

# ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์ คุณธรรมของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กิตติศักดิ์ รัมมะณะกำจจะ \*

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี\*\*

## บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักการ แนวความคิด ทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรม อันได้แก่ แนวความคิดเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรม แนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ แนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรทางปกครองและการควบคุมฝ่ายปกครอง แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และหลักความเป็นกลาง ตลอดจนเพื่อการศึกษา ระบบพิทักษ์คุณธรรมในต่างประเทศและประเทศไทย โดยเฉพาะการศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ตลอดจนเพื่อศึกษาถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ยั่งยืนตลอดไป

จากการศึกษาพบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้แก่ ประการที่หนึ่งปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและความเชี่ยวชาญในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประการที่สอง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ประกอบด้วยปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและความเชี่ยวชาญในระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และประการที่สาม ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการร้องทุกข์ของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวได้ส่งผลเสียต่อการกำหนดนโยบายและทิศทางการบริหารงาน

\* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มสาขาวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยศรีปทุม

\*\* ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

บุคคลและการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และยังส่งผลต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เนื่องจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมเป็นการเฉพาะ อีกทั้งกระบวนการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้อุทธรณ์และผู้ร้องทุกข์ เนื่องจากการใช้อำนาจที่มีความทับซ้อนและมีส่วนได้เสีย จึงทำให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิเสรีภาพของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงาน และยังส่งผลต่อประสิทธิภาพประสิทธิผลตลอดจนภาพลักษณ์ขององค์กร

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยควรนำหลักการและแนวความคิดของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ซึ่งได้มีการจัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลและองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านโดยทำหน้าที่แยกเป็นอิสระต่อกัน และควรนำหลักการทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งหากประเทศไทยนำหลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลและองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา รวมถึงการนำหลักการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ในกรณีที่ผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ของสถาบันพระปกเกล้ามาปรับใช้ จะทำให้ประเทศไทยสามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การปฏิบัติภารกิจขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และสิทธิเสรีภาพของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง

## 1. บทนำ

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและความเชี่ยวชาญในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐได้มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน และภาครัฐได้มีการปรับปรุงระบบราชการอย่างต่อเนื่อง เพื่อความรวดเร็วและคล่องตัวในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน อันเป็นการปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ขององค์กรภาครัฐนั้น ๆ ตามแนวนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น จึงได้กำหนดให้องค์กรของรัฐแต่ละองค์กรมีหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ในด้านการบริหารงานบุคคลของตนเอง ในปัจจุบันคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ถือเป็นองค์กรของรัฐองค์กรหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และมีฐานะเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งใช้อำนาจบริหารงานบุคคล โดยการนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาใช้บังคับ

จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดให้ กสม. ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล ถือเป็น การจัดตั้งคณะกรรมการหรือใช้ระบบคณะกรรมการเพื่อใช้อำนาจทางปกครองหรือปฏิบัติภารกิจ

เรื่องใดโดยเฉพาะ ซึ่งในการจัดตั้งคณะกรรมการทางปกครองต้องประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย และต้องกำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการที่ต้องมีความรู้ความสามารถสูงหรือมีความเชี่ยวชาญเฉพาะกับภารกิจนั้น ดังนั้น การกำหนดให้ กสม. เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล โดยที่ กสม. มิได้มีความเชี่ยวชาญ จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจ และไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จึงส่งผลต่อการบริหารงานบุคคลในภาคปฏิบัติ เพราะจะทำให้การกำหนดนโยบายหรือแนวทางในการบริหารงานขององค์กรตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ อันทำให้กระทบต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการและลูกจ้างในองค์กร ซึ่งไม่สามารถปฏิบัติงานหรือกำหนดนโยบายหรือแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องต้องกันได้ ตลอดจนยังเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ในการจัดตั้ง กสม. ที่ต้องการให้ กสม. เป็นผู้เชี่ยวชาญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและความเชี่ยวชาญในระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติงานภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือแนวปฏิบัติโดยเคร่งครัด และเนื่องจากภายใต้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ถือเป็นการกระทำการแทนรัฐ เจ้าหน้าที่จึงต้องได้รับการรับรองคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพ จะไม่ถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการลงโทษโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสม ดังนั้น รัฐจึงสร้างระบบพิทักษ์คุณธรรมขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยองค์กรของรัฐแต่ละองค์กรได้กำหนดให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นในองค์กร

จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดให้ กสม. มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการลงโทษทางวินัย การพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ ตลอดจนการดูแลและพิทักษ์ระบบคุณธรรม ถือเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการหรือใช้ระบบคณะกรรมการในการใช้อำนาจทางปกครองหรือปฏิบัติภารกิจเรื่องใดเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ในการแต่งตั้งองค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการทางปกครองนั้น จะต้องประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย และต้องกำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการที่ต้องมีความรู้ความสามารถสูงหรือมีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะกับภารกิจนั้น ดังนั้น การกำหนดให้ กสม. ทำหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงาน โดยที่ กสม. มิได้มีความเชี่ยวชาญ จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจ ส่งผลต่อระบบคุณธรรมและการบริหารงานบุคคลในภาคปฏิบัติขององค์กร และเป็นการกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงาน ตลอดจนไม่สามารถสร้างหลักประกันและความเชื่อมั่นในการปฏิบัติราชการแก่ข้าราชการและลูกจ้างในองค์กร อีกทั้งยังเป็นการ

ขัดต่อเจตนารมณ์ในการจัดตั้ง กสม. ที่ต้องการให้เป็นผู้เชี่ยวชาญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเป็นการไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการด้านอื่น ๆ

2.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ในปัจจุบันถือได้ว่า กระบวนการอุทธรณ์ เป็นช่องทางหรือทางเลือกหนึ่งในการแสวงหาความยุติธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการใช้สิทธิขอให้องค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยได้ ยกเรื่องของตนขึ้นพิจารณาวินิจฉัยในทางที่เป็นคุณแก่ตน และองค์การพิจารณาอุทธรณ์ ถือเป็นองค์กรพิจารณาทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการทบทวนการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งในปัจจุบันคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้จัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงาน ซึ่งเรียกว่า อ.ก.ส. โดยมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงาน ซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลากหลาย อาทิ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 2 คน ได้แก่ เลขาธิการและผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดองค์ประกอบของ อ.ก.ส. ให้มีเลขาธิการทำหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ แต่เมื่อได้พิจารณาอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการ ซึ่งถือเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งบรรจุแต่งตั้งและการสั่งลงโทษทางวินัย ดังนั้น การทำหน้าที่ของเลขาธิการในฐานะ อ.ก.ส. จึงเป็นการทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์คำสั่งของตนเองที่ได้สั่งลงโทษทางวินัย ถือว่าเป็นผู้มีส่วน ได้เสียในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่มีความทับซ้อน ส่งผลให้การกระทำดังกล่าวไม่สอดคล้องกับเนื้อหาของหลักความเป็นกลาง ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้อุทธรณ์ อีกทั้งยังเป็นการกระทำที่เป็นการขัดกับเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กรเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงาน

นอกจากนี้ การที่กฎหมายกำหนดองค์ประกอบ อ.ก.ส. มีกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 2 คน ได้รับการคัดเลือกเข้ามาทำหน้าที่ประธาน และรองประธาน อ.ก.ส. ในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ในฐานะ อ.ก.ส. และเมื่อ อ.ก.ส. ได้ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้นแล้ว จะต้องรายงานให้ กสม. เพื่อทราบ หาก กสม. มีข้อเสนอแนะหรือข้อควรปรับปรุงประการใด อ.ก.ส. จะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงตามความเห็นดังกล่าวของ กสม. จึงเห็นได้ว่า การที่กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เข้ามาทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ในฐานะ อ.ก.ส. เมื่อต้องมาทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบในฐานะ กสม. ในสำนวนพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ตนได้พิจารณาวินิจฉัยมาแล้ว ดังนั้น การทำหน้าที่ดังกล่าวย่อมไม่อาจคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อุทธรณ์ เนื่องจากเป็นการกระทำในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย อันเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้อง

กับเนื้อหาของหลักความเป็นกลาง ส่งผลทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้อุทธรณ์ อีกทั้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทั้งสองคนที่ได้เข้ามาทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยไว้ในฐานะ อ.ก.ส. นั้น อาจส่งผลต่อการพิจารณาวินิจฉัยในขั้นตอนสุดท้ายในฐานะ กสม. ได้

3. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการร้องทุกข์ของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ในปัจจุบัน กระบวนการร้องทุกข์ ถือเป็นกระบวนการที่เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาและผู้บังคับบัญชา ได้ทำการปรึกษาหารือทำความเข้าใจกันในเรื่องของการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา ดังนั้น การที่กฎหมายได้กำหนดให้เลขาธิการในฐานะผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ในเรื่องที่เลขาธิการเป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ เมื่อเลขาธิการเข้ามาเป็นองค์ประกอบใน อ.ก.ส. การทำหน้าที่ของเลขาธิการในฐานะ อ.ก.ส. จึงเป็นการทำหน้าที่โดยเป็นผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่ตนเองเป็นคู่กรณี

จะเห็นได้ว่า การร้องทุกข์เป็นกระบวนการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ทำให้ผู้บังคับบัญชาสามารถทราบถึงความคับข้องใจของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งเกิดจากการปฏิบัติงานของตนได้เป็นอย่างดี อันเป็นกระบวนการที่ช่วยลดปัญหาความขัดแย้งในองค์กร และช่วยลดการนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาล การที่เลขาธิการทำหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง จึงเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับเนื้อหาของหลักความเป็นกลาง อีกทั้งยังเป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ อ.ก.ส. ในฐานะองค์กรพิทักษ์คุณธรรมทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือสิทธิประโยชน์ของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงาน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจเกินขอบเขตของกฎหมายหรือใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบหรือไม่เหมาะสม ซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองภายในหน่วยงานของรัฐ อันถือได้ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ข้าราชการพึงมีเช่นเดียวกันกับประชาชนทั่วไปในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่รัฐได้จัดให้

2. หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรทางปกครองและหลักความเป็นกลาง

2.1 หลักการจัดตั้งองค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ

ในการจัดตั้งองค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ มีข้อดีที่ทำให้ได้ข้อยุติที่ดีกว่า เพราะการร่วมกันวิเคราะห์จากความคิดของบุคคลหลากหลายคน ทำให้ป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของคน ๆ เดียวได้ สามารถประสานประโยชน์ในความขัดแย้งได้ ทำให้เกิดความกระจ่างในการประสานงาน และสามารถรวมอำนาจที่ต่างกันจากคนละขั้วได้ การจัดตั้งคณะกรรมการมีลักษณะแตกต่างกันตามภารกิจในงานต่าง ๆ คณะกรรมการในองค์กรทางปกครอง จึงอาจมีการแต่งตั้งและวิธีดำเนินงานหลายรูปแบบ กรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ใช้อำนาจทางปกครอง

จะต้องมีลักษณะเฉพาะบางประการ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อาทิ กรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ในการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาทางปกครอง โดยมากจะแต่งตั้งจากผู้เป็นข้าราชการในตำแหน่งต่าง ๆ ตามความรู้ความสามารถในการที่รับผิดชอบในกรณีที่ต้องการความโปร่งใสหรือต้องการส่วนร่วมจากภาคเอกชน ก็อาจแต่งตั้งบุคคลจากภาคเอกชนเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการก็ได้ และในบางกรณีต้องการบุคคลที่มีความรู้ความสามารถสูงในด้านใดโดยเฉพาะ ก็จะกำหนดให้มีกรรมการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิก็ได้ โดยไม่ต้องเลือกว่าบุคคลดังกล่าวจะมาจากภาครัฐหรือภาคเอกชน หรือวาระการดำรงตำแหน่ง ในกรณีที่เป็นองค์การทางปกครองที่เน้นความเป็นอิสระ จึงต้องกำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่ง เพื่อเป็นการหมุนเวียนผลัดเปลี่ยนกัน หรือการกำหนดให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ หากมีกรณีที่ไม่เหมาะสมเกิดขึ้น

## 2.2 หลักความเป็นกลาง

หลักความเป็นกลาง ถือเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นการให้หลักประกันความเสมอภาคของการใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกันโดยศาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติหลักการสำคัญเพื่อให้ฝ่ายปกครองยึดถือเป็นแนวทางโดยกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องถือหลักความเป็นกลางในกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง อันส่งผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยศาลมีอาจก้าวล่วงไปตรวจสอบความเหมาะสมได้ หลักความเป็นกลาง ถือเป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานของความยุติธรรมสำหรับคู่กรณีพิพาท ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีหรือข้อพิพาทที่จะต้องพึงถือปฏิบัติ เนื่องจากหากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้พิจารณาหรือวินิจฉัยคดีหรือ ข้อพิพาท มีส่วนรู้ เกี่ยวข้อง หรือมีประโยชน์ได้เสียไม่ว่าทางใด หรือมีเหตุโกรธเคืองกันมาก่อนกับคู่กรณี ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือมีความสัมพันธ์ทางส่วนตัวโดยเป็นญาติพี่น้องหรือเพื่อน หรือแม้กระทั่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่เคยวินิจฉัยประเด็นที่วินิจฉัยมาแล้ว หรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือร้องเรียนในประเด็นที่จะวินิจฉัย โอกาสที่ทำให้การพิจารณาวินิจฉัยคดีหรือข้อพิพาทด้วยความไม่เป็นกลางย่อมเกิดขึ้นสูง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีหรือข้อพิพาทหรือพิจารณาทางปกครอง มีเหตุที่จะทำให้เกิดความไม่เป็นกลาง ผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

## 3. กฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรม

### 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในอดีต ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อันประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกหกคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือ

ประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย ทั้งนี้ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น มีอำนาจหน้าที่หลักในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กรณีการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่าทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย การฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควร เพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม เป็นต้น

## 2) พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ให้ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา บรรดาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และให้ประธานกรรมการเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการและการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภาและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคนหนึ่ง ให้รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นตรงต่อประธานกรรมการและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยให้มีรองเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการด้วยก็ได้

## 3) ประกาศคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

โดยที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในฐานะองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 แต่งตั้งคณะกรรมการข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (อ.ก.ส.) ด้านระบบงาน อัตรากำลัง การเสริมสร้างวินัย และการบริหารงานบุคคล โดยให้คณะกรรมการดังกล่าว

มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ การจัดโครงสร้าง การจัดระบบงาน การกำหนดสายงาน การกำหนดตำแหน่ง และมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง การกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง และการสร้างทาง ก้าวหน้าของตำแหน่งในสายงานต่าง ๆ การปรับปรุงโครงสร้าง ระบบงาน และอัตรากำลังของ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ การสรรหาบุคคล การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อน ตำแหน่ง การประเมินบุคคลในสายงานต่าง ๆ การเสริมสร้างวินัย และการพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณ การพัฒนาและส่งเสริมสมรรถภาพข้าราชการ การพิจารณากำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานใด ๆ ตามที่ อ.ก.ส. มอบหมาย และการดำเนินการอื่นตามที่ ก.ส. มอบหมาย

นอกจากนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในฐานะองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (อ.ก.ส.) ด้าน ระบบงาน อัตรากำลัง การเสริมสร้างวินัย และการบริหารงานบุคคลโดยให้คณะกรรมการดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ ดำเนินการเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย กฎ ก.ส. ข้อบังคับ ประกาศ และ ระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งการให้ความเห็น การตีความและการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย ในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามกฎหมายว่า ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา และ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา ที่ใช้บังคับกับสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ ดูแลและพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามหลักความรู้ ความสามารถ หลักความเสมอภาคในโอกาส และหลักธรรมาภิบาล การพิจารณาวินิจฉัยเรื่อง อุทธรณ์ หรือการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องทุกข์และคุ้มครองระบบคุณธรรม การแต่งตั้ง คณะทำงานเพื่อปฏิบัติงานใด ๆ ตามที่ อ.ก.ส. มอบหมาย และการดำเนินการอื่นตามที่ ก.ส. มอบหมาย

สำหรับกระบวนการร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่สถาบันพระปกเกล้า นั้น ตามระเบียบสถาบัน พระปกเกล้าว่าด้วยการร้องทุกข์ พ.ศ. 2544 ได้กำหนดไว้กรณีของการประชุมพิจารณาวินิจฉัย เรื่องร้องทุกข์ในกรณีที่เป็นการร้องทุกข์เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของเลขาธิการนั้น ห้ามมิให้ เลขาธิการอยู่ในที่ประชุม เว้นแต่คณะกรรมการให้อยู่ในที่ประชุมเพื่อชี้แจงหรือตอบข้อซักถาม

#### **4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของ ข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**

จากการศึกษาโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พบว่า มีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและความเชี่ยวชาญในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ



และลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการร้องทุกข์ของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

#### 4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและความเชี่ยวชาญในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ระบบการบริหารงานบุคคล ถือว่าคนเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญที่สุดในบรรดาทรัพยากรต่างๆ นอกจากต้องมีคนที่มีคุณภาพเข้ามาทำงานในองค์กรแล้ว การกำหนดโครงสร้างและการวางนโยบายในการบริหารบุคคล ถือเป็นองค์ประกอบและกลไกสำคัญในความสำเร็จขององค์กร ซึ่งต้องกระทำโดยองค์กรหรือผู้ใช้อำนาจที่จะต้องมีความรู้มีความเชี่ยวชาญ และความเข้าใจอย่างลึกซึ้งถึงหลักการของการบริหารงานบุคคล การกำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบเหล่านี้ไว้ในกฎหมาย จึงเป็นกลไกสำคัญที่สามารถทำให้การบริหารงานบุคคล ในองค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประสิทธิผลแก่องค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างการบริหารงานบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งมีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงาน ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในขณะที่เดียวกันคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ยังมีอำนาจหน้าที่หลักตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะโดยมิได้มีความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานบุคคล

จากการศึกษา พบว่า การที่กฎหมายกำหนดให้ กสม. ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล ถือเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการหรือใช้ระบบคณะกรรมการเพื่อใช้อำนาจทางปกครองหรือปฏิบัติการกิจเรื่องใดโดยเฉพาะ ซึ่งในการจัดตั้งคณะกรรมการทางปกครองนั้นจะต้องประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย และต้องกำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการที่ต้องมีความรู้ความสามารถสูงหรือมีความเชี่ยวชาญเฉพาะกับภารกิจนั้น ดังนั้น การกำหนดให้ กสม. เป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล โดยที่ กสม. มิได้มีความเชี่ยวชาญ จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจ และไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จึงส่งผลต่อการบริหารงานบุคคลในภาคปฏิบัติในสำนักงาน เพราะจะทำให้การกำหนดนโยบายหรือแนวทางในการบริหารงานขององค์กรตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ อันทำให้กระทบต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานซึ่งไม่สามารถปฏิบัติงานหรือกำหนดนโยบายหรือแนวทางในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องต้องกันได้ตลอดจนยังเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ในการจัดตั้ง กสม. ที่ต้องการให้ กสม. เป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและความเชี่ยวชาญในการบริหารงานบุคคลของ กสม. ส่งผลกระทบต่อการวางนโยบายและทิศทางในการบริหารงานบุคคลที่ไม่สอดคล้องกับการบริหารงานในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำให้เป็นปัญหาต่อเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานเพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามนโยบายขององค์กร เนื่องจากการบริหารงานบุคคลเป็นกลไกสำคัญในการนำองค์กรสู่ความสำเร็จ นอกจากนี้ ส่งผลให้การบริหารงานบุคคลไม่มีมาตรฐานและไม่มีความเป็นมืออาชีพ อันทำให้องค์กรและบุคคลในองค์กรไม่สามารถพัฒนาได้อย่างยั่งยืน และยังกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่มีความเชื่อมั่นและขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

#### 4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จากการศึกษาระบบพิทักษ์คุณธรรมในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีปัญหา ดังนี้

##### 4.2.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและความเชี่ยวชาญในระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ระบบพิทักษ์คุณธรรมเป็นระบบการสร้างหลักประกันและความเชื่อมั่นให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ อันเกิดจากการปฏิบัติราชการและถือได้ว่าเป็นกลไกและองค์ประกอบสำคัญในการชีวิตถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เนื่องจากระบบพิทักษ์คุณธรรม ถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคล ซึ่งระบบบริหารงานบุคคลที่ดีต้องคำนึงถึงความสามารถ ความเสมอภาค ความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ และความเป็นกลางทางการเมือง อันเป็นหลักการที่หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐต้องยึดถือเพื่อรักษาความเป็นธรรม และรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และการดำรงอยู่ซึ่งสถานภาพของราชการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการ ซึ่งหากระบบพิทักษ์คุณธรรมในหน่วยงานใดไร้ประสิทธิภาพย่อมส่งผลต่อประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการ โดยแต่ละองค์กรได้มีกฎหมายกำหนดโครงสร้างของระบบพิทักษ์คุณธรรมในลักษณะที่แตกต่างกัน

จากการศึกษาพบว่า การที่กฎหมายกำหนดให้ กสม. มีอำนาจหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ถือเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการหรือใช้ระบบคณะกรรมการเพื่อใช้อำนาจทางปกครองหรือปฏิบัติการกิจเรื่องใดโดยเฉพาะ ซึ่งในการแต่งตั้งคณะกรรมการทางปกครองนั้น โดยหลักแล้วต้องประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย และต้องกำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการซึ่งต้องมีความรู้ความสามารถสูงหรือมีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะกับภารกิจนั้น ดังนั้น การกำหนดให้ กสม. ทำหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงาน โดยที่ กสม. มิได้มีความเชี่ยวชาญ จึงเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับภารกิจ และส่งผลต่อระบบคุณธรรมและการบริหารงานบุคคลในภาคปฏิบัติของสำนักงาน กระทบต่อการคุ้มครองสิทธิ

เสรีภาพของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงาน ตลอดจนไม่สามารถสร้างหลักประกันและความเชื่อมั่นในการปฏิบัติราชการแก่ข้าราชการและลูกจ้างในองค์กร อีกทั้งยังเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ในการจัดตั้ง กสม. ที่ต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเป็น การไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ ต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการด้านอื่น ๆ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. 2542 มิได้มีการกำหนดให้มืองค์กรทางปกครองที่ประกอบด้วยผู้ซึ่งมีความ เชี่ยวชาญในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นการเฉพาะ แต่ได้กำหนดให้ กสม. ทำหน้าที่ในฐานะ องค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงาน โดยที่ กสม. มิได้มีความ เชี่ยวชาญ จึงส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในอาชีพราชการและหลักประกันพื้นฐานในการรับรองและ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงาน อันเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ไม่ สอดคล้องต่อทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักการจัดตั้งองค์กรทางปกครองในรูปแบบ คณะกรรมการทางปกครอง ส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและความเชี่ยวชาญในระบบ พิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของ กสม. ในการ พิทักษ์ระบบคุณธรรม ย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งจะได้รับสิทธิพิจารณาวินิจฉัยโดยบุคคลหรือองค์กรที่มี ความรู้ความเข้าใจและความเชี่ยวชาญในการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ในกรณีต้องถูกดำเนินการทาง วินัยหรือการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ อันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในการดำรง สถานภาพของข้าราชการในการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ การใช้อำนาจหน้าที่ใน การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของ กสม. โดยที่มิได้มีความเชี่ยวชาญ ย่อมทำให้เกิดข้อพิพาทและเกิด ปัญหาในการบริหารงานบุคคลในสำนักงาน ทำให้ข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานขาดขวัญ กำลังใจและความเชื่อมั่นในการปฏิบัติราชการ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ขององค์กรในการทำ หน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

4.2.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของ ข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน กระบวนการอุทธรณ์ในภาครัฐ ถือเป็นหลักประกันความ เป็นธรรมและหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกลงโทษ ทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการได้มีโอกาสแสวงหาและเข้าถึงความเป็นธรรม อีกทั้งยังเป็น กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจทางปกครอง ภายในองค์กรของรัฐ ซึ่งการใช้อำนาจของกระบวนการอุทธรณ์ในแต่ละขั้นตอนถือว่าเป็นการใช้ อำนาจทางปกครอง องค์กรที่ใช้อำนาจดังกล่าวจึงต้องกระทำด้วยความอิสระและเป็นกลาง เพื่อ เป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างสมบูรณ์ โดยองค์กรของรัฐ

แต่ละองค์กรได้กำหนดกระบวนการในการอุทธรณ์ไว้ไม่แตกต่างกัน หรืออาจจะแตกต่างกันในส่วนโครงสร้างและองค์ประกอบภายในขององค์กรพิจารณาอุทธรณ์นั้น ๆ ซึ่งโครงสร้างและองค์ประกอบดังกล่าว ถือเป็นส่วนสำคัญในการให้ความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ผู้อุทธรณ์เช่นกัน สำหรับโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือเรียกโดยย่อว่า “อ.ก.ส.” ซึ่งเป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานนั้น ประกอบด้วยเลขาธิการ ในฐานะผู้บังคับบัญชาที่เป็นผู้ส่งลงโทษทางวินัย และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติส่วนหนึ่ง ซึ่งต้องทำหน้าที่ในฐานะ อ.ก.ส. และทำหน้าที่ในฐานะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในขั้นตอนสุดท้ายในฐานะ ก.ส.ม.

จากการศึกษา พบว่า การที่กฎหมายกำหนดองค์ประกอบของ อ.ก.ส. ให้มีเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ แต่เมื่อได้พิจารณาอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งบรรจุแต่งตั้งและสั่งลงโทษทางวินัย การทำหน้าที่ของเลขาธิการจึงเป็นการทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์คำสั่งของตนเองที่ได้สั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่มีความทับซ้อน อันส่งผลให้การกระทำดังกล่าวไม่สอดคล้องกับเนื้อหาของหลักความเป็นกลาง ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้อุทธรณ์ อีกทั้งยังเป็นการกระทำที่เป็นการขัดกับเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งองค์กร เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นอกจากนี้ การที่กฎหมายกำหนดองค์ประกอบ อ.ก.ส. มีกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 2 คน เข้ามาทำหน้าที่ประธาน และรองประธาน อ.ก.ส. ในการทำหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ในฐานะ อ.ก.ส. และเมื่อ อ.ก.ส. ได้ดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์เสร็จสิ้นแล้วจะต้องรายงานให้ กสม. เพื่อทราบ หาก กสม. มีข้อเสนอแนะหรือข้อควรปรับปรุงประการใด อ.ก.ส. จะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงตามความเห็นของ กสม. จึงเห็นได้ว่า การที่กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งได้เข้ามาทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ในฐานะ อ.ก.ส. เมื่อต้องมาพิจารณาให้ความเห็นชอบในฐานะ กสม. ในสำนวนพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ตนได้พิจารณาวินิจฉัยมาแล้ว การทำหน้าที่ดังกล่าวย่อมไม่อาจคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อุทธรณ์ได้ เนื่องจากเป็นการกระทำในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้เสีย อันเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับเนื้อหาของหลักความเป็นกลาง ส่งผลทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้อุทธรณ์ อีกทั้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของกรรมการสิทธิมนุษยชนซึ่งได้วินิจฉัยไว้ในฐานะ อ.ก.ส. อาจส่งผลต่อการวินิจฉัยหรือให้ความเห็นชอบในฐานะ กสม. ได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดองค์ประกอบของ อ.ก.ส. โดยมีเลขาธิการ และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติส่วนหนึ่งในการทำหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ ส่งผลทำให้ผู้อุทธรณ์ไม่ได้รับความเป็นธรรม และไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพใน

กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ได้อย่างแท้จริง ซึ่งสิทธิในการได้รับการพิจารณาทางปกครองที่เป็นธรรม ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐควรได้รับ ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์คุณธรรม เพื่อการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจทางปกครองในองค์กร อันเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับเนื้อหาของทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักความเป็นกลาง จึงส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมายกำหนดให้เลขาธิการ และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติส่วนหนึ่ง ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ ในฐานะ อ.ก.ส. ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในการทบทวนตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจทางปกครองในการสั่งลงโทษทางวินัย ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้อุทธรณ์ และทำให้ระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในสำนักงาน ไม่สามารถเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานได้อย่างแท้จริง ทำให้ไม่สามารถลดความขัดแย้งในองค์กรโดยอาศัยกระบวนการทางกฎหมายดังกล่าวได้ จึงส่งผลให้ข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานขาดความเชื่อมั่นต่อกระบวนการอุทธรณ์และต่อองค์กร และขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติราชการ อันส่งผลต่อประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ในภารกิจขององค์กร

#### 4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการร้องทุกข์ของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การร้องทุกข์ในภาครัฐ ถือเป็นช่องทางในการที่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้แสดงออกถึงความคับข้องใจ อันเกิดจากการที่ผู้บังคับบัญชาได้ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย อีกทั้งเป็นการใช้สิทธิของผู้ใต้บังคับขาที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความคับข้องใจ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้พิจารณาทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงการสั่งการที่เป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสม รวมถึงเป็นช่องทางที่ช่วยให้ผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทำความเข้าใจหรือปรึกษาหารือ เพื่อเป็นการลดความขัดแย้งที่ได้เกิดขึ้นในองค์กร และได้มีช่องทางในการลดความขัดแย้งและสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา โดยในการร้องทุกข์ของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้น กฎหมายได้กำหนดให้ร้องทุกข์ต่อ อ.ก.ส. ซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับที่เหนือกว่า ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลหรือทบทวนการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา แต่เนื่องจากเลขาธิการอยู่ในองค์ประกอบของ อ.ก.ส. ดังนั้น หากเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากเลขาธิการ เลขาธิการจึงเป็นผู้พิจารณาสำนวนการร้องทุกข์ที่ตนเองเป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์

จากการศึกษา พบว่า การร้องทุกข์เป็นกระบวนการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ทำให้ผู้บังคับบัญชาสามารถทราบถึงความคับข้องใจของ

ผู้ใต้บังคับบัญชาอันเกิดจากการปฏิบัติงานของตนได้เป็นอย่างดี อันเป็นกระบวนการที่ช่วยลด ปัญหาความขัดแย้งในองค์กร และช่วยลดจำนวนคดีที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตีของศาล การที่เลขาธิการทำหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง จึงเป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับเนื้อหาของหลักความเป็นกลาง อีกทั้งยัง เป็นการกระทำที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้ อ.ก.ส. ในฐานะองค์กรพิทักษ์ คุณธรรม ทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพหรือสิทธิประโยชน์ของข้าราชการและลูกจ้างใน สำนักงาน มิให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจที่เกินขอบเขตของกฎหมาย หรือใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบหรือไม่ เหมาะสม ซึ่งเป็นสิทธิเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองภายในหน่วยงานของรัฐ และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ข้าราชการพึงมีสำหรับในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่รัฐจัดให้ เช่นเดียวกันกับประชาชนทั่วไป

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กระบวนการร้องทุกข์ ถือเป็นกระบวนการหนึ่งในการสร้างความ เข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา อันเป็นกระบวนการ ทบทวนหรือการชี้แจงทำความเข้าใจในเหตุอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชา และเป็นวิธีการลดความขัดแย้งภายในองค์กร ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายโดยให้เลขาธิการเป็น องค์คณะของ อ.ก.ส. ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ถือเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ขัด ต่อหลักความเป็นกลาง เนื่องจากเลขาธิการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องร้องทุกข์ ส่งผลให้เกิดความ ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องทุกข์ ไม่สามารถสร้างหลักประกันในการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและ ความมั่นคงในอาชีพของข้าราชการได้ ซึ่งส่งผลต่อขวัญกำลังใจในการปฏิบัติราชการของข้าราชการ และลูกจ้างในสำนักงาน ทำให้กระทบต่อประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ในภารกิจขององค์กร

## 5. ข้อเสนอแนะ

### 5.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและความเชี่ยวชาญในการบริหารงานบุคคลของ ข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)

ผู้วิจัยเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 19 ในหมวด 2 ว่าด้วยสำนักงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

“มาตรา 19 ให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 9 คน ดังต่อไปนี้

- (1) ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นประธาน
- (2) กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 1 คน เป็นรองประธาน
- (3) ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล จำนวน 3 คน เป็นกรรมการ
- (4) เลขาธิการ ก.พ. โดยตำแหน่ง เป็นกรรมการ

(5) ผู้แทนข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเลือกกันเอง จำนวน 2 คน เป็นกรรมการ

(6) เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง”

เพื่อให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามกรอบอำนาจหน้าที่ เห็นควรเพิ่มเติม มาตรา 19/1 ดังต่อไปนี้

“มาตรา 19/1 ให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่ กสม. เกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลในด้านต่างๆ

(2) กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและมาตรฐานการบริหาร และพัฒนาทรัพยากรบุคคลของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(3) ออกกฎ กสม. และระเบียบเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงตลอดทั้งการให้คำแนะนำหรือวางแนวทางในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ กสม. เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

(4) ศึกษาค้นคว้าและวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้พระราชบัญญัตินี้ ตลอดทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติในกรณีที่เป็นปัญหา

(5) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ เพื่อรับรองคุณสมบัติของผู้ได้รับปริญญาประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือคุณวุฒิอย่างอื่น เพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และการกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทนรวมทั้งระดับตำแหน่งและประเภทตำแหน่งสำหรับคุณวุฒิดังกล่าว

(6) กำกับดูแลติดตามตรวจสอบและประเมินผลการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล รวมทั้งตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(7) พิจารณาจัดระบบทะเบียนประวัติ และแก้ไขทะเบียนประวัติเกี่ยวกับวันเดือนปีเกิด และการควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(8) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้

(9) กำหนดเรื่องการจัดสวัสดิการการสงเคราะห์อื่นและเงินค่าตอบแทนพิเศษแก่ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(10) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กสม.”

## 5.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ผู้วิจัยเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยการเพิ่มเติมมาตรา 19/2 ในหมวด 2 ว่าด้วยสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

“มาตรา 19/2 ให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคณะหนึ่ง ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน ดังต่อไปนี้

(1) ประธานกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(2) ผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านการบริหารงานทรัพยากรบุคคล หรือด้านกฎหมายที่เห็นว่าเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งมิใช่ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จำนวน 2 คน เป็นกรรมการ

(3) ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. เป็นกรรมการ

(4) ผู้แทนสำนักงานศาลปกครอง เป็นกรรมการ

(5) ผู้แทนอัยการสูงสุด เป็นกรรมการ

(6) ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและคดี เป็นกรรมการ และเลขานุการ”

## 5.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการร้องทุกข์ของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการออกกฎที่เกี่ยวข้องกับการร้องทุกข์เป็นการเฉพาะโดยมีเนื้อหา ดังต่อไปนี้

“ในกรณีที่เป็นการร้องทุกข์เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และในการประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าว มิให้เลขาธิการอยู่ในที่ประชุม เว้นแต่คณะกรรมการให้อยู่ในที่ประชุมเพื่อชี้แจงหรือตอบข้อซักถาม”

### บรรณานุกรม

กุลพล พลวัน. (2547). *สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก*. สำนักพิมพ์นิติธรรม.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ*. กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ:

จิริรัชการพิมพ์.

ทิพาวดี เมฆสวรรค์. (2533). *การบริหารงานบุคคลภาครัฐ พิมพ์ครั้งที่ 4*.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.



บรรเจิด สิงคะเนติ. (2558). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*.

กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2549). *หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ*. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

\_\_\_\_\_. (2557). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2538). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 1)*. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิชญ์ เครื่องาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ พิมพ์ครั้งที่ 3*. กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ.