

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้าง กระบวนการพิจารณา และการบังคับใช้กฎหมาย  
ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานคร

Legal Problems Regarding to Structure Consideration Process and Law Enforcement  
of Bangkok Metropolitan Administration Merit System Protection Commission

ชนวรรณ อินทร์พิทักษ์\*  
รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญญา เลื่อนฉวี \*\*

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับ โครงสร้าง กระบวนการพิจารณาและการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานคร โดยทำการศึกษาข้อมูลพื้นฐาน แนวคิดและหลักการทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรทางปกครอง กระบวนการพิจารณาที่เกี่ยวกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม รวมทั้งศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในต่างประเทศและประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่ข้องกับโครงสร้าง กระบวนการพิจารณาและการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานคร ตลอดจนเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงข้อบกพร่องในบทบัญญัติหรือกฎในการร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานครให้มีความเหมาะสมและบังคับใช้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

จากการศึกษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 และกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2555 พบว่ากฎหมายทั้ง 2 ฉบับ มีปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างและวิธีการได้มาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่ขัดต่อหลักความเป็นกลาง การกำหนดสิทธิในการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมต่อศาลปกครองที่ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตลอดจนกฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติมของคู่กรณีที่อาจส่งผลให้เกิดการประวิงเวลา กฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว จึงควรได้รับการแก้ไขปรับปรุง เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่และการบังคับใช้กฎหมาย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 เกี่ยวกับ

\*นักศึกษาลัทธิสุตฺตนิคคาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

\*\*ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

โครงสร้างและวิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร และการกำหนดให้อุทธรณ์คำวินิจฉัย ต่อศาลปกครองสูงสุด และในส่วนของกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณา วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2555 โดยให้มีการกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ให้เป็นไปตาม เจตนารมณ์ของกฎหมายในการให้ความเป็นธรรมและการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีความ เป็นอิสระ และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

## **ABSTRACT**

This thesis has objective to study legal problems regarding to the structure process for considering and enforcing the laws of Bangkok Metropolitan Administration Merit System Protection Commission. By studying basic information Public law concepts and principles related to administrative organizations. Consideration process related to Bangkok Metropolitan Administration of Merit Systems Protection Commission. Including studying legal measures related to the Merit System Protection Committee in foreign countries and Thailand. To analyze legal problems related to the structure, considering process and enforcing the laws of Bangkok Metropolitan Administration Merit Systems Protection Commission. As well as suggesting ways to improve the deficiencies in the provisions or rules for grievances of the Bangkok Metropolitan Administration Merit System Protection Commission to be appropriate and enforceable in accordance with the spirit of the law.

From the study of The Bangkok Civil Service Commission and Personnel Act B.E. 2554 and the law of Bangkok Metropolitan Administration Merit Systems Protection Commission on complaints and consideration of complaints B.E. 2555. Found that both laws have problems in determining the structure and the method of acquisition of Bangkok Metropolitan Administration Merit System Protection Commission is against the principle of neutrality. The determination of the right to appeal the decision of Bangkok Metropolitan Administration Merit System Protection Commission to the Administrative Court that is inconsistent with The Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542. As well as the law does not specify the length of the dispute and provides additional evidence of the parties that may result in delay. Both of these laws should be revised to prevent problems in performing duties and enforcing laws.

Therefore this thesis has a suggestion to improve and amend the provisions of Bangkok Civil Service Commission and Personnel Act B.E. 2554 about the structure and method of acquiring the board of Bangkok Metropolitan Administration Merit Systems Protection Commission and the determination to appeal

the decision to the Supreme Administrative Court. In the Rules of Bangkok Metropolitan Administration Merit Systems Protection Commission on the complaint and consideration of complaints B.E. 2555. By having the deadline of facts finding to be in accordance with the intent of the law in fairness and protection of the merit system. In order to be an independent organization and can continue to perform duties effectively.

## 1. บทนำ

การเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครที่มุ่งเน้นการพิทักษ์และคุ้มครองระบบคุณธรรม ทำให้เกิดพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 ซึ่งได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารทรัพยากรบุคคล โดยบัญญัติให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร หรือเรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร” ให้เป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการกรุงเทพมหานคร ที่มีความเป็นกลางและทำหน้าที่อย่างอิสระซึ่งจากเดิมอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวเป็นอำนาจของ ก.ก.แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษา พบว่า กฎหมายที่เกี่ยวกับโครงสร้าง กระบวนการพิจารณา และการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานคร บางประการมีความบกพร่องที่จะส่งผลกระทบต่อปฏิบัติหน้าที่และการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและวิธีการได้มาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ขัดต่อหลักผู้มีส่วนได้เสีย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 กำหนดให้มีคณะกรรมการคัดเลือก ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ที่ประกอบไปด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานศาลฎีกา ผู้ทรงคุณวุฒิจาก ก.ก. และหัวหน้าสำนักงาน ก.ก. ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นผู้ที่มาจากฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานครถึง 2 คน นอกจากนั้น พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร โดยกำหนดไว้แต่เพียงคุณสมบัติของผู้ที่มาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ทำให้ไม่ครบองค์ประกอบขององค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการที่ควรจะต้องประกอบไปด้วยผู้แทนของส่วนราชการ ผู้แทนของภาคเอกชน รวมไปถึงทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน อีกทั้ง การไม่เปิดโอกาสให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครมีส่วนร่วมในการสรรหาคัดเลือกคณะกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ผู้ซึ่งทำหน้าที่เป็นคนกลางในการวินิจฉัยข้อพิพาท ดังนั้น จากที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเหตุที่อาจส่งผลกระทบต่อการได้มาซึ่งคณะกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นกลาง

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่ไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน

การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ใช้ระบบโต้สวน กรรมการเจ้าของสำนวนจะต้องทำการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนและรอบด้าน โดยการพิจารณารวบรวมข้อเท็จจริงจากเอกสารหลักฐานจากคำร้องทุกข์คำแก้คำร้องทุกข์ คำคัดค้านคำแก้คำร้องทุกข์ คำแก้คำร้องทุกข์เพิ่มเติม รวมไปถึงเอกสารหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในเรื่องนั้น เพื่อให้สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ได้มากที่สุดและอย่างรอบด้านประกอบกับวิธีพิจารณาที่มีลักษณะโต้แย้งกัน กล่าวคือ การฟังคู่กรณีทุกฝ่าย ตลอดจนจนให้โอกาสคู่กรณีในการชี้แจงและแสดงหลักฐานประกอบข้ออ้างของตน ตลอดจนแก้ข้ออ้างของอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งในระหว่างการพิจารณาคู่กรณีสามารถโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อปกป้องสิทธิของตนได้อย่างอิสระ โดยการยื่นเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมต่อกรรมการเจ้าของสำนวนได้อย่างไม่มีระยะเวลาจำกัด แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กรรมการเจ้าของสำนวนเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการพิจารณาวินิจฉัยแล้ว การที่ไม่มีกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานโดยการยื่นเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมนั้น เป็นการให้สิทธิแก่คู่กรณีอย่างไม่จำกัด และอาจทำให้เกิดการใช้สิทธิเพื่อประวิงเวลาส่งผลให้การพิจารณาวินิจฉัยเกิดความล่าช้าในท้ายที่สุด

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำวินิจฉัยตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554

เมื่อ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร มีคำวินิจฉัยประการใด ย่อมมีผลผูกพันคู่กรณีให้ต้องถือปฏิบัติ และคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นที่สุดในฝ่ายบริหารจะอุทธรณ์ต่อไปอีกไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายยังบัญญัติว่า หากผู้อุทธรณ์ยังไม่พอใจกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ต่อศาลปกครองชั้นต้นการที่กฎหมายกำหนดให้สิทธิแก่ผู้อุทธรณ์ที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร โดยให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นนั้น ส่งผลต่อสถานะของการเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทกึ่งตุลาการ ที่คำวินิจฉัยมีลักษณะเป็นคำสั่งทางตุลาการ และมีกระบวนการวิธีพิจารณาที่มีมาตรฐานเทียบเท่ากับกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งส่งผลให้สถานะของคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร กลายเป็นเพียงคำสั่งทางปกครองทั่วไปเหมือนเช่นคำสั่งของหน่วยงานทางปกครองอื่น ประกอบกับบทบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่ให้ผู้อุทธรณ์ที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากทั้ง 2 องค์กรณีสถานะเท่ากัน มีกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยเหมือนกัน แต่ในท้ายที่สุดสถานะของคำวินิจฉัยนำไปสู่ศาลต่างระดับกัน

## 2. ข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรม

### 1) องค์กรทางปกครอง

องค์กรทางปกครองคือ การจัดองค์ประกอบของฝ่ายปกครอง โดยมีองค์กรหลายรูปแบบที่สัมพันธ์กันโดยองค์กรแต่ละรูปแบบจะเหมาะสมกับภารกิจที่แตกต่างกันและต่างจะดำเนินงานแทน “รัฐ” เพื่อการรักษาประโยชน์ส่วนรวมหรือคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน การจัดองค์กรให้ทำงานแทนรัฐ อาจจำแนกได้เป็น ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอิสระ คณะกรรมการ เจ้าหน้าที่ราชบุคคล รัฐวิสาหกิจ และเอกชนผู้รับมอบหมาย

