

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและสภาพของปัญหา

ในปัจจุบันนับตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ใช้บังคับทำให้มีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมเข้ามาทำหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน<sup>1</sup>ทำให้ผู้อุทธรณ์และร้องทุกข์มีหลักประกันความเป็นธรรม อันเป็นการคุ้มครองหรือเป็นหลักประกันว่าตนจะได้รับการพิจารณาจากหน่วยงาน หรือคณะบุคคลที่เป็นกลาง มีความเป็นอิสระ และมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ซึ่งถือว่าเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจภายในองค์กรของฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาล แต่องค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ไม่มีอำนาจตรวจสอบองค์กรที่มีอำนาจลงโทษทางวินัยของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ<sup>2</sup>ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการ

ดังนั้น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงไม่มีอำนาจในการรับเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่มีการกำหนดกฎหมาย หรือระเบียบเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ไว้เป็นการเฉพาะ จึงให้นำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กฎ และระเบียบของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมาบังคับใช้กับข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยอนุโลม ซึ่งการนำกฎหมายอื่นมาใช้บังคับในองค์กรนั้นจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และเป็นไปตามเจตนารมณ์และหลักการสำคัญของกฎหมายที่นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น จึงจะเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย หรือหลักนิติรัฐ แต่ในทางกลับกันถ้าหากนำกฎหมายอื่นมาใช้บังคับแต่ไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นๆ ก็จะถือว่าเป็นการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์ และหลักการสำคัญของกฎหมายที่นำมาใช้บังคับ ซึ่งจะทำให้การนำ

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 31

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2554 มาตรา 104

กฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์อันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายนั้น อันจะส่งผลให้การกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะเป็นเหตุให้มีการนำคำสั่งหรือผลการพิจารณาวินิจฉัยของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปฟ้องศาลปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้

จากการศึกษา พบว่าสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่ได้ตั้งองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่ได้มีการกำหนดให้นำกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ตามระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญมาบังคับใช้กับข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยอนุโลม ซึ่งทำให้ไม่สามารถนำกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้กับข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่มีคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และการร้องทุกข์อันมีเหตุเกิดจากเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงทำให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หลายประการ ซึ่งผู้วิจัยขอกล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ การบังคับใช้กฎหมายตามข้อ 45<sup>3</sup> แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2555

ในปัจจุบันการอุทธรณ์เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมในระบบการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการมีทางร้องขอรับความยุติธรรมจากการพิจารณาโดยองค์กรเหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง และองค์กรที่มีอำนาจเหนือผู้สั่งลงโทษ หรือผู้สั่งให้ออกจากราชการ โดยผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ ข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 คือ

<sup>3</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2555 ข้อ 45

“นอกจากที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ วินัย การรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช.ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม<sup>4</sup> ซึ่งเรียกดั้งเดิมว่า “ ก.พ.ค.” มีหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม<sup>5</sup> รวมทั้งพิจารณาการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ข้าราชการพลเรือนในบางกรณี โดยหลักการหรือปรัชญาในการคุ้มครองระบบคุณธรรมของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น จะอยู่บนพื้นฐานที่ว่า การดำเนินการต้องเป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการและให้ความคุ้มครองรักษาความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ นอกจากนี้การอุทธรณ์คำสั่งการลงโทษทางวินัยยังเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการที่จะไม่ถูกผู้บังคับบัญชาลงโทษทางวินัยโดยไม่ได้กระทำผิด เพื่อให้ข้าราชการได้มีหลักประกันความเป็นธรรมว่าตนจะไม่ถูกฝ่ายปกครองหรือผู้บังคับบัญชากลับแก้งหรือลงโทษทางวินัยโดยที่ไม่ได้กระทำผิด และได้มีกระบวนการทางนิติธรรมในการบริหารงานบุคคลที่ให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยขอให้มีการพิจารณาทบทวนหรือการถ่วงดุลอำนาจมีอำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัยอีกครั้งหนึ่ง

กล่าวคือ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ถูกลงโทษทางวินัย หรือถูกให้ออกจากราชการสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือจะแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ได้มีการสรรหาและคัดเลือกจากบุคคลที่มีประสบการณ์มีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีความเป็นกลางไม่มีส่วนได้เสียในการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามระเบียบ ก.พ.ค. ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือการร้องทุกข์ พ.ศ. 2551<sup>6</sup> ซึ่งกำหนดหลักสำคัญว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องไม่เป็นข้าราชการ ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลใด ไม่มีตำแหน่งใด ๆ ทางการเมืองไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ ไม่เป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ และไม่ประกอบอาชีพที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้อุทธรณ์ที่จะมีความมั่นใจว่าตนจะได้รับการพิจารณาด้วยความรวดเร็ว และเป็นธรรม

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 24

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 31

<sup>6</sup> ระเบียบ ก.พ.ค. ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ข้อ 3

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็ได้กำหนดให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการมีสิทธิอุทธรณ์<sup>7</sup> ได้เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไป แต่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือกรรมการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแต่งตั้งขึ้นนั้น ก็ไม่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจรองรับไว้ จึงไม่สามารถนำกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาใช้บังคับกับข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยอนุโลมได้ ตามข้อ 45 แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2555 ได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่สามารถใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 มาใช้บังคับกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์กับข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้จริง เมื่อมีข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ก็จะทำให้ไม่มีคณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ จึงส่งผลกระทบต่อข้าราชการที่อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย หรือถูกให้ออกจากราชการไม่ได้รับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ทำให้ข้าราชการผู้อุทธรณ์คำสั่งไม่มีหลักประกันความเป็นธรรมหรือได้รับการรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ กล่าวคือ ไม่มีกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย

<sup>7</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2555 ข้อ 43

อุทธรณ์ได้ตามกฎหมาย อันที่จะตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาหรือฝ่ายปกครองได้

2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความไม่เป็นกลางของเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

นับแต่อดีตพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้บทบาทหน้าที่ในการพิทักษ์คุณธรรมเป็นของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ทำให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีบทบาทในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ทั้งด้านนิติบัญญัติ ด้านบริหาร และด้านตุลาการ กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการนิติบัญญัติ ได้แก่ การออกกฎ ก.พ. ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการบริหารงานบุคคล ส่วนบทบาทอำนาจหน้าที่ในการบริหาร ได้แก่ การเป็นผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร ส่วนบทบาทด้านตุลาการ ได้แก่ การตีความ และการวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญกับการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องการลงโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือน และพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน จึงทำให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนถูกมองว่าเป็นเผด็จการในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน จึงทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมได้อย่างสมบูรณ์

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานใช้อำนาจบริหารงานบุคคล และการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากหน่วยงานตรวจสอบการใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และการร้องทุกข์ โดยได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ ทำหน้าที่เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ตลอดจนมีอิสระจากองค์กรฝ่ายบริหาร และมีความเป็นกลาง ส่งผลให้กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และกระบวนการพิจารณาการร้องทุกข์ ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการ หรือขั้นตอนสำคัญในการออกคำสั่งทางปกครอง ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้รับคำสั่งทางปกครอง เมื่อกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และกระบวนการพิจารณาการร้องทุกข์ ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนที่ชอบด้วยกฎหมาย โปร่งใสตรวจสอบได้ ก็ย่อมเป็นหลักประกันการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง และจะส่งผลให้การออกคำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ตลอดจนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้นำกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และกระบวนการ

พิจารณาการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับกับข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยอนุโลมด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้นำกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และกระบวนการพิจารณาการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับกับข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยอนุโลมทั้งฉบับนั้น ทำให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีปัญหาในการดำเนินการรูปแบบองค์กร จึงทำให้ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาลงโทษทางวินัยออกจากองค์กรที่ใช้อำนาจการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ซึ่งรูปแบบการจัดการองค์กรของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งส่วนกลางและจังหวัด ดังนั้น เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดจึงใช้อำนาจบริหารองค์กร หรืออำนาจในพิจารณาวินิจฉัยเรื่องวินัย การอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์เพียงคนเดียว จึงทำให้เกิดปัญหาส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการองค์กรหลายประการ เช่น ไม่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์ หรือร้องทุกข์เป็นการเฉพาะ จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สอดคล้องกับการนำระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินำกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และกระบวนการพิจารณาการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับกับข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยอนุโลมทั้งฉบับนั้น โดยที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่มีการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์คุณธรรมในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรพิทักษ์คุณธรรม ส่งผลทำให้ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้อุทธรณ์ หรือผู้ร้องทุกข์ไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือการคุ้มครองสิทธิอย่างแท้จริง

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจของประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากเลขานุการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

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

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การบริหารงานบุคคลของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่ได้กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการร้องทุกข์และการพิจารณาการร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้เป็นการเฉพาะ จึงส่งผลให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องนำระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 มาใช้บังคับ โดยอนุโลม การร้องทุกข์ที่มีเหตุความคับข้องใจที่เกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา<sup>8</sup> (และเป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้) ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไป

<sup>8</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2555 ข้อ 44

“ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้ มีสิทธิร้องทุกข์ได้ การร้องทุกข์

ตามลำดับ แต่ถ้าการร้องทุกข์ที่เหตุเกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือ  
 รับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ให้ร้องทุกข์ต่อ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบ  
 คุณธรรม<sup>9</sup> ดังนั้น กรณีถ้ามีเหตุแห่งการร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ  
 ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อันเกิดจากเลขธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ  
 ทุจริตแห่งชาติ จะต้องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามระเบียบข้าราชการ  
 พลเรือนสามัญ<sup>10</sup>

เนื่องจาก สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็น  
 ส่วนราชการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับของฝ่ายบริหาร  
 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมซึ่งเป็นกรรมการพิจารณาวินิจฉัยการร้องทุกข์ของข้าราชการ  
 พลเรือนสามัญจึงไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยการร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการ  
 ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งผลให้ในทางปฏิบัติสำนักงานคณะกรรมการป้องกัน  
 และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นำช่องว่างทางกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ  
 ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือกรรมการพิจารณาและ  
 วินิจฉัยการร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
 แห่งชาตินั้น ให้ข้าราชการที่มีเหตุแห่งการร้องทุกข์ที่เกิดจากเลขธิการคณะกรรมการป้องกันและ  
 ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการ  
 ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร้องทุกข์ต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปราม  
 การทุจริตแห่งชาติ เพื่อพิจารณาและวินิจฉัยคำร้องทุกข์ดังกล่าว โดยที่ไม่มีกฎหมายรองรับ หรือ  
 ให้อำนาจประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการพิจารณาและวินิจฉัย  
 การร้องทุกข์ดังกล่าวได้ ดังนั้น การใช้อำนาจของประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการ  
 ทุจริตแห่งชาติจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งจะ  
 ส่งผลให้การพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

---

และการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ  
 กำหนด”

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 123

“การร้องทุกข์ที่เหตุเกิดจากผู้บังคับบัญชา ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป ตามลำดับ  
 การร้องทุกข์ที่เหตุเกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติ  
 ราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี ให้ร้องทุกข์  
 ต่อ ก.พ.ค. ...”

<sup>10</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช.  
 พ.ศ. 2555 ข้อ 44, ข้อ 45



ดังนั้น การที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ที่มีเหตุแห่งการร้องทุกข์ที่เกิดจากเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น ทำให้ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่มีหลักประกันความเป็นธรรมในการปฏิบัติงานระบบการบริหารงานบุคคลในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เนื่องจากผู้พิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย จึงทำให้ไม่มีการตรวจสอบการถ่วงดุลการใช้ อำนาจของผู้บังคับบัญชาอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อความถูกต้อง เป็นธรรม เหมาะสม และเพื่อเสริมให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ อันจะนำไปสู่ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา ข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน ที่เกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
2. เพื่อศึกษากระบวนการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการพลเรือน ในต่างประเทศและประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาลึกเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้องเหมาะสมตามหลักกฎหมายและสามารถสร้างความเป็นธรรมในระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้อย่างยั่งยืนสืบไป

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องใช้บังคับ ส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีหมวด ว่าด้วย คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และมีการกำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติในเรื่องหลักเกณฑ์คุณสมบัติ ที่มา และกระบวนการสรรหาคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม รวมทั้งจะต้องมีการกำหนดเนื้อหาของบทบัญญัติในเรื่องอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบพิทักษ์คุณธรรมจะต้องให้อำนาจแก่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ อื่นที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานด้วย นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการยกเลิก ข้อ 45 แห่งระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2555 เพื่อให้สามารถสร้างความเป็นธรรมในระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนยังเป็นการกำหนดหลักประกันความเป็นธรรมในการปฏิบัติงานของข้าราชการและลูกจ้างในดังกล่าวได้อย่างยั่งยืนสืบไป

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงหลักกฎหมายและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กฎ และระเบียบต่างๆเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ในประเทศไทย และการศึกษาคณาจารย์พิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ต่างประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และเครือรัฐออสเตรเลีย โดยนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของประเทศไทย เพื่อสร้างความเป็นธรรมในระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้อย่างยั่งยืนสืบไป

## 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้ใช้วิธีการวิจัยเอกสารเป็นหลัก (Documentary Research) ทำการศึกษาค้นคว้าตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ตลอดจนวิเคราะห์ข้อมูลจากกฎหมายต่างๆ ระเบียบที่เกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ในประเทศไทย บทความ งานวิจัย หนังสือ วิทยานิพนธ์ วารสาร และค้นคว้าจากอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ เพื่อวิเคราะห์และสรุปผลการศึกษาค้นคว้าหาข้อเสนอนี้

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความเป็นมา ข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับกระบวนการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
2. ทำให้ทราบกระบวนการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศและประเทศไทย
3. ทำให้ทราบผลการวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
4. ทำให้ทราบข้อเสนอนี้และแนวทางแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้องเหมาะสมตามหลักกฎหมายและสามารถสร้างความเป็นธรรมในระบบพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการและลูกจ้างในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้อย่างยั่งยืนสืบไป