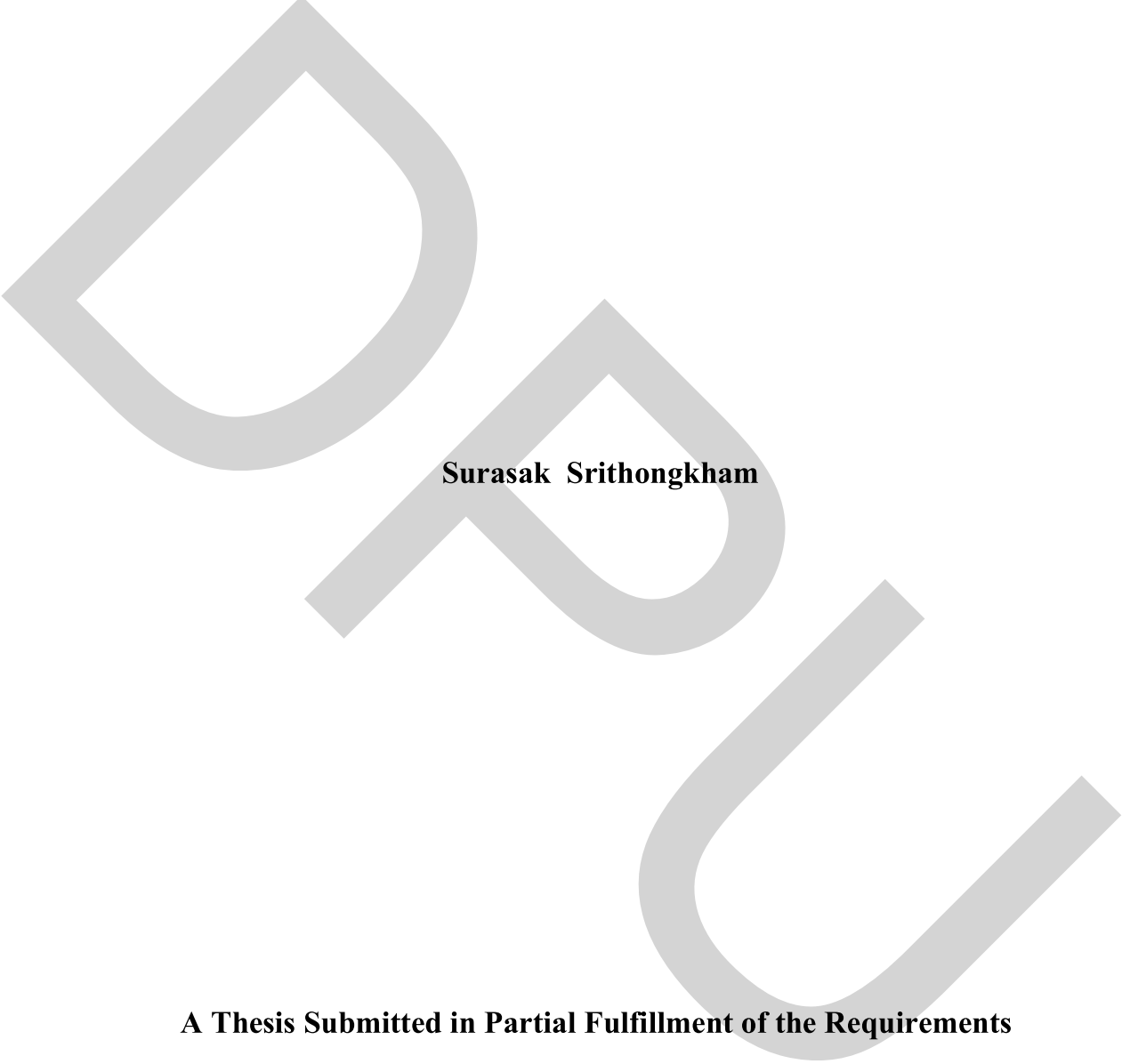


ปัญหากฎหมายในการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ
คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

สุรศักดิ์ ศรีทองคำ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2557

**Legal Problems Associating with Organizational Order and Authority of
The Merit System Protection Commission**



Surasak Srithongkham

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws**

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2014

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหากฎหมายในการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
ชื่อผู้เขียน	สุรศักดิ์ ศรีทองคำ
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2557

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายศึกษาถึงปัญหากฎหมายในการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยมุ่งศึกษาในเรื่องปัญหาความไม่เหมาะสมของบทบัญญัติของกฎหมายที่ก่อให้เกิดปัญหาในด้านการประกันความเป็นความเป็นอิสระขององค์กร การกระจายการอำนาจดำเนินการไปยังภูมิภาคอย่างเสมอภาค และความไม่ครอบคลุมในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

จากการศึกษาพบว่า ปัจจุบันมาตรการกฎหมายในการการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศไทย ได้มีการกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นเลขานุการคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ในขณะที่เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นหนึ่งในคณะกรรมการสรรหากรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนอีกด้วย ประกอบกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมยังไม่มีหน่วยงานในภูมิภาคเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อย่างทั่วถึง รวมถึงกรณีที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และการสั่งการให้หน่วยงานของรัฐให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งส่งผลให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับกฎหมายเป็นอย่างมาก

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงขอเสนอแนะให้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ด้วยการบัญญัติเพิ่มเติมให้มีการจัดตั้งสำนักงาน

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานการบริหารสำนักงาน กำหนดตัวเลขการคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นใหม่ บัญญัติให้มีการจัดตั้งสำนักงาน พิทักษ์ระบบคุณธรรมและแต่งตั้งกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์ขึ้นในภูมิภาคบัญญัติให้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกิดจากการบังคับ ใช้ประมวลจริยธรรม และบัญญัติให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจสั่งการให้หน่วยงาน ของรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่ ให้ความคุ้มครองแก่บุคคลผู้ให้ถ้อยคำที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตาม อำนาจหน้าที่ โดยนำหลักการของหลักธรรมาภิบาลตามที่กำหนดไว้ในข้อเสนอแนะระหว่างประเทศ เรื่อง Governance for Sustainable Human Development ขององค์กรพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศส หราชอาณาจักร ซึ่งมีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบองค์กรและกำหนดอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่เหมาะสมมาปรับใช้กับประเทศไทย

Thesis title	Legal Problems Associating with Organizational Order and Authority of The Merit System Protection Commission
Author	Surasak Srithongkham
Thesis Advisor	Assoc. Prof. Dr. Weera Lojaya
Department	Law
Academic year	2014

ABSTRACT

This paper aims to study legal problems associating with organizational order and authority of the Merit System Protection Commission (MSPC) under the Civil Service Act B.E. 2551 (2008). The statute grants establishment of MSPC for the purpose of protecting the merit system of civil service administration. The study focuses on a number of flaws in the statute which weakens interdependence of the organization and the process of decentralizing administrative power to regional or local units. Moreover, the statute does not recognize and support complete authority and responsibility of MSPC members.

The study finds that legal measures today that involve the maintaining of organizational order and authority of MSPC in Thailand require that the Office of the Civil Service Commission (OCSC) is in charge of running an administration office. The OCSC Commissioner also presides as the MSPC Commissioner, whereas the OCSC Commissioner is a member of the appointing committee that hires MSPC members in collaboration with senior supervisors from OCSC. Also, MSPC has not established any regional or local units that can comprehensively exercise MSPC's power. In addition, MSPC's lack of authority to review issues involving enforcement of the Civil Servant's Code of Ethics and its inability to order a relevant government unit to give protection to persons providing information that benefits the function of MSPC, has a significant negative impact on the law enforcement process.

This paper, therefore, proposes an amendment to the law that deals directly with the order keeping of an organization and the setting of authority and responsibility of MSPC. The amendment can be done through adding in the Civil Service Act B.E. 2551 (2008) a provision that allows establishment of the Office of Merit System Protection Commission, appointment of

officers and Commissioner for the Office, establishment of the Merit System Protection Office and appointment of an appellate body at the local level. The law should also grant MSPC an authority to final review issues

Concerning enforcement of the Civil Servant's Code of Ethics and order relevant government units to give protection to persons providing useful information that supports MSPC's functions. The amendment should carry the same governance principle outlined in the International Recommendations on Governance for Sustainable Human Development of the United Nations Development Program (UNDP) and other international law, particularly jurisprudence of the United States, Australia and the United Kingdom, which provides guidance as practical measures regarding order keeping within an organization and the empowerment of MSPC that Thailand could model after.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ ก็ด้วยความกรุณาและอนุเคราะห์จาก รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ ที่ได้กรุณาตลอดเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และให้ความรู้และคำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ตลอดจนตรวจสอบความเรียบร้อยของ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนแล้วเสร็จ จึงขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูง ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ประธานกรรมการสอบ วิทยานิพนธ์ที่ได้กรุณาชี้แนะประเด็น ข้อคิดเห็น และข้อสังเกตต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยความเมตตา ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วง

ขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ และอาจารย์ ดร.สรธร ธนโชติโกติน คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่ได้กรุณาแนะนำ ชี้แนะประเด็นที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ด้วยความเมตตา ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ผู้ให้กำเนิดและเป็นที่เคารพรัก และพี่น้อง ของผู้เขียนที่คอยดูแล สนับสนุนและให้โอกาสในการศึกษา พร้อมทั้งเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนเสมอมา รวมทั้ง ครู อาจารย์ ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทความรู้แก่ผู้เขียน

ขอขอบคุณนายสุนทรา พลไตร ผู้อำนวยการส่วนข้อมูลคดีและมาตรการพิเศษ ทางกฎหมาย กองกฎหมาย สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ผู้บังคับบัญชาของผู้เขียน ซึ่งสนับสนุน ให้เข้ารับการศึกษาคณะมหาวิทยาลัษฏกิจบัณฑิตย์ และให้กำลังใจผู้เขียนเสมอมา ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบคุณ นางสาวบัณฑิตา อ่อนจันทร์ และ นายนราวิทย์ ศักดิ์เพชร สำหรับกำลังใจ และคำแนะนำที่มีต่อผู้เขียนในการลุกขึ้นมาเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

อนึ่ง หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณค่าและก่อประโยชน์ทางวิชาการแก่ผู้อื่นในภาย ภายหน้า ผู้เขียนขออุทิศให้แก่บุพการี คณาจารย์ ตลอดจนผู้แต่งตำรา บทความต่าง ๆ ที่ผู้เขียนได้ใช้ ในการศึกษาค้นคว้า หากมีความบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สุรศักดิ์ ศรีทองคำ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ซ
บทที่	
1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
2. แนวความคิดทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบองค์กรและ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม	7
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการ	7
2.1.1 ความหมายและองค์ประกอบของระบบราชการ	7
2.1.2 แนวความคิดว่าด้วยการบริหารราชการ	9
2.1.3 แนวความคิดว่าด้วยวัฒนธรรมของระบบราชการไทย	11
2.2 ประวัติความเป็นมาและความหมายของข้าราชการพลเรือน	15
2.2.1 ประวัติความเป็นมาของข้าราชการพลเรือน.....	15
2.2.2 ความหมายของข้าราชการพลเรือน	16
2.3 แนวความคิดว่าด้วยระบบคุณธรรม การพิทักษ์ระบบคุณธรรม จริยธรรม ข้าราชการพลเรือนและหลักธรรมาภิบาล	19
2.3.1 แนวความคิดว่าด้วยระบบคุณธรรม	19
2.3.2 แนวความคิดว่าด้วยการพิทักษ์ระบบคุณธรรม	21
2.3.3 แนวความคิดว่าด้วยจริยธรรมข้าราชการพลเรือน	23
2.3.4 หลักธรรมาภิบาล	27

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.4 หลักทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	29
2.4.1 หลักนิติรัฐ	29
2.4.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ	33
2.4.3 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ	34
2.4.4 หลักความเสมอภาค	37
2.4.5 หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง	42
2.5 แนวความคิดการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐ	46
2.5.1 แนวความคิดการเป็นผู้ให้ข้อมูล	46
2.5.2 แนวความคิดที่รัฐต้องให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล	49
2.5.3 ความจำเป็นที่ต้องมีมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล	50
2.5.4 มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล	51
3. การจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรมขององค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติในต่างประเทศ และ ประเทศไทย	57
3.1 การจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรมขององค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ	58
3.2 การจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรม ในต่างประเทศ	60
3.2.1 การจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา	61
3.2.2 การจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศออสเตรเลีย	64
3.2.3 การจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศสหราชอาณาจักร	66
3.3 การจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรม ในประเทศไทย	68

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

หน้า

3.3.1 การจัดระเบียบองค์กรของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศไทย.....	69
3.3.2 การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศไทย.....	72
4. วิเคราะห์ปัญหากฎหมายและแนวทางแก้ไขปัญหากฎหมายในการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามกฎหมายไทย.....	89
4.1 วิเคราะห์ปัญหากรณีควรจัดตั้งหน่วยงานธุรการขึ้นเป็นการเฉพาะและแนวทางแก้ไขปัญหา.....	91
4.1.1 วิเคราะห์ปัญหากรณีควรจัดตั้งหน่วยงานธุรการขึ้นเป็นการเฉพาะ	91
4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหา	96
4.2 วิเคราะห์ปัญหากรณีควรจัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในส่วนภูมิภาคและแนวทางแก้ไขปัญหา.....	98
4.2.1 วิเคราะห์ปัญหากรณีควรจัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในส่วนภูมิภาค.....	98
4.3 วิเคราะห์ปัญหากรณีควรกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนและแนวทางแก้ไขปัญหา	104
4.3.1 วิเคราะห์ปัญหากรณีควรกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีบทบาทอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดการในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน	104
4.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหา	110
4.4 วิเคราะห์ปัญหากรณีควรกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจหน้าที่สั่งการให้หน่วยงานของรัฐให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานและแนวทาง แก้ไขปัญหา	112

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

หน้า

4.4.1 วิเคราะห์ปัญหากรณีควรกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบ	
คุณธรรมมีอำนาจหน้าที่ สั่งการให้หน่วยงานของรัฐให้ความคุ้มครอง	
แก่ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงาน	112
4.4.2 แนวทางแก้ไขปัญหา	115
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	117
5.1 บทสรุป.....	117
5.2 ข้อเสนอแนะ	120
บรรณานุกรม	124
ประวัติผู้เขียน	130

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“รัฐ” คือนิติบุคคลมหาชนอันเป็นผลิตผลร่วมระหว่างระบบการเมืองและระบบกฎหมาย ที่แสดงออกถึงความต่อเนื่องและมั่นคงทางนิติฐานะและเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ อันได้แก่ การป้องกันดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยภายในของสังคม การรักษาความมั่นคงของชาติ ตลอดจน การอำนวยความสะดวกให้กับพลเมืองทางด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของพลเมืองและพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมือง โดยมีองค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งการดำเนินการกิจดังกล่าวนี้มีความจำเป็น ที่ฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจบังคับเหนือพลเมืองเพื่อให้การนั้นบรรลุผล ภายใต้งานใจที่ว่า การใช้อำนาจดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่มีกฎหมายบัญญัติเท่านั้น อันเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของ ฝ่ายปกครองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองด้วยในขณะเดียวกัน เพื่อให้การดำเนินการกิจต่าง ๆ ของรัฐสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีมีประสิทธิภาพตามแนวนโยบายที่รัฐกำหนดไว้ และสามารถสร้างดุลยภาพกับประโยชน์ของปัจเจกไว้ได้อีกด้วย

อย่างไรก็ดีแม้ว่าจักได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไว้แล้วตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ก็ยังคงเป็นการยากที่จะหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการกระทบกับสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกซึ่งอาจเป็นไปได้ทั้งเอกชนทั่วไปและเจ้าหน้าที่รัฐด้วยกันเอง เพราะการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นมีหลายลักษณะแตกต่างกันไปและต้องมีการใช้ดุลพินิจพิจารณาประกอบด้วย ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐแต่ละคนก็จะมีสภาพภายในและทัศนคติหรือตกอยู่ในสภาวะการณ์ที่ต่างกัน ซึ่งล้วนส่งผลต่อการใช้ดุลพินิจหรือการกระทำที่ต่างกัน อันอาจนำมา ซึ่งความไม่เป็นธรรมหรือสร้างความเสียหายให้กับรัฐหรือปัจเจกอย่างยากที่จะหลีกเลี่ยง

การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งควบคู่ไปกับการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เพื่อให้การดำเนินการตามบทบาทภารกิจของฝ่ายบริหารเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย สุจริต โปร่งใส เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งมีกระบวนการอุทธรณ์ร้องทุกข์เป็นมาตรการหลักในการตรวจสอบ และที่ผ่านมามีการพัฒนาหลักกฎหมายและจัดองค์กรขึ้น

เพื่อดำเนินการในด้านนี้มาโดยตลอดเพื่อให้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกได้รับการคุ้มครองอย่างทั่วถึง เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งในประเทศไทยก็ได้มีการจัดองค์กรภายในฝ่ายปกครองขึ้น ทำหน้าที่ในกรณีดังกล่าวไว้อย่างหลากหลายด้วยเช่นกัน

สำหรับในการบริหารงานบุคคลภาครัฐก็ได้ให้ความสำคัญและนำเอากระบวนการ อุตธรณ์ร้องทุกข์ภายในฝ่ายปกครองมาใช้ควบคุมตรวจสอบด้วยในหลายกรณี และเมื่อมีการ ปรับปรุง การบริหารงานบุคคลภาครัฐเมื่อปี 2551 ก็ได้มีการปรับบทบาทภารกิจของสำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจากเดิมที่เป็นทั้งผู้จัดการงานบุคคลภาครัฐ ผู้จัดโครงสร้างของ ส่วนราชการ และ ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม ให้เหลือเพียงผู้จัดการงานบุคคลภาครัฐ โดยกำหนดให้ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดโครงสร้างของส่วนราชการ ส่วนการ พิทักษ์ระบบคุณธรรม ก็ได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม” ขึ้นเป็นองค์กรเฉพาะ ในการรับผิดชอบดำเนินการ โดยวางโครงสร้างและจัดระเบียบองค์กรในลักษณะขององค์กร กึ่งตุลาการอันเป็นอิสระ ในฝ่ายบริหาร และกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำหรือ เสนอแนะนโยบายแก่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับระบบคุณธรรม อำนาจในการ วินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยและคำสั่งให้ออกจากราชการของข้าราชการพลเรือน อำนาจในการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์จากข้าราชการพลเรือน และอำนาจในการออก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ เพื่อการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

นับแต่ที่ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ขึ้นในปี 2551 เป็นต้นมา คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก็สามารถที่จะดำเนินการคุ้มครองระบบคุณธรรมและ สร้างความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการได้อย่างน่าพึงพอใจในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามยังคงมี ปัญหาทางกฎหมายบางประการเกี่ยวกับกาจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ขององค์กรและการบังคับใช้ กฎหมาย ควรจะต้องทำการศึกษาในประเด็นดังต่อไปนี้

ปัญหาประการที่หนึ่ง กรณีที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมยังคงไม่มีกฎหมาย กำหนดหน่วยงานธุรการในการรับผิดชอบดำเนินการตามบทบาทภารกิจเป็นของตนเองเป็นการเฉพาะ ยังคงต้องอาศัยหน่วยงานธุรการของสำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน อันเป็นเหตุให้ต้องอาศัยบุคคลากรซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัด คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นผู้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบ คุณธรรม นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ที่ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการ พลเรือนเป็นคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการพิทักษ์พิทักษ์ระบบคุณธรรม ทั้งนี้กฎหมายยัง

กำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีฐานะเป็นเลขานุการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอีกด้วย ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องแนวความคิดทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจ ลดการรวมศูนย์อำนาจเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจก โดยยึดหลักความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และการตรวจสอบได้ รวมทั้งไม่สอดคล้องต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายในการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรในการบริหารงานบุคคลด้านต่าง ๆ ออกจากกัน เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการพลเรือน พร้อมทั้งสร้างหลักประกันความมั่นใจและภาพลักษณ์ในระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้สอดคล้องกับการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลภาครัฐอย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

ปัญหาประการที่สอง กรณีที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานและกำหนดให้มีบุคลากรเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในส่วนของการพิจารณาวินัยจรรยาบรรณร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นในส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องหลักทฤษฎีและแนวความคิดในการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หลักความเสมอภาค หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และหลักการจัดระเบียบราชการบริหารและการบริหารงานบุคคลภาครัฐแนวใหม่ ที่ปัจจุบันมุ่งเน้นการกระจายอำนาจการตัดสินใจ การให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ข้าราชการในส่วนภูมิภาคให้ทั่วถึงเท่าเทียมและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งตอบสนองภาระงานที่เพิ่มขึ้นกับอัตรากำลังบุคลากรที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอีกด้วย

ปัญหาประการที่สาม กรณีไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการพิจารณาวินัยชี้ขาดปัญหาในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมในชั้นต่อจากการพิจารณาของคณะกรรมการจริยธรรมของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่งานดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งควรจะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม แต่ในกรณีดังกล่าวประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ว่าให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่ดูแลเฉพาะงานบุคคลภาครัฐเท่านั้นเป็นองค์กรผู้วินิจฉัยปัญหา ทั้งที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่เฉพาะทางอยู่แล้วนอกจากนี้ยังเป็นผู้ออกกฎ ควบคุมกำกับบังคับใช้กฎ และมีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทอันเกิดจากการบังคับใช้กฎ อันเป็นลักษณะขององค์กรกึ่งตุลาการที่การผูกขาดการใช้อำนาจไว้ยังองค์กรเดียว

นอกจากนี้ ในการพิจารณาวินัยชี้ขาดปัญหาคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนยังอาจไม่พิจารณาเรื่องที่หน่วยงานยื่นมาให้วินิจฉัยได้ อันเป็นการไม่สอดคล้องกับแนวคิดในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ต้องการให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีอำนาจ

หน้าที่ในเพียงการจัดการงานบุคคลภาครัฐเท่านั้น รวมทั้งในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดจากการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนอาจไม่ได้วินิจฉัยเป็นอื่นภายใน 60 วันนับแต่ได้รับเรื่อง โดยให้ถือว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด ซึ่งย่อมเป็นการล่าช้าและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือจะตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหรือคำสั่ง และยังไม่เป็นไปตามหลักการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองที่มุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ โดยต้องมีการชี้แจงให้เหตุผลประกอบคำพิจารณา ในการกระทำทางปกครองเสมอ และนอกจากนี้ยังเป็นการไม่สอดคล้องกับการคุ้มครองความเป็นธรรมตามระบบคุณธรรมและหลักธรรมาภิบาลที่มุ่งเน้นเรื่องความโปร่งใสตรวจสอบได้ รวมทั้งประสิทธิภาพในการดำเนินการกิจการภาครัฐอีกด้วย

ปัญหาประการที่สี่ กรณีไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ในการสั่งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ให้ข้อมูลมีความมั่นใจว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้งหรือข่มขู่คุกคามพร้อมทั้งได้รับการเยียวยาหากได้รับความเสียหายจากการแก้แค้นตอบโต้ ตามหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงทำการศึกษาถึงปัญหากฎหมายในการจัดระเบียบองค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทย เพื่อสร้างแนวคิดทางกฎหมายสำหรับเป็นแนวทางในการจัดระเบียบองค์กรและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทย ให้มีความถูกต้องและเหมาะสมกับการนำมาใช้บังคับในประเทศไทย ซึ่งรายละเอียดจะเสนอในส่วนต่าง ๆ ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวความคิด ทฤษฎี มาตรการ หลักเกณฑ์ รูปแบบในการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวความคิด ทฤษฎี มาตรการ หลักเกณฑ์ รูปแบบในการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตาม “Governance for Sustainable Human Development” ขององค์กรพัฒนาแห่งสหประชาชาติ และกฎหมายต่างประเทศอันได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสหราชอาณาจักร
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหากฎหมายในด้านการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทย

4. เพื่อศึกษาและค้นคว้าหามาตรการทางกฎหมาย มาใช้เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ปัจจุบันแม้จะมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นองค์กรเฉพาะในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแล้วก็ตาม แต่ก็ยังปรากฏว่ามีปัญหากฎหมายในการจัดระเบียบองค์กรและบทบาทอำนาจหน้าที่บางประการ เนื่องจากหลักเกณฑ์ทางกฎหมายยังขาดความเหมาะสมในการดำเนินการ โดยเฉพาะในกรณีไม่มีหน่วยงานธุรการของตนเองในการสนับสนุนการดำเนินการตามบทบาทภารกิจเป็นของตนเอง การไม่มีหน่วยงานในระดับภูมิภาค รวมทั้งไม่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับ การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และอำนาจในการสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม อันส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามบทบาทภารกิจ ซึ่งจากการศึกษาหลักการในการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตาม “Governance for Sustainable Human Development” ขององค์กรพัฒนา แห่งสหประชาชาติ และกฎหมายต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสหราชอาณาจักร พบว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนและเข้าใจได้ง่าย ประกอบกับมีมาตรการและกลไกทางกฎหมายที่น่าจะนำมาประยุกต์ใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ จึงเกิดสมมติฐานว่าหากนำมาตรการและกลไกดังกล่าวของประเทศต่าง ๆ ที่กล่าวแล้ว มาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยจะสามารถแก้ไขสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นได้ พร้อมทั้งเป็นการพัฒนาหลักเกณฑ์ในการจัดระเบียบองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมและกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ได้มาตรฐานยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในส่วนของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกันยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงมาตรการ หลักเกณฑ์ และรูปแบบการจัดระเบียบองค์กร และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามกฎหมายไทย ตลอดจน แนวความคิดและทฤษฎี หลักเกณฑ์และการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อค้นคว้าหาแนวทางในการปรับปรุง แก้ไขการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ของไทยให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ดำเนินการศึกษาด้วยการวิจัยเอกสาร โดยทำการศึกษาจากตำรา เอกสาร บทความ สิ่งพิมพ์ วิทยานิพนธ์ งานวิจัยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต โดยศึกษาถึง แนวความคิดทฤษฎี มาตรการและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนด อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวความคิด ทฤษฎี มาตรการ หลักเกณฑ์ การจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทย
2. ทำให้ทราบถึงแนวความคิด ทฤษฎี มาตรการ หลักเกณฑ์ การจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวความคิด ทฤษฎี มาตรการ หลักเกณฑ์ รูปแบบในการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตาม “Governance for Sustainable Human Development” ขององค์กรพัฒนา แห่งสหประชาชาติ และกฎหมายต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสหราชอาณาจักร
3. ทำให้ทราบถึงปัญหากฎหมายในการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทย
4. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมาย ที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหาการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ในประเทศไทย

บทที่ 2

แนวความคิดทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบองค์กรและ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

การศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบองค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีความจำเป็นต้องศึกษาถึงแนวความคิดทฤษฎีและหลักการต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบองค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมทั้งในส่วนที่เป็นสากลและประเทศไทย อันได้แก่ แนวความคิดทฤษฎีเรื่องระบบราชการ หลักทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ข้าราชการพลเรือนและอำนาจการเมือง แนวความคิดว่าด้วยระบบคุณธรรมจริยธรรมและหลักธรรมาภิบาล แนวความคิดว่าด้วยการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตลอดจนแนวความคิดการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐทั้งในแง่ของความหมายและความสัมพันธ์ระหว่างกัน เพื่อเป็นหลักประกอบการพิจารณาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งในบทนี้จะได้นำเสนอตามลำดับโดยละเอียดต่อไป

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการ

การจัดองค์กรในรูปของ ระบบราชการ เป็นผลิตผลทางความคิดของ คาร์ล เอมีล มักซิมิเลียน นักสังคมวิทยาผู้เรื่อรนามชาวเยอรมัน หรือที่รู้จักในนามของ “มักซ์ เวเบอร์” โดยแนวความคิดทฤษฎีดังกล่าวถือกำเนิดขึ้นในช่วงเปลี่ยนผ่านยุคสมัยจากสังคมแบบศักดินามาสู่สังคมเสรีประชาธิปไตย บนข้อสมมุติฐานที่ว่าองค์กรแบบระบบราชการเป็นองค์กรที่ดีที่สุด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัดที่สุด จึงได้รับความนิยมและนำมาใช้ในการจัดระเบียบองค์กรขนาดใหญ่ที่มีบุคลากร และภารกิจจำนวนมาก¹

2.1.1 ความหมายและองค์ประกอบของระบบราชการ

ระบบราชการตามความหมายของ มักซ์ เวเบอร์ คือองค์กรขนาดใหญ่ที่มีการจัดโครงสร้างและสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนเป็นระบบแน่นอนและบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมนอกจากนั้นการบริหารงานต้องยึดหลักของเหตุผลในการตัดสินใจ รวมถึงมุ่งเน้น

¹ คาร์ล เอมีล มักซิมิเลียน “มักซ์” เวเบอร์. สืบค้น 10 กันยายน 2556, จาก

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลภายใต้กฎหมายและระเบียบที่ชัดเจนแน่นอน มีความต่อเนื่องและแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน โดยมีได้หมายความว่าถึงเฉพาะองค์กรภาคราชการเท่านั้น²

ตามทฤษฎีของ มักซ์ เวเบอร์ ระบบราชการประกอบด้วยโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญดังนี้³

(1) มีการกำหนดโครงสร้างและกฎระเบียบแน่นอนชัดเจนและมีความต่อเนื่อง องค์กรแบบราชการจะต้องมีการกำหนดโครงสร้างขึ้นเพื่อการจัดทำภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่งที่ชัดเจนสอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร มีการกำหนดภารกิจหน้าที่ของส่วนต่าง ตลอดจนกำหนดสายบังคับบัญชาและการรายงานผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

นอกเหนือจากการมีโครงสร้างอำนาจหน้าที่และสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนแล้ว องค์กรแบบราชการต้องมีกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานที่ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถถือเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานร่วมกัน โดยกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานต้องถูกกำหนดขึ้นอย่างสมเหตุสมผล เพื่อประโยชน์ในการที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สำหรับการปฏิบัติงานขององค์กรแบบราชการ ก็จะต้องมีความต่อเนื่องตลอดไป จนถึงที่สุดภารกิจ หรือหมดความจำเป็นในการทำภารกิจ

(2) มีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะด้าน องค์กรแบบราชการต้องมีการกำหนดโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของบุคลากร โดยพิจารณาจากความรู้ความสามารถและความชำนาญเฉพาะด้าน โดยการปฏิบัติหน้าที่จะต้องกระทำโดยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในหน้าที่หรืองาน ที่รับผิดชอบอย่างแท้จริง ซึ่งมักจะกำหนดคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานโดย วุฒิการศึกษาหรือประสบการณ์ตรงกับการทำงานในลักษณะที่ชัดเจน เพื่อป้องกันการใช้นักการผิดประเภท ควบคู่กับหลักการยอมรับการตัดสินใจหรือการใช้ดุลยพินิจของผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ชำนาญการ ซึ่งได้ให้ความเห็นตามหลักวิชาการด้วย

(3) มีการกำหนดลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาและอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน องค์กรแบบราชการจะต้องมีการกำหนดลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนเพื่อความชัดเจนและความสะดวกในการควบคุมบังคับบัญชา ตลอดจนความสะดวก

² จาก เอกสารประกอบการสอนรายวิชาระบบบริหารราชการไทย (น. 16), โดย วิษุกร นาคชน, 2550, คณะมนุษยศาสตร์: มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา.

³ จาก คำอธิบายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (น. 17 -19) ประวิณ ณ นคร, 2551, กรุงเทพฯ: วิทยุชน

ในการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานของแต่ละแผนหรือแต่ละฝ่าย นอกจากนั้น ยังถือเป็นการช่วยให้มีการกระจายอำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบภาระงานไปทั่วทั้งองค์กรด้วย

(4) ความสัมพันธ์ภายในองค์การแบบราชการต้องเป็นไปในรูปแบบที่เป็นทางการ คือ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ทุกตำแหน่ง ทุกระดับ จะต้องเป็นตามระบบงาน หน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจน โดยมีระเบียบ กฎหมายเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานไม่ยึดถือ ความสัมพันธ์ส่วนตัว ภายในองค์การจะต้องมีเฉพาะผู้บังคับบัญชาและผู้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ เท่านั้น จะไม่ยึดความสัมพันธ์ฉันท์บิดา มารดา บุตร เครือญาติ หรือเพื่อน เพราะอาจนำไปสู่การละ เว้นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือเลือกปฏิบัติหน้าที่ อันอาจเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อบุคคลใด ๆ หรือสร้างความเสียหายให้กับองค์การ ในบางสถานการณ์ได้ เช่น การแสวงประโยชน์บุคคลากร ในองค์การโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่และความสัมพันธ์ตามระบบเครือญาติ เป็นต้น

ทฤษฎีระบบราชการของแมกซ์ เวเบอร์ นี้ถือเป็นรากฐานสำคัญอันนำไปสู่การออกแบบ กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติงานของระบบราชการของนานาประเทศทั่วโลก

2.1.2 แนวความคิดว่าด้วยการบริหารราชการ

การจัดระเบียบจัดองค์กรภาครัฐยังคงยึดตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นแม่บทใหญ่ โดยแบ่งเป็นองค์กรหลักออกเป็น 3 ฝ่าย คือ องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร และองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ

โดยในองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่หลักในการบังคับใช้กฎหมายในการ บริหารประเทศและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการด้านต่าง ๆ ของประชาชน โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ประกอบด้วย⁴

ฝ่ายการเมือง มีคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรซึ่งใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

ฝ่ายประจำ คือ ฝ่ายปกครอง อันได้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ นำนโยบายของฝ่ายการเมืองไปสู่การปฏิบัติ

โดยฝ่ายปกครองจะอยู่ภายใต้กลไกการควบคุมกำกับจากฝ่ายบริหารโดยคำนึงถึงความ เหมาะสมและรูปแบบของกิจการ ดังจะได้อธิบายดังต่อไปนี้

2.1.2.1 ระบบสายบังคับบัญชา

ระบบสายบังคับบัญชา คือ ระบบที่ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานใช้อำนาจสั่งการ ผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การที่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงใช้อำนาจเหนือข้าราชการทุกคนในกระทรวง ลักษณะของอำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใด ๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่า

⁴ จาก คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 97-100), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์, 2548, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

เหมาะสม โดยสามารถกลับ แก่ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของผู้ได้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นประการอื่น อย่างไรก็ตามการอำนาจบังคับบัญชานี้ก็ต้องชอบด้วยกฎหมายเสมอ⁵

นอกจากนี้การใช้อำนาจบังคับบัญชายังเป็นอำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัด แม้กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ก็สามารถมีได้ และการที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการผู้ได้บังคับบัญชาได้ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปประการหนึ่งด้วย⁶

ระบบสายบังคับบัญชาจะใช้กับหน่วยราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคดังจะกล่าวต่อไป⁷

1) ระบบการรวมศูนย์อำนาจ

ระบบสายบังคับบัญชาเกิดมาจากหลักการรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งการแบ่งองค์กรตามหลักรวมศูนย์อำนาจเป็นไปในรูปแบบของ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม โดยความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ได้บังคับบัญชาในหน่วยงานตกอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์แบบบังคับบัญชา

2) ระบบการแบ่งอำนาจ

ระบบการแบ่งอำนาจ คือ ระบบที่ราชการส่วนกลางมอบอำนาจตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการบางประการให้ราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด อำเภอ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่อันเป็นตัวแทนที่รับผิดชอบตั้งจากส่วนกลางไปปฏิบัติหน้าที่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะตามที่กฎหมาย รัฐบาลหรือผู้บังคับบัญชามอบหมาย ภายใต้การสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

2.1.2.2 ระบบควบคุมกำกับ

ระบบควบคุมกำกับ คือ ระบบที่กำหนดอำนาจให้องค์กรปกครองที่มีสถานะเหนือกว่า กำกับดูแลการกระทำขององค์กรที่มีสถานะต่ำกว่า โดยองค์กรหรือบุคคลที่มีอำนาจกำกับดูแล มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายด้วยการให้ความเห็นชอบ ยับยั้ง หรือเพิกถอนการกระทำ หรือเข้าดำเนินการแทนในกรณีที่ต้องกระทำที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ตลอดจนถอดถอนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบขององค์กรภายใต้การกำกับดูแล ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น⁸

⁵ แหล่งเดิม. (น. 125).

⁶ จาก รายงานการศึกษา โครงการวางระบบคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมในการปฏิบัติราชการ (น. 32), โดย สำนักมาตรฐานวินัย, 2549, กรุงเทพฯ: สำนักงาน กพ.

⁷ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 132 – 133). เล่มเดิม.

⁸ แหล่งเดิม.

1) ระบบการกระจายอำนาจ

ระบบการควบคุมกำกับ มีที่มาจากการหลักการกระจายอำนาจ เป็นรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรกระจายอำนาจทั้งหลาย ซึ่งอาจแยกได้เป็นการกระจายอำนาจทางพื้นที่ อันได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่างๆ และการกระจายอำนาจทางบริการ อันได้แก่ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชนและองค์กรวิชาชีพต่าง ๆ โดยรูปแบบและวัตถุประสงค์ของการกำกับดูแล จะเป็นไปเพื่อให้การดำเนินการขององค์กรกระจายอำนาจทั้งหลายเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายของค์และองค์กรกระจายอำนาจมีอิสระในการบริหารงานเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง⁹

สำหรับระบบราชการไทย เป็นระบบที่มีรากฐานมาจากการทำหน้าที่บริหารปกครอง อันเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางซึ่งเป็นกลไกหลัก ในการวางแผนออกนโยบายภารกิจ จึงเป็นไปในลักษณะบริหารปกครองมีอำนาจสั่งการและใช้ทรัพยากร¹⁰

2.1.3 แนวความคิดว่าด้วยวัฒนธรรมของระบบราชการไทย

วัฒนธรรมของระบบราชการถือกำเนิดขึ้นโดยได้รับอิทธิพลมาจากสภาพสังคม พัฒนาผ่านช่วงเวลาเป็นระยะเวลายาวนาน โดยมีข้อสันนิษฐานว่า วัฒนธรรมทางสังคมมีผลโดยตรงต่อวัฒนธรรมของระบบราชการ ซึ่งอาจสรุปความหมายได้ว่าเป็นระบบการกระทำต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดพฤติกรรม ในการปฏิบัติราชการของข้าราชการ ซึ่งวัฒนธรรมของระบบราชการในแต่ละประเทศก็จะแตกต่างกันไปตามบริบทของสังคม

สำหรับวัฒนธรรมของระบบราชการไทยนั้น มีองค์ประกอบที่หลากหลาย ดังจะกล่าวต่อไปนี้

2.1.3.1 ระบบศักดินานิยม

ระบบศักดินานิยม คือ ระบบที่เป็นมรดกตกทอดมาจากสมัยกรุงศรีอยุธยาที่ให้ความสำคัญกับระบบสถานะทางสังคมของแต่ละบุคคล โดยสถานะทางสังคมของบุคคลจะถูกกำหนดจากที่นา ที่ถือครอง ซึ่งจำนวนที่นาที่ถือครองจะถูกกำหนดโดยศักดินา และศักดินานั้นจะถูกกำหนดโดยบรรดาศักดิ์ของบุคคลนั้น ๆ ที่ได้รับการแต่งตั้ง ยิ่งบุคคลมีศักดินามากเท่าใด สถานะของบุคคลนั้นก็ยิ่งสูงขึ้น ในอดีตเราจะสามารถพบเห็นภาพที่ชัดเจนได้ แต่ปัจจุบันระบบศักดินาก็ยังคงอยู่ในลักษณะของการซ่อนรูป กล่าวคือข้าราชการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่ยังคง

⁹ จาก หลักกฎหมายหลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (น. 81), โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2556, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

¹⁰ จาก วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย (น. 242 – 244), โดย ลิขิต ชีระเวคิน, 2550, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ทรงอิทธิพลและมีอำนาจเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่ โดยผู้ใต้บังคับบัญชาไม่อาจขัดคำสั่งของผู้บังคับบัญชาได้ทั้งในหน้าที่การงานและนอกเหนือจากนั้น¹¹

2.1.3.2 ระบบอำนาจนิยม

ระบบอำนาจนิยม คือ ระบบที่ยึดถืออำนาจเป็นสำคัญในการปกครองของตัวบุคคลมาก โดยที่ผู้ใช้อำนาจจะเป็นผู้กำหนดแนวนโยบายต่าง ๆ ในการบริหารงานของประเทศ¹² โดยจะเห็นได้มากในช่วงเวลาหลังจากที่มีการปฏิวัติรัฐประหาร เพราะพฤติกรรมที่เห็นได้จากการปฏิวัติรัฐประหารใน ทุกประเทศทุกสมัย จนอาจถือได้ว่าเป็นกฎแห่งการปฏิวัติรัฐประหาร คือ เมื่อมีการตั้งรัฐบาลคณะปฏิวัติรัฐประหารขึ้น หัวหน้าคณะปฏิวัติรัฐประหารก็มักจะเป็นนายกรัฐมนตรีเสียเอง พร้อมทั้งใช้อำนาจที่ได้มาดำเนินการกำหนดนโยบายและสั่งการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐโดยผูกขาดที่หัวหน้าคณะปฏิวัติแต่เพียงผู้เดียว

เห็นได้ว่าระบบอำนาจนิยมนี้ให้สิทธิขาดแก่ผู้นำในการบริหารจัดการนโยบายต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งรวมถึงระบบราชการด้วยที่ผู้มีอำนาจมักจะเข้าไปแทรกแซงแต่งตั้งคนของตนเข้าไปดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อที่ตนจะคงอำนาจไว้ได้นานที่สุด

2.1.3.3 ระบบวิถีประชา

ระบบวิถีประชา คือ ระบบที่เป็นบรรทัดฐานการดำเนินชีวิตของสมาชิกในสังคม โดยทั่วไปที่ปฏิบัติจนเคยชินและไม่รู้สึกว่าเป็นภาระหน้าที่ โดยมีลักษณะเป็นพฤติกรรมที่คาดหวังว่าควรทำอะไรหรือไม่ควรทำอะไรในสถานการณ์ต่าง ๆ ในชีวิตประจำวัน เช่น การแต่งกายไปงานศพด้วยเสื้อผ้าสีดำ การเอื้อเพื่อให้เด็ก สตรีและคนชรานั่ง ผู้น้อยยกมือไหว้ผู้ใหญ่ เป็นต้น ในกรณีมีการฝ่าฝืนก็จะถูกดำเนินคดีต่อน ซึ่งวิถีประชาอาจเป็นพฤติกรรมที่สืบทอดกันมาเป็นระยะเวลายาวนาน หรือในห้วงเวลาหนึ่ง ก็ได้ โดยขึ้นอยู่กับประเพณีของวิถีประชานั้น ๆ และสมัยนิยม เช่น ทรงผม เสื้อผ้า เครื่องประดับ การใช้คำพูดต่าง ๆ ความคลั่งไคล้ ดารา นักร้อง เป็นต้น¹³

วิถีประชาแม้จะไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย หากแต่การที่ฝ่าฝืนวิถีประชานั้น ในบางครั้งที่เป็นกรณีร้ายแรงอาจทำให้ถูกบังคับโดยคนในสังคมได้ ในระบบราชการเองก็เช่นกัน หากข้าราชการผู้ใดผู้หนึ่งปฏิบัติตนผิดแปลกไปจากผู้อื่น ดังเช่นค่านิยมในการรับสินบนหากมี

¹¹ วาสนา วาสนา. (ม.ป.ป.). *ระบบศักดินา*. สืบค้น 12 พฤษภาคม 2556, จาก <http://feudalsystem-wasana.blogspot.com>.

