใช้การระงับข้อพิพาททางเลือกของ ประเทศออสเตรเลีย (Australian Public Service Commission – Alternative dispute resolution : APSC) นั้น ยังมีข้อจำกัดในการใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท กล่าวคือ เมื่อผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้าน ทรัพยากรบุคคลได้แนะนำให้คู่กรณีพิพาทใช้วิธีการไกล่เกลี่ย ผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านทรัพยากรบุคคล ดังกล่าวจะต้องพิจารณาถึง การเข้าร่วมในการไกล่เกลี่ยว่าจะต้องเป็นไปโดยสมัครใจ คำนึงถึงว่า ข้อพิพาทบางอย่างอาจเหมาะสมกับการไกล่เกลี่ย บางอย่างอาจไม่เหมาะสมกับการไกล่เกลี่ย คำนึงถึง ความเป็นกลางและความเป็นอิสระของผู้ไกล่เกลี่ยเป็นสำคัญเพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือและ ความสำเร็จของกระบวนการในการไกล่เกลี่ยทั้งหมด และการไกล่เกลี่ยอาจจะไม่สามารถนำไปใช้ได้ กับข้อพิพาททุกประเภท

สำหรับประเทศไทย การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมีการนำมาใช้ในศาลยุติธรรมเท่านั้น และ แม้ว่าจะไม่มีการบัญญัติให้อำนาจศาลยุติธรรมทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งโดยตรงก็ตาม แต่ก็ได้มีการกำหนดโดยทางอ้อมในเรื่องของการทำความตกลงหรือการประนีประนอมยอมความ ของคู่ความ เพื่อเป็นหนทางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ ส่วนในศาลปกครอง แม้ว่าในปัจจุบัน จะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองบัญญัติให้ศาลปกครอง มีอำนาจไกล่เกลี่ยคู่กรณีให้ตกลงกัน หรือทำความตกลงประนีประนอมยอมความกัน แต่ในปัจจุบัน ศาลปกครองได้มีการปฏิบัติไปตามรูปเรื่อง เช่น การถอนคำฟ้อง หรือการจำหน่ายคดีออกจาก สารบบความ เนื่องจากวัตถุแห่งคดีหมดสิ้นไป

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114 วรรคสอง บัญญัติว่า “การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.” และมาตรา 123 วรรคสี่ บัญญัติว่า “การร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.” กรณีจึงเห็นได้ว่า ไม่มีบทบัญญัติข้อใดที่จะเปิดโอกาสให้คู่กรณีพิพาทสามารถทำความตกลงหรือประนีประนอมกัน หรือให้อ่านกฎ ก.พ.ค. ทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้เลย

ส่วนกรณีที่ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ข้อ 6 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “เพื่อให้เกิดความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นระหว่างกัน ควรจะได้ปรึกษาหารือทำความเข้าใจกัน ฉะนั้น เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามของของผู้บังคับบัญชา หากแสดงความประสงค์จะปรึกษาหารือกับผู้บังคับบัญชา ให้ผู้บังคับบัญชานั้น ให้โอกาสและรับฟัง หรือสอบถามเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวเพื่อเป็นทางแห่งการทำความเข้าใจและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชั้นต้น” วรรคสอง กำหนดว่า “ถ้าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้มีความคับข้องใจนั้น ไม่ประสงค์จะปรึกษาหารือ หรือปรึกษาหารือแล้วไม่ได้รับคำชี้แจง หรือได้รับคำชี้แจงแล้วไม่พอใจ ก็ให้ร้องทุกข์ตามกฎ ก.พ.ค. นี้” นั้น จะเห็นได้ว่า แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะเป็นการให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้มีความคับข้องใจสามารถแสดงความประสงค์ที่จะปรึกษาหารือกับผู้บังคับบัญชาได้ อันมีลักษณะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการเจรจาต่อรองกัน (Negotiation) ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา และถือเป็นวิธีระงับข้อพิพาทประเภทหนึ่งก็ตาม แต่โดยที่การปรึกษาหารือดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้เป็นเพียงทางเลือกหนึ่งของข้าราชการพลเรือนสามัญที่จะแสดงความประสงค์จะปรึกษาหารือหรือไม่ก็ได้ หรือปรึกษาหารือแล้วไม่พอใจ หรือไม่ได้รับคำชี้แจง ผู้ได้รับความเสียหายก็สามารถร้องทุกข์ได้ตามกฎ ก.พ.ค. ประกอบกับในเรื่องความสัมพันธ์ของผู้ร่วมงานระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาโดยปกติย่อมสามารถพูดคุย สอบถาม หรือชี้แจงเหตุผลในเรื่องที่คับข้องใจในเบื้องต้นได้ แต่หากผู้ใต้บังคับบัญชาต้องใช้สิทธิปรึกษาหารือตามข้อ 6 ของ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์ฯ ดังกล่าวแล้ว กรณีย่อมแสดงให้เห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ได้อยู่ในภาวะปกติที่จะพูดคุย สอบถาม หรือชี้แจงเรื่องที่คับข้องใจในเบื้องต้นได้แล้ว ดังนั้น ในทางปฏิบัติ การปรึกษาหารือดังกล่าวจึงยังไม่อาจก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการยุติข้อพิพาท หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า ไม่มีประโยชน์ต่อการระงับข้อพิพาทแต่อย่างใด

