

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยสมัยใหม่ “หลักนิติรัฐ” หรือ “หลักนิติธรรม” มีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน 2 หลักการ คือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย¹ โดยเฉพาะหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง และหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ² ดังนั้นในการกระทำของฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการใดๆ ที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น³ สำหรับการกระทำของฝ่ายปกครองที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนมีหลายประเภท แต่ที่สำคัญได้แก่ กฎ คำสั่งทางปกครอง และปฏิบัติการทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่ได้กระทำต่อผู้ได้บังคับบัญชาก็อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกัน และสิ่งที่ผู้บังคับบัญชานำมาใช้ในการอ้างว่ามีอำนาจเหนือผู้ได้บังคับบัญชาเพื่อใช้ควบคุมความประพฤติของผู้ได้บังคับบัญชา คือ การดำเนินการทางวินัย

ข้าราชการเป็นผู้ดำเนินกิจการภาครัฐ ข้าราชการจึงมีความสัมพันธ์กับรัฐในสองฐานะคือ ประการแรกข้าราชการเป็นเครื่องมือแสดงเจตนาของรัฐ โดยการปฏิบัติหน้าที่ๆ ตามกฎหมายแทนรัฐ ซึ่งถือว่าข้าราชการเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐหรือฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ ส่วนฐานะประการที่สอง ข้าราชการมีฐานะเป็นบุคคลธรรมดาหรือเอกชนเข้ามามีนิติสัมพันธ์กับรัฐ

¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ก (2544). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. หน้า 5-6

² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542. มาตรา 3.

³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. อ้างแล้ว, หน้า 16-17.

โดยรัฐเป็นนายจ้างและข้าราชการเป็นลูกจ้างอันเป็นความสัมพันธ์ตามหลักกฎหมายมหาชน ในกรณีที่ข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยขึ้นมาเพื่อสอบสวนหาข้อเท็จจริงเพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดในแต่ละกรณี และยังเป็นกรให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาในอันที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานประกอบเพื่อหักล้างข้อกล่าวหาอันเป็นการให้ความยุติธรรมแก่ข้าราชการ และยังเป็นกรป้องกันการถูกกลั่นแกล้งหรือการใช้ดุลยพินิจที่ไม่ชอบสำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนและการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ใน กฎ ก.พ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการ จึงเป็นกระบวนการหนึ่งของการบริหารงานบุคคลข้าราชการ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัย ซึ่งหลักการดำเนินการทางวินัยดังกล่าว ได้กำหนดขึ้นตามหลักการบริหารงานบุคคลข้าราชการ โดยยึดหลักประกันความมั่นคงและความเป็นธรรม ตามระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ เดิมเมื่อครั้งใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ผู้มีอำนาจดูแลการพิทักษ์ระบบคุณธรรม คือ ก.พ. แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถกระทำได้ดีเต็มที่ เพราะ ก.พ. ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงด้วยตนเอง ยังต้องอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นอำนาจบริหารฝ่ายการเมือง ในการกำหนดนโยบายและสั่งการ จนกระทั่งมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ จึงได้กำหนดมาตรการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้ชัดเจนขึ้น โดยมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการเพิ่มขึ้นอีกคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม” หรือเรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.” ซึ่งสถานภาพของ ก.พ.ค. นั้น เป็นองค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมให้แก่ข้าราชการพลเรือน

การบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่งผลให้ประเทศชาติมีความมั่นคง ประชาชนมีความผาสุก สร้างภาพพจน์ชื่อเสียงที่ดีของระบบราชการ การบริหารงานบุคคลจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ธรรมเนียม นโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งบุคคลที่มีหน้าที่ราชการจะต้องปฏิบัติให้ประสานสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบโดยจะต้องมีกฎเกณฑ์ ข้อบังคับหรือแนวทางคุณธรรม (Merit System) ซึ่งประกอบด้วย หลักความเสมอภาค หลักความสามารถ หลักเป็นกลางทางการเมือง และหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง คือ หลักประกันความมั่นคงในอาชีพ

ราชการ หมายถึงการให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่จะไม่ถูกลงโทษหรือกั้นแกล้งให้ออกจากราชการ โดยไม่มีความผิด และถ้าเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องใดก็มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักประกันความเป็นธรรมในด้านกฎหมายให้แก่ข้าราชการสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองในการดำเนินการทางวินัยข้าราชการที่ผู้บังคับบัญชาได้กระทำต่อผู้ใต้บังคับบัญชาก็อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกันและสิ่งที่คุณบังคับบัญชานำมาใช้ในการอ้างว่ามีอำนาจเหนือผู้ใต้บังคับบัญชานำมาใช้ในการอ้างว่ามีอำนาจเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อใช้ควบคุมความประพฤติของผู้ใต้บังคับบัญชา คือ การดำเนินการทางวินัย และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มี 2 กรณี ซึ่งเป็นกรณีการดำเนินการวินัยอย่างไม่ร้ายแรง และกรณีการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง และหากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำผิดวินัยผู้บังคับบัญชาจะต้องส่งลงโทษทางวินัยตามความร้ายแรงแห่งกรณีความผิด ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดโทษทางวินัยมี 5 สถาน⁴ ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก และ ไล่ออก

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยเท่านั้น ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยเริ่มตั้งแต่เมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุทราบโดยเร็ว เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้รับรายงานแล้วให้รีบดำเนินการหรือสั่งให้ดำเนินการสืบสวน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อไป รวมทั้งการส่งลงโทษทางวินัยก็เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุ โดยที่ผู้บังคับบัญชาระดับต้นไม่มีอำนาจดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง หรือดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรง รวมทั้งอำนาจในการส่งลงโทษทางวินัย และเมื่อดำเนินการทางวินัยแล้วให้รายงานการดำเนินการทางวินัยต่อคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง (อ.ก.พ. กระทรวง) ของผู้ถูกดำเนินการทางวินัยสังกัดอยู่ หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาโดยไม่ต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไปเพื่อพิจารณาทบทวน ตรวจสอบ กลั่นกรองการดำเนินการทางวินัยว่า ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้ง ก.พ.ค. เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน และคุ้มครองระบบคุณธรรมขึ้น โดยมีเจตนารมณ์หลักที่จะให้ ก.พ.ค. ทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัย

⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. มาตรา 88.

ข้อพิพาทที่สำคัญและมีบทบาทในการสร้างหลักประกันในสิทธิเสรีภาพให้แก่ข้าราชการพลเรือน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ในการที่จะได้บุคคลที่มาดำรงตำแหน่ง ก.พ.ค. ซึ่งจะต้องปฏิบัติภารกิจหลักในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้เกิดขึ้นแก่การบริหารงานบุคคลภาครัฐนั้น กระบวนการที่จะทำให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มาดำรงตำแหน่ง ก.พ.ค. กับการกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครเพื่อรับการคัดเลือกเป็น ก.พ.ค. จึงเป็นส่วนสำคัญ ที่จะช่วยให้สามารถสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซง อีกทั้งกระบวนการในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ยังมีความบกพร่องอยู่บางประการ ดังนั้น หากได้มีการแก้ไขปรับปรับข้อบกพร่องเหล่านั้น ก็จะสามารทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.พ.ค. มีประสิทธิภาพประสิทธิผล และสามารถสร้างความเข้มแข็งในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมภาครัฐ ได้ดียิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการและความเป็นของกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ
2. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา โครงสร้าง และการจัดองค์กร สถานภาพ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
3. เพื่อศึกษาถึงแนวทางในการปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เดิมเมื่อครั้งใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ผู้มีอำนาจดูแลการพิทักษ์ระบบคุณธรรม คือ ก.พ. แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถกระทำได้ดีเต็มที่ เพราะ ก.พ. ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงด้วยตนเอง ยังต้องอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นอำนาจบริหารฝ่ายการเมือง ในการกำหนดนโยบายและสั่งการ จนกระทั่งมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการเพิ่มขึ้นอีกคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม” หรือเรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.” ซึ่งสถานภาพของ ก.พ.ค. นั้น เป็นองค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารงานบุคคลภาครัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมให้แก่ข้าราชการพลเรือน จะเห็นได้ว่า กฎหมายมี

เจตนารมณ์เพื่อให้เกิดการปฏิรูประบบอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนและเพื่อให้เกิดการคุ้มครองระบบคุณธรรมขึ้นแก่การบริหารงานบุคคลภาครัฐ จากข้อความคิดและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และวิธีพิจารณาของ ก.พ.ค. ยังมีข้อบกพร่องบางประการ ในส่วนที่เกี่ยวกับที่มาของคณะกรรมการคัดเลือก ก.พ.ค. ตามมาตรา 26 การกำหนดคุณสมบัติของ ก.พ.ค. ตามมาตรา 25 และส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ตามมาตรา 115 ทั้งนี้ หากได้มีการปรับปรุงมาตราดังกล่าวให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ย่อมสามารถตอบสนองต่อภารกิจในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของ ก.พ.ค. ได้ดียิ่งขึ้น สารนิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งศึกษาเกี่ยวกับ โครงสร้าง บทบาท และอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์สุดท้ายที่จะทำให้การพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยในสารนิพนธ์นี้ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาถึงสถานะและอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมาย และกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ต่างๆ ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เท่านั้น

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการค้นคว้า และรวบรวมเอกสารทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง เช่น หนังสือ บทความ คำพิพากษา หรือคำสั่งของศาล งานวิจัย และเอกสารเผยแพร่ต่างๆ ของหน่วยงานราชการ ตลอดจนกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงวิวัฒนาการและความเป็นของกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ภาครัฐและการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ
2. เพื่อทราบถึงความเป็นมา โครงสร้าง และการจัดองค์กร สถานภาพ บทบาทและอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
3. เพื่อประโยชน์ในการนำไปปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551