¹² จาก *ทฤษฎีการสื่อสาร* (น. 253 - 254), โดย ศุภรศมี จิตกุลเจริญ, 2540, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

¹³ จาก *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย* (น. 4-5) โดย มานิตย์ จุ่มปา, 2548, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ข้าราชการผู้ใดที่ไม่รับตามผู้อื่นอื่นย่อมที่จะถูกมองว่าผิดแปลก และในที่สุดก็จะถูกกันออกไปจากกลุ่มหรือถูกกลั่นแกล้งได้

2.1.3.4 ระบบอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์ คือ ระบบที่ได้รับอิทธิพลมาจากความเชื่อของคนไทยในเรื่องบุญกรรม และเรื่องภพชาติ ทำให้ยอมรับในความแตกต่างของระดับชนชั้นว่าเป็นเรื่องธรรมดาและยึดถือชนชั้น เป็นตัวจัดลำดับในสังคม ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์นั้นเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่มีทรัพยากรแตกต่างกัน ซึ่งทรัพยากรในที่นี้ไม่ได้หมายถึงเพียงทรัพย์สินเงินทองเท่านั้น แต่ยังหมายถึงอำนาจทางการเมืองและสิทธิพิเศษอื่น ๆ อีกด้วย¹⁴

คำจำกัดความของระบบอุปถัมภ์ หมายถึง ผู้ที่ได้ประโยชน์มาก คือผู้อุปถัมภ์และผู้อุปถัมภ์ต้องรับผิดชอบต่อการกินอยู่ดีของผู้รับอุปถัมภ์ด้วย กฎของการอุปถัมภ์นั้นคือ การตอบแทนซึ่งกันและกัน แต่ปัจจุบันระบบอุปถัมภ์มีการเอาเปรียบผู้ที่อยู่ด้อยกว่ามาก ก่อให้เกิดการรวมตัวของชนชั้นผู้รับอุปถัมภ์เพื่อช่วยเหลือพวกเดียวกันเอง ซึ่งก็ให้เกิดลักษณะของการเกิดชนชั้นทางสังคมใหม่ขึ้นมา

ระบบอุปถัมภ์ยังคงมีอยู่ในสังคมไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวงราชการที่ยังคงมีอยู่อย่างทั่วไปและชัดเจน เช่น ระบบพรรคพวกที่เป็นผู้แสวงหาประโยชน์ร่วมกันของผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์

นอกจากนี้ระบบอุปถัมภ์ในปัจจุบันขยายออกนอกวงราชการไปสู่วงการอื่น ๆ ด้วย เช่น ในวงการค้าการพาณิชย์ หากว่าต้องการความสะดวกรวดเร็วในการรับบริการจากหน่วยงานราชการ ก็อาจต้องมีการจ่ายส่วยหรือค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ เพื่อที่จะให้กิจการของตนเป็นไปโดยสะดวก ซึ่งกรณีเช่นนี้คือการทุจริตต่อหน้าที่รูปแบบหนึ่งนั่นเอง

2.1.3.5 ระบบบารมี

บารมี (Charisma) หมายถึง คุณสมบัติโดยเฉพาะตัวของปัจเจกบุคคลซึ่งแตกต่างจากปัจเจกบุคคลอื่น ซึ่งทำให้ปัจเจกบุคคลนั้นได้รับการมองว่าเป็นผู้มีความสามารถเหนือกว่าบุคคลอื่น หรือ มีคุณสมบัติแตกต่างจากบุคคลอื่น โดยเกิดขึ้นจากการยอมรับโดยผู้อื่น บารมีจึงเป็นอำนาจที่ใช้สั่งคนและชักจูงใจคนได้¹⁵

¹⁴ สันติสุข สันติสุข. (ม.ป.ป.). *ระบบคุณธรรมและระบบอุปถัมภ์*. สืบค้น 25 สิงหาคม 2556, จาก <http://www.gotoknow.org/posts/32>

¹⁵ Max Weber. (n.d.). *On charisma and institution building*. Retrieved August 6, 2013, from <http://sf.oxfordjournal.org/con/48/1/118.2.extract>.

บารมีนั้น มีผลต่อระบบราชการไทยเป็นอย่างมาก กล่าวคือในสังคมไทยนั้นยังนิยมคนดี คนเก่งอยู่ และการที่คนเหล่านั้นได้รับการยอมรับ นับถือเป็นเพราะมีลักษณะแตกต่างจากคนอื่น ๆ หรืออาจกล่าวได้ว่ามีบารมี นอกจากนั้นบารมียังอาจได้มาจากอำนาจอื่น ๆ ดังเช่น ผู้อุปถัมภ์ย่อมถูกมองว่า มีบารมี เพราะมีอำนาจพิเศษเหนือกว่าคนอื่น

ระบบบารมีกับระบบราชการไทยนั้นมีความสัมพันธ์กันมาเป็นเวลานานแล้ว โดยสังเกตจากการที่ขุนนางผู้ใหญ่ในสมัยก่อนนั้น มักมีการเลี้ยงผู้คนไว้เป็นจำนวนมากโดยใครมีบริวารมากก็จะถือว่ามิบุญบารมีมาก การที่จะมีบารมีมากนั้นจำเป็นที่จะต้องอุปถัมภ์ผู้คนเป็นจำนวนมากเช่นกัน และการที่จะอุปถัมภ์คนเป็นจำนวนมากก็จำเป็นที่จะต้องมีปัจจัยทางเศรษฐกิจเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ดังนั้นการดูว่าใครมีบารมีมากจึงต้องดูว่าคนนั้นมีทรัพย์สินเงินทองและข้าทาสบริวารมากแค่ไหนด้วย ใครมีปัจจัยดังกล่าวมากก็ย่อมที่จะมีบารมีมากไปด้วย

ระบบบารมีนี้ยังดำรงอยู่กระทั่งปัจจุบัน แต่อาจจะแตกต่างกันในส่วนของการนิยามที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เคยนิยามว่าข้าราชการเป็นผู้มีบารมี แต่ก็กลับกลายเป็นนักธุรกิจหรือพ่อค้าที่มีกำลังทรัพย์มากซึ่งอาจขยายไปถึงผู้มีอิทธิพลต่าง ๆ ที่สามารถเลี้ยงลูกน้องของตนเองได้มากด้วย อย่างไรก็ตามในระบอบราชการนั้นก็ยังยอมรับนับถือผู้มีบารมีอยู่เช่นกัน โดยเฉพาะข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ที่มีผลต่อส่วนได้ส่วนเสียของผู้ย่อย

วัฒนธรรมระบบราชการของไทยเหล่านี้ มีทั้งส่วนที่ช่วยให้ระบบราชการมีความเข้มแข็งมากขึ้น เช่น ระบบศักดินาซึ่งทำให้ผู้น้อยต้องเชื่อฟังผู้ใหญ่ ทำให้ระบบบังคับบัญชาของราชการมีประสิทธิภาพ และข้าราชการอยู่ในระเบียบวินัยมากขึ้น แต่อย่างไรก็ดีก็ได้สร้างอุปสรรคแก่ระบบราชการด้วย เช่น ระบบอุปถัมภ์ที่ทำให้ผู้รับอุปถัมภ์ต้องอยู่ด้วยการชดใช้บุญคุณไปตลอด นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดการทุจริตและคอร์รัปชันจากการใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ และระบบอำนาจนิยมเองก็ทำให้การบริหารงานและอำนาจในการตัดสินใจนั้นไปอยู่กับคนเพียงคนเดียว ซึ่งอาจทำให้การดำเนินกิจการต่าง ๆ ผิดพลาดได้หากคนนั้นไร้ความสามารถ นอกจากนั้นระบบบารมีเองก็ทำให้เกิดอุปสรรคได้เพราะจะมีการยึดถือบุคคลเพียงคนเดียวในการบริหารงานซึ่งจะก่อให้เกิดระบบการแบ่งพรรคแบ่งพวกขึ้นของผู้มีบารมีด้วยกันส่งผลให้การบริหารงานเป็นไปด้วยความล่าช้าและสับสนว่าใครมีอำนาจตัดสินใจ หรือเกิดความลังเลในการใช้อำนาจ

นอกจากแนวคิดต่าง ๆ ที่กล่าวมาทั้งหมดในช่วงต้นจะมีผลต่อการบริหารราชการของไทย ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นไปในเชิงลบ ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาก็ได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหที่เกิดจากแนวคิดต่าง ๆ เหล่านี้ตลอดมา โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายในการบริหารงานบุคคลและปลูกฝังค่านิยมในเชิงบวกแก่ข้าราชการและปวงชนทั่วไปซึ่งละเอียดจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

2.2 ประวัติความเป็นมาและความหมายของข้าราชการพลเรือน

2.2.1 ประวัติความเป็นมาของข้าราชการพลเรือน¹⁶

ก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบราชการในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ยังไม่อาจแยกประเภทของราชการทหารกับราชการพลเรือนออกจากกันได้โดยชัดเจน เนื่องจากเวลาศึกสงครามข้าราชการทุกคนต้องออกรบ ส่วนในยามสงบข้าราชการทุกคนก็ต้องมาปฏิบัติราชการงานพลเรือนเสมอเหมือนกันทุกคน จึงไม่อาจแยกข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด แม้ต่อมาในสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้ทรงแต่งตั้ง อัครมหาเสนาบดีขึ้น 2 ตำแหน่ง คือ สมุหนายกขึ้นเพื่อบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายพลเรือน และ สมุหพระกลาโหมขึ้นเพื่อบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายทหาร แต่ก็ยังไม่อาจแยกราชการฝ่ายทหารกับฝ่ายพลเรือนออกจากกันได้โดยดี เนื่องจากสมุหนายกก็จะบังคับบัญชาทั้งข้าราชการฝ่ายทหารและข้าราชการฝ่ายพลเรือนทั้งหมดในฝ่ายเหนือ ส่วนสมุหพระกลาโหมก็จะบังคับบัญชาทั้งข้าราชการฝ่ายทหารและข้าราชการฝ่ายพลเรือนฝ่ายพลเรือนในหัวเมืองฝ่ายใต้ทั้งหมดด้วยเช่นกัน

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ที่ได้ทรงปฏิรูประบบราชการโดยจัดตั้งกระทรวงต่าง ๆ ขึ้น จึงได้เริ่มมีการประกาศพระบรมราชโองการจัดป็นอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2437 ขึ้นเป็น ครั้งแรก โดยให้กระทรวงมหาดไทยบังคับบัญชาหัวเมืองทั้งหมด เว้นแต่กรุงเทพมหานคร กับเมือง ที่ติดต่อกับใกล้เคียงเขตนครหลวงให้อยู่ในบังคับบัญชาของกระทรวงนครบาล ในส่วนกระทรวงกลาโหมให้เป็นผู้กำกับรักษาการทั้งปวงที่เกี่ยวกับการทหาร ถือเป็นจุดเริ่มต้นในการแยกข้าราชการฝ่ายพลเรือน ออกจากข้าราชการฝ่ายทหารออกจากกันอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามแม้จะได้มีการแยกข้าราชการ ฝ่ายทหารและพลเรือนออกจากกันแล้ว แต่ข้าราชการฝ่ายพลเรือนก็ยังมีสภาพรวม ๆ กันอยู่มิได้แยก เป็นประเภทใด ๆ ดังเช่นปัจจุบัน กระทั่งในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อ วันที่ 1 เมษายน 2471 โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้บัญญัติให้มี ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการ ในกระทรวงทบวงการฝ่ายพลเรือน และรวมถึงข้าราชการพลเรือนในกระทรวงกลาโหมด้วย แต่ไม่รวมถึงข้าราชการฝ่ายตุลาการ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการแบ่งประเภทของข้าราชการ ฝ่ายพลเรือนเป็นครั้งแรก คือ ข้าราชการพลเรือน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนจำ พวกหนึ่ง และ ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการอีกจำพวกหนึ่ง

¹⁶ จาก บันทึกประวัติข้าราชการพลเรือน และ ก.พ. (น. 1-2), โดย ประวิณ ณ นคร, 2547, กรุงเทพฯ: ประชาชน.

ในช่วงหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 ได้มีการแยกข้าราชการซึ่งเคยเป็นข้าราชการพลเรือนออกไปเป็นข้าราชการประเภทอื่นหลายประเภทอีกครั้ง ได้แก่ ข้าราชการฝ่ายการเมือง ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการครู ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการฝ่ายอัยการ และข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งข้าราชการแต่ละประเภทจะมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการประเภทนั้น ๆ และมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่เป็นเอกเทศ ยกเว้นข้าราชการการเมืองที่ไม่มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคล นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้ ข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ ซึ่งเคยเป็นข้าราชการพลเรือนในราชการเกี่ยวกับการรถไฟ ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ไปรษณีย์ แปรสภาพไปเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจทั้งหมด อีกด้วย

หลังจากนั้นในช่วงปี 2540 และช่วงปี 2550 ที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2 ฉบับล่าสุดก็ได้มีการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในรูปแบบขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งองค์กรมหาชนต่าง ๆ ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรอิสระเพิ่มขึ้นมา จากหน่วยราชการเดิม ซึ่งก็ได้มีการกำหนดให้บุคลากรขององค์กรเหล่านี้ไม่ถือเป็นข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแต่อย่างใด

2.2.2 ความหมายของข้าราชการพลเรือน

จากประวัติความเป็นมาของข้าราชการพลเรือนในข้างต้นที่ได้อธิบายมานั้น ได้มีพัฒนาการในการแยกข้าราชการในฝ่ายพลเรือนตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นับแต่ที่ได้มีการแยกข้าราชการฝ่ายพลเรือนออกจากข้าราชการฝ่ายกลาโหมอย่างชัดเจน ส่งผลให้ “ข้าราชการพลเรือน” มีความหมายจำกัดเหลือเพียงแค่ หมายถึงเฉพาะข้าราชการประจำของกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน ที่บรรจุแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเท่านั้น ไม่รวมถึงข้าราชการประเภทที่แยกออกไปเป็นเอกเทศต่าง ๆ¹⁷

อย่างไรก็ดีในส่วน of ข้าราชการพลเรือนเองก็ยังได้มีการพัฒนาการจัดระเบียบข้าราชการต่อมาอย่างสม่ำเสมอ ปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับล่าสุด (ฉบับที่ 10) ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา ได้มีการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐให้แตกต่างจากเดิมในประการสำคัญหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการยกเลิกระบบการกำหนดตำแหน่งจากระบบ ระดับร่วม (Common Level หรือ ระบบ C) มาเป็นระบบจำแนกตำแหน่งแบบ Multi classification scheme (ระบบแท่ง) ปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของสำนักงานข้าราชการพลเรือนจากเดิมที่เป็นทั้งผู้จัดการงานบุคคล พิกัดระบบคุณธรรม และจัดโครงสร้างส่วนราชการ ให้เหลือ

¹⁷ แหล่งเดิม.

เพียงแค่บทบาทในการจัดการงานบุคคลภาครัฐเท่านั้น และมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยเฉพาะ¹⁸

โดยการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับปี 2551 ได้ดำเนินการตามแนวความคิดหลัก ดังนี้¹⁹

- 1) การปฏิบัติราชการของข้าราชการต้องมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภาครัฐยิ่งขึ้น
- 2) ข้าราชการต้องเป็นผู้มีฝีมือ เป็นมืออาชีพ และมีสมรรถนะในการปฏิบัติราชการ
- 3) ข้าราชการต้องมีคุณธรรม ยึดถือจรรยาวิชาชีพ และวินัยโดยเคร่งครัดยิ่งขึ้น
- 4) ข้าราชการมีคุณภาพชีวิตที่ดีโดยสมดุลกับการทำงาน
- 5) ข้าราชการต้องได้รับการคุ้มครองความเป็นธรรมจากการปฏิบัติของทางราชการยิ่งขึ้น
- 6) ระบบการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนต้องมีความยืดหยุ่นสามารถปรับเงินเดือนให้สอดคล้องกับอัตราตลาดและเงินเดือนของข้าราชการประเภทอื่น ตลอดจนให้จ่ายค่าตอบแทนตามผลงานและสะท้อนค่างานของตำแหน่งแต่ละประเภทอย่างแท้จริง
- 7) การสรรหาคนมารับราชการและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งที่ว่างกระทำได้โดยเปิดวงเลือกให้กว้าง ต้องไม่จำกัดเฉพาะภายในส่วนราชการต้นสังกัด
- 8) การบริหารทรัพยากรบุคคลสำหรับข้าราชการพลเรือนต้องมีความคล่องตัว สะดวก รวดเร็วยิ่งขึ้น โดยไม่อาจรวมอำนาจไว้ที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลมากเกินไป
- 9) ข้าราชการผู้ครบเกษียณอายุตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่มีคุณค่าซึ่งทางราชการต้องการใช้ สามารถได้รับการต่อเวลารับราชการต่อไปอีกตามกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม
- 10) องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนต้องมีองค์ประกอบและบทบาทที่เหมาะสม

¹⁸ จาก คำอธิบายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. (น. 13), โดย ประวิณ ณ นคร, 2551, กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

¹⁹ คำอธิบายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. (น. 1), เล่มเดิม.

โดยข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับนี้ฉบับนี้กำหนดให้มี 2 ประเภท คือ²⁰

1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ หมายถึง ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติ²¹ ซึ่งคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการประกอบกัน

2) ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ หมายถึง ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา โดยเป็นไปตามพระราชอัธยาศัย

ผู้ที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายนี้กำหนด²¹ และในการสรรหา บรรจุ แต่งตั้ง จะต้องชอบด้วยกฎหมายและระบบคุณธรรม²² โดยกฎหมายกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญไว้ 4 ประเภท ดังนี้²³

(1) ตำแหน่งประเภทบริหาร ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ. กำหนด

(2) ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่าระดับกรม และตำแหน่งอื่นตามที่ ก.พ. กำหนด

(3) ตำแหน่งประเภทวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งที่จำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตามที่ ก.พ. กำหนดเพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของตำแหน่งนั้น

(4) ตำแหน่งประเภททั่วไป ได้แก่ ตำแหน่งที่ไม่ใช่ตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ และตำแหน่งประเภทวิชาการ ทั้งนี้ ตามที่ ก.พ. กำหนด

โดยการเลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น การเลื่อนเงินเดือน การโอนย้ายข้าราชการเป็นไปตามที่กฎหมายนี้กำหนด นอกจากนี้ข้าราชการพลเรือนสามัญยังต้องมีหน้าที่รักษาจรรยา²⁴ อันประกอบไปด้วย การยึดมั่นทำในสิ่งที่ถูกต้อง ความซื่อสัตย์สุจริตและรับผิดชอบการปฏิบัติหน้าที่โดยโปร่งใสตรวจสอบได้ ไม่เลือกปฏิบัติ และมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน ซึ่งแยกออกมาจากการรักษาวินัยอีกด้วย

²⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 35.

²¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 36.

²² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 42.

²³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 45.

²⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 78.

ข้าราชการพลเรือนสามัญจะออกจากราชการก็ต่อเมื่อมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนด²⁵ หรือเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ แต่หากมีเหตุจำเป็นที่จะต้องให้รับราชการต่อไปเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในทางวิชาการหรือหน้าที่ต้องใช้ความสามารถเฉพาะตัวตามตำแหน่งที่กฎหมายกำหนด จะให้รับราชการต่อไปได้อีกไม่เกินสิบปีก็ได้ตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.²⁶

2.3 แนวความคิดว่าด้วยระบบคุณธรรม การพิทักษ์ระบบคุณธรรม จริยธรรมข้าราชการพลเรือน และหลักธรรมาภิบาล

2.3.1 แนวความคิดว่าด้วยระบบคุณธรรม

2.3.1.1 ข้อความทั่วไป

ระบบคุณธรรมถือกำเนิดจากการที่ผู้ปกครองบังคับบัญชาบริหารงานบุคคลโดยอาศัยอำนาจสิทธิขาดประกอบกับความพึงพอใจของผู้บังคับบัญชาแต่ละคน เป็นผลให้เกิดการถือพรรค ถือพวก ผู้มีอำนาจชักจูงฝากฝังญาติ พี่น้องและพรรคพวกของตนให้เข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคลว่าจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่ เพียงใด และเมื่อผู้มีอำนาจในการปกครองผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาทำงานตามความเปลี่ยนแปลงของการเมือง ผู้มีอำนาจ ในการปกครองประเทศจะแต่งตั้งพรรคพวกของตนให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อให้ได้เพื่อนร่วมงาน ที่ตนพอใจ แต่การกระทำในลักษณะดังกล่าวแท้จริงแล้วเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มน้อยคือ ข้าราชการ ส่วนผลประโยชน์ที่เป็นของประชาชนส่วนใหญ่กลับไม่มีโอกาสได้รับการพิจารณาเท่าที่ควร นอกจากนี้ในระบบราชการเองก็ปรากฏว่ามีการบรรจุแต่งตั้งบุคคลที่ขาดคุณสมบัติหรือไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ โดยไม่คำนึงถึงความสามารถของบุคคล เกิดการใช้ตำแหน่ง อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงในการดำรงตำแหน่งและเกิดปัญหาในการบังคับบัญชา อันเป็นผลให้เกิดการปฏิบัติราชการทั่วไปขาดประสิทธิภาพ จึงได้พยายามจัดระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐขึ้นมาเสียใหม่เรียกว่าเพื่อแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าวเรียกว่า ระบบคุณธรรม²⁷

สำหรับในประเทศไทย ระบบคุณธรรม ถูกนำมาใช้กับระบบราชการไทยโดยเฉพาะ ในกรณีของข้าราชการพลเรือนนับตั้งแต่สมัยมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471

²⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 107.

²⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 108.

²⁷ จาก “ระบบคุณธรรม” การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย (น. 99 – 110), โดย เพ็ญศรี วายวานนท์, 2514, พระนคร: ทำเนียบนาชกรฐานตรี. อ้างถึงใน รายงานการศึกษา โครงการวางระบบคุ้มครองและให้ความสำคัญเป็นธรรมในการปฏิบัติราชการ (น. 32). เล่มเดิม.

เป็นต้นมากระทั่งปัจจุบัน โดยมีความมุ่งหมายที่จะแก้ไขปัญหการบริหารงานบุคคลในภาครัฐ เช่นเดียวกับนานาประเทศ

กรณีนี้ได้มีการให้ความหมายของระบบคุณธรรมไว้ว่า หมายถึง การบริหารงานบุคคล เพื่อตอบสนองความต้องการของบุคลากรในหน่วยงาน โดยการสร้างสิ่งจูงใจและตอบสนองความต้องการของหน่วยงานเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุด ประหยัด และข้าราชการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ²⁸

ในระบบคุณธรรมประกอบด้วยหลักการที่ยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ ดังนี้²⁹

1) หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค หมายถึง การให้โอกาสที่เท่าเทียมกันแก่บุคคล ดั้งชั้นเริ่มเข้ารับราชการและระหว่างอยู่ในราชการ อันมีแนวคิดมาจากหลักประชาธิปไตยที่ถือว่ามนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ ศาสนา ศักดิ์ตระกูล หรือผิวพรรณจึงต้องมีการดำเนินการเพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงตำแหน่งที่ว่างอยู่และคุณสมบัติตามตำแหน่งที่ต้องการอย่างทั่วถึง เมื่อบุคคลเข้ามาอยู่ในวงราชการแล้ว หลักความเสมอภาคก็ยังคงมีความสำคัญในเรื่องการกำหนดประโยชน์ตอบแทน โดยยึดหลักที่ว่างานที่มีลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบเท่าเทียมกัน หรือคล้ายคลึงกันจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเท่าเทียมกัน

2) หลักความสามารถ

หลักความสามารถ หมายถึง หลักในการเลือกสรรบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในระบบราชการต้องพิจารณาถึงความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ เพื่อที่จะให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่ดีที่สุดมารับราชการและเลือกคนที่ดีที่เหมาะสมที่สุด เพื่อเลื่อนขั้นไปดำรงตำแหน่ง ในระดับที่สูงขึ้น โดยมุ่งหวังถึงประโยชน์ที่จะได้จากการปฏิบัติงานให้มากที่สุด

3) หลักความมั่นคง

หลักความมั่นคง หมายถึง ความมั่นคงในการรับราชการ โดยได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย กล่าวคือตราบใดที่ข้าราชการยังมีความสามารถปฏิบัติงานที่เป็นคุณประโยชน์ต่อทางราชการก็ยังสามารถยึดถือเอาราชการเป็นอาชีพต่อไปได้ โดยจะไม่ถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการโดยเหตุผลหรือความเชื่อทางการเมือง หรือการกลั่นแกล้งเป็นการส่วนตัว หลักความมั่นคงจึงมีความ มุ่งหมายให้ข้าราชการรับราชการเป็นการถาวร และมุ่งให้ข้าราชการได้รับความ

²⁸ สำนักงาน ก.พ. (ม.ป.ป.). *สาระเกี่ยวกับคณะกรรมการการพิทักษ์ระบบคุณธรรม* (น. 5). สืบค้น 25 กรกฎาคม 2557, http://www.acfs.go.th/documentfile/acfs_23-06-54-02.pdf

²⁹ สำนักงาน ก.พ. (ม.ป.ป.). *ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล*. สืบค้น 10 ตุลาคม 2556, <http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/in>

คุ้มครองในระหว่างที่รับราชการอยู่ รวมถึงความมั่นคงในการดำรงชีวิตด้วยเพื่อให้ข้าราชการสามารถดำรงชีพในบั้นปลาย ได้อย่างมั่นคงตามอัธยาศัย

4) หลักความเป็นกลางในทางการเมือง

ความเป็นกลางทางการเมือง หมายถึง หลักการที่มุ่งให้ข้าราชการประจำปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลโดยไม่คำนึงถึงความเชื่อส่วนตัวในทางการเมืองหรือการดำเนินนโยบายของรัฐ ทั้งยังมุ่งป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง เพื่อให้เกิดความมั่นคงและต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการ หลักการนี้ช่วยส่งเสริมแนวคิดการปกครองในระบบประชาธิปไตย ที่ถือว่านโยบายของรัฐเป็นเครื่องบังคับความต้องการของประชาชน ข้าราชการเป็นกลไกของรัฐจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายที่รัฐกำหนดไว้ โดยตั้งมั่นอยู่ในความเป็นกลางในทางการเมือง ทั้งนี้ข้าราชการก็ย่อมมีสิทธิที่จะนิยม เชื่อถือ หรือสนับสนุนพรรคการเมืองพรรคใด ๆ เท่าที่ไม่ส่งผลเสีย แก่การปฏิบัติราชการและอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย

หลักการอันเป็นองค์ประกอบของระบบคุณธรรมเหล่านี้ปัจจุบันได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ด้วยแล้ว

2.3.2 แนวความคิดว่าด้วยการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ตามที่ได้กล่าวมาในข้างต้นแล้วว่าระบบคุณธรรมได้ถือกำเนิดมาจากสภาพปัญหาในระบบการบริหารงานบุคคลที่ยึดถือเอาความพึงพอใจ การเล่นพรรคเล่นพวกของผู้บริหารโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนหรือกลุ่มมากกว่าที่จะสนใจดำเนินการของรัฐบาลให้เป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งสาธารณะอย่างแท้จริง ดังนั้นเพื่อให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปอย่างที่ควรจะเป็น ซึ่งก็คือการดำเนินการต้องเป็นไปโดยยึดหลักความสามารถ เสมอภาค ประกันความมั่นคงในการทำงาน และเป็นกลางทางการเมือง นอกจากนี้ยังต้องมีความเหมาะสมและเป็นธรรม โดยมุ่งตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญด้วย อย่างไรก็ตามระบบคุณธรรมเป็นหลักการสำหรับการยึดถือปฏิบัติที่อาจมีการละเมิดจากผู้ปฏิบัติได้อยู่เนื่อง ๆ เนื่องจากองค์ประกอบและบุคคลากรของรัฐมีความหลากหลายจึงเป็น การยากที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันตามหลักเกณฑ์ของระบบคุณธรรมได้ทั้งหมด จึงเกิดแนวความคิดในการป้องกันไม่ให้หลักการดังกล่าวถูกละเมิด หรือหากถูกละเมิดก็ต้องมีการแก้ไขเยียวยาและยกเลิกเพิกถอนการกระทำนั้นเสีย โดยมีการจัดตั้งองค์กรกลางขึ้นมาดำเนินการเป็น การเฉพาะและเป็นอิสระโดยแยกต่างหากออกมาจากฝ่ายบริหาร³⁰ เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร อันเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

³⁰ จาก เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา เรื่อง การพิทักษ์ระบบคุณธรรมในราชการพลเรือน (น.10), โดย ประวิณ ฅ นคร, 2553, กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.

ซึ่งส่วนมากมักจัดองค์กรในรูปของคณะกรรมการ และมีหน่วยงานธุรการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เป็นของตนเองโดยเฉพาะ

ในต่างประเทศก็ได้มีการจัดองค์กรในลักษณะดังกล่าวขึ้นเพื่อดำเนินการ โดยมีประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสหราชอาณาจักร เป็นแม่บท ซึ่งชื่อเรียกองค์กรก็จะเรียกว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม คล้ายคลึงกันแต่รูปแบบการจัดองค์กรและบทบาทอำนาจหน้าที่ก็อาจแตกต่างกันบ้างในรายละเอียดตามบริบทของแต่ละประเทศ

สำหรับในประเทศไทยแนวคิดในเรื่องระบบคุณธรรมถูกนำมาบังคับใช้ในระบบบริหารงานบุคคลนับตั้งแต่มีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือนฉบับแรกเมื่อปี 2471³¹ แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาในระบบบริหารงานบุคคลที่ยังคงยึดติดกับทัศนคติและค่านิยมเก่า ๆ ไม่ว่าจะเป็น เรื่องของอำนาจนิยม ศักดินา บารมี วิธีประชา หรือระบบอุปถัมภ์ และที่สำคัญยังไม่เคยมีการจัดตั้งองค์กรเฉพาะที่เป็นอิสระขึ้นมาดำเนินการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นการเฉพาะดังเช่นในต่างประเทศตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นด้วย แต่มอบหมายอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นผู้ดำเนินการ เพราะบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นทั้ง ผู้ออกกฎ กำหนดโครงสร้างระบบราชการ ทั้งยังมีอำนาจในการวินิจฉัยปัญหาและสั่งลงโทษผู้กระทำผิดหรือละเมิดกฎได้เอง ซึ่งการจัดองค์กรในลักษณะดังกล่าวเป็นไปในลักษณะที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดเป็นเผด็จการ ทั้งยังมีความยึดโยงอยู่กับฝ่ายบริหาร³² ส่งผลให้การพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทยเท่าที่ผ่านมาไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร

ต่อมาเมื่อมีการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐเมื่อปี 2551 จึงได้มีการทบทวนและปรับปรุงการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเสียใหม่ให้มีความสอดคล้องกับแนวคิดในเรื่องการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามหลักการสากล โดยให้จัดตั้งองค์กรรับผิดชอบการบริหารงานบุคคลด้านพิทักษ์ระบบคุณธรรม คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) แยกออกมาจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรฐานการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตรวจสอบ ให้กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นไปตามระบบคุณธรรม และทำหน้าที่ออกกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอุทธรณ์การร้องทุกข์ และการรักษาระบบคุณธรรม รวมทั้งการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงในรูปแบบของ “องค์กรคณะวินิจฉัยอุทธรณ์” ซึ่งเป็นองค์กรอิสระกึ่งตุลาการที่มีความเป็นอิสระและมีอำนาจวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาด เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร รักษาประโยชน์ของทางราชการและ ให้ความคุ้มครองรักษาความเป็นธรรมแก่ข้าราชการอย่างมีประสิทธิภาพ โดย

³¹ แหล่งเดิม.

³² คำอธิบายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (น. 17). เล่มเดิม.

ในรายละเอียดในเรื่องโครงสร้าง การจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะได้นำเสนอในบทต่อไปซึ่งจะได้กล่าวถึงโดยละเอียด

2.3.3 แนวความคิดว่าด้วยจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

จริยธรรม³³ ถือเป็นเครื่องกำหนดมาตรฐานทางพฤติกรรมขั้นปฐมภูมิที่ทรงอิทธิพลต่อ ความสัมพันธ์ของมนุษย์ในสังคมมาเป็นเวลายาวนานนับพันปี ดังนั้นกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องกำหนด มาตรฐานทางพฤติกรรมของมนุษย์ในชั้นทุติยภูมิ ไม่ว่าจะเป็นไปเชิงของการกำหนดความสัมพันธ์ ของมนุษย์หรือทำลายความสัมพันธ์ของมนุษย์ ก็ต้องเป็นไปโดยสอดคล้องกับค่านิยมทางคุณธรรม จริยธรรม อันเป็นคุณค่าพื้นฐานของสังคมมนุษย์ โดยจะเห็นได้ว่าแนวความคิดเรื่องจริยธรรมนั้น เป็นเรื่องที่ปรากฏอยู่นอกเหนือกฎเกณฑ์อันเป็นลายลักษณ์อักษรของสังคมอีกด้วย

2.3.3.1 ความเป็นมาของจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

ในวิถีชีวิตประจำวันของมนุษย์เราต้องมีการถูกทดสอบและให้ตัดสินใจตลอดเวลา ในทุก ๆ วัน ซึ่งอาจต้องดำเนินการทันทีหรือดำเนินการในอนาคตซึ่งแตกต่างกันไป โดยต้องอาศัย ค่านิยมอันเป็นพื้นฐาน โดยเฉพาะคุณธรรมและจริยธรรมมาเป็นหลักในการควบคุมชี้แนะการ ตัดสินใจอยู่เสมอ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติราชการซึ่งเป็นการกระทำเพื่อประเทศชาติและประชาชน เป็นงานที่ส่งผลกระทบต่อสังคมทั้งในปัจจุบันและอนาคต มากกว่าที่จะกระทบต่อตนเองและ พวกพ้อง เป็นรูปแบบของการลงทุนลงแรงที่ไม่มีผลกำไรโดยตรงต่อผู้ปฏิบัติและหน่วยงาน แต่จะ ส่งผลดีต่อส่วนรวมในระยะยาว และเมื่อเกิดผลดีแก่ส่วนรวมก็ย่อมส่งผลให้ข้าราชการซึ่งเป็น ส่วนหนึ่งของสังคมได้รับประโยชน์สุขนั้นไปด้วย³⁴ ดังนั้น อาชีพข้าราชการจึงถูกคาดหวังจาก ประชาชนในชาติว่าจะต้องประพฤติตนอย่างซื่อสัตย์ รับผิดชอบ เสียสละ ยึดถือความถูกต้องเป็น ธรรม และเป็นที่พึ่งของประชาชน จึงจำเป็นที่ข้าราชการต้องมีจริยธรรมในการทำงานและที่สำคัญ ต้องอยู่ในระดับที่สูงกว่าคนทั่วไป เพราะเป็นผู้แบกรับภาระสาธารณะไว้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวรัฐจึงจำเป็นต้องตราระเบียบ ขอบบังคับ และกฎหมายต่าง ๆ เพื่อ กำหนดรูปแบบการปฏิบัติภารกิจของข้าราชการขึ้นบังคับใช้เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่น ในการปฏิบัติราชการซึ่งส่วนหนึ่งก็คือกฎเกณฑ์ทางจริยธรรมของข้าราชการ

³³ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก “ปรัชญา ของ C . E . M JOAD แปลโดย วิทย์ วิศทเวทย์.”

³⁴ จาก คู่มือการจัดทำจรรยาของส่วนราชการ (น. 2), โดย จินตนา บิลมาศ และคณะ, 2551, กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.

2.3.3.2 ความหมายของจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

หลักจริยธรรมของข้าราชการมีรากฐานมาจากหลักการที่หลากหลาย เพื่อให้เป็นการเข้าใจและสามารถให้นิยามความหมายได้อย่างถูกต้องและครบถ้วน จึงต้องมีการศึกษาและทำความเข้าใจบทนิยามของหลักการอื่น ๆ ที่มีความสำคัญพร้อมกันไปด้วยซึ่งจะได้ยกขึ้นมาอธิบายดังนี้³⁵

- 1) ค่านิยม หมายถึง สิ่งที่บุคคลเห็นว่ามีค่าสำคัญมากกว่าสิ่งอื่น ๆ ในช่วงเวลาหนึ่ง โดยจะแตกต่างกันไปตามกลุ่มสังคมและวัฒนธรรม เช่น ระดับการศึกษา ความเลื่อมใส ความกตัญญู เป็นต้น
- 2) คุณธรรม หมายถึง สิ่งที่บุคคลเห็นว่าดีงาม มีประโยชน์มากและเลวน้อย ในกาลเทศะหนึ่ง เช่น ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ การมีระเบียบวินัย เป็นต้น ซึ่งสิ่งที่ถือเป็นคุณธรรมในแต่ละสังคมอาจแตกต่างกันไป
- 3) จริยธรรม หมายถึง ระบบของการทำความดีละเว้นความชั่ว มีทั้งเหตุปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน โดยลักษณะการเกิดขึ้นของจริยธรรมจะเป็นไปเมื่อมีการขัดกันระหว่างคุณธรรมหรือจริยธรรมตั้งแต่ 2 ตัวขึ้นไป ส่งผลให้บุคคลต้องตัดสินใจแก้ไขปัญหาว่าจะเลือกปฏิบัติตามคุณธรรมหรือจริยธรรมใด
- 4) จรรยาบรรณ หมายถึง หลักความประพฤติอันเหมาะสม แสดงถึงคุณธรรมและจริยธรรม เป็นจริยธรรมในการประกอบอาชีพของกลุ่มบุคคลที่ประมวลขึ้นไว้เป็นหลักเพื่อให้สมาชิกในสาขาอาชีพถือปฏิบัติ

จากบทนิยามของหลักการอื่นเกี่ยวข้องกับจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน ที่ยกมาข้างต้นทำให้พอสรุปได้ว่า จริยธรรมของข้าราชการพลเรือน คือ คุณความดีที่ข้าราชการควรยึดถือปฏิบัติ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและสร้างความมั่นใจให้กับประชาชน

แม้ว่าจริยธรรมของข้าราชการจะมีความหมายที่ครอบคลุมกว้างขวางยิ่งกว่ากฎหมายและระเบียบ แต่ก็ยังมีข้อด้อยอยู่คือขาดสภาพบังคับและบทลงโทษดังเช่นกฎหมาย

2.3.3.3 หลักการของประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

ในประเทศไทยหลักจริยธรรมได้รับการยอมรับและเป็นเครื่องมือในการปกครองบ้านเมืองนับแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งก็ได้มีการพัฒนามาตลอดโดยนำแนวคิดในด้านการเมือง การปกครอง ศิลปวิทยา มาจากประเทศตะวันตกมาเป็นแนวทางโดยเน้นการพัฒนาระบบราชการให้มีความเข้มแข็ง มีความรู้ความสามารถ เพื่อแก้ไขปัญหาการถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง และปัญหาการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ ทำให้เกิดแนวคิดเรื่องจรรยาบรรณวิชาชีพขึ้นเพื่อควบคุมความ

³⁵ แหล่งเดิม.

ประพจน์ของ ข้าราชการควบคู่ไปกับระบบวินัยข้าราชการ อันเป็นที่มาของการจัดทำ “ประมวลจริยธรรมข้าราชการ พลเรือน” ขึ้นมาบังคับใช้

สำหรับประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ มีที่มาจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 279 และมาตรา 280 ที่กำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ต้องจัดทำประมวลจริยธรรมขึ้นใช้บังคับโดยการเสนอแนะหรือให้คำแนะนำของผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงได้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นเป็นประมวลจริยธรรมตามข้อเสนอแนะและคำแนะนำของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อเป็นหลักในการยึดถือปฏิบัติ ประกอบด้วยหลัก 10 ประการ ดังนี้

- (1) ยึดมั่นในจริยธรรมและยืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้องและเป็นธรรม³⁶
- (2) มีจิตสำนึกที่ดีและความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เสียสละ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้³⁷
- (3) แยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ และยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ เหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน³⁸
- (4) ละเว้นจากการแสวงประโยชน์ที่มีขอบโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่และไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม³⁹
- (5) เคารพและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างตรงไปตรงมา⁴⁰
- (6) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม เป็นกลางทางการเมือง ให้บริการแก่ประชาชนโดยมีอัธยาศัยและไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม⁴¹
- (7) ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารอย่างเคร่งครัดและรวดเร็ว ไม่ถ่วงเวลาให้เนิ่นช้าและใช้ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการดำเนินการเพื่อการในหน้าที่และให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง ทันการณ์ และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง⁴²
- (8) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษาคุณภาพและมาตรฐานแห่งวิชาชีพโดยเคร่งครัด⁴³

³⁶ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน, ข้อ 3.

³⁷ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน, ข้อ 4.

³⁸ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน, ข้อ 5.

³⁹ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน, ข้อ 6.

⁴⁰ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน, ข้อ 7.

⁴¹ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน, ข้อ 8.

⁴² ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน, ข้อ 9.

(9) ยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข⁴⁴

(10) เป็นแบบอย่างที่ดีในการดำรงตน รักษาชื่อเสียงและภาพลักษณ์ของราชการ
โดยรวม⁴⁵

โดยกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีหน้าที่ควบคุมกำกับให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอย่างทั่วถึงและจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นการวางระเบียบปฏิบัติ
คุ้มครอง เผยแพร่และส่งเสริมการปฏิบัติตาม รวมทั้ง ติความ วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอันเกิดจากการ
บังคับใช้ประมวลจริยธรรม

นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนยังมีอำนาจในการพิจารณาให้
ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมขึ้นเพื่อควบคุมกำกับการปฏิบัติตามประมวล
จริยธรรมของส่วนราชการต่าง ๆ อีกด้วย ทั้งนี้ส่วนราชการต้องจัดตั้งกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมขึ้น
ในส่วนราชการโดยขึ้นตรงต่อหัวหน้าส่วนราชการโดยตรง

สำหรับคณะกรรมการจริยธรรมมีอำนาจหน้าที่ ในการควบคุมกำกับ สอดส่องดูแล
วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอันเกิดจากการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมก่อนส่งให้คณะกรรมการข้าราชการ
พลเรือนวินิจฉัย ซึ่งหากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ไม่ได้วินิจฉัยเป็นอื่นภายใน 60 วัน
ให้ถือเป็นที่สุด นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมและ
ข้าราชการในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม รวมทั้งประเมินผลการบังคับใช้และดำเนินการอื่น ๆ
ประมวลจริยธรรม

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนจริยธรรมตามที่กำหนดไว้ในประมวลจริยธรรมให้ถือเป็นความผิด
วินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลทั้งในส่วนของการข้าราชการพลเรือนสามัญ พนักงาน
ราชการ และลูกจ้างประจำของส่วนราชการ ตามแต่กรณี

การดำเนินการตามประมวลจริยธรรมของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ
ข้าราชการพลเรือนและส่วนราชการต่างให้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดิน
อีกชั้นหนึ่งด้วย

⁴³ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน, ข้อ 10.

⁴⁴ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน, ข้อ 11.

⁴⁵ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน, ข้อ 12.

2.3.4 หลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาล (Good governance) ถูกนำเสนอขึ้นเป็นครั้งแรกโดยธนาคารโลกและองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ซึ่งความหมายโดยทั่วไป คือ ระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศเพื่อภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนที่จะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข⁴⁶

สำหรับในทางวิชาการยังได้มีการกำหนดองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลไว้ ดังนี้⁴⁷

1) หลักความโปร่งใส หมายถึง หลักการที่มุ่งให้สังคมเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ อย่างตรงไปตรงมาประกอบกับการที่สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ด้วย โดยต้องมีการปรับปรุงระบบและกลไกในการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส และมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวก รวมทั้งมีระบบหรือกระบวนการควบคุมตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน และเป็นการช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนดำเนินไปโดยปลอดจากปัญหาการทุจริต

2) หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับและกติกาต่าง ๆ ของสังคมให้มีความทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสมาชิกและสังคม เพื่อให้เกิดความยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมด้วยใจจริง กล่าวโดยสรุปคือ การปกครองต้องเป็นไปภายใต้ระบบกฎหมาย มิใช่มีใช้ปกครองกันตามอำเภอใจหรือยึดถืออำนาจ ของบุคคล

3) หลักความรับผิดชอบ หมายถึง หลักการที่ ผู้บริหาร ข้าราชการ ทั้งฝ่ายการเมืองและประจำ ต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่เป็นอย่างดี มุ่งให้บริการแก่ประชาชนผู้มารับบริการโดยอำนวยความสะดวกในรูปแบบต่าง ๆ หากมีความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ก็พร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันทั่วทั้ง

4) หลักคุณธรรม หมายถึง หลักการที่ยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์กรหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ อันได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร และความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

⁴⁶ จาก การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย (น. 18, 29), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโน, 2542, กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

⁴⁷ ความเป็นมาของหลักธรรมาภิบาล (น. 4). สืบค้น 25 กรกฎาคม 2557, จาก

5) หลักความคุ้มค่า หมายถึง หลักการที่ผู้บริหาร ต้องพึงตระหนักว่าทรัพยากรมีอยู่อย่างค่อนข้างจำกัด ในการบริหารจัดการจึงจำเป็นที่จะต้องยึดเอาหลักความประหยัดและความคุ้มค่าเป็นที่ตั้ง จึงจำเป็นที่จะต้องตั้งจุดมุ่งหมายในการปฏิบัติการกิจโดยยึดถือผู้รับบริการหรือประชาชนโดยส่วนรวมเป็นหลัก

6) หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง หลักการที่ทำให้สังคมเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ รวมทั้งเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญ ๆ เพื่อกำหนดทิศทางของสังคม อันได้แก่ การดำเนินการได้ส่วนสาธารณะ การดำเนินการทำประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ รวมทั้งการจัดปัญหาการผูกขาดในด้านต่าง ๆ โดยความร่วมมือทั้งจากภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน โดยเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม

สำหรับประเทศไทยนั้น หลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน เรียกว่าหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ในมาตรา 3/1 วรรคสาม ดังนี้

“ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนการเปิดเผยข้อมูล การติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ”

ในเวลาต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 อันประกอบไปด้วย

- 1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- 3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- 4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- 5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

นอกจากนี้แล้วผู้เขียนยังมีความเห็นว่า ลำพังหลักธรรมาภิบาลเพียงประการเดียว ยังคง ไม่เพียงพอแก่การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้ แต่ควรจะต้องบังคับใช้ควบคู่กันไปกับ หลักการเคารพสิทธิมนุษยชน การปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ การสร้างกรอบทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่เข้มแข็งร่วมด้วย

2.4 หลักทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

รัฐเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของสังคม โดยมีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเรียกว่าฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการ และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะฝ่ายปกครองจึงต้องมีอำนาจเหนือหรือเอกสิทธิ์เหนือเอกชน แต่ในบางครั้งการใช้อำนาจดังกล่าวอาจไปกระทบสิทธิก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่เอกชนได้ ดังนั้นเพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจมากเกินไป จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมีหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

2.4.1 หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐ ถือกำเนิดขึ้นครั้งแรกในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีช่วงศตวรรษที่ 17 ซึ่งใกล้เคียงกับการเกิดขึ้นของหลักนิติธรรมในประเทศอังกฤษ โดยหลักนิติรัฐเป็นหลักการที่เรียกร้องให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยที่การดำเนินภารกิจด้านต่าง ๆ ของรัฐต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม โดยมีหลักที่สำคัญ 3 ประการ คือ หลักที่ว่ากฎหมายไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ หลักที่ว่าบุคคลต้องเสมอภาคกัน ภายใต้กฎหมาย และหลักที่ว่ากฎหมายต้องมีความมั่นคงแน่นอน⁴⁸

2.4.1.1 ความหมายของหลักนิติรัฐ

คำว่า นิติรัฐ นั้น ได้มีผู้ให้ความหมายไว้อย่างมากมายแต่จะขอยกมาเฉพาะที่สำคัญ ๆ ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้อธิบายคำว่า นิติรัฐ (The Rule of Law) ว่านิติรัฐเป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมาย ซึ่งรัฐเป็นผู้ตราขึ้นเองและในประการที่สำคัญในกฎหมายรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐจะต้องมีบทบัญญัติในประการที่สำคัญถึงเสรีภาพของราษฎร เช่น เสรีภาพในร่างกายในทรัพย์สิน ในการทำสัญญา และในการประกอบอาชีพ การที่รัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ก็ต้องด้วยความยินยอมของราษฎรให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพเองตามกลไกแห่งนิติบัญญัติของประเทศนั้น⁴⁹

ศาสตราจารย์ ดร.บรรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้คำนิยามว่า นิติรัฐ คือรัฐหรือประเทศที่ปกครองด้วยกฎหมาย หมายถึงรัฐและองค์กรของรัฐทั้งหมดต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่รัฐหรือองค์กรของรัฐตราขึ้น นิติรัฐมาจากคำ 2 คำ คือคำว่า นิติ หมายถึง กฎหมาย และคำว่า รัฐ หมายถึง

⁴⁸ จาก คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 144 -145), โดย วรเจตน์ ภาคิรัตน์, 2555, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁴⁹ จาก หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (น. 123.), โดย หยุด แสงอุทัย, 2538, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ประเทศ เมื่อรวมกันแล้วจึงหมายถึง ประเทศที่อยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายและเคารพซึ่งกฎหมายโดยไม่ใช้กฎหมายเกินกว่าที่บัญญัติไว้หรือบังคับใช้เฉพาะกรณี⁵⁰

ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ ได้กล่าวถึงความหมายของคำว่า หลักนิติรัฐ (Legal state) หรือ หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ไว้ว่าเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรฝ่ายบริหารอันได้แก่ รัฐบาล หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล⁵¹

ศาสตราจารย์ ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ได้ให้คำนิยามว่า นิติรัฐ คือ รัฐที่กำหนดเป้าหมายที่จะคุ้มครองเสรีภาพและประกันความเป็นธรรมภายในรัฐและในขอบเขตที่รัฐสามารถแผ่อิทธิพลเข้าไปถึงได้ ในรัฐดังกล่าวนี้การใช้อำนาจรัฐจะกระทำโดยกฎหมายหรืออาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น⁵²

สรุปได้ว่า หลักนิติรัฐ หมายถึง รัฐที่ใช้อำนาจปกครองโดยกฎหมายและต้องมีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมายรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชน และหากมีความจำเป็นที่จะต้องริดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ต้องมีกฎหมายกำหนดขึ้นและใช้บังคับเพื่อประโยชน์แก่สาธารณชนและหากมีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนโดยรัฐ ประชาชนสามารถใช้วิธีที่กฎหมายรับรองไว้เข้าเี่ยวยาได้

2.4.1.2 องค์ประกอบของหลักนิติรัฐ

นิติรัฐมีองค์ประกอบหลัก 2 ประการ คือ องค์ประกอบในทางรูปแบบ และในทางเนื้อหา มีรายละเอียดดังนี้

1) องค์ประกอบในทางรูปแบบของหลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐประกอบไปด้วยหลักการย่อย ๆ หลายประการที่สำคัญได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาคดี ตลอดจนหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้⁵³

⁵⁰ จาก กฎหมายมหาชน เล่ม 2 (น. 52-53), โดย บรรศักดิ์ อุวรรณโน, 2548, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์.

⁵¹ กิตติบดี ใหญ่พล. (ม.ป.ป.). สิทธิมนุษยชน: ความหมายของนิติรัฐ. สืบค้น 7 กันยายน 2556, จาก http://kittibodee.blogspot.com/2009/02/blog-post_6953.html

⁵² จาก กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน (น. 157), โดย บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2535, กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.

⁵³ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 148 – 168). เล่มเดิม.

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐกำหนดให้การกระทำขององค์กรนิติบัญญัติต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในรัฐนั้น องค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายล่วงกรอบที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ไม่ได้ หลักการดังกล่าวนี้ยังเรียกร้ององค์กรบริหาร (โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรฝ่ายปกครอง) และองค์กรตุลาการจะกระทำการใด ๆ ก็ต้องเป็นไปโดยชอบต่อกฎหมายเช่นกัน หมายถึงต้องผูกพันต่อรัฐธรรมนูญและบรรดากฎหมายต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น โดยเฉพาะกฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติได้ตราขึ้น หากจะกล่าวเฉพาะฝ่ายปกครองหลักการดังกล่าวนี้กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องกระทำการให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และในกรณีที่การกระทำทางปกครองมีผลก้ำกึ่งสิทธิเสรีภาพของพลเมืองก็ต้องมีกฎหมายให้อำนาจ ฝ่ายปกครองที่จะกระทำการเช่นนั้นได้ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจแล้ว การกระทำทางปกครองนั้นย่อมมิชอบด้วยกฎหมาย

หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่และในชั้นตุลาการที่กำหนดให้รัฐต้องเปิดโอกาสให้ราษฎรได้ต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนในกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ของรัฐในชั้นต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ ด้วยเหตุดังกล่าวระบบกฎหมายจึงกำหนดให้องค์กรของรัฐต้องรับฟังบุคคล เปิดโอกาสให้บุคคลนำพยานหลักฐานเข้าหักล้างข้อกล่าวหาต่าง ๆ ก่อนที่จะตัดสินหรือกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เป็นผลร้ายหรือมาตรการที่เป็นคุณแก่บุคคล ทั้งนี้กระบวนการพิจารณา ดังกล่าวจะต้องเป็นกระบวนการที่เป็นธรรมด้วย ในกรณีที่บุคคลได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรของรัฐก็เช่นกัน รัฐจะต้องเปิดโอกาสให้บุคคลสามารถฟ้ององค์กรของรัฐ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อศาลได้

สำหรับหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนั้น ต้องการให้รัฐกำหนดกระบวนการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ เอกชนที่พิพาทกันเองต้องมีหนทางในการนำข้อพิพาทนั้นไปสู่ศาล และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีในชั้นศาลจะต้องได้รับการออกแบบให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรอบด้านตลอดจนกำหนดผลผูกพันเด็ดขาดของคำพิพากษาไว้เพื่อให้เกิดความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมาย

2) องค์กรประกอบในทางเนื้อหาของนิติรัฐ⁵⁴

การเรียกร้องให้องค์กรของรัฐต้องกระทำการต่าง ๆ โดยผูกพันต่อกฎหมายนั้น ยังคงไม่เพียงพอที่จะช่วยปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้อย่างแท้จริงหากกฎหมายที่มีอยู่ไม่สอดคล้องกับความถูกต้องเป็นธรรม หลักนิติรัฐจึงต้องกำหนดให้กฎหมายขึ้นใช้บังคับกับราษฎรนั้น จะต้องมีความชัดเจนและแน่นอนเพียงพอที่เอกชนจะเข้าใจได้ ยิ่งกว่านั้นระบบกฎหมาย

⁵⁴ แหล่งเดิม.

จะต้องคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้นับเชื่อใจที่บุคคลมีต่อกฎหมาย รวมไปถึงหลักการห้ามตรากฎหมายให้มีผลบังคับใช้ย้อนหลังไปในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคล โดยหลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการที่ปรากฏอยู่ในหลักการบังคับใช้ของกฎหมายอาญา แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าหากผลร้ายที่เกิดขึ้นกับบุคคลไม่ใช่โทษทางอาญาแล้วรัฐจึงสามารถตรากฎหมายย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคลได้ในทุกกรณีแต่อย่างใด สำหรับการวินิจฉัยว่าการตรากฎหมายย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่บุคคลจะกระทำได้หรือไม่จะต้องพิจารณาองค์ประกอบในแง่ความไว้นับเชื่อใจที่บุคคลมีต่อระบบกฎหมาย ประกอบกับความคาดหมายที่จะได้รับการความคุ้มครองจากระบบกฎหมายของบุคคลประกอบด้วย เพราะโดยหลักทั่วไปแล้วในกรณีที่บุคคลได้กระทำการใด ๆ จบสิ้นไปแล้วในอดีตไม่สามารถหวนกลับไปแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำของตนได้แล้ว การตรากฎหมายไปกำหนดองค์ประกอบความผิดขึ้นใหม่ กำหนดโทษขึ้นใหม่หรือเปลี่ยนแปลงโทษที่มีอยู่ในกฎหมายในขณะที่ได้กระทำการ แม้โทษนั้นจะไม่ใช่โทษอาญาก็ไม่อาจที่จะกระทำได้

หลักนิติรัฐในทางเนื้อหา นอกจากจะเรียกร้องการคุ้มครองความไว้นับเชื่อใจที่บุคคลมีต่อระบบกฎหมายแล้ว หลักการดังกล่าวยังกำหนดให้สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลมีค่าบังคับทางกฎหมาย ในระดับรัฐธรรมนูญและถือว่าบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นกฎหมายโดยตรงอีกด้วย โดยสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลตามหลักนิติรัฐประกอบไปด้วย สิทธิขั้นพื้นฐานที่มีลักษณะเป็นสิทธิหรืออำนาจ ที่ปัจเจกบุคคลสามารถยกขึ้นใช้อ้างยันรัฐเพื่อป้องกันตนจากการล่วงละเมิดโดยรัฐ เช่น สิทธิในชีวิต สิทธิในร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน และสิทธิขั้นพื้นฐานในลักษณะที่เป็นสิทธิที่ปัจเจกบุคคลสามารถเรียกร้องให้รัฐกระทำการที่เป็นประโยชน์แก่ตนด้วย เช่น สิทธิที่จะได้รับการรักษาพยาบาล เป็นต้น สำหรับอีกประการหนึ่ง สิทธิขั้นพื้นฐานย่อมมีฐานะเป็น “กฎหมาย” ที่มีผลผูกพันองค์กรใช้อำนาจรัฐทุกองค์กรโดยตรง

หลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งในทางเนื้อหาของหลักนิติรัฐ คือหลักความพอสมควรแก่เหตุ ที่กำหนดให้การใช้อำนาจของรัฐจะต้องเป็นไปโดยพอสมควรประมาณเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมในนิติรัฐ รัฐไม่อาจใช้มาตรการใด ๆ ก็ได้เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ จึงเป็นที่มาของการที่กำหนดว่าการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมต้องเป็นไปโดยอาศัยเครื่องมือ หรือมาตรการทางกฎหมายที่ถูกต้องและพอสมควรประมาณด้วย ดังนั้นแม้ว่าระบบกฎหมายจะมอบเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายให้องค์กรของรัฐดำเนินการ แต่หากการใช้เครื่องมือหรือมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้หรือวัตถุประสงค์นั้นอาจบรรลุได้ เพียงแค่ใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงน้อยกว่า หรือแม้ในที่สุดแม้ไม่มีเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงน้อยกว่า แต่การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นั้นปรากฏว่าทำให้ปัจเจกบุคคลได้รับผลร้ายอย่างรุนแรง ต้องเสียหายเกินกว่าที่จะคาดหมายจากบุคคลนั้น

ไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับ การใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายนั้นก็ย่อมไม่อาจกระทำได้ในนิติรัฐ

2.4.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ประกอบด้วยอำนาจ 3 ประการ คือ อำนาจในการบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้บังคับ อำนาจในการบริหารกิจการบ้านเมือง และอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยการใช้อำนาจทั้ง 3 ลักษณะจะต้องดำเนินไปด้วยความเป็นธรรม และมีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน มีความเป็นมาจากแนวความคิดในการแบ่งแยกอำนาจ ที่เกิดขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 17 ที่ปรากฏขึ้นในหนังสือเรื่อง *The Spirit of Law* ของ ชาร์ล มงเตสกิเออร์ ที่ได้กล่าวถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้ว่า⁵⁵

“เมื่อใดที่อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารรวมอยู่ที่คนคนเดียวหรือองค์กรเดียวกัน อิสรภาพไม่อาจมีได้ เพราะจะเกิดความหวาดกลัว เนื่องจากกษัตริย์หรือสภาอาจบัญญัติกฎหมายพระราชขึ้นบังคับใช้ และเช่นเดียวกันหากอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ชีวิตและอิสรภาพของทุกคนจะอยู่ภายใต้การควบคุมแบบพลการ เพราะองค์กรตุลาการอาจประพฤติด้วยวิธีรุนแรงและกดขี่ทุกสิ่งทุกอย่างได้”

เมื่อพิจารณาจากข้อความดังกล่าวจะเห็นได้ว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการสำคัญในการจัดระเบียบโครงสร้างของรัฐ โดยจะมีการแบ่งลักษณะการใช้อำนาจอธิปไตยไปยังองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อวัตถุประสงค์ดังนี้⁵⁶

(1) เป็นการถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจ มิให้มีองค์กรใดใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเพียงองค์กรเดียว เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ

(2) เป็นการสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่เน้นการเปิดโอกาสให้บุคคลต่าง ๆ ในสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐ

(3) เป็นการส่งเสริมให้เกิดความเชี่ยวชาญในการดำเนินการภารกิจของรัฐแต่ละด้าน เพราะมีบุคลากรในองค์กรของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเป็นการเฉพาะ

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว ก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน หรือเรียกกันว่า “การแบ่งแยกอำนาจ ตามภารกิจ” และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” ซึ่งเรียกร้องให้อำนาจหน้าที่ของรัฐที่มีการแบ่งแยกนั้นต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเองอันมิใช่

⁵⁵ จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง* (น. 112 – 113), โดย พรชัย เลื่อนฉวี, 2554, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

⁵⁶ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน (น. 149 – 150). เล่มเดิม.

เป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐองค์กรอื่นด้วย⁵⁷ ซึ่งวิธีการแบ่งแยกอำนาจของรัฐก็เช่น การกำหนดให้องค์กรอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลในการเข้าสู่อำนาจใดอำนาจหนึ่ง หรือการให้มิตติได้แย้งคัดค้านและควบคุมตรวจสอบอำนาจอื่น ทั้งในกรณีของการแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจและในกรณีของตัวบุคคลซึ่งจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่าง ๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกันก่อเกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจไม่ให้เกิดการใช้อำนาจโดยเบ็ดเสร็จ ในขณะเดียวกันก็จะไม่ทำการครอบงำ โดยอำนาจใดอำนาจหนึ่งโดยสิ้นเชิง เพื่อทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง อันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของความเป็นนิติรัฐ

2.4.3 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

ประชาชนไม่อาจดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยความผาสุกเพียงเพราะแค่รัฐมีระบอบการปกครองที่ดีเท่านั้น จะต้องประกอบไปด้วยการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกด้วยโดยหลักการและแนวคิดในเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว ก็จะมีแตกต่างกันไปตามระบบการปกครองหรือแนวคิดทางการเมืองของรัฐนั้น ๆ แต่แนวความคิดหลักอันเป็นที่มาของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในสังคมรัฐปัจจุบันคือ แนวความคิดในเรื่องการจำกัดกันระหว่างการใช้อำนาจรัฐกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจก ซึ่งในการศึกษาถึงหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงองค์ประกอบในเรื่องสิทธิและเสรีภาพเพื่อเป็นพื้นฐานประกอบด้วย ดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

2.4.3.1 ความเป็นมาของสิทธิและเสรีภาพ

เมื่อจะกล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพ สิ่งที่มีอาจจะละเลยเสียได้คือความเป็นมาของสิทธิและเสรีภาพ เพราะถือเป็นส่วนสำคัญในการให้คำจำกัดความ หรือขอบเขตว่ามีอยู่เพียงใด ซึ่งแนวความคิดหรือหลักการอันเป็นที่มาของหลักสิทธิและเสรีภาพ มีดังนี้

1) แนวความคิดกฎหมายธรรมชาติ

แนวความคิดนี้เห็นว่า กฎหมายมีอยู่แล้วตามธรรมชาติแม้มิได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร ฝ่ายปฏิฐานจะออกกฎหมายขัดหรือแย้งกับกฎหมายธรรมชาติมิได้ เพราะกฎหมายธรรมชาติมีค่าบังคับสูงกว่ากฎหมายของฝ่ายปฏิฐาน ซึ่งได้ตราขึ้นในภายหลังเพื่อรับรองหลักการและคุณค่าของกฎหมายธรรมชาติเท่านั้น ซึ่งในมุมมองเรื่องสิทธิและเสรีภาพแนวความคิดนี้ก็มองว่าสิทธิเสรีภาพทั้งหลายได้ถือกำเนิดขึ้นตามธรรมชาติพร้อมกับมนุษย์ เรียกว่า สิทธิธรรมชาติ ซึ่งฝ่ายปฏิฐานจะคุกคามหรือละเมิดไม่ได้ด้วยเช่นกัน

⁵⁷ สำนักคณะกรรมการเลือกตั้ง. (ม.ป.ป.). การแบ่งแยกอำนาจ. สืบค้น 31 กรกฎาคม 2557, จาก www.2.ect.go.th/modules/m_file_store/download.phpref.

2) แนวความคิดกฎหมายบ้านเมือง

แนวความคิดกฎหมายบ้านเมืองหรือฝ่ายปฏิฐานนิยม มองว่าสิทธิเกิดขึ้นได้ก็แต่ด้วยกฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ หากกฎหมายไม่รับรองก็ไม่อาจเรียกได้ว่ามีสิทธิแต่อย่างใด อันจะสามารถยกขึ้นยันกับรัฐได้ ที่เป็นเช่นนี้ก็ด้วยเหตุที่ในสายตาของกฎหมายบ้านเมืองแล้วกฎหมายธรรมชาติเป็นเพียงศีลธรรม ความรู้สึกที่ควรจะเป็น ไม่มีขอบเขตแน่นอนชัดเจน หากมีการยกอ้างขึ้นมาแล้วก็จะนำไปสู่ข้อถกเถียงอันยากแก่การหาข้อยุติได้

3) แนวความคิดฝ่ายสังคมนิยม

แนวความคิดแบบสังคมนิยมมองว่าสิทธิเสรีภาพของพลเมืองนั้นจะมีอยู่หรือเป็นไปก็เพื่อรัฐหรือเพื่อผลประโยชน์ของรัฐ มิใช่เรื่องของเอกชนคนใดเป็นการเฉพาะตัวดังเช่นแนวความคิดของฝ่ายเสรีนิยม โดยที่ คาร์ล มาร์กซ์ เข้าสำนักคิดในเรื่องสังคมนิยมได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพไว้ว่า สิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งที่รัฐเป็นผู้กำหนดขึ้นและมอบให้กับปัจเจก รัฐจึงมีอำนาจที่จะเพิกถอน เรียกคืน หรือแทรกแซงการใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เพื่อให้การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลก็ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ และที่สำคัญกรรมมาชีพสามารถใช้สิทธิที่มีอยู่ทำลายสถาบันที่มีอยู่ เพื่อช่วงชิงสิทธิและเสรีภาพกลับมาเป็นของตนได้ ส่งผลให้ความหมายของสิทธิและเสรีภาพมีแตกต่างไปจากแนวคิดของฝ่ายเสรีนิยม ดังนี้ สิทธิ ในทางสังคมนิยมหมายถึง การที่บุคคลเลือกกระทำการใดๆ ได้ทั้งสิ้นเพื่อประโยชน์ของกรรมมาชีพ ส่วนเสรีภาพในทางสังคมนิยมหมายถึง การปลอดจากการแทรกแซงโดยชนชั้นนายทุน⁵⁸

2.4.3.2 ความหมายของสิทธิและเสรีภาพ

“สิทธิ” เป็นคำที่มักปรากฏคู่กับคำว่า “เสรีภาพ” อยู่เสมอ คือ “สิทธิและเสรีภาพ” จนหลายคนมีความเข้าใจว่ามีความหมายอย่างเดียวกัน ทั้งที่แท้จริงแล้วสองคำนี้มีความหมายแตกต่างกัน ดังจะได้มีผู้ให้ความหมายไว้ดังต่อไปนี้

ในทฤษฎีนิติศาสตร์คลาสสิก “สิทธิ” ก็คือ “ประโยชน์ (Interest) ของบุคคลที่กฎหมายรับรอง (Recognized) และคุ้มครอง (Protected) ให้” ซึ่งก่อให้เกิด “หน้าที่” (Duty) แก่บุคคลอื่นที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติ ระบบยุติธรรมของรัฐก็จะบังคับให้ต้องปฏิบัติหรือชดใช้ค่าเสียหาย⁵⁹

⁵⁸ จาก *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (น. 644-645), โดย วิญญู เครืองาม กฎหมายรัฐธรรมนูญ, 2530, กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ.

⁵⁹ จาก *โครงการรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน เรื่อง สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนชาวไทย สถาบันพระปกเกล้า* (รายงานผลการวิจัย) (น. 1), โดย โสภารัตน์ จารุสมบัติ, 2547, สืบค้น 8 กันยายน 2556, จาก <http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf>

“เสรีภาพ” ตามความหมายในทางกฎหมาย หมายความว่า อำนาจของคนเราที่จะตัดสินใจด้วยตนเองที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย บทบัญญัติ ที่รับรองสิทธิเสรีภาพ⁶⁰

คาร์ล มาร์กซ์ ได้ให้ความหมายของ สิทธิและเสรีภาพ ไว้ว่าสิทธิและเสรีภาพเป็นสิ่งที่รัฐเป็นผู้กำหนดขึ้นและมอบให้กับปัจเจก รัฐจึงมีอำนาจที่จะเพิกถอน เรียกคืน หรือแทรกแซงการใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เพื่อให้การใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลก็ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ และที่สำคัญกรรมาชีพสามารถใช้สิทธิที่มีอยู่ทำลายสถาบันที่มีอยู่เพื่อช่วงชิงสิทธิและเสรีภาพกลับมาเป็นของตนได้⁶¹ ศาสตราจารย์ ดร.วิญญู เครืองาม ได้ให้ความหมายของคำว่า สิทธิและเสรีภาพ ไว้ดังนี้⁶²

“สิทธิ” หมายถึง “ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองคุ้มครอง ซึ่งก็คือกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ

“เสรีภาพ” หมายถึง ความมีอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ อันไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย บทบัญญัติ ที่รับรองสิทธิเสรีภาพ อย่างไรก็ตามถ้าเสรีภาพใดมีกฎหมายรับรองคุ้มครองเสรีภาพนั้นก็อาจเป็นสิทธิด้วย

สิทธิและเสรีภาพ มีลักษณะที่สามารถแบ่งได้ ดังต่อไปนี้⁶³

- (1) สิทธิและเสรีภาพบริบูรณ์ (Absolute Right) เป็นสิทธิเสรีภาพเด็ดขาดไม่อาจถูกจำกัดได้
- (2) สิทธิและเสรีภาพสัมพัทธ์ (Relative Right) เป็นสิทธิและเสรีภาพที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขหรือข้อจำกัดบางประการที่กำหนดไว้เป็นกรอบ
- (3) สิทธิและเสรีภาพจำกัด (Restricted Right) เป็นสิทธิและเสรีภาพที่ถูกจำกัดได้เสมอและค่อนข้างง่ายมาก การจำกัดสิทธิกระทำได้โดยกฎหมาย

ตามความหมายและลักษณะของสิทธิและเสรีภาพตามที่ได้ยกอธิบายมาข้างต้น เห็นได้ว่าสิทธิและเสรีภาพนั้น มีความหมายคล้ายคลึงกันในส่วนที่ว่าต่างเป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคล แต่ก็มีความแตกต่างในข้อที่ว่าสิทธิเป็นอำนาจของบุคคลคนในอันที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่น หรือหลายคนกระทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจงให้เกิดประโยชน์แก่ตน แต่เสรีภาพเป็นอำนาจของบุคคลในอันที่จะกระทำในสิ่งที่ตนประสงค์จะทำ และ

⁶⁰ แหล่งเดิม.

⁶¹ กฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 640). เล่มเดิม.

⁶² แหล่งเดิม.

⁶³ แหล่งเดิม.

จะไม่กระทำในสิ่งที่ตนไม่ประสงค์จะกระทำ แม้การมีอำนาจดังกล่าวจะมีผลก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้อื่นแต่หน้าที่นั้นก็เป็นเพียงหน้าที่ ที่จะต้องละเว้นจากการกระทำใด ๆ ที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการใช้เสรีภาพของเขาเท่านั้น⁶⁴ นอกจากนี้ยังเห็นได้ว่าสิทธิและเสรีภาพยังมีความเหมือนกันในแง่ที่ไม่อาจถูกจำกัดได้ หรือถูกจำกัดภายใต้เงื่อนไขและกฎหมายในลักษณะเดียวกันอีกด้วย

2.4.3.3 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

เมื่อปัจเจกมีสิทธิและเสรีภาพตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ก็ย่อมเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องเอื้ออำนวยและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพไม่ให้ถูกคุกคามหรือละเมิดทั้งจากการขัดกันระหว่างสังคมหรือรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชนในรัฐอีกฝ่ายหนึ่ง หรือระหว่างเอกชนด้วยกันเอง

ด้วยเหตุดังกล่าว ปัจเจกจึงยอมอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐก็เพื่อให้รัฐเป็นผู้ปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของตน โดยรัฐจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้คนส่วนใหญ่หรือทุกคนในสังคมได้รับประโยชน์สูงสุดตามหลักการของอรรถประโยชน์

ในกรณีที่สิทธิและเสรีภาพนั้นจะสมบูรณ์และได้รับการคุ้มครองก็แต่ด้วยการกระทำของรัฐ รัฐต้องกระทำการใด ๆ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของสิทธิและเสรีภาพนั้น ส่วนในกรณีที่สิทธิและเสรีภาพใดที่จะสมบูรณ์ได้โดยอิสระปราศจากการแทรกแซงของรัฐ รัฐจะต้องไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นการละเมิดหรือกระทบกระเทือนต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าว⁶⁵ รวมทั้งมีมาตรการทางกฎหมายและกระบวนการควบคุมตรวจสอบในการใช้อำนาจรัฐ (ฝ่ายปกครอง) กับการใช้สิทธิและเสรีภาพและการคุ้มครองมิให้มีการล่วงละเมิด

ปัจจุบันหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้รับการยอมรับในคุณค่าและถูกนำไปบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นการสากลด้วยแล้ว

2.4.4 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคถือเป็นหลักการที่เป็นพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย เพราะความเสมอภาคทำให้การใช้สิทธิเสรีภาพของมนุษย์เป็นไปอย่างทั่วถึง เพราะหากการใช้สิทธิเสรีภาพมิได้เป็นไปโดยเสมอภาคก็ถือไม่ได้ว่ามีสิทธิหรือเสรีภาพแต่อย่างใด⁶⁶

ในบทบาทของการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองหลักความเสมอภาคก็ได้ถูกนำมาบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมาย โดยเรียกร้องให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐรวมถึงฝ่ายปกครองที่ต้องปฏิบัติ

⁶⁴ โครงการรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน เรื่อง สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนชาวไทย สถาบันพระปกเกล้า (รายงานผลการวิจัย) (น. 247). เล่มเดิม.

⁶⁵ กฎหมายรัฐธรรมนูญ (น. 641). เล่มเดิม.

⁶⁶ จาก “หลักความเสมอภาค,” โดย สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543, วารสารนิติศาสตร์, 30 (2), น.164 –165. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ต่อปัจเจก ที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเดียวกันและต้องปฏิบัติให้ต่างกันในสาระสำคัญที่ต่างกัน ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบมิให้รัฐใช้อำนาจกระทำการทั้งหลายตามอำเภอใจอีกทางหนึ่งด้วยการที่รัฐหรือ ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการข้างต้นนี้ถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม⁶⁷ นอกจากนี้ยังกล่าวได้ว่าหลักความเสมอภาคเป็นส่วนหนึ่งของหลักความยุติธรรมอีกด้วย

2.4.4.1 ความเป็นมาของหลักความเสมอภาค

1) อิทธิพลของศาสนาคริสต์

จากความเชื่อทางศาสนาคริสต์ที่ว่า “ทุกคนเสมอภาคกันในสายตาพระผู้เป็นเจ้า เพราะมนุษย์ทั้งหลายต่างเป็นบุตรของพระองค์” ตามแนวคิดดังกล่าวอำนาจสูงสุดจึงอยู่กับพระผู้เป็นเจ้า เป็นที่มาของหลักการอยู่ภายใต้บังคับของพระผู้เป็นเจ้า ซึ่งในหลักคำสอนของศาสนาคริสต์มีการบัญญัติถึงหลักความเสมอภาคอยู่ด้วยโดยมีสาระสำคัญดังนี้⁶⁸

- (1) มนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกันต่อหน้าพระผู้เป็นเจ้า
- (2) มนุษย์ถูกสร้างโดยพระเจ้าและเป็นของพระเจ้า
- (3) มนุษย์มีขอบเขตของตนเองที่จะไม่ถูกรุกรานสิทธิเสรีภาพ
- (4) ศาสนาคริสต์ปกป้องรักษามนุษย์ทุกคน

เหตุที่มนุษย์ต้องมีความเท่าเทียมกันและได้รับความคุ้มครองจากพระผู้เป็นเจ้าก็เพื่อให้ไปสู่ชีวิตอันเป็นนิรันดร์ โดยปราศจากการล่วงละเมิด ถูกลงโทษ หรือมีอุปสรรคขัดขวาง

ด้วยเหตุนี้ฝ่ายอาณาจักรจึงต้องไม่กระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักความเสมอภาคที่ทางศาสนจักรได้สร้างขึ้นมาเพื่อคุ้มครองมนุษย์ แสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของฝ่ายศาสนจักรที่มีอยู่เหนือฝ่ายอาณาจักรได้เป็นอย่างดี และเป็นที่มาของหลักความเสมอภาค

2) อิทธิพลของกฎหมายธรรมชาติ

สำนักกฎหมายธรรมชาติเชื่อว่า เหนือขึ้นไปจากกฎหมายที่ฝ่ายบ้านเมืองกำหนดขึ้นแล้ว ยังมีชั้นของกฎหมายอีกประเภทที่มีอยู่แล้วตามธรรมชาติ คือ กฎหมายธรรมชาติ สามารถใช้บังคับได้โดยไม่จำกัดเวลาและสถานที่ มีสถานะอยู่เหนือรัฐการบัญญัติกฎหมายของรัฐต้องมีความสอดคล้องกับกฎหมายธรรมชาติหากขัดหรือแย้งย่อมไม่มีสภาพบังคับ ซึ่งตามหลักกฎหมายธรรมชาติเห็นว่ามนุษย์ทุกคนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามธรรมชาติ

แนวความคิดในเรื่องกฎหมายธรรมชาติถือกำเนิดในสมัยกรีกโบราณ กระทั่งในช่วงยุคกลาง นักบุญ โทมัส อไควนัส ได้นำเอาหลักกฎหมายธรรมชาติมาผนวกเข้ากับแนวความคิดทาง

⁶⁷ จาก หลักการพื้นฐานกฎหมายปกครอง (น. 38), โดย วรพจน์ วิสชุดพิชญ์, 2544, กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

⁶⁸ จาก หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ (น. 36), โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2547, กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

ศาสนาคริสต์ โดยเปลี่ยนแปลงแนวความคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติแต่เดิมไปโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ กฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายที่สืบเนื่องมาจากเจตจำนงของพระเจ้า⁶⁹ ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นเหตุในการครอบงำและจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายอาณาจักร โดยที่ฝ่ายอาณาจักรจะบัญญัติกฎหมายใด ๆ ออกมาก็มีผลกระทบต่อหลักความเสมอภาคตามธรรมชาติมิได้

ในยุคต่อมา ฮูโก โกรเชียส ได้เสนอแนวความคิดใหม่เกี่ยวกับกฎหมายธรรมชาติว่า กฎหมายธรรมชาติกับเรื่องของศาสนาเป็นคนละกรณี แท้จริงแล้วกฎหมายธรรมชาติดีที่มาจากธรรมชาติในความเป็นเหตุผลของมนุษย์และมีความเป็นสากลที่บังคับใช้กับมนุษย์ทุกคน มิใช่มีที่มาจากพระเจ้าตามแนวคิดเดิมแต่อย่างใด⁷⁰

3) หลักปัจเจกชนนิยม

หลักปัจเจกชนนิยมมีที่มาจากหลักกฎหมายธรรมชาติ ที่ให้ความสำคัญกับความเป็นมนุษย์ในแต่ละคน โดยเฉพาะในด้านความเสมอภาคของมนุษย์แต่ละคนที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามธรรมชาติ ที่ไม่อาจถ่ายโอนกันได้ และสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ที่สามารถกำหนดตนเองได้ตามความประสงค์ รัฐต้องให้การส่งเสริมและเคารพโดยจำกัดการใช้อำนาจลงมาให้ไปกระทบกระเทือนหรือเป็นการรุกรอนสิทธิเสรีภาพดังกล่าวมิได้

4) หลักสิทธิมนุษยชน

หลักสิทธิมนุษยชนมีรากฐานมาจากแนวความคิดการจำกัดการใช้อำนาจรัฐ ด้วยการยกอ้างสิทธิของบุคคลขึ้นต่อผู้กับรัฐรวมทั้งการเรียกร้องการรับรองสิทธิจากรัฐ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นสิทธิตามธรรมชาติ โดยแนวความคิดนี้ถือกำเนิดขึ้นในยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ โดยมีจุดเริ่มต้นจากการปฏิวัติในฝรั่งเศส เมื่อ ปี ค.ศ. 1789 ที่เข้าไปเพื่อปกป้องพลเมืองจากการถูกปกครองโดยกษัตริย์จากรัฐ

ในห้วงเวลาที่ผ่านมารัฐมิได้ให้ความสำคัญกับหลักสิทธิมนุษยชนเท่าที่ควรแม้จะมีการยอมรับมาบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรอยู่บ้างก็จะเลือกเฉพาะหลักการสำคัญ ๆ เท่านั้น

เห็นได้ว่าหลักความเสมอภาคมีที่มาจากศาสนาคริสต์ สำนักกฎหมายธรรมชาติ หลักปัจเจกชนนิยม หลักสิทธิมนุษยชน โดยมีวิวัฒนาการมาตลอดควบคู่กับสังคมมนุษย์ ซึ่งปัจจุบันหลักความเสมอภาคได้รับการยกย่องและนำไปบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นการสากลแล้ว

⁶⁹ จาก *หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (น. 130), โดย เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2556 กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

⁷⁰ *หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (น. 131). เล่มเดิม.

2.4.4.2 ความหมายของหลักความเสมอภาค

ในประเทศไทยได้มีนักวิชาการทางกฎหมายมหาชนให้ความหมายของหลักความเสมอภาคไว้หลายท่านด้วยกัน ยกตัวอย่างดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ ให้ความหมายหลักความเสมอภาคว่า คือสิทธิของราษฎรที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน⁷¹

ศาสตราจารย์ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ได้ให้ความหมายหลักความเสมอภาค คือ หลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) ทั้งนี้การปฏิบัติตามหลักความเสมอนั้นจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้⁷²

ในส่วนของผู้เขียนมีความเห็นว่าหลักความเสมอภาค หมายถึง หลักการที่สิทธิของพลเมืองจะได้รับการรับรองและปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกันในกระบวนการยุติธรรม การรับภาระสาธารณะ การเข้าทำงานกับภาครัฐ การเลือกตั้ง และการรับบริการสาธารณะโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

2.4.4.3 ประเภทของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคสามารถแบ่งได้ 2 ลักษณะ ดังนี้

1) หลักความเสมอภาคทั่วไป

ความเสมอภาคทั่วไป ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ทุกคนสามารถที่จะยกอ้างต่อรัฐได้ โดยไม่จำกัดขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ เว้นแต่ได้มีการกำหนดไว้ให้เป็นความเสมอภาคเฉพาะเรื่องที่ต้องพิจารณาไปตามหลักที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะนั้น ๆ เช่น ความเสมอภาคในการได้รับบริการสาธารณะ ความเสมอภาคในการสอบบรรจุเข้ารับราชการ โดยสามารถเรียกร้องมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงหรือเหตุผลสนับสนุนที่สามารถรับฟังได้ การดำเนินการทางปกครองก็เช่นกันหากขัดต่อหลักความเสมอภาคย่อมเป็นการมิชอบด้วยกฎหมาย⁷³

⁷¹ จาก หลักการพื้นฐานกฎหมายปกครอง (น.34), โดย วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, 2538, กรุงเทพฯ:ธรรมสาร.

⁷² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2548). หลักความเสมอภาค (น. 5). สืบค้น 18 สิงหาคม 2556, จาก <http://www.publaw.net>.

⁷³ หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชน (น. 133). เล่มเดิม.

2) หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง คือ หลักความเสมอภาคถูกจำกัดการใช้บังคับเฉพาะภายในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น ความเสมอภาคระหว่างชายและหญิง โดยหลักการนี้เป็นหลักกฎหมายพิเศษที่มาก่อนหลักทั่วไป หากกฎหมายใดได้รับการพิจารณาตามหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องในข้อนี้แล้ว มิต้องนำหลักความเสมอภาคทั่วไปมาพิจารณาอีก⁷⁴

2.4.4.4 หลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคนั้นมีบทบาททั้งในแง่ที่เป็นการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองแบบป้องกัน ในแง่ของหลักการที่เจ้าหน้าที่ต้องทำการพิจารณาก่อนออกคำสั่งหรือปฏิบัติการทางปกครอง หรือในบทบาทด้านการแก้ไขที่ศาลปกครองต้องนำมาปรับเข้ากับข้อเท็จจริงแห่งคดีเพื่อพิจารณา โดยการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคต้องคำนึงถึงความแตกต่างในสาระสำคัญเป็นหลัก โดยสิ่งที่เหมือนกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน และสิ่งที่ต่างกันต้องได้รับการปฏิบัติที่ต่างกัน แต่การปฏิบัติที่ต่างกันั้นก็ต้องเป็นไปในลักษณะของความแตกต่างที่สามารถยอมรับได้ด้วยอีกเช่นกัน

2.4.4.5 ข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาค

ในบางกรณีข้อเท็จจริงที่เหมือนกันก็อาจต้องได้รับการปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์ที่ต่างกัน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ซึ่งเราเรียกหลักการนี้ว่าการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมโดยมีหลักเกณฑ์อันจะกล่าวถึงดังต่อไปนี้

1) การเลือกปฏิบัติเพื่อประโยชน์มหาชน

การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้น แม้จะเป็นไปเพื่อการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจก แต่ก็ใช่ว่าการบังคับตามหลักการดังกล่าวจะเปิดโอกาสให้ละเลยไม่พิจารณาคู่ครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งถือเป็นเหตุผลของรัฐ ซึ่งก็คือเพื่อศีลธรรมอันดี เพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม⁷⁵ อันถือเป็นเป้าหมายของการดำเนินการกิจต่าง ๆ ของรัฐ เช่น ในกรณีของการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค หากได้ดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมาย ทำประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้วนั้น ประชาชนในเขตพื้นที่เวนคืนจะยกอ้างหลักความเสมอภาคขึ้นต่อรัฐไม่ได้ เนื่องจากการเวนคืนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เป็นไปเพื่อประโยชน์มหาชนนั่นเอง

⁷⁴ แหล่งเดิม.

⁷⁵ แหล่งเดิม.

อย่างไรก็ตามการยกอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักความเสมอภาคนั้น ต้องไม่ก่อให้เกิดความแบ่งแยกอย่างไม่สามารถยอมรับได้ เช่นการแบ่งแยกในเรื่อง แหล่งกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา หรือ เพศ เป็นต้น⁷⁶

2) การเลือกปฏิบัติเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

การเลือกปฏิบัติเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ หรือการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมมีความต้องการ เพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลใช้สิทธิเสรีภาพได้ในระดับเดียวกันหรือใกล้เคียงมากที่สุด เพื่อยกระดับหรือทดแทนแก่ผู้ด้อยโอกาสในสังคม⁷⁷ ไม่ว่าจะเป็นในด้านกายภาพ เช่น การเลือกปฏิบัติ ต่อผู้พิการ ผู้สูงอายุ หรือ เด็ก ด้านเศรษฐกิจ เช่น การจัดสรรที่ดินทำกิน การจัดที่พักพิง เป็นต้น

ดังนั้น หากการเลือกปฏิบัติเป็นไปด้วยเหตุผลสองประการตามที่ได้กล่าวมาถือว่าเป็น การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาค

ปัจจุบันหลักความเสมอภาคได้รับการยอมรับในคุณค่าและถูกนำไปบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นการสากลด้วยแล้ว

2.4.5 หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

ด้วยการดำเนินกิจการของฝ่ายปกครองนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ว่าจะเป็นไปในลักษณะของ การป้องกันประเทศจากการรุกราน การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ และบริหารงานยุติธรรม และจัดทำบริการสาธารณะ ล้วนเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของพลเมืองส่วนใหญ่หรือทั้งหมด เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและราบรื่น ต่อเนื่อง จึงจำเป็นที่จกต้องกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจมหาชนเพื่อใช้ในการจัดการกับปัญหา หรืออุปสรรค ที่จะส่งผลให้การดำเนินการตามภารกิจไม่บรรลุผล แต่ในการใช้อำนาจดังกล่าวนี้ อาจไปกระทบสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน และเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองดำเนินไปได้ จึงมีความจำเป็นต้องควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจของ ฝ่ายปกครอง โดยในการควบคุมนั้นจะมีการควบคุมอยู่สองระบบ คือ การควบคุมภายในฝ่ายปกครอง และการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครอง

2.4.5.1 การควบคุมภายในฝ่ายปกครอง

การควบคุมภายในฝ่ายปกครองนั้นเป็นการควบคุมที่มีขึ้นโดยฝ่ายปกครองเอง ซึ่งอาจ ดำเนินการโดยตัวเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเองหรือผู้บังคับบัญชาโดยสามารถแบ่งการควบคุมได้ 3 ประเภท ดังจะได้อธิบายต่อไปนี้

⁷⁶ แหล่งเดิม.

⁷⁷ แหล่งเดิม.

1) หลักการควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือ การควบคุมตามหลักการนี้เป็นไปในลักษณะของอำนาจบังคับสั่งการตามโดยสามารถไล่เรียงได้เป็นลำดับชั้น เช่นในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานใช้อำนาจสั่งการผู้ใต้บังคับบัญชาปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งอำนาจในลักษณะนี้เรารู้จักกันดีในนามของอำนาจบังคับบัญชา โดยที่อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใด ๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม สามารถกลับ แก่ ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา ได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเป็นประการอื่น อย่างไรก็ตาม อำนาจบังคับบัญชานี้ต้องชอบด้วยกฎหมาย หมายความว่าใช้ในทางที่เหมาะสมแต่ขัดต่อกฎหมายได้⁷⁸

นอกจากนี้การใช้อำนาจบังคับบัญชายังเป็นอำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัด แม้กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ก็สามารถมีได้ การที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการผู้ใต้บังคับบัญชาได้ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปอย่างหนึ่ง เว้นแต่กรณีเป็นการกระทำที่กระทบสิทธิของผู้ใต้บังคับบัญชา

2) หลักการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เป็นหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะต้องรับภาระจากคำสั่งทางปกครองว่าเป็นไปโดยชอบและเหมาะสม และเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสในการทบทวนการกระทำของตนว่ามีข้อบกพร่องในประการใด ๆ หรือไม่เพื่อจะได้ยกเลิกเพิกถอนหรือปรับแก้ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไป ทั้งยังเป็นการลดข้อพิพาทต่าง ๆ ที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลไปในคราวเดียวกันด้วย⁷⁹

นอกจากนี้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองยังเป็นเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครองด้วย โดยกฎหมายได้กำหนดให้คู่กรณีต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เพื่อเป็นการเยียวยาในเบื้องต้นก่อน และถ้าหากคู่กรณีไม่พอใจในผลการอุทธรณ์ก็สามารถที่จะนำข้อพิพาทมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ต่อไป⁸⁰

ในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) คำสั่งที่สามารถอุทธรณ์ได้ต้องไม่เป็นคำสั่งที่ออกโดยรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการ เพราะตัวรัฐมนตรีเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในองค์กร เพราะคำสั่งในลักษณะนี้ไม่อาจดำเนินการอุทธรณ์ได้อีกโดยสภาพเพราะถือเป็นการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจสูงสุดในองค์กรองค์กร

⁷⁸ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 125). เล่มเดิม.

⁷⁹ สุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2556). การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (น. 1). สืบค้น 21 กรกฎาคม 2557, จาก www.pub-law.net

⁸⁰ จาก คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (น. 172 -174), โดย มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง, 2554, กรุงเทพฯ: ประชาชน.

ฝ่ายปกครองแล้ว ส่วนกรณีคำสั่งของคณะกรรมการนั้น คณะกรรมการถือเป็นองค์กรใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะ ซึ่งไม่ตกอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาอยู่แล้ว ดังนั้นคำสั่งของคณะกรรมการจึงเป็นที่สุด ไม่มีองค์กรใดที่สูงกว่าที่จะพิจารณาอุทธรณ์ได้ ทั้งสองกรณีนี้ต้องโต้แย้งต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง⁸¹

(2) ผู้ที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ต้องเป็นคู่กรณี ซึ่งคู่กรณีในกฎหมายมหาชนนั้นไม่จำกัดเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงแต่เพียงอย่างเดียว แต่จะรวมถึงบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิหรืออาจถูกกระทบสิทธิโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ไม่ว่าจะเป็นผู้เริ่มให้เกิดกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือเข้ามาในภายหลังที่กระบวนการพิจารณาทางปกครองเริ่มไปแล้ว⁸²

(3) คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรโดยระบุข้อโต้แย้งคำสั่งให้ชัดเจน รวมถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่อ้างมาด้วย⁸³

(4) ระยะเวลาการอุทธรณ์ ให้คู่กรณียื่นคำอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ที่ออกคำสั่งภายใน 15 วันนับแต่ที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว⁸⁴

3) การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทภายในฝ่ายปกครอง เป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องนั้น ๆ โดยจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย และมีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาไว้ โดยเฉพาะเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท⁸⁵ ซึ่งกระบวนการต่าง ๆ จะไม่เป็นแบบพิธีจนเกินควร สะดวก รวดเร็ว ง่ายต่อการเข้าถึงของประชาชน มีความเป็นอิสระ และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการน้อยกว่าการนำข้อพิพาทไปสู่องค์กรตุลาการ

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามกรณีก็อย่างเช่น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม คณะกรรมการวินิจฉัยเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

⁸¹ จาก คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (น. 234 -235), โดย ชาญชัย แสงวงศ์, 2552, กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

⁸² จาก วินัยและคุณธรรมของข้าราชการพลเรือน (น. 121), สำนักมาตรฐานวินัย, 2532, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

⁸³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 44 วรรค 2.

⁸⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 44.

⁸⁵ จาก ปัญหาสถานะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในฐานะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 55), โดย วชิระ ปากดี, 2554, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

2.4.5.2 การควบคุมภายนอกฝ่ายปกครอง

การควบคุมภายนอกฝ่ายปกครองมีด้วยกันหลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมทางการเมือง การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ โดยในที่นี้จะขอล่าถึงการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ เพื่อเชื่อมโยงระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่เริ่มจากการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองให้มีความสมบูรณ์ เนื่องจากเป็นหลักในการศึกษาพิจารณาสภาพปัญหาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

การควบคุมโดยองค์กรตุลาการหรือศาลนั้นเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้เอกชนผู้ซึ่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ให้มีสิทธิในการนำข้อพิพาทมาฟ้องเป็นคดี ต่อศาล โดยศาลจะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและพิพากษาว่าการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนนั้นตามที่ได้ฟ้องคดีมานั้น เป็นการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย และมีอำนาจเพิกถอนการกระทำนั้น หรือสั่งไม่ให้บังคับใช้การกระทำนั้นแก่เอกชนผู้ฟ้องคดี หรือออกคำสั่งบังคับให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนให้ แก่เอกชนแล้วแต่กรณี

การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ ถือว่าเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้⁸⁶

- (1) ศาลเป็นองค์กรอิสระที่ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง จึงมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี
- (2) เมื่อการยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องมายังศาลตามกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาคดีนั้น ๆ ให้เสร็จสิ้น
- (3) ศาลมีวิธีพิจารณาคดีที่เปิดเผยและเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้ารับฟังการพิจารณาได้ และเปิดโอกาสให้คู่ความสามารถนำพยานหลักฐานเข้ามาหักล้างกันได้
- (4) คำพิพากษาของศาลต้องให้เหตุผลสนับสนุนคำพิพากษาเสมอ

สำหรับการนำคดีไปสู่ศาลปกครองนั้น จะต้องเข้าเงื่อนไขตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ ทั้งเงื่อนไขที่กำหนดให้ต้องการดำเนินการบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายภายในก่อนการฟ้องคดี เขตอำนาจศาลที่สามารถรับพิจารณาคดีได้ วัตถุประสงค์ ลักษณะของความเดือดร้อนเสียหาย และคำขอปลดปล่อยทุกข์ หากดำเนินการตามกระบวนการดังกล่าวถูกต้องครบถ้วนศาลก็จะรับคดีไว้พิจารณา โดยการพิจารณาคดีของศาลปกครองจะตรวจสอบเฉพาะความชอบด้วยกฎหมาย ไม่ก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ดังนั้น คำพิพากษาศาลปกครองจึงมีได้แค่เพียงยกเลิก

⁸⁶ คำอธิบายกฎหมายปกครอง (น. 321 -323). เล่มเดิม.

เพิกถอน การกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่อาจสั่งให้ฝ่ายปกครองแก้ไขปรับปรุงการกระทำทางปกครองที่มีชอบได้เพราะการแก้ไขปรับปรุงเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองโดยแท้

แนวคิดในเรื่องการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามที่ได้ยกมาอธิบายมาทั้งหมดในข้างต้นนั้นถือเป็นแนวคิดหลักที่สำคัญ แต่อย่างไรก็ตามพัฒนาการในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐก็ไม่ได้หยุดนิ่งแต่อย่างใด ยังคงต้องมีการพัฒนาเพื่อความเท่าทันกับยุคสมัย รูปแบบการกระทำผิดต่าง ๆ โดยมีการพัฒนาแนวคิดและมาตรการขึ้นมาเพิ่มเติมเสริมสร้างกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นอีกด้วย ซึ่งแนวความคิดการให้ความคุ้มครองบุคคลผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐ ที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของส่วนรวมในการปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อันเป็นมาตรการสำคัญที่ช่วยเสริมให้กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น โดยรายละเอียดของแนวความคิดและมาตรการจกได้นำเสนอในหัวข้อถัดไป

2.5 แนวความคิดการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐ

2.5.1 แนวความคิดการเป็นผู้ให้ข้อมูล

ราชการงานแผ่นดินนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของสังคมอันแสดงถึงความดำรงอยู่อย่างสมศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของชาติ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โดยประกอบไปด้วยหลักการต่าง ๆ คือ ความรับผิดชอบ ความโปร่งใส การป้องกันและปราบปรามการทุจริต การมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย และมีกระบวนการทางกฎหมายที่เข้มแข็ง ควบคู่ไปกับระบบการตรวจสอบใช้อำนาจรัฐ โดยที่หลักการเป็นผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐถือเป็นกลไกหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการตรวจสอบใช้อำนาจรัฐ และด้วยเหตุที่การจัดทำบริการสาธารณะนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ไม่มีบุคคลใดได้รับประโยชน์เป็นการส่วนตัว ดังนั้นจึงควรเป็นสำนึกร่วมของคนในสังคมที่จะต้องร่วมกันดูแลรักษามิให้ประโยชน์สาธารณะถูกละเมิดกระทบกระเทือนโดยไม่ถูกต้องด้วยประการใด ๆ ด้วยเช่นกัน⁸⁷

⁸⁷ จาก การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 1-3), โดย ศศิณา เสงวีจิตร, 2550, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

2.5.1.1 ความหมายของผู้ให้ข้อมูล

ผู้ให้ข้อมูล นั้น มีชื่อเรียกที่หลากหลายแตกต่างกันไป เช่น “The bell ringer” “Lighthouse keep” หรือ “Whistleblower” เป็นต้น⁸⁸ โดยในส่วนของความหมายของผู้ให้ข้อมูลต้องการคำนึงถึงความหมายของการให้ข้อมูลประกอบกันด้วยเป็นสำคัญ โดยมีผู้ให้ความหมายไว้หลายลักษณะ ดังนี้

Ralph Nader ได้ให้นิยามคำว่า Whistleblowing หมายถึง การกระทำของบุคคลที่เชื่อว่าประโยชน์สาธารณะอยู่เหนือประโยชน์ขององค์กร โดยบุคคลจะต้องเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณะ หากพบว่าองค์กรมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริต การกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย นอจล หลอกหลวง รวมถึงการกระทำที่เป็นอันตรายต่อสาธารณะ⁸⁹

Marcia Miceli และ Janet Near ได้ให้นิยามคำว่า Whistleblowing หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำที่ผิดกฎหมาย ผิดจริยธรรม หรือการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมของนายจ้างให้แก่องค์กรที่รับผิดชอบของคนในองค์กรหรือคนที่เคยอยู่ในองค์กรนั้น⁹⁰

Gerald Vinten ได้ให้นิยามคำว่า Whistleblowing หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลที่ลูกจ้างเชื่ออย่างมีเหตุผลว่ามีการกระทำอันละเมิดต่อกฎหมาย กฎเกณฑ์หรือกรณีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการที่ไม่ถูกต้อง การทุจริต การใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง การกระทำที่เป็นอันตรายต่อสาธารณะ ความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยของคนงาน⁹¹

J.G.Starke QC ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของ Whistleblowing ไว้ดังนี้⁹²

1. ต้องเป็นการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิด
2. การเปิดเผยดังกล่าวต้องมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำความผิดตามที่แจ้งไว้
3. เป็นการเปิดเผยข้อมูลต้องเป็นไปโดยสุจริต

⁸⁸ Form *Whistle Blowing and Corruption an intail and comparative*” by Kristine Drew, www.psiru.org อ้างถึงใน การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต) (น. 4). เล่มเดิม.

⁸⁹ Form *An Autonomy of Whistleblowing* (p. 7), by Ralph Nader, 1994, Canberra. อ้างถึงใน การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต) (น. 4). เล่มเดิม.

⁹⁰ Form *Blowing the Whistle* (p. 5), by Marcia Miceli and Janet Near, 1992, Canada: competition Bureau อ้างถึงใน การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต) (น. 4). เล่มเดิม.

⁹¹ Form “*whistleblowing in the health – related professions*” whistle blowing: corporate help or hindrance (Decission 44) by Gerald Vinten, www.issuesinmedicalethics.org/044ed107.html อ้างถึงใน การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต) (น. 4). เล่มเดิม.

⁹² Form “*The Protection of Public Service Whistleblower Part 1 -2*” by J.G. Stark QC, Australian Law Journal. อ้างถึงใน การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต) (น. 5). เล่มเดิม.

4. ข้อมูลที่นำมาเปิดเผยต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ

5. ต้องไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดห้ามเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว

วิทยากร เชียงกูล ได้ให้นิยามคำว่า Whistleblowing หมายถึง การเปิดเผยพฤติกรรมที่ถือผิดผิดกฎหมาย หรือศีลธรรมจรรยาขององค์กรต่อสาธารณะชน โดยสมาชิกปัจเจกชนหรือโดยกรรมการที่รับผิดชอบดูแลแต่ไม่มีอำนาจในการลงโทษการทำความผิดดังกล่าว⁹³

จากนิยามข้างต้น สามารถจำแนกผู้ให้ข้อมูลได้เป็นสองลักษณะตามสถานะของผู้ให้ข้อมูลได้สองลักษณะ ดังนี้

1. ผู้ให้ข้อมูลภายในองค์กร หมายถึง บุคคลในองค์กรที่เปิดเผยข้อมูลอันเป็นกระทบต่อประโยชน์สาธารณะต่อผู้มีอำนาจในการรับแจ้ง⁹⁴

2. ผู้ให้ข้อมูลทั่วไป หมายถึง ผู้ให้ข้อมูลโดยบุคคลใด ๆ เปิดเผยข้อมูลอันกระทบต่อประโยชน์สาธารณะแก่องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการรับข้อมูลนั้น ๆ⁹⁵

โดยสรุป ผู้ให้ข้อมูล หมายถึง ผู้ที่อยู่ในองค์กรที่มีกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือบุคคลโดยทั่วไป ที่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดด้วยกฎหมาย กฎเกณฑ์ แบบแผนจริยธรรมซึ่งผลของการกระทำนั้นกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

2.5.1.2 การเป็นผู้ให้ข้อมูล

รัฐ คือ นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน จัดตั้งขึ้นก็เพื่อจัดทำบริการสาธารณะควบคู่กับการเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะ โดยยึดหลักประโยชน์สาธารณะต้องอยู่เหนือประโยชน์ของปัจเจก หากปัจเจกไม่สนใจหรือยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตน เพื่อประโยชน์สาธารณะรัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ในฐานะผู้ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะต้องใช้อำนาจหน้าที่บังคับปัจเจกชน เพื่อประโยชน์สาธารณะ เห็นได้ว่าประโยชน์สาธารณะ หรือความต้องการของพลเมืองหมู่มาในสังคมเป็นเป้าหมายและวัตถุประสงค์แห่งการดำเนินการกิจของรัฐ จึงจำเป็นที่รัฐต้องมีกลไกช่วยผลักดันให้ภารกิจดังกล่าวลุล่วงไปด้วยดี ผู้ให้ข้อมูลจึงมีบทบาทสำคัญยิ่งในฐานะที่เป็นกลไกในการที่จะเปิดเผยการกระทำที่อาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อที่รัฐจะได้ดำเนินการพิทักษ์รักษาประโยชน์สาธารณะต่อไป⁹⁶ สำหรับการเป็นผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐนั้น

⁹³ จาก อธิบายศัพท์การบริหารจัดการสมัยใหม่ (น. 332), โดย วิทยากร เชียงกูล, 2547, กรุงเทพฯ: สายธาร. อ้างถึงในวิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต: การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ (น. 5). เล่มเดิม.

⁹⁴ จาก วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต: การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ (น. 6). เล่มเดิม.

⁹⁵ แหล่งเดิม.

⁹⁶ แหล่งเดิม.

มิได้ในหลายลักษณะไม่ว่าจะเป็นไปในรูปแบบของการให้ข้อมูลตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด การเปิดเผยข้อมูลเองด้วยความสมัครใจ การแจ้งเบาะแส การร้องเรียนในกรณีต่าง ๆ เป็นต้น

2.5.1.3 ความสัมพันธ์ของการเป็นผู้ให้ข้อมูลและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีขึ้นเพื่อควบคุมป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจจนก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความเสียหาย เพราะนอกจากจะรัฐมีบทบาทในดำเนินการให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว ยังต้องมีบทบาทในการพิทักษ์รักษาประโยชน์สาธารณะควบคู่กันไปด้วย ดังนั้นหากการกระทำใดที่เป็นการใช้อำนาจรัฐเป็นไปโดยมิชอบหรือไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม การกระทำดังกล่าวก็ย่อมกระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้วย จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นให้เป็นไปโดยชอบ ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลเพื่อผู้กระบวนตรวจสอบนั้นก็เป็นเรื่องของประโยชน์สาธารณะเช่นกัน จึงเป็นสิ่งที่ประชาชนซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิ ในประโยชน์สาธารณะซึ่งไว้วางใจให้รัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะต้องให้ความสำคัญและเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ⁹⁷ โดยการเปิดเผยข้อมูลอันเกี่ยวกับการกระทำอันมิชอบในรูปแบบต่าง ๆ ก็เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจอย่างบิดเบือนตามอำเภอใจและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจดังกล่าวอีกทางหนึ่งด้วย⁹⁸

2.5.2 แนวความคิดที่รัฐต้องให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

ประโยชน์สาธารณะคือสิ่งที่พลเมืองทุกคนหรือส่วนใหญ่มีมุ่งหวังต้องการเพื่อตอบสนองความประสงค์ในด้านต่าง ๆ และด้วยการมีลักษณะเป็นที่เป็นามธรรมนี้เอง เมื่อเกิดการกระทำที่เป็นการละเมิดหรือกระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะก็ย่อมจะส่งผลให้คนส่วนใหญ่ได้รับผลกระทบไปด้วยทั้งสิ้น⁹⁹ แต่กลับไม่ปรากฏว่าภาครัฐได้ให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าวเท่าที่ควร ไม่ว่าจะเป็นไปในรูปแบบของ การสร้างแรงจูงใจ ความมั่นใจ หรือมาตรการเสริมแรง ใ้บุคคลเพื่อที่จะกล้าที่จะเปิดเผยข้อมูลหรือเปิดเผยข้อมูลโดยเต็มใจ ทั้งในส่วนของผู้ให้ข้อมูลที่เป็นเอกชนทั่วไปและในส่วนที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

แนวความคิดในเรื่องการให้คุ้มครองผู้ที่เปิดเผยหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำอันมิชอบในรูปแบบต่าง ๆ ที่กระทบกระเทือนต่อประโยชน์สาธารณะจึงจำเป็นที่จกต้องถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาและกำหนดเป็นมาตรการ เพื่อใช้ในการสร้างแรงจูงใจ ความมั่นใจ ไปพร้อม ๆ กับ

⁹⁷ แหล่งเดิม.

⁹⁸ จาก “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” โดย บรรเจิด สิงคะเนติ, 2545, *รวมบทความกฎหมายจากเว็บไซต์ www.pub-law.net*, น. 342. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

⁹⁹ การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) (น. 14). เล่มเดิม.

การให้ความคุ้มครองใน ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือความชอบธรรม แก่บุคคลผู้ที่เปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการปกป้องคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือผู้มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ใกล้ชิดจากการแก้แค้นตอบโต้ ในรูปแบบต่าง ๆ ของผู้มีส่วนได้เสียหรือได้รับผลร้ายจากการเปิดเผยข้อมูล ทั้งยังเป็นปัจจัยเสริมให้การทำงานของฝ่ายบริหารเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย สุจริต โปร่งใส มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.5.3 ความจำเป็นที่ต้องมีมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย หรือการกระทำอันไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่รัฐ ถือเป็นการตรวจสอบและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอีกรูปแบบหนึ่ง เพราะนอกจากจะเป็นส่วนช่วยยับยั้งการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นไปโดยมิชอบ และนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิด ยังเป็นการช่วยปรับปรุงระบบการบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะทราบถึงข้อบกพร่องในการปฏิบัติงาน จนอาจกล่าวได้ว่าผู้ให้ข้อมูลนั้นคือผู้ปกป้องรักษาประโยชน์สาธารณะเพราะหากเกิดการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายซึ่งกระทบกระเทือนหรือละเมิดประโยชน์สาธารณะ ขึ้นแล้วบุคคลเหล่านี้ก็จะเปิดเผยหรือนำเสนอข้อมูล¹⁰⁰

การเปิดเผยข้อมูลของบุคคลเพื่อปกป้องรักษาประโยชน์สาธารณะย่อมส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวัฒนธรรมการทำงานภายในองค์กรหรือค่านิยมของคนในสังคม¹⁰¹ และส่งผลกระทบต่อผู้กระทำความผิด ผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น ๆ ด้วย จึงมิได้เป็นเรื่องเหนือความคาดหมายที่ผู้ให้ข้อมูล จะสุมเสี่ยงต่อการแก้แค้นตอบโต้และข่มขู่คุกคามจากกลุ่มบุคคลดังกล่าวในรูปแบบที่ต่างกันไป จึงจำเป็นที่จะต้องมีการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลให้เพื่อให้บุคคลสามารถตัดสินใจที่จะเปิดเผยข้อมูลได้โดยเต็มใจ กล้าหาญและปราศจากความเกรงกลัวจากการข่มขู่คุกคาม เนื่องจากที่ได้เปิดเผยข้อมูล ที่ผ่านมากลไกการตรวจสอบภายในหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นไปในลักษณะของการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงหรือกรณีอื่นเกี่ยวกับการกระทำความผิดในกรณีต่าง ๆ มักไม่ค่อยประสบผลสำเร็จ เนื่องจากผู้ให้ข้อมูลรู้สึกไม่ปลอดภัยและไม่มีหลักประกันที่เหมาะสม เมื่อเปิดเผยหรือมาให้ข้อมูล¹⁰² การให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลจึงมีความเป็นต่อผู้ให้ข้อมูลซึ่งช่วยปกป้องรักษาประโยชน์สาธารณะ ปัจจุบันนานาประเทศก็ได้ให้การยอมรับและบัญญัติเป็นมาตรการทางกฎหมายบังคับใช้กันเป็นการทั่วไปไปแล้ว

¹⁰⁰ แหล่งเดิม.

¹⁰¹ แหล่งเดิม.

¹⁰² จาก เอกสารประกอบการพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารเพื่อการป้องกันและ

2.5.4 มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล

ในการกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลนั้น มีสิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึงอยู่ 2 ประการ คือ ความประสงค์ของผู้ให้ข้อมูลที่ถูกตอบโต้ว่าต้องการได้รับความคุ้มครองหรือไม่ ประกอบกับ รูปแบบของการตอบโต้ซึ่งอาจมีที่มาจากเอกชนทั่วไป เจ้าหน้าที่รัฐ อาชญากรหรือองค์กร อาชญากรรม ที่ไม่พึงพอใจหรือเสียประโยชน์จากการเปิดเผยข้อมูลนั้น ซึ่งรูปแบบของการตอบโต้ อาจเป็นไปได้ในหลายลักษณะ กล่าวคือ อาจเป็นไปได้ในรูปแบบของการใช้อิทธิพลคุกคาม ข่มขู่ ทำร้ายหรือกำจัด โดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สิน ของผู้ให้ข้อมูล หรือบุคคลในครอบครัวหรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ให้ข้อมูล¹⁰³ หรือ การลดเงินเดือน ไม่พิจารณาความดีความชอบให้ตามควร จนถึงการให้ออกจากงาน เป็นต้น ส่งผลให้ไม่มีผู้ใดกล้าให้ข้อมูลหรือให้ความร่วมมือกับองค์กร ในกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือกระบวนการ ยุติธรรม อันเป็นอุปสรรคสำคัญในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

เมื่อคำนึงถึงหลักการทั้งสองประกอบกันแล้วจะสามารถเห็นได้ว่าในการกำหนด มาตรการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล ไม่ควรมุ่งให้ความคุ้มครองเฉพาะตัวผู้ให้ข้อมูลเท่านั้น แต่ควรให้ความคุ้มครองไปถึงบุคคลในครอบครัวหรือผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้ให้ข้อมูลด้วย ไม่ให้ได้รับผลกระทบจากการกระทำที่ไม่ชอบเพราะเหตุจากการเปิดเผยข้อมูลด้วยเช่นกัน โดยตัว มาตรการควรกำหนดเป็นมาตรการให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน รวมทั้งมาตรการคุ้มครองความเป็นธรรมในทางบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพ เช่น การกลั่น แกล้งในการปฏิบัติงาน การลดเงินเดือน การไม่พิจารณาความดีความชอบให้ การเลิกจ้าง เป็นต้น เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาโดยมิชอบกระทำการตอบโต้ นอกจากนี้ควร ต้องปกปิดที่มาของข้อมูล และกำหนดมาตรการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ให้ข้อมูล อันเนื่องมาจากการที่ได้เปิดเผยข้อมูล และกำหนดมาตรการลงโทษสำหรับผู้กระทำการตอบโต้ร่วมด้วย เพื่อให้ มาตรการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลมีความครอบคลุมเหมาะสมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สำหรับประเทศไทย ได้มีการยอมรับและริเริ่มนำเอาแนวคิดเรื่องการให้ความคุ้มครอง ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐ มากำหนดเป็นมาตรการทางกฎหมายและมีผลบังคับใช้แล้ว ด้วยแล้ว ดังนี้

¹⁰³ จาก การคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 เพื่อให้สอดคล้อง กับอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 ข้อ 24 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 3), โดย ศิริระ รัตตานุกุล, 2549, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

มาตรการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินการตรวจสอบเกี่ยวกับการกระทำความผิด ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดไว้ว่า

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า คดีใดสมควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือแก่ ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแส หรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ การรั่วรัวผิดปกติ หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้มีมาตรการในการคุ้มครองบุคคลดังกล่าว โดยให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นพยานที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาทั้งนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอความเห็นด้วยว่าสมควรใช้มาตรการทั่วไปหรือมาตรการพิเศษตามกฎหมายดังกล่าวสำหรับบุคคลเหล่านั้นด้วย

เมื่อเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลผู้ให้ข้อมูลตามที่ได้กำหนดไว้ หรือสามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดานหรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว เพราะมีการกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาเนื่องจากการดำเนินการหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้บุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อขอรับค่าตอบแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาด้วย¹⁰⁴

สำหรับกรณีบุคคลผู้ให้ข้อมูลหรือถ้อยคำเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อบุคคลนั้นร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดเดิมต่อไป อาจถูกกลั่นแกล้งหรือได้รับการปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเนื่องจากการกล่าวหาหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลนั้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่ามิพยานหลักฐานเบื้องต้นอันควรเชื่อได้ว่าน่าจะมีเหตุดังกล่าว ให้เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้ได้รับความคุ้มครองหรือมีมาตรการอื่นใดตามที่เห็นสมควรต่อไป¹⁰⁵

มาตรการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินการตรวจสอบเกี่ยวกับการกระทำความผิด ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2551 กำหนดไว้ดังนี้

¹⁰⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 103/2.

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 103/5.

สำนักงาน ป.ป.ท. อาจจัดให้มีมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นสำหรับผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำ คำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้ที่แจ้งเบาะแส หรือข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ¹⁰⁶

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าคดีใดสมควรให้จัดให้มีมาตรการคุ้มครอง ช่วยเหลือ แก่บุคคลผู้ให้ข้อมูลตามที่กำหนดไว้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แจ้งให้หน่วยงานที่ เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้มีมาตรการในการคุ้มครองบุคคลดังกล่าว โดยให้ถือว่าบุคคลดังกล่าว เป็นพยานที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เสนอความเห็นด้วยว่าสมควรใช้มาตรการทั่วไป หรือมาตรการพิเศษตาม กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาสำหรับบุคคลดังกล่าวด้วย

นอกจากนั้นในกรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือ สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลตามวรรคหนึ่งหรือสาม ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคล อื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว เพราะมีการกระทำความผิดอาญาโดยเจตนา เนื่องจากการ ดำเนินการหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้บุคคลนั้น มีสิทธิยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อขอรับค่าตอบแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตาม กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาดูด้วย¹⁰⁷

มาตรการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินการตรวจสอบ เกี่ยวกับการกระทำความผิด ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542

กรณีที่คณะกรรมการธุรกรรมเห็นว่า คดีใดควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือแก่ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแสดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงิน ให้คณะกรรมการธุรกรรมแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการให้มี มาตรการคุ้มครองบุคคลดังกล่าวโดยถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นพยานที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตาม กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการธุรกรรมเสนอความเห็นด้วย ว่าสมควรใช้มาตรการทั่วไปหรือมาตรการพิเศษตามกฎหมายดังกล่าวสำหรับบุคคลเหล่านี้ด้วย

เมื่อเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่ง อย่างใดของบุคคลผู้ให้ข้อมูลตามที่กำหนดไว้ หรือสาม ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคล อื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว เพราะมีการกระทำความผิดอาญาโดยเจตนา เนื่องจากการ

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551, มาตรา 53.

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551, มาตรา 54

ดำเนินการหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแส หรือข้อมูลต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ให้บุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อขอรับคำตอบแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาด้วย

นอกจากนี้ สำนักงาน ปปง. อาจจัดให้มีคำตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลผู้ให้ข้อมูลตามที่กำหนดไว้อีกด้วย¹⁰⁸

ในกรณีของพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ก็เช่นกันได้มีการกำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการในการสืบสวนสอบสวนหรือการตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการไว้ในกฎหมายฉบับดังกล่าวด้วยเช่นกัน โดยได้มีการกำหนดรายละเอียดไว้ว่า

กรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชาหรือให้ถ้อยคำ ในฐานะพยานต่อผู้ที่มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ อันเป็นประโยชน์และเป็นผลดียิ่งต่อทางราชการ ผู้บังคับบัญชาอาจพิจารณาให้บำเหน็จความชอบเป็นกรณีพิเศษได้ หากแต่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำที่เป็นเท็จให้ถือว่าเป็น การกระทำความผิดวินัยด้วย

ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดอยู่ในฐานะที่อาจจะถูกกล่าวหาว่าร่วมกระทำความผิดวินัยกับข้าราชการอื่น ให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำต่อบุคคลหรือคณะบุคคลตามความในวรรคหนึ่งเกี่ยวกับการกระทำความผิดวินัยที่ได้กระทำมา จนเป็นเหตุให้มีการสอบสวนพิจารณาทางวินัยแก่ผู้เป็นต้นเหตุแห่งการกระทำความผิด ผู้บังคับบัญชาอาจใช้ดุลพินิจกับผู้นั้นไว้เป็นพยานหรือพิจารณาลดโทษทางวินัยตามควรแก่กรณีได้¹⁰⁹

โดยในส่วนของรายละเอียดในมาตรการให้ความคุ้มครองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ให้ข้อมูลหรือถ้อยคำสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. บุคคลที่จะได้รับความคุ้มครอง ต้องเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่ได้ให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชาหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยาน ต่อผู้ที่มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ¹¹⁰ เช่น คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการสอบสวนวินัย และการให้ข้อมูลต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสืบสวนสอบสวนตามกฎหมายอื่น ๆ เป็นต้น

¹⁰⁸ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542, มาตรา 37/1

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 98.

¹¹⁰ กฎ ก.พ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้การคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2553, ข้อ 3 วรรค แรก.

2. เงื่อนไขในการให้ความคุ้มครองความคุ้มครอง ต้องพิจารณาว่าการให้ข้อมูลหรือถ้อยคำ ดังกล่าวเป็นประโยชน์และเป็นผลดียิ่งต่อทางราชการหรือไม่ อันได้แก่ ข้อมูลหรือถ้อยคำที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เริ่มดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง หรือทำให้ลงโทษผู้กระทำความผิดวินัยได้ ทั้งยังสามารถประหยังบประมาณของแผ่นดินอย่างมาก หรือทำให้สามารถรักษาไว้ซึ่งระบบบริหารราชการที่ดี¹¹¹ และผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำจะต้องมีความเชื่อโดยสุจริตว่ามีการกระทำความผิดวินัยหรือเป็นไปตามที่ตนเองเชื่อว่าเป็นความจริงและไม่มี การกลับคำนั้นในภายหลัง¹¹²

3. องค์กรผู้ที่มีหน้าที่ในการให้ความคุ้มครอง ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำเป็นพยาน¹¹³ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน¹¹⁴

4. มาตรการในการให้ความคุ้มครอง ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาต้องไม่เปิดเผยชื่อ หรือข้อมูลใด ๆ ที่จะทำให้ทราบว่าผู้ใดเป็นผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำ ไม่ใช่อำนาจไม่ว่าในทางใดหรือกระทำการอื่นใด อันเป็นการกลั่นแกล้งหรือไม่เป็นธรรม ให้ความคุ้มครองมิให้ผู้ที่ถูกกลั่นแกล้งหรือถูกข่มขู่เพราะเหตุที่ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำ การประสานพนักงานอัยการเพื่อเป็นทนายแก้ต่างคดีให้ถ้าผู้ให้ข้อมูลถูกฟ้องคดีต่อศาล¹¹⁵ เป็นต้น

5. ระยะเวลาในการให้ความคุ้มครองจะเริ่มตั้งแต่มีการให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำ และจะให้ความคุ้มครองไปจนกว่าจะมีการสั่งยุติเรื่อง หรือจนกว่า การดำเนินการทางวินัยเสร็จสิ้น ซึ่งคือการสอบสวนทางวินัยเสร็จและมีการรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยังคณะกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนประจำกระทรวง (อ.ก.พ.กระทรวง) หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) แล้วแต่กรณี¹¹⁶

¹¹¹ กฎ ก.พ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้การคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2553, ข้อ 3 วรรค แรก 2.

¹¹² กฎ ก.พ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้การคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2553, ข้อ 5.

¹¹³ กฎ ก.พ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้การคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2553, ข้อ 7.

¹¹⁴ กฎ ก.พ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้การคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2553, ข้อ 10.

¹¹⁵ กฎ ก.พ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้การคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2553, ข้อ 7.

¹¹⁶ กฎ ก.พ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้การคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2553, ข้อ 12.

6. ผลที่ได้รับจากการให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำ ถือว่าการให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำนั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ¹¹⁷ การให้ข้อมูลหรือการให้ถ้อยคำนั้นก็ไม่ใช่ความผิดทางวินัย เช่น ไม่ผิดฐานเปิดเผยความลับของทางราชการ หรือกระทำการอันเป็นการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน¹¹⁸ นอกจากนี้ ผู้บังคับบัญชาอาจพิจารณาให้ความชอบแก่ผู้ให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำ เป็นกรณีพิเศษ เช่น เครื่องหมายเชิดชูเกียรติ รางวัล คำชมเป็นหนังสือ และให้ถือว่าการให้ข้อมูลหรือให้ถ้อยคำนั้นเป็นข้อควรพิจารณาที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องนำไปใช้เป็นข้อมูลในการประกอบการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน¹¹⁹

แม้มาตรการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลข้างต้นจะเพียงมีการบังคับใช้แต่ก็ส่งผลในทางปฏิบัติในการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลได้อย่างเป็นที่น่าสนใจ

¹¹⁷ กฎ ก.พ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้การคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2553, ข้อ 3.

¹¹⁸ กฎ ก.พ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้การคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2553, ข้อ 5วรรค 2.

¹¹⁹ กฎ ก.พ.ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษ และการให้การคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2553, ข้อ17.

บทที่ 3

การจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขององค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ในต่างประเทศ และประเทศไทย

แนวความคิดการคุ้มครองและพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่กำหนดให้มืองค์กรที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารรับผิดชอบดำเนินการ มีต้นกำเนิดในประเทศกลุ่มคอมมอนลอร์ที่ต้องการแยกการบริหารงานบุคคลภาครัฐออกจากฝ่ายการเมือง เพื่อป้องกันการแทรกแซงและสร้างเสถียรภาพให้กับข้าราชการประจำ อันจักทำให้การบริหารราชการเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งที่ผ่านมาในการบริหารงานบุคคลภาครัฐของประเทศไทยต้องประสบปัญหาการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองเป็นอย่างมาก ซึ่งการแทรกแซงดังกล่าวยังเป็นที่มาของปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการตามมาอีกมากมาย เมื่อได้มีการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐเมื่อปี 2551 จึงได้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมีการปรับปรุงและเพิ่มองค์กรที่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลภาครัฐขึ้นใหม่ ให้มีความเป็นอิสระจากกันและอิสระจากฝ่ายการเมือง และมีการนำเอาหลักการการคุ้มครองและพิทักษ์ระบบคุณธรรมมาบังคับใช้ร่วมด้วยโดยมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม” ขึ้นทำหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์ ของข้าราชการในกรณีต่าง ๆ เพื่อประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการอีกทางหนึ่งด้วย แต่จากการศึกษาพบว่าการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทยยังมีปัญหากฎหมายในความไม่สอดคล้องกับแนวความคิดทฤษฎีในการจัดระเบียบองค์กรให้มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ความครอบคลุมในทางพื้นที่เพื่อเพิ่มหลักประกันความเป็นธรรมและกระจายอำนาจในการดำเนินการให้มีความสอดคล้องกับความหลักเสมอภาคอย่างทั่วถึง ประกอบกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ไม่ครอบคลุมในของการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมเพื่อให้สอดคล้องและควบคู่ไปกับระบบคุณธรรม รวมทั้งกรณีการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้เปิดเผยข้อมูลว่าจะได้รับความคุ้มครองและได้รับการเยียวยาหากเกิดความเสียหายขึ้นจากการตอบโต้ ซึ่งมีเหตุมาจากการได้ให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

จากเหตุดังกล่าวจึงมีความจำเป็นให้ต้องมีการศึกษาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าว ซึ่งในบทที่ผ่านมาได้มีการศึกษาในส่วนที่เป็นแนวความคิด ทฤษฎี และหลักการอันเป็นที่มาในเรื่องการจัดระเบียบองค์กรและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมาแล้ว แต่เพื่อให้มีความครบถ้วนและเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาก็ถูกต้องสมบูรณ์จึงต้องจำเป็นต้องศึกษาตัวแบบที่เป็นรูปธรรม ในบริบทของทางระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายของประเทศไทยประกอบกันด้วย โดยในบทนี้จะขอยกตัวอย่างข้อเสนอแนะระหว่างประเทศอันเป็นมาตรฐานสากลที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบองค์กรและกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐ เรื่อง “Governance for Sustainable Human Development” ขององค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในการบริหารจัดการภาครัฐที่นานาชาติดอมรับและนำมาปฏิบัติอย่างแพร่หลาย รวมทั้งกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งมีระบบการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่มีประสิทธิภาพและถือเป็นแม่บทในเรื่องดังกล่าว พร้อมทั้งกล่าวถึงการจัดรูปแบบองค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศไทยควบคู่กันไปด้วย โดยแยกเป็น 3 หัวข้อหลักคือ การจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขององค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ การจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในต่างประเทศ และการจัดระเบียบองค์กรและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทย เพื่อให้เห็นถึงรูปแบบการจัดระเบียบองค์กรและกำหนดอำนาจหน้าที่ อันเป็นที่มาแห่งสภาพปัญหาอันจะนำไปสู่การวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาคือ

3.1 การจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขององค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ

รัฐมีบทบาทสำคัญในการวางมาตรฐานและรักษา กฎ ระเบียบต่าง ๆ รวมทั้งการสร้างระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ภายใต้กฎหมาย และนโยบายที่โปร่งใสตรวจสอบได้ โดยมีเครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินการ คือ “หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)” ซึ่งเป็นหลักการบริหารสาธารณะตามแนวทางประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน อันจักก่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีถูกต้องและเป็นธรรมตามหลักเหตุผล เพื่อจัดระเบียบให้สังคมภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ให้สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข และก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

แนวคิดหลักธรรมาภิบาล ถือกำเนิดมาจากข้อสรุปรายงานเรื่อง Sub-Sahara Africa: From Crisis to Sustainable Growth ใน ค.ศ.1989¹ ของธนาคารโลก (OECD) ซึ่งต่อมาก่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ได้ดำเนินการผลักดันและสร้างคุณค่าให้กับแนวคิดดังกล่าวในระดับนานาชาติ ส่งผลให้นับจากปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลเริ่มได้รับการยอมรับและกลายเป็นประเด็นสำคัญในบริบทการบริหารระดับสากล โดย UNDP ได้กำหนดและนำเสนอหลักการไว้ในเอกสาร “Governance for Sustainable Human Development” กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้²

(1) พลเมืองทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเสมอกันภายใต้บังคับของกฎหมายและมีส่วนร่วม (Participation) ในการตัดสินใจทั้งตรงหรือผ่านองค์กรต่าง ๆ ที่เป็นตัวแทนตามกฎหมายเพื่อแสดงเจตจำนงค์ โดยการมีส่วนร่วมดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพในการพูดและการรวมตัวและอยู่ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ มุ่งสร้างจุดร่วมและ สงวนจุดต่าง (Consensus oriented)

(2) การกำหนดทิศทางในการบริหารต้องมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic vision) ภาครัฐและภาคสังคมต้องมีความคิดกว้างไกลและรอบด้าน ปราศจากการแทรกแซง รวมทั้งตระหนักใน ธรรมาภิบาล ธรรมชาติมนุษย์ โดยเข้าใจถึงความซับซ้อนประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสังคมที่ดำรงอยู่

(3) การดำเนินงานของสถาบันและองค์กรในด้านต่าง ๆ ต้องตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย (Responsiveness) เป็นกลางไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายใด โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness/Efficiency) ภายใต้การใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าในการดำเนินการ

(4) ความพร้อมที่จะรับผิดชอบและการตรวจสอบ (Accountability) การที่ผู้ตัดสินใจทั้งภาครัฐ เอกชนและภาคประชาสังคมมีความพร้อมที่จะรับผิดชอบและการตรวจสอบจากทั้งสังคมและผู้มีส่วนได้ทั้งจากภายในและภายนอก โดยพลเมืองสามารถรับรู้และเข้าถึงข่าวสารของได้อย่างเสรีและเพียงพอทั้งในส่วนของสถาบันและการดำเนินการด้านต่าง ๆ ย่อมส่งผลให้เกิดความโปร่งใส (Transparency) และสร้างความเชื่อมั่นให้กับพลเมือง

(5) พลเมืองทุกคนต้องได้รับความยุติธรรม (Equity) อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยการบังคับใช้กฎหมายต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมยุติธรรม และคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนภายใต้กรอบของหลักนิติธรรม (Rule of Law)

¹ จาก สังคมเสถียรภาพ กับ กลไกประชาธิปไตยที่ดี (น. 2), โดย อรพินท์ สฟโชคชัย, 2552, กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

² Governance for Sustainable Human Development.

สำหรับการปฏิบัติตามแนวทางของหลักธรรมาภิบาลควรมีการกำหนดกลยุทธ์เพื่อดำเนินการให้ชัดเจนเนื่องจากต้องมีการดำเนินการในหลายช่วงระยะเวลาจึงจะสัมฤทธิ์ผล โดยต้องมีการร่วมมือกันปฏิรูปทั้ง 3 ภาคส่วน คือ

ส่วนของภาครัฐ ต้องปฏิรูปบทบาทหน้าที่ โครงสร้าง และกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ให้มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล โดยถือประโยชน์สาธารณะเป็นเป้าหมายสูงสุดในการทำงาน รวมทั้งสามารถทำงานร่วมกับภาคเอกชน และภาคประชาสังคมได้อย่างราบรื่น

ส่วนของภาคธุรกิจ ต้องปฏิรูปการทำงานโดยยึดกติกาที่โปร่งใสมีความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสีย รับผิดชอบต่อสังคม จัดให้มีมีระบบตรวจสอบมาตรฐานการบริการที่มีคุณภาพ พร้อมทั้งสามารถทำงานร่วมกับภาครัฐและภาคประชาสังคมได้เป็นอย่างดี

ส่วนของภาคประชาสังคม ต้องส่งเสริมให้พลเมืองเกิดความตระหนักรู้ในสิทธิหน้าที่ และปลูกฝังความรับผิดชอบต่อทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ความรู้ความเข้าใจในหลักธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง

เห็นได้ว่า หลักธรรมาภิบาล เป็นหลักการบริหารสากลของทุกภาคส่วนที่มุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของพลเมืองและประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง ซึ่งภาคราชการที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อพลเมืองและประโยชน์สาธารณะอยู่ด้วยแล้วนั้น ยังต้องให้ความสำคัญและยึดถือเป็นแนวทางในการดำเนินการต่าง ๆ ด้วย ซึ่งก็รวมไปถึงในกรณีของการ จัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ก็ต้องอาศัยหลักการพื้นฐานนี้ด้วยเช่นกัน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความป็นนิติรัฐ อันสะท้อนให้เห็นถึงความเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

3.2 การจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในต่างประเทศ

การพิทักษ์ระบบคุณธรรมในต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสหราชอาณาจักร ถือว่าเป็นประเทศต้นแบบและการดำเนินการตามกลไกการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีประสิทธิภาพเหมาะสมแก่การนำมาศึกษาวิเคราะห์เพื่อเป็นต้นแบบในการแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศไทย ซึ่งจะได้ยกอธิบายตามลำดับต่อไปนี้

3.2.1 การจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา

จากบริบทในการบริหารราชการของฝ่ายการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ยังคงยึดติดอยู่กับระบบอุปถัมภ์ การเล่นพรรคเล่นพวกในการบรรจุแต่งตั้ง ตลอดจนการให้ทุนให้โทษแก่ข้าราชการประจำมาเป็นเวลาช้านาน ได้ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการและสร้างความเสียหาย ต่อประโยชน์สาธารณะเป็นในวงกว้าง ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงได้มีแนวคิดในการแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าวภายใต้กรอบแนวคิดที่ว่า ควรมีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่เป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง และตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งในการดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็ได้อาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการโดยได้บัญญัติกฎหมาย Pendleton Act of 1883 ขึ้นโดยในกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission) ขึ้นทำหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม

ด้วยเหตุที่กฎหมาย Pendleton Act of 1883 กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนให้เป็นทั้งผู้ออกกฎ ผู้บังคับใช้กฎ และผู้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทจากการบังคับใช้กฎ³ อันเป็นลักษณะของการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่องค์กรเพียงองค์กรเดียวและก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่และยังเชื่อมโยงไปสู่การทับซ้อนของผลประโยชน์ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐสภาจึงบัญญัติกฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 ขึ้นเพื่อปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยแบ่งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายฉบับเดิมออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ให้มีความเป็นอิสระและบทบาทหน้าที่แยกจากกันเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันออกเป็น 3 องค์กรหลัก ดังนี้⁴

- 1) Merit Systems Protection Board เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทอันเกิดจากกระบวนการบริหารงานบุคคลภาครัฐ
- 2) Office of Personnel Management (OPM) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารจัดการงานบุคคลภาครัฐให้สอดคล้องกับภารกิจของฝ่ายบริหาร
- 3) Special Counsel (OSC) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนการกระทำอันมิชอบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐและกรณีเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่ เป็นประโยชน์ต่อรัฐ

³ จาก “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา US Merit Systems Protection Board,” โดย วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์, 2547, วารสารข้าราชการ, 49(5), น. 2.

⁴ Form US Merit Systems Protection Board (p. 2), by Susan Tsui Grundmann, 2014, Washington D.C.

นอกจากนี้ยังมียุทธศาสตร์ตามกฎหมายแรงงานที่มีความสัมพันธ์ต่อการส่งเสริมระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลภาครัฐด้วยเช่นกัน คือ Equal Employment Opportunity Commission ที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน และ Federal Labor Relations Authority ที่มีอำนาจเจรจาและระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการจ้างงานที่ไม่เป็นธรรม⁵ เนื่องจากกฎหมายข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกาฉบับนี้เปิดโอกาสให้ข้าราชการและลูกจ้างของรัฐสามารถเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานได้ด้วย

ตามที่ได้กล่าวมาในข้างต้นทั้งหมดก็เพื่อแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการและโครงสร้างของระบบบริหารงานบุคคลในภาพรวมของประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อเป็นพื้นฐานในการสร้างความเข้าใจในการศึกษาหลักในรายละเอียดของกฎหมายอันจักได้กล่าวถึงในลำดับถัดไป

3.2.1.1 การจัดระเบียบองค์กรของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา

การจัดระเบียบองค์กรของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นไปตามกฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 ที่กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีสถานะเป็นองค์กรอิสระกึ่งตุลาการในฝ่ายบริหาร⁶ โดยคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการจำนวน 3 คน ซึ่งทั้งหมดได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีตามคำแนะนำและยินยอมของวุฒิสภา⁷ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้ Civil Service Reform Act of 1978 ยังกำหนดให้คณะกรรมการฯ ต้องประกอบด้วยตัวแทนจากทั้งสองพรรคการเมือง และต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ในส่วนราชการอื่น ยกเว้นกรณีการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะหรือกรณีตำแหน่งที่แต่งตั้งตามคำสั่งของประธานาธิบดีโดยตรง⁸ ซึ่งกรรมการมีวาระดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว กำหนดระยะเวลา 7 ปี⁹ อันเป็นการป้องกันการผูกขาดและสร้างฐานอำนาจอีกทางหนึ่งด้วย

ทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่และการปฏิบัติตนของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมประธานาธิบดียังอาจใช้อำนาจถอดถอนคณะกรรมการพิทักษ์

⁵ พงศ์เทพ จารุสุลันท์. (ม.ป.ป.). การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภาครัฐ (Whistleblower Protection) ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา (น. 11), สืบค้น 14 เมษายน 2556, จาก www.lawreform.go.th

⁶ Form About MSPB by www.mspb.gov, สืบค้น 18 สิงหาคม 2557.

⁷ Form United State Code Title 5 Chapter 12 Section 1201.

⁸ Form United State Code Title 5 Chapter 12 Section 1201.

⁹ Form United State Code Title 5 Chapter 12 Section 1202(a).

ระบบคุณธรรมด้วยเหตุแห่งความไม่มีประสิทธิภาพ ประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสม ได้อีกด้วย¹⁰

ปัจจุบัน คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงวอชิงตัน ดีซี และมีสำนักงานภาคต่าง ๆ¹¹ โดยสำนักงานภาคประกอบไปด้วย Atlanta Region Office, Chicago Region Office, Washington DC Region Office, Dallas Region Office, Philadelphia Region Office, Denver Region Office, New York Region Office, San Francisco Region Office¹² ซึ่งในสำนักงานภูมิภาคจะมีคณะกรรมการฯ และเจ้าหน้าที่ในส่วนธุรการประจำอยู่เช่นเดียวกับสำนักงานในส่วนกลาง โดยบุคลากรในส่วนธุรการทั้งหมดของสำนักงานจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อำนวยการสำนักงานในส่วนกลาง ณ กรุงวอชิงตัน ดีซี ซึ่งขึ้นตรงต่อประธานกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอีกชั้นหนึ่งในฐานะผู้บริหารสูงสุดของสำนักงาน¹³

3.2.1.2 การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ใน กฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 ดังต่อไปนี้¹⁴

- 1) รับเรื่องและวินิจฉัยคำร้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล คำสั่งทางปกครอง และคำร้องทุกข์ตามที่กฎหมายกำหนด
- 2) วินิจฉัยคดีซึ่งสภาพที่ปรึกษาพิเศษเป็นผู้ฟ้อง กรณีการบริหารงานบุคคลที่ต้องห้ามและมีขอบด้วยกฎหมาย
- 3) พิจารณาบททวนกฎระเบียบที่ออกโดย Office of Personnel Management ว่ามีความสอดคล้องกับหลักการของระบบคุณธรรมหรือไม่

¹⁰ Form United State Code Title 5 Chapter 12 Section 1202.(c).

¹¹ สำนักงานพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระดับภาคของสหรัฐอเมริกา แรกเริ่มมีเพียง 5 แห่ง คือ Atlanta Region Office, Central Region Office, Washington DC Region Office, Northeastern Region Office, และ Western Region Office.

¹² Form *US Merit Systems Protection Board*, Loc.cit. (p. 1).

¹³ Form United State Code Title 5 Chapter 12 Section 1203(a).

¹⁴ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา *US Merit Systems Protection Board* (น. 3 – 4).
เล่มเดิม.

4) ศึกษาและจัดทำรายงานเกี่ยวกับระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐเสนอประธานาธิบดีและรัฐสภา ว่าเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรมและปลอดจากการทุจริตกรรมต้องห้ามหรือไม่อย่างใด

5) ออกหมายเรียกให้บุคคลใด ๆ มาให้การเป็นพยาน หรือส่งเอกสารหรือหลักฐานมาเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

6) สั่งให้หน่วยงานของรัฐให้ความคุ้มครองผู้ให้การหรือพยานที่ถูกข่มขู่คุกคามจากเหตุที่ได้ให้การต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

7) สั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติตามคำสั่งหรือมติของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

การจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามได้กล่าวมาข้างต้น สะท้อนถึงเจตนารมณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ที่มุ่งเน้นให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐปราศจากการกระทำที่มิชอบ ไม่เหมาะสม เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญ

3.2.2 การจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศออสเตรเลีย

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลียจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย The Public Service Act 1999¹⁵ โดยมีลักษณะเป็นองค์กรให้คำแนะนำปรึกษาแก่หน่วยงานภาครัฐในด้านการบริหารงานบุคคลและการปฏิบัติราชการ ให้มีความสอดคล้องกับระบบคุณธรรมและมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นไปโดยชอบ เหมาะสม และปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง อันจะส่งผลให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

3.2.2.1 การจัดระเบียบองค์กรของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลีย

การจัดระเบียบองค์กรของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลียตามกฎหมาย Public Service Act 1999 กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรมประกอบด้วยกรรมการจำนวน 3 คน คือ¹⁶

¹⁵ The Public Service Act 1999 sec.49.

¹⁶ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน. (ม.ป.ป.). ระบบพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลีย (น. 1). สืบค้น 24 กันยายน 2556, จาก www.ocsc.go.th

- 1) The Public Service Commissioner
- 2) The Deputy Public Commissioner
- 3) The Merit Protection Commissioner (The MPC)

โดยได้รับการแต่งตั้งจาก Governor General มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 5 ปี¹⁷ และกฎหมายฉบับนี้ยังให้อำนาจ Governor General สามารถถอดถอนคณะกรรมการฯ ได้ด้วยเหตุแห่งการประพฤติตนไม่เหมาะสม เสื่อมประสิทธิภาพ ตกเป็นบุคคลล้มละลาย และมีความขัดกันแห่งผลประโยชน์เกี่ยวกับตัวคณะกรรมการฯ¹⁸ เป็นต้น และเนื่องจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมออสเตรเลียมีได้อำนาจหน้าที่เด็ดขาดในการที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ดังนั้นสถานะขององค์กรจึงมิได้ถูกจัดให้เป็นองค์กรอิสระในฝ่ายบริหาร¹⁹ ดังเช่น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศอื่น ๆ โดยถูกจัดตั้งรวมไว้ในหน่วยงานบริหารงานบุคคลภาครัฐ

3.2.2.2 การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลีย

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตาม The Public Service Act 1999 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาทบทวนคำสั่งตามที่ได้รับการร้องจากขอจากเจ้าหน้าที่รัฐ ตามที่ได้กำหนดกำหนดไว้ดังต่อไปนี้²⁰

1. พิจารณาตรวจสอบกรณีร้องขอคุ้มครองความปลอดภัยแก่ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐ
2. พิจารณาตรวจสอบ คำตัดสินของหน่วยงานเกี่ยวกับการ ฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมหรือกรณีที่ต้องการทบทวนการลงโทษเจ้าหน้าที่โดยหน่วยงานต้นสังกัดฐานละเมิดประมวลจริยธรรม
3. พิจารณาตรวจสอบกรณีไม่พึงพอใจในผลการพิจารณาทบทวนตามกระบวนการภายในของหน่วยงานต้นสังกัด
4. พิจารณาตรวจสอบหลังจากได้รับแจ้งจากหน่วยงานว่า ไม่อาจที่จะดำเนินการพิจารณาทบทวนการกระทำที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ตามกระบวนการภายในของหน่วยงานได้

¹⁷ The Public Service Act 1999 sec.52.

¹⁸ The Public Service Act 1999 sec.54.

¹⁹ ระบบพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลีย (น. 1.). เล่มเดิม.

²⁰ The Public Service Act 1999 sec.50.

อย่างไรก็ดีแม้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมออสเตรเลียจะไม่ถือเป็นທີ່เด็ดขาดและไม่ผูกพันให้หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม แต่ในกรณีที่คณะกรรมการฯ ไม่พึงพอใจต่อการปฏิบัติตามคำตัดสินของหน่วยงานก็สามารถรายงานข้อเสนอแนะไปยังรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐสภา เกี่ยวกับกรณีดังกล่าวได้²¹ เพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นเหมาะสมต่อไป

3.2.3 การจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศสหราชอาณาจักร

ประเทศสหราชอาณาจักรถือเป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีระบบการพิทักษ์คุณธรรมที่ประสิทธิภาพโดยมีองค์กรเฉพาะที่มีบทบาทหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งในกฎหมายของประเทศสหราชอาณาจักร กำหนดรายละเอียดในเรื่องการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ กล่าวได้โดยสรุปตามลำดับต่อไปนี้

3.2.3.1 การจัดระเบียบองค์กรของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหราชอาณาจักร

แรกเริ่มนั้นคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหราชอาณาจักร ก่อตั้งขึ้นในปี 1855 เพื่อทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้ง เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามระบบคุณธรรมและตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งการแข่งขันที่เสรีและเป็นธรรม²²

ปัจจุบันคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหราชอาณาจักร ได้รับการแต่งตั้งจาก ทกษัตริย์โดยคำแนะนำของ Minister of Civil service สำหรับการสรรหาคณะกรรมการให้ดำเนินการโดยคำนึงถึงระบบคุณธรรมและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม และในกรณีของการสรรหาประธานกรรมการจะต้องมีการหารือกับตัวแทนจากสกอตแลนด์ และเวลส์ โดยคณะกรรมการต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 7 คนและมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเพียงไม่เกิน 5 ปี²³

ทั้งนี้ทกษัตริย์โดยคำแนะนำของ Minister for Civil service สามารถที่จะถอดถอนกรรมการฯ ได้โดยอาศัยเหตุแห่งการล้มละลาย ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยเหตุใด ๆ และการกระทำ ความผิดทางอาญา²⁴ เป็นต้น

²¹ The Public Service Act 1999 sec.33(6).

²² *About Uk The Civil Service Commission* (p. 1), Retrieved August 21, 2013, from www.Civilservicecommissioners.org

²³ The Constitutional Reform and Governance Act 2010. Part 1 schedule 1 part 1 sec 2 – 3.

²⁴ The Constitutional Reform and Governance Act 2010. Part 1 schedule 1 part 1 sec 5.

แม้ว่าคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากกษัตริย์ก็ตามแต่ก็ไม่ใช่เหตุให้เป็นข้าราชการในพระองค์หรือได้สิทธิพิเศษแต่อย่างใด คงมีสถานะเพียงองค์กรที่เป็นอิสระปลอดจากการควบคุมและแทรกแซงโดยฝ่ายบริหารเท่านั้น²⁵ ทั้งนี้คณะกรรมการฯ มีหน่วยธุรการและบุคลากรเพื่อดำเนินการตามกรอบอำนาจหน้าที่เป็นของตนเองโดยเฉพาะ

3.2.3 การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหราชอาณาจักร

ตามกฎหมาย Constitutional Reform and Governance Act 2010 กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับกรณีข้าราชการถูกบังคับให้ปฏิบัติในสิ่งที่ขัดต่อกฎหมาย ขัดต่อประมวลจริยธรรม รัฐธรรมนูญ หลักวิชาชีพ อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือการอื่นที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย²⁶ รวมทั้งได้กำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่หน้าที่ในการพิจารณาบททวนในกรณีพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ถูกต้องเหมาะสมหรือ การกระทำอันเป็นการขัดต่อประมวลจริยธรรม²⁷

สำหรับการดำเนินการยื่นเรื่องให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพิจารณา ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่นั้น ข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจะต้องดำเนินการขอแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายที่ได้รับ ตามกระบวนการภายในฝ่ายปกครองให้เป็นที่เสร็จสิ้นแล้ว จึงจะสามารถยื่นคำร้องพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานมายังคณะกรรมการฯ เพื่อให้พิจารณาดำเนินการได้

เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้รับเรื่องแล้วจะต้องทำการสืบสวนสอบสวน และพิจารณาเรื่องร้องเรียนอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม โดยมีกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม 1 คน เป็นผู้รับผิดชอบสำนวน ประกอบกับมีทีมงานและที่ปรึกษาในการดำเนินการ เมื่อคณะกรรมการฯ มีคำตัดสินแล้วก็ต้องส่งรายงานคำตัดสินให้ผู้ร้องและหน่วยงานคู่กรณีทราบด้วยสามารถแยกได้ดังนี้²⁸

1. กรณีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเห็นชอบกับคำอุทธรณ์ ก็จะมีคำแนะนำไปยังหน่วยงานต้นสังกัดของผู้อุทธรณ์ ให้ดำเนินการกลับแก้การกระทำหรือคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์

²⁵ About Uk The Civil Service Commission. Op.cit. (p. 2).

²⁶ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน. (ม.ป.ป.). ระบบพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหราชอาณาจักร (น. 1). สืบค้น 24 กันยายน 2556, จาก www.ocsc.go.th

²⁷ The Constitutional Reform and Governance Act 2010. Part 1 chapter 1 sec 9.

²⁸ ระบบพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหราชอาณาจักร (น. 3). เล่มเดิม.

2. กรณีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมยื่นตามคำตัดสินของหน่วยงานผู้ถูกร้องเรียน ก็จำเป็นต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้อุทธรณ์ปฏิบัติตามคำตัดสินของหน่วยงานต้นสังกัดต่อไป

แม้ว่าผลการตัดสินของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะไม่มีผลผูกพันต่อหน่วยงานแต่อย่างใด แต่ในท้ายที่สุดเมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยแล้ว จะต้องรายงาน คำตัดสินดังกล่าวต่ออัยการและต่อสาธารณชน เพื่อเป็นการแสดงถึงความโปร่งใสในการดำเนินการของคณะกรรมการและอีกด้านหนึ่งก็เป็นมาตรการกดดันทางสังคมอีกด้วย

3.3 การจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศไทย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้จัดตั้งองค์กรบริหารงานบุคคลภาครัฐด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการและให้ความคุ้มครองรักษาความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) โดยมีหน้าที่กำหนดนโยบายและมาตรฐานด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรม รวมทั้งตรวจสอบกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรบุคคลเป็นไปตามระบบคุณธรรม และทำหน้าที่ออกกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ การร้องทุกข์ และการรักษา ระบบคุณธรรม รวมทั้งการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงในรูปแบบของ “องค์กรคณะวินัยอุทธรณ์” ซึ่งเป็นองค์กรคณะกึ่งตุลาการที่มีความเป็นอิสระและมีอำนาจวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาด²⁹

การปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐดังกล่าวมุ่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ การปรับปรุงระบบจรรยาบรรณ การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ทั้งระบบ โดยมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เป็นองค์กรหลักในการทำหน้าที่ดูแลและพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของราชการพลเรือน ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม อันประกอบไปด้วย หลักความรู้ความสามารถ หลักความเสมอภาค ในโอกาส หลักความมั่นคงในการทำงาน และหลักความเป็นกลางทางการเมือง

โดยในส่วนของรายละเอียดและองค์ประกอบของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีสาระสำคัญ อันจักแยกอธิบายได้ ดังนี้

²⁹ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (ม.ป.ป.). การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศไทย (น. 1), สืบค้น 24 กันยายน 2556, จาก <http://www.charuaypontorranin.com/index.php?lay>

3.3.1 การจัดระเบียบองค์กรของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศไทย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2551 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ถูกกำหนดโครงสร้างในรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรอิสระในฝ่ายบริหาร เช่นเดียวกับต่างประเทศ แต่ในรายละเอียดอาจมีความแตกต่างกันตามโครงสร้างและระบบกฎหมาย ที่ต่างกัน

สำหรับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศไทยนั้น ประกอบไปด้วย กรรมการจำนวน 7 คน มีลักษณะเป็นกรรมการประจำต้องทำงานเต็มเวลา ทำงานเต็ม มีเลขาธิการ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นเลขานุการของคณะกรรมการ³⁰

การได้มาซึ่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มาจากกระบวนการสรรหาของ คณะกรรมการคัดเลือกซึ่งประกอบไปด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน โดยมีกรรมการ สรรหา 3 คน ได้แก่ รองประธานศาลฎีกา กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิ และมีเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ³¹

โดยที่กฎหมายกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการพิทักษ์ระบบ คุณธรรมไว้ ดังนี้³²

มีสัญชาติไทย มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี และไม่เกิน 70 ปี

เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน กรรมการ ข้าราชการครู กรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา กรรมการข้าราชการพลเรือน ในมหาวิทยาลัย กรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือกรรมการข้าราชการตำรวจ

เป็นหรือเคยเป็นกรรมการร่างกฎหมาย กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือกรรมการ กฤษฎีกา

รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือ เทียบเท่า หรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการ พิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า

รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่า

เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์มาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

³⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 24.

³¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 26.

³² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 25.

นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดลักษณะต้องห้ามของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไว้อีกว่า ต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ พนักงาน หรือกรรมการในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐอื่นใด หรือผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมืองและไม่ใช่ผู้ประกอบการวิชาชีพ หรืออาชีพ อย่างอื่นที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นกรรมการ ก.พ.ค. ตามที่คณะกรรมการสรรหา กำหนด³³

ทั้งนี้กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว³⁴

โดยในส่วนของการจัดองค์คณะในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์นั้น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมยังสามารถแต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นดำเนินการในกรณีดังกล่าว ซึ่งปัจจุบันมีคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ทั้งหมด 7 องค์คณะ³⁵ และมีอำนาจดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์จากทั่วประเทศ

ปัจจุบันคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีสถานที่ทำการอยู่ ณ ส่วนกลางเพียงแห่งเดียว คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (น.นท.) โดยมีสำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งเป็นส่วนงานในบังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน รับผิดชอบดำเนินงานในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ไม่ว่าจะเป็นงานวินิจฉัยอุทธรณ์ งานวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ งานคุ้มครองระบบคุณธรรม โดยการเสนอแนวทางนโยบายต่าง ๆ ตลอดจนการออก กฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และงานอื่นที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมอบหมายทั้งหมด³⁶

จากรูปแบบการจัดระเบียบองค์กรในลักษณะดังกล่าวนำมาซึ่งปัญหาในทางกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีและการดำเนินการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ดังนี้

ปัญหากรณีแรก คือ การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนขึ้นเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยมีการจัดตั้งสำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นสังกัดในสำนักงาน

³³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 27.

³⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 29.

³⁵ จาก 6 ปี ก.พ.ค. ก่อร่างสร้างฐาน (น. 13 -19), โดย สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม, 2557, กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

³⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 13 (1).

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนรับผิดชอบดำเนินงาน ประกอบกับการกำหนดให้เลขาธิการ
 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและผู้ทรงคุณวุฒิในสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสรรหากรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและนอกจากนี้เลขาธิการ
 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนยังดำรงตำแหน่งเลขานุการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบ
 คุณธรรมอีกด้วย ย่อมเป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการปรับปรุงระบบการ
 บริหารงานบุคคลภาครัฐที่ต้องการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรในการบริหารงานบุคคล
 ด้านต่าง ๆ ออกจากกันเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและสามารถบริหารงานของหน่วยงาน
 ได้เองทั้งด้านนโยบายและยุทธศาสตร์ ด้านอัตรากำลัง และด้านงบประมาณ เพื่อให้ปราศจากการ
 การแทรกแซงจากฝ่ายบริหารอันจักทำให้การคุ้มครองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการพลเรือน
 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในปัจจุบันปรากฏว่าการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของ
 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมยังคงดำเนินการโดยหน่วยงานธุรการอันมีต้นสังกัดที่แท้จริง
 อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นหน่วยงานใน
 สังกัดฝ่ายบริหาร การกำหนดอัตรากำลังของหน่วยธุรการเองก็ยังคงต้องดำเนินการไปโดยอาศัย
 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นผู้ดำเนินการ และในส่วนของงบประมาณก็ได้รับ
 การจัดสรรมาในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน นอกจากนี้ในคณะกรรมการ
 สรรหากรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมยังประกอบด้วยตัวแทนของฝ่ายบริหารคือผู้แทนจาก
 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนสองคนและเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 ยังดำรงตำแหน่งเลขานุการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอีกด้วย อันเป็นภาพสะท้อนที่
 ย้อนแย้งความเป็นอิสระภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารของคณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรมได้
 เป็นอย่างดี ดังกรณีตัวอย่างของนายถวิล เปลี่ยนศรี ที่ได้ยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์
 ระบบคุณธรรม ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีได้ย้ายนายถวิลฯ ไปเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี
 ฝ่ายข้าราชการประจำ และโยกย้าย พล.ต.อ.วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจ
 แห่งชาติ มาดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อให้ พล.ต.อ.เพรียวพันธุ์ ดามาพงศ์
 ซึ่งมีความสัมพันธ์ในทางเครือญาติกับนายกรัฐมนตรี เลื่อนขึ้นมามีตำแหน่งผู้บัญชาการ
 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกลับมีความเห็นสรุปว่า
 ข้อเท็จจริงยังไม่ปรากฏว่าพฤติการณ์ของนายกรัฐมนตรีเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือ
 มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่เป็นกลางทางการเมือง หรือเป็นการใช้อำนาจ
 หน้าที่ก้าวท้าวหรือแทรกแซง เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือของผู้อื่นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม
 ในการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่สำนักงานนายกรัฐมนตรีโดยไม่สุจริตแต่อย่างใด ซึ่งกรณีนี้
 แตกต่างจากการวินิจฉัยของศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญซึ่งจะได้อธิบายโดยละเอียดต่อไป

กรณีดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของฝ่ายบริหารที่ยังคงแฝงกลุ่มคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจากการจัดระเบียบองค์กรในลักษณะข้างต้น

ปัญหาอีกกรณีที่สะท้อนถึงสภาพปัญหาจากการจัดระเบียบองค์กรคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่กำหนดให้มีสถานที่ตั้งสำนักงานเฉพาะในส่วนกลางรวมทั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและในส่วนของคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์เพื่อดำเนินการตามบทบาทภารกิจที่มีการแต่งตั้งขึ้นเฉพาะในส่วนกลาง ทั้งยังมีจำนวนจำกัดเพียงแค่ 7 องค์คณะ ซึ่งไม่เพียงพอต่อการดำเนินการตามภารกิจของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์จากหน่วยงานต่าง ๆ ทั่วประเทศ ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่าการจัดระเบียบองค์กรในลักษณะดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการจัดระเบียบบริหารราชการในแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจ เพื่อให้เป็นไปโดยทั่วถึงและเสมอภาค มีประสิทธิภาพรวมทั้งเป็นการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการให้ตอบสนองความต้องการของข้าราชการพลเรือนที่มีอยู่ทั่วประเทศ เป็นสำคัญ

3.3.2 การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศไทย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไว้ ดังนี้³⁷

1. เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มี หรือปรับปรุงนโยบาย การบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
2. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
3. พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
4. พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551
5. ออก กฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551
6. แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค.กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

³⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 31.

3.3.2.1 หลักการพื้นฐานในวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์

โดยในวิธีพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม จะตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานสำคัญดังนี้³⁸

1) หลักการพิจารณาในรูปของคณะบุคคล เนื่องจากการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่และนิติฐานะของหน่วยงานและผู้อุทธรณ์ ประกอบกับกรณีและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นความหลากหลาย ที่ต้องอาศัยความรู้ความสามารถที่หลากหลายมาเพื่อพิจารณา ถ้าพึ่งเพียงบุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมไม่อาจที่จะทำหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างถึงพร้อมและประกันความเป็นธรรมได้อย่างเพียงพอ ซึ่งรูปแบบการพิจารณาในรูปคณะบุคคลนั้นย่อมสามารถประกันความเป็นธรรมได้ดีกว่า เพราะมีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างกรรมการด้วยกันเองอันเป็นการลดความผิดพลาดและกรรมการแต่ละคนก็จะมีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านทำให้การพิจารณาได้รับการพิจารณาอย่างครบถ้วนและรอบด้าน

2) หลักความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียของผู้พิจารณา สำหรับหลักในข้อนี้ถือได้ว่าเป็นหลักพื้นฐานของการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือข้ออุทธรณ์ใด ๆ เพราะธรรมดาเพียงความรักความเกลียด ความโลภ และความหลง ของคนปกติทั่วไปก็ย่อมทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เป็นอย่างมากอยู่แล้วในการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ในชีวิตประจำวัน แต่ในกรณีการเป็นผู้พิจารณาตัดสินผู้อื่นเรื่องดังกล่าวย่อมถือเป็นสาระสำคัญอย่างยิ่งเพราะหากตัดสินโดยปราศจากประโยชน์ได้เสียหรืออคติ ย่อมทำให้ผลคำตัดสินออกมาเที่ยงธรรมกว่าการตัดสินที่มีประโยชน์ได้เสียหรือจงใจหรืออคติครอบงำ

3) หลักการฟังคู่ความ เป็นอีกหลักการให้ความสำคัญคุ้มครองและประกันความเป็นธรรมว่าการพิจารณาย่อมต้องเกิดจากการที่คู่ความมีสิทธิที่จะได้นำเสนอข้อเท็จจริงได้อย่างเต็มที่เพื่อที่ผู้พิจารณาจะได้รับฟังข้อเท็จจริงอย่างครบถ้วนและรอบด้าน อันจักทำให้การพิจารณาวินิจฉัยและตัดสินเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

3.3.2.2 องค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์

ในการดำเนินการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอาจวินิจฉัยด้วยตนเองหากเห็นว่าเรื่องนั้นมีความยุ่งยากซับซ้อน มีความสำคัญ และจะกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตามในกรณีที่ข้อพิพาทไม่เข้าลักษณะดังกล่าว

³⁸ จาก โครงการเพื่อวางระบบวิธีพิจารณาด้านพิทักษ์ระบบคุณธรรมและดำเนินการเพื่อออกกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการวิธีพิจารณาอุทธรณ์ ร้องทุกข์ ร้องเรียน และเตรียมความพร้อม (รายงานผลการวิจัย) (น.7), โดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ข้างต้น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ก็สามารถแต่งตั้งองค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์ ขึ้นดำเนินการได้ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งปัจจุบันได้จัดให้มีองค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์จำนวน 7 องค์คณะ องค์คณะละ 3 คน โดยมีกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นประธานและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ในองค์คณะอีก 2 คนมาจากการคัดเลือกและแต่งตั้งของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การได้มา การดำรงตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ประกาศกำหนด โดยในการคัดเลือกและแต่งตั้งฯ นั้น ต้องคำนึงถึงปริมาณงานและเหตุผลความจำเป็นเป็นหลัก ซึ่งเมื่อองค์คณะวินิจฉัยพิจารณาเสร็จให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมวินิจฉัยต่อไป

3.3.2.3 กระบวนวิธีวินิจฉัยอุทธรณ์

ด้วยเจตนารมณ์ของการอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่มีความต่างกัน กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนจึงมอบอำนาจให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกำหนดหลักเกณฑ์ในกระบวนวิธีพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ไว้โดยแยกออกจากกันเป็นการเฉพาะ ดังจะได้แยกอธิบายต่อไป

1) กระบวนวิธีวินิจฉัยอุทธรณ์ เป็นไปตามที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้กำหนดไว้ ซึ่งก็คือ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 โดยในระเบียบฉบับนี้ได้กำหนดหลักทั่วไปในการดำเนินการไว้ ดังนี้

- (1) ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน³⁹
- (2) สามารถขยายหรือย่อระยะเวลาในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ได้⁴⁰
- (3) กระบวนพิจารณาที่ผิดระเบียบสามารถเพิกถอนได้⁴¹
- (4) การทำคำร้องขอในกระบวนการพิจารณาต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่ได้รับอนุญาตให้ทำด้วยวาจา⁴²
- (5) การยื่น รับ ส่งเอกสาร สามารถยื่นด้วยตนเอง มอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำการแทน หรือยื่นทางไปรษณีย์ได้⁴³

³⁹ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 5.

⁴⁰ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 6

⁴¹ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 7.

⁴² กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 8.

⁴³ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 11.

(6) เอกสารในกระบวนการพิจารณาสามารถเปิดเผยได้ หากคู่กรณีร้องขอและไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ หรือ ก.พ.ค. เห็นว่าจะเกิดความเสียหายต่อการดำเนินการของรัฐ⁴⁴

(7) ในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์สามารถมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่นเข้าดำเนินการแทนได้⁴⁵

2) ผู้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดประเภทของบุคคลซึ่งมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ไว้ ในกรณีของข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยหรือผู้ที่ได้รับคำสั่งให้ออกจากราชการ⁴⁶ ไม่ว่าจะเป็นกรณีวินัยร้ายแรง หรือไม่ร้ายแรง การเจ็บป่วยจนไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ การไม่มีประสิทธิภาพหรือหย่อนความสามารถในการปฏิบัติราชการ การถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะเหตุมลทินมัวหมอง และการถูกให้ออกจากราชการเพราะต้องโทษจำคุกในความผิดทุจริตหรือโดยประมาท

3) การถอนอุทธรณ์นั้น ผู้ยื่นสามารถถอนอุทธรณ์ที่ได้ยื่นไว้แล้วในขณะใด ๆ ก็ได้ ก่อนที่องค์คณะวินิจฉัยจะได้มีการวินิจฉัย⁴⁷ ส่วนอีกกรณีที่ต้ององค์คณะวินิจฉัยสามารถจำหน่ายอุทธรณ์ได้คือกรณีที่ผู้ยื่นอุทธรณ์ถึงแก่ความตาย และไม่มีทายาทหรือผู้จัดการมรดกมีคำขอเข้ามาดำเนินการแทน ผู้อุทธรณ์ภายในระยะเวลา⁴⁸

4) การจ่ายสำนวนไปยังองค์คณะวินิจฉัยฯ นั้น เป็นอำนาจของประธาน ก.พ.ค. ในการดำเนินการ โดยพิจารณาจากความเชี่ยวชาญ กลุ่มงานราชการหรือเขตพื้นที่⁴⁹

โดยองค์คณะในการวินิจฉัยอาจเป็น ก.พ.ค. เอง หากประธาน ก.พ.ค. เห็นว่าเรื่องดังกล่าวมีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ หรืออาจมีผลกระทบ หรือจะเป็นการวางบรรทัดฐานต่อการปฏิบัติราชการ โดยจะแต่งตั้ง ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นเจ้าของสำนวน และมีมติกรผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นผู้ช่วยดำเนินการ⁵⁰ สำหรับในกรณีทั่ว ๆ ไปก็มักจะมอบหมายให้องค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นผู้ดำเนินการ โดยแต่งตั้ง ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นประธานและมีกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกสองคน

⁴⁴ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 15.

⁴⁵ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 25.

⁴⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 114.

⁴⁷ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 33.

⁴⁸ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 35.

⁴⁹ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 43.

⁵⁰ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 44.

เป็นองค์คณะ โดยมีเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. อีกสองคนเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการตามความเหมาะสม⁵¹

ทั้งนี้ ในกรณีที่การอุทธรณ์มีลักษณะเป็นการที่ต้องวินิจฉัยหลักกฎหมายสำคัญ ซึ่งกระทบประโยชน์สาธารณะ และอาจมีผลเป็นการกลับแนวคำวินิจฉัยที่เคยมีมา ประธาน ก.พ.ค. อาจกำหนดให้มีการวินิจฉัยร่วมกับหลายองค์คณะได้⁵²

5) กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ในชั้นแรกเมื่อได้มีการตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์พร้อมทั้งจ่ายสำนวนแล้ว ประธานกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องเป็นผู้แจ้งคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ⁵³ ซึ่งผู้อุทธรณ์สามารถยื่นคัดค้านกรรมการฯ ได้หากมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนด

สำหรับในกรณีที่ ก.พ.ค. เป็นองค์คณะวินิจฉัย ประธาน ก.พ.ค. จะแต่งตั้งกรรมการ ก.พ.ค. เป็นกรรมการเจ้าของสำนวน แต่ถ้าหากองค์คณะวินิจฉัยเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ประธานองค์คณะฯ ต้องแต่งตั้งกรรมการฯ คนหนึ่งเป็นกรรมการเจ้าของสำนวนโดยมีมติกรผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นผู้ช่วยเหลือ ซึ่งกรรมการผู้รับผิดชอบสำนวนของทั้งสององค์คณะมีหน้าที่ในการ ตรวจสอบพิจารณาเนื้อหา กำหนดประเด็นพิพาท พร้อมทั้งวิเคราะห์จัดทำความเห็นในอุทธรณ์เสนอต่อองค์คณะวินิจฉัย

โดยในเบื้องต้นองค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องวินิจฉัยในข้ออุทธรณ์ว่าเป็นข้ออุทธรณ์ที่รับไว้พิจารณาได้หรือไม่ ก่อนที่จะดำเนินการพิจารณาตามกระบวนการต่อไป

6) การแสวงหาข้อเท็จจริง ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นว่ากระบวนการพิจารณาขององค์คณะวินิจฉัยใช้ระบบไต่สวน ที่ให้อำนาจคณะกรรมการฯ ในการแสวงหารวบรวมข้อเท็จจริงได้เองเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่คู่ความที่อาจมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน เช่น ผู้ได้บังคับบัญชา กับ ผู้บังคับบัญชา โดยที่มาของข้อเท็จจริงในกระบวนการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นก็จะไม่มีความซับซ้อนหรือยากแก่การค้นหารวบรวมเท่าใด ซึ่งส่วนใหญ่จะมีที่มาจากคำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์⁵⁴ คำคัดค้านการแก้อุทธรณ์⁵⁵ เป็นหลัก นอกจากนี้ในกรณีที่ต้องการข้อมูลอื่น ๆ มาเพิ่มเติมประกอบการพิจารณาวินิจฉัย คณะกรรมการฯ ก็จะใช้อำนาจไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง

⁵¹ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 36.

⁵² กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 38.

⁵³ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 37.

⁵⁴ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 51.

⁵⁵ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 55.

ได้ตามความเหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นจากพยานบุคคล พยานผู้เชี่ยวชาญ พยานเอกสาร โดยในการไต่สวนต้องมีการแจ้งให้คู่กรณีทราบ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านโต้แย้งได้⁵⁶

7) การสรุปสำนวนอุทธรณ์ เมื่อได้ข้อเท็จจริงที่เพียงพอแก่การพิจารณาทำความเห็นแล้ว กรรมการเจ้าของสำนวนต้องสรุปความเห็นเสนอต่อองค์คณะวินิจฉัยพิจารณา⁵⁷ โดยในบันทึกข้อสรุปความเห็นต้องประกอบไปด้วย ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของกรรมการเจ้าของสำนวน และต้องส่งให้คู่กรณีทราบก่อนนั่งพิจารณาครั้งแรกไม่น้อยกว่า 7 วัน⁵⁸

หลังจากที่องค์คณะวินิจฉัยได้พิจารณานั่งพิจารณาบันทึกสรุปความเห็นจากกรรมการเจ้าของสำนวนแล้ว เห็นว่ามีความเพียงพอแก่การพิจารณาทำความเห็นแล้ว ก็จะกำหนดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง โดยการกำหนดดังกล่าวจะส่งผลให้ไม่อาจยื่นคำร้องเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับเรื่องที่อุทธรณ์ได้อีก⁵⁹ ทั้งนี้กรรมการเจ้าของสำนวนยังต้องส่งบันทึกสรุปความเห็นให้กับนิติกรผู้แถลงเพื่อจัดทำคำแถลงต่อไป

8) การนั่งพิจารณาอุทธรณ์ ต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาอุทธรณ์อย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะวินิจฉัยประกอบการสรุปข้อเท็จจริงและประเด็นพิพาทของกรรมการเจ้าของสำนวน และเปิดโอกาสให้องค์คณะซักถามคู่กรณีหรือพยานได้ด้วยในชั้นนี้⁶⁰ โดยเปิดโอกาสให้คู่กรณีแสดงพยานหลักฐานหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายระหว่างกันได้⁶¹ เมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว นิติกรผู้แถลงจึงจักได้ทำการแถลงการณ์ต่อองค์คณะวินิจฉัยเป็นอันเสร็จสิ้นกระบวนการในชั้นนี้

9) การทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ องค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องประชุมพิจารณาวินิจฉัยภายหลังจากการแถลงการณ์ของนิติกรผู้แถลง โดยในสาระของคำวินิจฉัยต้องประกอบไปด้วย รายละเอียดของคู่กรณี คำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ ประเด็นที่ต้องวินิจฉัย เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยในแต่ละประเด็น สรุปผลคำวินิจฉัย และท้ายสุดลายมือชื่อองค์คณะวินิจฉัย

สำหรับผลการวินิจฉัยกรณีอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย⁶² หากได้ดำเนินการโดยชอบและระดับโทษเหมาะสมแล้ว ก็ให้วินิจฉัยยกอุทธรณ์ หากเป็นการดำเนินการโดยมิชอบก็ให้วินิจฉัย

⁵⁶ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, หมวด 7.