ดังนั้นในกรณีดังกล่าวจึงเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติม กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัย

เรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 โดยบัญญัติให้อำนาจแก่ ก.พ.ค. ทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนได้

(2) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ควรเริ่มต้นอย่างไร

จากการศึกษาพบว่า “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” ถือเป็นวิธีระงับข้อพิพาทประเภทหนึ่งที่มีหลักการว่า คู่กรณีพิพาทยอมมีอิสระและเสรีภาพในการตัดสินใจ และการยุติข้อพิพาทจะต้องเป็นไปตามความประสงค์ของทั้งสองฝ่ายด้วยความสมัครใจ

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ “MSPB” ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนนั้นพบว่า ไม่มีการบัญญัติกฎหมายให้อำนาจแก่ “MSPB” ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ “MSPB” ไว้แต่อย่างใด แต่หน่วยงาน “MSPB” ได้มีความพยายามที่จะนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ “MSPB” โดยได้มีการริเริ่มจัดตั้ง “การไกล่เกลี่ยการอุทธรณ์” หรือ “MAP” ขึ้น โดยมี “Mediator” หรือ ผู้ไกล่เกลี่ย เข้ามาแก้ไขข้อพิพาทดังกล่าว แทนการพิจารณาวินิจฉัยของตุลาการคดีปกครอง หรือ “AJ” เพื่อเป็นทางเลือกให้แก่คู่กรณีพิพาทว่าจะเลือกเข้าสู่โครงการดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ และวิธีการไกล่เกลี่ยการอุทธรณ์ หรือ “MAP” นี้ จะช่วยให้การแก้ไขข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีพิพาทเป็นไปอย่างสะดวกและรวดเร็วกว่าการดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาปกติของ “AJ” และวิธีการเข้าสู่การไกล่เกลี่ยการอุทธรณ์ดังกล่าว คู่กรณีพิพาทจะต้องมีการทำข้อตกลงก่อนที่จะมีการเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยการอุทธรณ์ โดยจะมีการขอให้คู่กรณีลงนามในข้อตกลงการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB “Agreement to Mediate”) ซึ่งกำหนดสิทธิ หน้าที่ของคู่กรณี รวมถึงให้ความเข้าใจเกี่ยวกับ Mediation Appeals Program (MAP) และเมื่อคู่กรณีได้ลงนามในข้อตกลงและได้รับข้อมูลที่จัดเตรียมโดยผู้ดำเนินการไกล่เกลี่ยแล้ว จึงเป็นที่แน่ใจได้ว่าคู่กรณีได้ตระหนักรู้ถึงกฎต่างๆ และผูกพันในกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น นอกจากนี้ คู่กรณีพิพาทไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดๆ จากการเข้าร่วมโครงการนี้ และมีสิทธิได้รับการพิจารณาวินิจฉัยคดีโดยลับ (confidential) ซึ่งก็พบว่าโครงการดังกล่าวได้รับความสนใจ และได้รับความนิยมจากคู่กรณีพิพาทเป็นอย่างมาก

ส่วนประเทศออสเตรเลีย ในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน ไม่ว่าจะพิจารณาโดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมออสเตรเลีย หรือ “The MPC” หรือโดยคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งประเทศออสเตรเลีย หรือ “AIRC” ต่างก็ได้กำหนดสนับสนุนให้มีการนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์

โดยในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนของ “The MPC” ได้กำหนดไว้ว่า เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว “The MPC” จะตั้งบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคล ทำหน้าที่พิจารณาข้อร้องเรียนที่เสนอมา โดยบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจะติดต่อกลับมายังผู้ร้องเรียนเพื่ออธิบายถึงขั้นตอนการพิจารณาทั้งหลาย ซึ่งหากเป็นเรื่องที่ไม่ซับซ้อน อาจพิจารณาบนพื้นฐานของเอกสารที่ได้เสนอมา และการพูดคุยอย่างไม่เป็นทางการกับผู้ร้องเรียนจนได้ข้อสรุปของเรื่องร้องเรียน และหากกรณีต้องการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอื่น การไกล่เกลี่ยอย่างไม่เป็นทางการ เพื่อให้มีข้อยุติข้อพิพาทนั้น ก็เป็นกระบวนการที่ “The MPC” จะสนับสนุนให้เลือกใช้ในการแก้ปัญหาตามที่ร้องเรียน

ส่วนกรณีพนักงานของรัฐที่ถูกเลิกจ้าง พนักงานของรัฐผู้นั้นสามารถใช้สิทธิเสนอเรื่องต่อ “AIRC” ได้ ตามกฎหมาย the Workplace Relation Act 1996 โดยในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของหน่วยงาน “AIRC” นั้น กฎหมายดังกล่าวกำหนดว่า เมื่อผู้ร้องเรียน “AIRC” จะกำหนดเวลาให้คู่กรณีมายังสำนักงานเพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ย อันเป็นกระบวนการเบื้องต้นที่หวังจะยุติเรื่องได้เร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด โดยการไกล่เกลี่ยจะมีลักษณะเป็นการประชุมลับและมีลักษณะไม่เป็นทางการโดยมีกรรมการคนหนึ่งใน “AIRC” ทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมไกล่เกลี่ย และจะไม่มีการบันทึกรายงานการประชุมเป็นลายลักษณ์อักษร เว้นแต่เป็นการบันทึกเนื้อหาที่เป็นข้อยุติตกลงกันได้ แต่หากผู้ร้องเรียนไม่มาในวันไกล่เกลี่ย เรื่องร้องเรียนนั้นจะถูกจำหน่ายออกไป ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีสภาพบังคับ แตกต่างจากกระบวนการพิจารณาของ “The MPC”

สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองฝรั่งเศสอาจเริ่มต้นจากการที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอ หรือโดยคำแนะนำของศาล เมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายให้ความยินยอม และการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนี้ก็จะทำได้ทั้งในขณะที่ก่อนฟ้องเป็นคดีเข้าสู่ศาลปกครอง และภายหลังจากที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว โดยตุลาการศาลปกครองจะทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ยเองหรือให้ผู้ไกล่เกลี่ยที่มิใช่ตุลาการทำหน้าที่ดังกล่าวก็ได้

ส่วนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีอาจเริ่มต้นจากการที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอ หรือโดยคำแนะนำของศาลเมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายยินยอม และข้อพิพาทใดจะเข้าสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับตุลาการผู้รับผิดชอบคดีนั้นเห็นควร ซึ่งทำได้ทั้งก่อนวันนั่งพิจารณาคดี ระหว่างการนั่งพิจารณาคดี และหลังการนั่งพิจารณาคดี โดยในการคัดเลือกตุลาการผู้ไกล่เกลี่ย ตุลาการผู้ไกล่เกลี่ยต้องไม่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีนั้น และโดยการคัดเลือกของคู่กรณี

ดังนั้น การที่จะนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ดังกล่าว จึงควรกำหนดให้มีลักษณะเป็นทางเลือกให้กับคู่กรณีพิพาทที่จะเลือกที่จะเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทหรือไม่ก็ได้ด้วยความสมัครใจ และควรเริ่มต้นโดยผู้อุทธรณ์และ

ร้องทุกข์ร้องขอ หรือโดยคำแนะนำของ ก.พ.ค. และคู่กรณีในการอุทธรณ์และร้องทุกข์ยินยอมเป็นหนังสือให้ทำการไกล่เกลี่ยกันได้

(3) เหตุแห่งการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนประเภทใดที่เหมาะสมกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

จากการศึกษาพบว่า ในประเทศฝรั่งเศส จากรายงานที่สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสได้เสนอไว้ในปี ค.ศ. 1993 ว่า คดีปกครองที่เหมาะสมต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเรียกค่าเสียหาย และคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎหมายผลของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองฝรั่งเศส จะมีผลเสมือนเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความ โดยคู่กรณีอาจยื่นข้อตกลงที่ได้นั้นต่อศาลและขอให้ศาลจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ หรือผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้อง หรือคู่กรณีอาจทำสัญญาประนีประนอมยอมความโดยขอให้ศาลพิพากษายกฟ้องก็ได้ ส่วนคดีปกครองที่ไม่เหมาะสมต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง คดีที่คู่กรณีประสงค์ให้ศาลวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย คดีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจดุลพินิจ คดีที่มีกฎหมายไม่เปิดช่องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจ (อำนาจผูกพันฝ่ายปกครอง) คดีที่หากใช้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจทำให้เกิดผลที่ขัดแย้งต่อกฎหมาย ข้อพิพาทที่เคยมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาแล้วก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล คดีที่มีประเด็นเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ และคดีบรรทัดฐานที่เป็นการวางบรรทัดฐานหลักกฎหมายที่สำคัญ

สำหรับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเภทคดีปกครองที่เหมาะสมกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลปกครองแห่งเยอรมนี ได้แก่ (1) ข้อพิพาทเกี่ยวกับประเภทของอำนาจที่ฝ่ายปกครองใช้ โดยเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง (2) คดีที่มีข้อเท็จจริงที่ยุ้งยากซับซ้อน เพราะการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจะใช้เพื่อหาความจริงและพบทางออกของปัญหา (3) คดีที่ต้องการกระบวนการตัดสินใจร่วมกันจากหลายๆ ฝ่ายเพื่อยุติปัญหา (4) คดีที่ต้องการผลเป็นการเรียกร้องประโยชน์หรือเงินค่าชดเชย (5) คดีที่เกี่ยวกับการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่แน่ชัด (6) คดีเกี่ยวกับดุลพินิจในการวางผังเมือง (7) คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และ (8) คดีที่คู่กรณีมีความสัมพันธ์กันมาเป็นเวลานานและต้องการรักษาความสัมพันธ์อันดีต่อกันไว้ และเมื่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประสบความสำเร็จ ผู้ฟ้องคดีอาจตกลงถอนคำฟ้อง

ในประเทศสหรัฐอเมริกา คดีที่ร้องเรียนต่อหน่วยงาน “MSPB” โดยส่วนใหญ่จะเป็นคดีที่อุทธรณ์เกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ เช่น การสั่งลดตำแหน่งหรือลดขั้นเงินเดือนโดยมิชอบหรือการสั่งไม่อนุญาตให้ลาพักผ่อนโดยมิชอบ การอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงาน “OPM” เกี่ยวกับการเกษียณอายุ การอุทธรณ์

เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของหน่วยงาน “OPM” และการอุทธรณ์เกี่ยวกับกับแนวทางปฏิบัติด้านการจ้างงานของหน่วยงาน “OPM” เช่น การกำหนดคุณสมบัติมาตรฐานของเจ้าหน้าที่ หรือวิธีทดสอบหรือการประเมินผลการทำงาน เป็นต้น และหน่วยงาน “MSPB” มิได้มีการกำหนดประเภทอุทธรณ์ใดจะสามารถเข้าสู่การไต่สวนการอุทธรณ์ได้ หรือไม่สามารถเข้าสู่การไต่สวนการอุทธรณ์ได้อย่างชัดเจน แต่ได้กำหนดเรื่องอุทธรณ์ที่ไม่อยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของหน่วยงาน “MSPB” ได้แก่ (1) เรื่องอุทธรณ์ที่เกี่ยวกับการได้สวนข้อเท็จจริงหรือวินิจฉัยข้อร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม (discrimination) เว้นแต่ กรณีที่มีคำวินิจฉัยให้ส่งอุทธรณ์ดังกล่าวมาจากหน่วยงานซึ่งรับอุทธรณ์นั้นไว้ก่อน “MSPB” มาด้วย เพราะเรื่องดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของ the Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) (2) เรื่องอุทธรณ์ที่เกี่ยวกับการไต่สวนข้อโต้แย้งจากข้อร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการจ้างงานไม่เป็นธรรม เพราะอยู่ในหน้าที่ของ The Federal Labor Relations Authority (FLRA) (3) เรื่องอุทธรณ์ที่เกี่ยวกับให้คำปรึกษาหรือแนะนำเกี่ยวกับปัญหาเรื่องการจ้างงาน การสอบคัดเลือก การบรรจุ การเกษียณอายุ หรือสิทธิประโยชน์ต่างๆ เนื่องจากเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน “Office of Personnel Management (OPM)” หรือสำนักงานจัดการด้านบริหารงานบุคคล (4) เรื่องอุทธรณ์ที่เกี่ยวกับสืบสวนสอบสวนหรือหาพยานหลักฐานกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการขัดต่อกฎระเบียบเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน เนื่องจากเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน “Office of Special Counsel (OSC)” (5) เรื่องอุทธรณ์ที่เกี่ยวกับพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่หน่วยงาน “Federal Bureau of Investigation (FBI)” หรือสำนักงานสืบสวนกลาง กรณีที่มีการอ้างว่าตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการเปิดเผยข้อมูลหรือร้องเรียนการกระทำที่ไม่ชอบของหน่วยงาน FBI ต่อรัฐบาล และ (6) เรื่องอุทธรณ์ที่เกี่ยวกับพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของพนักงานลูกจ้างขององค์กรธุรกิจเอกชน หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานระดับท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ได้มีฐานะเป็นหน่วยงานระดับสหพันธรัฐ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า เรื่องการอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่สามารถเข้าสู่การพิจารณาของหน่วยงาน “MSPB” ได้นั้น จะต้องมิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจของหน่วยงานอื่น

ส่วนประเทศออสเตรเลียก็เช่นกัน ในเรื่องที่ร้องเรียนต่อ “The MPC” ได้ จะเป็นเรื่องที่ร้องขอให้ “The MPC” พิจารณาทบทวน (review) การกระทำของหน่วยงานต้นสังกัดของตน ในกรณีที่ไม่พอใจผลการ review ตามกระบวนการภายในของหน่วยงานต้นสังกัด กรณีได้รับแจ้งจากหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัดว่า การดำเนินการที่ได้ทำไปแล้วไม่สามารถทบทวนตามกระบวนการภายในต้นสังกัดได้ และกรณีที่ต้องการให้ทบทวนคำตัดสินของหน่วยงานต้นสังกัดว่าผู้บังคับบัญชาได้ละเมิด The Code of Conduct หรือกรณีที่ต้องการทบทวนการลงโทษของผู้บังคับบัญชา

โดยหน่วยงานต้นสังกัด ฐานละเมิด The Code of Conduct และกรณีอื่นๆ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย และโดยหลักการของการระงับข้อพิพาทของ “APSC” การไกล่เกลี่ยอาจจะไม่สามารถนำไปใช้ได้กับข้อพิพาททุกประเภท อาทิเช่น (1) ข้อพิพาทที่ทำให้เกิดประเด็นด้านความประพฤติที่ร้ายแรงเพียงพอที่จะเข้าสู่การพิจารณาตามกระบวนการของหน่วยงานในการสอบสวนการกระทำที่มีขอบอันเป็นข้อพิพาทที่มีควรจะนำมาสู่การไกล่เกลี่ย ซึ่งหน่วยงานมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้เห็นว่าได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานความประพฤติที่เหมาะสมเป็นสำคัญและเปิดเผยแล้ว (2) ข้อพิพาทที่เป็นการตกลงเป็นการส่วนตัวโดยผ่านการไกล่เกลี่ย เพราะคู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะต้องรู้ดีกว่าการไกล่เกลี่ยเป็นกระบวนการที่ปลอดภัย และคู่กรณีสามารถรับฟังข้อเรียกร้องของแต่ละฝ่ายร่วมกันอย่างเคารพกันได้ การมีผลประโยชน์หรือพฤติกรรมของคู่กรณีที่เกิดเป็นข้อพิพาทอาจทำให้เห็นว่าข้อพิพาทนั้นไม่เหมาะสมที่จะใช้การระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย ซึ่งผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความเชี่ยวชาญควรทำการตรวจสอบล่วงหน้าก่อนทำการไกล่เกลี่ย (การประเมินก่อนรับ) เพื่อชี้ว่าการไกล่เกลี่ยนั้นมีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จหรือไม่ หากพิจารณาถึงค่านิยม ผลประโยชน์ และพฤติกรรมของคู่กรณีพิพาท

