

บทความวิจัย (Research Article)

โครงการประเมินองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในราชการพลเรือนสามัญ An Evaluation of the Civil Service Merit System Protection Agency

อมรรัตน์ กุลสุจริต^{1*} บรรเจิด สิงคะเนติ¹ สุปรียา แก้วละเอียต²
พัชรพรรณ นุชประยูร¹ ฌานิตี สันตะพันธุ์¹ และประพนธ์ สหพัฒน์³
Amornrat Kulsudjarit^{1*}, Banjerd Singkaneti¹, Supreeya Kaewla-ia²,
Bajrawan Nuchprayool¹, Chanit Suntapun¹ and Prapon Sahapattana³

บทคัดย่อ

การพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทยนั้น ได้มีพัฒนาการจากเดิมที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญ (อ.ก.พ) ที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้มีการปรับเปลี่ยนโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้การพิจารณาวินัยจรรยาบรรณกรณีข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ และพิจารณาเรื่องร้องทุกข์กรณีข้าราชการพลเรือนคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชาเป็นอำนาจหน้าที่ของ “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)” ซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่มาจากการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ก.พ.ค. จึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครอง ดูแล และพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารทรัพยากรบุคคลของระบบราชการพลเรือนให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมในเบื้องต้น แต่ก็ไม่ได้ตัดสิทธิข้าราชการพลเรือนที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ที่จะใช้สิทธิฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครองตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดต่อไป ดังนั้น จึงสมควรที่จะมีการประเมินบทบาท โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในราชการพลเรือนสามัญในรูปแบบใหม่ที่ถูกใช้มาได้ระยะหนึ่งแล้วว่าสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่อย่างไร เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่มีประสิทธิภาพในอนาคตต่อไป

คำสำคัญ: การพิทักษ์ระบบคุณธรรม คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ข้าราชการพลเรือน

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง “โครงการประเมินองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในราชการพลเรือนสามัญ”. (2559)
ทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

¹ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Graduate School of Law, National Institute of Development Administration (NIDA)

² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Faculty of Law, Thammasat University

³ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Faculty of Public Administration, National Institute of Development Administration

*Corresponding author; email: amornratkul@yahoo.com

(Received: 5 February 2021; Revised: 24 February 2021; Accepted: 27 February 2021)

DOI: <https://doi.org/10.14456/psruhss.2021.41>

Abstract

The Merit System Protection in the Thai Civil Servant System was originally under the authority of a special subcommission (Special CSSC) appointed by the Civil service Commission. According to the Civil Service Act, B.E. 2551 (2008), it was restructured and the Merit System Protection Commission (MSPC) now has the powers and duties pertaining to considerations of appeals in case of a civil servant who was subject of a disciplinary punishment or who was discharged from government service and considerations of complaints as well as in case of a civil servant who has a cause for grievance caused by the treatment or non-treatment of oneself by the supervising official. The MSPC consists of commissioners appointed by the King. The MSPC commissioners hold office for a term of six years and only one term. The MSPC becomes an agency playing vital roles in the preservation, supervision and protection of the merit system with regard to human resource management of the civil service system according to the merit system. A civil servant who disagrees with the MSPC's consideration is eligible to submit a legal complaint to the Administration Court according to the procedure specified by law. Thereby, it is appropriate to evaluate the current roles, structure and authority of the Civil Service Merit System Protection Agency to determine how efficient and effective its performance is and to develop a set of guidelines for the efficient Civil Service Merit System Protection Agency in the future.

Keywords: Merit System Protection, The Merit System Protection Commission (MSPC), Civil official

บทนำ

การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ในระบบราชการพลเรือนสามัญ ก่อนที่จะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ (อ.ก.พ.) ขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำการแทน ก.พ. ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย และพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ โดยเมื่อ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ได้พิจารณามีมติแทน ก.พ. แล้ว จะต้องรายงานผลการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติดังกล่าว จะส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. วิสามัญฯ พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หาก อ.ก.พ. วิสามัญฯ ยังคงยืนยันตามความเห็นเดิมและนายกรัฐมนตรียังคงไม่เห็นด้วย ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยและคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของรัฐมนตรีถือเป็นที่สุดฝ่ายบริหาร หากผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยสามารถฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นได้

ต่อมา เมื่อ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับ กฎหมายได้กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)” ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ก.พ.ค. มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปีนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยมีเลขาธิการ ก.พ. เป็นเลขานุการ และสำนักงาน ก.พ. ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของ ก.พ.ค. โดยกฎหมายได้กำหนดให้ ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ใน

การคุ้มครอง ดูแล และพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารทรัพยากรบุคคลของระบบราชการพลเรือนให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม หน้าที่ที่สำคัญของ ก.พ.ค. คือการพิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัย และถูกสั่งให้ออกจากราชการ (การพิจารณาอุทธรณ์) หรือคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามของผู้อยู่บังคับบัญชา (การพิจารณาร้องทุกข์) รวมถึงการพิจารณาตรวจสอบกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งที่ออกตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพื่อแจ้งและแนะนำให้หน่วยงานหรือผู้ออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งดังกล่าวทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไข หรือยกเลิกตามควรแก่กรณี ซึ่งเมื่อ ก.พ.ค. พิจารณามีคำวินิจฉัยแล้ว ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยสามารถฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไป ส่วนในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยสามารถฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นต่อไป (สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ., 2557)

ก.พ.ค. ชุดแรกได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2551 จนถึงวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ. 2558 ได้มีการแต่งตั้ง ก.พ.ค. ชุดที่สองปฏิบัติหน้าที่ต่อจากชุดแรก นับแต่มี ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรเฉพาะเพื่อพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จนถึง พ.ศ. 2558 เป็นระยะเวลากว่า 7 ปี สำนักงาน ก.พ. จึงจัดให้มีการประเมินองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในราชการพลเรือนสามัญว่าสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คำนึงในเชิงภารกิจของรัฐ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรือไม่ รวมทั้งเพื่อให้ได้แนวทางและรูปแบบขององค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่เหมาะสมกับระบบราชการไทยในอนาคต

ซึ่งโครงการวิจัยนี้ได้ทำการศึกษาวิจัยในขณะที่เป็นช่วงระยะเวลาสองปีแรกของการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.พ.ค. ชุดที่สอง (พ.ศ. 2558 ถึง พ.ศ. 2559) ดังนั้น ผลการวิจัยจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการนำกลับมาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจาก ก.พ.ค. ชุดที่สองจะหมดวาระการดำรงตำแหน่งในช่วงปลายเดือนมีนาคม พ.ศ. 2564 และจะมีการปฏิบัติหน้าที่ต่อโดย ก.พ.ค. ชุดที่สาม ทั้งนี้ เพื่อจะได้นำผลการวิจัยและข้อเสนอแนะไปประกอบการปรับปรุงจุดด้อยและเสริมจุดเด่นขององค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของระบบราชการไทยให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป

วัตถุประสงค์

1. ศึกษาสภาพปัญหา โครงสร้าง ระบบงาน กระบวนการพิจารณา อำนาจหน้าที่และประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการพลเรือนสามัญ
2. ศึกษาโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (เรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์) ในราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์จุดเด่นและจุดด้อยขององค์กรแต่ละแบบ
3. ศึกษาวิเคราะห์ เปรียบเทียบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการพลเรือนสามัญของไทยกับองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการในต่างประเทศในมิติต่าง ๆ เช่น ประเทศที่มีระบบศาลปกครอง ประเทศที่มีระบบราชการแบบการจ้างงานตลอดชีพ เป็นต้น
4. จัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการพลเรือนสามัญ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้องค์กรมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น
5. จัดทำแนวทางและรูปแบบองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่เหมาะสมกับระบบราชการไทยในอนาคต

กรอบแนวคิดในการวิจัย

สำหรับแนวทางในการประเมินองค์การพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทย ผู้วิจัยได้ใช้แนวทางที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งมุ่งประเมินใน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน ด้านคุณภาพการให้บริการ ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานภายใน และด้านการพัฒนาองค์กร (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2554) โดยผู้วิจัยได้นำมาเป็นกรอบในการสร้างเครื่องมือเพื่อใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์ ซึ่งอธิบายเป็นกรอบแนวคิดในการประเมินผลการปฏิบัติงานแบบดุลยภาพ (Balanced Scorecard) ใน 4 ด้าน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2545) สรุปได้ดังนี้

1. ด้านประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน ได้แก่ การประเมินผลในเรื่องบทบาทของ ก.พ.ค. ตามแผนยุทธศาสตร์ของ ก.พ. ความสำเร็จตามแผนยุทธศาสตร์ของ ก.พ.ค. และปัญหาการปฏิบัติงานของ ก.พ.ค. อาทิ การพิจารณาเรื่องแล้วเสร็จและเวลาที่ใช้ จำนวนเรื่องที่ถูกเห็นแย้งและผลการพิจารณาของศาลปกครอง รวมถึงผลการปฏิบัติงาน ปัญหา และข้อจำกัดของ ก.พ.ค. ในแง่การเยียวยาความเสียหาย
2. ด้านคุณภาพการให้บริการ ได้แก่ การประเมินผลในเรื่องความพึงพอใจของคู่กรณี อาทิ การเปิดโอกาสให้ชี้แจง เวลาในการดำเนินการ และการบังคับตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. คุณภาพคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ความเชื่อมั่นต่อการปฏิบัติงานของ ก.พ.ค. ตลอดจนในแง่การคุ้มครองสิทธิตั้งแต่ ก.พ.ค. ไปจนเสร็จสิ้นที่ศาลปกครอง
3. ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานภายใน ได้แก่ การประเมินผลในเรื่องประสิทธิภาพของระบบงานภายในด้านเวลา กระบวนการทำงาน และผลผลิตที่ได้ การบริหารและความสำเร็จในการเบิกจ่ายงบประมาณ ผลผูกพันกับการข้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ต่อการปฏิบัติงานของ ก.พ.ค.
4. ด้านการพัฒนาองค์กร ได้แก่ การประเมินผลในเรื่องค่าตอบแทนและจำนวนบุคลากรของ ก.พ.ค. ความมั่นคงในการทำงานของ ก.พ.ค. โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. นโยบายการบริหารงานบุคคลของ ก.พ.ค. กฎ ระเบียบ และขั้นตอนการปฏิบัติงานของ ก.พ.ค. ตลอดจนแผนโครงการเพื่อพัฒนาองค์กร กระบวนการทำงาน ความโปร่งใสและความเป็นอิสระของ ก.พ.ค. รวมถึงทิศทางของ ก.พ.ค. ที่ควรเป็น

วิธีดำเนินการวิจัย

ในการดำเนินการวิจัย ผู้วิจัยได้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) และเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ซึ่งมีขั้นตอนในการดำเนินการวิจัยสรุปได้ดังนี้

1. เชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มีขั้นตอนดังนี้

- 1) ศึกษาข้อมูลจากเอกสารเกี่ยวกับองค์กรในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ เรื่องร้องทุกข์ของระบบราชการไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
- 2) ศึกษาสภาพปัญหา โครงสร้าง ระบบงาน กระบวนการพิจารณา อำนาจหน้าที่ขององค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในราชการพลเรือนสามัญในปัจจุบัน ศึกษากฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง เพื่อประมวลบทบาทหน้าที่และเจตนารมณ์ที่เป็นมูลเหตุของการเกิด ก.พ.ค. และคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ตลอดจนวิเคราะห์เปรียบเทียบกับองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในอดีต จุดเด่นและจุดด้อยขององค์กรแต่ละแบบ อาทิ ระบบบริหารงานบุคคลขององค์กร วิธีการสรรหา คุณสมบัติของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กร ระบบการแบ่งงานภายในองค์กร

3) ศึกษาเปรียบเทียบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการพลเรือนสามัญของไทยกับองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการในต่างประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเยอรมนี

4) สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในระบบพิทักษ์คุณธรรมทั้งในอดีตและปัจจุบัน ได้แก่ คณะกรรมการ ก.พ. อ.ก.พ.วิสามัญ ก.พ.ค. กรรมการวินัยอุทธรณ์ กรรมการวินัยร้องทุกข์ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. ตุลาการศาลปกครอง คู่กรณีในการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ ตลอดจนสัมภาษณ์ผู้แทนขององค์กรพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์อื่น ๆ ของระบบราชการไทย ได้แก่ ก.พ.ค. (กทพ.) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) คณะกรรมการข้าราชการอัยการ (กอ.) คณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม (ก.ศ.) คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง (ก.ขป.) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)

5) จัดสนทนากลุ่ม (Focus Group) เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ในจังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดสงขลา จังหวัดขอนแก่น และกรุงเทพมหานคร อีกทั้งจัดประชุมระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและการบริหารงานบุคคล

2. เชิงปริมาณ (Quantitative Research) มีขั้นตอนดังนี้

1) การออกแบบการวิจัย มุ่งศึกษาระดับความคิดเห็นของข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งเป็นผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ และข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไปต่าง ๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อประกอบผลการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยเป็นการศึกษากลุ่มตัวอย่างแล้วอ้างอิงถึงประชากรทั้งหมด

2) กลุ่มตัวอย่างและการสุ่มตัวอย่างที่ดำเนินการสำรวจ ได้แก่ กลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ จำนวน 600 ราย ที่ได้จากการสุ่มตัวอย่างแบบเป็นระบบ (Systematic Random Sampling) จากจำนวนทั้งหมด 911 ราย อีกทั้งกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไปทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยจัดส่งแบบสอบถามจำนวนทั้งสิ้น 3,610 ชุด (19 กระทรวง 76 จังหวัด) ที่ได้จากการสุ่มตัวอย่างแบบหลายขั้นตอน (Multi - Stage Sampling)

3) เครื่องมือการวิจัย ผู้วิจัยมีวิธีการสร้างเครื่องมือและหาคุณภาพของเครื่องมือโดยศึกษารายงานผลการวิจัยในส่วนของการเชิงคุณภาพ นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการจัดสนทนากลุ่มมาสังเคราะห์เนื้อหาประเด็นเพื่อใช้สร้างแบบสอบถาม ให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์และตัวแปรที่ใช้ศึกษาเกี่ยวกับการประเมินองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในราชการพลเรือนสามัญ ลักษณะคำถามเป็นแบบประเมินค่า (Rating Scale) โดยมีการปรับแก้ตามคำแนะนำของที่ปรึกษา และนำไปตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือวิจัยและความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาจากผู้เชี่ยวชาญ เมื่อมีการแก้ไขปรับปรุงแบบสอบถามตามคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญแล้ว จึงนำไปทดลองใช้ (Try Out) กับกลุ่มที่ไม่ใช่ประชากรประมาณ 30 กลุ่มตัวอย่าง แล้วนำมาวิเคราะห์หาค่าความเชื่อมั่น (Reliability) ของแบบสอบถามทั้งฉบับ ด้วยวิธีการหาค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา (Alpha Coefficient) ของครอนบาค (Cronbach) ซึ่งคำนวณด้วยโปรแกรมสำเร็จรูปเพื่อการวิเคราะห์ข้อมูลสถิติ หลังจากนั้นจึงนำแบบสอบถามไปใช้ในการวิจัยกับกลุ่มตัวอย่าง แบบสอบถาม (Questionnaires) นี้ถูกสร้างขึ้นภายใต้กรอบการประเมินใน 4 มิติ ได้แก่ ด้านประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน ด้านคุณภาพการให้บริการ ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานภายใน และด้านการพัฒนาองค์กร

4) การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปริมาณจากข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไปทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยเริ่มจากการทำหนังสือขอความร่วมมือและประสานงานกับหน่วยราชการต่าง ๆ จากทั่วประเทศที่ได้มาจากการสุ่มตัวอย่างตามที่อธิบายไปข้างต้น และได้ดำเนินการแจกจ่ายแบบสอบถามผ่านทางไปรษณีย์ไปยังกลุ่มตัวอย่างต่าง ๆ พร้อมชี้แจงวัตถุประสงค์และวิธีการตอบแบบสอบถามแนบไปด้วย และเมื่อได้รับการตอบกลับทางไปรษณีย์ ก็นำมาตรวจสอบความสมบูรณ์ อีกทั้งมีการเก็บข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนที่ผิดพลาดและไม่สมบูรณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วน

5) การประมวลผลข้อมูล หลังจากผู้วิจัยรวบรวมแบบสอบถามและตรวจสอบความสมบูรณ์ของแบบสอบถามแล้ว ได้นำข้อมูลมาลงรหัส (Coding) และประมวลผลทางสถิติเพื่อวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้คอมพิวเตอร์ ผ่านโปรแกรมวิเคราะห์สถิติสำเร็จรูป SPSS (Statistical Package for the Social Science) และ 6) การวิเคราะห์ข้อมูลและสถิติที่ใช้ ผู้วิจัยใช้สถิติพรรณนา (Descriptive Statistics) ได้แก่ ความถี่ (Frequency) ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) เพื่อบรรยายข้อมูลพื้นฐานของกลุ่มตัวอย่าง

สรุปและอภิปรายผล

การประเมินองค์การพิทักษ์ระบบคุณธรรมในข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทยในงานวิจัยนี้เป็นการวิเคราะห์และสังเคราะห์โดยอาศัยฐานข้อมูลจาก (1) การทบทวนวรรณกรรมในประเด็นที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในข้าราชการพลเรือนสามัญ (2) การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในข้าราชการพลเรือนสามัญ (3) การประชุมกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (4) การจัดประชุมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และ (5) ข้อมูลจากการตอบแบบสอบถามของผู้ถูกร้องและผู้ร้องทุกข์ และจากข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไปทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยผู้วิจัยแบ่งประเด็นหลักออกเป็น 3 ประเด็นดังนี้

1. การคุ้มครองสิทธิของข้าราชการโดย ก.พ.ค. และศาลปกครอง การศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นนี้แยกข้อพิจารณาออกเป็น 2 ประการ ได้แก่

1.1 ข้อพิจารณาในมิติของการเปรียบเทียบกับต่างประเทศ จากการศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ 4 ประเทศ คือ ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเยอรมนี ซึ่งทั้ง 4 ประเทศนี้หากพิจารณาจากระบบกฎหมายแล้วอาจแยกออกได้เป็น 2 กลุ่มคือ กลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ (Common Law) และกลุ่มประเทศซีวิลลอว์ (Civil Law) มีข้อพิจารณาสรุปได้ดังนี้

1) กลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ (ออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกา) ประเทศในกลุ่มนี้เป็นประเทศที่ใช้ “ระบบศาลเดี่ยว” กล่าวคือไม่มีศาลปกครอง ดังนั้นคดีข้อพิพาททั้งหลายจึงอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเดียวกันและระบบศาลเดียวกัน ไม่มีการแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน รวมทั้งไม่มีการแยกระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ต่อมาเมื่อสังคมพัฒนามากขึ้นคดีข้อพิพาทที่มีความซับซ้อนมากขึ้น ข้อกฎหมายก็มีความซับซ้อนมากขึ้น ศาลยุติธรรมไม่สามารถที่จะมีความรู้ความเชี่ยวชาญได้ในทุกเรื่อง แนวทางแก้ไขของประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวจึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เรียกว่า “Administrative Tribunal” หรือเรียกว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว หากคู่กรณีไม่พอใจก็อาจอุทธรณ์ไปยังศาลยุติธรรมต่อไปได้ โดยการอุทธรณ์ต่อศาลยุติธรรมนั้นมักจะให้อุทธรณ์ได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมายซึ่งหมายความว่าศาลยุติธรรมจะไม่เข้า

ไปกว้างลงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่คณะกรรมการเหล่านั้นมีความเชี่ยวชาญอยู่แล้ว การตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจึงเป็นเหมือนการแก้ไขปัญหาคดีปกครองในระบบคอมมอนลอว์ แทนที่จะจัดตั้งศาลปกครองก็กำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ระบบศาลก็จะเข้าไปควบคุมตรวจสอบอีกชั้นหนึ่ง กล่าวโดยสรุป ประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์ เช่น ออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกา ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เป็นไปตามพัฒนาการที่ได้กล่าวไว้ตอนต้น คือให้มี “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” โดยประเทศออสเตรเลียมีกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commissioner - MPC) จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย Public Service Act 1999, Part 6, Division 1, Section 49 and Division 2, Section 52 และประเทศสหรัฐอเมริกามีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection Board - MSPB) จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978, and the United States Code, Title 5, Chapter 12, Section 1201 – 1203 ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและพิทักษ์ระบบคุณธรรม และมีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ตัดสินคดีกรณีที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในการอุทธรณ์ไปยังศาลยุติธรรมต่อไป

2) กลุ่มประเทศซีวิลลอว์ (ฝรั่งเศสและเยอรมนี) กลุ่มประเทศในภาคพื้นยุโรปมีพัฒนาการของระบบกฎหมายแตกต่างไปจากกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ โดยเฉพาะการแยกกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชนและใช้ระบบศาลคู่ โดยแยกศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นการแยกตามความเชี่ยวชาญของข้อพิพาทที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลนั้น ๆ ในกรณีของการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประเทศในภาคพื้นยุโรปถือว่าคดีเหล่านี้เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน จึงกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง กล่าวโดยสรุป ประเทศที่ใช้ระบบซีวิลลอว์ เช่น ฝรั่งเศสและเยอรมนี ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยองค์กรตุลาการ อาจแยกออกเป็น 2 ระบบ ระบบแรก เป็นระบบอุทธรณ์เพื่อเลือก หากมีการอุทธรณ์จะมียศในการพิจารณาอุทธรณ์ในฝรั่งเศส คือ สภาชั้นสูงของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Conseil Supérieur de la fonction publique de l'État - CSFPE) จัดตั้งขึ้นตามรัฐบัญญัติ Loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires สภาชั้นสูงของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Conseil Supérieur de la fonction publique de l'État - CSFPE) ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของการอุทธรณ์เรื่องวินัยกรณีของเจ้าหน้าที่ของรัฐส่วนกลาง ในเยอรมนี คือ รัฐมนตรีของแต่ละกระทรวง การดำเนินการทางวินัยข้าราชการบัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติว่าด้วยวินัยข้าราชการของสหพันธ์ (Bundesdisziplinargesetz) และกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการของแต่ละมลรัฐ (Landesdisziplinargesetze) ระบบนี้เป็นระบบที่ใช้ในฝรั่งเศสและในบางมลรัฐของเยอรมนี กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกลงโทษทางวินัยไม่พอใจคำสั่งลงโทษทางวินัยมีทางเลือก 2 ทาง คือ อุทธรณ์ต่อองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์หรือฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ระบบที่สอง เป็นระบบอุทธรณ์บังคับ ซึ่งการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะฟ้องคดีคำสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในก่อนเสมอจึงจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ บางมลรัฐของเยอรมนีใช้ระบบนี้ โดยให้รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

สรุปจากการศึกษาเปรียบเทียบทั้งสองระบบแล้ว จะเห็นได้ว่าระบบคอมมอนลอว์เป็นระบบที่ต้องการคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญทำหน้าที่ในการวินิจฉัยก่อนที่จะมีการฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งในออสเตรเลียและสหรัฐอเมริกาเมื่อมีการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ย่อมเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะเข้ามาควบคุมตรวจสอบต่อไป ส่วนระบบซีวิลลอว์หรือประเทศในภาคพื้นยุโรปมีแนวโน้มการควบคุมโดยศาลปกครองเป็นไปในทิศทางที่ให้ระบบเพื่อเลือก ซึ่งหมายความว่า ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกลงโทษทางวินัยอาจจะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ก็ได้ หรือจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยตรงก็ได้ กรณีเช่นนี้ก็ทำให้ “หลักการปกครองโดยกฎหมาย” ของระบบคอมมอนลอว์และระบบซีวิลลอว์ อยู่ภายใต้หลักการเดียวกันคืออยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบขององค์กรตุลาการ

1.2 ข้อพิจารณาบนพื้นฐานระบบกฎหมายไทย

ประเทศไทยใช้ระบบซีวิลลอว์แบบภาคพื้นยุโรป แต่พัฒนาการก่อนจะมีศาลปกครอง มีพัฒนาการแบบระบบคอมมอนลอว์ คือมีแนวโน้มในการตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ แต่เมื่อเกิดศาลปกครองขึ้นในปี พ.ศ. 2544 แล้ว ก็ถือว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่จะฟ้องต่อศาลปกครองได้ ทั้งนี้ เนื่องจากระบบศาลของไทยเริ่มต้นจากการเป็นระบบศาลเดี่ยว การวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ จึงเป็นไปตามแนวคอมมอนลอว์ แต่เมื่อมีศาลปกครองแล้วเรื่องการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่าง ๆ จึงมาอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง พัฒนาการในเรื่องนี้ของไทยก็เป็นเหตุผลในทางประวัติศาสตร์ที่ทำให้ระบบการอุทธรณ์และระบบการตรวจสอบโดยศาลของไทยจึงมีลักษณะผสมผสานทั้งสองระบบ (ธนวิช โชติรัตน์, 2552)

ในเรื่ององค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของไทยเป็นที่ชัดเจนว่าไทยได้รับอิทธิพลดังกล่าวมาจากประเทศคอมมอนลอว์ (ออสเตรเลีย) โดย พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้มี “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม” สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ แม้ในขณะนั้นศาลปกครองจะเปิดทำการแล้ว ซึ่งโจทย์ของการนำ ก.พ.ค. เข้ามาในขณะนั้นเพื่อทดแทนการทำหน้าที่ในส่วนของ ก.พ. ที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์การลงโทษทางวินัย ซึ่งการให้ ก.พ. ทำหน้าที่ดังกล่าวมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องความเป็นอิสระและความเป็นกลางขององค์กรที่วินิจฉัยการลงโทษทางวินัย ดังนั้นข้อพิจารณาในขณะนั้นจึงนำแนวความคิดขององค์กรที่มีความเชี่ยวชาญและอิสระของระบบคอมมอนลอว์มาใช้เพื่อแทนการทำหน้าที่ของ ก.พ. ในเรื่องดังกล่าว ระบบความคิดในขณะนั้นมิได้ตั้งโจทย์ว่าเมื่อมีศาลปกครองแล้วยังจำเป็นต้องมีองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญและอิสระทำหน้าที่ในการวินิจฉัยก่อนที่จะไปศาลปกครองหรือไม่อย่างไรก็ตาม การพัฒนาให้มี ก.พ.ค. ก็สอดคล้องกับขอบเขตอื่นของกฎหมายปกครองไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครองเป็นระบบอุทธรณ์บังคับ ซึ่งก่อนจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ก่อนเสมอ (สุทธาทิพย์ นาคาบดี, 2536) อาจสรุปได้ว่า ระบบกฎหมายปกครองของไทยมักจะสร้างให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ตามแนวทางของระบบคอมมอนลอว์เพื่อให้วินิจฉัยข้อพิพาทก่อนที่จะไปสู่ศาลปกครอง แต่ศาลปกครองเป็นแนวคิดของระบบซีวิลลอว์ของภาคพื้นยุโรป ดังนั้นระบบกฎหมายไทยจึงผสมผสานทั้งสองระบบเข้าด้วยกัน สิ่งที่ยืนยันหลักการดังกล่าว เช่น มาตรา 11 (1) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด” ซึ่งหมายความว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยทั่วไปแล้วอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองชั้นต้น แต่หากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทใดมีมาตรฐานดังเช่นศาลปกครองชั้นต้นแล้ว ก็อาจประกาศกำหนดให้ได้แย้งต่อศาลปกครองสูงสุดได้

เมื่อเห็นพัฒนาการของระบบกฎหมายไทยดังกล่าวข้างต้นแล้ว แม้เมื่อมีศาลปกครองที่เป็นองค์กรในการคุ้มครองสิทธิข้าราชการแล้วก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าการมีองค์กร ก.พ.ค. ยังคงมีความจำเป็นอยู่ด้วยเหตุผลดังนี้

1) การคุ้มครองโดยองค์กรตุลาการเป็นการคุ้มครองโดยองค์กรภายนอก ขณะที่การคุ้มครองโดย ก.พ.ค. เป็นการคุ้มครองโดยองค์กรภายใน จึงมีขอบวัตถุประสงค์ในการควบคุมที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การควบคุมโดยองค์กรตุลาการโดยทั่วไปแล้วควบคุมได้เฉพาะ “ความชอบด้วยกฎหมาย” ไม่สามารถ “ควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์หรือความเหมาะสม” ของการกระทำได้ ซึ่งต่างจากองค์กรภายในฝ่ายปกครองที่สามารถควบคุมได้ทั้ง “ความชอบด้วยกฎหมาย” และ “ความชอบด้วยวัตถุประสงค์หรือความเหมาะสม” ของการกระทำ

2) ระบบการควบคุมโดยศาลปกครองของไทยเป็นระบบการควบคุมที่จะต้องมีการดำเนินแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้เสร็จสิ้นมาแล้วในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือเรียกว่า “ระบบอุทธรณ์บังคับ” แม้ไม่มี ก.พ.ค. ก็ต้องมีระบบ อ.ก.พ. ในการควบคุมภายในฝ่ายปกครองอยู่ดี ซึ่งจะย้อนกลับไปสู่ปัญหาเดิมที่เป็นที่มาของ ก.พ.ค. ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น การให้ยกเลิก ก.พ.ค. จึงอาจเป็นการถอยหลังของการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในข้าราชการพลเรือนสามัญได้

3) ระบบการควบคุมภายในก่อนไปถึงศาลปกครองเป็นระบบที่มีความจำเป็น อย่างน้อยมีวัตถุประสงค์ 3 ประการ (1) เพื่อให้เจ้าหน้าที่ในระดับที่เหนือขึ้นไปได้ทบทวนคำสั่งอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่เรื่องจะไปสู่องค์กรภายนอกหรือองค์กรศาล ซึ่งในที่นี้หมายถึงให้ ก.พ.ค. ทำหน้าที่ตรวจสอบทบทวนอีกชั้นหนึ่ง (2) เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบโดยมีมาตรการแก้ไขเยียวยาความเสียหายโดยระบบภายในก่อน เพราะการควบคุมโดยองค์กรภายนอกหรือองค์กรตุลาการเป็นระบบการควบคุมที่มีแบบพิธี รวมทั้งต้องใช้เวลาและมีค่าใช้จ่าย ซึ่งต่างจากระบบการควบคุมภายใน ซึ่งไม่มีแบบพิธีและมีค่าใช้จ่ายน้อย ระบบนี้จึงเป็นระบบการคุ้มครองสิทธิก่อนที่จะไปองค์กรตุลาการ และ (3) เพื่อเป็นการลดภาระคดีที่จะไปสู่องค์กรตุลาการ เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์มีจำนวนมากซึ่งกระจายอยู่ตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ในขณะที่ศาลมีเพียงองค์กรเดียว ดังนั้น การที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์สามารถระงับหรือยุติข้อพิพาทได้ย่อมมีส่วนสำคัญในการลดภาระคดีในชั้นศาล ซึ่งหากพิจารณาค่าใช้จ่ายแต่ละคดีในชั้นศาลแล้ว ย่อมมีมูลค่าสูงกว่าค่าใช้จ่ายของระบบการพิจารณาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ดังนั้น หากพิจารณาในมิติเชิงเศรษฐศาสตร์แล้วการพิจารณาภายในฝ่ายปกครองย่อมมีส่วนทำให้เกิดความคุ้มค่าในกระบวนการทางปกครองได้

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่ายังคงมีความจำเป็นที่จะต้องคง ก.พ.ค. ไว้ แม้จะมีศาลปกครองแล้วก็ตาม ซึ่งลักษณะดังกล่าวสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของพัฒนาการในทางกฎหมายของไทยแต่อย่างไรก็ตาม เห็นควรมีการปรับปรุงหลายประการที่เกี่ยวกับ ก.พ.ค. เพื่อให้ ก.พ.ค. เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพของการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในส่วนของการข้าราชการของไทย

2. โครงสร้างองค์กรและอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ในส่วนของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. หลักประกันความเป็นมืออาชีพกับหลักความเป็นกลางและเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจเป็นปรัชญาสำคัญในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หลักการดังกล่าวจึงส่งผลต่อโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระบบงานและวิธีพิจารณาของ ก.พ.ค. กล่าวคือ เป็นหลักการที่เรียกร้องให้ ก.พ.ค. มีความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจ ปราศจากการสั่งการ ควบคุม หรือแทรกแซงจากอำนาจของฝ่ายบริหาร รูปแบบการจัดองค์กรของ ก.พ.ค. จึงมีส่วนสำคัญยิ่งที่จะทำให้หลักการดังกล่าวเกิดผลขึ้นได้ (วชิระ ปากดีสี, 2554) ผู้วิจัยแยกข้อพิจารณาออกเป็น 5 ประการ ได้แก่

2.1 สถานะของ ก.พ.ค.

อำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ที่กำหนดใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 นั้น ก.พ.ค. ทำหน้าที่เสมือนเป็นศาลปกครองชั้นต้น ในกรณีที่คู่กรณีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. สามารถฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไป ซึ่งแตกต่างจากกรณีเรื่องร้องทุกข์ที่หากคู่กรณีไม่พอใจ ก็อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นต่อไป เช่นนี้แล้วในกรณีการวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์จึงถือเสมือนหนึ่งว่า ก.พ.ค. เป็น “องค์กรกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial)” ซึ่งการเป็นองค์กรกึ่งตุลาการย่อมมีลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งคือ เป็นองค์กรที่ถูกผูกพันตามคำร้อง คำขอ และกระบวนการพิจารณาที่จะมีความเคร่งครัดโดยต้องคำนึงถึงสิทธิของคู่กรณีอย่างเคร่งครัด ดังนั้น อาจไม่สอดคล้องกับการเป็นองค์กรในการพิจารณาข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล กรณีนี้ผู้วิจัยเห็นว่าอาจแยกสถานะของ ก.พ.ค. ออกเป็น 2 สถานะ ในกรณีที่พิจารณาวินัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยให้ทำหน้าที่เสมือนเป็น “องค์กรกึ่งตุลาการ” แต่ในกรณีที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้ทำหน้าที่ในฐานะที่เป็น “คณะกรรมการอิสระ” โดยมีอำนาจหน้าที่ที่ยืดหยุ่นในการพิจารณาข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีได้ และเมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาเห็นเป็นประการใดแล้ว ให้ทำเป็นความเห็นหรือข้อเสนอแนะไปยังหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องต่อไป

2.2 กระบวนการสรรหา องค์ประกอบ คุณสมบัติและค่าตอบแทนของ ก.พ.ค. ในส่วนนี้แยกวิเคราะห์เป็น 4 ประเด็น ดังนี้

1) คณะกรรมการคัดเลือก ก.พ.ค. จากการจัดประชุมและสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ รวมถึงข้อมูลจากการตอบแบบสอบถามของผู้ที่เกี่ยวข้องมีข้อสังเกตหลายประการเกี่ยวกับคณะกรรมการคัดเลือก ก.พ.ค. เช่น คณะกรรมการคัดเลือก ก.พ.ค. มีจำนวนน้อยเกินไปและยังขาดความหลากหลาย เลขาธิการ ก.พ. ไม่ควรเป็นคณะกรรมการคัดเลือกฯ เป็นต้น ผู้วิจัยเห็นควรปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการคัดเลือกฯ โดยเห็นว่า เลขาธิการ ก.พ. ควรเป็นเพียงเลขานุการของคณะกรรมการคัดเลือกฯ แต่ไม่เป็นการคัดเลือก ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาของ ก.พ.ค. ในอนาคต หากจะมีการรวมองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ๆ มารวมอยู่ใน ก.พ.ค. ด้วย การมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจาก ก.พ. มาเป็นคณะกรรมการคัดเลือกฯ ย่อมเป็นการเพียงพอแล้ว นอกจากนี้ ควรเพิ่มจำนวนกรรมการที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิอีก 3 คน โดยเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านบริหารงานบุคคล ด้านการบริหาร และด้านกฎหมาย ซึ่งให้ได้รับเลือกจากประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกา และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ.

2) คุณสมบัติของ ก.พ.ค. จากข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้ศึกษา ผู้วิจัยเห็นควรให้เพิ่มคุณสมบัติเพื่อให้ “กรรมการวินัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์” ที่ปฏิบัติหน้าที่มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี มีคุณสมบัติที่จะสมัครเป็น ก.พ.ค. ได้ เพื่อสามารถนำความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่สั่งสมมายาวนานมาใช้เป็นประโยชน์ต่องานของ ก.พ.ค. และในขณะเดียวกันก็เพื่อแสดงให้เห็นถึงเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ (Career path) ของบุคลากรของสำนักงาน ก.พ. ในอนาคตได้ ซึ่งมีแนวทางเดียวกับศาลปกครองคือ “พนักงานคดีปกครอง” ย่อมมีคุณสมบัติที่จะสอบเป็น “ตุลาการศาลปกครอง” ได้ และขณะเดียวกัน “ตุลาการศาลปกครอง” เมื่อมีคุณสมบัติแล้วย่อมมีคุณสมบัติเป็น “ตุลาการศาลปกครองสูงสุด” ได้

3) องค์ประกอบของ ก.พ.ค. จากการจัดประชุมและสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ รวมถึงข้อมูลจากการตอบแบบสอบถามของผู้ที่เกี่ยวข้องได้ให้ข้อสังเกตว่าในจำนวน ก.พ.ค. 7 คนนั้น ไม่ได้มีการกำหนดความเชี่ยวชาญแต่อย่างใด ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านเสนอความเห็นว่าการกำหนดสัดส่วนของ ก.พ.ค. ตามความเชี่ยวชาญ เพื่อเป็นหลักประกันให้ ก.พ.ค. ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญที่มีความหลากหลายอันจะเป็นประโยชน์ต่อการทำหน้าที่ของ ก.พ.ค. ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้วิจัยได้พิจารณาจากภารกิจของ ก.พ.ค. แล้วเห็นว่าภารกิจหลักของ ก.พ.ค. คือการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ จึงควรกำหนดสัดส่วนให้ชัดเจน เช่น ผู้มีประสบการณ์ด้านบริหารงานบุคคลอย่างน้อย 2 คน ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายอย่างน้อย 2 คน และผู้เคยเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์อย่างน้อย 1 คน เป็นต้น เพื่อให้เกิดความแน่นอนและมีความหลากหลายที่สอดคล้องกับภารกิจของ ก.พ.ค.

4) คำตอบแทนของ ก.พ.ค. เพื่อเป็นการจูงใจให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้าสมัครเป็น ก.พ.ค. ประเด็นเรื่องคำตอบแทนเป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่ง ผู้วิจัยเห็นว่า ภารกิจของ ก.พ.ค. เป็นองค์กรในการวินิจฉัยข้อพิพาทซึ่งมีลักษณะเดียวกับการทำหน้าที่ของศาลปกครอง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีวินัย เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาเสร็จแล้วหากคู่กรณีไม่เห็นด้วยก็ให้โต้แย้งไปยังศาลปกครองสูงสุด ในกรณีนี้ย่อมถือว่าการทำหน้าที่ของ ก.พ.ค. เสมือนทำหน้าที่เป็นศาลปกครองชั้นต้น ประกอบกับ ก.พ.ค. มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 6 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ดังนั้น คำตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของ ก.พ.ค. ควรเท่าเทียมกับตุลาการศาลปกครองชั้นต้น

2.3 อำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค.

ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. นั้น มีประเด็นการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เป็นปัญหาสำคัญ จากการจัดประชุมและสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ รวมถึงข้อมูลจากการตอบแบบสอบถามของผู้ที่เกี่ยวข้อง อาจแยกความเห็นหลัก ๆ ออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายที่เห็นว่าควรจะต้องตัดอำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ออกจากอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. เพราะเป็นเรื่องของการบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นเรื่องภายในขององค์กร และอีกฝ่ายที่เห็นว่ายังคงต้องเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. แต่ ก.พ.ค. ควรมีบทบาทในการวางหลักเกณฑ์เพื่อกำกับการแก้ปัญหาในเรื่องร้องทุกข์ และเมื่อพิจารณาเรื่องร้องทุกข์แล้วเสร็จให้ทำความเข้าใจหัวหน้าส่วนราชการของผู้ร้องทุกข์เพื่อดำเนินการ แต่ทั้งนี้ไม่ผูกพันต่อหัวหน้าส่วนราชการนั้น ๆ ที่จะดำเนินการตามความเห็นของ ก.พ.ค. กรณีนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า หากจะตัดอำนาจหน้าที่ ก.พ.ค. ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ควรจะมองปัญหาภาพรวมของ “องค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรม” ของไทย กล่าวคือ ควรจะตัดต่อเมื่อมีการพัฒนาไปสู่การเป็น ก.พ.ค. กลาง ของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ยกเว้นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ในกรณีเช่นนี้ ก.พ.ค. กลางก็จะทำหน้าที่เป็นศาลวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือน ยกเว้นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทก็จะทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งจะทำให้เกิดความสอดคล้องกันกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนทั้งหมด แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงของการพัฒนาองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในปัจจุบันนี้ ยังไม่จำเป็นต้องตัดอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์โดยทันที แต่จำเป็นต้องปรับปรุงบทบาทขององค์กรผู้พิจารณาพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ กล่าวคือ การร้องทุกข์ที่ไม่อาจร้องทุกข์ไปยัง ก.พ.ค. ได้ ให้ร้องทุกข์ไปยัง อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด แล้วแต่กรณี โดยให้ อ.ก.พ. เหล่านั้นทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดย ก.พ.ค. โดยให้มีบทบาทในการระงับข้อขัดแย้งระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา โดยอาศัยการไกล่เกลี่ย การประนีประนอม เป็นแนวทางในการระงับข้อขัดแย้งหรือความไม่เข้าใจซึ่งกันและกัน

2.4 ระบบการทำงานภายในและระบบวิธีพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการดำเนินงานของ ก.พ.ค. ที่ได้รับเสียงสะท้อนจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง คือ ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการพิจารณา ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้มีความเกี่ยวข้องกับความพร้อมของบุคลากรที่เกี่ยวข้องด้วย ผู้วิจัยเห็นว่าหากมีการปรับบทบาทหน้าที่ของ ก.พ.ค. แล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องปรับวิธีพิจารณาด้วย โดยเฉพาะในเรื่องการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. นั้น การที่ ก.พ.ค. นำกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองมาใช้กับกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ก็อาจจะปรับกระบวนการให้กระชับเพื่อความรวดเร็วขึ้นของกระบวนการพิจารณาได้ เช่น เมื่อมีการยื่นอุทธรณ์แล้ว ก็ให้คู่กรณีทำคำแก้อุทธรณ์ภายในเวลาที่กำหนด เมื่อมีคำแก้อุทธรณ์แล้ว ก็เข้าสู่กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงขององค์คณะวินิจฉัยได้ทันที แต่ทั้งนี้ ย่อมไม่ตัดสิทธิคู่กรณีที่จะเสนอข้อเท็จจริงให้กับองค์คณะวินิจฉัยได้เสมอ เพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีมีโอกาสในการต่อสู้อย่างเต็มที่ ที่จะทำให้กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. กระชับและรวดเร็วขึ้น เพราะอย่างไรเสียเรื่องอาจไม่จบอยู่ที่ ก.พ.ค. อาจมีการอุทธรณ์ต่อไปยังศาลปกครองสูงสุด (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547)

2.5 ระบบการสนับสนุนงานของ ก.พ.ค.

ประเด็นปัญหาในเรื่องนี้มีความเห็นสอดคล้องกันจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับภาระหน้าที่ของ ก.พ.ค. รวมถึงข้อมูลจากการตอบแบบสอบถามของผู้ที่เกี่ยวข้องคือปัญหาของระบบการสนับสนุนงาน ก.พ.ค. ซึ่งได้แก่หน่วยงานธุรการ งบประมาณ และบุคลากร แยกพิจารณา ดังนี้

1) **หน่วยงานธุรการของ ก.พ.ค.** ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. หากพิจารณา “หลักความอิสระขององค์กร” แล้ว องค์กรหนึ่ง ๆ จะมีความอิสระได้จริงอย่างน้อยต้องประกอบด้วยความอิสระ 3 ประการ คือ (1) ความอิสระเชิงองค์กร (2) ความอิสระในแง่ของการทำหน้าที่ และ (3) ความอิสระอันเกิดจากหลักประกันในการอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ ผู้วิจัยเห็นว่ามีความจำเป็นที่ ก.พ.ค. ต้องมีหน่วยสนับสนุนการทำงาน แยกออกจากสำนักงาน ก.พ. เพื่อความเป็นอิสระโดยแท้ของ ก.พ.ค. และเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นต่อข้าราชการทั้งหลาย รวมถึงหาก ก.พ.ค. มีความพร้อมของหน่วยสนับสนุนโดยเฉพาะจำนวนบุคลากรย่อมมีผลทำให้การพิจารณาวินิจฉัยของ ก.พ.ค. มีความรวดเร็วยิ่งขึ้น อันจะมีผลอย่างสำคัญต่อการอำนวยความยุติธรรมให้แก่คู่กรณีโดยเฉพาะข้าราชการที่อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. อีกทั้งอาจพัฒนาระดับในอนาคตในการเป็นองค์กรกลางในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่นด้วยต่อไป

2) **งบประมาณ** ในเรื่องงบประมาณ กรณีหากมีการแยกหน่วยงานสนับสนุนออกจากสำนักงาน ก.พ. แล้ว สำนักงานกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมย่อมเป็นหน่วยงานที่สามารถของงบประมาณได้เองโดยตรงต่อรัฐบาล ดังนั้น ปัญหาเรื่องความอิสระในการตั้งงบประมาณย่อมเกี่ยวพันกับสถานะของหน่วยงานที่สนับสนุนงานของ ก.พ.ค. ซึ่งจะต้องกำหนดให้สำนักงานกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นนิติบุคคลมีฐานะเทียบเท่ากรม

3) **บุคลากร** ในเรื่องบุคลากรอาจแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ

(1) **กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์** มีบทบาทสำคัญรองลงมาจาก ก.พ.ค. ในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัย ทำหน้าที่เป็นองค์คณะพิจารณาวินิจฉัยก่อนที่จะเสนอให้ ก.พ.ค. พิจารณาต่อไป เช่นนี้เพื่อให้ตำแหน่งกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์เป็นตำแหน่งที่เป็นผู้เชี่ยวชาญและมีความมั่นคงตามกำหนดระยะเวลา ผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรกำหนดให้กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ที่ปฏิบัติหน้าที่มาแล้วอย่างน้อย 10 ปี มีคุณสมบัติในการสมัครเป็น ก.พ.ค. ต่อไปได้ ทั้งนี้เพื่อให้เห็นความเชื่อมโยงของความก้าวหน้าในทางอาชีพจาก “พนักงานคดีวินัย” พัฒนาต่อไปเป็น “กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์” และสามารถพัฒนาต่อไปเป็น “ก.พ.ค.” ได้ในที่สุด รวมถึงสถานะของกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ถือว่ามิมีสถานะ

เป็น “เจ้าหน้าที่ประจำ” ที่มีอายุการทำงานตามที่แต่งตั้งและสามารถได้รับการประเมินความรู้ความสามารถและสุขภาพเพื่อแต่งตั้งต่อไปได้

(2) นิติกร สำหรับนิติกรของ ก.พ.ค. นั้น ทำหน้าที่คล้าย ๆ กับ “พนักงานคดีปกครอง” ของสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งการเป็นพนักงานคดีปกครองจะต้องมีการอบรม “หลักสูตรในทางกฎหมายมหาชน” ซึ่งแยกเป็นระดับต้น ระดับกลาง และระดับสูง เมื่อผ่านการอบรมในแต่ละระดับและได้รับการตั้งเป็นพนักงานคดีปกครองแล้ว จะมีเงินประจำตำแหน่ง ผู้วิจัยเห็นว่าแนวทางดังกล่าวของสำนักงานศาลปกครองน่าจะเป็นแนวทางในการพัฒนาบุคลากรของ ก.พ.ค. เพื่อให้เป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องทางปกครอง ซึ่งอาจเรียกตำแหน่งดังกล่าวว่า “พนักงานคดีวินัย” เมื่อเป็นพนักงานคดีวินัยมาระยะหนึ่งย่อมมีคุณสมบัติในการเป็น “กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์” ได้ต่อไป การพัฒนาบุคลากรเช่นนี้จะทำให้ ก.พ.ค. มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในทางกฎหมายมหาชนและคดีปกครอง กรณีเช่นนี้จะทำให้บุคลากรของ ก.พ.ค. มีความเชี่ยวชาญที่จะตอบสนองต่อการกิจของ ก.พ.ค. ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และประการสำคัญจะต้องมีค่าตอบแทนที่จูงใจเพื่อดึงบุคลากรที่มีความสามารถเหล่านั้นให้ทำงานกับ ก.พ.ค. ต่อไปในระยะยาว ทั้งนี้ ความมั่นคงและก้าวหน้าในทางอาชีพที่ชัดเจนจะสร้างความเข้มแข็งให้กับบุคลากรของ ก.พ.ค.

3. แนวทางการพัฒนาองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในอนาคต

การประเมินองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในราชการพลเรือนสามัญในครั้งนี้ นอกจากการศึกษาสภาพปัญหาของ ก.พ.ค. ที่มีอยู่ในปัจจุบันแล้ว วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งก็เพื่อศึกษาถึงแนวทางการพัฒนาองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของไทยในภาพรวมว่าควรมีทิศทางอย่างไร แม้ว่า ก.พ.ค. ของไทยจะเพิ่งเริ่มถือกำเนิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2551 ในยุคเริ่มต้นของ ก.พ.ค. ภายใต้ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีข้อจำกัดหลายประการ แม้กระนั้นก็ยังได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจจากข้าราชการยิ่งกว่าระบบ ก.พ. เดิม ดังนั้น ก.พ.ค. จึงควรได้รับการพัฒนาต่อไปเพื่อให้เป็นองค์กรหลักในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในส่วนของข้าราชการไทย สำหรับแนวทางในการพัฒนาองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของไทยนั้นอย่างน้อยมี 3 แนวทาง คือ แนวทางที่ 1 ให้มี ก.พ.ค. ของข้าราชการแต่ละประเภท แนวทางที่ 2 ให้มี ก.พ.ค. กลางของข้าราชการ แนวทางที่ 3 ให้มี ก.พ.ค. กลางชุดใหญ่ โดยแยกชุดย่อยตามประเภทข้าราชการ

ทั้งนี้ จากการจัดประชุมกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิและข้อมูลจากการตอบแบบสอบถามของผู้ที่เกี่ยวข้องมีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายแรก เห็นควรพัฒนาให้เป็นองค์กรกลางของข้าราชการประเภทอื่น ๆ ด้วย โดยมีเหตุผลเพื่อความเป็นมาตรฐานเดียวกัน และฝ่ายที่สอง เห็นว่าข้าราชการแต่ละประเภทมีความแตกต่างกัน การจะพัฒนาไปสู่การเป็น ก.พ.ค. กลาง อาจเป็นปัญหาเพราะความแตกต่างกันดังกล่าว และหากเป็น ก.พ.ค. ของข้าราชการทุกประเภทอาจทำให้มีเรื่องที่เข้าสู่การพิจารณามากจนทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นเกี่ยวกับแนวทางในการพัฒนาองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของไทย ดังนี้

1) ควรแยกข้าราชการฝ่ายพลเรือนออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้ คือ กลุ่มที่ 1 ประกอบด้วย ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และข้าราชการตำรวจ กลุ่มที่ 2 ข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยข้าราชการทั้ง 2 กลุ่มนี้มีองค์กรในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่แยกกันเป็น 2 องค์กร ดังนี้ (1) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกลาง มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยในขอบเขตของข้าราชการในกลุ่มที่ 1 และ (2) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยในขอบเขตของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

เหตุผลที่ผู้วิจัยแยกข้าราชการ 2 กลุ่มออกจากกันเนื่องจากทั้งสองกลุ่มมีลักษณะที่ต่างกัน กล่าวคือ ข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างในการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่แล้วเป็นหน่วยงานขนาดเล็กมีบุคลากรไม่มากนักและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง จึงมีบ่อยครั้งที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำมาโดยตลอด และข้าราชการส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้ง “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการส่วนท้องถิ่น” ขึ้นเป็นอย่างยิ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการถ่วงดุลกับอำนาจของฝ่ายการเมืองขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น ซึ่งกรณีเช่นนี้ย่อมต้องการ “กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม” ที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ แต่ข้าราชการประเภทอื่น ๆ ยังมีสายการบังคับบัญชาซึ่งมีลักษณะของข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไป ดังนั้น การมีผู้เคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทนั้น ๆ ย่อมพอเพียงกับการทำหน้าที่ของ ก.พ.ค. กลางได้

2) สำหรับข้อห่วงกังวลว่า ข้าราชการแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันอาจจะเป็นปัญหาและอุปสรรคของการเป็น ก.พ.ค. กลางนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าหลักการพื้นฐานของข้าราชการฝ่ายพลเรือนนั้นน่าจะมีหลักการเดียวกัน ซึ่งในส่วนรายละเอียดที่ต่างกันนั้น หากองค์ประกอบของ ก.พ.ค. กลางมีกรรมการที่เคยเป็นคณะกรรมการขององค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทนั้น ๆ ก็สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวไปได้ อันจะทำให้รูปแบบ ก.พ.ค. กลางพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือนมีความเป็นเอกภาพมากขึ้น

3) สำหรับประเด็นที่ว่า หากพัฒนาไปสู่การเป็น ก.พ.ค. กลางแล้วอาจจะมีเรื่องเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของ ก.พ.ค. กลางจำนวนมากนั้น ผู้วิจัยมีแนวทางแก้ไขในประเด็นปัญหาดังกล่าว ดังนี้ (1) อาจจำกัดให้ ก.พ.ค. กลางมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะการอุทธรณ์เรื่องวินัยเท่านั้น ส่วนเรื่องร้องทุกข์ให้เป็นอำนาจขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทนั้น ๆ การพัฒนาเช่นนี้ ก.พ.ค. กลางก็จะทำหน้าที่เสมือนเป็นศาลวินัยของข้าราชการฝ่ายพลเรือน ส่วนเรื่องร้องทุกข์เป็นเรื่องขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภท และ (2) ก.พ.ค. กลางควรมีจำนวนของกรรมการ 7 - 9 คน ทั้งนี้เพื่อให้ครอบคลุมถึงบุคคลซึ่งเคยเป็นกรรมการในคณะกรรมการขององค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภท ซึ่งจำนวนกรรมการไม่ควรมีจำนวนมากเกินไป ในกรณีที่มีเรื่องที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยจำนวนมากให้อาศัย “กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์” เป็นกลไกในการช่วยพิจารณาวินิจฉัย

4) สำหรับแนวทางในการพัฒนาไปสู่การเป็น ก.พ.ค. กลางนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีกระบวนการและขั้นตอนที่อาจแบ่งเป็น 3 ช่วง โดยเริ่มต้นที่การปรับโครงสร้างภายในของ ก.พ.ค. เพื่อรองรับการเป็น ก.พ.ค. กลาง โดยการแยกหน่วยงานธุรการออกจากสำนักงาน ก.พ. และดำเนินการเตรียมบุคลากรเพื่อรองรับกับภารกิจใหม่ หลังจากนั้นจัดให้มีการรวมอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องวินัยของคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทมาอยู่กับ ก.พ.ค. กลาง โดยกำหนดวิธีและวางเงื่อนไขให้ชัดเจนในการรวมอำนาจหน้าที่ และการเพิ่มจำนวนกรรมการใน ก.พ.ค. ที่มาจากคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภท และในช่วงสุดท้าย อาจกำหนดให้ภายใน 10 ปี หากคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลโดยังไม่ดำเนินการโอนอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อโอนอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทที่เหลือไปให้ ก.พ.ค. กลาง

สรุปแนวทางในการพัฒนาองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของไทย ผู้วิจัยเห็นว่าควรพัฒนาองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้มี 2 องค์กร คือ ก.พ.ค. กลาง และ ก.พ.ค. ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ภายในระยะเวลา 10 ปีการโอนอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จากคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทให้แก่ ก.พ.ค. โดยอาศัยพระราชกฤษฎีกาควรแล้วเสร็จ

ข้อเสนอแนะ

1. บทบาทของ ก.พ.ค. ของไทย

1.1 ยอมรับพัฒนาการของ ก.พ.ค. ของไทยว่ามีลักษณะผสมผสานระหว่างระบบคอมมอนลอว์และระบบซีวิลลอว์ ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของกฎหมาย

1.2 ควรปรับบทบาทของ ก.พ.ค. โดยเฉพาะในส่วนที่พิจารณาในเรื่องร้องทุกข์ไม่ควรวางแนวทางดังเช่นองค์กรตุลาการ แต่ปรับบทบาทให้เป็นคณะกรรมการอิสระที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์

2. โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค.

2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ควรให้ปรับปรุง 2 ประการ ดังนี้

(1) ให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นเลขานุการคณะกรรมการคัดเลือก ก.พ.ค. โดยไม่เป็นกรรมการคัดเลือกด้วย

(2) เพิ่มจำนวน “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ” ใน ก.พ.ค. ด้านต่าง ๆ อีก 3 คน โดยการเลือกของกรรมการคัดเลือกทั้ง 3 คน คือ ประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกา และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ.

2.2 คุณสมบัติของ ก.พ.ค. ควรปรับปรุงโดยเพิ่มเติมให้ “กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์” ที่ปฏิบัติหน้าที่มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี มีคุณสมบัติที่จะสมัครเป็น ก.พ.ค. ได้

2.3 องค์ประกอบของ ก.พ.ค. ควรปรับปรุงเพื่อกำหนดสัดส่วนให้ชัดเจนโดยให้มีผู้มีส่วนการด้านบริหารงานบุคคลอย่างน้อย 2 คน ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย 2 คน และผู้ที่เป้นหรือเคยเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์อย่างน้อย 1 คน เป็นกรรมการ

2.4 ค่าตอบแทน ก.พ.ค. เนื่องจากการทำหน้าที่ของ ก.พ.ค. เสมือนกับการทำหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้นค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ของ ก.พ.ค. ควรเทียบเท่ากับตุลาการศาลปกครอง

2.5 อำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์มีข้อเสนอ ดังนี้

(1) หากมีการพัฒนาไปสู่การเป็น ก.พ.ค. กลาง ควรให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทนั้น ๆ ทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์

(2) หากไม่มีแนวคิดในการพัฒนาไปสู่การเป็น ก.พ.ค. กลาง ควรมีแนวทางในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ดังนี้

ก) เรื่องร้องทุกข์ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ควรมีการปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. จากองค์กรที่พิจารณาในลักษณะองค์กรตุลาการปรับเป็นองค์กรที่เป็นคณะกรรมการอิสระที่เป็นองค์กรกลางในการทำหน้าที่ในการระงับข้อขัดแย้ง โดยอาจอาศัยการประนีประนอม การไกล่เกลี่ยหรือการเจรจา เพื่อนำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีของข้าราชการ

ข) เรื่องร้องทุกข์ที่ไม่อยู่ในอำนาจของ ก.พ.ค. ควรมีการปรับปรุงกฎหมายให้มีการร้องทุกข์ไปยัง อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.จังหวัด แล้วแต่กรณี โดยควรปรับปรุงที่มาของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้มาจากการเลือกตั้งของข้าราชการแทนการแต่งตั้งจากหัวหน้าส่วนราชการ และให้กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์

2.6 วิธีพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ ในส่วนของเรื่องร้องทุกข์ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ในส่วนของวิธีพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องอุทธรณ์ควรมีการปรับปรุงให้กระบวนการพิจารณามีความกระชับมากขึ้น แต่ทั้งนี้ไม่กระทบสิทธิของคู่กรณีในการต่อสู้เพื่อให้กระบวนการพิจารณาเป็นไปอย่างรวดเร็ว

2.7 หน่วยงานธุรการของ ก.พ.ค. ควรแยกออกจากสำนักงาน ก.พ. เพื่อให้มีความอิสระในการจัดงบประมาณและการบริหารงานบุคคลของ ก.พ.ค. ได้เอง โดยเฉพาะในส่วนของบุคลากรทั้งในส่วนงานนิติกรและกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์จะต้องมีการพัฒนาบุคลากรให้เป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญและให้มีความเหมาะสม รวมทั้งมีความชัดเจนในเรื่องความก้าวหน้าในอาชีพ

3. แนวทางการพัฒนาองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมในอนาคต

สำหรับแนวทางการพัฒนาองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของไทย ควรให้พัฒนาไปสู่การเป็น ก.พ.ค. กลาง โดยแยก ก.พ.ค. ออกเป็น 2 องค์กร คือ ก.พ.ค. กลาง สำหรับข้าราชการพลเรือนทั่วไป และ ก.พ.ค. สำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยแนวทางการพัฒนาไปสู่การเป็น ก.พ.ค. กลาง แบ่งออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 ให้มีการปรับโครงสร้างภายในของ ก.พ.ค. เพื่อรองรับกับการเป็น ก.พ.ค. กลาง โดยแยกหน่วยงานธุรการออกจากสำนักงาน ก.พ.

ระยะที่ 2 ให้มีการโอนอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องวินัยให้มาเป็นอำนาจของ ก.พ.ค. กลาง โดยมีขั้นตอนดังนี้

(1) คณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทรัน ๆ เห็นชอบให้โอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้ ก.พ.ค. กลาง

(2) ตราพระราชกฤษฎีกาโอนอำนาจในการพิจารณาเรื่องวินัยของคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทรันให้แก่ ก.พ.ค. กลาง

(3) เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาโอนอำนาจตาม (2) แล้ว ให้คณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทรันเลือกผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนเข้าไปเป็นกรรมการของ ก.พ.ค. กลาง

ระยะที่ 3 ภายใน 10 ปี หากคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลโดยังไม่ดำเนินการ ให้โอนอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ขององค์กรที่เหลือทั้งหมดไปให้ ก.พ.ค. กลาง

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการศึกษาวินิจฉัยต่อยอดในเรื่องกระบวนการและขั้นตอนในการขับเคลื่อนให้เกิด ก.พ.ค. กลาง สำหรับข้าราชการพลเรือนทั่วไป และ ก.พ.ค. สำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่มีประสิทธิภาพในอนาคตต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- ธนวิช โชติรัตน์. (2552). *แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วชิระ ปากดีสี. (2554). *ปัญหาสถานะและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในฐานะของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท* (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2547). *การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2545). *คู่มือการพัฒนาระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์*. กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2554). *คู่มือการประเมินการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ. (2557). *6 ปี ก.พ.ค. ก่อร่างสร้างฐาน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- สุทธาทิพย์ นาคาบดี. (2536). *การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของข้าราชการพลเรือน* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.