

# ปัญหากฎหมายในการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

สุรศักดิ์ ศรีทองคำ\*

รองศาสตราจารย์ ดร. วีระ โลจายะ\*\*

## บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายศึกษาถึงปัญหากฎหมายในการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยมุ่งศึกษาในเรื่องปัญหาความไม่เหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมายที่ก่อให้เกิดปัญหาในด้านการประกันความเป็นความเป็นอิสระขององค์กร การกระจายอำนาจดำเนินการไปยังภูมิภาคอย่างเสมอภาค และความไม่ครอบคลุมในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายในการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศไทยได้มีการกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการโดยมีเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นเลขานุการคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ในขณะที่เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนก็เป็นหนึ่งในคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนอีกด้วย ประกอบกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมยังไม่มีหน่วยงานในภูมิภาคเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อย่างทั่วถึง รวมถึงกรณีที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคำวินิจฉัยของคณะกรรมการจริยธรรมเกี่ยวกับการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และการสั่งการให้หน่วยงานของรัฐให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งล้วนส่งผลให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายเป็นอย่างมาก

ดังนั้น ตามที่ได้มีการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาดังกล่าวแล้ว เห็นควรให้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ด้วยการบัญญัติเพิ่มเติมให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม การบรรจุแต่งตั้ง

\* นักศึกษาลัทธิสุตธรมมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

\*\* ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ข้าราชการ การบริหารสำนักงาน กำหนดตัวเลขงานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นใหม่ บัญญัติให้มีการจัดตั้งสำนักงานพิทักษ์ระบบคุณธรรมและแต่งตั้งกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์ขึ้นในภูมิภาค บัญญัติให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทที่ผ่านชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการจริยธรรมของหน่วยงานมาแล้ว และบัญญัติให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ ให้ความคุ้มครองแก่บุคคลผู้ให้ถ้อยคำที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยนำหลักการของกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ข้อแนะนำระหว่างประเทศเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลขององค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งมีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่เหมาะสมมาปรับใช้กับประเทศไทยเพื่อให้การปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

## 1. บทนำ

ผู้เขียนได้พบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ดังนี้

1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกรณีที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมยังคงไม่มีบทบัญญัติกำหนดหน่วยงานธุรการในการรับผิดชอบดำเนินการตามบทบาทภารกิจเป็นของตนเองเป็นการเฉพาะ ยังคงต้องอาศัย สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งเป็นส่วนงานหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการ และอาศัยบุคคลากรซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นผู้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นคณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการพิทักษ์พิทักษ์ระบบคุณธรรม ทั้งนี้กฎหมายยังกำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีฐานะเป็นเลขานุการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอีกด้วย ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีและแนวความคิดในการจัดระเบียบราชการบริหาร หลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แนวคิดการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หลักธรรมาภิบาล ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจ ลดการผูกขาดเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจก โดยเน้นความโปร่งใส มีส่วนร่วม และตรวจสอบได้ รวมทั้งไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายในการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ต้องการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรในการบริหารงานบุคคลด้านต่าง ๆ ออกจากกัน เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการพลเรือน

พร้อมทั้งสร้างหลักประกันความมั่นใจและภาพลักษณ์ในระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้สอดคล้องกับการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลภาครัฐอย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับที่กรณีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมยังคงไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานและกำหนดให้มีบุคลากรเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในส่วนของการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ชั้นในภูมิภาค ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องหลักฤษฎีและแนวความคิดในการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หลักความเสมอภาค หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และหลักการจัดระเบียบราชการบริหารและการบริหารงานบุคคลภาครัฐแนวใหม่ ที่ปัจจุบันมุ่งเน้นการกระจายอำนาจการตัดสินใจ และการให้ความสำคัญคุ้มครองแก่ข้าราชการในภูมิภาคให้ทั่วถึงและเท่าเทียม เพื่อให้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งตอบสนองภาระงานที่เพิ่มขึ้นกับการบริหารอัตรากำลังบุคลากรที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

1.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับที่กรณีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมในชั้นต่อจากการพิจารณาของคณะกรรมการจริยธรรมของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่งานดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งควรจะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม แต่ในกรณีดังกล่าวประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ว่าให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่ดูแลเฉพาะงานบุคคลภาครัฐเท่านั้นเป็นองค์กรผู้วินิจฉัยปัญหา ทั้งที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่เฉพาะทางอยู่แล้วนอกจากนี้ยังเป็นผู้ออกกฎ ควบคุมกำกับการบังคับใช้กฎ และมีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทอันเกิดจากการบังคับใช้กฎอันเป็นลักษณะขององค์กรกึ่งตุลาการที่การผูกขาดการใช้อำนาจไว้ยังองค์กรเดียว

ทั้งนี้ ยังอาจไม่ทำความเข้าใจต่อเรื่องที่หน่วยงานยื่นมาให้วินิจฉัยได้ อันเป็นการไม่สอดคล้องกับแนวคิดในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ต้องการให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีอำนาจหน้าที่ในเพียงการจัดการงานบุคคลภาครัฐเท่านั้น รวมทั้งในการพิจารณาอุทธรณ์ข้อพิพาทที่เกิดจากการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนอาจไม่ได้วินิจฉัยเป็นอื่นภายใน 60 วันนับแต่ได้รับเรื่องโดยให้ถือว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือจะตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหรือคำสั่ง และยังไม่เป็นไปตามหลักการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองที่มุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ โดยต้องมีการชี้แจงให้เหตุผลประกอบคำพิจารณาในการกระทำทางปกครองเสมอ และนอกจากนี้ยังเป็นการไม่สอดคล้องกับการคุ้มครองความเป็นธรรมตามระบบคุณธรรมและหลักธรรมาภิบาลในการดำเนินการกิจการภาครัฐอีกด้วย

1.4 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับที่กรณีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการสั่งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่ให้

ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ให้ข้อมูลมีความมั่นใจว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้งหรือข่มขู่คุกคามพร้อมทั้งได้รับการเยียวยาหากได้รับความเสียหายจากการแก้แค้นตอบโต้ ตามหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐ

## 2. แนวความคิดทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ

### 2.1 แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับระบบราชการ

ระบบราชการ หมายถึง องค์กรขนาดใหญ่ที่มีการจัดโครงสร้างและสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนและเป็นระบบแน่นอน(มักซ์ เวเบอร์, 2555: 2) รวมถึงมีการบริหารงานในระบบคุณธรรม(merit system)นอกจากนั้น ต้องมีลักษณะการบริหารงานโดยยึดหลักของเหตุผลในการตัดสินใจ รวมถึงมุ่งเน้นประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้กฎหมายและระเบียบที่ชัดเจนแน่นอน มีความต่อเนื่องและแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน

ในการบริหารราชการจะแบ่งองค์กรในการดำเนินการออกเป็นอีก 2 ระดับ ได้แก่ ฝ่ายการเมือง คือ คณะรัฐมนตรี ซึ่งใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และฝ่ายประจำ คือ ฝ่ายปกครอง ซึ่งใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ บังคับใช้กฎหมายและนำนโยบายของฝ่ายการเมืองไปสู่การปฏิบัติ (ชาญชัย แสงศักดิ์, 2548: 97-100)

โดยที่ฝ่ายปกครองจะอยู่ภายใต้กลไกการควบคุมกำกับให้การดำเนินการกิจเป็นไปโดยชอบจากฝ่ายบริหารโดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับรูปแบบของกิจการ และกลไกการบังคับบัญชาซึ่งเป็นระบบภายในฝ่ายปกครองที่สามารถแก้ไขสั่งการการดำเนินการต่าง ๆ ได้ทั้งในแง่ความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสม นอกจากนี้ยังมีมาตรการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองอีกทั้งระบบร้องเรียนการอุทธรณ์ภายในที่เป็นกระบวนการปลดปล่อยทุกข์เบื้องต้น และการควบคุมจากองค์กรภายนอก เช่น องค์กรตุลาการ หรือ องค์กรอิสระต่าง

วัฒนธรรมของระบบราชการไทย หมายถึง ระบบการกระทำต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดพฤติกรรมทางสังคมของผู้คนในระบบราชการ ซึ่งก็จะแตกต่างกันไปตามบริบทของสังคมในแต่ละประเทศ สำหรับในประเทศไทยนั้นด้วยภูมิหลังทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองและสังคมที่รวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางและตัวบุคคลเพียงคนเดียว มีอิทธิพลต่อวัฒนธรรมระบบราชการเป็นอย่างมาก โดยแสดงออกในรูปของแนวความคิดเรื่อง ระบบศักดินานิยม ระบบอำนาจนิยม ระบบวิถีประชา ระบบอุปถัมภ์ ระบบบารมี ที่ยังคงปรากฏอยู่ในระบบราชการปัจจุบัน

## 2.2 ประวัติความเป็นมาของข้าราชการพลเรือนและความหมายของข้าราชการพลเรือน

ข้าราชการพลเรือนถือกำเนิดอย่างเป็นทางการในรัชสมัยของพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 โดยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 เมษายน 2472 โดยได้บัญญัติให้มี ข้าราชการพลเรือน ซึ่งรับราชการในกระทรวงทบวงกรมฝ่ายพลเรือน และรวมถึงข้าราชการพลเรือนในกระทรวงกลาโหมด้วย จากนั้นในระยะหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 ก็เริ่มมีการจำแนกข้าราชการพลเรือนออกเป็นประเภทต่างๆ โดยจะมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการประเภทนั้นๆ และมืองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของตนเอง(ประวิณ ฒ นคร, 2547: 1-2)ปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จัดแบ่งข้าราชการพลเรือนออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ หมายถึง ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการประกอบกัน โดยมีการกำหนดเป็น ตำแหน่งประเภทบริหาร อำนวยการ วิชาการ และทั่วไป

2) ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ หมายถึง ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา โดยเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

## 2.3 แนวความคิดว่าด้วยระบบคุณธรรม การพิทักษ์ระบบคุณธรรม จริยธรรมข้าราชการพลเรือน และหลักธรรมาภิบาล

### 2.3.1 แนวความคิดว่าด้วยระบบคุณธรรม

ระบบคุณธรรม หมายถึง ระบบการบริหารงานบุคคลเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคลากรของหน่วยงานโดยการสร้างสิ่งจูงใจและตอบสนองความต้องการของหน่วยงาน เพื่อให้หน่วยงานได้ประโยชน์สูงสุด ประหยัด และข้าราชการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด ในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยยึดหลักความสามารถ หลักความเสมอภาค หลักความมั่นคง และหลักความมั่นคงในทางการเมือง(สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2554: 5) ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยได้นำเอาระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐด้วยแล้ว

### 2.3.2 การพิทักษ์ระบบคุณธรรม

การพิทักษ์ระบบคุณธรรม หมายถึง ระบบการควบคุมตรวจสอบการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระบบคุณธรรมตามที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นเพื่อควบคุมและดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ซึ่งส่วนในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศออสเตรเลีย จัดองค์กรดังกล่าวในรูปแบบของคณะกรรมการโดยจะมีชื่อเรียกต่างกันไป มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานเพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติให้เป็นไปในแนวเดียวกัน และตรวจสอบให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของระบบดังกล่าว สำหรับประเทศไทยก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นทำหน้าที่ดังกล่าวในรูปแบบของ

คณะกรรมการซึ่งเป็นอิสระในฝ่ายบริหาร(ประวีณ ณ นคร, 2553: 10)มีชื่อเรียกว่า “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม”

### 2.3.3 จริยธรรมข้าราชการพลเรือน

จริยธรรมข้าราชการพลเรือน คือ คุณความดีที่ข้าราชการพลเรือนควรยึดถือปฏิบัติ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและสร้างความมั่นใจให้กับประชาชน ซึ่งปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นผู้กำหนดไว้ในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และยังมีหน้าที่ควบคุมกำกับให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอย่างทั่วถึงและจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นการวางระเบียบปฏิบัติ คຸ້ມครอง เผยแพร่และส่งเสริมการปฏิบัติตาม รวมทั้ง ติความ วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอันเกิดจากการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม รวมทั้ง มีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมขึ้นเพื่อควบคุม กำกับการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมของส่วนราชการต่าง ๆ อีกด้วย ทั้งนี้ส่วนราชการต้องจัดตั้ง กลุ่มงานคຸ້ມครองจริยธรรมขึ้นในส่วนราชการโดยขึ้นตรงต่อหัวหน้าส่วนราชการโดยตรง

### 2.3.4 หลักธรรมมาภิบาล

หลักธรรมมาภิบาล หมายถึง ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศเพื่อภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนที่จะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข(บวรศักดิ์ อุวรรณโน, 2542: 18, 29)โดยมี องค์ประกอบสำคัญ คือ หลักความโปร่งใส หลักนิติธรรม หลักความรับผิดชอบ หลักคุณธรรม หลักความคุ้มค่า และหลักการมีส่วนร่วม

## 2.4 หลักทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

### 2.4.1 หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐ หมายถึง รัฐที่ใช้อำนาจปกครองโดยกฎหมายและต้องมีกฎหมายหรือ กฎเกณฑ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมายรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนและ หากมีความจำเป็นที่จะต้องรื้อถอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ต้องมีกฎหมายกำหนดขึ้นและใช้ บังคับ โดยเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่สาธารณชนและหากมีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิของ ประชาชนโดยรัฐ ประชาชนสามารถใช้นิติวิธีที่กฎหมายรับรองไว้เข้าช่วยเหลือได้

### 2.4.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักการสำคัญในการจัดระเบียบโครงสร้างของรัฐโดยจะ การแบ่งลักษณะการใช้อำนาจอธิปไตยไปยังองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจกัน ระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจ มิให้มีองค์กรใดใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเพียงองค์กรเดียว เพื่อเป็น หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกไม่ให้ถูกคุกคาม และเพื่อเป็นการสอดคล้องกับ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่เน้นการเปิดโอกาสให้บุคคลต่าง ๆ ในสังคมเข้ามามีส่วน ร่วมในการใช้อำนาจรัฐ และเพื่อเป็นการส่งเสริมให้เกิดความเชี่ยวชาญในการดำเนินภารกิจของรัฐ แต่ละด้าน (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555: 150)เพราะมีบุคคลากรในองค์กรของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบ

ดำเนินการเป็นการเฉพาะ และก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรในแง่ของภารกิจและตัวบุคคลซึ่งเรียกร้องให้อำนาจหน้าที่ของรัฐที่มีการแบ่งแยกนั้นต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเองอันมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรอื่นด้วย

#### 2.4.3 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เป็นไปตามหลักการที่รัฐรับรองสิทธิให้ปัจเจกก็ย่อมเป็นหน้าที่ของรัฐด้วยที่ต้องเอื้ออำนวยและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมิให้ถูกคุกคามหรือละเมิดทั้งจากการขัดกันระหว่างสังคมหรือรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชนในรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง หรือระหว่างเอกชนด้วยกันเอง โดยมีมาตรการทางกฎหมายและกระบวนการควบคุมตรวจสอบในการใช้อำนาจรัฐรวมทั้งการใช้สิทธิและเสรีภาพการของเอกชนเองมิให้มีการล่วงละเมิดสิทธิของผู้ใด

#### 2.4.4 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค หมายถึง หลักการที่สิทธิของพลเมืองจะได้รับการรับรองและปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกันในกระบวนการยุติธรรม การรับภาระสาธารณะ การเข้าทำงานกับภาครัฐ การเลือกตั้ง และการรับบริการสาธารณะโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม โดยมีข้อยกเว้นหลักความเสมอภาค คือ หากการเลือกปฏิบัตินั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือลดความเหลื่อมล้ำที่เป็นอยู่(เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2556: 135 - 136)

#### 2.4.5 หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง หมายถึง การควบคุมกำกับการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งการพิจารณาทบทวนเพื่อยกเลิกเพิกถอนหรือกลับแก้เสียหาย หากมีการใช้อำนาจรัฐไปในทางที่มีชอบจนก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและส่งผลเสียหายแก่ปัจเจก ซึ่งการควบคุมนั้นจะมีการควบคุมอยู่สองระบบ คือ การควบคุมภายในฝ่ายปกครอง ที่เป็นการควบคุมการกระทำทั้งด้านความเหมาะสมและความชอบด้วยกฎหมาย โดยมี ผู้บังคับบัญชา ระบบการอุทธรณ์ร้องทุกข์ และคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เป็นกลไกในการดำเนินการ ส่วนการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครอง เป็นการควบคุมตรวจสอบเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจรัฐเท่านั้น โดยมีกลไกขององค์กรตุลาการซึ่งก็คือศาลปกครองเป็นองค์กรหลัก

### 2.5 แนวคิดการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐ

รัฐดำเนินการกิจต่าง ๆ นั้นก็ล้วนเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ไม่มีผู้ใดได้ประโยชน์เป็นการส่วนตัว ดังนั้นจึงควรเป็นสำนึกร่วมของคนในสังคมที่จะต้องร่วมกันดูแลรักษามิให้ประโยชน์สาธารณะถูกละเมิดกระทบกระเทือนโดยไม่ถูกต้องด้วยประการใด ๆ

ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐจึงมีบทบาทสำคัญยิ่ง ในฐานะที่เป็นกลไกในการที่จะเปิดเผยการกระทำที่อาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะแก่รัฐ เพื่อที่รัฐจะได้ดำเนินการพิทักษ์รักษาประโยชน์สาธารณะต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบหรือไม่ถูกต้องไม่เหมาะสม การกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ จึงเป็นเหตุให้

ประชาชนในฐานะผู้ทรงสิทธิในประโยชน์สาธารณะซึ่งไว้วางใจให้รัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะ ต้องเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยการเปิดเผยข้อมูลอันเกี่ยวกับการกระทำอันมิชอบในรูปแบบต่างๆ และยังถือเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกทางหนึ่งด้วย (ศศิญา เภยวิจิตร, 2550: 13) โดยที่สิทธิในการเปิดเผยข้อมูลเป็นในการร้องเรียนและการมีส่วนร่วม อันเป็นสิทธิพื้นฐานที่รัฐจำต้องรับรองคุ้มครองให้แก่พลเมืองอีกด้วย

สำหรับคำจำกัดความของผู้ให้ข้อมูลนั้น เท่าที่ผ่านมามีผู้ให้คำจำกัดความไว้หลายกรณี ซึ่งเมื่อสรุปแล้วได้ความดังนี้

ผู้ให้ข้อมูล หมายถึง ผู้ที่อยู่ในองค์กรที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือบุคคลทั่วไปที่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย กฎเกณฑ์ แบบแผน จริยธรรมซึ่งผลของการกระทำนั้นกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ดีย่อมเป็นการสุ่มเสี่ยงที่ผู้ให้ข้อมูลจะถูกแก้แค้นตอบโต้จากผู้กระทำความผิด ผู้มีส่วนได้เสียในกรณีกระทำความผิด การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลจึงเป็นการส่งเสริมให้คนกล้าหาญที่จะเปิดเผยหรือให้ข้อมูลโดยไม่เกรงกลัวการตอบโต้หรือคุกคามอันอาจเกิดจากการเปิดเผยข้อมูล โดยในการกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลนั้นต้องคำนึงถึงความประสงค์ที่จะได้รับความคุ้มครองของผู้ให้ข้อมูล ประกอบกับรูปแบบของการตอบโต้เป็นสำคัญ

### 3. การจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขององค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ต่างประเทศ และประเทศไทย

#### 3.1 การจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขององค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ

ข้อแนะนำระหว่างประเทศอันเป็นมาตรฐานสากลในเรื่องการจัดองค์กรในการบริหารงานภาครัฐ คือ “Governance for Sustainable Human Development” ขององค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ซึ่งเนื้อหากล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลโดยได้กำหนดและนำเสนอหลักการไว้ กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

(1) พลเมืองทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเสมอกันกันภายใต้บังคับของกฎหมายและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทั้งตรงหรือผ่านองค์กรต่าง ๆ ที่เป็นสื่อกลางตามกฎหมายเพื่อเป็นตัวแทนตามเจตจำนง โดยมีส่วนร่วมดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพในการพูดและการรวมตัวและอยู่ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์มุ่งสร้างจุดร่วมและ สงวนจุดต่าง

(2) การกำหนดทิศทางในการบริหารต้องมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ภาครัฐและภาคสังคมต้องมีความคิดกว้างไกลและรอบด้านปราศจากการแทรกแซง โดยเข้าใจถึงความซับซ้อนประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมและสังคมที่ดำรงอยู่



(3) ผลการดำเนินงานของสถาบันและองค์กรในด้านต่าง ๆ ต้องตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียเป็นกลางไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายใด พร้อมทั้งคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

(4) ความพร้อมที่จะรับผิดชอบในการตัดสินใจดำเนินการ และมีความพร้อมที่จะรับการตรวจสอบจากทั้งสังคมและผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใส โดยที่พลเมืองสามารถรับรู้และเข้าถึงข่าวสารต่าง ๆ ได้อย่างเสรีและเพียงพอ

(5) พลเมืองทุกคนต้องได้รับความยุติธรรมในการบังคับใช้กฎหมายโดยเสมอภาคเท่าเทียมกันภายใต้กรอบขงสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรม ทั้งยังมีโอกาสที่จะได้รับการปรับปรุงรักษาความเป็นอยู่ที่ดี

สำหรับการปฏิบัติตามแนวทางของหลักธรรมมาภิบาลควรมีการกำหนดกลยุทธ์เพื่อดำเนินการให้ชัดเจนเนื่องจากต้องมีการดำเนินการในหลายช่วงระยะเวลาซึ่งอาจแบ่งได้เป็นช่วงระยะเฉพาะหน้า ช่วงระยะกลาง ช่วงระยะยาว นอกจากนี้ยังต้องมีการปฏิรูปร่วมกันใน 3 ภาคส่วนคือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคม โดยมุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการโดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง ซึ่งภาครัฐที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ก็เพื่อประโยชน์สาธารณะยิ่งต้องให้ความสำคัญและถือเป็นแนวทางในการดำเนินการต่าง ๆ ด้วย ซึ่งก็รวมไปถึงในกรณีของการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก็ต้องอาศัยหลักการพื้นฐานนี้ด้วยเช่นกัน

### 3.2 การจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการกล่าวถึงการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไว้ในกฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 โดยมีการกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมประกอบด้วยกรรมการจำนวน 3 คน คือ ประธาน รองประธาน และกรรมการ โดยกรรมการทั้ง 3 คน ต้องปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลามีสถานะเป็นองค์กรอิสระกึ่งตุลาการในฝ่ายบริหาร โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา มีหน่วยงานธุรการของตนเองเป็นการเฉพาะ มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงวอชิงตัน ดีซี และมีสำนักงานภาค 8 ภาค ประกอบไปด้วย Atlanta Region Office, Chicago Region Office, Washington DC Region Office, Dallas Region Office, Philadelphia Region Office, Denver Region Office, New York Region Office, San Francisco Region Office (US Merit System Protection Board, 2014: 2 - 5) โดยมีเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนกลางพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และเจ้าหน้าที่ประจำอยู่ ทั้งนี้ ประธานกรรมการมีฐานะเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหาร โดยรับผิดชอบบริหารหน่วยงานและเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน โดยมีหัวหน้าสำนักงานเป็นผู้ช่วยในการบริหารงาน โดยในด้านอำนาจหน้าที่นั้นคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมยังมี

อำนาจหน้าที่สั่งให้หน่วยงานของรัฐ ให้ความคุ้มครองผู้ให้การหรือพยานที่ถูกข่มขู่คุกคามจากเหตุที่ได้ให้การต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมด้วย

### 3.3 การจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียมีการกล่าวถึงการจัดระเบียบองค์กรและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไว้ในกฎหมาย The Public Service Act 1999 โดยประกอบด้วยกรรมการจำนวน 3 คน คือ The Public Service Commissioner, The Deputy Public Commissioner และ The Merit Protection Commissioner (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2556: 1) โดยมีได้แยกเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ส่วนในกรณีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องของค่านิยมและจริยธรรม รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาทบทวนคำตัดสินของหน่วยงานต้นสังกัดว่าเจ้าหน้าที่ละเมิดประมวลจริยธรรม หรือกรณีที่ต้องการทบทวนการลงโทษเจ้าหน้าที่โดยหน่วยงานต้นสังกัดฐานละเมิดประมวลจริยธรรม

### 3.4 การจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศสหราชอาณาจักร

ประเทศสหราชอาณาจักร มีการกล่าวถึงการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไว้ในกฎหมาย The Constitutional Reform and Governance Act 2010 โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก่อตั้งขึ้นในปี 1885 มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้ง เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามระบบคุณธรรมและตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม ซึ่งต่อมาในปี 1995 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก็ได้รับบทบาทหน้าที่ใหม่เพิ่มขึ้น คือบทบาทการเป็นผู้พิจารณาและตัดสินข้ออุทธรณ์ในคดีพิพาทที่เกี่ยวกับความถูกต้องเหมาะสมและหลักจริยธรรมในการปฏิบัติราชการตามบทบัญญัติของ The Civil Service Code ในกรณีที่ข้าราชการผู้ใดไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการทบทวนเสียยากจากภายในหน่วยงานของตน โดยที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากษัตริย์โดยคำแนะนำของ Minister of Civil Service ไม่ได้อยู่ในสถานะข้าราชการจึงมีความเป็นอิสระปลอดจากการควบคุมโดยฝ่ายบริหารและมีหน่วยธุรการเป็นของตนเอง โดยเฉพาะ(UK Civil Service Commissioners, 2013: 2)

### 3.5 การจัดระเบียบองค์กรและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทย

ประเทศไทย มีการกล่าวถึงการจัดระเบียบองค์กรและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไว้ในกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีจำนวน 7 คน มีสถานเป็นองค์อิสระในฝ่ายบริหาร (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2555: 1) มีลักษณะเป็นกรรมการประจำต้องทำงานเต็มเวลา มีเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นเลขานุการของคณะกรรมการการ โดยการได้มาซึ่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มาจากกระบวนการเลือกสรรของคณะกรรมการคัดเลือกซึ่งประกอบไปด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน โดยมีกรรมการสรรหา 3 คน ได้แก่ รองประธานศาลฎีกา กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิ และมีเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ และกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและมีสถานที่ทำการอยู่ ณ ส่วนกลางเพียงแห่งเดียว คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน รับผิดชอบดำเนินงานในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมทั้งหมด การจัดระเบียบองค์กรในลักษณะนี้นำมาซึ่งปัญหาในด้านหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กร เห็นได้จากกรณีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในกรณีโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ที่คำวินิจฉัยมีความโน้มเอียงไปในทางที่เป็นประโยชน์ของฝ่ายบริหาร โดยไม่คำนึงถึงหลักการในการพิจารณาอันเป็นสาระสำคัญ แม้ว่าลักษณะขององค์กรคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะมีได้เป็นองค์กรตุลาการแต่ก็ต้องการความเป็นอิสระพอสมควรเพราะบ่อยครั้งต้องกระทบกระทั่งกับฝ่ายการเมือง และอาจถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ความเป็นอิสระจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับองค์กรนี้เป็นอย่างยิ่ง อีกทั้งสภาพปัญหาด้านความเท่าเทียมทั่วถึงในการดำเนินงานที่มีองค์คณะวินิจฉัยเพียง 7 องค์คณะ (สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม, 2557: 207) ทั้งยังขาดองค์การในระดับภูมิภาคเพื่อกระจายการบริการให้เท่าเทียม สะดวก และสอดคล้องกับภาระงานที่เพิ่มขึ้นโดยเฉพาะในส่วนภูมิภาค แม้เมื่อพิจารณาในอีกแนวทางหนึ่งแม้จะอยู่ในต่างพื้นที่ที่อาจทำให้มาตรฐานการพิจารณาต่างกันและถูกแทรกแซงจากผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นได้ง่ายแต่นั้นก็เป็นเพียงข้อสันนิษฐานหนึ่งเท่านั้น

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มี หรือปรับปรุงนโยบาย การบริหารทรัพยากรบุคคล ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ร้องทุกข์ การพิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม การออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

สำหรับกระบวนการวิธีพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ จะตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานของการพิจารณาในรูปคณะบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเพื่อถ่วงดุลกัน หลักความเป็นกลาง และหลักรับฟังคู่ความทั้งสองฝ่าย เพื่อให้เกิดความยุติธรรมอย่างแท้จริง ซึ่งการดำเนินวิธีพิจารณาจะใช้ระบบไต่สวน มีการเปิดโอกาสให้มีการ

คัดค้านกรรมการฯ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์สามารถแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่เพียงพอแก่การพิจารณา และเมื่อได้ข้อเท็จจริงที่เพียงพอแล้วนิติกรซึ่งเป็นผู้ช่วยกรรมการเจ้าของสำนวนจะดำเนินการสรุปและเสนอไปยังองค์คณะวินิจฉัยเพื่อพิจารณา ซึ่งจะมีกรรมการเจ้าของสำนวน และนิติกรผู้แถลง และองค์คณะวินิจฉัยดำเนินการพิจารณาในระบบการถ่วงดุลสามฝ่ายเช่นเดียวการพิจารณาคดีของศาลปกครอง และในตอนท้ายยังมีการเปิดโอกาสให้ผู้กรณีสามารถมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะได้อีกด้วย

สำหรับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก็ปรากฏว่ายังไม่ครอบคลุมในกรณีคำวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาในการในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมที่กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นองค์คณะวินิจฉัย และอาจไม่พิจารณาคำวินิจฉัยที่หน่วยงานส่งมาได้อีกด้วยโดยมีเงื่อนไข 60 วันนับแต่ได้รับเรื่อง ดังกรณีปัญหาที่ข้าราชการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินที่ต้องรอเวลาในการพิจารณาการละเมิดประมวลจริยธรรมของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนทำให้การใช้สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมต้องล่าช้าออกไปโดยที่ไม่ได้พิจารณาวินิจฉัยนับแต่ที่หน่วยงานได้ยื่นผลการวินิจฉัยมายังสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในอีกแง่มุมหนึ่งจะเห็นว่า การให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยดังเดิมก็ทำได้ แต่จะเป็นการที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นกลาง การผูกขาดการใช้อำนาจ และถือเป็นการละเว้นในการไม่พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทอีกด้วย ดังนั้น หากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทจากการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมจึงไม่เป็นการสอดคล้องกับหลักทฤษฎีและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบและขอให้มีการทบทวนตรวจสอบเป็นอย่างยิ่ง

รวมทั้งในกรณีที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่มีอำนาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการ ซึ่งในปัจจุบันก็ได้มีกฎหมายและระเบียบที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้บุคคลส่งข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์ การที่จะกำหนดไม่ให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจสั่งคุ้มครองบุคคลเหล่านั้นจึงไม่สอดคล้องกับหลักการข้างต้นและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ให้ข้อมูลอย่างยิ่ง ดังกรณีปัญหาที่มีการคุกคามข่มขู่ผู้ที่มาให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

#### 4. วิเคราะห์ปัญหากฎหมายและแนวทางแก้ไขปัญหากฎหมายในการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามกฎหมายไทย

##### 4.1 ปัญหากรณีควรจัดตั้งหน่วยงานธุรการขึ้นเป็นการเฉพาะ

ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนขึ้นเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

โดยมีการจัดตั้งสำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นสังกัดในสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเพื่อรับผิดชอบดำเนินงาน ประกอบกับการกำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและผู้ทรงคุณวุฒิในสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสรรหากรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และนอกจากนี้เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนยังดำรงตำแหน่งเลขานุการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอีกด้วย ย่อมเป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ต้องการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรในการบริหารงานบุคคลด้านต่าง ๆ ออกจากกันเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและสามารถบริหารงานของหน่วยงานได้เองทั้งด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ ด้านอัตราค่าจ้าง และด้านงบประมาณ เพื่อให้ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารอันจักทำให้การคุ้มครองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในปัจจุบันปรากฏว่าการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมยังคงดำเนินการโดยหน่วยงานธุรการอันมีต้นสังกัดที่แท้จริงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดฝ่ายบริหาร การกำหนดอัตราค่าจ้างของหน่วยธุรการเองก็ยังคงต้องดำเนินการไปโดยอาศัยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นผู้ดำเนินการ และในส่วนของงบประมาณก็ได้รับการจัดสรรมาในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน นอกจากนี้ในคณะกรรมการสรรหากรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมยังประกอบด้วยตัวแทนของฝ่ายบริหารคือผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนสองคน และเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนยังดำรงตำแหน่งเลขานุการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอีกด้วย อันเป็นภาพสะท้อนที่ย้อนแย้งความเป็นอิสระภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้เป็นอย่างดี แม้ว่าสภาพขององค์กรจะเป็นองค์กรภายในฝ่ายปกครองมิใช่องค์กรตุลาการก็ตามแต่ก็เห็นได้ว่าเป็นอิสระมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่จะผดุงไว้ ซึ่งความยุติธรรมอันเป็นประโยชน์สูงสุดของกฎหมาย

#### 4.2 ปัญหากรณีควรจัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในส่วนภูมิภาค

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีสถานที่ตั้งสำนักงานเฉพาะในส่วนกลาง รวมทั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและในส่วนของคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์เพื่อดำเนินการตามบทบาทภารกิจก็มีการแต่งตั้งขึ้นเฉพาะในส่วนกลาง เห็นได้ว่าเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการจัดระบบราชการและการบริหารงานบุคคลภาครัฐแนวใหม่ที่ปัจจุบันมุ่งเน้นการกระจายอำนาจการตัดสินใจและการให้บริการอย่างทั่วถึงและเสมอภาค และยังคงต้องสอดคล้องกับระบบคุณธรรมเนื่องจากปัจจุบันข้าราชการทั่วประเทศมีความตื่นรู้ในสิทธิและเรียกร้องให้มีการคุ้มครองสิทธิของตนจากการข่มเหงหรือกลั่นแกล้งจากผู้บังคับบัญชา จึงทำให้ภาระงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ การออกกฎ

ระเบียบ เพื่อคุ้มครองระบบคุณธรรม เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนับแต่ที่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งที่สำคัญเป็นกรณีของข้าราชการในส่วนภูมิภาคเสียส่วนใหญ่ และในบางขั้นตอนมีความจำเป็นที่จะต้องเดินทางมาเพื่อดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอันมีที่ตั้งอยู่ ณ ส่วนกลางเพียงแห่งเดียวย่อมทำให้เกิดความไม่สะดวกล่าช้า และเสียเวลาดำเนินการในขั้นตอนอื่น ๆต่อไปอีกด้วย เห็นได้ว่าการจัดระเบียบองค์กรในลักษณะดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการจัดระเบียบบริหารราชการในแนวใหม่ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจ เพื่อให้เป็นไปโดยทั่วถึงและเสมอภาค มีประสิทธิภาพรวมทั้งเป็นการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการให้ตอบสนองความต้องการของข้าราชการพลเรือนที่มีอยู่ทั่วประเทศเป็นสำคัญ

แม้การจัดตั้งองค์กรขึ้นในส่วนภูมิภาคดังกล่าวอาจมีความเสี่ยงต่อการรักษามาตรฐานในการพิจารณาที่อาจมีความแตกต่างหลากหลายกันไปในแต่ละท้องถิ่นตามบุคคลคลกร อีกทั้งในกรณีของการคุกคามจากผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นที่มีส่วนร่วมในการกระทำผิดกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่บ้างก็ตาม แต่ก็ถือว่าคุ้มค่ากับการกระจายความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรมไปสู่ทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

#### 4.3 ปัญหากรณีควรกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มิได้บัญญัติให้กรณีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม ในขั้นตอนจากการพิจารณาของคณะกรรมการจริยธรรมของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่ลักษณะงานดังกล่าวมีความเกี่ยวเนื่องกับการคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งควรจะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม แต่ในกรณีดังกล่าวประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่ดูแลเฉพาะงานบุคคลภาครัฐเท่านั้นเป็นองค์กรผู้วินิจฉัยปัญหา ทั้งที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่เฉพาะทางอยู่แล้ว นอกจากนี้ยังเป็นผู้ออกกฎ ควบคุมกำกับ การบังคับใช้กฎ และยังมีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทอันเกิดจากการบังคับใช้กฎอีกด้วย จึงเป็นลักษณะขององค์กรกึ่งตุลาการที่ผูกขาดการใช้อำนาจไว้ยังองค์กรเดียว ย่อมเป็นการไม่สอดคล้องกับแนวคิดในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนต้องการให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการงานบุคคลภาครัฐเพียงประการเดียว

สำหรับในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนยังอาจไม่ได้วินิจฉัยเป็นอื่น หรือไม่ให้ความสนใจต่อเรื่องที่ยื่นมาภายใน 60 วันนับแต่ได้รับเรื่อง และให้ถือว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด ยังไม่เป็นที่ไปตามหลักการควบคุมตรวจสอบและทบทวนภายในฝ่ายปกครองที่ต้องมีการให้เหตุผลประกอบคำพิจารณาเสมอ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือจะได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองให้ได้รับการเยียวยาในเบื้องต้นก่อน และย่อมเป็นการล่าช้า

โดยไม่มีเหตุอันควรซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องกับการคุ้มครองความเป็นธรรมตามระบบคุณธรรม และหลักธรรมาภิบาลในการดำเนินภารกิจภาครัฐ ทั้งยังก่อให้เกิดความล่าช้าแก่ผู้เสียหายจากการ บังคับใช้ประมวลจริยธรรมหากมีความต้องการดำเนินการในขั้นตอนอื่น ๆ ตามกฎหมายเพื่อ คุ้มครองสิทธิหรือเยียวยาความเสียหายต่อไปอีกด้วย

ดังนั้นการกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจในกรณีนี้ด้วยย่อม เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ทั้งยังเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการที่ได้รับ ผลกระทบจากการวินิจฉัยหรือไม่วินิจฉัยประเด็นปัญหาข้อพิพาทที่เกิดในหน่วยงานราชการได้ ดีกว่าเดิมที่กำหนดให้คณะกรรมการจริยธรรม และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็น ฝ่ายอำนวยการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย

อย่างไรก็ดีในกรณีดังกล่าวย่อมมีทั้งฝ่ายที่ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์จาก คำวินิจฉัย โดยส่วนใหญ่ฝ่ายผู้เสียประโยชน์มักดำเนินการตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด ต่อไป แต่ฝ่ายที่ได้ประโยชน์มักจะนิ่งเฉยและถือปฏิบัติตาม

**4.4 ปัญหากรณีควรกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจหน้าที่สั่ง การให้หน่วยงานของรัฐให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงาน**

สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มิได้บัญญัติให้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งให้หน่วยงานของรัฐให้ความคุ้มครอง แก่ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อเป็น หลักประกันให้กับผู้ให้ข้อมูลมีความมั่นใจว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้งหรือข่มขู่คุกคามพร้อมทั้งได้รับ การเยียวยาหากได้รับความเสียหาย แม้ปัจจุบันก็มีกฎ ก.พ.ว่าด้วยการคุ้มครองพยานออกมา บังคับใช้แล้วก็ตามแต่ความคุ้มครองในกรณีดังกล่าวก็คุ้มครองเฉพาะในกรณีที่พยานเป็น ข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น อีกทั้งรูปแบบการให้ความคุ้มครองก็ยังไม่ครอบคลุมถึงกรณีการ คุ้มครองชีวิตและความปลอดภัยในทรัพย์สินด้วยแต่อย่างใด ประกอบกับในปัจจุบันได้มีกฎหมาย และระเบียบที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้บุคคลส่งข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานมาเพื่อประกอบการ พิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์อีกด้วย การที่จะกำหนดไม่ให้คณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจสั่งคุ้มครองบุคคลเหล่านั้นจึงไม่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและหลักการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐอีกด้วย

## 5. ข้อเสนอแนะ

จากปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับแนวความคิด ทฤษฎีและเป็นไปตามแนวทางของข้อเสนอแนะระหว่างประเทศเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลของ

องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และ ประเทศอังกฤษ ดังนี้

**5.1 แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องของหน่วยงานธุรการ บุคลากรในการดำเนินงาน ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และในส่วนของคณะกรรมการสรรหา**

โดยยกเลิกของเดิมตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 13(1) มาตรา 24 วรรคท้าย และมาตรา 26 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและเป็นไปตามแนวทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสหราชอาณาจักร ดังที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งนี้ ขอเสนอแนะโดยการแก้ไขเพิ่มเติมโดยให้มีการจัดตั้งหน่วยงานธุรการพร้อมทั้งบรรจุแต่งตั้งข้าราชการใหม่ในสังกัดเป็นการเฉพาะประกอบกับกำหนดคณะกรรมการสรรหากรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นใหม่ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

“มาตรา 24/1 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ก.พ.ค.” โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและบริหารราชการการของสำนักงาน ก.พ.ค. ขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ทั้งนี้ให้เลขาธิการคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นเลขานุการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยอนุโลม”

“มาตรา 26/1 ให้วุฒิสภำทำหน้าที่คณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยคณะกรรมการคัดเลือกมีหน้าที่คัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 25 จำนวน เจ็ดคน

ให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกประชุมเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ ก.พ.ค. แล้วให้ประธานวุฒิสภำนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงโปรดเกล้าแต่งตั้ง

หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการคัดเลือกกำหนด”

**5.2 แก้ไขเพิ่มเติมให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานธุรการรวมทั้งบุคลากร เพื่อดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์ตามอำนาจหน้าที่ให้ครอบคลุมไปถึงในส่วน ภูมิภาค**

ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความครอบคลุมและสร้างความเท่าเทียมกันและอำนวยความสะดวก และภาระงานในส่วนภูมิภาคที่เพิ่มขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะระหว่างประเทศเกี่ยวกับ หลักธรรมาภิบาลตาม “Governance for Sustainable Human Development” ขององค์การพัฒนา แห่งสหประชาชาติและเป็นไปตามแนวทางของกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา จึงขอเสนอแนะ



โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงาน ก.พ.ค.รวมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

“มาตรา 24/2 การจัดตั้งและการกำหนดเขตอำนาจของสำนักงาน ก.พ.ค. ในภูมิภาค ให้กระทำโดยประกาศกำหนดของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยคำนึงถึงปริมาณคดี และการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ก.พ.ค. โดยกำหนดให้สำนักงาน ก.พ.ค. มีเขตอำนาจครอบคลุมเขตการปกครองหลายจังหวัดก็ได้

ให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์ ไปประจำ ณ สำนักงานภูมิภาค เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยให้มีหัวหน้าสำนักงาน ก.พ.ค. ในภูมิภาคเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและบริหารราชการการของสำนักงาน ก.พ.ค. ขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ประธานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอาจพิจารณามอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษรให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมคนใด ควบคุมกำกับสำนักงาน ก.พ.ค. ในภูมิภาค แทนตนก็ได้”

5.3 แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อพิพาทอันเกิดจากการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมในชั้นต่อจากการพิจารณาของคณะกรรมการจริยธรรมของหน่วยงานต่าง ๆ

เพื่อควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและสร้างหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ พร้อมทั้งก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งสอดคล้องกับข้อแนะนำระหว่างประเทศอันเป็นมาตรฐานสากลเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลตาม “Governance for Sustainable Human Development” ขององค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ และเป็นไปตามแนวทางกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย และประเทศสหราชอาณาจักร โดยขอเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

“มาตรา 31 ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114

(3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123

(4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126

(5) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

(6) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

(7) พิจารณาวินิจฉัยข้อชี้ขาดปัญหาอันเกิดจากการใช้บังคับประมวลจริยธรรม”

ทั้งนี้ เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ในหมวด 3 กลไก และระบบการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม ส่วนที่ 1 องค์กรคุ้มครองจริยธรรม ข้อ 13(9) โดย ยกเลิกอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในการตีความและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาจากการ บังคับใช้ประมวลจริยธรรมประกอบกับแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรม ตามข้อ 15 เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 31 ด้วย ดังนี้

“ข้อ 15 คณะกรรมการจริยธรรมมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้”

(1) ควบคุม กำกับ ส่งเสริมและให้คำแนะนำการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมในส่วน ราชการ

(2) สอดส่องให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมในส่วนราชการ.....

(3) พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอันเกิดจากการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมในส่วน ราชการเมื่อได้วินิจฉัยแล้วให้ส่งคำวินิจฉัยให้ ก.พ.ค. วินิจฉัยโดยพลัน

(4) ส่งเรื่องให้ ก.พ.พิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่เห็นว่าเรื่องนั้นเป็นเรื่องสำคัญ.....

(5) .....

“ ”

(9) ดำเนินการอื่นตามประมวลจริยธรรมนี้ หรือตามที่ ก.พ. มอบหมาย

**5.4 แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบ คุณธรรมในการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการ**

โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งให้หน่วยงานรัฐให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็น ประโยชน์ต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อ เป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้ให้ข้อมูลว่าจะได้รับการคุ้มครองหากถูกข่มขู่คุกคามและได้รับ การเยียวยาหากได้รับความเสียหายตามหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และการให้ความคุ้มครอง ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการเช่นกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาโดยขอ เสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และฉบับแก้ไข เพิ่มเติมดังนี้

“มาตรา 31 ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือ องค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากร บุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114

(3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123

- (4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126
- (5) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้
- (6) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนดเพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
- (7) พิจารณาวินิจฉัยข้อชี้ขาดปัญหาอันเกิดจากการใช้บังคับประมวลจริยธรรมของคณะกรรมการจริยธรรมประจำหน่วยงาน
- (8) พิจารณาและสั่งการให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ ให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่”
- หากได้มีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติตามที่ได้มีการศึกษาวิเคราะห์ตามหลักทฤษฎี แนวความคิด และแนวทางตามกฎหมายของต่างประเทศ ตามที่เสนอแนะมาแล้ว ผู้เขียนวิทยานิพนธ์เห็นว่าจะสามารถแก้ไขสภาพปัญหาในการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของไทยมีความเป็นอิสระ และมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุม เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระอันจักส่งผลต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองสิทธิและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในระบบราชการอย่างเสมอภาคต่อไป

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). *หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2552). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโน. (2542). *การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ประวีณ ฦ นคร. (2547). *บันทึกประวัติข้าราชการพลเรือน และ ก.พ.* กรุงเทพฯ: ประชาชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม. (2557). *6 ปี ก.พ.ค. ก่อร่างสร้างฐาน*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.ค.
- ศศิณา เงยวิจิตร. (2550). *การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประวีณ ฦ นคร. (2553). *เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา เรื่อง การพิทักษ์ระบบคุณธรรมในราชการพลเรือน*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.ค.

คาร์ล เอมีล มักซิมิเลียน. (2555). “มักซ์” เวเบอร์. สืบค้น 10 กันยายน 2556, จาก [http://www.file.saim2web.com/cmmba/max\\_weber.pdf](http://www.file.saim2web.com/cmmba/max_weber.pdf)

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2555). การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศไทย. สืบค้น 24 กันยายน 2556, จาก <http://www.ocsc.go.th>.

\_\_\_\_\_. (2555). คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลีย. สืบค้น 24 กันยายน 2556, จาก <http://www.ocsc.go.th>.

\_\_\_\_\_. (2555). สาระเกี่ยวกับ ก.พ.ค. สืบค้นเมื่อ 25 กรกฎาคม 2557, จาก <http://www.ocsc.go.th>.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

### ภาษาต่างประเทศ

Constitutional Reform and Governance Act 2010.

Governance for Sustainable Human Development.

Public Service Act 1999.

UK Civil service commissioners (2013). *About Us The Civil Service Commission*. Retrieved August 21, 2014, from [www.Civilservicecommissioners.org](http://www.Civilservicecommissioners.org).

United State Code title 5.

US Merit System Protection Board (2014). *About MSPB*. Retrieved August 18, 2014, from [www.mspb.gov](http://www.mspb.gov).