แม้ว่าการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทอาจจะไม่ใช่วิธีการที่เหมาะสมกับทุกกรณีข้อพิพาทในสถานที่ปฏิบัติงาน แต่ขอบเขตที่กว้างของกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกเป็นสิ่งที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ นอกจากนี้ กระบวนการดำเนินการที่เป็นทางการยังมีความจำเป็น อาทิเช่น การสอบสวนเกี่ยวกับการประทุมิชอบที่เป็นที่สงสัย ซึ่งเมื่อได้มีการสอบสวนจนถึงที่สุดแล้ว เทคนิคในการระงับข้อพิพาททางเลือกสามารถนำมาช่วยสร้างความสัมพันธ์ภายในสถานที่ปฏิบัติงานได้ แม้การเข้าร่วมกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกจะเป็นกระบวนการที่อาศัยความสมัครใจ แต่อาจมีความจำเป็นที่จะต้องจัดการกับผลกระทบด้านอารมณ์ที่เกิดขึ้นจากข้อขัดแย้งในสถานที่ทำงาน เพราะการฟื้นฟูความกลมเกลียวกันภายในสถานที่ทำงาน ความเป็นทีมงาน และการเพิ่มผลผลิตในการทำงานถือเป็นเป้าหมายที่สำคัญ

สำหรับในประเทศไทย การนำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่นำมาใช้ในศาลยุติธรรมนั้น ต้องอาศัยกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจศาลยุติธรรมทำการไกล่เกลี่ยโดยทางอ้อมในเรื่องของการทำความตกลงหรือการประนีประนอมยอมความของคู่ความเพื่อเป็นหนทางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ที่จะเปิดโอกาสให้มีการตกลงหรือประนีประนอมยอมความได้หรือไม่ และส่วนใหญ่จะเป็นคดีที่เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ ทรัพย์สิน จัดการมรดก เกี่ยวกับสัญญา เป็นต้น ส่วนคดีอาญาจะเป็นคดีที่ยอมความได้นั้น โดยเป็นเรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน กรณีจึงต้องอยู่บนพื้นฐานเท่าที่ไม่ขัดกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนผู้ใดถูกสั่งลงโทษได้แก่ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ลดเงินเดือน (4) ปลดออก และ (5) ไล่ออก หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ดังต่อไปนี้ (1) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ (3) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดขาดคุณสมบัติทั่วไปตามมาตรา 36 ก. (1) หรือ (3) หรือ มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 36 ข. (1) (3) (6) หรือ (7) (5) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ (6) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ (7) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 93 และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะสั่งลงโทษตามมาตรา 97 วรรคหนึ่ง แต่มีมลทินหรือมัวหมองในกรณีที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ และ (8) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาลซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

ส่วนตาม กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ข้อ 7 กำหนดให้ผู้มีสิทธิร้องทุกข์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือน ผู้มีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชาและเป็นกรณีที่ไม้อาจอุทธรณ์ได้ตามหมวด 9 โดยเหตุแห่งการร้องทุกข์ จากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชาซึ่งทำให้เกิดความคับข้องใจอันเป็นแห่งการร้องทุกข์นั้น ต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้ (1) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือโดยไม่สุจริต (2) เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดขึ้นเกินสมควร (3) เป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ (4) ประวิงเวลา หรือหน่วงเหนี่ยวการดำเนินการบางอย่างอันเป็นเหตุให้เสียสิทธิ หรือไม่ได้รับสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในเวลาอันสมควร และ (5) ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติอื่นใดที่ไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรมตามมาตรา 42

เมื่อได้พิจารณาเหตุแห่งการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. เปรียบเทียบกับประเภทข้อพิพาทหรือคดีปกครองที่เหมาะสมกับการไต่ถ้อยของประเทศไทยต่างๆ ดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าเนื่องจากข้อพิพาททางปกครองมีลักษณะแตกต่างไปจากข้อพิพาททางแพ่ง กล่าวคือ ข้อพิพาท

ทางปกครอง คู่ความจะมีฐานะทางกฎหมายที่ไม่เท่าเทียมกัน และการกระทำของฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้กฎหมายปกครอง และเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ อันเป็นหน้าที่ที่ฝ่ายปกครองจะต้องรักษาไว้เพื่อประชาชนโดยส่วนรวม การที่จะนำข้อพิพาททางปกครองเข้าสู่การไต่สวนเถียงข้อพิพาทนั้นนอกจากต้องอยู่บนพื้นฐานเท่าที่ไม่ขัดกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนแล้ว ยังต้องไม่ขัดกับหลักการของกฎหมายปกครองอีกด้วย ดังนั้น คดีที่เหมาะสมกับการไต่สวนเถียงข้อพิพาทส่วนใหญ่จะเป็นคดีที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ซึ่งการไต่สวนเถียงข้อพิพาทจะช่วยในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจ คดีที่มีข้อเท็จจริงที่ยุ้งยากซับซ้อน ซึ่งการไต่สวนเถียงข้อพิพาทจะใช้เพื่อค้นหาความจริงและค้นพบทางออกของข้อพิพาท คดีที่ต้องการกระบวนการตัดสินใจร่วมกันจากหลายๆ ฝ่าย เพื่อยุติปัญหา ซึ่งการไต่สวนเถียงข้อพิพาทจะมีรูปแบบที่ยืดหยุ่น คดีที่ต้องการผลเป็นการเรียกร้องประโยชน์หรือเงินค่าชดเชย ซึ่งการไต่สวนเถียงข้อพิพาทจะเอื้อต่อการเจรจา คดีที่คู่กรณีมีความสัมพันธ์กันเป็นเวลานานและต้องการรักษาความสัมพันธ์อันดีต่อกันไว้ ซึ่งตรงกับคดีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ในกรณีเหตุแห่งการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังกล่าวจึงมีหลายเหตุด้วยกัน กรณีจึงควรพิจารณาข้อเท็จจริงของข้อพิพาทเป็นเรื่องๆ ไปว่าอยู่ในลักษณะใด โดยมีข้อสังเกตว่า หากเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการขอให้ ก.พ.ค. วินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมาย หรือขอให้วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย อันจะมีผลทำให้การตกลงนั้นเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เป็นไปอย่างอื่นนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด กรณีดังกล่าวจะนำการไต่สวนเถียงข้อพิพาทมาใช้ไม่ได้ แต่สำหรับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา การไต่สวนเถียงข้อพิพาทอาจนำไปสู่ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติอื่นใดที่ทำให้เกิดความคับข้องใจของผู้ได้บังคับบัญชา ซึ่งอาจเกิดจากการรับฟังข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้อง รู้เท่าไม่ถึงการณ์ การไต่สวนเถียงข้อพิพาทจะช่วยนำไปสู่การชี้แจงข้อเท็จจริงที่ถูกต้องของทั้งสองฝ่าย การปรับความเข้าใจ ซึ่งอาจทำให้ผู้บังคับบัญชาได้มีโอกาสทบทวนแก้ไขการกระทำของตนเสียใหม่ให้ถูกต้อง และเป็นที่ยอมรับของทั้งสองฝ่ายได้ โดยกรณีดังกล่าวอาจต้องอาศัยประสบการณ์ หรือแนวทางการวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์แล้วแต่กรณีเพื่อเป็นบรรทัดฐานต่อไป

ดังนั้น จึงเห็นควรกำหนดให้นำการไต่สวนเถียงข้อพิพาทมาใช้ในขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. ได้ในทุกกรณีของเหตุแห่งการอุทธรณ์และร้องทุกข์ เว้นแต่ เหตุแห่งการอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่เป็นการขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายและขอให้วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย ทั้งนี้ ให้ ก.พ.ค. กำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ในกฎ ก.พ.ค.