

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติและแนวทางแก้ไขปัญหา

ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการปรับปรุงระบบการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน โดยมีการแยกองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัย ออกจากองค์กรที่ใช้อำนาจพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ กล่าวคือ ได้มีการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ ออกจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็นองค์กรซึ่งทำหน้าที่พิจารณาลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน เพื่อมีวัตถุประสงค์ให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจการลงโทษทางวินัย และควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาหรือฝ่ายปกครอง ให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้กับข้าราชการพลเรือนในการปฏิบัติงานว่าจะไม่ถูกลงโทษทางวินัยโดยไม่ได้กระทำความผิด หรือ การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นฝ่ายปกครอง ตลอดจนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้นำระบบพิทักษ์คุณธรรมดังกล่าวมาใช้บังคับกับข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยอนุโลม ตามข้อ 45 แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2555

จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนี้ (1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ การบังคับใช้กฎหมาย ตามข้อ 45 แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2555 (2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความไม่เป็นกลางของเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ (3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากเลขาธิการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งผู้วิจัยจะขอกล่าวหาถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ การบังคับใช้กฎหมาย ตามข้อ 45 แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2555

ในปัจจุบันการอุทธรณ์เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมในระบบการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ มีทางร้องขอรับความยุติธรรมจากการพิจารณาโดยองค์กรเหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง และองค์กรที่มีอำนาจเหนือผู้สั่งลงโทษ หรือผู้สั่งให้ออกจากราชการ โดยผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม¹ ซึ่งเรียกกย่อว่า “ ก.พ.ค.” มีหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม² รวมทั้งพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ข้าราชการพลเรือนในบางกรณี โดยหลักการหรือปรัชญาในการคุ้มครองระบบคุณธรรมของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น จะอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การดำเนินการต้องเป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการและให้ความคุ้มครองรักษาความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ นอกจากนี้การอุทธรณ์คำสั่งการลงโทษทางวินัยยังเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการที่จะไม่ถูกผู้บังคับบัญชาลงโทษทางวินัยโดยไม่ได้กระทำผิด เพื่อให้ข้าราชการได้มีหลักประกันความเป็นธรรมว่าตนจะไม่ถูกฝ่ายปกครองหรือผู้บังคับบัญชากลับแก้งหรือลงโทษทางวินัยโดยที่ไม่ได้กระทำผิด และได้มีกระบวนการทางนิติธรรมในการบริหารงานบุคคลที่ให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยขอให้มีการพิจารณาทบทวนหรือการถ่วงดุลอำนาจมีอำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัยอีกครั้งนี้ ซึ่งในการนี้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็ได้กำหนดให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการมีสิทธิอุทธรณ์ได้เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไป

¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 24

² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 31

จากการศึกษาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ³ และกำหนดว่า “ก.พ.” ให้หมายถึง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ⁴ และในการบริหารงานบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจออกกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ไม่ว่าจะการออกจากราชการ การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน วินัย การสอบสวน และการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษสำหรับข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ⁵ และให้มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อทำหน้าที่เป็นคณะอนุกรรมการข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ได้ ซึ่งคณะอนุกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวงตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการสั่งให้ออกจากราชการ แต่คณะอนุกรรมการดังกล่าวไม่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์แต่อย่างใด นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

อย่างไรก็ตามคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ออกกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2555 กำหนดให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบ หรือถือว่าทราบคำสั่ง และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน เว้นแต่มีเหตุขัดข้องก็ให้ขยายได้ไม่เกิน 2 ครั้ง แต่แต่ละครั้งต้องไม่เกิน 60 วัน และให้บันทึกเหตุขัดข้องไว้ด้วย เมื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ

³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 110

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 110 วรรคสาม

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 110

ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายใน 30 วัน นับแต่มีคำวินิจฉัย⁶ นอกจากนี้ การรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณี พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ ก.พ.ค.” ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน ซึ่งนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยมีการกำหนดคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 27 มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ซึ่งกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมต้องทำงานเต็มเวลา ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีความเป็นกลาง และบริสุทธิ์ใจ หรือ เอื้อประโยชน์ต่อฝ่ายบริหารที่ออกหลักเกณฑ์วิธีการ และคำสั่งในการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน และต่อข้าราชการผู้ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์วิธีการและคำสั่งของฝ่ายบริหาร จึงได้กำหนดลักษณะต้องห้ามที่สำคัญคือ ต้องไม่เป็นการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์ โดยให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกให้ออกจากราชการสามารถอุทธรณ์ คำสั่งต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยอุทธรณ์เป็นหนังสือถึงประธานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่ง หรือถือว่าทราบคำสั่ง และให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 และให้มีอำนาจแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกำหนดเพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ส่วนในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะพิจารณาวินิจฉัยเอง หรือจะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้ตาม ข้อ 36 แห่ง กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ทั้งนี้ กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ จะต้องมีความเป็นกลางและมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามระเบียบ ก.พ.ค. ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือการร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 กล่าวคือ กรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องมีประสบการณ์ความรู้ความเชี่ยวชาญ มีความเป็นกลาง ไม่มีส่วนได้เสียในการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยในเบื้องต้นด้วย

⁶ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2555 ข้อ 43

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายประกอบแนวคิดทฤษฎีกฎหมายมหาชน ได้แก่ นิติรัฐ หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ดังนี้

หลักนิติรัฐ เป็นหลักควบคุมการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจที่มีอยู่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย และจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนบรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐ ฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีหลักการสำคัญแยกย่อยได้ดังนี้

หลักความชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกระทำของรัฐทุกอย่างจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจหรืออธิบายด้วยกฎหมายได้ รัฐจะต้องผูกพันกับกฎหมายและใช้อำนาจภายใต้กฎหมาย นิติรัฐมีเป้าหมายในการกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจรัฐและอำนาจปกครองเพื่อประโยชน์แก่เสรีภาพของปัจเจกชน เป็นสังคมที่ปกครองโดยกฎหมาย การกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องมีกฎหมายเป็นรากฐาน ซึ่งอาจเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือกฎหมายที่ไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ ทั้งนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำนั้นเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชน

หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เป็นหลักควบคุมการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจที่มีอยู่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย และจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ และบรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ และการควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมาย หรือการควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม การที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยให้คณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรมดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็น

หลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการว่าจะได้รับความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และสามารถนำกฎหมายในเรื่องการพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาใช้บังคับตามได้ตามเจตนารมณ์ของข้อ 45 ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2555 ดังนั้น เมื่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม จึงไม่มีคณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดังกล่าวได้ ซึ่งจะทำให้ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างแท้จริง และจะส่งผลให้ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ได้รับหลักประกันความเป็นธรรม และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพได้ตามกฎหมายกำหนดไว้

เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแต่งตั้งขึ้นนั้น ไม่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจรองรับไว้ ทำให้ไม่สามารถนำกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาใช้บังคับกับข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยอนุโลมได้ตามข้อ 45 แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2555 ได้ กล่าวคือ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งถูกลงโทษทางวินัย หรือถูกให้ออกจากราชการ สามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือจะแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ได้มีการสรรหาและคัดเลือกจากบุคคลที่มีประสบการณ์มีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีความเป็นกลาง ไม่มีส่วนได้เสียในการมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามระเบียบ ก.พ.ค. ว่าด้วยคุณสมบัติหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือการร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดหลักสำคัญว่าคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องไม่เป็นข้าราชการ ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือ

บุคคลใด ไม่มีตำแหน่งใดๆ ทางการเมือง ไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ ไม่เป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ และไม่ประกอบอาชีพที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ ผู้อุทธรณ์ ที่จะมีความมั่นใจว่าตนจะได้รับการพิจารณาด้วยความรวดเร็ว และเป็นธรรม

อย่างไรก็ตาม จะเห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่สามารถบังคับใช้กฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนมาใช้กับข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้จริง เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือคณะกรรมการให้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมตามข้อ 45 แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2555 ดังนั้น จึงทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย ที่ทำให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่สามารถนำกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับกับข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ ทำให้ไม่มีกรรมการที่มีอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของข้าราชการของสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งจะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย หรือถูกให้ออกจากราชการ ที่ได้รับการพิจารณาทบทวนลงคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวได้ เนื่องจากไม่มีกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ที่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา หรือฝ่ายปกครอง

จากการศึกษาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ การบังคับใช้กฎหมาย ตามข้อ 45 แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2555 จากการสัมภาษณ์ข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษและนิติกรชำนาญการ กลุ่มงานวินัยและพิทักษ์คุณธรรม ณ สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ให้ความเห็นดังต่อไปนี้⁷

⁷ นิติกรชำนาญการพิเศษและนิติกรชำนาญการ กลุ่มงานวินัยและพิทักษ์คุณธรรม ณ สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. วันที่ 27 สิงหาคม 2558 เวลา 12.00 น.

ข้อเท็จจริง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังไม่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแต่อย่างใด ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีการลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงข้าราชการ จำนวน 1 ราย ส่วนวินัยแรงร้ายยังไม่มีการลงโทษ และตั้งแต่มีการใช้บังคับระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2555 ยังไม่มีข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่อย่างใด จึงทำให้ไม่มีการใช้บังคับกรณีการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2555

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่คณะอนุกรรมการดังกล่าวก็ไม่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แต่อย่างใด นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ก็ไม่ได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย และเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะใช้สิทธิในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักทั่วไปทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน อันได้แก่ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพซึ่งส่งผลให้มีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์สำหรับข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่สามารถใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 มาใช้บังคับกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์กับข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้จริง เมื่อมีข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

หรือคำสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ก็จะทำให้คณะกรรมการข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ ตลอดจนถึงผลกระทบทำให้ข้าราชการที่อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย หรือถูกให้ออกจากราชการ ไม่ได้รับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวทำให้ข้าราชการผู้อุทธรณ์คำสั่งไม่มีหลักประกันความเป็นธรรมหรือได้รับการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ กล่าวคือ คณะกรรมการข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ตามกฎหมายหรือไม่ก็กฎหมายให้อำนาจรับรองไว้ ซึ่งจะตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชา หรือฝ่ายปกครองได้

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความไม่เป็นกลางของเลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

นับแต่อดีต พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้บทบาทหน้าที่ในการพิทักษ์คุณธรรมเป็นของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ทำให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีบทบาทในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ทั้งด้านนิติบัญญัติ ด้านบริหาร และด้านตุลาการ กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการนิติบัญญัติ ได้แก่ การออก กฎ ก.พ. ระเบียบ หลักเกณฑ์วิธีการบริหารงานบุคคล ส่วนบทบาทอำนาจหน้าที่ในการบริหาร ได้แก่ การเป็นผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร ส่วนบทบาทด้านตุลาการ ได้แก่ การตีความ และการวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนสัมพันธ์กับการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน ภายในสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนถูกมองว่าเป็นเผด็จการในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน จึงทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมได้อย่างสมบูรณ์

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานใช้อำนาจบริหารงานบุคคล และการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสัมพันธ์ ออกจากหน่วยงานตรวจสอบใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และการร้องทุกข์ โดยได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัย

อุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ ทำหน้าที่เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ตลอดจนมีอิสระจากองค์กรฝ่ายบริหาร และมีความเป็นกลาง ส่งผลให้กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และกระบวนการพิจารณาการร้องทุกข์ ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการ หรือขั้นตอนสำคัญในการออกคำสั่งทางปกครอง กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้รับคำสั่งทางปกครอง เมื่อกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และกระบวนการพิจารณาการร้องทุกข์ ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนที่ชอบด้วยกฎหมาย โปร่งใสตรวจสอบได้ย่อมเป็นหลักประกันการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง และส่งผลให้การออกคำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ตลอดจนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้นำกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และกระบวนการพิจารณาการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ มาใช้บังคับกับข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยอนุโลม

จากการศึกษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานธุรการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญและมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการบริหารงานบุคคล ไม่อยู่ภายใต้บังคับของฝ่ายบริหารซึ่งมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ยังได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจออกระเบียบ หรือประกาศ การบริหารงานบุคคล วินัย การสอบสวนและการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษสำหรับข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นอกจากนี้ยังกำหนดให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และการปฏิบัติงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในฐานะองค์กรกลางบริหารงานบุคคล คำว่า “ ก.พ.” ให้หมายถึง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีการบริหารจัดการภายในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ออกเป็น 3 ภารกิจ คือ 1) ส่วนภารกิจสนับสนุน ประกอบด้วย กลุ่มอำนวยการ และกลุ่มวิชาการ 2) ส่วนภารกิจหลัก

ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มภารกิจด้านส่งเสริมจริยธรรม คุณธรรมและการป้องกันการทุจริต และ กลุ่มภารกิจตรวจสอบทรัพย์สิน และ 3) ส่วนปฏิบัติการพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มภารกิจด้านการปราบปรามการทุจริต และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประจำจังหวัด จำนวน 76 จังหวัด โดยจะมีการบริหารองค์กรแต่ละภารกิจจะมีผู้อำนวยการสำนัก เป็นผู้รับผิดชอบเป็นผู้บริหาร เช่น กลุ่มงานวินัยและพิทักษ์คุณธรรม สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งอยู่ในส่วนภารกิจสนับสนุน ก็จะมีผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารระดับสูง ซึ่งอยู่ในภายใต้บังคับบัญชาของเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2555 ข้อ 45 กำหนดให้ วินัย การรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดบทบาทองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัย และองค์กรที่มีหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม แยกออกจากกัน โดยให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือน รวมทั้งการพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์การถูกลงโทษ และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนในบางกรณี นอกจากนี้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ได้มีการออกระเบียบเพื่อใช้บังคับในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญไว้อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็น กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ซึ่งจะมีกำหนดขั้นตอนหลักเกณฑ์ และระยะเวลาในการพิจารณาการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ไว้อย่างชัดเจน โดยจะมีการกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภายในเพื่อรองรับการทำหน้าที่แต่ละขั้นตอนอย่างเหมาะสม เช่น พนักงานผู้รับอุทธรณ์ หรือพนักงานผู้รับคำร้องทุกข์ เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจรับเรื่องอุทธรณ์ หรือตรวจคำร้องทุกข์ นิติกรผู้รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์ หรือพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเรื่องร้องทุกข์ เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบสำนวนอุทธรณ์ หรือรับผิดชอบเรื่องร้องทุกข์ นิติกรผู้แถลงทำหน้าที่เป็นนิติกรแถลงประจำสำนวน จัดทำบันทึกข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและความเห็นในการวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์นั้น เสนอต่อองค์กรวินิจัยตามที่ได้รับมอบหมาย นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดกรรมการวินิจัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจัยร้องทุกข์ไว้เป็นการเฉพาะอีกด้วย

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายกับแนวคิดทฤษฎีกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักความเป็นกลาง ดังนี้

หลักความเป็นกลาง ถือเป็นหลักการหนึ่งในหลักความยุติธรรม ซึ่งเกิดจากแนวคิดพื้นฐานที่ว่า หากบุคคลที่มีอำนาจสั่งการในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสีย บุคคลนั้นจะสูญเสียความเป็นกลาง และไม่อาจวินิจฉัยสั่งการโดยปราศจากอคติในเรื่องนั้นๆ ได้ ดังนั้น หลักการนี้จึงนำมาใช้ในองค์กรของรัฐที่มีอำนาจวินิจฉัยในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักความเป็นกลางของ ผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งนำมาสู่การคัดค้านผู้พิพากษาที่มีประโยชน์ได้เสียในคดี ไม่ให้เป็นผู้วินิจฉัยในคดีนั้น หรือหลักความเป็นกลางขององค์กรฝ่ายปกครองที่ห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกรรมการใด ๆ ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง พิจารณาและวินิจฉัยสั่งการหรือร่วมลงมติในเรื่องใด ๆ ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง พิจารณาและวินิจฉัยสั่งการ หรือร่วมประชุมและลงมติในเรื่องใด ๆ ที่ตนมีส่วนได้เสีย และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 16 ได้วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการ ให้เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเรื่องทางปกครองและผู้ที่คำสั่งทางปกครองจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นเพื่อหลักความเป็นธรรม การพิจารณาโดยเปิดเผยจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมและเป็นหลักประกันว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ต้องรับผิดชอบเรื่องนั้นๆ ไม่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม การที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้นำกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับกับข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ได้มีการแยกอำนาจองค์กรที่ใช้อำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัย ออกจากองค์กรที่ใช้อำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ จึงถือว่าเป็นการนำกฎหมายมาใช้บังคับที่ไม่สอดคล้องกับ หลักความเป็นกลางของการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งจะทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ที่ไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นกลางในเรื่องที่พิจารณา วินิจฉัย ส่งผลทำให้ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ได้รับเป็นธรรมจากการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ดังกล่าวได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้นำกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และกระบวนการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับกับข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยอนุโลมทั้งฉบับนั้น ทำให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีปัญหาในการดำเนินการจัดกรรูปแบบองค์กร จึงทำให้ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัย ออกจากองค์กรที่ใช้อำนาจการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ซึ่งรูปแบบการจัดการองค์กรของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

ทุจริตแห่งชาติจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งส่วนกลางและจังหวัด ดังนั้น เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดจึงใช้อำนาจบริหารองค์กร หรืออำนาจในพิจารณาวินิจฉัยเรื่องวินัย การอุทธรณ์ หรือการร้องทุกข์เพียงคนเดียว จึงทำให้เกิดปัญหาส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการองค์กรหลายประการ เช่น ไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์ หรือร้องทุกข์เป็นการเฉพาะ จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สอดคล้องกับการนำระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้

เมื่อเปรียบเทียบการบริหารจัดการองค์กรของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งมีการแบ่งแยกองค์การใช้อำนาจพิจารณาเรื่องวินัย การควบคุม การตรวจสอบ หรือการอุทธรณ์หรือเรื่องการร้องทุกข์ โดยมีการแยกคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ออกจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือผู้จัดการฝ่ายบุคคลของข้าราชการพลเรือนที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องวินัย ทั้งนี้ เพื่อให้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีอำนาจอิสระควบคุมตรวจสอบผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องวินัย ในการพิจารณาอุทธรณ์และพิจารณาการร้องทุกข์ที่จะไม่ถูกรอบงำโดยฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของผู้อุทธรณ์และผู้ร้องทุกข์ ที่จะได้รับความเป็นธรรม

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังมีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือนสามัญ มีเจตนารมณ์เพื่อแยกหน่วยงานพิจารณาอุทธรณ์ออกจากหน่วยงานที่ออกคำสั่งทางปกครองทำให้เกิดความชอบธรรมในการวินิจฉัย กล่าวคือ หน่วยงานที่ผู้อุทธรณ์ และผู้ร้องทุกข์ปฏิบัติราชการอยู่กับหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยจะต้องไม่มีความสัมพันธ์กัน เพื่อเป็นสร้างหลักประกันให้กับผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกข์ว่าผู้พิจารณาจะไม่อยู่ภายใต้อำนาจการกดดันจากผู้บังคับบัญชา การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิจารณาวินิจฉัยมีอิสระและไม่ถูกรอบงำจากฝ่ายบริหาร ซึ่งจะทำให้เสียความยุติธรรม ดังนั้น เมื่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินำกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์หรือกระบวนการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทั้งฉบับ โดยที่ไม่มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และไม่สามารถรับรองหรือคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์ หรือผู้ร้องทุกข์ได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่นำมาใช้บังคับด้วย

จากการศึกษาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความไม่เป็นกลางของ
 เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์
 และการร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
 จากการสัมภาษณ์ข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญตำแหน่งนิติกรชำนาญการ
 พิเศษและนิติกรชำนาญการ กลุ่มงานวินัยและพิทักษ์คุณธรรม ณ สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล
 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ให้ความเห็นดังต่อไปนี้⁸

ข้อเท็จจริง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังไม่มี
 การจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรมเพื่อพิจารณาอุทธรณ์ หรือการร้องทุกข์ของข้าราชการ
 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แยกจากองค์กรที่มีอำนาจ
 พิจารณาวินิจฉัยดำเนินการทางวินัย ซึ่งปัจจุบันกระบวนการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ของ
 ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะยื่นอุทธรณ์ หรือ
 การร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่กลุ่มงานวินัยและพิทักษ์คุณธรรม หรือยื่นต่อเลขาธิการคณะกรรมการ
 ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้บังคับขานที่มีอำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัย
 เบื้องต้น พิจารณาหรือสั่งการให้ดำเนินการตรวจสอบอำนาจที่ตนได้วินิจฉัยหรือลงโทษในเบื้องต้น
 ซึ่งตนเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์นั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การนำกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์
 และกระบวนการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับกับข้าราชการสำนักงาน
 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยอนุโลมทั้งฉบับนั้น โดยไม่ได้มีการ
 แยกองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัย ออกจากองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือการ
 ร้องทุกข์ จึงส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สอดคล้องหรือไม่เหมาะสมกับการจัดรูปแบบขององค์กร
 ทำให้การดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ หรือการร้องทุกข์ เป็นการขัดกับหลักความเป็นกลาง ซึ่งส่งผล
 ต่อการคุ้มครองสิทธิของการผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกข์ในการที่ได้รับการพิจารณาด้วยความเป็น
 ธรรม และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอย่างแท้จริง

ดังนั้น การที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
 นำกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และกระบวนการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน
 สามัญมาใช้บังคับกับข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
 โดยอนุโลมทั้งฉบับนั้น โดยที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
 ไม่มีการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์คุณธรรมในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

⁸ นิติกรชำนาญการพิเศษและนิติกรชำนาญการ กลุ่มงานวินัยและพิทักษ์คุณธรรม ณ สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล
 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. วันที่ 27 สิงหาคม 2558 เวลา 12.00 น.

แห่งชาติ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์คุณธรรม ส่งผลทำให้ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้อุทธรณ์ หรือผู้ร้องทุกข์ไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างแท้จริง

4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากเลขธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การร้องทุกข์เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการพนักงานสัมพันธ์ ในระบบการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ข้าราชการมีทางร้องขอให้แก้ไข หรือแก้ความคับข้องใจ ในการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตนเอง การร้องทุกข์ มีจุดประสงค์หลักเพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาโดยเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาสามารถขอให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนแก้ไขหรือชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติของตนที่เหตุให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชารู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือเกิดความคับข้องใจ อันจะทำให้ลดปัญหาความขัดแย้งในหน่วยงานได้และเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้รับทราบความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือมีความคับข้องใจของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอันเกิดจากการปฏิบัติของตนและมีโอกาสชี้แจงทำความเข้าใจหรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขเกี่ยวกับการปฏิบัติของตนได้อย่างเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้มีกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาให้เป็นไปโดยถูกต้อง เป็นธรรม เหมาะสม และเพื่อเสริมสร้างให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะเป็นการสร้างความขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ อันจะนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการในระยะยาวด้วย

เมื่อพิจารณาความสำคัญของการร้องทุกข์ยังเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลในองค์กรของข้าราชการที่ได้รับการปฏิบัติตนจากผู้บังคับบัญชาอย่างเป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง การปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติ โดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือการสร้างภาระเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มอบหมายงานให้ปฏิบัติ ประวิงเวลา หรือหน่วงเหนี่ยวการดำเนินการบางเรื่องอันเป็นเหตุให้เสีย

สิทธิ หรือ ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์อันพึงมีได้ในเวลาอันสมควร หรือไม่เป็นตามหรือขัดกับระบบคุณธรรมตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

จากการศึกษา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในฐานะองค์กรบริหารกลางบริหารงานบุคคล และกำหนดว่า “ก.พ.” ให้หมายถึง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคำว่า “ส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี” ให้หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการบริหารงานบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจออกระเบียบ หรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวงตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้เลขธิการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นตรงต่อประธานกรรมการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2555 ในการบริหารงานบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้มีหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการสั่งให้ออกจากราชการ และทำหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวงตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน⁹ นอกจากนี้ยังกำหนดสิทธิให้ข้าราชการร้องทุกข์ได้ กรณีที่ความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตนของผู้บังคับบัญชา (และเป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้)

⁹ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2555 ข้อ 8 (4)

ซึ่งการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด¹⁰ ส่วนนอกจากที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2555 วินัย การรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ มาใช้บังคับโดยอนุโลม¹¹

ในกรณี พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดว่า ข้าราชการพลเรือนที่มีความคับข้องใจที่เกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา (และเป็นกรณีที่ไม้อาจอุทธรณ์ได้) ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับ แต่ถ้าการร้องทุกข์ที่เหตุเกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ให้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้พิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ดำเนินการให้ เป็นไปตาม คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะพิจารณาวินิจฉัยเอง หรือจะตั้งกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมคนหนึ่ง หรือจะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 และในการแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยการร้องทุกข์จะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามระเบียบ ก.พ.ค. ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือการร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 กล่าวคือ กรรมการพิจารณาวินิจฉัยการร้องทุกข์จะต้องประสงค์ความรู้ความเชี่ยวชาญ มีความเป็นกลาง ไม่มีส่วนได้เสียในการมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามระเบียบ ก.พ.ค. ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือการร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายกับแนวคิดทฤษฎีกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักนิติรัฐ และหลักความชอบด้วยกฎหมาย

¹⁰ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2555 ข้อ 44

¹¹ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2555 ข้อ 45

หลักนิติรัฐ เป็นหลักควบคุมการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจที่มีอยู่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย และจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ และบรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไรและกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ และการควบคุมการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่า การที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้กำหนดให้นำระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์ และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 และมาใช้บังคับ โดยอนุโลม โดยการร้องทุกข์ ความคับข้องใจที่เกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้ ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับ แต่ถ้การร้องทุกข์ที่เกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรี ให้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ดังนั้น เมื่อข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีเหตุแห่งการร้องทุกข์อันเกิดจากเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตามระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่มีคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ดังกล่าวได้ตามกฎหมาย จึงได้นำคำร้องทุกข์ดังกล่าวไปให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยไม่มีกฎหมายกฎหมายบัญญัติให้อำนาจประธานกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การกระทำดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับทฤษฎีกฎหมายมหาชนว่าด้วยหลักนิติรัฐ และหลักความชอบด้วยกฎหมาย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การบริหารงานบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่ได้กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการร้องทุกข์และการพิจารณาการร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไว้เป็นการเฉพาะ จึงส่งผลให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องนำระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 และมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยการร้องทุกข์ที่มีเหตุความคับข้องใจที่เกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา (และเป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้) ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปตามลำดับ แต่ถ้าการร้องทุกข์ที่เกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ให้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ดังนั้น กรณีถ้ามีเหตุแห่งการร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอันเกิดจากเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งเป็นกฎหมายที่นำมาใช้บังคับ แต่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งผลให้ในทางปฏิบัติสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นำช่องว่างทางกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือกรรมการพิจารณาและวินิจฉัยการร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น ให้ข้าราชการที่มีเหตุแห่งการร้องทุกข์ที่เกิดจากเลขาธิการ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร้องทุกข์ต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อพิจารณาและวินิจฉัยคำร้องทุกข์ดังกล่าว โดยที่ไม่มีกฎหมายรองรับ หรือให้อำนาจประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการพิจารณาและวินิจฉัยการร้องทุกข์ดังกล่าวได้ ดังนั้น การใช้อำนาจของประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งจะส่งผลการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม การที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นำช่องว่างทางกฎหมายดังกล่าว ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ที่มีเหตุแห่งการร้องทุกข์ที่เกิดจากเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น ถือว่า เป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นระบบ ที่ให้ความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิ และเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการปฏิบัติงานของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ได้รับการปฏิบัติจาก ผู้บังคับบัญชาอย่างเป็นธรรม เสมอภาค และเท่าเทียม เพื่อเสริมให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรม ในการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ อันจะนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการในระยะยาวด้วย ดังนั้น การพิจารณาวินิจฉัยการร้องทุกข์ของประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติกรณีดังกล่าวไว้ข้างต้นนั้น จึงเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

จากการศึกษา ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของ ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีเหตุแห่งการ ร้องทุกข์เกิดจากเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จากการ สัมภาษณ์ข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ และนิติกรชำนาญการ กลุ่มงานวินัยและพิทักษ์คุณธรรม ณ สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ให้ความเห็นดังต่อไปนี้¹²

ข้อเท็จจริง ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มี หนังสือร้องทุกข์กรณีที่มีเหตุความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของเลขาธิการคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ลงวันที่ 4 มีนาคม 2556 ขอให้ยกเลิกคำสั่ง ป.ป.ช. ที่ 70/2556 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2556 เรื่องแต่งตั้งข้าราชการรักษาราชการแทน เนื่องจากคำสั่ง ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นกรณีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือเป็นการใช้ดุลพินิจ โดยมิชอบของเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

¹² นิติกรชำนาญการพิเศษและนิติกรชำนาญการ กลุ่มงานวินัยและพิทักษ์คุณธรรม ณ สำนักบริหารทรัพยากร บุคคล สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. วันที่ 27 สิงหาคม 2558 เวลา 12.00 น.

ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่า เรื่องดังกล่าวเป็นการร้องทุกข์ของข้าราชการซึ่งต้องปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2555 ข้อ 44 และข้อ 45 โดยให้นำระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้ข้าราชการดังกล่าวร้องทุกข์ที่มีเหตุความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ร้องทุกข์ต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในฐานะผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นของเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต่อมาประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้รับเรื่องร้องทุกข์ และวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวแล้ว ผู้ร้องทุกข์ไม่พอใจกับคำวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงได้นำเรื่องดังกล่าวไปฟ้องศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ บ.196/2557 เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2557 ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินำช่องว่างทางกฎหมายดังกล่าว ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งมิใช่ผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ที่มีเหตุแห่งการร้องทุกข์ที่เกิดจากเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงทำให้ผลการพิจารณาวินิจฉัยการร้องทุกข์ของประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน อันได้แก่ หลักนิติรัฐ ในสาระสำคัญในเรื่องหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ระบบพิทักษ์คุณธรรม ซึ่งส่งผลให้มีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ข้าราชการผู้ร้องทุกข์ดังกล่าวนำไปฟ้องศาลปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ดังนั้น การที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งไม่มีอำนาจตามกฎหมายพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ที่มีเหตุแห่งการร้องทุกข์ที่เกิดจากเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจประธานกรรมการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น ทำให้ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่มีหลักประกันความเป็นธรรมในการปฏิบัติงานระบบการบริหารงานบุคคลในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เนื่องผู้พิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย จึงทำให้ไม่มีการตรวจสอบ และถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อความถูกต้องเป็นธรรม เหมาะสม และเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ อันจะนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการต่อไป

4.4 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้วิจัยเห็นควรให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจัดตั้ง คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นประจำสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแยกองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องวินัย ออกจากองค์กรที่ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ เพื่อที่จะแก้ปัญหาคการใช้อำนาจทับซ้อนกันและเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและเป็นหลักประกันความเป็นธรรม และเป็นคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเป็นการสอดคล้องกับหลักความเป็นกลาง และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จากการศึกษาพบว่า ในต่างประเทศมีการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัย ออกจากองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ ออกจากกัน ดังนี้

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีวินัยและการลงโทษของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

กฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์นั้น ไม่ปรากฏว่ามีองค์กรกลางใดทำหน้าที่บริหารงานบุคคลด้านวินัยของข้าราชการ จะมีก็แต่เพียงศาลวินัยซึ่งเป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครองที่ทำหน้าที่วินิจฉัยความผิดวินัยในบางกรณี

กฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ใช้บังคับสำหรับข้าราชการทุกประเภท ยกเว้นข้าราชการทหารซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยวินัยทหารเป็นการเฉพาะนอกจากนั้น กฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ยังใช้บังคับข้าราชการบำนาญด้วย

กระบวนการลงโทษทางวินัย

กระบวนการลงโทษทางวินัยนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 กระบวนการ คือ กระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการและกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ

(1) กระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ

ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงที่ก่อให้เกิดความสงสัยว่าจะมีการกระทำความผิดที่เป็นโทษทางวินัยหรือไม่นั้นให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นดำเนินการสอบสวนเพื่อให้เกิดความชัดเจนรวมถึงพิจารณาพฤติการณ์ที่มีความสำคัญที่จะนำไปสู่การลงโทษทางวินัยด้วย ในชั้นสอบสวนหากการสอบสวนจะไม่ใช่ไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว จะต้องเปิดโอกาสให้แก่ข้าราชการผู้นั้นได้มีโอกาสชี้แจงแสดงเหตุผลด้วย ก่อนการเปิดรับฟังความในครั้งแรกจะต้องให้ข้าราชการผู้นั้นทราบถึงข้อหาของเขาด้วย และต้องแจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นทราบด้วยว่าตนอาจให้ความเห็นโดยวาจาหรือโดยลายลักษณ์อักษรหรืออาจไม่แสดงความคิดเห็นใดๆ ก็ได้ อย่งไรก็ตามต้องถามข้าราชการผู้นั้นด้วยว่าต้องการที่ปรึกษาหรือไม่

ผลการสอบสวนให้แจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นและอัยการสำหรับเรื่องวินัยของสหพันธ์ได้ทราบ ข้าราชการผู้นั้นอาจยื่นคำร้องขอให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปได้ ให้หัวหน้าของหน่วยงานนั้นเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าจะให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปหรือไม่ หากผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่อาจจะลงโทษทางวินัยได้ ก็ให้ยุติการสอบสวนเสีย แต่การให้ยุติการสอบสวนไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาที่สูงขึ้นไปที่มีอำนาจลงโทษได้ หรือเจ้าหน้าที่ริเริ่มกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการอาจดำเนินการตามกระบวนการต่อไปได้

หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผลการสอบสวนเป็นกรณีที่จะสั่งลงโทษทางวินัยได้ให้ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือให้ดำเนินการกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการได้หรืออาจเสนอเรื่องเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาลำดับสูงขึ้นไปพิจารณาวินิจฉัยได้ คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกระบวนการนี้ ผู้บังคับบัญชาอาจสั่งลงโทษได้ 2 สถานเท่านั้น คือ โทษภาคทัณฑ์ หรือโทษปรับ

(2) กระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ

กระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการเริ่มต้นด้วยการเสนอเรื่องของเจ้าหน้าที่ริเริ่มเรื่องทางวินัย คำร้องในการเสนอเรื่องต่อศาลให้ส่งให้กับข้าราชการผู้นั้น และอัยการทางวินัยของสหพันธ์ด้วยกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ แยกออกได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงกับส่วนที่เป็นการพิจารณาในศาล โดยกำหนดให้มีศาลวินัยของสหพันธ์ขึ้นสำหรับกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ

ระบบอุทธรณ์

กระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ หากข้าราชการประสงค์จะได้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยให้ได้แย้งไปยังผู้บังคับบัญชาที่ออกคำสั่งดังกล่าวภายใน 2 สัปดาห์ นับจากได้รับคำสั่งดังกล่าว และผู้บังคับบัญชาที่รับเรื่องจะต้องส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชาสูงสุด หรือผู้บังคับบัญชาที่มีการกำหนดให้มีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องนั้นๆ ภายใน 1 สัปดาห์ เมื่อได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์คำโต้แย้งของข้าราชการแล้ว หากข้าราชการผู้นั้นยังไม่พอใจ คำวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยอุทธรณ์ก็อาจเสนอเรื่องไปยังศาลวินัยแห่งสหพันธ์ได้ภายในระยะเวลา 1 เดือน โดยศาลจะต้องเปิดโอกาสให้อัยการในเรื่องทางวินัยให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวด้วย

สำหรับกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ กฎหมายได้กำหนดไว้ว่าหากจะมีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลวินัยของสหพันธ์ ก็ให้อุทธรณ์ไปยังศาลปกครองของสหพันธ์

สาธารณรัฐฝรั่งเศส ระบบและการลงโทษของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีรายละเอียดดังต่อไปนี้
องค์กรกลางบริหารงานบุคคล

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของสาธารณรัฐฝรั่งเศส คือ สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐ จะได้รับการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ปี 1946 สภาชั้นสูงมีอำนาจให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ การบริหารจัดการข้าราชการของรัฐโดยหลักเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งก็คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ อย่างไรก็ตามก็มีสำนักงานฝ่ายปกครองและข้าราชการของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นกรมจัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดลงวันที่ 9 ตุลาคม 1945 ซึ่งเป็นกรมที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายธุรการของนายกรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ เช่น รวบรวมเอกสารและสถิติเกี่ยวกับข้าราชการของรัฐ เข้าร่วมและเจรจาในเรื่องเงินเดือนและค่าตอบแทน จัดสอบแข่งขันข้าราชการบางตำแหน่ง ควบคุมการรับสมัคร ข้าราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง เป็นต้น

องค์ประกอบขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล

สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐมีนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน และมีสมาชิกจำนวน 38 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาในจำนวน 38 คน

ดังกล่าว 19 คน จะมาจากผู้แทนของผู้บริหารส่วนราชการ และอีก 19 คน มาจากผู้แทนขององค์กรต่างๆ ของข้าราชการ สมาชิกทั้ง 38 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งใหม่ได้อีก

สภาชั้นสูงของข้าราชการแห่งรัฐแบ่งออกเป็น 2 คณะ คือ คณะทางปกครองและคณะขององค์กรข้าราชการ ซึ่งทั้งสองส่วนจะประกอบด้วยสมาชิกทั้งสองประเภทดังที่ได้กล่าวข้างต้น การประชุมใหญ่ของสภาจะมีอย่างน้อย 1 ครั้งต่อ 3 เดือน โดยการประชุมจะเกิดขึ้นในกรณีที่มีความแตกต่างระหว่าง 2 คณะ หรือในกรณีที่มีการร้องเรียนขึ้นมายังสภาชั้นสูง

สภาชั้นสูงของข้าราชการแห่งรัฐ ประกอบด้วย คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาวิชาชีพและส่งเสริมด้านสังคม คณะกรรมการว่าด้วยสถานะของข้าราชการ คณะกรรมการว่าด้วยการรับเรื่องร้องเรียน และคณะกรรมการเหล่านี้จะมีสมาชิกที่เป็นตัวแทนฝ่ายผู้บริหารและฝ่ายข้าราชการจำนวนเท่าๆ กัน คณะกรรมการอื่นๆ อาจได้รับการจัดตั้งขึ้นสำหรับพิจารณาปัญหาหนึ่งโดยเฉพาะ อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล

สภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) พิจารณาตัดสินใจในปัญหาทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการของรัฐหรือได้รับการร้องขอจากนายกรัฐมนตรีนหรือ 1 ใน 3 ของสมาชิกสภา
- 2) ให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่จะมีผลเปลี่ยนแปลงกฎหมายข้าราชการของรัฐ โดยให้เสนอความเห็นดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี
- 3) ทำหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับข้าราชการ เช่น เรื่องวินัย การเลื่อนตำแหน่ง การไล่ออกจากงาน ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ จะเป็นอำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยการรับเรื่องร้องเรียนเป็นผู้พิจารณา โดยกระบวนการพิจารณาจะต้องเป็นกระบวนการที่ให้คู่กรณีโต้แย้งกันได้
- 4) รับฟังรายงานประจำปีที่เกี่ยวข้องกับสภาพการของระบบข้าราชการภาครัฐ โดยมีสิทธิในการอภิปรายให้ข้อเสนอแนะและส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา
- 5) ให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ เช่น แนวทางทั่วไปในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาวิชาชีพข้าราชการ การกำหนดและการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการพัฒนาวิชาชีพ

สภาชั้นสูงข้าราชการของรัฐจะมีบทบาทแต่เพียงในการให้คำปรึกษาเท่านั้น ซึ่งมีบทบาทคล้ายคลึงกับสภาชั้นสูงของข้าราชการทหาร สภาชั้นสูงของข้าราชการตุลาการและสภาชั้นสูงของข้าราชการครู

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับทันที ข้าราชการผู้ถูกลงโทษมีสิทธิในการอุทธรณ์ใน 2 กรณี คือ

การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ หรืออุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษก็ได้ ผู้ออกคำสั่งลงโทษหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งลงโทษมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษ ในกรณีที่คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือจะยืนยันคำสั่งลงโทษดังกล่าวก็ได้ แต่ไม่มีสิทธิเพิ่มโทษแต่ประการใด การอุทธรณ์ในกรณีนี้มีผลค่อนข้างน้อยและไม่ทำให้คำสั่งลงโทษสะดุดหยุดลงแต่อย่างใด

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองประการที่สอง ซึ่งใช้กับกรณีการสั่งลงโทษในกลุ่มที่สอง ขึ้นไป ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยอาจอุทธรณ์ต่อสภาชั้นสูงของข้าราชการของรัฐได้ คณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่สอบสวนผู้ถูกกล่าวหาและพยานต่างๆ และจำทำความเห็นเสนอแนะต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยข้อเสนอแนะอาจจะเป็นการยืนยันคำสั่งลงโทษ หรือให้ความเห็นว่าควรลดโทษหรือยกเลิกโทษทางวินัยก็ได้ แต่ความเห็นดังกล่าวไม่ผูกพันผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษแต่ประการใด การอุทธรณ์นี้ศาลปกครองไม่ถือว่าเป็นขั้นตอนที่บังคับก่อนที่จะไปฟ้องศาลปกครองได้

สหรัฐอเมริกากระบวนวินัยและการลงโทษของสหรัฐอเมริกานั้น มีรายละเอียดดังต่อไปนี้
องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

การปกครองของสหรัฐอเมริกาเองที่ทำให้ในแต่ละมลรัฐ หรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นของสหรัฐอเมริกา จะมีระบบงานของรัฐและระบบการบริหารงานบุคคลด้านวินัยที่ต่างกันออกไปในแต่ละหน่วยการปกครองนั้นๆ ในส่วนของรัฐบาลกลาง จะมีองค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ Merit System Protection Board (MSPB) ซึ่งการเกิดของ MSPB นี้ เป็นผลจากการมีพระราชบัญญัติปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission) ได้แก่

1) สำนักงานการบริหารงานบุคคล (Office of Personal Management) มีหน้าที่ดูแลข้าราชการและกำลังคนภาครัฐ

2) การแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (The Federal Labor Management) มีหน้าที่ดูแลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานสัมพันธ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและ

3) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

การจัดโครงสร้างองค์กร

Merit System Protection Board นั้นเป็นองค์กรอิสระของรัฐบาล (Independent Government agency) แต่มีการดำเนินงานคล้ายกับรูปแบบของศาล ทำหน้าที่เหมือนผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมในราชการของสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 3 คน จากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และประธานาธิบดีจะแต่งตั้งคณะกรรมการคนหนึ่งขึ้นเป็นประธานคณะกรรมการและทำหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา และแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งเป็นรองประธานเพื่อทำหน้าที่กรณีที่ประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และถ้าประธานและรองประธานไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กรรมการที่เหลืออยู่จะทำหน้าที่ประธานแทน

สำนักงานของ Merit System Protection Board มีการแบ่งส่วนงานภายในออกเป็นสำนักงานและแผนก ดังนี้

1. สำนักงานอำนวยการส่วนงานในภูมิภาค ทำหน้าที่เป็นหน่วยปฏิบัติการในการจัดการด้านการวินิจฉัย และงานด้านการบริหารงานหน่วยงานส่วนภูมิภาคของ MSPB
2. สำนักงานผู้วินิจฉัยคดีปกครอง ทำหน้าที่รับเรื่องอุทธรณ์จากกรณีที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย รับเรื่องร้องทุกข์จากการดำเนินการทางวินัยที่ได้รับการเสนอเรื่องจากสำนักงานให้คำปรึกษาเฉพาะ รับเรื่องการปฏิบัติที่ขัดต่อคำวินิจฉัยทางกฎหมายทางปกครองและการรับเรื่องอุทธรณ์ของพนักงาน MSPB และกรณีอื่นๆ ที่คณะกรรมการมอบหมาย
3. สำนักงานคณะที่ปรึกษาการพิจารณาอุทธรณ์ ทำหน้าที่จัดเตรียมข้อเสนอในการตัดสินใจซึ่งจะเสนอแนะวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมให้แก่คณะกรรมการ ตามคำร้องกรณีที่ไม่มีการพิจารณา กรณีที่อยู่ในอำนาจการตัดสินดั้งเดิม หรือตามกรณีที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ
4. สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการ ทำหน้าที่นำเสนอคำร้อง และกรณีต่างๆ เข้าสู่ระบบการพิจารณาของคณะกรรมการและติดตามความคืบหน้าในการดำเนินการ รวมถึงการทำหน้าที่ทางธุรการต่างๆ เช่น การเป็นศูนย์กลางข่าวสารข้อมูลของหน่วยงาน ที่ผู้อุทธรณ์สามารถติดตามเรื่องความคืบหน้าในการดำเนินการ การเผยแพร่ข่าวสารต่อสาธารณะ การจัดให้มีห้องสมุดและระบบออนไลน์ในการค้นหาข้อมูล การจัดเก็บเอกสาร บันทึก รายงานการวิจัย และหนังสือโต้ตอบสำคัญ และทำหน้าที่เป็นผู้ตอบคำถาม ให้ข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร ยกเว้นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานที่ปรึกษาทั่วไป และสำนักงานนโยบายและประเมินผล
5. สำนักงานคณะที่ทำงานทั่วไป ทำหน้าที่ให้คำแนะนำอย่างเป็นทางการต่อคณะกรรมการ สำนักงานใหญ่และสำนักงานภูมิภาค เป็นตัวแทนของคณะกรรมการในกระบวนการทางศาล

จัดเตรียมข้อเสนอการตัดสินใจต่อคณะกรรมการในกรณีที่คณะกรรมการมอบหมาย ประสานงาน ด้านกฎหมายกับทำเนียบรัฐบาล รัฐสภา และสื่อมวลชน วางแผนและอำนวยความสะดวกตรวจสอบ และ ดำเนินการสืบสวนสอบสวนในเรื่องทั่วไปต่างๆ

6. สำนักงานนโยบายและแผน รับผิดชอบพิจารณาเรื่องพิเศษและศึกษาเกี่ยวกับระบบ ราชการและระบบคุณธรรมในส่วนราชการต่างๆ ซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย การพิจารณาดิตตามการปฏิบัติงานบางเรื่องที่สำคัญของสำนักงาน การจัดการงานบุคคล และเป็นผู้เสนอแนะรายงานการศึกษาต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา รวมถึง การเผยแพร่รายงานการดำเนินงานของคณะกรรมการ รวมถึงการตอบสนองคำขอข้อมูล จากผู้ร้องขอเป็นรายบุคคลหรือจากหน่วยงานต่างๆ

7. สำนักงานคุ้มครองความเสมอภาคในการจ้างงาน ทำหน้าที่รับผิดชอบจัดการโครงการ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมโอกาสความเป็นธรรมในการจ้างงานของคณะกรรมการ

8. กองการเงินและการบริหารสำนักงาน ทำหน้าที่บริหารงบประมาณ บัญชี การจัดหา และจัดการทรัพย์สิน การรักษาความปลอดภัยและงานธุรการทั่วไปของคณะกรรมการประสานงาน แผนและโครงสร้างภายในองค์กร การควบคุมภายในทั่วทั้งองค์กร รวมถึงหน้าที่ด้านการ บริหารงานบุคคลต่างๆ เช่น นโยบายบุคคลการฝึกอบรม การทดสอบสารเสพติด โครงการ สวัสดิการพนักงาน และกิจกรรมด้านทรัพยากรมนุษย์อื่นๆ เป็นต้น

9. กองการจัดการข้อมูลสารสนเทศ ทำหน้าที่พัฒนา ดำเนินการ และดูแลรักษาระบบ สารสนเทศอัตโนมัติของคณะกรรมการ

10. สำนักงานส่วนภูมิภาค

Merit System Protection Board นั้น ผู้วินิจฉัยคดีปกครองสามารถไต่สวนและมีคำวินิจฉัย เบื้องต้น (initial appeals) และปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่ MSPB มอบหมายได้

อำนาจหน้าที่

บาทบาทหน้าที่หลักของ Merit System Protection Board มีดังต่อไปนี้

1. การพิจารณาอุทธรณ์ แทนที่บทบาทของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในอดีต
2. บทบาทในการศึกษาวิจัยพัฒนา ระบบคุณธรรม
3. พิจารณาผลการดำเนินงานที่กระทบต่อระบบคุณธรรม ของสำนักงานบริหารงานบุคคล เช่น การสืบสวนกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการละเมิดกฎระเบียบหรือวิธีปฏิบัติในการ บริหารงานบุคคล

การดำเนินการทางวินัย

การพิจารณาคดีเกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือนนั้น ไม่ใช่เป็นหน้าที่ของ Merit System Board ทุกกรณี แต่ต้องเป็นกรณีที่มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยซึ่ง The Civil Service Commission ได้พิจารณาแล้วหรือเกิดจากการริเริ่มพิจารณาของคณะกรรมการเอง แต่ต้องเป็นกรณีที่มีสาเหตุจากการกระทำตามที่ The Civil Service Reform Act 1978 กำหนดไว้เท่านั้น

คดีที่อาจอุทธรณ์ต่อ Merit System Board ส่วนใหญ่เป็นการอุทธรณ์ของหน่วยงานต่างๆ ในเรื่องเกี่ยวกับการโยกย้าย ถูกพักงานเกิน 14 วัน การลดขั้นเงินเดือน และการพักงาน 30 วันหรือน้อยกว่านั้น นอกจากนี้ ยังอาจเป็นการอุทธรณ์คำตัดสินของ Office of Personal Management ในเรื่องเกี่ยวกับการออกจากราชการ การเลื่อนขั้นโดยเกณฑ์ความสามารถในการปฏิบัติงานหรือการลดขั้น การไม่เพิ่มขั้นเงินเดือน การดำเนินการจ้างของ Office of Personal Management การปฏิเสธการรับเข้าทำงานใหม่ และการเลิกจ้างพนักงานที่อยู่ในช่วงทดลองงาน

ผู้ยื่นอุทธรณ์อาจอุทธรณ์ต่อ Merit System Board ในแต่ละภูมิภาคหรือสำนักงานของ Merit System Board ซึ่งมีเขตอำนาจในการพิจารณา โดยวินิจฉัยคดีปกครอง จะเป็นผู้ทำคำวินิจฉัยเบื้องต้น แต่คู่ความก็สามารถยื่นคำร้องต่อ Merit System Board ที่ส่วนกลางใน Washington ได้เพื่อให้พิจารณาใหม่ภายใน 35 วัน ภายหลังจากมีคำสั่งดังกล่าว

เครื่องรัฐออสเตรเลียวินัยและการลงโทษของเครื่องรัฐออสเตรเลียนั้นจะเป็นไปตาม Public Service Act 1999 ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) องค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของเครื่องรัฐออสเตรเลีย ได้แก่ มন্ত্রীว่าการราชการแผ่นดิน หรือ Public Service Commissioner โดยมี มंत्रीช่วยว่าราชการแผ่นดิน และมนตรีว่าการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ โดยบุคคลทั้งสามดังกล่าวรวมกันเรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือ Public Service Commission โดยจะมีหน่วยงานประจำเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

2) อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย

ภายใต้ Public Service Act 1999 นั้น หน้าที่ของมนตรีว่าการราชการแผ่นดิน มंत्रीช่วยว่าราชการแผ่นดิน และมนตรีว่าการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ จะครอบคลุมหน่วยงานของรัฐ ทั้งที่เป็นส่วนราชการ เป็นหน่วยงานของรัฐในสังกัดฝ่ายบริหาร และที่เป็นหน่วยงานของรัฐในสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ

3) การจัดโครงสร้างองค์กร

กำหนดให้ มंत्रीว่าการราชการแผ่นดินและ Merit Protection Commissioner ตามลำดับ จะต้องได้รับแต่งตั้งโดยผู้สำเร็จราชการ จากกระบวนการสรรหา และมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี

4) อำนาจหน้าที่ของมนตรีว่าการราชการแผ่นดินไว้ดังนี้

1. ประเมินระดับการทำงานของหน่วยงานของรัฐ และส่งเสริมค่านิยมที่ดี ในราชการของรัฐ
2. ประเมินความเหมาะสมของระบบและกระบวนการของหน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ความประพฤติ
3. ใ้ส่วนรายงานที่เสนอต่อ Commissioner
4. พิจารณาและรายงานต่อรัฐมนตรีที่ควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐ รวมทั้งเรื่องที่รัฐมนตรีส่งให้ Commissioner พิจารณา
5. ส่งเสริมให้มีกฎเกณฑ์ความประพฤติ และค่านิยมที่ดีในราชการของรัฐ
6. ใ้ส่วนข้อกล่าวหาว่าฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ความประพฤติ ที่กระทำโดยหัวหน้าองค์กร และรายงานผลการใ้ส่วนต่อหน่วยงานที่มีอำนาจพิจารณา รวมถึงคำแนะนำสำหรับมาตรการที่เหมาะสมด้วย

7. พัฒนา ยกระดับ ทบทวนและประเมินนโยบายการจ้างงานและการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการของรัฐ (APS)

8. ใ้ความสะดวกในการพัฒนาการบริหารงานบุคคลในราชการของรัฐ
9. ประสานงานและสนับสนุนการจัดอบรมและโอกาสในการพัฒนาอาชีพในราชการของรัฐ
10. สนับสนุนและส่งเสริมความเป็นผู้นำในราชการของรัฐ
11. ใ้คำแนะนำและความช่วยเหลือการจัดบริการสาธารณะเมื่อมีการร้องขอ
12. ปฏิบัติหน้าที่อื่นที่กำหนดในกฎระเบียบต่างๆ

การดำเนินการทางวินัย

การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการแยกออกเป็น 2 กรณี คือ กระบวนการลงโทษข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง และกระบวนการลงโทษข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งอื่นในระบบอุทธรณ์

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ จัดตั้งขึ้นโดย Merit Protection and Review Agency คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ประกอบด้วย

1. Convenor ซึ่งเสนอชื่อโดยหน่วยงานของรัฐ
2. บุคคลที่เสนอชื่อโดยฝ่าย Secretary ที่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่อุทธรณ์หรือยื่นคำขอ
3. บุคคลที่เสนอชื่อโดยองค์กรตามกฎหมายข้อบังคับอื่น

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่าในประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับในกรณีดังกล่าวคือ พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2551 กำหนดใ้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เรียกโดยย่อว่า “ ก.พ.ค.” ประกอบด้วยกรรมการ 7 คน โดยเป็นกรรมการประจำ ทำงาน

เต็มเวลา มีวาระ 6 ปี ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มีเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นเลขานุการของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ที่มาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มาจากกระบวนการเลือกสรรและให้ผู้ที่ได้รับเลือกสรร มาเลือกกันเองเป็นประธาน คณะกรรมการสรรหา ก.พ.ค. มีที่มาจากองค์กรฝ่ายต่าง ๆ ที่สะท้อนถึงความเป็นอิสระ เป็นกลางและมีความรู้ประสบการณ์สูง อันเป็นหลักประกันว่าจะความสามารถคัดเลือก คนดี คนเก่ง เข้ามาทำหน้าที่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้ เมื่อพิจารณาเมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เห็นว่า ข้าราชการพลเรือนได้มีการแยกองค์กรที่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลและมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยลงโทษทางวินัยออกจาก องค์กรที่มีอำนาจพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์ และร้องทุกข์ กล่าวคือ ได้มีการแยกคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ออกจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเพื่อแก้ปัญหาคำสั่งที่ใช้อำนาจทับซ้อนกันผู้มีอำนาจพิจารณาไม่เป็นกลางมีส่วนได้เสีย ซึ่งทำหน้าที่ทั้งดำเนินการทางวินัย และยังมีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์จึงเป็นกรณีใช้อำนาจตรวจสอบการดำเนินการวินัยของตนเอง ดังนั้น การจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรมจึงเป็นการแยกองค์กรที่ใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์ ออกจากองค์กรที่ใช้อำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบ โครงสร้างกฎหมายประเทศไทยกับต่างประเทศ แล้วพบว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย แต่ได้มีการแยกการดำเนินการทางวินัยให้เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชา รวมทั้งการโต้แย้งคำสั่งดังกล่าว หากไม่พอใจให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองแผนกวินัย ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ดังนั้น จึงเห็นว่า สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีการแยกผู้อำนาจวินิจฉัยเรื่องวินัยออกจากผู้มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ออกจากกัน

ส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีการแยกองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ออกจากองค์กรที่ใช้อำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัย กล่าวคือ การดำเนินการวินัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและคณะกรรมการผสมทางบริหาร ประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการและผู้แทนข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งระดับเดียวกันหรือสูงกว่าผู้ถูกกล่าวหา ส่วนการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสแยกได้เป็น 2 กรณี คือ การอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งลงโทษ หรือต่อผู้บังคับบัญชา และอุทธรณ์ต่อสภาชั้นสูงของรัฐ ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

เครือข่ายออสเตรเลียมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ โดยเป็นการเสนอชื่อจากฝ่ายอุทธรณ์และฝ่ายหน่วยงานของรัฐที่มีคำสั่งลงโทษทางวินัย และมีบุคคลจากองค์กรอื่นๆ

ทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ ซึ่งแยกจากองค์กรที่มีอำนาจลงโทษทางวินัย คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนซึ่งทำหน้าที่พิจารณาลงโทษทางวินัย

สหรัฐอเมริกาได้มีการแยกแยกองค์กรวินัยเรื่องวินัย และการอุทธรณ์แยกออกจากกัน กล่าวคือ การดำเนินการพิจารณาลงโทษทางวินัยหน่วยงานต้นสังกัดจะเป็นผู้อำนาจพิจารณาลงโทษเอง หากผู้ถูกลงโทษไม่พอใจให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ MSPB ซึ่งเป็นองค์กรอิสระของรัฐบาลทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

ประเทศไทยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีการแยกองค์กรที่มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลและมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยลงโทษทางวินัย และองค์กรที่ใช้อำนาจพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ ออกจากกัน เช่นเดียวกับ สหรัฐอเมริกาโดยได้มีการแยกแยกองค์กรวินัยเรื่องวินัย และการอุทธรณ์แยกออกจากกัน กล่าวคือ การดำเนินการพิจารณาลงโทษทางวินัยเป็นอำนาจหน่วยงานต้นสังกัด ส่วนองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ก็จะเป็นคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือ MSPB ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ

ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติควรนำเอาแนวคิดและรูปแบบการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของต่างประเทศ และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือนมาประยุกต์ให้เหมาะสมกับการจัดรูปแบบองค์กรของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้ทำหน้าที่ควบคู่ไปกับคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารทรัพยากรบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้เป็นที่ยอมรับและเป็นการสร้างหลักประกันความน่าเชื่อถือในกระบวนการตรวจสอบเรื่องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือน

นอกจากนี้ผู้วิจัยเห็นควรให้ยกเลิก ข้อ 45 แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2555

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยบัญญัติเพิ่มเติมดังนี้

หมวดว่าด้วย คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องคุณสมบัติที่มา และกระบวนการสรรหากรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้ชัดเจน รวมทั้งบัญญัติให้

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พร้อมทั้งบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการออกระเบียบว่าด้วยการคัดเลือกแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และให้อำนาจในการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ อื่นที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานด้วย โดยให้นำหลักเกณฑ์ รูปแบบ กฎ และระเบียบในการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการพลเรือนมาเป็นแบบมาบัญญัติเพิ่มเติมในเรื่องดังกล่าวด้วย