### (1) องค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการ

การจัดตั้งคณะกรรมการในงานต่างๆ อาจมีลักษณะแตกต่างกันได้ คณะกรรมการในองค์กรทางปกครองจึงอาจมีการจัดตั้งและวิธีดำเนินงานหลายรูปแบบ แต่โดยที่คณะกรรมการในการใช้อำนาจทางปกครองนั้นจะต้องมีลักษณะเฉพาะบางประการ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงได้บัญญัติเรื่องคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองไว้โดยเฉพาะ

การแต่งตั้งกรรมการคณะกรรมการในการพิจารณาทางปกครองโดยมากจะตั้งจากผู้เป็นข้าราชการตำแหน่งต่างๆ ตามความรู้ความสามารถในการรับผิดชอบ เพราะข้าราชการจะมีวินัยกำกับให้ต้องทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต อย่างไรก็ตามในกรณีต้องการความโปร่งใสหรือต้องการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชนก็อาจตั้งบุคคลในภาคเอกชนเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการได้ และในบางกรณีต้องการความรู้ความสามารถสูงในความรู้ด้านใดโดยเฉพาะก็จะกำหนดให้มีกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิได้ โดยไม่เลือกว่าบุคคลดังกล่าวจะมาจากภาครัฐหรือภาคเอกชน ในกรณีกรรมการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒินี้จึงมีหลักว่าการแต่งตั้งต้องระบุตัวบุคคลว่าเป็นผู้ใด จะระบุเป็นตำแหน่งไม่ได้ เพราะการระบุเป็นตำแหน่งหรือเป็นผู้แทนสถาบันนั้นเท่ากับมิได้พิจารณาคุณสมบัติของตัวบุคคล แม้ว่าโดยทั่วไปบุคคลระดับหนึ่งในสถาบันนั้นๆ มักจะมีความรู้ความสามารถระดับผู้ทรงคุณวุฒิก็ตาม

### (2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้นิยามความหมายของคำว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ไว้เหมือนกัน คือ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย”

### 2) คำสั่งทางตุลาการ

คำสั่งทางตุลาการ คือ คำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งที่มีลักษณะพิเศษทำนองการใช้อำนาจของศาล มีความเป็นกลาง มีความเป็นอิสระและมีกระบวนการดำเนินงานที่ยึดความเป็นธรรม ซึ่งในแง่ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำสั่งทางตุลาการอยู่ในบังคับหลักเกณฑ์ต่างๆ ใน

ฐานะที่เป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง แต่จะมีหลักเกณฑ์เฉพาะบางอย่างเพิ่มขึ้นในฐานะเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทคำสั่งทางตุลาการ

### 3) หลักความเป็นกลาง

หลักความเป็นกลางมาจากแนวคิดพื้นฐานว่าบุคคลที่มีอำนาจสั่งการ หากมีอคติต่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือมีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกันแล้วย่อมไม่อาจวินิจฉัยชี้ขาดโดยปราศจากอคติในเรื่องนั้นได้

กรณีต่างๆ ที่กระทบต่อความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) ความไม่เป็นกลางในทางภาวะวิสัยหรือความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก คือ ความไม่เป็นกลางที่มีอยู่ภายนอกความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่อันมีเหตุมาจากสถานภาพหรือฐานะของตัวเจ้าหน้าที่ ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่กรณีที่เจ้าหน้าที่มีความสัมพันธ์ทางด้านใดด้านหนึ่งใกล้ชิดกับคู่กรณี จนอาจเกิดความไม่เป็นกลาง

(2) ความไม่เป็นกลางในทางอัตตะวิสัยหรือความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน คือ ความไม่เป็นกลางอันมีเหตุมาจากสภาพภายในความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งต้องเป็นเหตุที่มีสภาพร้ายแรงที่จะเห็นได้ว่าอาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลางได้

### 4) หลักในการพิจารณาทางปกครอง

ในการพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองใดชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นอกจากจะต้องพิจารณาจากเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองนั้นแล้ว จะต้องพิจารณาด้วยว่า คำสั่งทางปกครองนั้น ออกมาโดยถูกต้องตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ในการออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่จะคำนึงถึงแต่ตัวผลผลิตของกระบวนการพิจารณาคือ คำสั่งทางปกครองเท่านั้นไม่ได้ แต่จะต้องเตรียมการและดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดด้วย มิฉะนั้นคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจถูกเพิกถอนได้ในภายหลังหลักในการพิจารณาทางปกครองประกอบไปด้วยหลักการไม่ยึดแบบพิธี หลักการใช้ภาษาไทย หลักการไต่สวน หลักการให้โต้แย้ง หลักการเปิดเผย หลักความเป็นกลางหลักความรวดเร็วและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และหลักการพิสูจน์ความจริงและการควบคุมดูแลการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่

#### สิทธิในการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน

หลักประกันการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานหรือหลักการรับฟังคู่กรณี เป็นหลักการที่กำหนดขึ้นด้วยเหตุผลที่ว่าแม้ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจหากการกระทำนั้นจะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนที่เป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองฝ่ายปกครองจะต้องให้โอกาสคู่กรณีที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ

และมีโอกาสได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนออกคำสั่งทางปกครอง และเพื่อให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสมก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองมาบังคับใช้กับประชาชนถือเป็นหัวใจสำคัญก่อนการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นไปตามหลักการฟังความทุกฝ่ายและหลักสิทธิป้องกันตนเอง ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นธรรมของผู้ถูกกล่าวหา

3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้าง กระบวนการพิจารณา และการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในต่างประเทศและประเทศไทย

แนวคิดการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น เป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลจากต่างประเทศ ดังนั้น การจัดโครงสร้างองค์กรของ ก.พ.ค. มีความจำเป็นต้องศึกษาตัวอย่าง การจัดองค์กรและการดำเนินงานของหน่วยงานของต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้ในการปรับปรุงโครงสร้างและการดำเนินงานของ ก.พ.ค. ของประเทศไทยที่เหมาะสมต่อไป

1) โครงสร้างและวิธีการได้มา และกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของต่างประเทศ

ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐต้องมียุทธศาสตร์ที่ทำหน้าที่ที่สำคัญ โดยองค์กรที่ทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการบริหารงานบุคคลองค์กรหนึ่ง ซึ่งผู้เขียนจะได้ศึกษาโครงสร้างและวิธีการได้มา และกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของต่างประเทศดังต่อไปนี้

#### (1) สหรัฐอเมริกา

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกาเป็นไปตามกฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 ที่กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (U.S. Merit System Protection Board) หรือเรียกโดยย่อว่า “MSPB” ทำหน้าที่เป็นองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ โดยมีฐานะเป็นองค์กรอิสระจากฝ่ายบริหาร มีลักษณะเป็นองค์กรอิสระกึ่งตุลาการ ทำหน้าที่เสมือนตุลาการ โดยคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการจำนวน 3 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีตามข้อเสนอแนะที่ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี ซึ่งต้องประกอบด้วยกรรมการจากสองพรรคการเมือง เนื่องจากสหรัฐอเมริกามีแนวคิดเกี่ยวกับความเป็นกลางและความเป็นอิสระว่าคณะกรรมการต้องประกอบไปด้วยคนทุกฝ่ายเพื่อถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

ในการพิจารณาของ “MSPB” ที่เกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน จะพิจารณาเฉพาะกรณีที่มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยซึ่ง The Civil Service Commission ได้พิจารณาแล้ว และต้องเป็นไปตามเงื่อนไขตามที่ The Civil Service Reform Act 1978 กำหนดไว้เท่านั้น และส่วนใหญ่การอุทธรณ์มักจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการโยกย้าย ถูกพักงาน การลดขั้นเงินเดือน และการอุทธรณ์ คำตัดสินของ Office of Personal Management ในเรื่องเกี่ยวกับการออกจากราชการ การปฏิเสธการรับเข้าทำงานใหม่ และการเลิกจ้างพนักงานที่อยู่ในช่วง

ทดลองงาน เป็นต้น ซึ่งการวินิจฉัยของ “MSPB” ถือเป็นที่สุดไม่อาจเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้ และยังเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งข้าราชการพลเรือนหรือลูกจ้างของรัฐบาลกลางที่มีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลชั้นต้นของรัฐบาลกลาง (Federal District Court) โดยศาลจะพิจารณาเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น

## (2) สหราชอาณาจักร

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหราชอาณาจักร ประกอบด้วย 2 องค์กร คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ The Civil Service Commissioners ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากกษัตริย์ โดยคำแนะนำขององคมนตรี และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Appeal Board) โดยที่กรรมการทุกคนที่ไม่ใช่ประธานจะคัดเลือกจากข้าราชการบำนาญที่มีประสบการณ์ในด้านการบริหารงานบุคคลมาเป็นเวลานานในหน่วยงานราชการหรือในด้านการดำเนินกิจกรรมของ Trade Union และตามนโยบายของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ส่วนประธานกรรมการจะแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมากด้วยประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคลในภาคเอกชน โดยจะได้รับการคัดเลือกและเสนอชื่อมา คณะมนตรีแห่งสหภาพข้าราชการพลเรือน (Council of Civil Service Unions) หรือจากหน่วยงานราชการและหน่วยงานอื่นที่รัฐตั้งขึ้น ดังนั้น คณะกรรมการจึงมีสถานะเป็นองค์กรที่อิสระปลอดจากการควบคุมและแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร

คณะกรรมการจะมีคำวินิจฉัยเป็น 2 กรณีคือ หากเห็นชอบด้วยกับอุทธรณ์ก็จะมีคำแนะนำ (Recommendation) ไปยังหน่วยงานต้นสังกัดของผู้อุทธรณ์ยืนยันตามคำตัดสินของหน่วยงานเดิมผู้อุทธรณ์ก็จะต้องปฏิบัติตามคำตัดสินของหน่วยงานต้นสังกัดของตน แต่อย่างไรก็ตาม คำตัดสินดังกล่าวไม่มีผลผูกพันหน่วยงานราชการแต่อย่างใด

## (3) เครือรัฐออสเตรเลีย

เครือรัฐออสเตรเลียเป็นประเทศที่ใช้กฎหมายจารีตประเพณีที่ในระบบบริหารงานบุคคลเฉพาะการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการไว้โดยเฉพาะเรียกว่าคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรมของออสเตรเลีย (The Public Service and Merit Protection Commission) หรือ “PSMPC” ได้รับการแต่งตั้งโดยผู้สำเร็จราชการจากกระบวนการสรรหา และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี โดยระบบพิทักษ์คุณธรรมของออสเตรเลียมีพันธกิจเพื่อส่งเสริมให้งานบริการสาธารณะสัมฤทธิ์ผลในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับหลักจริยธรรมโดยเน้นในเรื่องการให้บริการประชาชนเป็นหลักและส่งเสริมคุณภาพในการบริหารงานบุคคลและการบริหารงานอื่น ๆ รูปแบบการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ของ “PSMPC” เป็นไปในลักษณะที่เน้นการให้คำแนะนำและให้แนวทางการปฏิบัติแก่หน่วยงานทั้งหลายมากกว่าการกำหนดกฎระเบียบเพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ปฏิบัติตาม ดังนั้น แม้จะมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานแต่คำตัดสินของ PSMPC นั้น ไม่ได้ขาดและไม่ผูกพันหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นการทำงานใน



ลักษณะ Partnership กับหน่วยงานต้นสังกัดต่างๆเพื่อจะค้นหาพัฒนานำทางและส่งเสริม แนวทางการปฏิบัติงานที่ถูกต้องให้แก่หน่วยงานต้นสังกัดในการบริหารงานภาครัฐอย่างไรก็ตาม ผู้ที่เกี่ยวข้องยังสามารถอุทธรณ์คำตัดสินของ “PSMPC” ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ MeritProtection ไปยังศาลยุติธรรมได้

#### (4) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ระบบวินัยของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยของ สหพันธ์ (Bundesdisziplinarordnung-BDO) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่ได้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม แต่มีระบบการร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยการร้องทุกข์ของข้าราชการที่มีความคับข้องใจอันเกิดจากการ ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติการใดๆ ของผู้บังคับบัญชาในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นมีก็แต่เพียง ศาลวินัยซึ่งเป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครองที่ทำหน้าที่วินิจฉัยความผิดวินัยในบางกรณี

กระบวนการพิจารณาทางวินัย แบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ กระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ เป็นกรณีการดำเนินการโดยผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ และกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่เสนอเรื่องต่อศาลวินัยของสหพันธ์

กรณีกระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ หากข้าราชการประสงค์จะโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย ให้โต้แย้งไปยังผู้บังคับบัญชาที่ออกคำสั่ง เมื่อมีคำวินิจฉัยแล้วยังไม่พอใจอาจเสนอเรื่องไปยังศาลวินัยแห่งสหพันธ์ได้ ส่วนกรณีกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ กฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลวินัยของสหพันธ์ไปยังศาลปกครองของสหพันธ์

#### (5) สาธารณรัฐฝรั่งเศส

การวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐในกรณีของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น แบ่งออกเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้ การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่มีอำนาจทั่วไป และการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่อยู่ภายใต้ การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองพิเศษ

ระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสจะแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ ระบบศาลปกครองปกติและระบบศาลปกครองพิเศษ โดยระบบศาลปกครองปกติของฝรั่งเศสจะแบ่งออกเป็น 3 ชั้นศาล ได้แก่ ศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองอุทธรณ์ และศาลปกครองต้น ส่วนระบบศาลปกครองพิเศษในฝรั่งเศสนั้น จะมีอยู่เป็นจำนวนมาก ส่วนใหญ่ได้แก่ บรรดาคณะกรรมาธิการวิชาชีพต่างๆ ที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยโทษทางวินัย หรืออาจเรียกอีกนัยหนึ่งว่า คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท การจัดตั้งศาลปกครองพิเศษเหล่านี้โดยหลักทั่วไปจะต้องกระทำขึ้น โดยพระราชบัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลปกครองพิเศษขึ้น ตามมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสาเหตุที่ต้องมีการจัดตั้งศาลปกครองพิเศษขึ้นมานั้น ก็เพื่อวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้มีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้พิจารณาหรือการบริการสาธารณะในเรื่องที่มีลักษณะเป็นเรื่องพิเศษเฉพาะหรือ

เป็นข้อพิพาทหรือคดีปกครองในลักษณะพิเศษ โดยผู้เสียหายอาจคัดค้านคำวินิจฉัยในนิติกรรมทางตุลาการของศาลปกครองพิเศษเฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายต่อศาลปกครองสูงสุด

2) โครงสร้างและวิธีการ ได้มา และกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของประเทศไทย

(1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ถูกกำหนดโครงสร้างในรูปแบบคณะกรรมการ ประกอบด้วย กรรมการจำนวน 7 คน มีลักษณะเป็นกรรมการประจำต้องทำงานเต็มเวลา มีเลขานุการ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นเลขานุการของคณะกรรมการ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

การได้มาซึ่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มาจากกระบวนการสรรหาของ คณะกรรมการคัดเลือกซึ่งประกอบไปด้วยประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน โดยมีกรรมการ สรรหา 3 คน ได้แก่ รองประธานศาลฎีกา กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิ และมีเลขานุการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีดังนี้

1. เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มี หรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคล ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

2. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

3. พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์

4. พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม

5. ออก กฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551

6. แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค.กำหนด เพื่อเป็น กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ปัจจุบันมีคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ทั้งหมด 7 องค์กร และ มีอำนาจดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนจากทั่วประเทศ

ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมภายใน 30 วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งดังกล่าว ซึ่งในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะพิจารณา

เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้น ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการ

พิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัย หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัย

(2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร) ถูกกำหนดโครงสร้างในรูปแบบคณะกรรมการ ประกอบไปด้วย กรรมการจำนวน 5 คน มีลักษณะเป็นกรรมการประจำต้องทำงานเต็มเวลา มีหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นเลขานุการของคณะกรรมการ

การได้มาซึ่ง ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร มาจากกระบวนการสรรหาของคณะกรรมการคัดเลือกซึ่งประกอบไปด้วยประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน โดยมีกรรมการสรรหา 3 คน ได้แก่ รองประธานศาลฎีกา กรรมการ ก.ค. ผู้ทรงคุณวุฒิ และมีหัวหน้าสำนักงาน ก.ค. เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีดังนี้

1. เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มี หรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคล ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

2. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

3. พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์

4. พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม

5. ออก กฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ข้อบังคับ ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554

6. แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครกำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ข้าราชการกรุงเทพมหานครผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานครภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งดังกล่าว

เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้น ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการฯ มีคำวินิจฉัย หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการฯ ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัย

(3) กฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2555

ข้าราชการกรุงเทพมหานครผู้มีความคับข้องใจจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามของ ผู้บังคับบัญชา กรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักหัวหน้าสำนักงานก.ก. หรือผู้อำนวยการเขตให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ภายใน 30 วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์ดังกล่าวซึ่งในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่อง ร้องทุกข์คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานครจะพิจารณาวินิจฉัยเองหรือจะตั้ง คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรุงเทพมหานคร เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยก็ได้

ในการพิจารณาหากผู้มีอำนาจวินิจฉัยหรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กรุงเทพมหานครเห็นว่า ไม่จำเป็นแก่การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์จะไม่ให้แถลงการณ์ด้วยวาจาก็ได้ แต่ให้บันทึกเหตุผลไว้ด้วย ในกรณีที่นัดให้ผู้ร้องทุกข์มาแถลงการณ์ด้วยวาจาให้แจ้งผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ทราบ เพื่อให้มาแถลงแก้ด้วยวาจาในวันพิจารณา

คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ให้เป็นที่สุดและให้ผูกพันผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่ง การร้องทุกข์และผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติตาม นับแต่วันที่กำหนดไว้ในคำวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นในกรณีที่ผู้ ร้องทุกข์ไม่เห็นกับคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัย

4. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับ โครงสร้างกระบวนการพิจารณาและการบังคับใช้กฎหมายของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานคร

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและวิธีการได้มาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบ คุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ขัดต่อหลักผู้มีส่วนได้เสีย

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร) เป็น หน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการกรุงเทพมหานคร มี อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอย่างอิสระภายใต้กระบวนการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเดิมอำนาจในการ พิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการ กรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล ของกรุงเทพมหานคร แต่เนื่องจาก การที่ ก.ก. ทำหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคล ในการให้ทุน ให้โทษแก่ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร และยังมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ด้วย กรณี จึงเป็นการทำหน้าที่ที่ขัดกัน เพราะเป็นทั้งคนออกคำสั่งและพิจารณาความชอบของคำสั่งเสียเอง จึงได้ กำหนดให้มี ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 กำหนดให้มีคณะกรรมการคัดเลือก ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ที่ประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานศาลฎีกา ผู้ทรงคุณวุฒิจาก ก.ก. และหัวหน้าสำนักงาน ก.ก. ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นผู้ที่มาจากฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานครถึง 2 คน เป็นกึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด นอกจากนั้น พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร โดยกำหนดไว้แต่เพียงคุณสมบัติของผู้ที่ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ทำให้ไม่ครบองค์ประกอบขององค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการที่ควรประกอบไปด้วยผู้แทนของส่วนราชการ ผู้แทนของภาคเอกชน รวมไปถึงผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน อีกทั้ง การไม่เปิดโอกาสให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครมีส่วนร่วมในการสรรหาคัดเลือกคณะกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ผู้ซึ่งทำหน้าที่เป็นคนกลางในการวินิจฉัยข้อพิพาท

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 กำหนดให้ผู้แทนที่มาจาก ก.ก. ทำหน้าที่คณะกรรมการคัดเลือก ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร เป็นจำนวนกึ่งหนึ่งของกรรมการ ประกอบกับการไม่กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ให้มีส่วนที่ชัดเจน เป็นเหตุที่อาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการคัดเลือกและการได้มาซึ่งคณะกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นกลาง

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่ไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน

ในการพิจารณาวินิจฉัยของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครใช้ระบบไต่สวน คือ กรรมการเจ้าของสำนวนจะทำการแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนและรอบด้าน โดยการพิจารณารวบรวมข้อเท็จจริงจากเอกสารหลักฐานจากคำร้องทุกข์คำแก้คำร้องทุกข์ คำคัดค้านคำแก้คำร้องทุกข์ คำแก้คำร้องทุกข์เพิ่มเติม รวมไปถึงเอกสารหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการในเรื่องนั้น เพื่อให้สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ได้มากที่สุดและอย่างรอบด้าน ประกอบกับวิธีพิจารณาที่มีลักษณะโต้แย้งกัน กล่าวคือ การฟังคู่กรณีทุกฝ่าย ตลอดจนให้โอกาสคู่กรณีในการชี้แจงและแสดงหลักฐานประกอบข้ออ้างของตน ตลอดจนแก้ข้ออ้างของอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งในระหว่างการพิจารณาคู่กรณีสามารถโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อปกป้องสิทธิของตนได้อย่างอิสระ โดยการยื่นเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมต่อกรรมการเจ้าของสำนวนได้อย่างไม่มีระยะเวลาจำกัด จึงเห็นได้ว่าการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ให้ความสำคัญกับเอกสารหลักฐานจากคู่กรณีทั้ง 2 ฝ่าย การพิจารณาเอกสารหลักฐานจึงเป็นหัวใจสำคัญในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ การที่จะอำนวยความสะดวกให้กับคู่กรณีทั้ง 2 ฝ่าย

การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 ประกอบกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2555 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดกระบวนการไว้เป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวยังต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นกฎหมายกลางที่ใช้กับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หากกรณีใดที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ก็จะต้องนำพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับ อย่างไรก็ตาม ฎีก ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ฉบับนี้ได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาทางปกครองไว้แต่ไม่ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจกำหนดระยะเวลาในการยื่นเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมหรือวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงสำหรับการพิจารณาทางปกครองในกรณีนี้แต่อย่างใด การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่ไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการยื่นเอกสารเพิ่มเติม ส่งผลให้คู่กรณีสามารถยื่นเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมได้อย่างไม่มีเวลาจำกัด และเมื่อคู่กรณียื่นเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม องค์กรวินิจฉัยก็ต้องรับเอกสารหลักฐานดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัย ถึงแม้ว่าจะมีความเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการพิจารณาวินิจฉัยแล้วก็ตาม

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่กฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2555 ไม่ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์กำหนดระยะเวลาในการยื่นเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมหรือกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ส่งผลให้เกิดการใช้สิทธิประวิงเวลา การใช้สิทธิอย่างไม่จำกัด และทำให้การพิจารณาวินิจฉัยต้องล่าช้าออกไป

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 (1) ได้บัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 116 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมให้แก่ข้าราชการพลเรือน ในกรณีที่ข้าราชการ พลเรือนผู้ถูกลงโทษทางวินัยที่ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อ ก.พ.ค. เมื่อ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยประการใดแล้ว หากผู้อุทธรณ์ที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยดังกล่าว

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 ได้บัญญัติรับรองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมให้แก่ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ในกรณีที่ข้าราชการกรุงเทพมหานครผู้ถูกลงโทษทางวินัยที่ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร เมื่อ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร มีคำวินิจฉัยประการใดแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยดังกล่าว

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร และ ก.พ.ค. มีฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามนัยของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่การที่กฎหมายกำหนดให้การใช้สิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ไปยังศาลปกครองชั้นต้น ย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติและไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

#### 5. ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยเห็นควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 และกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2555 ดังต่อไปนี้

1) ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 มาตรา 32 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ที่บัญญัติว่า

“ให้มีคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน กรรมการ ก.ค. ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.ค. และให้หัวหน้าสำนักงาน ก.ค. เป็นกรรมการและเลขานุการ” ให้แก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมเป็น

“ให้มีคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน กรรมการ ก.ค. ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.ค. และให้หัวหน้าสำนักงาน ก.ค. เป็นเลขานุการ”

2) ในกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2555 ข้อ 50 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า

“ในกรณีที่องค์คณะวินิจฉัยพิจารณาตามวรรคหนึ่งแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้มาเพียงพอต่อการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น ก็ให้ดำเนินการตามข้อ 51 ต่อไป” โดยให้ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมเป็น

“ในกรณีที่องค์คณะวินิจฉัยพิจารณาตามวรรคหนึ่ง แล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้มาเพียงพอต่อการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น ให้มีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น ให้องค์คณะวินิจฉัยแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

บรรดาคำร้องทุกข์เพิ่มเติม คำแก้คำร้องทุกข์ คำคัดค้านคำแก้คำร้องทุกข์ คำแก้คำร้องทุกข์เพิ่มเติม รวมทั้ง พยานหลักฐานอื่นๆ ที่ยื่นหลังวันสิ้นสุด การแสวงหาข้อเท็จจริงไม่ได้รับไว้เป็นส่วนหนึ่งของเรื่องร้องทุกข์ และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง เมื่อสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วให้องค์คณะวินิจฉัยนั่ง พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ เพื่อจัดทำคำวินิจฉัยต่อไป”

3) ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2554 มาตรา 62 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ให้ฟ้องคดี ต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์” โดยให้ปรับปรุงแก้ไข เป็น

“ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ให้ฟ้องคดี ต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์”

### บรรณานุกรม

#### ภาษาไทย

กมลชัย รัตนสกวาวงศ์, ปัญหาของระบบคณะกรรมการตามกฎหมาย, โครงการสัมมนาเรื่องระบบการใช้ คณะกรรมการตามกฎหมาย, (2560)

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1. (กรุงเทพมหานคร :จรรักษ์การ พิมพ์, 2540)

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “โครงการเพื่อวางระบบวิธีพิจารณาด้านพิทักษ์ ระบบคุณธรรมและดำเนินการเพื่อออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวิธีพิจารณาอุทธรณ์ ร้องทุกข์ ร้องเรียน และเตรียมความพร้อม”, รายงานผลการวิจัยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (2549)

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, โครงการปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์เจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1,(2547)

#### ภาษาต่างประเทศ

<https://www.mspb.gov/About/about.html>.

<https://civilservicecommission.independent.gov.uk/>

<https://www.meritprotectioncommission.gov.au/>

“Merit Protection in the Australian Public Service: A Comparative Perspective”

<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0734371X9001100106>.