⁵⁷ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 66.

⁵⁸ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 67.

⁵⁹ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 69.

⁶⁰ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 79.

⁶¹ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 80.

⁶² กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 86.

ยกเลิกคำสั่งลงโทษนั้นเสีย และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการใหม่ หากดำเนินการโดยชอบแล้วแต่อัตราโทษมีความไม่เหมาะสม ก็ให้วินิจฉัยเพิ่มโทษหรือลดโทษแล้วแต่กรณี และในกรณีที่เห็นว่าผู้อุทธรณ์ไม่ได้กระทำความผิดวินัย ให้มีคำวินิจฉัยยกโทษ หรือหากเป็นกรณีที่เป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม ก็ให้มีคำวินิจฉัยให้แก้ไขเสียให้ถูกต้องเหมาะสม

ส่วนผลการวินิจฉัยคำสั่งให้ออกจากราชการ หากได้ดำเนินการโดยชอบและระดับโทษเหมาะสมแล้ว ก็ให้วินิจฉัยยกอุทธรณ์ หากเป็นการดำเนินการโดยมิชอบก็ให้วินิจฉัยยกเลิกคำสั่งลงโทษนั้นเสีย และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการใหม่ หากดำเนินการโดยชอบแล้วแต่ยังไม่เห็นเหตุให้ถึงขนาดต้องออกจากราชการ ก็ให้ยกเลิกคำสั่งและให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการต่อไป และในกรณีที่เห็นว่ากรณีเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม ก็ให้มีคำวินิจฉัยให้แก้ไขเสียให้ถูกต้องเหมาะสม

ในการประชุมเพื่อวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ.ค. กำหนด ทั้งนี้ หากกรรมการเจ้าของสำนวนมีความเห็นแย้งกับคำวินิจฉัยก็ให้ทำความเห็นแย้งไว้ในสำนวนได้⁶³ โดยกระบวนการพิจารณาเป็นระยะเวลาเร่งรัดที่กำหนดไว้ให้เสร็จภายใน 120 วัน แต่ถ้าไม่แล้วเสร็จสามารถขอขยายได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกิน 60 วัน⁶⁴

เมื่อองค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ให้เสนอ ก.พ.ค. วินิจฉัยต่อไป⁶⁵ ทั้งนี้ หาก ก.พ.ค. วินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยภายใน 30 วันนับแต่มีคำวินิจฉัย หากผู้บังคับบัญชาผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม ถือว่า จงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.ก็สามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้⁶⁶

3.3.2.4 กระบวนวิธีวินิจฉัยร้องทุกข์

การร้องทุกข์ ถือเป็นกลไกที่สำคัญอีกกลไกหนึ่งในการบริหารงานบุคคล เพราะเป็นกระบวนการในการปรับความเข้าใจ สร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้ได้บังคับบัญชาและผู้บังคับบัญชาที่มีความคับข้องใจ ให้หันมาพูดคุยปรึกษาหารือกัน โดยหลักการพื้นฐานในการดำเนินการร้องทุกข์ก็จะไปในลักษณะเดียวกันกับการอุทธรณ์ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่กระบวนการร้องทุกข์และพิจารณาเรื่องทุกข์ได้ถูกกำหนดไว้เป็นการเฉพาะใน กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และ การพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 สามารถกล่าวได้โดยสรุป ดังนี้

⁶³ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 89.

⁶⁴ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 91.

⁶⁵ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 47.

⁶⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 116.

1) ผู้มีสิทธิร้องทุกข์และเหตุแห่งการร้องทุกข์ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ผู้ที่มีสิทธิร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. ก็คือข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีปัญหาความคับข้องใจจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชา อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในการบริหารงานบุคคล หรือสั่งการในการปฏิบัติราชการต่าง ๆ เนื่องจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติของผู้บังคับบัญชานั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย การไม่มอบหมายงานให้ปฏิบัติ การประวิงเวลาหรือหน่วงเหนี่ยวอันเป็นเหตุให้เสียสิทธิ การปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามหรือขัดต่อระบบคุณธรรม⁶⁷

2) ผู้มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ผู้ที่มีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามที่ได้มีการกำหนดไว้ คือ ผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปของผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ และ ก.พ.ค. ในกรณีของผู้บังคับบัญชาที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง และนายกรัฐมนตรี⁶⁸

3) การยื่นคำร้องทุกข์และการตรวจคำร้องทุกข์ ในการร้องทุกข์ให้ผู้ร้องทุกข์ทำคำร้องทุกข์เป็นหนังสือยื่นต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์⁶⁹ โดยยื่นที่สำนักงาน ก.พ. หรือ ยื่นทางไปรษณีย์มายังสำนักงาน ก.พ.⁷⁰

เมื่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. ที่ได้รับมอบหมาย ได้รับคำร้องแล้วจะดำเนินการตรวจคำร้องว่าถูกต้องเป็นไปตามเงื่อนไขหรือไม่ หากเห็นว่ายังไม่ครบถ้วนก็ให้ดำเนินการให้คำแนะนำแก่ผู้ร้องทุกข์ดำเนินการและยื่นคำร้องมาอีกภายในระยะเวลาที่กำหนด หากเห็นว่าคำร้องมีความถูกต้องครบถ้วนหรือไม่เข้าเหตุแห่งการร้องทุกข์แล้ว ก็ให้เสนอต่อ ก.พ.ค. วินิจฉัยสั่งการต่อไป⁷¹

4) องค์คณะวินิจฉัยและการจ่ายสำนวนร้องทุกข์ องค์คณะในการวินิจฉัยอาจเป็น ก.พ.ค. หรือ กรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งหรือสามคน หรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ ก.พ.ค. แต่งตั้ง ซึ่งอาจแต่งตั้งได้หลายคณะ โดยในแต่ละคณะจะมี ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นประธานและมีกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกสองคนเป็นองค์คณะ โดยมีเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. อีกสองคนเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการตามความเหมาะสม⁷²

⁶⁷ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2552, ข้อ 7.

⁶⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 123.

⁶⁹ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, ข้อ 8.

⁷⁰ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, ข้อ 31.

⁷¹ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, ข้อ 33.

⁷² กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, ข้อ 34.

สำหรับการจ่ายสำนวน หากประธาน ก.พ.ค. เห็นว่าเรื่องดังกล่าวมีปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ หรืออาจมีผลกระทบ หรือจะเป็นการวางบรรทัดฐานต่อการปฏิบัติราชการ จะดำเนินการพิจารณาเอง โดยจะแต่งตั้ง ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นเจ้าของสำนวน และมีมติกรผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นผู้ช่วยดำเนินการ ส่วนในกรณีเรื่องร้องทุกข์ที่ไม่เข้าลักษณะข้างต้น ก็จะมอบหมายให้องค์คณะวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นผู้ดำเนินการ โดยแต่งตั้ง ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นประธานและมีกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกสองคน เป็นองค์คณะ โดยแยกตามความเหมาะสมและเชี่ยวชาญขององค์คณะ⁷³ โดยมีมติกรผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นผู้ช่วย⁷⁴

5) การแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และการคัดค้านกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เมื่อได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ และจ่ายสำนวนแล้ว ประธานกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ให้ผู้ร้องทุกข์ทราบเพื่อให้ผู้ร้องทุกข์สามารถใช้สิทธิคัดค้านกรรมการ โดยกำหนดได้กำหนดเหตุคัดค้านไว้ ดังนี้⁷⁵

- (1) เป็นผู้บังคับบัญชาที่เป็นต้นเหตุแห่งการคับข้องใจ หรือเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาคนดังกล่าว
- (2) มีส่วนได้เสียในเรื่องร้องทุกข์
- (3) มีเหตุโกรธเคืองกับผู้ร้องทุกข์
- (4) มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติหรือทางสมรสกับบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องทุกข์

ในการคัดค้านต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรยื่นต่อประธาน ก.พ.ค. ภายใน 7 วัน นับแต่รับทราบหรือถือว่ารับทราบคำสั่ง จากนั้นประธาน ก.พ.ค. ก็จะดำเนินการกระบวนการวินิจฉัยคำคัดค้าน หากเห็นว่าไม่มีเหตุตามคำคัดค้านก็จะให้กรรมการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หากมีเหตุตามที่คัดค้านก็จะแจ้งให้กรรมการคนดังกล่าวทราบและถอนตัวจากการปฏิบัติหน้าที่⁷⁶

(5) การพิจารณาคำร้องทุกข์เบื้องต้น เมื่อกรรมการเจ้าของสำนวนได้รับคำร้องทุกข์จาก ประธาน ก.พ.ค. แล้ว ต้องดำเนินการตรวจสอบพิจารณาว่าคำร้องทุกข์นั้น สามารถที่จะรับไว้พิจารณาหรือต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมให้สมบูรณ์หรือไม่ประการใด หากคำร้องทุกข์มีความ

⁷³ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, ข้อ 38.

⁷⁴ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, ข้อ 40.

⁷⁵ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, ข้อ 58.

⁷⁶ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, ข้อ 60.

สมบูรณ์หรือ ได้แก้ไขเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนดเป็นที่เรียบร้อยแล้ว กรรมการเจ้าของสำนวนก็จะทำความเห็นเสนอองค์คณะวินิจฉัยเพื่อพิจารณาต่อไป⁷⁷

ในกรณีที่กรรมการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำร้องทุกข์ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ ก็ให้เสนอความเห็นต่อองค์คณะวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งองค์คณะวินิจฉัยอาจเห็นเป็นอื่นก็ได้ โดยให้รายงาน ก.พ.ค. ทราบอีกชั้นหนึ่งด้วยเมื่อได้ดำเนินการประการใด ๆ

(6) การแสวงหาข้อเท็จจริงในกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ การแสวงหาข้อเท็จจริงในกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นั้นก็เช่นเดียวกับกรณีของการพิจารณาอุทธรณ์ โดยข้อเท็จจริงส่วนใหญ่ที่ได้ก็จะมีที่มาจากการเสนอมาของคู่กรณี โดยในกระบวนการพิจารณาร้องทุกข์ก็เช่นกัน ที่มาของข้อเท็จจริงหลัก ๆ ก็จะได้แก่ คำร้องทุกข์⁷⁸ คำแก้คำร้องทุกข์⁷⁹ ซึ่งหากองค์คณะวินิจฉัยเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้มายังคงไม่เพียงพอแก่การพิจารณาก็อาจสั่งให้คู่กรณีจัดทำคำชี้แจงหรือส่งพยานหลักฐานมาเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมได้

นอกจากนี้องค์คณะวินิจฉัยยังมีอำนาจในการดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐาน หรือข้อเท็จจริงได้เองตามรูปแบบของกระบวนการพิจารณาในระบบไต่สวน⁸⁰

(7) การสรุปสำนวน เมื่อกรรมการเจ้าของสำนวนเห็นว่าในเรื่องร้องทุกข์ มีข้อเท็จจริงที่เพียงพอแก่การพิจารณาวินิจฉัยแล้ว ก็จะดำเนินการสรุปสำนวนพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานเสนอให้องค์คณะวินิจฉัยพิจารณาต่อไป โดยในบันทึกสรุปต้องประกอบไปด้วย ชื่อคู่กรณี สรุปคำร้องทุกข์ สรุปคำแก้คำร้องทุกข์ สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการแสวงหาเพิ่มเติม ประเด็นวินิจฉัย ความเห็นเกี่ยวกับประเด็นที่ต้องวินิจฉัยและคำขอของผู้ร้องทุกข์⁸¹

(8) การประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ เมื่อองค์คณะฯ ได้รับสรุปสำนวนจากกรรมการเจ้าของสำนวนแล้ว ต้องจัดให้มีการประชุมพิจารณาอย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อให้คู่กรณีได้มีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะ โดยต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบพร้อมส่งเอกสารสรุปคำร้องทุกข์ คำแก้คำร้องทุกข์ และพยานหลักฐานที่แสวงหามาได้เพิ่มเติม ก่อนล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน

⁷⁷ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, ข้อ 41.

⁷⁸ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2552, ข้อ 44.

⁷⁹ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, ข้อ 46.

⁸⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 117.

⁸¹ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2552, ข้อ 49.

ซึ่งการที่คู่กรณีไม่มาแสดงต่อหน้าองค์คณะก็หาเป็นเหตุให้กระบวนการพิจารณานั้นเสียไป องค์คณะสามารถพิจารณาลับหลังคู่กรณีได้ คดีให้จัดแจ้งเหตุดังกล่าวไว้เป็นหลักฐานด้วย⁸²

(9) การทำคำวินิจฉัยร้องทุกข์ เมื่อองค์คณะฯ ได้มีการประชุมวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว ต้องมีการจัดทำคำวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยต้องระบุชื่อคู่กรณี สรุปคำร้องทุกข์ สรุปคำขอ สรุปคำแก้ คำร้องทุกข์ ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยพร้อมความเห็น และข้อสั่งการให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตาม โดยอาจมีคำวินิจฉัยให้ ยกคำร้อง ยกเลิกหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ร้องทุกข์ ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามระเบียบที่ ก.พ.ค. กำหนด พร้อมทั้งลงลายมือชื่อองค์คณะวินิจฉัย⁸³

เมื่อได้มีการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เป็นที่เรียบร้อยแล้ว ให้แจ้งต่อ ก.พ.ค. ทราบ เพื่อมีข้อเสนอแนะหรือปรับปรุงคำวินิจฉัย และให้องค์คณะดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามความเห็น ก.พ.ค. ก่อนแจ้งให้คู่กรณีทราบเป็นลายลักษณ์อักษรต่อไป⁸⁴ หากคู่กรณีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัย ก็ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ต่อไป⁸⁵

ทั้งนี้ กระบวนการพิจารณาเป็นระยะเวลาเร่งรัดที่กำหนดไว้ให้เสร็จภายใน 90 วัน แต่ถ้าไม่แล้วเสร็จสามารถขอขยายได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกิน 30 วัน หากยังไม่แล้วเสร็จอีก ให้ประธาน ก.พ.ค. เป็นผู้พิจารณากำหนดมาตรการในการพิจารณาดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว⁸⁶

การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในลักษณะดังกล่าว นำมาซึ่งปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับความครอบคลุมของอำนาจหน้าที่ในอันที่จะพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

กรณีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมในชั้นต่อจากการพิจารณาของคณะกรรมการจริยธรรมของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่งานดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องเนื่องกับการคุ้มครอง และ ให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งควรจะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม แต่ในกรณีดังกล่าวประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ว่า ให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ที่ดูแลเฉพาะงานบุคคลภาครัฐเท่านั้นเป็นองค์กรผู้วินิจฉัย

⁸² กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, ข้อ 57.

⁸³ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, ข้อ 16 และ ข้อ 54.

⁸⁴ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, ข้อ 56.

⁸⁵ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, ข้อ 56.

⁸⁶ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2551, แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2552 ข้อ 55.

ปัญหา ทั้งที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่เฉพาะทางอยู่แล้ว นอกจากนี้ยังเป็นผู้ออกกฎควบคุมกำกับการบังคับใช้กฎ และยังมีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทอันเกิดจากการบังคับใช้กฎอีกด้วย จึงเป็นลักษณะขององค์กรกึ่ง ตุลาการที่ผูกขาดการใช้อำนาจไว้ยังองค์กรเดียว ย่อมเป็นการไม่สอดคล้องกับแนวคิดในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ต้องการให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการงานบุคคลภาครัฐเพียงประการเดียว รวมทั้งในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนยังอาจไม่ได้วินิจฉัยเป็นอื่นหรือไม่ทำความเข้าใจต่อเรื่องที่ขึ้นมาภายใน 60 วันนับแต่ได้รับเรื่อง และให้ถือว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด ยังไม่ปฏิบัติตามหลักการควบคุมตรวจสอบและทบทวนภายในฝ่ายปกครองที่ต้องมีการให้เหตุผลประกอบคำพิจารณาเสมอ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือจะได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองให้ได้รับการเยียวยาในเบื้องต้นก่อน และย่อมเป็นการล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันควรซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องกับการคุ้มครองความเป็นธรรมตามระบบคุณธรรมและหลักธรรมาภิบาลในการดำเนินการกิจการภาครัฐ ทั้งยังก่อให้เกิดความล่าช้าแก่ผู้เสียหายจากการถูกบังคับใช้ประมวลจริยธรรมหากมีความต้องการดำเนินการในขั้นตอนอื่น ๆ ตามกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเยียวยาความเสียหายต่อไปอีกด้วย

สำหรับกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นกับ นาย บ.ข้าราชการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ร้องเรียนต่อเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่า การประเมินผลการปฏิบัติราชการและการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในรอบการประเมินที่ 1 ตุลาคม 2555 – 31 มีนาคม 2556 เป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเมิดประมวลจริยธรรมข้าราชการ พลเรือนฐานไม่เคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากปฏิบัติ ไม่เป็นไปตามขั้นตอนตามที่หลักเกณฑ์ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการและการพิจารณาเลื่อน ขั้นเงินเดือนทั้งที่เป็นมาตรฐานกลาง ซึ่งคณะกรรมการจริยธรรมของสำนักงาน ป.ป.ง. ได้พิจารณากรณีปัญหาดังกล่าวในแง่ที่ว่าละเมิดประมวลจริยธรรมหรือไม่ แล้วมีความเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และเจตนารมณ์ของการประเมินผลการปฏิบัติราชการและการเลื่อนขั้นเงินเดือนโดยมิได้พิจารณาวินิจฉัยในประเด็นเรื่องการดำเนินการข้ามขั้นตอนการแต่อย่างใด และส่ง คำวินิจฉัย ให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนวินิจฉัยอีกชั้นตามที่ประมวลจริยธรรมกำหนด คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนก็มีได้มีคำวินิจฉัยออกมาเป็นอื่นภายในเวลา 60 วันนับแต่ที่ได้รับเรื่องส่งเรื่องไป กรณีดังกล่าวจึงถือเป็นที่สุด และ นาย บ. ได้นำเหตุดังกล่าวไปร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งต่อมาคณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรมก็ได้มีมติชี้ว่า

การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปโดยมิชอบและมีคำสั่งให้ยกเลิกการประเมินผลการปฏิบัติราชการ และเลื่อนขั้นเลื่อนชั้นเงินเดือนในรอบดังกล่าว ซึ่งเป็นการล่าช้ากว่าที่ควรจะเป็น

กรณีปัญหาคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการสั่งให้หน่วยงานของรัฐให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อเป็นหลักประกันให้กับผู้ให้ข้อมูลมีความมั่นใจว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้งหรือข่มขู่คุกคามพร้อมทั้งได้รับการเยียวยาหากได้รับความเสียหาย ซึ่งเกิดกรณีปัญหาที่หัวหน้าฝ่ายฝึกอบรมของเรือนจำแห่งหนึ่งในกรุงเทพมหานครถูกดำเนินการทางวินัยและมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ในความผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยเรียกรับเงินค่าตอบแทนจากเอกชนคู่สัญญาในกรณีรับจ้างแรงงานผู้ต้องขังทำไฟแช็ค ทำการข่มขู่กรรมการสอบสวนและพยานที่ได้มาให้การต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตครอบครัวและมีการทำลายทรัพย์สิน (รถยนต์) ของพยาน

สำหรับกรณีข้างต้นที่น่าเสนอมาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ทั้งในทางระหว่างประเทศ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสหราชอาณาจักร รวมทั้งในส่วนของประเทศไทยที่มีกรณีปัญหาเกิดขึ้น ก่อให้เกิดแรงกดดันแก่การศึกษาวิเคราะห์ในทางหลักวิชาที่จะส่งผลในทางปฏิบัติที่จกนำไปสู่ การแก้ไขปัญหอย่างแท้จริงได้ต่อไปดังนี้

1) ประเด็นเรื่องสถานะองค์กรคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาคำหนดให้เป็นองค์กรกึ่งตุลาการอันเป็นอิสระภายในฝ่ายบริหาร โดยมีหน่วยงานธุรการบุคลากร และงบประมาณ และเพื่อเป็นการประกันความเป็นอิสระและเป็นกลางให้กับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอย่างแท้จริง จึงได้มีการกำหนดให้สามารถขอจัดสรรงบประมาณได้เองจากรัฐสภาในกรณีที่ฝ่ายบริหารตัดงบประมาณในการดำเนินการ เพราะเหตุที่การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีความเป็นไปได้ที่จะต้องมีการกระทบกระทั่งกับฝ่ายบริหารอยู่บ่อยครั้ง

แต่เมื่อพิจารณาในอีกมุมมองก็จกเห็นได้ว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแท้จริงแล้วเป็นการจัดองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งเป็นองค์กรภายในฝ่ายปกครองที่ประกอบไปด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องนั้น ๆ โดยมีการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย และมีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาไว้โดยเฉพาะเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทซึ่งกระบวนการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองเอง ที่ไม่เป็นแบบพิธีเกินควร สะดวก รวดเร็ว ง่ายต่อการเข้าถึงของประชาชน และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการไม่มาก ซึ่งโดยสภาพแล้วสถานะขององค์กรจึงไม่ได้หลักประกันอะไรที่ยืนยันความเป็นอิสระได้

ชัดเจนมากนักเพราะในเมื่อยังคงความเป็นองค์ในฝ่ายบริหารอยู่ ซึ่งแนวความคิดในเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรเพื่อประกันความเป็นธรรมนั้น ปัจจุบันสามารถพบได้ในองค์กรตุลาการที่โดยเนื้อแท้แห่งอำนาจของการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทต่าง ๆ ถือเป็นอำนาจอธิปไตยประการหนึ่งที่มีหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานในการประกันความเป็นอิสระในการใช้อำนาจโดยที่ไม่มีฝ่ายใด ๆ เข้ามาแทรกแซงการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ ดังเช่นที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายบริหารที่ประสบปัญหาดังกล่าวอยู่เนื่อง ๆ ทั้งนี้การมีหลักประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการก็เป็นไปเพื่อประสาทความยุติธรรมให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

สำหรับรูปแบบสถานะขององค์กรในรูปแบบนี้ถือเป็นต้นแบบของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศไทย ซึ่งก็ได้กำหนดไว้ให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีสถานะเป็นองค์กรอิสระในฝ่ายบริหารเฉกเช่นเดียวกัน แต่ยังคงไม่เหมือนเสียทั้งหมดเพราะหน่วยงานธุรการก็ยังคงใช้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่สังกัด ฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนการได้รับการจัดสรรงบประมาณก็จะมาในรูปของงบประมาณรวมของสำนักงานข้าราชการพลเรือนด้วยเช่นกัน

2) ประเด็นเรื่องการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระดับภาคนั้น ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้กำหนดไว้ให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนอกจากจะมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ ณ กรุงวอชิงตัน ดีซี และมีสำนักงานภาคต่าง ๆ โดยสำนักงานภาคประกอบไปด้วย Atlanta Region Office, Chicago Region Office, Washington DC Region Office, Dallas Region Office, Philadelphia Region Office, Denver Region Office, New York Region Office, San Francisco Region Office ซึ่งในสำนักงานภูมิภาคจะมีคณะกรรมการฯ และเจ้าหน้าที่ในส่วนธุรการประจำอยู่เช่นเดียวกับสำนักงานในส่วนกลาง โดยบุคลากรในส่วนธุรการทั้งหมดของสำนักงานจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อำนวยการสำนักงานในส่วนกลาง ณ กรุงวอชิงตัน ดีซี ซึ่งขึ้นตรงต่อประธานกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอีกชั้นหนึ่งในฐานะผู้บริหารสูงสุดของสำนักงาน เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง รวมทั้งเจตนารมณ์ของการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ปัจจุบันมุ่งเน้นการกระจายอำนาจการตัดสินใจออกไปยังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเพื่อลดภาระของราชการบริหารส่วนกลาง และตอบสนองความต้องการของข้าราชการได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว คุ่มค่าและมีประสิทธิภาพ ตามหลักความเสมอภาคหลักธรรมาภิบาลในเรื่องการมีส่วนร่วมและเท่าเทียมกันในการได้รับการประสาทความยุติธรรมจากรัฐ รวมทั้งหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้มีความสะดวก รวดเร็ว ใกล้ชิด และทั่วถึงยิ่งขึ้น

แต่เมื่อพิจารณาในอีกแง่มุมหนึ่งจะพบว่าการจัดตั้งหน่วยงานในส่วนภูมิภาคนั้น จะเป็นการสร้างขั้นตอนในการดำเนินการให้มากขึ้น เนื่องจากคณะกรรมการหรืออนุกรรมการในระดับภาคจะไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการวินิจฉัยสั่งการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยที่ตนได้วินิจฉัยแล้วเสร็จแต่จะต้องส่งคำวินิจฉัยนั้นกลับมาเพื่อให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตรวจสอบทบทวนให้ความเห็นชอบอีกชั้นหนึ่งก่อนที่จะสามารถสั่งการตามคำวินิจฉัยได้ และนอกจากนี้การจัดตั้งองค์กรในส่วนภูมิภาคที่มีความห่างไกลกันในพื้นที่และความแตกต่างทางภูมิศาสตร์ ซึ่งด้วยปัจจัยสภาพของสังคมไทยนั้น ในแต่ละท้องถิ่นมักจะมิผู้มีอิทธิพลประจำท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นสถานะเป็นนักการเมือง พ่อค้า คหบดี ต่าง ๆ ซึ่งมักจะดำเนินกิจการสัมพันธ์กับส่วนราชการและจะเป็นไปด้วยความมิชอบด้วยกฎหมายเสีย ส่วนใหญ่ ซึ่งเมื่อมีการตรวจสอบพบการกระทำผิดหรือกลั่นแกล้งข้าราชการผู้ที่ไม่ให้ความร่วมมือเกี่ยวกับการกระทำอันมิชอบดังกล่าว ผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ต่าง ๆ เหล่านี้ก็ยากที่จะปฏิเสธไม่เข้าร่วมกระทำการซึ่งเป็นไปเพื่อกลบเกลื่อนหรือลบล้างการกระทำอันมิชอบที่เกิดขึ้น และบ่อยครั้งที่มีการเข้าข่มขู่ คุกคาม หรือแทรกแซงหรือครอบงำองค์กรตรวจสอบของส่วนภูมิภาคนั้น ๆ ที่ตนมีอิทธิพลอยู่ และบางกรณีที่เป็นการกระทำความผิดสำคัญและโยงใยเป็นเครือข่ายถึงระดับชาติหรือนานาชาติองค์กรตรวจสอบในส่วนกลางเองก็มีบ่อยครั้งที่ถูกรอบงำจากผู้มีอิทธิพลโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักการเมือง

สำหรับในปัจจุบันคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของไทย มีหน่วยธุรการที่รับผิดชอบดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ยังคงยึดโยงอยู่กับฝ่ายบริหาร คือ สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม ที่บุคลากรและสถานะของหน่วยงานยังคงเป็นส่วนงานหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนซึ่งอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีสถานที่ตั้งสำนักงานอยู่ที่ส่วนกลางเพียงแห่งเดียว ณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพียงคณะเดียว แม้จะมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์แต่ก็ยังจะมีจำนวนจำกัดเพียงแค่ 7 องค์คณะ ซึ่งต้องรับดำเนินการตามขอบอำนาจหน้าที่จากทั่วประเทศ

3) ประเด็นเรื่องการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพิ่มเติม ในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของหน่วยงานทางปกครองต่าง ๆ ซึ่งในกฎหมายของต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศสหราชอาณาจักรต่างมีการกำหนดไว้เหมือนกันให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาอันเกิดจากการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม หรือกรณีมีการร้องเรียนว่ามีการกระทำที่ละเมิดประมวลจริยธรรมโดยเฉพาะ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดกรณีการผู้ขาดการใช้อำนาจตามประมวลจริยธรรมที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจะเป็นทั้งผู้ร่าง

ผู้บังคับใช้ และผู้วินิจฉัยกรณีปัญหา อันจักไม่เป็นการสอดคล้องกับหลักทฤษฎีและแนวความคิดในเรื่อง นิติรัฐ นิติธรรม การแบ่งแยกอำนาจ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง รวมทั้งเป็นการไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วม โปร่งใสตรวจสอบได้ตามหลักธรรมาภิบาลอีกด้วย ซึ่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลอยู่ด้วยแล้ว มีการจัดองค์กรและบุคคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและเอื้อในการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ อยู่แล้วย่อมมีความเป็นมืออาชีพมากกว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในลักษณะอำนาจการเช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้น ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการตามประมวลจริยธรรม ตั้งแต่ขั้นตอนการยกร่าง การกำหนดการบังคับใช้ รวมถึงการดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทจากการบังคับใช้ที่ส่งมาจากคณะกรรมการจริยธรรมของหน่วยงาน ทั้งนี้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนยังอาจมิได้วินิจฉัยข้อพิพาทที่ส่งมาดังกล่าวเป็นอย่างอื่นนอกเหนือจากที่คณะกรรมการจริยธรรมของหน่วยงานได้วินิจฉัยมา ซึ่งเมื่อพ้นระยะเวลา 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องไว้แล้วก็ให้ถือว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุดไปโดยปริยาย ซึ่งส่งผลทำให้เกิดกรณีปัญหาขึ้นในการวินิจฉัยทบทวนปัญหาตามหลักการตรวจสอบทบทวนการใช้อำนาจทางปกครองของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในการวินิจฉัยกรณีปัญหา ทำให้สิทธิของข้าราชการพลเรือนอาจถูกละเลยและไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิที่พึงมีพึงได้อย่างที่ควรจะเป็นซึ่งในกรณีนี้ก็เกิดปัญหาขึ้นในทางปฏิบัติดังกรณีตัวอย่างที่ได้ยกอธิบายมาแล้ว ดังนั้น หากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทจากการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมจึงไม่เป็นการสอดคล้องกับหลักทฤษฎีและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบและขอให้มีการทบทวนตรวจสอบเป็นอย่างยิ่ง

4) ประเด็นเรื่องกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพิ่มเติมในการพิจารณาให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม อำนาจประการนี้มีที่มาจากแนวคิดการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐในการดำเนินการเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะไม่ว่าการให้ข้อมูลนั้นจะเป็นการให้ข้อมูลในลักษณะที่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในกระบวนการพิจารณาต่าง การให้ข้อมูลในลักษณะของการร้องเรียนร้องทุกข์ หรือแม้ในกรณีของการเปิดเผยข้อมูลในลักษณะที่เป็นการปกป้องสาธารณะทั่ว ๆ ไป คอยไม่ได้มีกฎหมายกำหนดหน้าที่เอาไว้

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกาก็ได้นำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการและบุคคลทั่วไปที่ได้ให้ข้อมูล

ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตามหมายเรียกเพื่อประกอบการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งในกรณีนี้ถือเป็นการให้ข้อมูลในลักษณะที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ตามคำสั่งของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกาจึงได้กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจในการสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลหรือพยานที่ถูกข่มขู่คุกคามจากเหตุที่ได้ให้การต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม อันเป็นการสร้างความมั่นใจและเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ให้ข้อมูลให้เกิดความกล้าที่จะให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม อันจักทำให้การดำเนินการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สำหรับในส่วนของประเทศไทยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนประกอบกับระเบียบคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมว่าด้วยการวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์นั้น ก็ได้กำหนดหน้าที่ให้ทั้งผู้ร้องทุกข์ ผู้อุทธรณ์ รวมทั้งพยาน ต้องให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้กำหนด และนอกจากนี้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมยังอาจมีอำนาจไต่สวนโดยแสวงหารวบรวมพยานหลักฐานจากบุคคลอื่น ๆ ได้เอง นอกเหนือจากที่คู่กรณีหรือพยานได้เสนอมาให้ เพื่อให้เพียงพอแก่การพิจารณาทำความเข้าใจ แต่ก็มิได้ปรากฏว่ามีบทกฎหมายหรือระเบียบใด ๆ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ที่จะให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการหรือบุคคลผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจและเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ให้ข้อมูลตามหลักการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐ ให้เกิดความกล้าที่จะให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม อันจักทำให้การดำเนินการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังเช่นกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ พลเรือนของประเทศสหรัฐอเมริกาแต่อย่างใด ดังนั้นการที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่มีอำนาจในการสั่งให้หน่วยงานให้ความคุ้มครอง จึงไม่เป็นการสอดคล้องกับหลักทฤษฎีและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ให้ข้อมูลเป็นอย่างยิ่ง

สำหรับกรณีข้างต้นทั้ง 4 ประเด็นนี้เสนอให้เห็นถึงแนวทางตามหลักวิชาการที่เป็นสากลสากลทั้งในส่วนที่เป็นด้านประสิทธิภาพที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ และส่วนที่เป็นแนวทางในด้านผลกระทบจากการบกพร่องของข้อกฎหมายที่ไม่สมบูรณ์ในส่วนของประเทศไทย เพื่อเป็นจุดเชื่อมโยงในการนำไปสู่การวิเคราะห์สภาพปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขในส่วนของบริษัท 4 ต่อไป

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหากฎหมายและแนวทางแก้ไขปัญหากฎหมาย ในการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรมตามกฎหมายไทย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายฉบับสำคัญในการบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นอย่างมาก โดยจะมีผลบังคับใช้ร่วมกับส่วนราชการที่มีได้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของตนเอง มีสำนักงานข้าราชการพลเรือนเป็นองค์กรกลางในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งข้าราชการที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้ประกอบด้วย “ข้าราชการพลเรือนสามัญ” ส่วน “ข้าราชการพลเรือนในพระองค์” แม้จะถูกกำหนดอยู่ในกฎหมายฉบับนี้ด้วยก็ตาม แต่กระบวนการบริหารงานบุคคลก็ได้ถูกกำหนดไว้ต่างหาก โดยให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนยังถือเป็นต้นแบบในการยกร่างกฎหมายเพื่อวางระบบให้กับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น ๆ อีกด้วย เนื่องจากข้าราชการพลเรือนและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนถือกำเนิดและมีพัฒนาการผ่านยุคสมัยมาอย่างยาวนาน นับแต่ที่ได้มีการแยกประเภทข้าราชการพลเรือนออกจากข้าราชการกลาโหมและมีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก เมื่อปี 2471 และจากนั้นต่อมาก็ได้เริ่มมีการจำแนกข้าราชการพลเรือนออกเป็นประเภทต่าง เช่น ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการครู และข้าราชการอื่น ๆ เรื่อยมา โดยการยกร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการต่าง ๆ เหล่านี้ก็ด้วยอาศัยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นต้นแบบแทบทั้งสิ้น

ตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้มีการประกาศใช้มาแล้วรวม 10 ฉบับ โดยได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้ทันต่อยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงเสมอมา เช่น การแบ่งประเภทข้าราชการพลเรือนออกเป็นประเภทต่าง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบจำแนกประเภทตำแหน่ง และการปรับปรุงระบบวินัย ฯลฯ กระทั่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับปัจจุบันก็ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลักการในกฎหมายไปจากกฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือนฉบับเดิมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในประเด็นสำคัญ คือการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (กพค.) ขึ้นเพื่อเป็นองค์กรเฉพาะ

รับผิดชอบดำเนินการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการในด้านการให้คำแนะนำ เสนอแนะเพื่อปรับปรุงนโยบายด้านการบริหารงานบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ การพิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม การออก กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งเดิมที่สำนักงานข้าราชการพลเรือนจากเดิมที่เป็นผู้ดำเนินการพิทักษ์ระบบคุณธรรม อันเป็นการผูกขาดการใช้อำนาจอยู่ที่องค์กรเพียงองค์กรเดียว ประกอบกับในทางปฏิบัติยังไม่สามารถ ดำเนินการได้เต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง ยังคงต้องอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นอำนาจบริหารของฝ่ายการเมืองในการกำหนดนโยบายและสั่งการ

ในปัจจุบันแม้ว่าได้มีการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยเฉพาะในด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยกำหนดให้มีองค์กรเฉพาะ โดยมีสถานะเป็นองค์กรอิสระในฝ่ายบริหาร มารับผิดชอบดำเนินการในส่วนดังกล่าวตามที่ได้ยกรับมาในข้างต้นแล้ว แต่ผู้เขียน เห็นว่าการดำเนินการปรับปรุงในลักษณะดังกล่าวยังคงมีข้อบกพร่องอันเป็นปัญหาและส่งผลกระทบต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม จึงได้ ทำการศึกษาถึงแนวความคิด ทฤษฎี หลักการเกี่ยวกับการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตลอดจนข้อเสนอแนะในทางระหว่างประเทศอันเป็น มาตรฐานสากลและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์กรและกำหนดอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในต่างประเทศ อันประกอบไปด้วย ข้อเสนอแนะระหว่างประเทศ เรื่อง “Governance for Sustainable Human Development” ขององค์กรพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) กฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 ของประเทศสหรัฐอเมริกา กฎหมาย The Public Service Act 1999 ประเทศออสเตรเลีย และกฎหมาย Constitutional Reform and Governance Act 2010 ของประเทศ สหราชอาณาจักร โดยได้นำแนวความคิด หลักทฤษฎี ข้อเสนอแนะระหว่าง ประเทศอันเป็นมาตรฐานสากลและข้อกฎหมายของต่างประเทศ มาใช้ในการวิเคราะห์สภาพปัญหา ทางกฎหมายที่เกิดขึ้นกับการจัดองค์กรและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรมตามไทยตลอดจนเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาให้เป็นที่ยุติตามลำดับต่อไปนี้

4.1 วิเคราะห์ปัญหากรณีการจัดตั้งหน่วยงานธุรการขึ้นเป็นการเฉพาะและแนวทางแก้ไขปัญหา

4.1.1 วิเคราะห์ปัญหากรณีการจัดตั้งหน่วยงานธุรการขึ้นเป็นการเฉพาะ

ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายรวม 2 คณะ คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนทำหน้าที่เป็นผู้จัดการฝ่ายบุคคลภาครัฐ ส่วนคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการพลเรือน โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมประกอบไปด้วยกรรมการจำนวน 7 คน มาจากการคัดเลือกของคณะกรรมการคัดเลือกอันประกอบไปด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน และกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการคัดเลือกโดยกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นกรรมการ และมีเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการคัดเลือก โดยที่เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนยังเป็นเลขานุการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอีกด้วย นอกจากนี้ในส่วนของหน่วยธุรการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมยังได้กำหนดให้สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม ยังเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน รวมทั้งแต่งตั้งนิติกรผู้รับผิดชอบสำนวนและนิติกร ผู้แถลงจากข้าราชการในสังกัดดังกล่าว เป็นผู้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมทั้งหมด

การที่กฎหมายกำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและผู้ทรงคุณวุฒิในสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสรรหากรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและกำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในฐานะเลขานุการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ประกอบกับได้มีการจัดตั้งสำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม ขึ้นสังกัดในสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนขึ้นเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมซึ่งยังอยู่ภายในสังกัดของฝ่ายบริหารและการบังคับบัญชาของเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ทั้งในการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ในการวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ก็ยังคงต้องใช้ข้าราชการของสำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรมซึ่งยังคงอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหารโดยเลขาธิการ กพ. เห็นได้ว่ายังมีความเชื่อมโยงกันอยู่ในเชิงอำนาจระหว่างองค์กรทั้งสององค์กร ในขณะที่อีกองค์กร คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ยังมีความเชื่อมโยงกับฝ่ายการเมืองอย่างชัดเจนเนื่องจากมีหัวหน้าฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี) เป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนทำหน้าที่บังคับบัญชาและกำกับดูแลการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนโดยตรง การจัดระเบียบองค์กร

ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมดังกล่าวจึงเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักแนวคิดทฤษฎีและเจตนารมณ์ของกฎหมายในการจัดระเบียบราชการบริหารและการบริหารงานบุคคลภาครัฐแนวใหม่ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจการตัดสินใจ แบ่งแยกการใช้อำนาจมิให้ผู้ขาดอยู่เพียงองค์กรใดองค์กรหนึ่งและต้องการลดทอนอิทธิพลของฝ่ายการเมืองที่คอยแทรกแซงการดำเนินการจัดระเบียบราชการบริหารและการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น โดยใช้ระบบอุปถัมภ์โดยการเล่นพรรคเล่นพวกการยึดถืออำนาจมากกว่าตัวบทกฎหมายตามแนวคิดอำนาจนิยม การให้ความช่วยเหลือโดยถือบุญคุณตามแนวคิดเรื่องศักดิ์นาและการยึดถือตัวบุคคลตามแนวความคิดเรื่องบารมี ดังเช่นที่ผ่านมา ดังกรณีศึกษาในเรื่องคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ในกรณีของนายถวิล เปลี่ยนศรี อดีตเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ที่ได้ยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ โดยกรณีนี้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะ ที่ 2 พิจารณาแล้วมีมติเสียงข้างมากว่าคำร้องทุกข์ของนายถวิลฯ ผู้ฟ้องฟ้องขึ้น และมีคำวินิจฉัยให้ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ยกเลิกคำสั่งโยกย้ายดังกล่าวและคืนตำแหน่งให้นายถวิลฯ และในรายชื่อ พล.ต.อ.วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ซึ่งถูกโยกย้ายมาดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติแทนนั้น เป็นหน้าที่ของผู้มีบังคับบัญชาที่จะเชี่ยวชาญจัดหาตำแหน่ง ให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเหมาะสมต่อไป ส่วนกรรมการเสียงข้างน้อยเห็นว่าคำร้องทุกข์ของนายถวิลฯ ฟังไม่ขึ้นและให้ยกคำร้อง

ต่อมาในวันที่ 4 เมษายน 2555 จึงได้มีการนำกรณีการร้องทุกข์ของนายถวิลฯ เข้าสู่ที่ประชุม คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมชุดใหญ่ ปรากฏว่าที่ประชุมมีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายแรกเห็นว่าควรยกคำร้อง และฝ่ายที่สองเห็นตามมติของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะที่ 2 ซึ่งเห็นว่าการโยกย้ายนายถวิลฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีคะแนนเสียงเท่ากัน 3 ต่อ 3 เสียง ประธานที่ประชุมจึงออกเสียงเพิ่มอีก 1 เสียงเพื่อชี้ขาด ซึ่งประธานเห็นว่าการโยกย้ายนายถวิลฯ กระทำทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ก.พ.ค. จึงมีมติเสียงข้างมาก 4 ต่อ 3 เสียง ให้ “ยกคำร้อง” ด้วยเหตุผลที่ว่า

คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 152/2554 ลงวันที่ 7 กันยายน 2554 ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่บัญญัติไว้ในมาตรา 47 วรรคหนึ่ง (1) มาตรา 63 วรรคหนึ่ง มาตรา 132 และมาตรา 137 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว4 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2552 และแม้ขั้นตอนการโอนผู้ฟ้องคดีจะใช้เวลาเพียง 4 วัน แต่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุทั้งสองฝ่ายก็ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการอัน

เป็นสาระสำคัญ ครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติ ไว้ทุกประการ ประกอบกับ นางสาว ยิ่งลักษณ์ฯ ไม่ได้มอบอำนาจให้ รองนายกรัฐมนตรี (ร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง) กำกับการบริหารราชการ และสั่งปฏิบัติราชการแทนนางสาวยิ่งลักษณ์ฯ ในส่วนของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี อีกทั้งไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดที่ชี้ชัดว่ามีข้อตกลงกันเพื่อเปิดช่องให้ตำแหน่งเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพื่อที่จะโอนย้าย พลตำรวจเอกวิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในขณะนั้น มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว และแม้ว่าหากมีการตกลงกันจริงก็อยู่ในวิสัย ที่นายกรัฐมนตรี สามารถดำเนินการได้ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงยังฟังไม่ได้ว่าเป็นการกีดกันแก่งัดบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ดังนั้น การให้สัมภาษณ์ของร้อยตำรวจเอกเฉลิมฯ ที่เป็นการกีดกันและต่อรองเพื่อให้ พล.ต.อ.วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ผบ.ตร.ยินยอม ที่จะโอนไปดำรงตำแหน่งอื่นเพื่อเปิดทางให้ พล.ต.อ.เพรียวพันธุ์ ดามาพงศ์ มาดำรงตำแหน่ง ผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงเป็นความคิดเห็นส่วนตัวเท่านั้น ส่วนการมอบหมายและ การกำหนดรายละเอียด หน้าที่รับผิดชอบว่านายถวิลฯ ต้องปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องใด ถือเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะมอบหมายตามความเหมาะสมเป็นรายกรณี

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ได้มีมติที่ประชุมใหญ่ ที่ 12/2555 เห็นว่า ข้อเท็จจริงยังไม่ปรากฏว่าพฤติการณ์ของ นางสาวยิ่งลักษณ์ฯ เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่เป็นกลางทางการเมือง หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ก้าวก่ายหรือแทรกแซง เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือของผู้อื่นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ในการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่สำนักงานนายกรัฐมนตรีโดยไม่สุจริตแต่อย่างใด

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นได้ว่า การใช้ดุลพินิจวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. เสียข้งมาก แตกต่างจากการดุลพินิจของศาลปกครอง ตามคำวินิจฉัยศาลปกครองกลาง ที่ 635/2555 คำวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.33/2557 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 9/2557 อย่างสิ้นเชิง โดยเฉพาะประเด็นพิจารณาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ระหว่าง นางสาวยิ่งลักษณ์ฯ กับ พล.ต.อ. เพรียวพันธุ์ ดามาพงศ์ ที่ศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญให้ความเห็นว่าคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายนายถวิลฯ เป็นการเอื้อประโยชน์ให้เครือญาติ พล.ต.อ.เพรียวพันธุ์ฯ ซึ่งดำรงตำแหน่งรองผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และเป็นพี่ชายคุณหญิงพจมาน ชินวัตร (ดามาพงศ์) ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยย้าย พล.ต.อ.วิเชียรฯ ผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรีกลับมีความเห็นว่าพฤติการณ์ของ นางสาวยิ่งลักษณ์ฯ ไม่เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่เป็นกลางทางการเมือง หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือของผู้อื่นไม่ว่าทางตรง

หรือทางอ้อมแต่อย่างใด ทั้งที่ประจักษ์ชัดและรับรู้กันโดยทั่วไปว่านางสาวยิ่งลักษณ์ฯ มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับ พล.ต.อ.เพรียวพันธ์ฯ ข้างต้น ซึ่งแตกต่างจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญที่มองประเด็นนี้เป็นสาระสำคัญและเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของฝ่ายบริหารที่ยังคงแผ่ปกคลุมคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจากกฎหมายที่กำหนดการจัดระเบียบองค์กรของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่ยังมีความยึดโยงอยู่กับฝ่ายบริหารทั้งในส่วนของกรรมการสรรหาและหน่วยงานธุรการ ส่งผลให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขาดหลักประกันความเป็นอิสระในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามกฎหมายอย่างแท้จริง

นอกจากนี้การปรับปรุงการบริหารงานบุคคลของภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นการจัดสรรทรัพยากรบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดบนฐานของการกระจายอำนาจการตัดสินใจ ทั้งยังต้องมีความสอดคล้องกับระบบคุณธรรมและแนวคิดในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่เน้นความเป็นอิสระขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการบริหารองค์กรเพื่อให้ตอบสนองภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งด้านการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านการกำหนดอัตรากำลังและด้านกำหนดงบประมาณ เพื่อให้สามารถคุ้มครองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นแต่ผลจากการที่กฎหมายจัดระเบียบองค์กรในลักษณะดังกล่าว จึงยังส่งผลให้ในปัจจุบันการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมยังคงดำเนินการโดยหน่วยงานธุรการอันมีต้นสังกัดที่แท้จริงอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดฝ่ายบริหาร โดยการกำหนดอัตรากำลังของหน่วยธุรการเองก็ยังคงต้องดำเนินการไปโดยอาศัยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นผู้ดำเนินการ และในส่วนของงบประมาณก็ได้รับการจัดสรรมาในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ในกรณีเดียวกันนี้ผู้เขียนได้ทำการศึกษาข้อกำหนดเรื่องธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานและจัดองค์กรของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามข้อเสนอแนะระหว่างประเทศ เรื่อง “Governance for Sustainable Human Development” ขององค์กรพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสหราชอาณาจักรแล้วพบว่า

ในการจัดองค์กรและการบริหารองค์กรภาครัฐตามข้อเสนอแนะระหว่างประเทศ เรื่อง “Governance for Sustainable Human Development” ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาลซึ่งนำไปเพื่อให้ประโยชน์สาธารณะบรรลุผล และมุ่งเน้นให้การดำเนินงานของสถาบันและองค์กรในด้านต่าง ๆ ต้องตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย (Responsiveness) เป็นกลไกไม่ถูก

แทรกแซงจากฝ่ายใด มีความพร้อมที่จะรับผิชอบและการตรวจสอบจากทั้งสังคมและผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้ให้เกิดความโปร่งใส (Transparency) ทั้งในส่วนของตัวเององค์กรและการดำเนินการด้านต่าง ๆ รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมและยุติธรรมภายใต้กรอบของ หลักนิติธรรม (Rule of Law)

การจัดระเบียบองค์กรของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นไปตามกฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 ที่กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีสถานะเป็นองค์กรอิสระกึ่งตุลาการในฝ่ายบริหาร โดยคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการจำนวน 3 คน ซึ่งทั้งหมดได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีตามคำแนะนำและยินยอมของวุฒิสภา

ทั้งนี้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา มีหน่วยงานธุรการเฉพาะเป็นของตนเองทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยประธานกรรมการเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหารรับผิดชอบบริหารหน่วยงานและเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน โดยมีหัวหน้าสำนักงาน อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาช่วยในการบริหารงานในสำนักงาน

สำหรับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหราชอาณาจักร จะได้รับการแต่งตั้งจาก กษัตริย์โดยคำแนะนำของ Minister of Civil service สำหรับการสรรหาคณะกรรมการให้ดำเนินการ โดยคำนึงถึงระบบคุณธรรมและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเสรีรวม และในกรณีของการสรรหาประธานกรรมการจะต้องมีการหารือกับตัวแทนจากสกอตแลนด์ และเวลส์ อีกด้วย โดยคณะกรรมการ ทุกคนต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 7 คนและมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเพียงไม่เกิน 5 ปี โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีสถานะเพียงองค์กรที่เป็นอิสระปลอดจากการควบคุมและแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร ทั้งนี้คณะกรรมการฯ มีหน่วยธุรการและบุคลากรเพื่อดำเนินการตามกรอบอำนาจหน้าที่เป็นของตนเองเป็นการเฉพาะ

ทว่าเมื่อพิจารณาในอีกมุมมองก็จักเห็นได้ว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแท้จริงแล้วเป็นการจัดองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งเป็นองค์กรภายในฝ่ายปกครองที่ประกอบไปด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในเรื่องนั้น ๆ โดยมีการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย และมีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาไว้โดยเฉพาะเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทซึ่งกระบวนการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองเอง ที่ไม่เป็นแบบพิธีจนเกินควร สะดวก รวดเร็ว ง่ายต่อการเข้าถึงของประชาชน และมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการไม่มาก ซึ่งโดยสภาพแล้วสถานะขององค์กรจึงไม่ได้หลักประกันอะไรที่ยืนยันความเป็นอิสระได้ชัดเจนมากนักเพราะในเมื่อยังคงความเป็นองค์กรในฝ่ายบริหารอยู่ ซึ่งแนวความคิดในเรื่องความเป็นอิสระขององค์กรเพื่อประกันความเป็นธรรมนั้น ปัจจุบันสามารถพบได้ในองค์กรตุลาการที่โดยเนื้อแท้แห่ง

อำนาจของการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทต่าง ๆ ถือเป็นอำนาจอธิปไตยประการหนึ่งที่มีหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานในการประกันความเป็นอิสระในการใช้อำนาจโดยที่ไม่มีฝ่ายใด ๆ เข้ามาแทรกแซงการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้ ดังเช่นที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายบริหารที่ประสบปัญหาดังกล่าวอยู่เนื่อง ๆ ทั้งนี้การมีหลักประกันความเป็นกลางและความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการก็เป็นไปเพื่อประสาทความยุติธรรมให้เกิดขึ้นอย่างแท้จริง

ถึงกระนั้นก็ดีเมื่อพิจารณาจากหลักการพื้นฐานในการจัดองค์กรและการบริหารองค์กร รวมทั้งกฎหมายต่างประเทศของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสหราชอาณาจักรแล้ว เห็นได้ว่ารูปแบบการจัดระเบียบองค์กรของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แม้จะได้มีการบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าเป็นองค์กรกึ่งตุลาการที่มีความอิสระจากฝ่ายบริหาร แต่ในการกำหนดรายละเอียดยังคงมีความไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีและแนวความคิดอันเกี่ยวกับการจัดระเบียบองค์กรเพื่อการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ไม่ว่าจะเป็นกรณีคณะกรรมการสรรหาบุคคลเพื่อให้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม รวมทั้งหน่วยงานธุรการที่รับผิดชอบงานในอำนาจหน้าที่ที่ตลอดจนบุคลากรที่ดำเนินการยังมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารซึ่งก็คือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่ยังมีความยึดโยงอยู่กับฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลที่มุ่งเน้นให้การจัดองค์กรต้องเป็นไปโดยคำนึงถึงความเป็นอิสระขององค์กรโดยไม่ยึดโยงหรือถูกแทรกแซงจากฝ่ายใด ๆ ก่อให้เกิดความโปร่งใสและบังคับใช้กฎหมายได้โดยเสมอหน้า ทั้งยังแตกต่างกับการกำหนดหลักเกณฑ์และจัดระเบียบองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีความชัดเจนและเป็นไปโดยสอดคล้องกับแนวความคิดทฤษฎีและหลักการในการจัดองค์กรและหลักธรรมาภิบาล โดยมีการกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีสถานะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ (Quasi Judicial) ที่เป็นอิสระในฝ่ายบริหารโดยได้รับการแต่งตั้งจากประมุขของรัฐ คือ ประธานาธิบดี และกษัตริย์ ทั้งยังกำหนดให้มีหน่วยงานธุรการรวมทั้งบุคลากรที่เป็นอิสระเป็นของตนเองโดยมีประธานกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยงานเองและมีหัวหน้าสำนักงานเป็นผู้ช่วยในการบริหารสำนักงาน

4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

จากสภาพปัญหาที่การดำเนินการจัดระเบียบองค์กรของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่กำหนดให้คณะกรรมการสรรหากรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีความยึดโยงอยู่กับฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมืองผ่านกรรมการสรรหา 2 ราย คือ ผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่ผ่านการคัดเลือกจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการและตัวเลขธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเองที่เป็นฝ่ายเลขานุการ

นอกจากนี้ในองค์ประกอบของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเลขานุการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนยังเป็นเลขานุการคณะกรรมการอีกด้วย อันเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีเรื่องการจัดระเบียบราชการบริหาร หลักการกระจายอำนาจ หลักการแบ่งแยกอำนาจเพื่อมิให้เกิดการผูกขาดการใช้อำนาจและครอบงำเหนือองค์กร วัฒนธรรมของระบบราชการในเรื่องระบบอุปถัมภ์ อำนาจนิยม ศักดินา บารมี การบริหารงานบุคคลภาครัฐแนวใหม่ และเจตนาารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับปัจจุบันที่ต้องการให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมดำรงอยู่ได้โดยอิสระปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมือง

นอกจากนี้การจัดระเบียบองค์กรคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในลักษณะที่ให้หน่วยงานของฝ่ายบริหารที่มีความขัดแย้งอยู่กับฝ่ายการเมืองด้วย ซึ่งก็คือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนให้เป็นฝ่ายธุรการรวมทั้งบุคลากรในดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ กำหนดอัตรากำลังและกำหนดงบประมาณของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ย่อมสิ้นคลอนหรือส่งผลกระทบโดยตรงต่อหลักการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่เน้นความเป็นอิสระในการบริหารองค์กรและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นภารกิจด้านการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยเฉพาะฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมือง รวมถึงหลักการการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการ พลเรือนจากการบริหารงานบุคคลที่ไม่เป็นธรรมหรือถูกแทรกแซง

ในกรณีนี้ผู้เขียนจึงเห็นควรดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยการกำหนดให้การได้มาซึ่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมปราศจากความขัดแย้งจากฝ่ายบริหาร พร้อมทั้งกำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารมีหัวหน้าสำนักงานเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของสำนักงานและอยู่ภายในบังคับบัญชาของประธานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยแนวทางดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบองค์กรคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสหราชอาณาจักร ที่กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีสถานะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการที่เป็นอิสระในฝ่ายบริหาร โดยกรรมการต้องได้รับการแต่งตั้งจากประมุขของรัฐ ตามคำแนะนำและยินยอมของตัวแทนประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง (วุฒิสภา, Minister of Civil service) ทั้งยังกำหนดให้มีหน่วยงานธุรการรวมทั้งบุคลากรที่เป็นอิสระเป็นของตนเองเป็นการเฉพาะ โดยมีประธานกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดหน่วยงานและมีผู้อำนวยการสำนักงานในส่วนกลางซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาเป็นผู้ช่วยบริหารงาน ในสำนักงาน ผู้เขียนจึงขอเสนอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องของหน่วยงานธุรการ บุคลากรในการดำเนินงานในอำนาจหน้าที่ของ

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และในส่วนของคณะกรรมการสรรหา โดยยกเลิกของเดิม ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 13 (1) มาตรา 24 วรรคท้าย และมาตรา 26 เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเสนอแนะระหว่างประเทศเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล ตาม “Governance for Sustainable Human Development” ขององค์กรพัฒนาแห่งสหประชาชาติ และเป็นไปตามแนวทางกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสหราชอาณาจักร โดยการแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

“มาตรา 24/1 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ก.พ.ค.” โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการและบริหารราชการการของสำนักงาน ก.พ.ค. ขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ทั้งนี้ให้ เลขาธิการคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นเลขานุการคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยอนุโลม”

“มาตรา 26/1 ให้วุฒิสภากำหนดหน้าที่คณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยคณะกรรมการคัดเลือกมีหน้าที่คัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 25 จำนวนเจ็ดคน

ให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกประชุมเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ ก.พ.ค. แล้วให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงโปรดเกล้าแต่งตั้ง

หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการคัดเลือกกำหนด”

4.2 วิเคราะห์ปัญหากรณีการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในส่วนภูมิภาคและแนวทางแก้ไข้ปัญหา

4.2.1 วิเคราะห์ปัญหากรณีการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบราชการบริหารของไทยแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นแต่ฐานะเทียบเท่ากรม ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมือง

พญา โดยทั้ง 3 ระดับจะทับซ้อนในเขตพื้นที่เดียวกัน มีเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายประเภทเป็นผู้ปฏิบัติราชการตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยโครงสร้างของระบบราชการจะเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการทางภารกิจที่กำหนดหน้าที่ของส่วนต่าง ๆ มีกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงานชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถยึดถือเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงาน มีลำดับขั้นของการบังคับบัญชา มีมาตรการกำกับดูแล อีกทั้งมีมาตรการควบคุมตรวจสอบทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นระบบบังคับบัญชา กำกับดูแล ระบบอุทธรณ์ร้องทุกข์ และการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ และปัจจุบันยังได้มีการเพิ่มองค์กรตรวจสอบในรูปขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอื่น เพิ่มขึ้นมาอีก เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปโดยเหมาะสมและชอบด้วยกฎหมายยิ่งขึ้น ถ้าสุดพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ก็ได้มีแนวคิดในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการปฏิบัติราชการ โดยจัดตั้งองค์กรเฉพาะเพื่อรับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งก็คือคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (กพค.) อันมีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ (Quasi Judicial) ไม่อยู่ในบังคับบัญชาละกำกับดูแลของฝ่ายบริหารเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการบริหารงานและเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เสนอแนะนโยบายแนวทางในการปฏิบัติให้สอดคล้องกับระบบคุณธรรม ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และวินิจฉัยอุทธรณ์จากข้าราชการพลเรือน รวมทั้งการออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ เพื่อการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายปกครองหรือฝ่ายการเมือง ซึ่งจากการศึกษาของผู้เขียนปรากฏว่าในความเป็นจริงแล้วกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนของไทย ยังบัญญัติให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีหน่วยธุรการที่รับผิดชอบดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ยังคงยึดโยงอยู่กับฝ่ายบริหาร คือ สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม ที่บุคลากรและสถานะของหน่วยงานยังคงเป็นส่วนงานหนึ่งของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนซึ่งอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยมีสถานที่ตั้งสำนักงานอยู่ที่ส่วนกลางเพียงแห่งเดียว ณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จังหวัดนนทบุรี และที่สำคัญยังมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพียงคณะเดียว แม้จะมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์แต่ก็ยังคงมีจำนวนจำกัดเพียงแค่ 7 องค์คณะ และที่สำคัญมีที่ตั้งอยู่เฉพาะในส่วนกลางและต้องรับดำเนินการตามขอบอำนาจหน้าที่ทั่วประเทศทั้งยังไม่สัมพันธ์กับเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ในกรณีเดียวกันนี้ผู้เขียนได้ทำการศึกษาข้อกำหนดเรื่องธรรมาภิบาลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานและจัดองค์กรของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามข้อเสนอแนะระหว่างประเทศ

เรื่อง “Governance for Sustainable Human Development” ขององค์กรพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) และกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาแล้วพบว่า

ในการจัดองค์กรและการบริหารองค์กรภาครัฐตาม “Governance for Sustainable Human Development” ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นไปเพื่อให้ประโยชน์สาธารณะบรรลุผล และมุ่งเน้นให้การดำเนินงานของสถาบันและองค์กรในด้านต่าง ๆ ต้องตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย (Responsiveness) การบังคับใช้กฎหมายต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมอย่างเสมอภาคและยุติธรรมภายใต้กรอบของหลักนิติธรรม (Rule of Law)

ในกรณีเดียวกันนี้ผู้เขียนได้ทำการศึกษารูปแบบการจัดองค์กรของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกาตามกฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 แล้วพบว่า

องค์กรบริหารงานบุคคลของประเทศไทยแยกออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ให้มีสถานะเป็นอิสระและบทบาทหน้าที่แยกจากกันเพื่อประโยชน์ในการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ดังนี้

- 1) Office of Personnel Management (OPM) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการฝ่ายบุคคลภาครัฐ
- 2) Special Counsel (SC) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม มีบทบาทเสมือนอัยการ
- 3) Merit Systems Protection Board (MSPB) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยมีบทบาทเสมือนตุลาการ

โดยในส่วน of คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม Merit Systems Protection Board (MSPB) มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาสมดุลระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการเพื่อให้สังคมเกิดความเชื่อมั่นว่าการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐปลอดจากความอยุติธรรม ปลอดจากการกลั่นแกล้งทางการเมือง และปลอดจากพฤติกรรมที่มีชอบ เพื่อเป็นให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมอย่างแท้จริง

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีสถานะเป็น องค์กรอิสระกึ่งตุลาการในฝ่ายบริหาร จัดตั้งในรูปของคณะกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 3 คน คือ ประธาน รองประธาน และกรรมการ ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยคำแนะนำและยินยอมของวุฒิสภา มีหน่วยธุรการและบุคลากรเป็นของตนเองเป็นการเฉพาะมีโดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงวอชิงตัน ดีซี และมีสำนักงานภาค 8 ภาค ประกอบไปด้วย Atlanta Region Office, Chicago Region Office, Washington DC Region Office, Dallas Region Office, Philadelphia Region Office, Denver Region Office, New York Region Office, San Francisco Region Office ซึ่งในสำนักงานภูมิภาคจะ

มีคณะกรรมการฯ และเจ้าหน้าที่ในส่วนธุรการประจำอยู่ โดยบุคลากรในส่วนธุรการทั้งหมดของสำนักงานจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อำนวยการสำนักงานในส่วนกลาง ณ กรุงเทพมหานคร ดิซี ซึ่งขึ้นตรงต่อประธานกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอีกชั้นหนึ่งในฐานะผู้บริหารสูงสุดของสำนักงาน

สำหรับกรณีเดียวกันนี้เมื่อได้พิจารณาในอีกแง่มุมหนึ่งจะพบว่าการจัดตั้งหน่วยงานในส่วนภูมิภาคนั้น จะเป็นการสร้างขั้นตอนในการดำเนินการให้มากขึ้น เนื่องจากคณะกรรมการหรืออนุกรรมการในระดับภาคจะไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการวินิจฉัยสั่งการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยที่ได้วินิจฉัยแล้วเสร็จจะต้องส่งคำวินิจฉัยนั้นกลับมาเพื่อให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตรวจสอบทบทวนให้ความเห็นชอบอีกชั้นหนึ่งก่อนที่จะสามารถสั่งการตามคำวินิจฉัยได้ และนอกจากนี้การจัดตั้งองค์กรในส่วนภูมิภาคที่มีความห่างไกลกันในพื้นที่และความแตกต่างทางภูมิศาสตร์ ซึ่งด้วยปัจจัยสภาพของสังคมไทยนั้น ในแต่ละท้องถิ่นมักจะมีผู้มีอิทธิพลประจำท้องถิ่นไม่ว่าจะมีสถานะเป็น นักการเมือง พ่อค้า คหบดี ต่าง ๆ ซึ่งมักจะดำเนินกิจการสัมพันธ์กับส่วนราชการและจะเข้าไปด้วยความมิชอบด้วยกฎหมายเสียส่วนใหญ่ ซึ่งเมื่อมีการตรวจสอบพบการกระทำผิดหรือกลั่นแกล้งข้าราชการผู้ที่ไม่ให้ความร่วมมือเกี่ยวกับการกระทำอันมิชอบดังกล่าวผู้มีในพื้นที่ต่าง ๆ เหล่านี้ก็จะปฏิเสธไม่เข้าร่วมกระทำการซึ่งเป็นไปเพื่อกลบเกลื่อนหรือลบเลือนการกระทำอันมิชอบที่เกิดขึ้น และบ่อยครั้งที่มีการเข้าข่มขู่ คุกคาม หรือแทรกแซงหรือครอบงำองค์กรตรวจสอบของส่วนภูมิภาคนั้น ๆ ที่ตนมีอิทธิพลอยู่ และบางกรณีที่เป็นการกระทำ ความผิดสำคัญและโยงใยเป็นเครือข่ายถึงระดับชาติหรือนานาชาติองค์กรตรวจสอบในส่วนกลางเองก็มีบ่อยครั้งที่ถูกรอบงำจากผู้มีอิทธิพล โดยเฉพาะอย่างยิ่งนักการเมือง

อย่างไรก็ดีสำหรับรูปแบบการจัดระเบียบองค์กรของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่ได้มีการบัญญัติไว้ให้มีหน่วยงานธุรการ ที่ยังคงยึดโยงอยู่กับฝ่ายปกครองและฝ่ายการเมืองโดยมีสถานที่ตั้งอยู่ ณ ส่วนกลางเพียงแห่งเดียว ประกอบกับคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมความที่ได้แต่งตั้งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ รวมทั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเองยังคงดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเฉพาะในส่วนกลางเท่านั้น เป็นการไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีและแนวความคิดอันเกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการบริหาร รวมทั้งเจตนารมณ์ของการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ปัจจุบันมุ่งเน้นการกระจายอำนาจการตัดสินใจออกไปยังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น เพื่อลดภาระของราชการบริหารส่วนกลาง และตอบสนองความต้องการของข้าราชการได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว คุ่มค่าและมีประสิทธิภาพ ตามหลักความเสมอภาค หลักธรรมาภิบาลในเรื่องการมีส่วนร่วม

และเท่าเทียมกันในการได้รับการประสาทความยุติธรรมจากรัฐ รวมทั้งหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นให้มีความสะดวกและรวดเร็ว ซึ่งแตกต่างกับการกำหนดหลักเกณฑ์และจัดระเบียบองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีความชัดเจนและเป็นไปโดยสอดคล้องกับแนวความคิดทฤษฎีและหลักการ โดยกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหน่วยธุรการและบุคคลากรเป็นของตนเองเป็นการเฉพาะ มีโดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงวอชิงตัน ดีซี นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีสำนักงานภาค 8 ภาค ประกอบไปด้วย Atlanta Region Office, Chicago Region Office, Washington DC Region Office, Dallas Region Office, Philadelphia Region Office, Denver Region Office, New York Region Office, San Francisco Region Office เพื่อเป็นการกระจายการใช้อำนาจให้มีความครอบคลุมและทั่วถึงในพื้นที่ต่างเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกและสร้างความเสมอภาคโดยการให้โอกาสเจ้าหน้าที่รัฐที่จะเข้าถึงกระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้โดยสะดวกและรวดเร็วขึ้นแม้ในพื้นที่ห่างไกล โดยมีคณะกรรมการฯ และเจ้าหน้าที่ในส่วนธุรการที่ประจำอยู่ประจำอยู่จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้อำนวยการสำนักงานในส่วนกลาง ณ กรุงวอชิงตัน ดีซี ซึ่งขึ้นตรงต่อประธานกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอีกชั้นหนึ่งในฐานะผู้บริหารสูงสุดของสำนักงาน

4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญห

จากสภาพปัญหาที่เกิดจากการจัดระเบียบองค์กรของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่กำหนดให้คณะกรรมการสรรหากรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีสถานที่ตั้งสำนักงานที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการเฉพาะในส่วนกลางเพื่อดำเนินการตามบทบาทภารกิจโดยรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางเพียงแห่งเดียว ประกอบกับการจัดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดำเนินการตามขอบอำนาจเฉพาะในส่วนกลาง ย่อมส่งผลกระทบต่อและเป็นการสร้างภาระโดยเฉพาะในกรณีของข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่ยื่นเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์ ซึ่งการดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมบางขั้นตอนนั้นมีความจำเป็นที่ผู้ร้องและคู่กรณีจะต้องมาปรากฏตัวต่อกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแต่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการในกรณีนั้น ๆ หรือต้องมาพบองค์คณะของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเองโดยตรง ซึ่งการเดินทางมาเพื่อเข้าสู่กระบวนการดังกล่าว ณ หน่วยงานธุรการของคณะกรรมการพิทักษ์ที่มีสถานที่ตั้งอยู่ที่ส่วนกลางเพียงแห่งเดียวประกอบกับกระบวนการพิจารณาที่ต้องอาศัยระยะเวลาด้วยแล้วย่อมก่อให้เกิดความล่าช้าและเสียเวลาที่จะดำเนินการในขั้นตอนอื่น ๆ ต่อไปด้วย ถือเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีและแนวความคิดในการจัดระเบียบราชการบริหารรวมทั้งเจตนารมณ์ของการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่

ปัจจุบันมุ่งเน้นการกระจายอำนาจการตัดสินใจออกไปยังส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นเพื่อลดภาระของราชการบริหารส่วนกลาง และตอบสนองความต้องการของข้าราชการได้อย่างทั่วถึง ตามหลักการมีส่วนร่วมและการตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย ตามที่กำหนดไว้ในหลักธรรมาภิบาล รวมทั้งหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ได้อย่างรวดเร็ว คุ่มค่าและมีประสิทธิภาพ

ในกรณีนี้ผู้เขียนจึงเห็นควรดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยการกำหนดให้มีหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นในส่วนภูมิภาค โดยกำหนดให้กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์และหัวหน้าสำนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมรวมถึงบุคลากรไปประจำอยู่ ณ สำนักงานในส่วนภูมิภาค โดยให้สำนักงานส่วนภูมิภาคอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหัวหน้าสำนักงานในส่วนกลางซึ่งขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยแนวทางดังกล่าวมีความสอดคล้องกับกฎหมายกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบองค์กรคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีหน่วยธุรการและบุคลากรเป็นของตนเองเป็นการเฉพาะมีโดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่ กรุงวอชิงตัน ดีซี นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีสำนักงานภาค 8 ภาค เพื่อเป็นการกระจายการใช้อำนาจให้มีความครอบคลุมและทั่วถึงในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกและสร้างความเสมอภาคโดยให้โอกาสเจ้าหน้าที่รัฐที่จะเข้าถึงกระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้โดยสะดวกและรวดเร็วขึ้นแม้ในพื้นที่ห่างไกล ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

“มาตรา 24/2 การจัดตั้งและการกำหนดเขตอำนาจของสำนักงาน ก.พ.ค. ในภูมิภาค ให้กระทำโดยประกาศกำหนดของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยคำนึงถึงปริมาณคดีและการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ก.พ.ค. โดยจักกำหนดให้สำนักงาน ก.พ.ค. มีเขตอำนาจครอบคลุมเขตการปกครองหลายจังหวัดก็ได้

ให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์ไปประจำ ณ สำนักงานภูมิภาค เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยให้มีหัวหน้าสำนักงาน ก.พ.ค. ในภูมิภาค เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและบริหารราชการการของสำนักงาน ก.พ.ค. อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเลขาธิการคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม”

4.3 วิเคราะห์ปัญหากรณีควรกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนและแนวทางแก้ไขปัญหา

4.3.1 วิเคราะห์ปัญหากรณีควรกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีบทบาทอำนาจหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดการในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

นอกจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะเป็นกฎหมายหลักในการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยการจัดหมวดหมู่ของการบริหารงานบุคคลและกำหนดองค์กรขึ้นมาดำเนินการเป็นการเฉพาะในแต่ละส่วนงานโดยเป็นอิสระจากกันแล้ว ยังได้มีการแยกบทบัญญัติเรื่องจรรยาออกจากเรื่องวินัย เนื่องจากจรรยาเป็นเรื่องของข้อควรหรือไม่ควรปฏิบัติ ส่วนวินัยเป็นเรื่องของข้อห้ามและข้อปฏิบัติ

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับนี้ จึงบัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ มีหน้าที่รักษาจรรยาตามที่ได้มีการกำหนดไว้ โดยผู้ที่รักษาจรรยาจะได้รับบำเหน็จความชอบ แต่ถ้าหากข้าราชการผู้ใดไม่รักษาจรรยาก็จะถูกนำมาประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน จนไปถึงการดำเนินการทางวินัยก็เป็นได้ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ และก่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงได้ดำเนินการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นเป็นประมวลจริยธรรม ตามที่ได้มีการกำหนดไว้ตามข้อเสนอแนะและคำแนะนำของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อเป็นหลักให้ข้าราชการพลเรือนถือปฏิบัติ อันประกอบประกอบด้วยหลัก 10 ประการ คือ

- (1) ยึดมั่นในจริยธรรมและยืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้องและเป็นธรรม
- (2) มีจิตสำนึกที่ดีและความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ เสียสละ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้
- (3) แยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ และยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ เหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน
- (4) ละเว้นจากการแสวงประโยชน์ที่มีขอบโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่และไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม
- (5) เคารพและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างตรงไปตรงมา
- (6) ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม เป็นกลางทางการเมือง ให้บริการแก่ประชาชนโดยมีอัธยาศัยและไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

(7) ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารอย่างเคร่งครัดและรวดเร็ว ไม่ถ่วงเวลาให้ เน้นใช้และใช้ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการดำเนินการเพื่อการในหน้าที่และให้ข้อมูลข่าวสารแก่ ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง ทันการณ์ และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง

(8) มุ่งผลสำเร็จของงาน รักษาคุณภาพและมาตรฐานแห่งวิชาชีพโดยเคร่งครัด

(9) ยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(10) เป็นแบบอย่างที่ดีในการดำรงตน รักษาชื่อเสียงและภาพลักษณ์ของราชการ

โดยรวม

โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีหน้าที่ควบคุมกำกับให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอย่างทั่วถึงและจริงจัง ไม่ว่าจะเป็นการวางระเบียบปฏิบัติ คຸ້ມครอง เผยแพร่ และส่งเสริมการปฏิบัติตาม รวมทั้ง ติความ วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอันเกิดจากการบังคับใช้ประมวล จริยธรรม

นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนยังมีอำนาจในการพิจารณาให้ ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมขึ้นเพื่อควบคุม กำกับการปฏิบัติตามประมวล จริยธรรม ของส่วนราชการต่าง ๆ อีกด้วย ทั้งนี้ส่วนราชการต้องจัดตั้งกลุ่มงานคຸ້ມครองจริยธรรมขึ้น ใน ส่วนราชการโดยขึ้นตรงต่อหัวหน้าส่วนราชการโดยตรง

สำหรับคณะกรรมการจริยธรรมมีอำนาจหน้าที่ ในการควบคุมกำกับ สอดส่องดูแล วินิจฉัย ชี้ขาดปัญหาอันเกิดจากการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมก่อนส่งให้คณะกรรมการข้าราชการ พลเรือนวินิจฉัย ซึ่งหากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนไม่ได้วินิจฉัยเป็นอันภายใน 60 วันนับแต่ที่ ได้รับเรื่อง ให้ถือเป็นที่สุด นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการคຸ້ມครองกลุ่มงานคຸ້ມครองจริยธรรม และข้าราชการในการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม รวมทั้งประเมินผลการบังคับใช้และดำเนินการ อื่น ๆ ประมวลจริยธรรม

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนจริยธรรมตามที่กำหนดไว้ในประมวลจริยธรรมให้ถือเป็นความผิด วินัยตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลทั้งในส่วนของการข้าราชการพลเรือนสามัญ พนักงาน ราชการ และลูกจ้างประจำของส่วนราชการตามแต่กรณี

การดำเนินการตามประมวลจริยธรรมของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ ข้าราชการ พลเรือน และส่วนราชการต่างให้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดิน อีกชั้นหนึ่งด้วย

การกำหนดอำนาจหน้าที่ตามประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนที่ให้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นองค์กรผู้วินิจฉัยปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้ในชั้นต่อจาก การพิจารณาของคณะกรรมการจริยธรรมของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งที่งานดังกล่าวมีความเกี่ยวเนื่อง

กับการคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งควรจะเป็นหน้าที่ของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแต่กลับกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน ที่มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในด้านการบริหารงานบุคคล ทั้งยังเป็นองค์กรผู้ออกกฎ ควบคุมกำกับกับการบังคับใช้กฎ การที่มอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดมาเพิ่มให้อีก จึงเท่ากับว่าเป็น การผู้ขาดการใช้อำนาจไว้เพียงองค์กรเดียวอันเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีและแนวความคิด ในการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ต้องการให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีอำนาจหน้าที่เพียงจัดการงานบุคคลภาครัฐ รวมทั้งหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ ไม่ต้องการให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งผูกขาดอำนาจในการออกกฎ การบังคับใช้กฎ และการวินิจฉัย สั่งการข้อพิพาทอันเกิดจากการบังคับใช้กฎ เพราะจะทำให้การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปโดย เบ็ดเสร็จเด็ดขาดปราศจากการตรวจสอบถ่วงดุล อันไม่เป็นการสอดคล้องกับหลักที่รัฐต้องให้ความ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจอีกด้วย

นอกจากนี้ในกรณีที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ปัญหา ที่เกิดจากการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการจริยธรรม ภายในหน่วยงานมาแล้ว ที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน อาจไม่ได้วินิจฉัยเป็นอื่นภายใน 60 วันนับแต่ได้รับเรื่องนั้นได้ และให้ถือว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจริยธรรมนั้นเป็นที่สุด ข้อกำหนดดังกล่าวจึงเป็นการไม่สอดคล้องกับ หลักทฤษฎีและแนวความคิดเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกในกระบวนการพิจารณา ทางปกครอง ที่ต้องการมุ่งให้ความคุ้มครองในกรณีที่เกิดการขัดกันระหว่างการใช้อำนาจรัฐกับสิทธิ เสรีภาพของปัจเจก และหลักการควบคุมตรวจสอบและทบทวนภายในฝ่ายปกครองที่ต้องมีการให้ เหตุผลประกอบคำพิจารณาเสมอ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือจะได้รับ ผลกระทบจากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองให้ได้รับการเยียวยาในเบื้องต้นและ ยังก่อให้เกิดความล่าช้าที่ต้องรอการพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนอีกชั้นหนึ่ง ก่อนที่จะสามารถใช้สิทธิในการดำเนินการตามกฎหมายในกรณีอื่น ๆ ต่อไป ซึ่งเป็นการ ไม่สอดคล้องกับหลักการระบบคุณธรรมและหลักความเสมอภาคที่มุ่งเน้นให้ข้าราชการได้รับการ ปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันจากภาครัฐ ในด้านต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงความเท่าเทียมกันในการได้รับการ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งการปฏิบัติในกระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของ ฝ่ายปกครองจากกรณีดังกล่าว

อย่างไรก็ดีสำหรับเงื่อนไขเวลาที่กำหนดไว้ในประมวลจริยธรรมให้คณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทจากการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม โดยสามารถที่จะ ไม่วินิจฉัยเป็นอื่นได้ภายใน 60 วัน นับแต่ที่ได้รับเรื่องนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีทั้งฝ่ายที่ได้รับการ ประโยชน์

และฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากเงื่อนไขดังกล่าว ซึ่งในทางข้อเท็จจริงแล้วฝ่ายที่ได้รับประโยชน์ มักจะเป็นฝ่ายปกครอง เพราะหากว่าคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนไม่ได้วินิจฉัยเป็นอันเสียแล้ว ฝ่ายของหน่วยงานก็ไม่จำเป็นต้องดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอน การกระทำ คำสั่งหรือ กฎ แต่อย่างใด เพียงแต่ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยเท่านั้น สำหรับฝ่ายที่ได้รับผลกระทบก็อาจต้องมีการที่จำต้องดำเนินการเพิ่มขึ้นหากไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยอาจดำเนินการร้องทุกข์ไปยังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไป แต่ในทางกลับกันหากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการวินิจฉัยหรือการไม่วินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นฝ่ายปกครองในทางปฏิบัติก็มักจะใช้สิทธิร้องทุกข์หรือฟ้องคดีเช่นเดียวกัน จึงสามารถกล่าวได้ว่าสำหรับในประเทศไทยแล้วเมื่อฝ่ายใดตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบในทางพิจารณาใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายปกครองหรือฝ่ายของเจ้าหน้าที่มักจะใช้สิทธิในการโต้แย้งหรือคัดค้านเช่นเดียวกัน

ดังกรณีปัญหาที่ นาย บ. ข้าราชการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ร้องเรียนต่อเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินว่าการประเมินผลการปฏิบัติราชการและการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในรอบการประเมินที่ 1 ตุลาคม 2555 – 31 มีนาคม 2556 เป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเมิดประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนฐานไม่เคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากปฏิบัติไม่เป็นไปตามขั้นตอนตามที่หลักเกณฑ์ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการและการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนทั้งที่เป็นมาตรฐานกลางและที่สำนักงาน ป.ป.ง. ประกาศกำหนดไว้และการกำหนดช่วงคะแนนในการประเมินก็มีได้เป็นไปโดยมติที่ประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองผลการปฏิบัติราชการซึ่งเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการ

คณะกรรมการจริยธรรมของสำนักงาน ป.ป.ง. ได้พิจารณากรณีปัญหาดังกล่าวในแง่ที่ว่า ละเมิดประมวลจริยธรรมหรือไม่ แล้วมีความเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ และเจตนารมณ์ของการประเมินการปฏิบัติราชการและการเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยมีได้พิจารณา วินิจฉัยในประเด็นเรื่องการดำเนินการข้ามขั้นตอนการแต่อย่างใด โดยแจ้งผลให้ นาย บ. ทราบ พร้อมทั้ง ส่งความเห็นให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนวินิจฉัยอีกชั้นตามที่ประมวลจริยธรรมกำหนด ซึ่งในกรณีนี้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนก็ได้มีคำวินิจฉัยออกมาเป็นอัน ภายในระยะเวลา 60 วันนับแต่ที่ได้รับเรื่อง กรณีดังกล่าวจึงถือเป็นที่สุด นาย บ. จึงได้นำเหตุผลดังกล่าว ไปร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งต่อมากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก็ได้มีมติชี้ว่าการดำเนินการดังกล่าวเป็นไป โดยมิชอบและมีคำสั่งให้ยกเลิกการประเมินผลการปฏิบัติราชการและเลื่อนขั้นเงินเดือนในรอบดังกล่าว กรณีนี้เห็นได้ว่าการที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นทั้งผู้ออกกฎ

บังคับใช้กฎ และตีความวินิจฉัยปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้ มิได้มีการพิจารณาทบทวนให้เห็นในกรณีดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยในความโปร่งใสและความล่าช้าในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เพื่อคุ้มครองสิทธิของข้าราชการตามหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจ ภายในฝ่ายปกครอง ตามประมวลจริยธรรม และหลักธรรมาภิบาลที่ต้องการประสิทธิภาพในการดำเนินการอย่างแท้จริงเห็นได้ว่าการกระบวนการดำเนินการตามประมวลจริยธรรมมีขั้นตอนการดำเนินการที่ก่อให้เกิดความล่าช้าและไม่เป็นธรรม เนื่องจากมาจากเหตุแห่งความความไม่เหมาะสมขององค์กรที่เป็นผู้พิจารณาที่มีลักษณะผูกขาดอำนาจดำเนินการ ประกอบกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขยังคงกำหนดเงื่อนไขให้อำนาจพิจารณาที่ไม่เหมาะสมแก่หน่วยงาน กรณีดังกล่าวจึง ไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีและแนวความคิดในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอันก่อให้เกิดความล่าช้าในการที่จะดำเนินการตามกระบวนการอื่น ๆ ตามกฎหมายต่อไป และก่อให้เกิดเคลือบแคลงสงสัยในความโปร่งใสของการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองอีกด้วย

แม้กรณีนี้หน่วยงานจะเป็นผู้ยื่นเรื่องก็ตาม ก็ด้วยสำนักงานข้าราชการพลเรือนเป็นองค์กรที่ผูกขาดทั้งการออกกฎกำหนดมาตรฐานกลางและการวินิจฉัยพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดจากประมวลจริยธรรม ทั้งยังกำหนดไว้ว่าอาจไม่วินิจฉัยเรื่องที่ส่งมาได้ว่าผลเป็นประการใด มีลักษณะเป็นการขัดแย้งทับซ้อนในบทบาทหน้าที่และไม่เป็นไปตามหลักการทบทวนตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองและเป็นการล่าช้าและไม่โปร่งใส ซึ่งไม่เป็นธรรมกับข้าราชการพลเรือนซึ่งจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับ ของกฎหรือคำสั่ง ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จำเป็นต้องมีการวินิจฉัยให้ความเห็นให้เป็นที่ยุติโดยปราศจากความเคลือบแคลงสงสัยด้วยความรวดเร็ว เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายตามหลักนิติรัฐ รวมทั้งทุกคนต้องมีความเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมายตามหลักนิติธรรม อันแสดงออกถึงความสอดคล้องกับหลักความโปร่งใส และหลักความร่วมมือร่วมใจของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องตามหลัก ธรรมาภิบาลที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดระหว่างประเทศ เรื่อง “Governance for Sustainable Human Development” ขององค์กรพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) อีกด้วย

ในกรณีเดียวกันนี้ผู้เขียนได้ทำการศึกษากฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศออสเตรเลียและประเทศอังกฤษแล้วพบว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลียตาม Public Service Act 1999 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐร้องขอให้ดำเนินการพิจารณาทบทวนการกระทำของหน่วยงานต้นสังกัดของตน ในกรณีต้องการพิจารณาทบทวนคำตัดสินของหน่วยงานต้นสังกัด

ว่า เจ้าหน้าที่ละเมิดประมวลจริยธรรม หรือกรณีที่ต้องการทบทวนการลงโทษเจ้าหน้าที่โดยหน่วยงานต้นสังกัดฐานฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหราชอาณาจักรตาม Constitutional Reform and Governance Act 2010 มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาทบทวนกรณีพิพาทที่เกี่ยวกับความถูกต้องเหมาะสมและจริยธรรม ในการปฏิบัติราชการตามบทบัญญัติของ The Civil Service Code และกฎหมายอื่น ๆ

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นได้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาและพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษจากการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมอันเป็นรูปแบบหนึ่งของการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ แต่ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นผู้วินิจฉัย ซึ่งยังไม่เป็นการสอดคล้องกับหลักทฤษฎีและแนวความคิดในเรื่อง นิติรัฐ นิติธรรม การแบ่งแยกอำนาจ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง รวมทั้งเป็นการไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วม โปร่งใสตรวจสอบได้ตามหลักธรรมาภิบาล เนื่องจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวกำหนดให้องค์กรเพียงองค์กรเดียว ซึ่งก็คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ทำหน้าที่ ทั้งการเป็นผู้ออกกฎ บังคับใช้กฎ และตัดสินทบทวนข้อพิพาทอันเกิดจากการบังคับใช้กฎ และ ยังกำหนดไว้อีกว่าหากหน่วยงานส่งข้อพิพาทที่ได้วินิจฉัยมาแล้ว คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมิได้วินิจฉัยเป็นอื่นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องก็ให้คำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด ซึ่งส่งผลทำให้เกิดกรณีปัญหาขึ้นในการวินิจฉัยทบทวนปัญหาของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่ไม่ได้พิจารณาและทำความเข้าใจดังในกรณีปัญหาตามที่ได้ยกตัวอย่างมา ทั้งยังมีความแตกต่างกับกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย และประเทศสหราชอาณาจักรที่กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีอำนาจหน้าที่พิจารณาทบทวนการกระทำของหน่วยงานต้นสังกัดของตนในกรณีที่ต้องการพิจารณาทบทวนคำตัดสินของหน่วยงานต้นสังกัด ในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติราชการ โดยไม่เหมาะสมถูกต้องหรือละเมิดประมวลจริยธรรม หรือกรณีที่ต้องการทบทวนคำสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่โดยหน่วยงานต้นสังกัดฐานละเมิดประมวลจริยธรรม เพื่อเป็นหลักประกันว่าสิทธิของข้าราชการพลเรือนจะไม่ถูกละเลยและไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิที่พึงมีพึงได้อย่างที่ควรจะเป็น ประกอบกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล อยู่ด้วยแล้ว มีการจัดองค์กรและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและเอื้อในการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ อยู่แล้วย่อม

มีความเป็นมืออาชีพมากกว่าหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในลักษณะอำนาจการเช่นคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จำต้องแก้ไขสภาพปัญหาความไม่เป็นธรรมจากกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ดังกล่าวในแนวทางการแก้ไขปัญหานั้นที่จะนำเสนอต่อไป

4.3.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

จากสภาพปัญหาข้างต้นที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาและพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษจากการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม แต่ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นผู้พิจารณาดำเนินการ ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีและแนวความคิดในเรื่อง นิติรัฐ นิติธรรม การแบ่งแยกอำนาจ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง รวมทั้งเป็นการ ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาล เนื่องจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวกำหนดให้องค์กรเพียงองค์กรเดียว ซึ่งก็คือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน ทำหน้าที่ ทั้งการเป็นผู้ออกกฎ บังคับใช้กฎ และตัดสินบททวนข้อพิพาทอันเกิดจากการบังคับใช้กฎ นอกจากนี้ยังกำหนดไว้อีกว่าหากหน่วยงานส่งข้อพิพาทที่ได้วินิจฉัยมาให้แล้วสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแล้ว คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมิได้วินิจฉัยเป็นอันขาด ใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องก็ให้คำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุด ซึ่งในกรณีหลังนี้ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่รับคำสั่ง หรือต้องปฏิบัติตามกฎที่อาจไม่ได้มีการพิจารณาบททวนความชอบด้วยกฎหมายตามกระบวนการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองเช่นเดียวกับการอุทธรณ์ร้องทุกข์ หรือขอทบทวนการกระทำทางปกครองในกรณีอื่น ๆ อย่างอย่างเท่าเทียม โปร่งใส และครบถ้วน ดังที่เกิดกรณีปัญหาของนาย บ. ข้าราชการกรมที่ดินตามตัวอย่างที่ยกมาข้างต้น

ดังนั้นเพื่อให้กระบวนการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน เป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักทฤษฎีและแนวความคิด ในเรื่อง นิติรัฐ นิติธรรม การแบ่งแยกอำนาจ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง รวมทั้งเป็นการสอดคล้องกับแนวความคิดระบบคุณธรรม แนวความคิดเรื่องความเสมอภาค และแนวความคิดเรื่อง การมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาล อันจะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปโดยเสมอภาค เป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้เขียนจึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในส่วนของอำนาจหน้าที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับการที่

เจ้าหน้าที่ข้าราชการพลเรือนอุทกภัยจากการละเมิดประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน รวมทั้งมีอำนาจชี้ขาดปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน โดยแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวดังกล่าวมีความสอดคล้องหลักธรรมาภิบาลตาม “Governance for Sustainable Human Development” และเป็นไปตามแนวทางของกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลีย และประเทศสหราชอาณาจักรที่กำหนดอำนาจให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาทบทวนข้อพิพาทหรือคำตัดสินของหน่วยงานในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติราชการโดยไม่เหมาะสมถูกต้องหรือละเมิดประมวลจริยธรรมหรือกรณีที่ต้องการทบทวนคำสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่โดยหน่วยงานต้นสังกัดฐานฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

“มาตรา 31 ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

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

(2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114

(3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123

(4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126

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

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

(7) พิจารณาวินิจฉัยข้อชี้ขาดปัญหาอันเกิดจากการใช้บังคับประมวลจริยธรรม”

ทั้งนี้ เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ในหมวด 3 กลไกและระบบการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม ส่วนที่ 1 องค์กรคุ้มครองจริยธรรม ข้อ 13 (9) โดยยกเลิกอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในการตีความและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาจากการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม ประกอบกับแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรม ตามข้อ 15 เพื่อให้ สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 31 ด้วย ดังนี้

“ข้อ 15 คณะกรรมการจริยธรรมมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้”

(1) ควบคุม กำกับ ส่งเสริมและให้คำแนะนำการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมในส่วนราชการ

(2) สอดส่องให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมในส่วนราชการ

(3) พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอันเกิดจากการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมในส่วนราชการเมื่อได้วินิจฉัยแล้วให้ส่งคำวินิจฉัยให้ ก.พ.ค. วินิจฉัยโดยพลัน

(4)

“ ”

(9) ดำเนินการอื่นตามประมวลจริยธรรมนี้ หรือตามที่ ก.พ. มอบหมาย

4.4 วิเคราะห์ปัญหากรณีควรกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจหน้าที่สั่งการให้หน่วยงานของรัฐให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานและแนวทางแก้ไขปัญหา

4.4.1 วิเคราะห์ปัญหากรณีควรกำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจหน้าที่สั่งการให้หน่วยงานของรัฐให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงาน

ในดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยเฉพาะในภารกิจด้านการพิจารณาวินิจฉัยและร้องทุกข์ ซึ่งเป็นอีกรูปแบบของกระบวนการตรวจสอบทบทวนการใช้อำนาจรัฐซึ่งอาจมีความเกี่ยวพันกับความผิดทั้งทางวินัยและทางอาญาด้วยนั้น ย่อมต้องอาศัยข้อมูลทั้งที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการหรือเอกชน ถ้อยคำที่บอกเล่าพฤติกรรมอันมีลักษณะเป็นข้อเท็จจริงหรือเอกสารต่าง ๆ เพื่อเป็นพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาดำเนินการทำคำวินิจฉัย ซึ่งพยานหลักฐานส่วนใหญ่ล้วนมีที่มาจากบุคคลที่ทราบข้อมูลหรือรู้เห็นถึงการกระทำผิดซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นคนภายในองค์กรนั้น ๆ ซึ่งการถูกข่มขู่คุกคาม หรือแก้แค้นตอบโต้ไม่ว่าจะเป็นไปในรูปแบบของการกลั่นแกล้งในการบริหารงานบุคคล เช่น การตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการทางวินัย การไม่ขึ้นเงินเดือนตามสมควร การโยกย้ายเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหน้าที่การเลิกจ้าง หรือการไม่พิจารณาต่อสัญญาจ้าง หรือการข่มขู่คุกคามหรือประทุษร้ายด้วยประการใด ๆ ต่อชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งเป็นสิ่งที่คาดหมายได้จากผู้ที่ได้รับผลร้ายหรือจะได้รับผลร้ายจากการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งบุคคลที่กล่าวถึงข้างต้น ได้แก่ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ผู้บังคับบัญชา ผู้มีอิทธิพลในหน่วยงาน เพื่อนร่วมงาน จึงเป็นเหตุให้ผู้ที่ถูกข่มขู่หรือรู้ถึงการกระทำความผิดต่าง ๆ ที่ส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐไม่กล้าที่จะเปิดเผยข้อมูลหรือให้การใด ๆ เนื่องจากเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่มีความรักความสันติและต้องการดำรงชีวิตอย่างสงบสุขปราศจากการคุกคามใด ๆ ดังนั้นเพื่อแลกกับสวัสดิภาพในวิถีชีวิตของตนเอง เจ้าหน้าที่รัฐและบุคคลที่ทราบข้อมูลจึงเลือกที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ ที่รู้หรือทราบมา รวมทั้งอิทธิพลของวัฒนธรรมการปกปิดในระบอบราชการไทย ที่ นักการเมือง ผู้บังคับบัญชา และผู้มีอิทธิพล

ในองค์กร ยังคงมีสถานะเหนือกว่าข้าราชการในองค์กร โดยสามารถแทรกแซงชี้นำกำหนดแนวทางการดำเนินการต่าง ๆ ของบุคลากรหรือองค์กรได้อย่างเบ็ดเสร็จ พร้อมทั้งให้คุณให้โทษแก่บุคลากรได้ เพื่อที่จะคงอำนาจและกลบเกลื่อนการกระทำความผิดของตน อันเป็นการแสดงถึงความเป็นอำนาจนิยมที่ยังยึดถือตัวบุคคลศักดิ์นา บารมี และการอุปถัมภ์ เหนือระบบกฎหมาย ย่อมส่งผลกระทบต่อการทำคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยตรงเนื่องจาก ขาดพยานหลักฐานที่จะมาประกอบพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

ในกรณีนี้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไว้เพียง

1. เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กร กลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มี หรือปรับปรุงนโยบาย การบริหารทรัพยากรบุคคล ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

2. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2551

3. พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123 ของพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

4. พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126 ของพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

5. ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

6. แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

การกำหนดอำนาจหน้าที่ในลักษณะนี้จึงยังไม่เป็นการสอดคล้องกับหลักการให้ความ คุ้มครองบุคคลผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐ ที่ถูกกำหนดขึ้นจากแนวคิดเรื่องสำนึกร่วมของคน ในสังคมที่ต้องการปกป้องประโยชน์สาธารณะ ซึ่งหากผู้ใดได้เปิดเผยข้อมูลใด ๆ ที่เป็นประโยชน์ ต่อรัฐในการปกป้องประโยชน์สาธารณะแล้วถูกแก้แค้นตอบโต้ ย่อมเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้า ดำเนินการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในด้านต่าง ๆ ที่ถูกคุกคาม

ในกรณีเดียวกันนี้ผู้เขียนได้ทำการศึกษากฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกาแล้วพบว่า

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกามีอำนาจสั่งให้ หน่วยงานของรัฐให้ความคุ้มครองผู้ให้การหรือพยานที่ถูกข่มขู่คุกคามจากเหตุที่ได้ให้การต่อ

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามควรแก่กรณี เช่น การสั่งระงับการกระทำอันเป็นการแก้แค้นตอบโต้ สั่งให้รับกลับเข้าทำงานใหม่ในที่เดิมหรือที่ทำงานใหม่โดยได้รับสิทธิประโยชน์ไม่น้อยกว่าที่เดิมในทันที และมีมาตรการห้ามเปิดเผยข้อมูลของผู้ให้ข้อมูล เป็นต้น

เมื่อพิจารณาแล้วเห็นได้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ทั้งที่ได้กำหนดหน้าที่ให้ทั้งผู้ร้องทุกข์ ผู้อุทธรณ์ รวมทั้งพยาน ต้องให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้กำหนด และนอกจากนี้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมยังอาจมีอำนาจไต่สวน โดยแสวงหารวบรวมพยานหลักฐานจากบุคคลอื่น ๆ ได้เองนอกเหนือจากที่คู่กรณีหรือพยานได้เสนอมาให้ เพื่อให้เพียงพอแก่การพิจารณาทำความเข้าใจ แต่ก็มีได้ปรากฏว่ามีบทกฎหมายหรือระเบียบใด ๆ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ที่จะให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการหรือบุคคลผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจและเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ให้ข้อมูลตามหลักการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐ ที่ถูกกำหนดขึ้นจากแนวคิดเรื่องสำนึกร่วมของคนในสังคมที่ต้องการปกป้องประโยชน์สาธารณะ ซึ่งหากผู้ใดได้เปิดเผยข้อมูลใด ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐในการปกป้องประโยชน์สาธารณะแล้วถูกแก้แค้นตอบโต้ รัฐมีหน้าที่จะต้องเข้าดำเนินการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในด้านต่าง ๆ ที่ถูกคุกคามจึงมีความ ทั้งยังมีความแตกต่างกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐให้ความคุ้มครองผู้ให้การหรือพยานที่ถูกข่มขู่คุกคามจากเหตุที่ได้ให้การต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามควรแก่กรณี และจากการกำหนดอำนาจหน้าที่ในลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดกรณีปัญหาคือหัวหน้าฝ่ายฝึกอบรมของเรือนจำแห่งหนึ่งในกรุงเทพมหานครถูกดำเนินการทางวินัยและมีคำสั่งลงโทษ ไล่ออกจากราชการ ในความผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยเรียกรับเงินค่าตอบแทนจากเอกชน คู่สัญญาในกรณีรับจ้างแรงงานผู้ต้องขังทำไฟแช็ค โดยเปิดบัญชีรับเงินเป็นสองบัญชี โดยแบ่งเป็นบัญชีของทางราชการและบัญชีส่วนตัว โดยกรณีนี้ได้มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงมายังคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งในระหว่างดำเนินการตามกระบวนการวินิจฉัยอุทธรณ์ผู้บัญชาการเรือนจำรายดังกล่าวได้ทำการข่มขู่กรรมการสอบสวนและพยานที่ได้มาให้การต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตครอบครัวและมีการทำลายทรัพย์สิน (รถยนต์) ของพยานซึ่งเป็นเอกชนซึ่งว่าจ้างแรงงานผู้ต้องขังทำงานอีกด้วยด้วย ซึ่งในกรณีนี้แม้จักมีกฎ ก.พ.ว่าด้วยการคุ้มครองพยานออกมาบังคับใช้แล้วก็ตามแต่ความคุ้มครองใน

กรณีดังกล่าวก็ให้ความคุ้มครองเฉพาะกรณีพยานซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญยังไม่ครอบคลุมถึงกรณีการคุ้มครองชีวิตและความปลอดภัยในทรัพย์สินด้วยแต่อย่างใด กรณีนี้จึงส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่และยังก่อความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้มาให้อข้อมูลไม่มีมาตรการทางกฎหมายเป็นการเฉพาะในการคุ้มครองและเยียวยา ทั้งที่การให้หลักประกันหรือความคุ้มครองช่วยเหลือแก่ผู้ให้อข้อมูลซึ่งเป็นมาตรการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอีกประการหนึ่ง ที่จำเป็นต้องมีการบัญญัติรองรับไว้ในกฎหมายและหยิบยกขึ้นมาบังคับใช้ควบคู่กันไปกับมาตรการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้บุคคลที่ทราบข้อเท็จจริงหรือรู้เห็นถึงการกระทำผิดเกิดความมั่นใจว่าจะไม่ถูกคุกคามหรือแก้แค้นตอบโต้และกล้าที่จะเปิดเผยข้อมูล อันจักทำให้ระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การดำเนินการกิจของรัฐเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย สุจริต โปร่งใส ความรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและมีประสิทธิภาพ ตามหลักธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง

4.4.2 แนวทางแก้ไขปัญหา

จากสภาพปัญหาข้างต้นที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มิได้กำหนดมาตรการให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจในการให้ความคุ้มครองผู้ให้อข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ไว้นั้น เป็นการสอดคล้องกับทฤษฎีและหลักการให้ความคุ้มครองบุคคลผู้ให้อข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐ ที่ถูกกำหนดขึ้นจากแนวคิดเรื่องสำนึกร่วมของคน ในสังคมที่ต้องการปกป้องประโยชน์สาธารณะ ซึ่งหากผู้ใดได้เปิดเผยข้อมูลใด ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐในการปกป้องประโยชน์สาธารณะแล้วถูกแก้แค้นตอบโต้ ย่อมเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้าดำเนินการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในด้านต่าง ๆ ที่ถูกคุกคาม ซึ่งในความเป็นจริงผู้ให้อข้อมูลถูกแก้แค้นตอบโต้จากการเปิดเผยข้อมูลอยู่บ่อย ๆ

กรณีนี้จึงก่อให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย ในการให้ความคุ้มครองบุคคลซึ่งได้ให้อข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งหากบุคคลเหล่านี้ถูกข่มขู่คุกคามย่อมส่งผลต่อความเชื่อมั่น ในการได้รับการคุ้มครองความปลอดภัยรวมทั้งการได้รับการเยียวยาหากได้รับความเสียหาย และการตัดสินใจให้อข้อมูล ซึ่งย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่ยึดโยงอยู่กับข้อมูลและเอกสารต่าง ๆ จากบุคคลเหล่านี้

ดังนั้นเพื่อให้กระบวนการดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นไปโดยสอดคล้องกับหลักทฤษฎีและแนวความคิดในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้อข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและหลักการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอันจะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้เขียนจึง

มีความเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในส่วนของอำนาจหน้าที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้มีอำนาจในการสั่งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่หรือเกี่ยวข้องดำเนินการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตามแนวทางของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยขอเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

“มาตรา 31 ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

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

(2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114

(3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123

(4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126

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

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

(7) พิจารณาวินิจฉัยข้อชี้ขาดปัญหาอันเกิดจากการใช้บังคับประมวลจริยธรรมของคณะกรรมการจริยธรรมประจำหน่วยงาน

(8) พิจารณาและสั่งการให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล ที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่”

หากได้มีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติตามที่ได้มีการศึกษาวิเคราะห์ตามหลักทฤษฎี แนวความคิด และแนวทางตามกฎหมายของต่างประเทศ ตามที่เสนอแนะมาแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าจะสามารถแก้ไขสภาพปัญหาทางกฎหมายในการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้อย่างสมบูรณ์

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การขับเคลื่อนภารกิจของรัฐให้พัฒนาก้าวหน้าไปสู่ความสำเร็จเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์สุดท้ายอันได้แก่ความยุติธรรมและประโยชน์สุขของสังคมส่วนรวมนั้น มีเหตุปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบอยู่หลายประการด้วยกัน และหนึ่งในองค์ประกอบซึ่งเป็นเหตุปัจจัยสำคัญก็คือ บุคลากรภาครัฐ ที่ทำหน้าที่เป็นฟันเฟืองสำคัญในฐานะผู้แปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ดังนั้นถ้าหากรัฐสามารถบริหารจัดการบุคลากรเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพย่อมส่งผลให้การดำเนินงานของรัฐสัมฤทธิ์ผลอย่างมีคุณภาพ หมายความว่าด้วยการบริหารงานบุคคลจึงเป็นเครื่องมือสำคัญและจำเป็นที่รัฐต้องมีและเพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานให้เป็นไปตามมโนทัศน์เรื่องประโยชน์สาธารณะ ดังที่กล่าวมาข้างต้น โดยเนื้อหาของกฎหมายต้องมีลักษณะที่สอดคล้องกันทั้งในด้านของกรอบอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐกับประโยชน์สาธารณะที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ และสิทธิประโยชน์ หรือสวัสดิการต่างอันเป็นสิทธิพื้นฐานของเจ้าหน้าที่รัฐที่ควรได้รับเป็นการเพิ่มเติมจากค่าตอบแทน เพราะลักษณะงานที่ดำเนินการเป็นไปก็แต่เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเท่านั้น รวมทั้งต้องมีกระบวนการตรวจสอบและเฝ้าระวังหากเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติหน้าที่ถูกระทบสิทธิไม่ว่าจะเป็นจากผู้บังคับบัญชาหรือบุคคลใด ๆ รวมทั้งกรณีเจ้าหน้าที่รัฐกระทำความผิดโดยฝ่าฝืนกฎหมาย หรือละเมิดข้อวินัย จริยธรรม และการลงโทษ ก็ต้องมีกระบวนการตรวจสอบทบทวนตรวจสอบความถูกต้องอีกชั้นหนึ่ง เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะไม่มีใช้อำนาจตามอำเภอใจการกลั่นแกล้งกันและเป็นไปตามระบบคุณธรรมอันเป็นแกนกลางในระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

สำหรับประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมาบทบาทภารกิจเหล่านี้ผูกขาดอยู่ที่องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลเพียงองค์กรเดียวซึ่งก็คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความไม่สอดคล้องกับหลักทางทฤษฎีเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจและการกระจายใช้อำนาจขององค์กรภาครัฐ จนมีคำกล่าวว่าการจัดองค์กรในลักษณะดังกล่าวเป็นการจัดองค์กรแบบเผด็จการ

ต่อมาเมื่อได้มีการปฏิรูประบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐครั้งใหญ่เมื่อปี 2551 จึงได้ทำการเสาะแสวงหาปัญหาดังกล่าว โดยมีการกำหนดภารกิจในด้านการบริหารงานบุคคลออกเป็น 3 ด้านหลัก และกำหนดองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการด้านดังกล่าวเป็นการเฉพาะ ดังนี้

1. ภารกิจด้านการบริหารงานบุคคลภาครัฐ มีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นองค์กรที่รับผิดชอบดำเนินการ
2. ภารกิจด้านการจัดโครงสร้างและองค์กรภาครัฐ มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นองค์กรที่รับผิดชอบดำเนินการ
3. ภารกิจด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นองค์กร ที่รับผิดชอบดำเนินการ

ซึ่งเท่าที่ผ่านมาการดำเนินการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมสามารถแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าวและเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการได้อย่างดีในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามก็ยังคงพบว่ามีข้อกฎหมายที่เป็นข้อบกพร่องอยู่บางประการ โดยเฉพาะในด้านการจัดระเบียบองค์กรและด้านการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ที่ก่อให้เกิดปัญหาในการ ใช้บังคับบทบัญญัติ ดังนี้

- 1) กรณีที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมยังคงไม่มีกฎหมายกำหนดหน่วยงานธุรการในการรับผิดชอบดำเนินการตามบทบาทภารกิจเป็นของตนเองเป็นการเฉพาะยังคงต้องอาศัยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นหน่วยธุรการ และต้องอาศัยบุคลากรซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นผู้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และการกำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการพิทักษ์พิทักษ์ระบบคุณธรรม รวมทั้งการกำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีฐานะเป็นเลขานุการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องหลักทฤษฎีและแนวความคิดในการจัดระเบียบราชการบริหารหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แนวคิดการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หลักธรรมาภิบาล ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจ ลดการผูกขาด เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจก โดยเน้นความโปร่งใส มีส่วนร่วม และตรวจสอบได้ รวมทั้งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการปรับปรุงระบบการบริหารงาน บุคคลภาครัฐ ที่ต้องการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรในการบริหารงานบุคคลด้านต่าง ๆ ออกจากกัน เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระและสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการ พลเรือน พร้อมทั้งสร้างหลักประกัน

ความมั่นใจและภาพลักษณ์ในระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้สอดคล้องกับการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลภาครัฐอย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2) กรณีที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมยังคงไม่มีกฎหมายกำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานและกำหนดให้มีบุคลากรเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในส่วนของการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นในส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องหลักทฤษฎีและแนวความคิดในการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หลักความเสมอภาค หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และหลักการจัดระเบียบราชการบริหารและการบริหารงานบุคคลภาครัฐแนวใหม่ ที่ปัจจุบันมุ่งเน้นการกระจายอำนาจการตัดสินใจและการให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการในส่วนภูมิภาคให้ทั่วถึงและเท่าเทียม เพื่อให้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งตอบสนองภาระงานที่เพิ่มขึ้นกับการบริหารอัตรากำลังบุคลากรที่มีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) กรณีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาในการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม ทั้งที่งานดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งควรจะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม แต่ในกรณีดังกล่าวประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ว่าให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่ดูแลเฉพาะงานบุคคลภาครัฐเท่านั้นเป็นองค์กรผู้วินิจฉัยปัญหา ทั้งที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่เฉพาะทางอยู่แล้วนอกจากนี้ยังเป็นผู้ออกกฎ ควบคุมกำกับการบังคับใช้กฎ และมีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทอันเกิดจากการบังคับใช้กฎอันเป็นลักษณะขององค์กรตุลาการที่การผู้ขาดการใช้อำนาจไว้ยังองค์กรเดียวและยังอาจไม่ทำความเข้าใจต่อเรื่องที่หน่วยงานยื่นมาให้วินิจฉัยได้ อันเป็นการไม่สอดคล้องกับแนวคิดในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ต้องการให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีอำนาจหน้าที่ในเพียงการจัดการงานบุคคลภาครัฐเท่านั้นรวมทั้งในการพิจารณาอุทธรณ์ ข้อพิพาทที่เกิดจากการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน อาจไม่ได้วินิจฉัยเป็นอันภายใน 60 วันนับแต่ได้รับเรื่อง โดยให้ถือว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุดซึ่งยอม ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือจะตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหรือคำสั่ง และยังไม่เป็นไปตามหลักการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองที่มุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ที่ต้องมีการชี้แจงให้เหตุผลประกอบคำพิจารณาในการกระทำทางปกครองเสมอ และนอกจากนี้ยังเป็นการไม่สอดคล้องกับการคุ้มครองความเป็นธรรมตามระบบคุณธรรมและหลักธรรมาภิบาลในการดำเนินการกิจการภาครัฐ

4) กรณีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการสั่งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อเป็นหลักประกันให้ผู้ให้ข้อมูลมีความมั่นใจว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้งหรือข่มขู่คุกคาม พร้อมทั้งได้รับการเยียวยาหากได้รับความเสียหายจากการแก้แค้นตอบโต้ ตามหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และการให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อรัฐ

สภาพปัญหาดังกล่าวเป็นเหตุให้คำนึงว่ากฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบองค์กรและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่บังคับใช้อยู่มีความเหมาะสมเพียงใด ในการที่จะสร้างหลักประกันความเป็นอิสระขององค์กร เพื่อให้การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

ผู้เขียนจึงได้ดำเนินการศึกษาและวิเคราะห์ ข้อกฎหมาย แนวคิดทฤษฎี และข้อมูลต่าง ๆ ทั้งของไทยและของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบองค์กรและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขดังกล่าว ซึ่งจากการศึกษาผู้เขียนได้พบข้อยุติในแนวทางการแก้ไขปัญหาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวในส่วนของการข้อเสนอแนะต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากข้อสรุปที่กล่าวมาแล้วดังกล่าวข้างต้น จึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน เพื่อแก้ไขปัญหาและอุดช่องว่างของกฎหมายในประเด็นต่าง ๆ รวม 4 ประเด็นดังนี้

5.2.1 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เกี่ยวกับการจัดระเบียบองค์กรให้เกิดความอิสระอย่างแท้จริง และคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยยกเลิกบทบัญญัติเดิมตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 13 (1) มาตรา 24 วรรคท้าย และมาตรา 26 และเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมดังนี้ ดังนี้

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

ทั้งนี้ให้ เลขานุการคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นเลขานุการของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยอนุโลม”

“มาตรา 26/1 ให้วุฒิสภำทำหน้าที่คณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยคณะกรรมการคัดเลือกมีหน้าที่คัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 25 จำนวนเจ็ดคน

ให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกประชุมเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ ก.พ.ค. แล้วให้ประธานวุฒิสภำนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงโปรดเกล้าแต่งตั้ง

หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการคัดเลือกกำหนด”

5.2.2 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานพิทักษ์คุณธรรมขึ้นในภูมิภาค โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

“มาตรา 24/2 การจัดตั้งและการกำหนดเขตอำนาจของสำนักงาน ก.พ.ค. ในภูมิภาค ให้กระทำโดยประกาศกำหนดของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยคำนึงถึงปริมาณคดีและการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ก.พ.ค. โดยจักกำหนดให้สำนักงาน ก.พ.ค. มีเขตอำนาจครอบคลุมเขตการปกครองหลายจังหวัดก็ได้

ให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์ไปประจำ ณ สำนักงานภูมิภาค เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยให้มีหัวหน้าสำนักงาน ก.พ.ค. ในภูมิภาค เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและบริหารราชการการของสำนักงาน ก.พ.ค. อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเลขานุการคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม”

5.2.3 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในส่วนของอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

“มาตรา 31 ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

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

- (2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114
- (3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123
- (4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126
- (5) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ
นี้ กฎ ก.พ.ค. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้
- (6) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนด
เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
- (7) พิจารณาวินิจฉัยข้อชี้ขาดปัญหาอันเกิดจากการใช้บังคับประมวลจริยธรรม”
ทั้งนี้ เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ในหมวด 3 กฎ
และระบบการบังคับใช้ประมวลจริยธรรม ส่วนที่ 1 องค์การคุ้มครองจริยธรรม ข้อ 13(9) โดยยกเลิก
อำนาจของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในการตีความและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาจากการบังคับ
ใช้ประมวลจริยธรรม ประกอบกับแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจริยธรรม
ตามข้อ 15 เพื่อให้ สอดรับกับการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 31 ด้วย ดังนี้
“ข้อ 15 คณะกรรมการจริยธรรมมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้”
 - (1) ควบคุม กำกับ ส่งเสริมและให้คำแนะนำการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมในส่วน
ราชการ
 - (2) สอดส่องให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมในส่วนราชการ.....
 - (3) พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอันเกิดจากการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมในส่วน
ราชการเมื่อได้วินิจฉัยแล้วให้ส่งคำวินิจฉัยให้ ก.พ.ค. วินิจฉัยโดยพลัน
 - (4) ส่งเรื่องให้ ก.พ. พิจารณาวินิจฉัยในกรณีเห็นว่าเรื่องนั้นเป็นเรื่องสำคัญ.....
 - (5)

“ ”

- (9) ดำเนินการอื่นตามประมวลจริยธรรมนี้ หรือตามที่ ก.พ. มอบหมาย

5.2.4 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ในส่วนของอำนาจ
หน้าที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการให้ความคุ้มครองบุคคลผู้ถูกคุกคามจากเหตุที่ได้
ให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยขอเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังนี้

“มาตรา 31 ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

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

(2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114

(3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123

(4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126

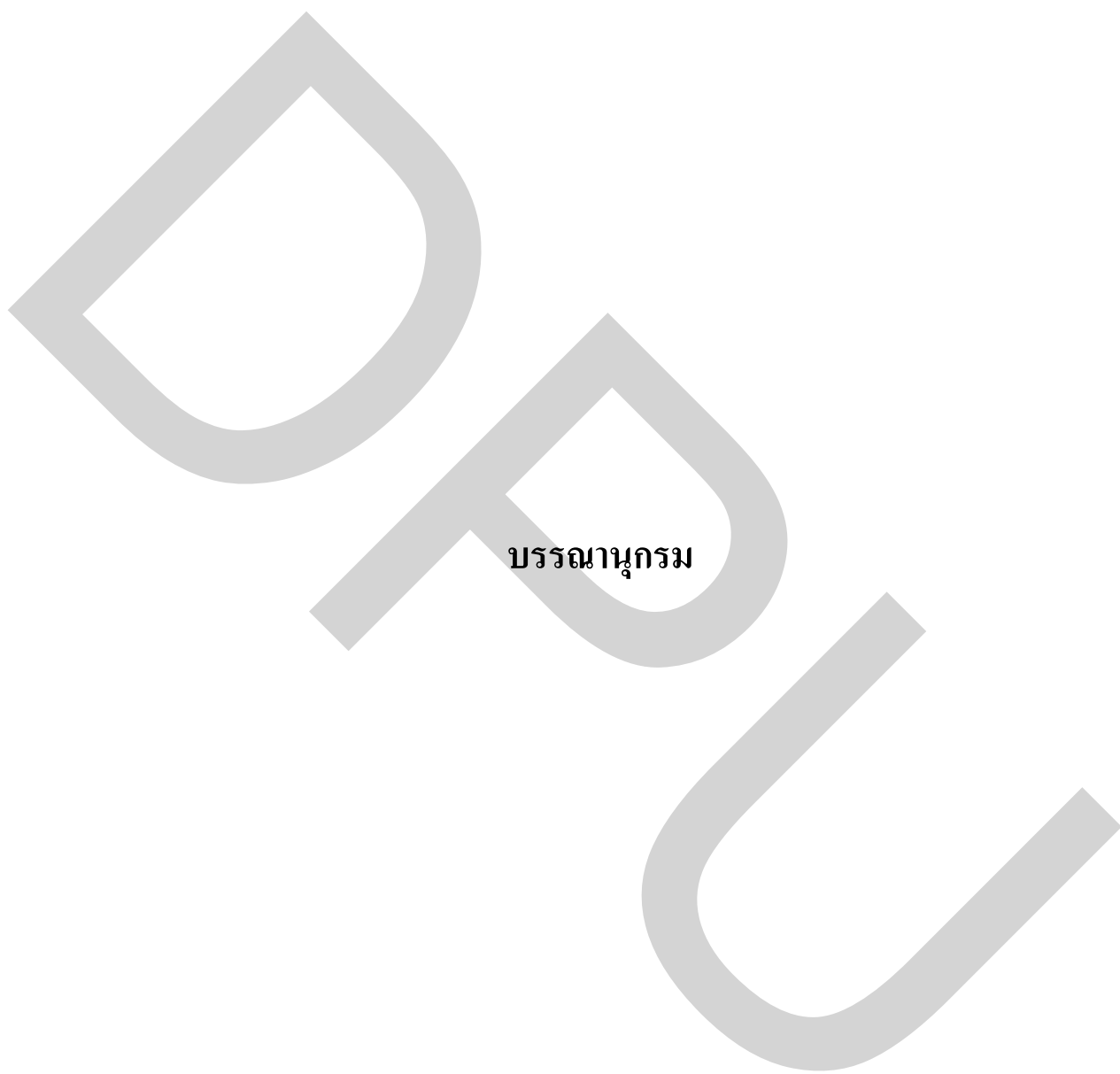
(5) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

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

(7) พิจารณาวินิจฉัยข้อชี้ขาดปัญหาอันเกิดจากการใช้บังคับประมวลจริยธรรมของคณะกรรมการจริยธรรมประจำหน่วยงาน

(8) พิจารณาและสั่งการให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ให้ความคุ้มครองผู้ให้ข้อมูล ที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่”

หากได้มีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติตามที่ได้มีการศึกษาวิเคราะห์ตามหลักทฤษฎี แนวความคิด และแนวทางตามกฎหมายของต่างประเทศ ตามที่เสนอแนะมาแล้ว ผู้เขียนเชื่อเหลือเกินว่าจะสามารถแก้ไขสภาพปัญหาในการจัดระเบียบองค์กรและการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรมีความเป็นอิสระและมีอำนาจหน้าที่ที่ครอบคลุม เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นอย่างเสมอภาค



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2551.

กฎ ก.พ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการให้บำเหน็จความชอบ การกันเป็นพยาน การลดโทษและ
การให้การคุ้มครองพยาน พ.ศ. 2553.

กิตติบดี ใหญ่พล. (2553). สิทธิมนุษยชน: ความหมายของนิติรัฐ. สืบค้น 7 กันยายน 2556, จาก
http://kittibodee.blogspot.com/2009/02/blog-post_6953.html.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2556). หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2548). หลักความเสมอภาค. สืบค้น 18 สิงหาคม 2556, จาก <http://www.publaw.net>.

คาร์ล เอมีล มักซิมิเลียน “มักซ์” เวเบอร์. (2555). สืบค้น 10 กันยายน 2556, จาก
http://www.file.saim2web.com/cmmmba/max_weber.pdf

จินตนา บิลมาศ และคณะ. (2551). คู่มือการจัดทำจรรยาของส่วนราชการ (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ:
สำนักงาน ก.พ.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2548). คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2552). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 7).
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2545). “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” รวมบทความกฎหมายจาก
เว็บไซต์ www.pub-law.net. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

_____. (2556). หลักกฎหมายหลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5).
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บรรศักดิ์ อูวรรณโน. (2542). การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2548). กฎหมายมหาชน เล่ม 2. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2535). กฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน. กรุงเทพฯ:
เรือนแก้วการพิมพ์.

ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน.

ประวิณ ณ นคร. (2551). คำอธิบายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- ประวิณ ฒ นคร. (2553). เอกสารประกอบการประชุมสัมมนา เรื่อง การพิทักษ์ระบบคุณธรรม
ในราชการพลเรือน. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.
- พงศ์เทพ จารุสุตินธุ์. (2554). การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการภาครัฐ
(Whistleblower Protection) ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกา. สืบค้น
14 เมษายน 2556, จาก www.lawreform.go.th.
- พรชัย เลื่อนฉวี. (2547). บันทึกประวัติข้าราชการพลเรือน และ ก.พ. กรุงเทพฯ: ประชาชน.
- _____. (2554). กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.
- มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี. (2557). ความเป็นมาของหลักธรรมาภิบาล. สืบค้น
25 กรกฎาคม 2557, จาก www.kmutt.ac.th/sd/html/pdf/tam.pdf.
- มานิตย์ จุมปา. (2548). ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง. (2554). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธี
ปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. 2539 (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: บริษัทประชาชน.
- ลิขิต ชีรเวคิน. (2550). วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วชิระ ปากดีสี. (2554). ปัญหาสถานะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
ในฐานะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2538). หลักการพื้นฐานกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: ธรรมสาร.
- _____. (2544). หลักการพื้นฐานกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

วาสนา วาสนา. (2556). ระบบศักดินา. สืบค้น 12 พฤษภาคม 2556, จาก <http://feudalsystem-wasana.blogspot.com>.

วิชชุกร นาคน. (2550). เอกสารประกอบการสอนรายวิชาระบบบริหารราชการไทย.

พระนครศรีอยุธยา: มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา.

วิทยากร เชียงด. (2547). อธิบายศัพท์การบริหารจัดการสมัยใหม่ (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สายธาร.

วิษณุ เครืองาม. (2530). กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ.

วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์. (2547). “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา US Merit Systems Protection Board,” วารสารข้าราชการ, 49 (5).

ศศิณา เสงวิจิตร. (2550). การคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลแก่รัฐ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ) กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศิริระ รัตตานุกุล. (2549). การคุ้มครองพยานตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. 2546 เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้ง ในลักษณะองค์กร ค.ศ. 2000 ข้อ 24 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ศุภรศม์ วิฑิตกุลเจริญ. (2540). ทฤษฎีการสื่อสาร. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2556). การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง. สืบค้น 21 กรกฎาคม 2557 จาก www.pub-law.net.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). “หลักความเสมอภาค,” วารสารนิติศาสตร์, 30 (2).

สันติสุข สันติสุข. (ม.ป.ป.). ระบบคุณธรรมและระบบอุปถัมภ์. สืบค้น 25 สิงหาคม 2556, จาก <http://www.gotoknow.org/posts/32>

สำนักคณะกรรมการการเลือกตั้ง. (2557). การแบ่งแยกอำนาจ. สืบค้น 31 กรกฎาคม 2557, จาก www2.ect.go.th/modules/m_file_store/download.phpref.

สำนักงาน ก.พ. (2551). สารสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2554). ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล. สืบค้น 10 ตุลาคม 2556, จาก <http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/in>.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2555). สารเกี่ยวกับคณะกรรมการการพิทักษ์ระบบคุณธรรม. สืบค้น 25 กรกฎาคม 2557, จาก <http://www.acfs.go.th/documentfile/acfs.pdf>.

- _____. (2555). การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศไทย. สืบค้น 24 กันยายน 2556, จาก <http://www.ocsc.go.th>.
- _____. (2555). ระบบพิทักษ์คุณธรรมของประเทศไทย. สืบค้น 24 กันยายน 2556, จาก <http://www.ocsc.go.th>.
- _____. (2555). ระบบพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศไทย. สืบค้น 24 กันยายน 2556, จาก <http://www.ocsc.go.th>.
- สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. (2548). เอกสารประกอบการพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดตั้งองค์กรฝ่ายบริหารเพื่อป้องกันและการแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐ. กรุงเทพฯ: กระทรวงยุติธรรม.
- สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม. (2557). 6 ปี ก.พ.ค. ก่อร่างสร้างฐาน. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.
- สำนักมาตรฐานวินัย. (2532). วินัยและคุณธรรมของข้าราชการพลเรือน. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.
- _____. (2532). วินัยและคุณธรรมของข้าราชการพลเรือน. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.
- _____. (2549). การวางระบบคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมในการปฏิบัติราชการ (รายงานผลการศึกษา). กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.
- โสภารัตน์ จารุสมบัติ. (2547). สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนชาวไทย (รายงานผลการศึกษา). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- หยุด แสงอุทัย. (2538). หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- อรพินท์ สฟโชคชัย. (2552). สังคมเสถียรภาพ กับ กลไกประชาธิปไตยที่ดี. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

ภาษาต่างประเทศ

- AUS Merit System Protection Board. (2013). *About Commissioner*. Retrieved August 21, 2014, form Form [www. australia.gov.au](http://www.australia.gov.au).
- _____. (2013). *Merit Protection Commissioner's power*. Retrieved August 21, 2014, form www. australia.gov.au.
- _____. (2013). *People: public servants*. Retrieved August 21, 2014, form www.australia.gov.au.
- Constitutional Reform and Governance Act 2010.

Gerald Vinten. (1992). *whistleblowing in the health-related professions whistleblowing*. Retrieved June 10, 2013, from www.issuesinmedicalethics.org/044ed107.html.

Governance for Sustainable Human Development.

J.G. Stark QC. The Protection of Public Service Whistleblower. Australian Law Journal, Part 1-2.

Kristine Drew. (2003). *Whistle Blowing and Corruption an intail and comparative*. Retrieved June 10, 2013, from www.psir.org.

Marcia Miceli and Janet Near. (1992). *Blowing the Whistle*. Canada: competition Bureau.

Max Waber. (n.d.). *On charisma and institution building*. Retrieved August 6, 2013, from <http://sf.oxfordjournal.org/con/48/1/118.2.extract>.

Public service Act 1999.

Ralph Nader. (1994). *An Autonomy of Whistleblowing*. Canberra: Report of the senate select Committee on Public Interest Whistleblowing.

Susan Tsui Grundmann. (2014). *US Merit Systems Protection Board*. Washington D.C.

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

United State Code title 5.

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

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

สุรศักดิ์ ศรีทองคำ

ปีการศึกษา 2551 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์

นิติกรปฏิบัติการ กองกฎหมาย

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน