

## ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคล และระบบพิทักษ์คุณธรรมในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

สงกรานต์ กิจฉลอง\*  
ดร.วชิราภรณ์ พวงจินดา\*\*

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับโครงสร้างและกระบวนการในการบริหารงานบุคคล ระบบพิทักษ์คุณธรรมของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและกระบวนการในการบริหารงานบุคคล ระบบพิทักษ์คุณธรรมของต่างประเทศ และประเทศไทย อีกทั้งวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ตลอดจนเสนอแนะแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมกับประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืนสืบต่อไป

จากการศึกษา พบว่า นับตั้งแต่มีการบังคับใช้ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2554 เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ ประการแรก คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและสัดส่วนความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2554 ประการที่สอง คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยของระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2554 และประการสุดท้าย คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญของผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกระบวนการอุทธรณ์ในระบบพิทักษ์คุณธรรม ซึ่งปัญหาข้างต้นดังกล่าวเป็นปัญหาต่อการพัฒนาโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นด้านการบริหารงานบุคคลหรือระบบพิทักษ์คุณธรรมในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ไม่มีความเชี่ยวชาญในการบริหารงานนั้นเอง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยควรนำเอาแนวคิด ทฤษฎี หรือหลักการตามกฎหมายที่เกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานบุคคล และระบบพิทักษ์คุณธรรมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

\* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม

\*\* อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และเครือรัฐออสเตรเลีย มาปรับใช้ในประเทศไทย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้อย่างเหมาะสม ดังนั้น เห็นควรแก้ไขระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2554 โดยให้เพิ่มสัดส่วนคณะกรรมการให้มีบุคคลผู้เชี่ยวชาญด้านการบริหารงานบุคคล และการกำหนดประเภทของโทษทางวินัยให้เป็นมาตรฐานทั่วไป ตลอดจนกำหนดให้ผู้เชี่ยวชาญด้านระบบพิทักษ์คุณธรรมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการพิจารณาวินัยจรรยาบรรณ เพื่อที่จะสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน สืบต่อไป

## 1. บทนำ

ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยสังเขป ดังนี้

### 1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและสัดส่วนความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2554

ในปัจจุบันคณะกรรมการบริหารงานบุคคล เป็นคณะกรรมการที่กำหนดกระบวนการที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการวางแผนโครงการ ระเบียบ และวิธีดำเนินการหรือกระบวนการบริหารจัดการทั้งหมดเกี่ยวกับบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในองค์กรใดองค์กรหนึ่ง เพื่อให้ได้มาใช้ประโยชน์ และช่วยให้พนักงานในองค์กรได้ค้นพบศักยภาพของตนเอง และได้พัฒนาตนเองให้มีความสามารถเชิงสมรรถนะในการปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ เสริมสร้างวินัยด้วยการป้องกันเหตุที่จะทำให้ข้าราชการกระทำผิดวินัย เพื่อให้มีความผาสุกและความพึงพอใจในงาน เกิดความก้าวหน้า สามารถทำงานที่ให้ผลการดำเนินการที่ดีมีประสิทธิผล ซึ่งระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2554 ก็ได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้น เพื่อดำเนินการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามผู้ตรวจการแผ่นดินมอบหมาย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่ พระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ได้ให้อำนาจ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อเห็นชอบร่วมกันในการออกกฎ ได้แก่ ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2554 ที่ได้มีการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย 1. เลขานุการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นประธานคณะกรรมการบริหารงานบุคคล 2. รองเลขานุการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นกรรมการ 3. ผู้แทนพนักงานซึ่งคัดเลือกกันเอง จำนวน 2 คน เป็นกรรมการ โดยคณะกรรมการบริหารงานบุคคลดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานในระบบบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2554 ตลอดจนมีหน้าที่ในการตีความและวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลอันเกิดจากการบังคับใช้ระเบียบนี้ รวมถึงมีหน้าที่ใน

การออกประกาศเพื่อให้พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินปฏิบัติตาม อีกทั้งมีหน้าที่อื่นที่ได้รับมอบหมายจากผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนั้นเมื่อพิจารณาโครงสร้างและสัดส่วนของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลดังกล่าว จะพบว่า โครงสร้างและสัดส่วนไม่มีการกำหนดให้ผู้มีความเชี่ยวชาญในการบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นบุคคลภายนอก มาเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างในคณะกรรมการคณะนี้ ส่งผลทำให้ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากเมื่อพิจารณาโครงสร้างและสัดส่วนของคณะกรรมการคณะนี้ พบว่า มีจำนวนเพียง 4 คน เท่านั้น โดยจะเห็นได้ว่าไม่มีการกำหนดสัดส่วนให้มีผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิในด้านการบริหารบุคคลไว้ในโครงสร้างของคณะกรรมการคณะนี้ และเมื่อพิจารณาคณะกรรมการอีกครั้งหนึ่งนั้น ก็เป็นเพียงผู้แทนของพนักงานและลูกจ้างในสำนักงานซึ่งอาจไม่เข้าใจหรือไม่มีความรู้เพียงพอต่อการบริหารงานบุคคลในองค์กรขนาดใหญ่ซึ่งเป็นรูปแบบเฉพาะในลักษณะนี้ก็เป็นได้ รวมทั้งการกำหนดโครงสร้างสัดส่วนดังกล่าวยังอาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานและการปฏิบัติหน้าที่ อันจะทำให้ไม่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการบริหารงานบุคคลในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และเกิดความไม่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว

## 1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยของระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2554

สำหรับโทษทางวินัย คือ โทษที่ข้าราชการหรือพนักงานกระทำความผิดทางวินัย และการลงโทษทางวินัย เป็นกระบวนการสำคัญอันหนึ่งในการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมคุณภาพและประสิทธิภาพของพนักงานและลูกจ้างบุคลากร และมีจุดมุ่งหมายเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของหน่วยงานด้วย การลงโทษทางวินัยถูกนำมาใช้เป็นมาตรการเชิงลบควบคู่กับการให้รางวัลที่เป็นมาตรการเชิงบวก ภายใต้แนวความคิดว่า พนักงานและลูกจ้างที่ดีมีประสิทธิภาพควรได้รับการยกย่องและให้รางวัลเพื่อเป็นกำลังใจและเป็นตัวอย่างที่ดี พนักงานและลูกจ้างซึ่งกระทำความผิดสมควรได้รับการลงโทษตามควรแก่กรณี เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่พนักงานอื่น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้เพียง 3 ลักษณะ คือ ภาคทัณฑ์ งดบำเหน็จ และไล่ออก ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไปนั้น พบว่า ได้มีการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ออกเป็น 5 สถาน ได้แก่ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ลดเงินเดือน (4) ปลดออก (5) ไล่ออก ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว เห็นได้ว่า การกำหนดโทษทางวินัยของพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มีการกำหนดโทษทางวินัยที่ต่ำกว่าเกณฑ์ของมาตรฐานกลางทั่วไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ส่งผลให้การลงโทษทางวินัยของพนักงานและลูกจ้างในสำนักงาน

ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เป็นไปตามมาตรฐานกลาง ซึ่งมีการแยกโทษทางวินัยทั่วไป และโทษทางวินัยที่ร้ายแรง นั้นเอง

### 1.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญของผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกระบวนการอุทธรณ์ในระบบพิทักษ์คุณธรรม

การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย คือ การที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยขอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องที่ตนถูกลงโทษให้พิจารณาใหม่ในทางที่เป็นคุณ ซึ่งในการบริหารงานบุคคลไม่ว่าจะเป็นองค์กรหรือหน่วยงานใดก็ตามของรัฐจะต้องมีระบบการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยที่มีประสิทธิภาพมีหลักประกันที่จะให้ความเป็นธรรมแก่บุคลากร เพื่อเป็นระบบตรวจสอบถ่วงดุลในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่กระทบกระเทือนสิทธิประโยชน์สำหรับผู้ปฏิบัติงานซึ่งถูกดำเนินการนั้น จึงจำเป็นต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยในหน่วยงานนั้น โดยเมื่อมีการสรรหาบุคลากรเข้ามาทำงานแล้วหน่วยงานจะต้องดูแลบุคคลเหล่านั้นให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพสามารถดึงศักยภาพของบุคลากรนั้นออกมาได้อย่างเต็มที่เพื่อพัฒนางานและหน่วยงานให้มีความก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2554 ได้มีการกำหนด สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานและลูกจ้างในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งในส่วนการอุทธรณ์คำสั่งการลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง คือ คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์หรือตบ่าเหน็บ โดยต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคลภายใน 15 วัน ส่วนในกรณีการอุทธรณ์คำสั่งการลงโทษวินัยร้ายแรง คือ คำสั่งลงโทษไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ภายใน 30 วัน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของกฎดังกล่าวพบว่า ในระบบพิทักษ์คุณธรรมของพนักงานและลูกจ้างในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่มีการกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการในระบบพิทักษ์คุณธรรมขึ้นเป็นการเฉพาะ ส่งผลทำให้ในการพิจารณาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย จึงตกเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลและประธานผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วแต่กรณีตามที่กฎหมายกำหนด จากเนื้อหาของกฎดังกล่าวจึงก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญของผู้ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

## 2. แนวคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวกับกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับโครงสร้างและกระบวนการในการบริหารงานบุคคล ระบบพิทักษ์คุณธรรมของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

### 2.1 หลักการบริหารงานบุคคล

หลักการบริหารงานบุคคล หมายถึง การบริหารทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยมีขอบข่ายของการบริหาร ตั้งแต่การวางแผน การสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การพัฒนา บำรุงขวัญและการให้พ้นจากงาน เป้าหมายที่สำคัญของการบริหารบุคคล คือ การได้มาสำหรับบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับความต้องการ

ของหน่วยงาน และทำให้เขามีความพอใจในการปฏิบัติงานด้วย งานที่ได้รับมอบหมายจึงจะสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหลักสำคัญในการบริหารงานบุคคลได้แก่ระบบคุณธรรม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ระบบคุณธรรม เป็นวิธีการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน โดยการใช้การสอบรูปแบบต่างๆ เพื่อประเมินความรู้ความสามารถของบุคคลที่มีคุณสมบัติครบตามต้องการ โดยไม่คำนึงถึงเหตุผลทางการเมืองหรือความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นสำคัญ อนึ่งการบริหารงานบุคคลภาครัฐตามระบบคุณธรรมยึดหลักการ 4 ประการ ได้แก่

(1) ความเสมอภาคในโอกาส (Equality of Opportunity) หมายถึง การเปิดโอกาสที่เท่าเทียมกันในการสมัครงานสำหรับผู้สมัครซึ่งมีคุณสมบัติ ประสบการณ์ และพื้นฐานความรู้ตามที่ระบุไว้โดยไม่มีข้อกีดกัน อันเนื่องจากฐานะ เพศ ผิว และศาสนา กล่าวคือทุกคนซึ่งมีคุณสมบัติตรงตามเกณฑ์จะมีสิทธิในการถูกพิจารณาเท่าเทียมกันความเสมอภาคในโอกาส

(2) หลักความสามารถ (Competence) หมายถึง การยึดถือความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน โดยเลือกผู้ซึ่งมีความรู้ความสามารถให้เหมาะสมกับตำแหน่งมากที่สุดโดยจะบรรจุแต่งตั้งผู้ซึ่งมีความเหมาะสมตามเกณฑ์มากกว่า เพื่อให้ได้คนซึ่งเหมาะกับงานจริงๆ หากจะมีการแต่งตั้งบุคลากรระดับผู้บริหารก็จะพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานขีดความสามารถหรือศักยภาพของการบริหารงานในอนาคต

(3) หลักความมั่นคงในอาชีพการงาน (Security on Tenure) หมายถึง หลักประกันการปฏิบัติงานที่องค์กรให้แก่บุคลากรว่าจะได้รับการคุ้มครอง จะไม่ถูกกลั่นแกล้งหรือถูกให้ออกจากงานโดยปราศจากความผิด ไม่ว่าจะโดยเหตุผลส่วนตัวหรือทางการเมือง ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกมั่นคงในหน้าที่หลักการที่ผู้บริหารใช้ในเรื่องของความมั่นคงในอาชีพการงาน

(4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) หมายถึง การไม่เปิดโอกาสให้มีการใช้อิทธิพลทางการเมืองเข้าแทรกแซงในกิจการงาน หรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใดๆ

## 2.2 องค์กรทางปกครอง

หลักองค์กรทางปกครอง เป็นการจัดแบ่งฝ่ายปกครองออกเป็นองค์กรต่าง ๆ โดยมีองค์กรหลายรูปแบบที่สัมพันธ์กัน และองค์กรแต่ละรูปแบบนั้นจะเหมาะสมกับภารกิจที่แตกต่างกัน และต่างก็ดำเนินงานแทน “รัฐ” เพื่อการรักษาประโยชน์ส่วนรวมหรือคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการจัดองค์กรเพื่อทำงานแทนรัฐนั่นเอง โดยความหมายขององค์กรทางปกครอง หมายถึง บรรดาองค์กรของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับหรือควบคุมดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง และหมายความรวมถึงพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีคนอื่น ๆ ด้วย เมื่อองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารเหล่านี้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอพระราชบัญญัติ

คณะกรรมการ เป็นรูปแบบขององค์กรทางปกครองที่ใช้กันมาแต่โบราณและมีชื่อย่ออยู่มาก เช่น ได้ชื่อย่อที่ดีกว่าเพราะการร่วมกันวิเคราะห์จากความคิดของหลายคน ป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของคนๆ เดียว ใช้ในการประสานประโยชน์ที่ขัดแย้ง เกิดความกระฉ่งในการประสานงาน และยังเป็นกรรวมอำนาจที่ต่างกันจากแต่ละคนเข้ากัน ทำให้การทำงานเกิดผลเร็ว เป็นต้น ทั้งนี้ การจัดตั้งคณะกรรมการในงานต่างๆ อาจมีลักษณะแตกต่างกันได้ คณะกรรมการในองค์กรทางปกครองจึงอาจมีการจัดตั้งและวิธีดำเนินงานหลายรูปแบบ แต่โดยที่คณะกรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครองนั้นจะต้องมีลักษณะเฉพาะบางประการ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงได้บัญญัติเรื่องคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองไว้โดยเฉพาะ

การแต่งตั้งคณะกรรมการในการพิจารณาทางปกครองโดยมากมักจะแต่งตั้งจากผู้เป็นข้าราชการตำแหน่งต่างๆ ตามความรู้ความสามารถในการรับผิดชอบ เพราะข้าราชการจะมีวินัยกำกับให้ต้องทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต อย่างไรก็ตามในกรณีต้องการความโปร่งใส หรือต้องการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนก็อาจตั้งบุคคลในภาคเอกชนเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการได้ และในบางกรณีต้องการความรู้ความสามารถสูงในความรู้ด้านใดโดยเฉพาะก็จะกำหนดให้มีกรรมการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิได้ โดยไม่เลือกว่าบุคคลดังกล่าวจะมาจากภาครัฐหรือภาคเอกชน ในกรณีกรรมการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒินี้จึงมีหลักการว่าการแต่งตั้งต้องระบุตัวบุคคลว่าเป็นผู้ใดจะระบุเป็นตำแหน่งไม่ได้ เพราะการระบุเป็นตำแหน่งหรือเป็นผู้แทนสถาบันนั้นเท่ากับว่ามีได้พิจารณาคุณสมบัติของตัวบุคคล แม้ว่าโดยทั่วไปบุคคลระดับหนึ่งในสถาบันนั้นๆ มักจะมีความรู้ความสามารถระดับผู้ทรงคุณวุฒิก็ตาม

### 2.3 หลักกฎหมายที่ดี

หลักกฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกับหลักแห่งความได้สัดส่วน ซึ่งในรัฐประชาติปีเตอร์สรีนิยม “หลักแห่งความได้สัดส่วน” เป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและเป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครอง ซึ่งแม้ว่าจะไม่มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็มีค่าบังคับเท่ากับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกประการ และองค์กรต่างๆ ของรัฐ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ต่างต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักการนี้จะกระทำการใดขัดแย้งกับหลักแห่งความได้สัดส่วนนี้มิได้

หลักแห่งความได้สัดส่วนประกอบไปด้วยหลักการย่อยๆ อีก 3 หลักการ คือ หลักแห่งความเหมาะสม หลักแห่งความจำเป็น และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

หลักการดังกล่าวทำให้เกิดข้อที่ต้องคำนึงในการใช้อำนาจทางปกครอง คือ ข้อแรก มาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสม กล่าวคือ ต้องเป็นมาตรการที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์ให้เกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ ดังนั้น กฎหมายที่กำหนดมาตรการที่ไม่สามารถทำให้วัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

เป็นจริงขึ้นมาได้โดยแน่แท้ หรือทำให้สถานการณ์กลับเลวร้ายลงไปกว่าเดิม กฎหมายนั้นย่อมเป็นกฎหมายที่ไม่เหมาะสมหรือเป็นกฎหมายที่ไม่สามารถทำให้บรรลุผลได้ตามวัตถุประสงค์

ข้อสอง มาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองมีอำนาจกระทำการต้องเป็นมาตรการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของพลเมืองน้อยที่สุด ทั้งนี้เพราะว่าตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีนิยมนั้น รัฐจะเรียกร้องให้พลเมืองจำกัดสิทธิเสรีภาพของตนได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น

กรณีมีมาตรการที่สามารถทำให้เกิดผลตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติประสงค์อยู่หลายมาตรการ และแต่ละมาตรการนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพมากน้อยต่างกัน การเลือกใช้มาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของพลเมืองที่รุนแรงหรือเกินกว่าความจำเป็นเพื่อให้การดำเนินการบรรลุจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้นั้น ย่อมเป็นการฝ่าฝืนต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

### 3. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและกระบวนการในการบริหารงานบุคคล ระบบพิทักษ์คุณธรรมของต่างประเทศ และประเทศไทย

#### 3.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและกระบวนการในการบริหารงานบุคคล ระบบพิทักษ์คุณธรรมของต่างประเทศ

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมิได้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม แต่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีระบบการร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยการร้องทุกข์ของข้าราชการซึ่งมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติการใด ๆ ของผู้บังคับบัญชาในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น มีก็แต่เพียงศาลวินัยที่เป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครองที่ทำหน้าที่วินิจฉัยความผิดวินัยในบางกรณีและกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ใช้บังคับสำหรับข้าราชการทุกประเภท ยกเว้นข้าราชการทหาร ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยวินัยทหารเป็นการเฉพาะ นอกจากนั้น กฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ยังใช้บังคับกับข้าราชการบ้านาญด้วย

ประเภทของโทษ

มาตรา 5 ของกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้สำหรับข้าราชการทั่วไป 5 สถาน และข้าราชการบ้านาญ 2 สถาน กล่าวคือ

โทษทางวินัยสำหรับข้าราชการทั่วไป มีดังนี้

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ปรับ
- (3) ลดเงินเดือน
- (4) ย้ายไปอยู่ในตำแหน่งที่มีสายงานเดียวกัน แต่มีชั้นเงินเดือนลดลง
- (5) ให้ออกจากราชการ

โทษทางวินัยสำหรับข้าราชการบำนาญ มีดังนี้

- (1) ลดเบี้ยบำนาญ
- (2) ตัดสิทธิในการรับเบี้ยบำนาญ

สหรัฐอเมริกา นั้น มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย เพราะรูปแบบการปกครองของสหรัฐอเมริกาเองที่ทำให้ในแต่ละมลรัฐ (States) หรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นของสหรัฐอเมริกา จะมีระบบงานของรัฐและระบบการบริหารงานบุคคลด้านวินัยที่ต่างกันออกไปในแต่ละหน่วยการปกครองนั้น ๆ ในส่วนของรัฐบาลกลาง(Federal) จะมีองค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ (Merit System Protection Board : (MSPB) โดยที่การเกิดขึ้นของ MSPB นี้ เป็นผลจากการมีรัฐบัญญัติปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ ที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1978 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1979 ทำให้เกิดองค์กรอิสระขึ้นใหม่ 3 องค์กร แทนที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission) ได้แก่

1) สำนักงานการบริหารงานบุคคล (Office of Personal Management) มีหน้าที่ดูแลข้าราชการและกำลังคนภาครัฐ

2) การบริหารแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (The Federal Labor Management) มีหน้าที่ดูแลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานสัมพันธ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

นอกจากนี้ การจัดโครงสร้างองค์กร Merit System Protection Board นั้นเป็นองค์กรอิสระของรัฐบาล (Independent Government Agency) แต่มีการดำเนินงานคล้ายกับรูปแบบของศาล ทำหน้าที่เหมือนผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการของสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 3 คน จากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และประธานาธิบดีจะแต่งตั้งคณะกรรมการคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานคณะกรรมการและทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา และแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งเป็นรองประธานเพื่อทำหน้าที่กรณีที่ประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และถ้าประธานและรองประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กรรมการซึ่งเหลืออยู่จะทำหน้าที่ประธานแทน

สำหรับเครือรัฐออสเตรเลีย นั้น มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย และมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของเครือรัฐออสเตรเลีย ได้แก่ มন্ত্রীว่าการราชการแผ่นดิน หรือ Public Service Commissioner โดยมีมนตรีช่วยว่าการราชการแผ่นดิน (Deputy Public Service Commissioner) และ มंत्रीว่าการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ (Merit Protection Commissioner) โดยบุคคลทั้งสามดังกล่าวรวมกันเรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือ Public Service Commission โดยจะมีหน่วยงานประจำเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

1) อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

ภายใต้ Public Service Act 1999 นั้น หน้าที่ของมนตรีว่าการแผ่นดิน มন্ত্রীช่วยว่าการแผ่นดิน และมนตรีว่าการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ จะครอบคลุมหน่วยงานของรัฐ (Agency) ทั้งที่เป็นส่วนราชการ(Department) เป็นหน่วยงานของรัฐในสังกัดฝ่ายบริหาร (Executive Agency) และที่เป็นหน่วยงานของรัฐในสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ (Statutory Agency)

2) การจัดโครงสร้างองค์กร

การจัดโครงสร้างองค์กรตามมาตรา 45 และมาตรา 52 แห่ง Public Service Act 1999 ได้กำหนดให้ Public Service Commissioner และ Merit Protection Commissioner ตามลำดับจะต้องได้รับแต่งตั้งโดยผู้สำเร็จราชการ (Governor-General) จากกระบวนการสรรหา และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี

3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและกระบวนการในการบริหารงานบุคคล ระบบพิทักษ์คุณธรรมของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และเป็นผู้ซึ่งได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินเจ็ดคน และให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ

นอกจากนี้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.” ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคนซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการ ก.พ.ค. ต้องทำงานเต็มเวลาให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นเลขานุการของ ก.พ.ค. โดยผู้จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ ก.พ.ค. ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี
- (3) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้
  - (ก) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

คณะกรรมการข้าราชการครู คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

(ข) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา

(ค) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือเทียบเท่า หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

(ง) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า

(จ) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือเทียบเท่าตามที่ ก.พ. กำหนด

ฉ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ แต่ในกรณีที่ยังดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ต้องดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

#### 4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

##### 4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและสัดส่วนความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2554

ในปัจจุบันคณะกรรมการบริหารงานบุคคลถือเป็นกลไกสำคัญในการที่จะทำให้องค์กรปฏิบัติภารกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งการบริหารงานบุคคลนั้นมีความสำคัญเนื่องจากคณะกรรมการต้องมีคุณสมบัติประกอบด้วย ความเชี่ยวชาญ และความเข้าใจหลักการบริหารงานบุคคล ในการที่จะกำหนดนโยบายหรือแนวทางในการปฏิบัติงานให้ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างในการปฏิบัติงานตามกฎหมายให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อรัฐ อีกทั้งการกำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลในการดำเนินการอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น จะทำให้ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างในสำนักงานมีแนวทางในการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎหมาย คือ พระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ได้ให้อำนาจประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อเห็นชอบร่วมกันในการออกกฎ ได้แก่ ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2554 ที่เป็นการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย 1. เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นประธานคณะกรรมการบริหารงานบุคคล 2. รอง

เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นกรรมการ 3. ผู้แทนพนักงานซึ่งคัดเลือกกันเอง จำนวน 2 คน เป็นกรรมการ โดยคณะกรรมการบริหารงานบุคคลดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการ จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลการดำเนินงานในระบบบริหารงานบุคคลให้เป็นไปตามระเบียบ ผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2554 ตลอดจนมีหน้าที่ในการตีความและ วินิจฉัยปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลอันเกิดจากการบังคับใช้ระเบียบนี้ รวมถึงมี หน้าที่ในการออกประกาศเพื่อให้พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินปฏิบัติตาม อีกทั้งมีหน้าที่อื่นที่ได้รับมอบหมายจากผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนั้นเมื่อพิจารณาโครงสร้างและสัดส่วนของคณะกรรมการ บริหารงานบุคคลดังกล่าว จะพบว่า โครงสร้างและสัดส่วนไม่มีการกำหนดให้ผู้มีความเชี่ยวชาญใน การบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นบุคคลภายนอก มาเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างในคณะกรรมการคณะ นี้ ส่งผลทำให้ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากเมื่อ พิจารณาโครงสร้างและสัดส่วนของคณะกรรมการคณะนี้ พบว่า มีจำนวนเพียง 4 คน เท่านั้น โดย จะเห็นได้ว่าไม่มีการกำหนดสัดส่วนให้ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิในด้านการบริหารบุคคลไว้ เลยในโครงสร้างของคณะกรรมการคณะนี้ และเมื่อพิจารณาคณะกรรมการอีกครั้งหนึ่งนั้น ก็เป็น เพียงผู้แทนของพนักงานและลูกจ้างในสำนักงานซึ่งอาจไม่เข้าใจหรือไม่มีความรู้เพียงพอต่อ การบริหารงานบุคคลในองค์กรขนาดใหญ่ที่เป็นรูปแบบเฉพาะในลักษณะนี้ก็ว่าได้ รวมทั้งการ กำหนดโครงสร้างสัดส่วนดังกล่าวยังอาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานและการปฏิบัติ หน้าที่ อันจะทำให้ไม่เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการบริหารงานบุคคลในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และเกิดความไม่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงาน บุคคลในลักษณะนี้ ทำให้คณะกรรมการโดยส่วนใหญ่เป็นผู้ซึ่งไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญในการบริหารงาน บุคคลโดยตรง ส่งผลทำให้เมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเน้นการทำหน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่อันต้องอาศัยบุคคลซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการบริหารงานบุคคลเป็นการ เฉพาะ ถึงจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ทำให้การ กำหนดเนื้อหาของกฎหมายส่งผลต่อระบบบริหารงานบุคคลโดยตรง เพราะไม่สามารถแต่งตั้งผู้ซึ่ง มีความเชี่ยวชาญเข้ามามีบทบาทในการบังคับใช้กฎได้ตามเจตนารมณ์ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อ ความเชื่อมั่นของพนักงานและลูกจ้างในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินต่อระบบการบริหารงาน บุคคลในองค์กรของตนเองว่าจะสามารถดำเนินงานให้เป็นที่เชื่อมั่นและเกิดความมั่นคงในการ บริหารงานบุคคลได้ตามที่พนักงานและลูกจ้างต้องการ อีกทั้งเมื่อนำโครงสร้างและสัดส่วนของ ผู้เชี่ยวชาญในคณะกรรมการบริหารงานบุคคลดังกล่าว มาเปรียบเทียบกับองค์กรที่มีหน้าที่ โดยตรงในการบริหารงานบุคคล เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็นองค์กร กลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนส่วนใหญ่ในประเทศ จะมีการกำหนดให้มีการ แต่งตั้ง ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

ด้านการบริหารและการจัดการ ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 7 คน จากคณะกรรมการทั้งหมด จำนวน 10 – 12 คน มาเป็นคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การกำหนดโครงสร้างและความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2554 จึงเป็นการกำหนดโครงสร้างและสัดส่วนความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิและบุคคลภายนอกในสัดส่วนที่น้อยกว่ามาตรฐานของระบบการบริหารงานบุคคลในภาครัฐ เพราะหากพิจารณารูปแบบและกระบวนการทำงานในการบริหารงานในองค์กร จะเห็นได้ว่า พนักงานและลูกจ้างในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ก็ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐรูปแบบหนึ่ง ซึ่งมีพื้นฐานในกระบวนการทำงานไม่แตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนทั่วไปฝ่ายบริหาร หรือข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างในสำนักงานตุลาการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในประเภทอื่นนั่นเอง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2554 ที่เป็นกฎหมายกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ซึ่งในการกำหนดกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลนั้นไม่มีบุคคลผู้เชี่ยวชาญในการบริหารงานบุคคลโดยตรง ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของพนักงานและลูกจ้างในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินต่อระบบการบริหารงานบุคคลในองค์กรของตนเองว่าจะสามารถดำเนินงานให้เป็นที่เชื่อมั่นและเกิดความมั่นคงในการบริหารงานบุคคลได้ตามที่พนักงานและลูกจ้างต้องการ อีกทั้งยังส่งผลต่อระบบการบริหารงานบุคคลในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ไม่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการจัดตั้งองค์กรของรัฐนั้น ไม่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้อย่างยั่งยืน

#### 4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยของระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2554

สำหรับโทษทางวินัย คือ โทษที่ข้าราชการหรือพนักงานกระทำความผิดทางวินัย และการลงโทษทางวินัย เป็นกระบวนการสำคัญอันหนึ่งในการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมคุณภาพและประสิทธิภาพของพนักงานและลูกจ้างบุคลากร และมีจุดมุ่งหมายเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของหน่วยงานด้วยการลงโทษทางวินัยถูกนำมาใช้เป็นมาตรการเชิงลบควบคู่กับการให้รางวัลที่เป็นมาตรการเชิงบวก ภายใต้แนวความคิดว่า พนักงานและลูกจ้างที่ดีมีประสิทธิภาพควรได้รับการยกย่องและให้รางวัลเพื่อเป็นกำลังใจและเป็นตัวอย่างที่ดี พนักงานและลูกจ้างซึ่งกระทำความผิดสมควรได้รับการลงโทษตามควรแก่กรณี เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่พนักงานอื่น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้เพียง 3 ลักษณะ คือ ภาคทัณฑ์ งดบำเหน็จ และไล่ออก ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่เป็นกฎหมาย

เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไปนั้น พบว่า ได้มีการกำหนดโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ออกเป็น 5 สถาน ได้แก่ (1) ภาคทัณฑ์ (2) ตัดเงินเดือน (3) ลดเงินเดือน (4) ปลดออก (5) ไล่ออก ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว เห็นได้ว่า การกำหนดโทษทางวินัยของพระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มีการกำหนดโทษทางวินัยที่ต่ำกว่าเกณฑ์ของมาตรฐานกลางทั่วไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ส่งผลให้การลงโทษทางวินัยของพนักงานและลูกจ้างในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เป็นไปตามมาตรฐานกลางที่มีการแยกโทษทางวินัยทั่วไป และโทษทางวินัยที่ร้ายแรง นั้นเอง

นอกจากนี้ การที่กฎหมายกำหนดโทษทางวินัยไว้เพียง 3 ระดับจึงไม่สอดคล้องกับการทำงานของพนักงานและลูกจ้างในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานของข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไป และไม่สอดคล้องกับพนักงานและลูกจ้างในรูปแบบอื่น ถึงแม้พนักงานและลูกจ้างในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่ใช้ข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไป แต่ถ้ามีการกำหนดมาตรฐานเรื่องโทษทางวินัยให้สอดคล้องกับเกณฑ์มาตรฐานของข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไป จะเป็นผลดีต่อการทำงานของพนักงานและลูกจ้างในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ทำให้มีความเชื่อมั่นในการทำงานและมีความมั่นใจในระบบพิทักษ์คุณธรรมในหน่วยงานของตนเอง ในทางกลับกันการที่กำหนดโทษทางวินัยไว้เพียง 3 ระดับเท่านั้น เป็นการกำหนดที่ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานกลาง ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและศรัทธาของพนักงานและลูกจ้างในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินต่อการปฏิบัติงานในองค์กรของตนเองว่าจะสามารถดำเนินงานให้เป็นที่เชื่อมั่นและเกิดความมั่นคงในการบริหารงานบุคคลได้ตามที่พนักงานและลูกจ้างต้องการ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากกฎหมายกำหนดโทษทางวินัยไว้เพียง 3 ลักษณะนั้น เป็นการกำหนดที่ต่ำกว่าเกณฑ์ทั่วไป เนื่องจากพนักงานและลูกจ้างในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินถือว่าเป็นพนักงานของรัฐเหมือนข้าราชการทั่วไป การกำหนดโทษทางวินัยที่ต่ำกว่าเกณฑ์ทั่วไป ส่งผลให้การทำงานของพนักงานและลูกจ้างในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ขาดความเชื่อมั่นในการทำงาน และไม่มี ความมั่นใจในระบบพิทักษ์คุณธรรมในหน่วยงานของตนเอง เพราะเรื่องโทษทางวินัยที่ได้กำหนดไม่สอดคล้องกับการทำงาน อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเองในการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในสำนักงานที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นมาตรฐานกลาง ตลอดจนกระทบต่อกระบวนการทำงานที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นั้นเอง

#### 4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญของผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกระบวนการอุทธรณ์ในระบบพิทักษ์คุณธรรม

สำหรับผู้วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต้องมีความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรม และวินิจฉัยอุทธรณ์โดยปราศจากอคติในเรื่องนั้น ๆ

ต้องมีการฟังความทุกฝ่าย และหลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น ที่กล่าวนี้เป็นเครื่องมืออันสำคัญที่จะใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามระบบพิทักษ์คุณธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นที่ไว้วางใจของพนักงานและลูกจ้างได้ ต้องมีความเชี่ยวชาญในการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมเป็นอย่างดี จึงจะเกิดความเป็นธรรมต่อผู้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เพราะผู้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยจะมีความเชื่อมั่นต่อระบบพิทักษ์คุณธรรมเป็นอย่างมาก ดังนั้นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยมีความเชี่ยวชาญในด้านระบบพิทักษ์คุณธรรม นั้นเอง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2554 ได้มีการกำหนด สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของพนักงานและลูกจ้างในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งในส่วนการอุทธรณ์คำสั่งการลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง คือ คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์หรือตบ่าเหน็บ โดยต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ภายใน 15 วัน ส่วนในกรณีการอุทธรณ์คำสั่งการลงโทษวินัยร้ายแรง คือ คำสั่งลงโทษไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ภายใน 30 วัน ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของกฎดังกล่าวพบว่า ในระบบพิทักษ์คุณธรรมของพนักงานและลูกจ้างในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่มีการกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการในระบบพิทักษ์คุณธรรมขึ้นเป็นการเฉพาะ ส่งผลทำให้ในการพิจารณาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย จึงตกเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลและประธานผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วแต่กรณีตามที่กฎหมายกำหนด จากเนื้อหาของกฎดังกล่าวจึงก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญของผู้ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ทั้ง 2 กรณี ดังนี้

ในกรณีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง คือ คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์หรือตบ่าเหน็บ จะเห็นได้ว่า กฎได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการบริหารงานบุคคลในการพิจารณาอุทธรณ์ โดยกฎได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าว ประกอบด้วย เลขานุการสำนักงานเป็นประธาน และรองเลขานุการสำนักงาน รวมทั้งผู้แทนพนักงานอีก 2 คน เป็นกรรมการ เมื่อได้พิจารณาความเชี่ยวชาญ พบว่า องค์ประกอบของกรรมการดังกล่าวไม่มีการกำหนดผู้เชี่ยวชาญในด้านระบบพิทักษ์คุณธรรมไว้เป็นการเฉพาะ ตลอดจนไม่มีการกำหนดให้บุคคลภายนอกหรือผู้ทรงคุณวุฒิในด้านระบบพิทักษ์คุณธรรมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบพิทักษ์คุณธรรม ส่งผลทำให้ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง จึงเกิดผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของพนักงานและลูกจ้างในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าในการพิจารณาอุทธรณ์การลงโทษของตนนั้นจะได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาได้ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกทั้งเมื่อดูจากหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดจะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานบุคคล จะเน้นการทำหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ในส่วนของการควบคุมดูแลให้ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2554 สามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ ตลอดจนมีหน้าที่ตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้ระเบียบดังกล่าวมากกว่าที่จะ

ทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง ดังนั้นการกำหนดให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลต้องมารับหน้าที่ในส่วนของการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงจึงไม่เหมาะสมตามหน้าที่และกรอบการทำงานที่กฎหมายกำหนด

ในกรณีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย คือ คำสั่งลงโทษไล่ออก จะเห็นได้ว่า การที่ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2554 ได้กำหนดให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้พิจารณาคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของพนักงานและลูกจ้างในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น ส่งผลทำให้เกิดความไม่เหมาะสมในการทำหน้าที่ดังกล่าว เนื่องจากเมื่อพิจารณาความเชี่ยวชาญของประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน พบว่า อธิบดีรัฐธรรมนูแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการแผ่นดินให้มาจากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ดังนั้นจากการกำหนดคุณสมบัติและอำนาจหน้าที่โดยตรงของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่ใช่ผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และประธานผู้ตรวจการแผ่นดินก็อาจไม่ได้มาจากผู้เชี่ยวชาญในด้านระบบพิทักษ์คุณธรรมเป็นการเฉพาะ ส่งผลทำให้ในการให้อำนาจเพื่อพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงจึงเป็นการไม่สมควรที่กฎจะมอบอำนาจให้แต่เพียงประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นเพียงผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์แต่เพียงผู้เดียว อีกทั้งเมื่อพิจารณาจากหลักการในระบบพิทักษ์คุณธรรมจะพบว่า ให้การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของพนักงาน ข้าราชการ ลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ โดยส่วนใหญ่จะมีการตั้งผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นแบบคณะกรรมการ เพื่อป้องกันความผิดพลาดจากการพิจารณาคำสั่งของบุคคลใดบุคคลหนึ่งรวมถึงเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในระบบพิทักษ์คุณธรรมขององค์กรนั้น ๆ การกำหนดเนื้อหาในกฎดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดเนื้อหาของกฎที่ไม่เหมาะสมตามหลักการในระบบพิทักษ์คุณธรรม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการที่ในระบบพิทักษ์คุณธรรมของพนักงานและลูกจ้างในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ไม่ได้มีการกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการในระบบพิทักษ์คุณธรรมขึ้นเป็นการเฉพาะ ส่งผลทำให้ในการพิจารณาการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย จึงตกเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานบุคคล และประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน ส่งผลให้ในผู้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไม่มีความเชื่อมั่นในระบบของการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย เพราะไม่มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในระบบพิทักษ์คุณธรรมเป็นคณะกรรมการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย จึงเกิดผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของพนักงานและลูกจ้างในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ตลอดจนกระทบไปถึงระบบการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมของพนักงานและลูกจ้างในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินอีกด้วย

## 5. ข้อเสนอแนะ

สำหรับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

### 5.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและสัดส่วนความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2554

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2554 ดังนี้

ข้อ 5 ให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย

- (1) เลขาธิการ เป็นประธานกรรมการ
- (2) รองเลขาธิการ เป็นกรรมการ
- (3) ผู้แทนพนักงานซึ่งคัดเลือกกันเอง จำนวน 2 คน เป็นกรรมการ
- (4) ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องการบริหารงานบุคคล จำนวน 3 คน

ให้ประธานกรรมการแต่งตั้งรองเลขาธิการคนใดคนหนึ่งเป็นรองประธานกรรมการและแต่งตั้งกรรมการคนใดคนหนึ่งเป็นเลขานุการ

การเลือกกรรมการตาม (3) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่เลขาธิการกำหนด เลขาธิการอาจแต่งตั้งพนักงานจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการก็ได้

ในกรณีที่ตำแหน่งประธานกรรมการหรือกรรมการว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด และยังมีได้ ดำเนินการให้ได้มาซึ่งประธานกรรมการหรือกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้

คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่เหลืออยู่

กรรมการตาม (3) มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีและอาจได้รับการคัดเลือกอีกได้

### 5.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยของระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2554

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2554 ข้อ 33 ดังนี้

“ข้อ 33 โทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก

ผู้บังคับบัญชาใดจะมีอำนาจสั่งลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในสถานใดและอัตราโทษใดได้เพียงใดให้เป็นไปตามที่เลขาธิการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ เว้นแต่

ตำแหน่งเลขาธิการประธานผู้ตรวจการแผ่นดินโดยความเห็นชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดิน  
เป็นผู้มีอำนาจในการสั่งลงโทษ”

### 5.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญของผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ตามกระบวนการอุทธรณ์ในระบบพิทักษ์คุณธรรม

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ขึ้น ดังนี้

คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ประกอบด้วย

(1) ผู้ตรวจการแผ่นดิน 1 คน เป็นประธาน

(2) ผู้แทนพนักงานซึ่งคัดเลือกกันเอง จำนวน 1 คน เป็นกรรมการ

(3) ผู้เชี่ยวชาญในเรื่องระบบพิทักษ์คุณธรรม จำนวน 3 คน เป็นกรรมการ

นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการ  
บริหารงานบุคคล พ.ศ. 2554 ข้อ 44

ข้อ 44 พนักงานผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามระเบียบนี้ พนักงานผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ ดังนี้

(1) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์หรืองดบำเหน็จ ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ  
วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

(2) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์  
ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

### บรรณานุกรม

กมลชัย รัตนสากววงศ์.(2545).*กฎหมายปกครอง*.กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ชัยวัฒน์ วงศ์วิวัฒนศานต์.(2540).*กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*.กรุงเทพฯ: จีริรัช  
การพิมพ์.

นุชนาถ ประทีปธีรานันต์.(2553).*ปัญหากระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการ  
พิทักษ์ระบบคุณธรรม*.วิทยานิพนธ์.ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

บรรเจิด สิงคะเนติ.(2555).*หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตาม  
รัฐธรรมนูญใหม่*.(พิมพ์ ครั้งที่ 4).กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ประยูร กาญจนดุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*(พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ:  
สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ประวีณ ฦ นคร.(2551)*คำอธิบายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551*.  
กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

พรธีรนนท์ นพอุดมพันธ์.(2557).*ปัญหาเกี่ยวกับบทบาท และสถานะของคณะกรรมการ  
พิทักษ์คุณธรรมกรุงเทพมหานคร*.(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต).  
กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. (2545). *การปฏิรูประบบวินัย อุตสาหกรรม และร้องทุกข์ เจ้าหน้าที่ของ  
รัฐเล่ม1*.รายงานการวิจัย.สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.