

บทที่ 4

วิเคราะห์บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

โดยที่ข้อความคิดสำคัญในการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ให้ประสบผลสำเร็งนั้น อยู่ที่การสร้างระบบการวินิจฉัยข้อพิพาททั้งในส่วนขององค์กรฝ่ายปกครอง ให้มีความเป็นเอกภาพและสร้างความเป็นธรรมในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น ซึ่งแต่เดิม ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ในส่วนของข้าราชการพลเรือนสามัญ จะเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจโดยให้ อ.ก.พ. ของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ในปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 จึงได้บัญญัติให้มีการจัดตั้ง ก.พ.ค. ขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ในการพัฒนาและปฏิรูประบบอุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีประสิทธิภาพประสิทธิผล และสามารถสร้างความเข้มแข็งในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมภาครัฐ ซึ่งผลจากการที่มีการจัดตั้ง ก.พ.ค. ขึ้นนี้ ส่งผลให้บทบาทของ ก.พ. จากเดิมที่ ก.พ. ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม และผู้จัดโครงสร้างส่วนราชการให้ทำหน้าที่เป็นเพียงผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหารเท่านั้น ในอันที่จะเป็นการลดความซ้ำซ้อนและรวมศูนย์อำนาจของการบริหารงานบุคคลไว้ที่ ก.พ. ในลักษณะเดิมอีกต่อไป

ในการวิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐของข้าราชการพลเรือนนั้น ซึ่งมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาทั้งในเรื่องของคุณสมบัติของผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็น ก.พ.ค. วิธีการคัดเลือก ก.พ.ค. และที่มาของคณะกรรมการคัดเลือก ก.พ.ค. เพื่อให้สมดังเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 และตอบสนองต่อภารกิจหลักของ ก.พ.ค. ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยในประเด็นแต่ละประเด็นนั้น ล้วนแล้วแต่มีความสำคัญต่อสถานะของความเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ดังต่อไปนี้

4.1 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการกระบวนการคัดเลือกและการกำหนดคุณสมบัติของ ก.พ.ค.

ในการศึกษาถึงประเด็นนี้สิ่งสำคัญมีอยู่ว่า ที่มาของคณะกรรมการคัดเลือก ก.พ.ค. นั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 26 กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เป็นองค์กรผู้พิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งประกอบด้วย

- 1) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธานกรรมการ
- 2) รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกา 1 คน เป็นกรรมการ
- 3) กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน ซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ. เป็นกรรมการ
- 4) เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ

เพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการ ก.พ.ค. ที่มีความรู้ความสามารถ มีความเชี่ยวชาญในการเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ในการกำหนดให้มีคณะกรรมการคัดเลือก ก.พ.ค. จากเหตุผลดังกล่าวจึงเป็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่าสามารถที่จะคัดเลือกบุคคลเพื่อมาเป็นคณะกรรมการ ก.พ.ค. ได้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการ ก.พ.ค. หรือไม่ ซึ่งประเด็นปัญหามีอยู่ว่า ในการกำหนดที่มาของคณะกรรมการคัดเลือก ก.พ.ค. ตามมาตรา 26 ดังกล่าวนั้น จะเห็นได้ว่ากรรมการคัดเลือก ก.พ.ค. ได้แก่ ประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกา กับกรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ. และให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการ นั้น เมื่อพิจารณาถึงการกำหนดสัดส่วน องค์ประกอบ และจำนวนของกรรมการคัดเลือก ในกระบวนการสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่ง ก.พ.ค. แล้วพบว่า ฝ่ายตุลาการมีสัดส่วนในองค์ประกอบของคณะกรรมการคัดเลือก ก.พ.ค. ไม่ว่าจะเป็นตัวบุคคลตามตำแหน่งโดยตรง ได้แก่ ประธานศาลปกครองสูงสุด และรองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกา และหากพิจารณารายละเอียดขององค์ประกอบของคณะกรรมการคัดเลือก แล้วนั้น ยังจำกัดอยู่เพียงกลุ่มหลักเพียง 2 กลุ่ม คือ มาจากฝ่ายตุลาการกลุ่มหนึ่ง และ ก.พ. กลุ่มหนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของฝ่ายตุลาการแล้ว ในสัดส่วนที่มาจากตุลาการนั้น มีที่มาจากศาลปกครองกับศาลยุติธรรม ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าในส่วนที่เป็นศาลปกครองนั้น ศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครอง ที่มีความเชี่ยวชาญ โดยเฉพาะในด้านที่เกี่ยวกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและมีอำนาจพิจารณาในเรื่องที่เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยเฉพาะ ซึ่งในส่วนนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า มีความเหมาะสมดีอยู่แล้ว แต่ในสัดส่วนกรรมการคัดเลือก ก.พ.ค. ที่มาจากศาลยุติธรรมนั้น ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาทั้งปวง โดยใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและความอาญา

เป็นหลัก ซึ่งมีนิติวิธีที่มีความแตกต่างกัน อาจขาดความเชี่ยวชาญในการใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองรวมทั้งกฎหมายมหาชนซึ่งโดยหลักของการถ่วงดุลอำนาจที่ค้ำยัน เพื่อให้กระบวนการในการสรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ก.พ.ค. เป็นการเปิดกว้าง ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรให้มีการเพิ่มในสัดส่วนของกรรมการคัดเลือก ก.พ.ค. ที่มาจากองค์กรอื่นๆ อาทิเช่น เพิ่มสัดส่วนของตัวแทนกรรมการคัดเลือกที่มาจากฝ่ายต่างๆ ซึ่งอาจมีที่มาจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น ฝ่ายนิติบัญญัติ อาทิเช่น ประธานรัฐสภาซึ่งมีความเชื่อมโยงกับประชาชนโดยตรง ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารโดยตรง เข้ามาร่วมเป็นกรรมการคัดเลือก ก.พ.ค. ทั้งนี้ก็โดยมีความมุ่งหมายให้กระบวนการในการสรรหาผู้มาดำรงตำแหน่ง ก.พ.ค. มีความโปร่งใสและเพื่อประโยชน์สูงสุดคือ เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซง อย่างแท้จริง เข้ามาร่วมดำรงตำแหน่งเป็น ก.พ.ค.

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการ ก.พ.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 25 บัญญัติว่า ผู้จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ ก.พ.ค. ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี
- (3) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการครู คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

(ข) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา

(ค) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ หรือเทียบเท่าหรือตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองชั้นต้น

(ง) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขต หรือเทียบเท่า

(จ) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือเทียบเท่าตามที่ ก.พ. กำหนด

(ฉ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินใน

สถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ แต่ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ต้องดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

จากการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า คุณสมบัติได้เปิดกว้างไว้ค่อนข้างมาก และมีได้กำหนดเฉพาะเจาะจงลงไปว่า กรณีคุณสมบัติเรื่องอายุของกรรมการ ก.พ.ค. ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า สี่สิบห้า โดยมีได้มีการกำหนดอายุขั้นสูงไว้แต่อย่างใด ซึ่งจากคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้เอง ทำให้สะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดที่มีความต้องการคณะกรรมการ ก.พ.ค. ที่มีประสบการณ์ และความมีวุฒิภาวะในระดับที่สูง การกำหนดในลักษณะนี้เป็นกำหนดคุณสมบัติที่เป็นการเปิดกว้างเกินไป หากมีการกำหนดเรื่องอายุโดยกำหนดขั้นสูงไว้ด้วย ผู้ศึกษาเห็นว่า จะทำให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ได้มาซึ่ง กรรมการ ก.พ.ค. ที่มีศักยภาพที่ดีในการดำรงตำแหน่งจนครบวาระ 6 ปีเต็ม

สำหรับการกำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับประสบการณ์ในการทำงาน จะเห็นได้ว่า จะสามารถได้มาซึ่ง คณะกรรมการ ก.พ.ค. ที่มาจากบุคคล 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 มาจากภาคส่วนราชการจำนวนหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์ในการปกครองสูงหรือประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินเป็นเวลายาวนาน

กลุ่มที่ 2 มาจากกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพในสายผู้พิพากษา อัยการ ซึ่งบุคคลกลุ่มนี้เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการใช้กฎหมายเป็นอย่างยิ่ง

กลุ่มที่ 3 มาจากกลุ่มอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษา การกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการ ก.พ.ค. ในกลุ่มนี้ กฎหมายกำหนดไว้โดยกว้างๆ และมีได้กำหนดเจาะจงว่า ต้องมาจากอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือของเอกชน ถ้าหากเป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัยที่เป็นของเอกชนนั้นก็ถือว่ามีความสอดคล้องตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

ในส่วนของการกำหนดคุณสมบัติที่เกี่ยวกับประสบการณ์ในด้านการทำงานของคณะกรรมการ ก.พ.ค. แล้วนั้น แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้คณะกรรมการ ก.พ.ค. ที่มีมุมมอง ทักษะ มีความรู้และประสบการณ์ในระดับที่สามารถปฏิบัติงานได้ แต่จากการกำหนดคุณสมบัติในด้านเกี่ยวกับการทำงานนั้นยังมีความจำกัดอยู่เพียงบุคคล 3 กลุ่ม ทำให้อาจได้คณะกรรมการ ก.พ.ค. ที่ยังจำกัดอยู่ซึ่งการกำหนดเช่นนี้ อย่างเช่น กลุ่มบุคคลที่มาจากกลุ่มของข้าราชการซึ่งมีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อนบางประการ ในด้านของประสบการณ์ในการทำงานแล้วจัดว่ามีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ก็อาจมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายปกครองในด้านเนื้อหา อีกทั้งการที่เคยดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการข้าราชการครู คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนใน

สถาบันอุดมศึกษา หรือคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ เนื่องจากประสบการณ์ที่สั่งสมและปฏิบัติมานานนับแต่อดีตอาจทำให้ยังยึดติดอยู่กับระบบเดิม และอาจทำให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์เสียความเป็นธรรมไป

ส่วนกลุ่มที่สอง คือ กลุ่มของผู้พิพากษา อัยการ บุคคลกลุ่มนี้สามารถปฏิบัติงานได้ เพราะมีพื้นฐานในทางกฎหมาย และใช้วิชาชีพทางด้านกฎหมาย แต่จุดอ่อนจะอยู่ที่ความรู้ เกี่ยวกับกฎหมายปกครองหรือทฤษฎีในกฎหมายปกครอง ทำให้ขาดความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎหมายปกครองมีขอบเขตที่จำกัด ซึ่งหากเป็นตุลาการที่มาจากศาลปกครอง โดยตรงหรือเคยเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นต้น ก็จะสามารถพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ และสามารถสร้างระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลภาครัฐมีมาตรฐานประกอบกับคำวินิจฉัยมีความน่าเชื่อถือ

ส่วนกลุ่มสุดท้าย คือ กลุ่มอาจารย์ในสถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา หากพิจารณาถึงการกำหนดคุณสมบัติขั้นนี้แล้วพบว่า มีลักษณะที่เปิดกว้างโดยมิได้กำหนดให้เฉพาะกลุ่มอาจารย์ในมหาวิทยาลัยของรัฐเท่านั้น กรณีจึงเป็นการเปิดกว้างแก่อาจารย์ในมหาวิทยาลัยของเอกชนด้วย อีกทั้งมิได้จำกัดผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ในการกำหนดคุณสมบัติในลักษณะเช่นนี้ โดยไม่จำกัดเฉพาะผู้สอนวิชากฎหมายแต่ยังกว้างออกไปในสาขาต่างๆ ซึ่งผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ ก.พ.ค. นั้น จำเป็นต้องมีความเชี่ยวชาญในด้านเกี่ยวกับการใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองประกอบกฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องระเบียบข้าราชการพลเรือน การกำหนดคุณสมบัติกว้าง ไปถึงผู้สอนวิชาเศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า อาจมีปัญหาบางประการ เนื่องจากที่ได้กล่าวมาแล้ว ถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ก.พ.ค. โดยตรงนั้น คือ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ บุคคลที่จะมาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจึงจำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทั้งด้านกฎหมายมหาชนและการบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นอย่างดี

ดังนั้น ด้วยเงื่อนไขเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการ ก.พ.ค. ดังกล่าวแล้ว นั้น ย่อมเป็นหลักประกันเพื่อให้ได้มาซึ่งคณะกรรมการ ก.พ.ค. จะเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีความรู้ความสามารถ ไม่ว่าจะในทางกฎหมายหรือการบริหารงานบุคคลภาครัฐในระดับที่สามารถปฏิบัติหน้าที่สมดังเจตนารมณ์ในการจัดตั้งคณะกรรมการ ก.พ.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ได้เป็นอย่างดี

4.2 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค.

จากที่ได้ศึกษามาในบทที่แล้ว อำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ซึ่งนอกจากมีหน้าที่หลักที่สำคัญในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีความรวดเร็วและสามารถสร้างความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีในฐานะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทแล้ว อำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ยังครอบคลุมถึงกรณีอื่นที่มีความสำคัญด้วยเช่นกัน อาทิ การให้ข้อเสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การออกกฎ ก.พ.ค. และระเบียบหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ตลอดจนการทำหน้าที่ในการสรรหาและแต่งตั้งบุคคล เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ในส่วนของวิธีพิจารณาข้อพิพาทของ ก.พ.ค. นั้นมีลักษณะพิเศษสำคัญซึ่งถือเป็นจุดเด่นของ ก.พ.ค. คือ การที่ ก.พ.ค. มีระเบียบวิธีพิจารณาข้อพิพาททั้งในเรื่องวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ โดยใช้ระบบไต่สวนในการแสวงหาข้อเท็จจริงและมีระเบียบวิธีพิจารณาวินิจฉัยในขั้นตอนอื่นๆ ที่สามารถสร้างหลักประกันในความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีเทียบเท่ากับศาล ตั้งแต่ขั้นตอนของการจัดองค์คณะและการจ่ายสำนวนแก่องค์คณะ การพิจารณาผู้มีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ การแสวงหาข้อเท็จจริง การสรุปสำนวนและการทำคำแถลง การนั่งพิจารณาอุทธรณ์หรือการประชุมวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ และการทำคำวินิจฉัย เป็นต้น จากการศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 แล้วผู้ศึกษาเห็นว่า ในประเด็นที่เกี่ยวกับอำนาจของ ก.พ.ค. ตามมาตรา 115 ที่บัญญัติว่า ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ก.พ.ค. จะพิจารณาวินิจฉัยเองหรือจะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้ ดังนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.

จากการศึกษาพบว่า กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 36 ให้ ก.พ.ค. ตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะก็ได้ แต่ละคณะประกอบด้วย กรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นประธาน และกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์อีกสองคน เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ โดยจะกำหนดให้ประธานกรรมการ ก.พ.ค. หรือกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งทำหน้าที่ประธานในคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หลายคณะพร้อมกันก็ได้ และให้มีเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. ที่ได้รับมอบหมายเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

ในกรณีที่มีความจำเป็น ก.พ.ค. อาจตั้งให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์คนใดทำหน้าที่วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ก็ได้

กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ข้อ 34 ให้ ก.พ.ค. ตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะเป็นองค์คณะวินิจฉัยก็ได้ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นประธาน และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกสองคนเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยจะกำหนดให้หลายคณะพร้อมกันก็ได้ และให้มีเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. ที่ได้รับมอบหมายเป็นเลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการ ได้ตามความจำเป็น

ในกรณีที่มีความจำเป็น ก.พ.ค. อาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คนใดทำหน้าที่วินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ก็ได้

จะเห็นได้ว่าระเบียบวิธีพิจารณาในเรื่องการจัดแบ่งองค์คณะและการจ่ายสำนวนแก่องค์คณะวินิจฉัย ไม่ว่าจะเป็กรณีของการอุทธรณ์หรือการร้องทุกข์นั้น จะเริ่มต้นจากการที่ ก.พ.ค. จะต้องทำการแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะเป็นองค์คณะวินิจฉัย โดยแต่ละคณะจะประกอบด้วยกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นประธาน และกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกสองคน เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยตามแต่ละกรณี ซึ่งประธาน ก.พ.ค. หรือ กรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่ง สามารถทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์หลายคณะพร้อมกันก็ได้ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นกรณีของการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์นั้น จะเริ่มต้นจากการที่ ก.พ.ค. จะต้องทำการแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะเป็นองค์คณะวินิจฉัย

จากการศึกษามาตรา 115 ประกอบกับ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ.2551 ข้อ 36 และ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2551 ข้อ 34 จะเห็นได้ว่า การที่ ก.พ.ค. จะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะก็ได้ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ โดยจะกำหนดให้ประธานกรรมการ ก.พ.ค.หรือกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งทำหน้าที่ประธานในคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หลายคณะพร้อมกันก็ได้ กับในกรณีของการร้องทุกข์ให้ ก.พ.ค. ตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะเป็นองค์คณะวินิจฉัยก็ได้ ซึ่งแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นประธาน และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกสองคนเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยจะกำหนดให้หลายคณะพร้อมกันก็ได้ เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำที่ปรากฏหมายแล้ว มีข้อสังเกตอยู่ว่า กฎหมายได้ใช้ถ้อยคำว่า "ก็ได้" ซึ่งมีข้อสังเกตว่า การที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อเป็นการให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจแก่ ก.พ.ค. ในการจะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ผู้ศึกษาเห็นว่าตามหลักการปกครองโดยกฎหมายหรือที่เรียกว่า "นิติรัฐ" นั้น จะต้องยึดถือหลักการสำคัญบนพื้นฐานที่ว่า "การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย" ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ก็

ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น การกระทำที่ปราศจากอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองนั้น สามารถแบ่งตามลักษณะของการใช้อำนาจได้เป็น 2 ประการ ดังนี้

1) อำนาจผูกพัน หมายถึง อำนาจใดๆ ที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการหรือไม่กระทำการในเรื่องใด ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการหรือไม่กระทำการในเรื่องนั้น การไม่ปฏิบัติตามย่อมเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งถ้อยคำที่เป็นอำนาจผูกพันกฎหมายมักใช้คำว่า “ให้” “ต้อง” “ห้าม” เป็นต้น

2) ส่วนอำนาจดุลพินิจ หมายถึง อำนาจที่เกิดจากการวิเคราะห์ข้อมูลของฝ่ายปกครองแล้วใช้อำนาจในการตัดสินใจที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งเมื่อกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจดุลพินิจนั้น จะปฏิเสธไม่ใช้ไม่ได้ และถ้อยคำที่เป็นอำนาจดุลพินิจนั้น กฎหมายมักใช้คำว่า “อาจ” “ได้” “ก็ได้” เป็นต้น

จะเห็นว่าในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 115 นั้น ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ ก.พ.ค.ทั้งที่เป็นอำนาจดุลพินิจ ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจผูกพันนั้น ในทางปฏิบัติมักไม่ค่อยมีปัญหาเท่าไรหรอก เพราะผู้ใช้อำนาจจะต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อยู่แล้ว แต่สำหรับอำนาจดุลพินิจนั้น มีปัญหาว่า ผู้ใช้อำนาจจะสามารถใช้ได้กว้างขวางมากน้อยเพียงใด ซึ่งในการใช้ดุลพินิจของผู้ใช้อำนาจดุลพินิจนั้น หากเป็นการใช้โดยไม่มีขอบเขตหรือใช้อย่างตามอำเภอใจแล้ว อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลผู้รับคำสั่งได้ ดังนั้น หลักในการใช้ดุลพินิจของผู้ใช้อำนาจดุลพินิจนั้น จึงต้องประกอบด้วยหลัก 3 ประการ กล่าวคือ

1) หลักแห่งความเหมาะสม หมายถึง ผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาว่าสิ่งที่จะต้องตัดสินใจกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น มีความเหมาะสมมากน้อยเพียงใด

2) หลักแห่งความจำเป็น หมายถึง ความจำเป็นในการตัดสินใจใช้อำนาจซึ่งหากไม่ใช้จะเกิดความเสียหายต่อทางราชการ

3) หลักแห่งความได้สัดส่วน หมายถึง ประโยชน์ที่จะเกิดแก่ราชการซึ่งจะต้องชั่งน้ำหนักว่าระหว่างประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ราชการกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้ถูกระทบสิทธิว่า สิ่งใดจะมีความรุนแรงมากกว่ากัน หากการกระทำนั้นเป็นประโยชน์ต่อทางราชการมากกว่า แม้จะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล ย่อมต้องเลือกประโยชน์ของทางราชการ แต่หากการกระทำนั้นไม่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ หรือมีประโยชน์น้อยมาก เมื่อเทียบกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับปัจเจกชนหรือต่อผู้ถูกระทบสิทธิ ผู้ใช้อำนาจจะต้องเลือกที่จะให้ประโยชน์แก่ปัจเจกชนนั้น เช่น ในมาตรา 115 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ประกอบกับกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ.2551 ข้อ 36 และ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วย

การร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2551 ข้อ 34 ได้ให้อำนาจดุลพินิจในการจะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะก็ได้ กฎหมายบัญญัติให้อำนาจ ก.พ.ค. ให้สามารถใช้ดุลพินิจ ได้ว่าในการตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ดังจะเห็นได้ว่า หลักในการใช้อำนาจดุลพินิจนั้น เมื่อกฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแล้ว ผู้ใช้อำนาจดุลพินิจนั้นจะต้องไม่ใช้อำนาจดังกล่าวตามอำเภอใจแต่จะต้องใช้อำนาจอย่างมีเหตุผล โดยคำนึงถึงหลักแห่งความเหมาะสม หลักแห่งความจำเป็น และหลักแห่งความได้สัดส่วน ซึ่งหากเมื่อได้ใช้อำนาจดุลพินิจตามหลักการดังกล่าวมาแล้ว ย่อมจะเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและความยุติธรรมอย่างแน่แท้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่าในประเด็นของการตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. นั้น หากมีการจัดองค์คณะในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ขึ้นโดยแยกองค์คณะตามความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษออกเป็นองค์คณะต่างๆ อาทิ องค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออก องค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งทั้งนี้ ในแต่ละองค์คณะจะมีกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะทั้งในทางข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย กำหนดโดยมีการแยกเจาะจง ไปว่ากรณีใด อุทธรณ์เรื่องใด ร้องทุกข์ประเภทใด จะต้องมียุติธรรมในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ขึ้น ทั้งนี้หากเป็นกรณีดังกล่าวแล้วนั้น ประธาน ก.พ.ค. สามารถที่จะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะก็ได้ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ ดังนั้นหากได้มีการแยกองค์คณะตามความเชี่ยวชาญของกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวแล้วนั้น ย่อมส่งผลดีให้ ก.พ.ค. สามารถทำหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่เกิดขึ้น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ได้รับการยอมรับในการนำไปเป็นบรรทัดฐานที่ดีในการปฏิบัติราชการย่อมที่จะส่งผลดีต่อการระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐเบื้องต้น ซึ่งผลลัพธ์สุดท้ายจะทำให้ระบบการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐภายในองค์กรฝ่ายปกครองได้รับการแก้ไขและพัฒนาทั้งระบบ จนถึงการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายโดย ก.พ.ค. นั่นเอง อีกทั้งเพื่อให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. มีความเป็นมาตรฐานเดียวกัน และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ สามารถสร้างระบบพิทักษ์คุณธรรมให้กับระบบราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม