

ปัญหาการร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว



ว่าที่ร้อยโท มงคล เกษประทุม

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2560

**Problems of Complaint Submission of Local Administrative Office Government
Officials and Employees after Being Out of Service from Local
Administrative Offices**

Acting Lt. Mongkol Kedprathum



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law
School of Law
Sukhothai Thammathirat Open University
2017

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาการร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

ชื่อและนามสกุล ว่าที่ร้อยโท มงคล เกษประทุม

วิชาเอก กฎหมายมหาชน

สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์

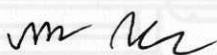
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2561

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



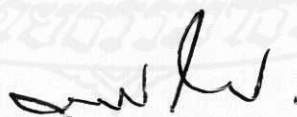
ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์)



กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ภาณินี กิจพ้อคำ)



(รองศาสตราจารย์ ภาณุมาศ ชัดเงางาม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา ค้นคว่ำอิสระ ปัญหาการร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว
ผู้ศึกษา ว่าที่ร้อยโท มงคล เกษประทุม รหัสนักศึกษา 2594000503 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ พิเศษ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์ **ปีการศึกษา** 2560

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว่ำอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักกฎหมาย หลักเกณฑ์ต่างๆ และสภาพปัญหาการร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิเคราะห์ปัญหาการร้องทุกข์ และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา ปรับปรุงกฎหมายในการร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ให้เหมาะสมสอดคล้องกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาค้นคว่ำอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสารจากการศึกษาค้นคว้าตัวบทกฎหมาย ตำราวิชาการต่างๆ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ บทความ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ และศึกษาค้นคว้าวิจัยข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากเว็บไซต์ต่างๆ เพื่อรวบรวมข้อมูลทั้งหลายมาทำการศึกษา วิเคราะห์และเรียบเรียงอย่างเป็นระบบ

ผลการศึกษาพบว่าปัญหาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และประกาศคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 ไม่ได้กำหนดขั้นตอนในเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนการกำหนดขั้นตอนการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ได้ย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอื่นยังมีความซับซ้อน ทำให้ระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นานเกินไป จนทำให้ผู้ถูกคำสั่งทางปกครองเสียสิทธิ์หลายประการ ผู้ศึกษาจึงเสนอแนวทางในการศึกษาให้เห็นถึงสิทธิของผู้ร้องทุกข์ที่พ้นจากการปฏิบัติราชการจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เฉพาะผู้ที่ถูกกระทบสิทธิเท่านั้น โดยให้กำหนด ขั้นตอน ระยะเวลาในการดำเนินการให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

คำสำคัญ การร้องทุกข์ ข้าราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติหน้าที่

Independent Study title: Problems of Complaint Submission of Local Administrative Office Government Officials and Employees after Being Out of Service from Local Administrative Offices

Author: Acting Lt. Mongkol Kedprathum; **ID:** 2594000503; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Dr. Kamonchai Rattanasakaowong, Professor;

Academic year: 2017

Abstract

This independent study aims to study legal principles and other doctrines relating to complaint submissions by local administrative office government officials and employees after being out of service from their previous local administrative offices. The main purpose is to analyze the problems of complaint submission and identify recommendations for such problems, which are in accordance with the personnel administration of local administrative offices.

The independent study is a qualitative research based on academic texts available both in Thailand and abroad. The article is a research report comprising related information from various websites. The data is compiled and analyzed systematically.

The study shows that two applicable laws - Local Administrative Office Personnel Management Act B.E.2542 and Notice of Government Officials and Local Administrative Office Employees: Standards of Right to Appeals and Complaint Consideration B.E. 2558 - do not clearly provide local administrative office government officials and employees with a right to submit a plaint after being out of service from their previous local administrative offices. In other words, there is no concrete procedure for them to submit a complaint after being transferred from the previous offices. As a result, they are likely to be deprived from various rights. The researcher recommends directives for studying the rights of plaintiffs after they are out of service from local administrative offices – only the affected persons. The procedure should be accordingly clear and take much less time.

Keywords: Complaint Submission, Local Administrative Government Officials and Employees, Out of Service

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์ รองศาสตราจารย์ ภาณินี กิจพ้อคำ และผู้ช่วย ศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ ที่ได้สรรเสริญอันมีค่าให้คำปรึกษา คำแนะนำ ข้อคิดเห็นทางวิชาการ และติดตามตรวจสอบการทำค้นคว้าอิสระครั้งนี้อย่างใกล้ชิดตลอดเวลา ทำให้ผู้เขียนสามารถนำ ข้อมูลเหล่านี้มาปรับใช้กับการเขียนงานศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้จนสำเร็จได้ด้วยดี ผู้เขียนขอกราบ ขอบพระคุณด้วยความเคารพเป็นอย่างสูงยิ่ง

นอกจากนี้ผู้เขียนขอกราบระลึกถึงพระคุณหลวงพ่อบ้านเจ้าคุณพระภานุามังคลาจารย์ (นิลิต ฐานสมฺปนฺโน) วัดพระวรวงษาธินฺตคามาคู อำเภอสรีเทพ จังหวัดเพชรบูรณ์ หลวงพ่อบ้านเจ้าคุณพระพิศาลประษานถ (คณฺย อุตฺตภทฺโท) วัดสุทธาราม เขตคลองสาน กรุงเทพมหานคร ตลอดจน อาจารย์ป๋วย อึ้งภากรณ์ ระลึกถึงพระคุณคุณตาแจ็ก คุณยายคำปิ่น จำเรียง คุณปู่เหลื่อม คุณย่าละเอียด คุณพ่อเสวก เกษประทุม คุณแม่บุญเกิด ชาชุม คุณครูอนันต์ พงษ์เขตกิจ รองศาสตราจารย์ ดร.เสนีย์ คำสุข รองศาสตราจารย์ฐปนรรต พรหมอินทร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และรองศาสตราจารย์ ดร.วัลลภ ลำพาย ภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ อุดมการณ์ และเป็นแรงบันดาลใจในการทำมาดีเพื่อสังคม และซาบซึ้งในความห่วงใยของพี่ น้อง และเพื่อนๆ นักศึกษาคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชทุกคน และพี่ น้อง เพื่อนๆ นักศึกษาบัณฑิตอาสาสมัคร (ป.บอ.) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตลอดจนคุณสายใจ บุญศรี และครอบครัว ภรรยา บุตรที่ดูแลติดตามให้คำแนะนำ ตลอดจนให้กำลังใจให้พยายามให้มีแรงต่อสู้อุปสรรคในการทำ การศึกษาค้นคว้าอิสระในครั้งนี้ ตลอดจนผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานที่เปิดโอกาสให้มีเวลาศึกษาอย่างเต็มที่

สุดท้ายนี้หากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้เป็นคุณค่า ประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้า ทางวิชาการและการศึกษา ผู้เขียนขอยกย่องความดีทั้งหมดนี้มาเป็นกตเวทิตคุณแด่ บิดา มารดา ครู อาจารย์ ผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้วางรากฐานการศึกษาและการดำเนินชีวิตอันเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง ในชีวิตของผู้ศึกษา ของงประสบแต่ความสุขความเจริญตลอดไป

มงคล เกษประทุม

ตุลาคม 2561

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2.วัตถุประสงค์ในการศึกษา	4
3.กรอบแนวคิดการศึกษา	4
4.สมมติฐานในการศึกษา	4
5.ขอบเขตในการศึกษา	5
6.ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
7.ระเบียบวิธีวิจัย	5
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล กรณี การร้องทุกข์ของข้าราชการและ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	7
1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล	7
2. แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมความชอบธรรมของคำสั่งทางปกครอง	19
3. แนวคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์	31
4. แนวคิดเกี่ยวกับการร้องทุกข์	36
5. กฎหมายการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับการร้องทุกข์	45
บทที่ 3 การดำเนินการตามระเบียบ กฎหมาย เกี่ยวกับการร้องทุกข์	48
1. กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น กรณีการร้องทุกข์	48
2. กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการ กรณีการร้องทุกข์	63
บทที่ 4 ศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาการร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	76

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
1. ปัญหาการร้องทุกข์เรื่องทั่วไป เพื่อขอให้แก้ไข หรือแก้ความคับข้องใจในการปฏิบัติหน้าที่.....	76
2. ปัญหาการร้องทุกข์ เพื่อขอให้แก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย.....	82
2.1 ปัญหาการร้องทุกข์ เพื่อขอให้แก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เข้าลักษณะคำสั่งทางปกครอง.....	82
2.2 ปัญหาการร้องทุกข์ที่ไม่เข้าลักษณะคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นคำสั่งทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด.....	94
3. วิธีดำเนินการภายหลังข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว.....	99
บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ.....	105
1. สรุปการวิจัย.....	105
2. ข้อเสนอแนะ.....	111
บรรณานุกรม.....	113
ประวัติผู้ศึกษา.....	117



ณ

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 2.1 ประเภทข้าราชการและองค์กรกลางบริหารงานบุคคลฝ่ายพลเรือนในปัจจุบัน 17



สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 4.1 แผนภาพแสดงกระบวนการร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าด้วยกรณีอาจร้องทุกข์ การร้องทุกข์และพิจารณาเรื่องขอให้แก้ไขหรือแก้ความคับข้องใจ 81

ภาพที่ 4.2 แผนภาพแสดงกระบวนการร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อขอให้แก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เข้าลักษณะคำสั่งทางปกครอง กรณีข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรเดิม 87

ภาพที่ 4.3 แผนภาพแสดงกระบวนการร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าด้วยการร้องทุกข์ และพิจารณาขอให้แก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย 93



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 14 การปกครองท้องถิ่น ในมาตรา 251 การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ นั่นคือรัฐธรรมนูญกำหนดให้การบริหารบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเมื่อมีประเด็นปัญหาความขัดแย้งระหว่างบุคคลในองค์กรเกี่ยวกับกฎหมายบุคคลท้องถิ่นจึงได้มีการบัญญัติเรื่องการร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ไว้ในหมวดที่ 3 แห่งประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์ และร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 เป็นเครื่องมือที่สำคัญทำให้เกิดความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาเมื่อมีปัญหาขึ้นระหว่างกัน เพื่อที่จะได้ปรึกษาและหารือทำความเข้าใจ ฉะนั้น เมื่อผู้ใต้บังคับบัญชามีเหตุเกี่ยวกับการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือปฏิบัติทำให้คับข้องใจต่อตน และแสดงความประสงค์ที่จะปรึกษาหารือกับผู้บังคับบัญชาให้ผู้บังคับบัญชานั้นเปิดโอกาส และรับฟังหรือสอบถามเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวเพื่อเป็นทางแห่งการทำความเข้าใจและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชั้นต้น

ข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดเห็นว่า ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตน โดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือปฏิบัติทำให้คับข้องใจต่อตน หรือมีกรณีที่ไม่อาจยื่นอุทธรณ์ ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ โดยร้องทุกข์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบเรื่องเป็นเหตุให้ร้องทุกข์ การร้องทุกข์ในกรณีเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาอื่นที่ไม่ใช่ นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ร้องทุกข์ต่อนายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากผู้ร้องทุกข์ไม่ได้รับคำชี้แจงหรือได้รับคำชี้แจงที่ไม่น่าพอใจ หรือกรณีเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากนายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ

ข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเรื่องให้อนุกรรมการพิจารณาและร้องทุกข์ พิจารณาทำความเห็นเสนอ และคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่เลขานุการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเรื่องร้องทุกข์ เมื่อคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมติเป็นประการใด ให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้นโดยพลัน มติของคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ถือเป็นที่สุด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีผลบังคับใช้กับ “ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ประกอบกับประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 ที่กำหนดให้มีผลบังคับใช้กับ “พนักงานส่วนท้องถิ่น” ให้หมายความรวมถึง ข้าราชการครูองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับการร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

1.1 ปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งในส่วนของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดแล้วแต่กรณีมีหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องทุกข์ และเอกสารหลักฐาน แต่ถ้ามีความจำเป็นไม่อาจแล้วเสร็จได้ภายในสามสิบวัน ให้ขยายเวลาพิจารณาได้อีกไม่เกินสามสิบวัน และให้บันทึกแสดงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องขยายเวลาไว้ด้วย ในกรณีที่ขยายเวลาเพิ่มอีกสามสิบวันแล้วการพิจารณายังไม่แล้วเสร็จให้อนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด แล้วแต่กรณี ขยายเวลาได้อีกไม่เกินสามสิบวัน แต่ทั้งนี้ให้พิจารณากำหนดมาตรการที่จะทำให้การพิจารณาแล้วเสร็จโดยเร็วและบันทึกไว้เป็นหลักฐานในรายงานการประชุมด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นั้นใช้เวลามากกว่าที่ควรจะเป็น ส่งผลให้ผู้ร้องทุกข์ต้องอึดอัดในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากไม่ทราบว่าจะออกมาจะเป็นเช่นไร และจะต้องทนต่อแรงเสียดทานต่างๆ จากการปฏิบัติงานกับผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นสาเหตุของการร้องทุกข์ เพราะฉะนั้น

ความล่าช้าที่เกิดขึ้นไม่ใช่เพียงแต่นำมาซึ่งความไม่เป็นธรรมเท่านั้น แต่ยังนำมาซึ่งผลการปฏิบัติงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ และปัญหาอื่นที่อาจเกิดขึ้นตามมาอีกมากมาย

1.2 ปัญหาในกรณีผู้มีสิทธิร้องทุกข์ได้โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
ให้ยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่ของผู้ยื่น
ในกรณีผู้มีสิทธิร้องทุกข์ได้โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หลังจากได้ยื่นเรื่องร้องทุกข์ไว้
แล้วแต่คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสังกัดเดิมยังมิได้มีมติ
ตามให้ส่งเรื่องร้องทุกข์ และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ไปให้คณะกรรมการข้าราชการหรือ
พนักงานส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่ เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ในกรณีผู้มีสิทธิร้องทุกข์ได้โอนไปสังกัดองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หลังจากคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นสังกัดเดิมได้มีมติแล้ว แต่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสังกัดเดิมยังมิได้สั่งหรือปฏิบัติ
ให้เป็นไปตามมติ ให้ส่งเรื่องร้องทุกข์พร้อมมติของคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นสังกัดเดิมนั้น ไปให้คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นสังกัด
ใหม่ เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย จะเห็นได้ว่าการร้องทุกข์มีเจตนาเพื่อการร้องทุกข์ เป็นเครื่องมือที่สำคัญ
ทำให้เกิดความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาเมื่อมีปัญหา
ขึ้นระหว่างกัน เพื่อที่จะได้ปรึกษาและหารือทำความเข้าใจ ฉะนั้นเมื่อผู้ใต้บังคับบัญชามีเหตุเกี่ยวกับ
การที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตาม
กฎหมาย หรือปฏิบัติทำให้คับข้องใจต่อตน และแสดงความประสงค์ที่จะปรึกษาหารือกับ
ผู้บังคับบัญชาให้ผู้บังคับบัญชานั้นเปิดโอกาสและรับฟังหรือสอบถามเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวเพื่อ
เป็นทางแห่งการทำความเข้าใจและแก้ปัญหที่เกิดขึ้นในชั้นต้น และเป็นขั้นตอนภายในองค์กร
เมื่อข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้โอนหรือย้ายจากองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นนั้นแล้ว ไม่เป็นเหตุให้ต้องพิจารณาอีกต่อไปเพราะปัญหาความคับข้องใจ ความอึดอัดใจ
ได้จบสิ้นไปแล้ว

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 และประกาศคณะกรรมการ
กลางข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการ
อุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 สถานะของผู้ร้องทุกข์จะต้องเป็นข้าราชการและพนักงาน
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็นปัญหาหากดำเนินการร้องทุกข์ตามระเบียบแล้วบุคคลผู้ร้อง
ทุกข์ลาออกจากราชการ หรือมีการ โอนย้ายสังกัดที่ไม่มีความเกี่ยวเนื่องกับองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น ไม่มีระเบียบใดที่กำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการอย่างไร

ดังนั้น การวิจัยในครั้งนี้จึงมุ่งศึกษาปัญหาการดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ออกจากราชการแล้ว เพื่อหาแนวทางปรับปรุงแก้ไขระเบียบข้อกฎหมายให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เป็นหลักประกันความเป็นธรรม

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาหลักกฎหมาย หลักเกณฑ์ต่างๆ และสภาพปัญหาการร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในทางปฏิบัติในการร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหา และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ให้เหมาะสมสอดคล้องกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. กรอบแนวคิดในการศึกษา

กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ดำเนินการในปัจจุบันนั้น มีความเหมาะสมหรือไม่

4. สมมติฐานในการศึกษา

ปัจจุบันปัญหาการดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังจากออกจากราชการ หรือ โอนย้ายพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะช่วยให้การดำเนินการได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย ซึ่งยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติ อีกทั้งยังไม่สอดคล้องต่อสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เนื่องจากผู้ร้องทุกข์ที่เป็นข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ลาออกจากราชการหรือ โอนย้ายไปรับราชการสังกัดอื่นที่ไม่เกี่ยวเนื่องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับ ไม่มีระเบียบหรือข้อกฎหมายใดกำหนดวิธีและขั้นตอนในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการแนวทางปฏิบัติกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์

ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ออกจากราชการหรือโอนย้ายพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

5. ขอบเขตของในการศึกษา

การศึกษาวิจัยในรายงานฉบับนี้ จำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะการดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ต่อข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายหลังจากออกจากราชการหรือโอนย้ายพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ตามประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2558 รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อการร้องทุกข์ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาอันเกิดจากการใช้บังคับ และหาแนวทางแก้ไข เพื่อให้กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกิดความเหมาะสมเป็นธรรม

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงหลักกฎหมาย หลักเกณฑ์ต่างๆ และสภาพปัญหาการดำเนินกระบวนการเรื่องร้องทุกข์ของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6.2 ทำให้ทราบปัญหาในทางปฏิบัติในการร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

6.3 ทำให้มีข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมสอดคล้องกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีศึกษาข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) ทั้งศึกษาจากเอกสารชั้นปฐมภูมิ (Primary Document) โดยศึกษารวบรวมข้อมูลจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ พระราชบัญญัติต่างๆ และศึกษาจากเอกสารทุติยภูมิ (Secondary Document) โดยศึกษารวบรวมข้อมูลจาก ตำรา ผลงานวิจัย เอกสารวิชาการ บทเรียงความ สื่อสิ่งพิมพ์ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยศึกษาถึงปัญหาการดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายหลังออกจากราชการหรือโอนย้ายพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ตามประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 จากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และนำข้อมูลที่ได้มาศึกษาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ และเรียบเรียงลักษณะการเขียนเชิงพรรณนา (Descriptive and Analytical Approach)



บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล กรณีการร้องทุกข์ของข้าราชการ และพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 25 ประกอบกับมาตรา 13 บัญญัติไว้ว่า “คณะกรรมการของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัด มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนั้น ในเรื่องดังนี้ (3) กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับโอน การเลื่อนระดับ การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวนและการลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์” และประกาศคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัด เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ.2558 กำหนดไว้ในข้อ 26 วรรคสองว่า “ถ้าผู้ได้บังคับบัญชาไม่ประสงค์ที่จะปรึกษาหารือ หรือปรึกษาหารือแล้วไม่ได้รับคำชี้แจง หรือได้รับคำชี้แจงไม่เป็นที่พอใจ ก็ให้ร้องทุกข์ตามข้อ 27” ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41 (2) ว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว” จากบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวมานี้แสดงให้เห็นว่ากฎหมายได้คุ้มครองสิทธิของข้าราชการและพนักงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ข้าราชการและพนักงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเหตุเกี่ยวกับการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนไม่ถูกต้อง หรือปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือปฏิบัติต่อตนให้เกิดความคับข้องใจ ถ้าผู้ได้บังคับบัญชาไม่ประสงค์ที่จะปรึกษาหารือ หรือปรึกษาหารือแล้วไม่ได้รับคำชี้แจง หรือได้รับคำชี้แจงไม่เป็นที่พอใจ ก็ให้ร้องทุกข์ได้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

การอุทธรณ์และการร้องทุกข์เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารงานบุคคล ดังนั้นเพื่อความเข้าใจในระบบการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ที่ชัดเจนขึ้น เนื้อหาในส่วนต่อไปนี้จะกล่าวถึง ความหมายของการบริหารงานบุคคล ระบบการบริหารงานบุคคล วิวัฒนาการของการ

บริหารงาน บุคคลในภาครัฐทั้งข้าราชการพลเรือนและข้าราชการรัฐสภาสามัญ ตลอดจนองค์กรกลางที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลภาครัฐ

1.1 การบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลเป็นขั้นตอนสำคัญในการพัฒนาองค์กรให้ประสบความสำเร็จ ตามแผนและยุทธศาสตร์ขององค์กรนั้นๆ ทั้งนี้ รูปแบบของการบริหารบุคคลมีหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ แนวคิดวัฒนธรรมทางการเมืองของชาตินั้นๆ และในสถานการณ์ปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางสภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ การเมือง ส่งผลให้ทัศนคติและค่านิยมของคนเปลี่ยนแปลงไป อาจกระทบกับการบริหารองค์กรที่อาจไม่สามารถไปถึงจุดหมายได้ มนุษย์จึงเป็นปัจจัยหลักที่จะนำพาให้องค์กรประสบความสำเร็จได้ การบริหารงานบุคคลจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ และในภาคการบริหารงานบุคคลภาครัฐจะมีกฎหมายกำหนดกระบวนการบริหารงานบุคคลเพราะการบริหารงานย่อมเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา มีลักษณะของการใช้อำนาจรัฐเหนือเอกชน กฎหมายที่ให้อำนาจจึงต้องคำนึงถึงหลักการบริหารงานบุคคลที่ดี โดยคำนึงถึงระบบคุณธรรมด้วย

1.2 ความหมายของการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคล คือ การปฏิบัติการเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือตัวเจ้าหน้าที่ในองค์การใดองค์การหนึ่ง นับตั้งแต่การสรรหาคนเข้าทำงานการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโอน การย้าย การฝึกอบรม การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การปกครองบังคับบัญชา การดำเนินการทางวินัย การให้พ้นจากงานและการจ่ายบำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากงานไปแล้ว การบริหารงานที่กล่าวนี้เพื่อที่จะให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและใช้บุคคลนั้นให้เกิดประโยชน์แก่องค์การในด้านประสิทธิภาพของงานและเกิดผลงานมากที่สุด ดังที่ศาสตราจารย์ใน โกร (Felix B.Nigro) กล่าวอย่างกะทัดรัดว่า การบริหารงานบุคคลนั้นคือศิลปะในการเลือกสรรคนใหม่และใช้คนเก่าในลักษณะที่จะให้ผลงานและบริการจากการปฏิบัติงานบุคคลเหล่านั้นมากที่สุด ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ¹ และยังมีนักวิชาการและนักบริหารได้ให้ความหมายการบริหารงานบุคคล ไว้ต่างกัน

Maurice W. Comming ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลว่า “เป็นการหาและเก็บรักษาคนงานไว้” (To get and keep works)²

¹ อุทัย หิรัญโต, *หลักการบริหารงานบุคคล*, กรุงเทพมหานคร: โอ.เอส.พรินติ้งเฮาส์, 2531, หน้า 2

² Maurice W” Coming, *The Theory and Practive of Personnel Management* (Heinemann : London, 1968) อ้างใน ทศนา วงษานุทัศน, *กฎหมายการบริหารงานบุคคล ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา*, 2534 ,หน้า 30

Edwin B. Flippo ให้ความหมายว่า “การบริหารงานบุคคล หมายถึง การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organization) การสั่งการ (Directing) และการควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลให้เป็นไปตามหน้าที่ที่มอบหมาย”³

เกศินี หงสนันท์ ให้ความหมายว่า “การบริหารงานบุคคลเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้วยการนำวิธีการต่างๆ มาใช้กับทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้เกิดประโยชน์ และมีประสิทธิภาพสูงสุด โดยการรู้จักสรรหาบรรจุบุคคลเข้าทำงานอย่างเหมาะสม ตลอดจนรู้จักกระตุ้นให้เขาเหล่านั้นเกิดแรงจูงใจที่จะปฏิบัติงานด้วยความเอาใจใส่และพึงพอใจในงานนั้นๆ อีกด้วย”⁴

สุกิจ จุลละนันท์ ให้ความหมายว่า “การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับการวางแผน นโยบาย การวางแผน โครงการ ระเบียบและวิธีดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ ที่ปฏิบัติงานในองค์การใดองค์การหนึ่งเพื่อให้ได้มาโดยใช้ประโยชน์และบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพและให้มีปริมาณเพียงพอ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย”⁵

การบริหารงานบุคคลไม่ว่าจะเป็นในภาคราชการ หรือภาคเอกชน มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง หน้าที่หลักของนักบริหารจึงต้องพยายามทำทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อดึงดูดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถให้เข้ามาทำงาน และศึกษาวิจัยหาหลักการและหลักเกณฑ์ในอันที่จะได้ใช้ และธำรงรักษาทรัพยากรบุคคลให้มีประสิทธิภาพอยู่เสมอ การกิจหลักในการบริหารคนจึงมีสามประการคือการสรรหาให้ได้คนดีมาทำงาน บำรุงรักษาคนดีไว้กับองค์การ และพัฒนาส่งเสริมสนับสนุนจูงใจคนให้ทำงานอย่างเต็มที่และเต็มใจ⁶

³ Edwin B. Flippo, Principles of Personnel Management, ((2nd), edition, Mcgraw-Hill Inc., 1966.) อ้างใน ทศนา วงษานุทัศน์, กฎหมายการบริหารงานบุคคลข้าราชการ ฝ่ายรัฐสภา , 2534, หน้า 30

⁴ เกศินี หงสนันท์, การบริหารงานบุคคลในราชการไทย, (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2518 หน้า 1) อ้างใน ทศนา วงษานุทัศน์, กฎหมายการบริหารงานบุคคลข้าราชการฝ่ายรัฐสภา , 2534, หน้า 30

⁵ สุกิจ จุลละนันท์, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย เรียบเรียงโดยอมร รักษาสัตย์ และโสรัจ สุจริตกุล (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2502 , หน้า 18-19) อ้างใน ยุวดี ศรีธรรมรัฐ , การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ , 2541 , หน้า 5

⁶ ยุวดี ศรีธรรมรัฐ, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541, หน้า 3

แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารงานบุคคลจะประสบผลสำเร็จได้ก็ต้องอาศัยกฎหมาย และกฎข้อบังคับที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะการควบคุม บุคลากรให้อยู่ในระเบียบแบบแผนและกฎหมาย หากเป็นข้าราชการก็จะมีควบคุมโดยวินัยอีก ด้วย แต่อย่างไรก็ตามเพื่อมิให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษข้าราชการโดยไม่เหมาะสม หรือไม่ถูกต้อง ตามหลักกฎหมาย กฎหมายได้เปิดช่องทางให้ข้าราชการสามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษที่ตน ไม่เห็นด้วย และสามารถร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อให้มีการแก้ไขความคับข้องใจและแก้ไขให้ ถูกต้อง

1.3 ระบบการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลยึดระบบที่ใช้กันมา 2 ระบบด้วยกัน คือ ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) และระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.3.1 ระบบอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์ (Patronage system) นี้ นอกจากจะใช้คำว่า “Patronage” ซึ่ง น่าจะแปลว่าการอุปถัมภ์คำเพราะความรักใคร่โปรดปรานแล้ว บางครั้งจะใช้คำว่า “Spoils System” ที่มักจะหมายถึงระบบเล่นพรรคเล่นพวก นับเป็นระบบดั้งเดิมที่มีความเป็นมายาวนาน บ้างก็ว่า ระบบนี้มีแหล่งกำเนิดจากประเทศจีนโบราณที่ใช้วิธีเลือกสรรโดยระบบสืบสายโลหิต หรือชักจูง เอาจศกณาญาติโดยนำสิ่งของมาแลกเปลี่ยนกับตำแหน่งหรือการขายตำแหน่ง และการแต่งตั้งผู้ที่ ชอบพอหรือโปรดปรานเป็นพิเศษให้เข้ารับตำแหน่ง นอกจากนี้อาจเป็นการตอบแทนประโยชน์ ทางการเมืองหรือประโยชน์ส่วนตัวก็ได้ เป็นต้น การบริหารงานบุคคลที่ใช้ระบบอุปถัมภ์จะมี ลักษณะที่สำคัญๆ สรุปได้ดังนี้

(ก) การพิจารณาสรรหา เลือกสรร การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเลื่อน ตำแหน่งมักจะไม่นำถึงถึงความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์

(ข) ไม่เปิดโอกาสที่เท่าเทียมกันทั้งในด้านการเลือกสรรคนเข้า ทำงานและ โอกาสก้าวหน้าของบุคลากรในหน่วยงาน

(ค) ไม่มีความมั่นคงในงานที่ทำอยู่

(ง) คนงานหรือข้าราชการมุ่งทำงานให้ผู้มีอำนาจมากกว่าบริการประชาชน

(จ) มักจะมีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของ หน่วยงาน

ระบบอุปถัมภ์นี้ถึงแม้ว่าจะเป็นระบบที่มีความหมายไปในทางไม่ดี แต่ในการบริหารงานบุคคลบางตำแหน่งยังคงต้องยึดหลักและวิธีปฏิบัติของระบบนี้อยู่อย่างเช่น ตำแหน่งที่ต้องรักษาความลับเป็นพิเศษ ตำแหน่งทางการทูต และตำแหน่งสำคัญๆ ทางการเมือง เป็นต้น⁷

ระบบการบริหารงานบุคคลแบบระบบอุปถัมภ์นี้ อาจสอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่เป็นมาในอดีตจนถึงปัจจุบันที่เป็นส่วนหนึ่งของพฤติกรรมทางสังคมของคนไทยจนมีอิทธิพลต่อการกำหนดสัมพันธภาพเชิงอำนาจทางการเมืองของไทย โดยวัฒนธรรมทางการเมืองแบบระบบอุปถัมภ์คำขู หมายถึง ความสัมพันธ์คู่ในลักษณะที่ผู้อุปถัมภ์ มีฐานะเหนือกว่าผู้รับอุปถัมภ์ คุณลักษณะของความสัมพันธ์อยู่ที่ความเป็นมิตรที่ต้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน และการแข่งขันเพื่อเข้าถึงทรัพยากรที่ต้องการ ความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่าง เจ้าขุนมูลนายฝ่ายหนึ่งกับข้าทาสบริวารอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเป็นความสัมพันธ์กันในระบบมูลนาย ไพโร ตามกฎหมายศักดินาโบราณ เป็นความสัมพันธ์อุปถัมภ์แบบเป็นทางการ⁸

1.3.2 ระบบคุณธรรม

จากคำอธิบายเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ข้างต้น จะเห็นว่าเป็นระบบที่มีส่วนไม่ดีอยู่มาก จึงต้องมีการกำหนดระบบอื่นขึ้นมาแก้ไขส่วนที่ไม่ดีดังกล่าว โดยแก้ไขในกระบวนการตั้งแต่วิธีเลือกสรรบุคคลเข้าทำงาน ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่หลักของการบริหารงานบุคคล สมัยดั้งเดิมก่อนเรื่องอื่นจากการใช้พรรคพวกหรือเส้นสายต่างๆ ตามระบบอุปถัมภ์มาเป็นการใช้วิธีการสอบแข่งขันเพื่อประเมินความรู้ความสามารถของบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด โดยไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัวเป็นสำคัญ

แนวความคิดในการเปลี่ยนแปลงนั้นอาจจะเกิดจากข้อเสียของระบบอุปถัมภ์โดยตรงหรืออาจจะเกิดขึ้นจากความคิดที่จะแสวงหาสิ่งที่ดีกว่าด้วยการทดลองวิธีการใหม่ๆ ก็ได้ เช่น ในประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษเมื่อต้นศตวรรษที่ 19 แต่การเปลี่ยนแปลงจากการบริหารงานบุคคลภายใต้หลักการของระบบอุปถัมภ์มาเป็นระบบคุณธรรมในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากผลเสียของระบบอุปถัมภ์โดยตรง เพราะเมื่อประธานาธิบดีแอนดรูว์ แจคสัน (Andrew Jackson) ได้นำเอาระบบอุปถัมภ์มาใช้อย่างกว้างขวางเพราะต้องการเปิดโอกาสให้ทุกคนเข้ารับราชการ และมีความคิดว่างานราชการไม่ได้มีความยุ่งยากมากมายอะไร คนที่

⁷ ทศนิษฐ์ ธรรมสิทธิ์, ใน เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ การบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการไทย, พฤศจิกายน 2554, หน้า 17

⁸ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และ กฎหมาย, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554, หน้า 155 - 156

ฉลาดพอสมควรก็ทำได้⁹ หลักการบริหารงานบุคคลสมัยประธานาธิบดีแจคสัน จึงมีการปฏิบัติที่เด่นชัด 2 ประการใหญ่ คือ¹⁰

(ก) ใครจะสมัครเข้ารับราชการก็ได้ไม่จำกัดคุณวุฒิและไม่มีการสอบแข่งขัน ซึ่งเป็นที่มาของการนำวิธีการต่างๆ ของระบบอุปถัมภ์มาใช้อย่างกว้างขวาง

(ข) ตำแหน่งหน้าที่ราชการไม่มีความมั่นคงมีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนไปตามความประสงค์ของประธานาธิบดี หรือข้าหลวงของรัฐ โดยมีเหตุผลในการสับเปลี่ยนงานว่าเพื่อไม่ทำให้เกิดความเบื่อหน่ายจากการปฏิบัติหน้าที่เดิม

ต่อมาได้มีการปฏิบัติกว้างขวางมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ตำแหน่งหน้าที่การงานหรือตำแหน่งในราชการ จนกระทั่งปี ค.ศ. 1883 จึงได้มีกฎหมายจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนที่เรียกว่า “Pendleton Act” ซึ่งถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่นำเอาระบบคุณธรรมมาใช้สำหรับลักษณะสำคัญของระบบคุณธรรมที่ยึดถือเป็นรากฐานนั้นมี 4 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ให้มีการสอบแข่งขันเพื่อเลือกเฟ้นคนดี มีความรู้ความสามารถ (Competence) เข้ามารับราชการ

ประการที่สอง ให้มีความเสมอภาคในโอกาส (Equality of Opportunity) หรือเปิดทั่วไป (open to all) ถือว่าทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคด้วยคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ที่อยู่ในมาตรฐานเดียวกัน

ประการที่สาม ให้มีความมั่นคงในหน้าที่การงาน (Security on Tenure) โดยยึดถือหลักของการทำงานเป็นอาชีพ ซึ่งต้องได้รับการยอมรับและคุ้มครองตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดความมั่นใจที่จะแสวงหาความเจริญก้าวหน้าในอาชีพนั้นๆ ได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงเหตุผลทางส่วนตัวหรือทางการเมือง

ประการที่สี่ ให้มีความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) โดยเสริมสร้างเกียรติภูมิของอาชีพราชการประจำที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามนโยบายของรัฐบาลได้อย่างเต็มภาคภูมิและเต็มกำลังความสามารถมีความเป็นอิสระไม่อยู่ใต้อิทธิพลของนักการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ทางด้านการเมืองกับข้าราชการประจำออกจากกัน ก่อให้เกิดสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน อย่างไรก็ตาม การเป็นกลางทางการเมืองนี้มีได้หมายความว่า

⁹ Frederick C. Mosher, Democracy and Public Service. (New York : Oxford University Press, 1968, p. 55 - 56) อ้างใน ยุวดี ศรีธรรมรัฐ, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ, 2541, หน้า 18 - 19

¹⁰ Felix A. Nigro, Modern Public Administration. (New York : Harper & Row Publishers, 1970, p. 249) อ้างใน ยุวดี ศรีธรรมรัฐ, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ, 2541, หน้า 19

ข้าราชการประจำจะหมดสิทธิพื้นฐานทางการเมือง เพราะหลักความเป็นกลางทางการเมืองนี้ ข้าราชการยังเป็นสมาชิกพรรคการเมืองและออกเสียงเลือกตั้งได้เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป

การบริหารงานบุคคลในยุคสมัยต่อๆ มานอกจากจะยึดหลักสำคัญ 4 ประการของระบบคุณธรรมดังกล่าวข้างต้นแล้ว การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ได้มีวิวัฒนาการมาตลอดเวลาและมีหลักการที่ได้รับการยึดถือปฏิบัติอย่างกว้างขวาง ซึ่งหลักต่างๆ พอจะสรุปได้ดังนี้¹¹

1) หลักความเหมาะสม ซึ่งความจริงก็เป็นส่วนหนึ่งของหลักความสามารถ (Competence) เพราะการเลือกสรรคนให้เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ และความถนัดของคนนั้น อาจจะมีวิธีการอื่นที่ไม่จำเป็นต้องใช้การสอบแข่งขันเพียงอย่างเดียวก็ได้

2) หลักความยุติธรรม เป็นหลักที่ใกล้เคียงกับหลักความเสมอภาคที่ให้ละเว้นการเลือกที่รักมักที่ชัง มีการกำหนดค่าตอบแทนให้เหมาะสมและเป็นธรรมกับปริมาณและคุณภาพของงาน

3) หลักสวัสดิการ ได้แก่ การพิจารณาจัดให้มีบริการสวัสดิการให้ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือคนที่อุทิศตนให้กับงานเต็มที่ ได้สามารถทำงานต่อไปได้อย่างมีความสุข เช่น การจัดที่ทำงานให้ถูกสุขลักษณะ การรักษาสุขภาพและความปลอดภัย หรือสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยอีกด้วย

4) หลักเสริมสร้าง คือ การเสริมสร้างให้คนมีคุณธรรมมากขึ้น ทั้งในแง่การกระทำการจงใจให้ประพฤติปฏิบัติในระเบียบวินัยอันดีงาม และการป้องปรามการกระทำผิดและประพฤติมิชอบอีกด้วย

5) หลักประสิทธิภาพ ซึ่งความจริงเป็นหลักการบริหารโดยทั่วไปที่ต้องถือว่าการทำงานใดๆ จะต้องพยายามทำให้เกิดผลดีที่สุด

6) หลักการพัฒนา หมายถึง หลักการบริหารงานบุคคลที่ต้องจัดให้มีการเพิ่มพูนความรู้ความสามารถของบุคลากรเดิมที่มีอยู่ ให้มีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ การงานและติดตามเทคนิควิทยาการที่ก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์อีกด้วย

7) หลักมนุษยสัมพันธ์ เป็นเรื่องของมนุษยสัมพันธ์ที่มีส่วนต่อการบริหารงานบุคคลอันสืบเนื่องมาจากอิทธิพลทางด้านพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral Science) ซึ่งมีผลต่อความเข้าใจเกี่ยวกับบุคคล การยอมรับนับถือคุณค่าและศักดิ์ศรีของบุคคลแต่ละคนโดยการสร้างเสริมบรรยากาศ และสัมพันธภาพอันดีให้เกิดขึ้นในระหว่างบุคลากรในองค์การ

¹¹สุกิจ จุลละนันท์, *การบริหารงานบุคคลแผนใหม่*” *การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย*, เรียบเรียงโดยอมร รักษาสัตย์ และ โสรัจ สุจริตกุล, พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2502, หน้า 18-19, อ้างใน ยุวดี ศรีธรรมรัฐ, *การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ*, 2541, หน้า 20 - 21

8) หลักการศึกษาวิจัย เป็นการศึกษาค้นคว้าเพื่อปรับปรุงการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยประสานศึกษาด้วยศาสตร์หลายๆ แขนง เช่น การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบของการจ่ายค่าตอบแทนที่แตกต่างกันต่อผลงานของแต่ละบุคคล หรือเรื่องการลงทุนเพื่อที่จะเพิ่มผลผลิตให้สูงขึ้น

ดังนั้น การตรากฎหมาย การกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลจึงต้องคำนึงถึงระบบคุณธรรมนี้ด้วย ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 279 วรรคสี่ ยังได้วางหลักในการพิจารณาสรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษบุคคลจะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรม และคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลนั้นด้วย แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการคำนึงถึงจริยธรรมและคุณธรรมของผู้ที่เข้ามาใช้อำนาจรัฐมิให้ใช้อย่างไม่ชอบ

1.3.4 องค์กรกลางการบริหารงานบุคคล

จากวิวัฒนาการของการบริหารงานบุคคลที่ผ่านมา ในอดีตจะเริ่มต้นด้วยการใช้ระบบอุปถัมภ์จึงเกิดปัญหาในการบริหารงาน ต่อมามีการริเริ่มนำระบบคุณธรรมเข้ามาใช้ ซึ่งวิธีที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมให้ได้มากที่สุด จำเป็นต้องมี องค์กรกลางขึ้นเพื่อสร้างกฎเกณฑ์วิธีปฏิบัติและควบคุมให้มีการดำเนินการในแนวทางที่จะเกิด ระเบียบและความเป็นธรรม¹² ระบบการบริหารงานบุคคลในภาคราชการได้มีการวิวัฒนาการเรื่อยมา โดยเริ่มจากการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง นับแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2472 มีผลให้มีการรักษา ระเบียบข้าราชการรักษา ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ก.ร.พ.) เกิดขึ้นเป็นครั้งแรก ต่อมา มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 เป็นองค์กรกลาง ควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลให้อยู่ในระเบียบแบบแผนเดียวกัน นับแต่ พ.ศ. 2471 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบันองค์กรกลางบริหารงานบุคคลภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเพิ่มขึ้น แยกตามประเภท ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในกระทรวง กรม สังกัดฝ่ายบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐสภา ศาลยุติธรรมและหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ

แนวคิดการจัดตั้งองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของรัฐเพื่อการบริหารงานบุคคลที่มีความเป็นธรรม ใช้องค์กรกลางนี้เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการทำหน้าที่ออกกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐานในการบริหารงานบุคคล ตลอดจนควบคุม ตรวจสอบ

¹² ยูดี ศรีธรรมรัฐ, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ, หน้า 58

แนะนำให้คำปรึกษาเพื่อให้การดำเนินการต่างๆ เป็นไปอย่างมีมาตรฐาน กฎ ระเบียบและวิธีปฏิบัติแบบอย่างเดียวกัน และเพื่อให้องค์กรกลางๆ มีความเป็นกลาง จึงควรเป็นองค์กรอิสระไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร หรืออยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารโดยตรง จะได้พ้นจากอิทธิพลของฝ่ายบริหาร หากแม้ว่า จำเป็นต้องอยู่ในสายการบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารก็จะต้องมีฐานะอันทรงเกียรติ เป็นที่เกรงใจของฝ่ายบริหาร เพื่อจะได้มีอิสระในการบริหารงานบุคคลมากพอ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม¹³

1) รูปแบบขององค์กรกลางด้านการบริหารงานบุคคล

รูปแบบการบริหารงานบุคคลมีหลายรูปแบบ จำแนกได้ 4 รูปแบบ คือ

(1) รูปแบบคณะกรรมการ (Commission) ซึ่งประกอบด้วยคณะบุคคลจากหน่วยงานต่างๆ มาร่วมรับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

(2) รูปแบบผู้อำนวยการ (Directorate-general) ประกอบด้วย ผู้บริหารอาชีพที่รับผิดชอบโดยตรงต่อฝ่ายบริหาร กล่าวคือ เป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากรัฐบาลให้ทำหน้าที่ในการดูแลการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยตรง

(3) รูปแบบผสมระหว่างคณะกรรมการและผู้อำนวยการ เป็นรูปแบบที่มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการออกจากกัน ให้ทำหน้าที่คนละด้าน เช่น มอบหมายให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและวางมาตรฐานในการบริหารงานบุคคล ส่วนหน้าที่ในการปฏิบัติงานประจำ หรือการนำนโยบายต่างๆ ไปปฏิบัติให้เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการ เป็นต้น

(4) รูปแบบกระทรวงหรือทบวง จะเป็นการจัดตั้งหน่วยงานถาวร ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าระดับกระทรวงหรือทบวง ให้ทำหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยเฉพาะ¹⁴

อย่างไรก็ตามการที่ประเทศใดจะเลือกใช้อีกรูปแบบการบริหารงานบุคคลรูปแบบใด ก็จะขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ โดยคำนึงถึงระบบการปกครอง สภาพแวดล้อมทางการเมือง และผลการปฏิบัติงานขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลแต่ละรูปแบบ

¹³ ยูวดี ศรีธรรมรัฐ, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ , หน้า 59

¹⁴ ทศนา วงษานุทัศน์, กฎหมายการบริหารงานบุคคลข้าราชการฝ่ายรัฐสภา, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร, 2534, หน้า 28 - 29

2) อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ

โดยทั่วไปการองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลซึ่งจัดตั้งขึ้น มีหน้าที่
ดังนี้¹⁵

- (1) ปกป้องและรักษาระบบคุณธรรม (Watchdog of Merit System)
- (2) ออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐานต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
- (3) ตรวจสอบให้ส่วนราชการต่างๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของตนจัดการบริหารงานบุคคลไปตามกฎหมายและวิธีการอื่นๆ ที่กำหนดไว้
- (4) เป็นหน่วยงานที่ให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการในลักษณะของตุลาการด้านการบริหารงานบุคคล
- (5) นำหลักการและวิธีการใหม่ๆ ของการบริหารงานบุคคลแผนใหม่มาเผยแพร่และให้บริการทางวิชาการด้านการบริหารงานบุคคลแก่หน่วยงาน บุคลากรระดับต่ำลงมาอีกด้วย รวมทั้งให้คำปรึกษาด้านบริหารงานบุคคล
- (6) เป็นศูนย์กลางการสรรหา เลือกสรร และพัฒนาข้าราชการ
- (7) เป็นศูนย์กลางทะเบียนประวัติข้าราชการ

จากหน้าที่ดังกล่าวทำให้ สมาน รังสิโยภุชงค์ สรูปทบาทขององค์กรกลาง การบริหารงานบุคคลว่ามีบทบาทสำคัญ 5 ประการ กล่าวคือ มีบทบาทในฐานะเป็นศูนย์กลางการบริหารงานบุคคล บทบาทในฐานะผู้นำทางการบริหารงานบุคคล บทบาทในฐานะเป็นผู้เสนอแนะทางด้านการบริหารงานบุคคล บทบาทในฐานะที่ปรึกษาทางด้านการบริหารงานบุคคล และ บทบาทในฐานะตัวแทนอาชีพ¹⁶ แต่จากการสำรวจหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลในราชการของประเทศแล้ว สี่มา สี่มานันท์ ได้จัดกลุ่มหน้าที่และบทบาทขององค์กรกลางได้เป็น 4 กลุ่มหน้าที่ กล่าวคือ หน้าที่บทบาทในฐานะผู้กำหนดระเบียบในการบริหารงานบุคคล (Regulatory Function) หน้าที่บทบาทในการดูแลบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบในการบริหารบุคคล (Enforcement Function) อันเป็นหน้าที่พื้นฐานเบื้องต้นที่ก่อให้เกิดองค์กรกลาง ที่เรียกว่าเป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม (Watchdog of the Merit System)

¹⁵ John M. Pfiffner and Robert Presthus, Public Administration (New York : The Ronald Press Company , 1967, p. 254) อ้างใน ยุวดี ศรีธรรมรัฐ, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ, 2541, หน้า 60 - 61

¹⁶ สมาน รังสิโยภุชงค์ ก.พ. ที่ปรึกษาการบริหารงานบุคคล” ใน ที่ระลึกครบรอบ 50 ปี แห่งการใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน (กรุงเทพมหานคร : ไทยพิมพ์-อักษรสารการพิมพ์, 2522, หน้า 48) อ้างใน ยุวดี ศรีธรรมรัฐ, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ, 2541, หน้า 61

หน้าที่บทบาทในฐานะเป็นผู้พัฒนา (Development Function) ทั้งพัฒนาคนและพัฒนาระบบราชการ และหน้าที่บทบาทในฐานะที่ปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (Advisory Function) นอกจากนี้หน้าที่หลัก 4 ประการแล้ว ยังมีหน้าที่เสริมซึ่งแตกต่างกันตามประวัติความเป็นมาและความจำเป็นของแต่ละประเทศ เช่น ทำหน้าที่เป็น “ก้นชน” ระหว่างรัฐบาลกับสหภาพข้าราชการเป็นผู้ดูแลจัดระบบวิธีการทำงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและสนองตอบต่อประชาชนหรือในไทยที่มีหน้าที่แปลก (Unique) ประการหนึ่งคือดูแลจัดการศึกษาของนักเรียนฝ่ายพลเรือนในต่างประเทศ¹⁷

การจัดรูปแบบขององค์การกลางบริหารงานบุคคลจะเป็นรูปแบบใดก็ตามโดยทั่วไปจะมีอำนาจหน้าที่สำคัญ คือ¹⁸ อำนาจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทั่วไป ได้แก่ การกำหนดอัตราเงินเดือน การวางหลักเกณฑ์ การเลื่อนตำแหน่ง การสอบ และการบรรจุแต่งตั้ง การลงโทษทางวินัย การออกจากราชการ อำนาจในการออกกฎข้อบังคับ หรือระเบียบปฏิบัติต่างๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติให้เสมอเหมือนกัน อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย การพิจารณาอุทธรณ์ การร้องทุกข์

องค์การกลางบริหารงานบุคคลในประเทศไทย มีดังนี้

ตารางที่ 2.1 ประเภทข้าราชการและองค์การกลางบริหารงานบุคคลฝ่ายพลเรือนในปัจจุบัน¹⁹

ประเภทข้าราชการ	องค์การกลาง	ประธาน
1. ข้าราชการพลเรือน - ข้าราชการพลเรือนสามัญ - ข้าราชการพลเรือนในพระองค์	คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)	นายกรัฐมนตรี
2. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
3. ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา	คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
4. ข้าราชการตำรวจ	คณะกรรมการ 4. ข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)	นายกรัฐมนตรี

¹⁷ สิวา สิวานันท์, ว่าด้วยหน้าที่และบทบาทขององค์การกลางบริหารงานบุคคล, ใน *วารสารข้าราชการ*, 32(5), (พฤษภาคม 2530), หน้า 18-19 อ้างใน ยุวดี ศรีธรรมรัฐ, *การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ*, 2541 หน้า 61 - 62

¹⁸ อุทัย หิรัญโต, *หลักการบริหารงานบุคคล*, หน้า 32

¹⁹ นพวรรณ โอภาโส, *ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาวินัยและเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการรัฐสภาสามัญ*, หน้า 22 - 24

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ประเภทข้าราชการ	องค์กรกลาง	ประชาชน
5.ข้าราชการอัยการ	คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.)	ข้าราชการอัยการบำนาญ ตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดี อัยการ หรือรองอัยการสูงสุด ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดโดย คัดเลือกกันเองจากที่ประชุม ก.อ. เลือก
6.ข้าราชการองค์กรปกครองท้องถิ่น	คณะกรรมการมาตรฐานกลาง บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)	รัฐมนตรีว่าการหรือรัฐมนตรี ช่วยกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด
6.1 ข้าราชการองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การ บริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการข้าราชการองค์การ บริหารส่วนจังหวัด (ก.อบจ.)	รัฐมนตรีว่าการหรือรัฐมนตรี ช่วยกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด
6.2 พนักงานเทศบาล	คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.)	รัฐมนตรีว่าการหรือรัฐมนตรี ช่วยกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด
6.3 พนักงานส่วนตำบล	คณะกรรมการกลางพนักงานส่วน ตำบล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล (ก. อบต.)	รัฐมนตรีว่าการหรือรัฐมนตรี ช่วยกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด
6.4 พนักงานเมืองพัทยา	คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา	รัฐมนตรีว่าการหรือรัฐมนตรี ช่วยกระทรวงมหาดไทย
6.5 ข้าราชการกรุงเทพมหานคร	กรุงเทพมหานคร (ก.ก.)	รัฐมนตรีว่าการหรือรัฐมนตรี ช่วยกระทรวงมหาดไทย
7. ข้าราชการตุลาการ	คณะกรรมการข้าราชการตุลาการศาล ยุติธรรม (ก.ต.)	ประธานศาลฎีกา
8. ข้าราชการศาลยุติธรรม	คณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม (ก.ศ.)	รองประธานศาลฎีกา
9. ตุลาการศาลปกครอง	คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก. ศป.)	ประธานศาลปกครองสูงสุด
10. ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง	คณะกรรมการฝ่ายตุลาการศาลปกครอง (ก.ขป.)	ประธานศาลปกครองสูงสุด
11. ข้าราชการรัฐสภา	คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.)	ประธานรัฐสภา

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ประเภทข้าราชการ	องค์กรกลาง	ประธาน
12. ข้าราชการสำนักงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	ประธานคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ
13. ข้าราชการสำนักงานศาล รัฐธรรมนูญ	องค์กรกลางบริหารงานบุคคลใน สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (อ.สร.)	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
14. ข้าราชการสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)	ประธานคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)
15. ข้าราชการสำนักงานตรวจเงิน แผ่นดิน	คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค. ต.ง.)	ประธานคณะกรรมการตรวจ เงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.)

2. แนวคิดการควบคุมความชอบธรรมของคำสั่งทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ได้ให้ความหมายของการพิจารณาทางปกครองว่าการเตรียมการ และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองจึงเปรียบเสมือนผลลัพธ์ของกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองของเจ้าหน้าที่ เมื่อเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งเรื่องใดๆ ก็แสดงว่าการพิจารณาทางปกครองเรื่องนั้นๆ ยุติลง หากเป็นคำสั่งทางปกครองเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล คำสั่งต่างๆ ภายในองค์กร เมื่อบุคคลไม่พอใจในคำพิจารณา หรือคำสั่งดังกล่าวนั้นก็ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์และร้องทุกข์ต่อผู้ออกคำสั่งทางปกครองได้ สำหรับการร้องทุกข์เป็นกระบวนการแรกในการรักษาความยุติธรรมให้กับบุคคลที่ได้รับผลกระทบ ด้วยเหตุเกี่ยวกับการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนไม่ถูกต้อง หรือปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือปฏิบัติต่อตนให้เกิดความคับข้องใจ ถ้าผู้ได้บังคับบัญชาไม่ประสงค์ที่จะปรึกษาหารือ หรือปรึกษาหารือแล้วไม่ได้รับคำชี้แจง หรือได้รับคำชี้แจงไม่เป็นที่พอใจ ก็ให้ร้องทุกข์ได้ ก่อนที่จะไปถึงกระบวนการอุทธรณ์และนำขึ้นสู่ชั้นศาลหากบุคคลผู้นั้นไม่พอใจ

2.1 ความหมายของคำสั่งทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้ใน มาตรา 5 ว่า คำสั่งทางปกครองหมายความว่า (1) การใช้อำนาจทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลต่อการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยการอุทธรณ์ การรับร้องและการจดทะเบียน แต่ไม่หมายรวมถึงการออกกฎ (2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

คำสั่งทางปกครองเป็นหนึ่งในนิติกรรมทางปกครองที่แสดงให้เห็นความแตกต่างของกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชน เป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน คำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐที่ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติแห่งกฎหมาย ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ เกิดผลเฉพาะรายหรือเฉพาะกรณี และคำสั่งทางปกครองจะมีผลโดยตรงออกสู่ภายนอก คำสั่งทางปกครองอาจหมายถึงการอื่นซึ่งจะกำหนดในกฎกระทรวง²⁰

หากเป็นการออกคำสั่งทางปกครองภายในองค์กรที่เห็นได้ชัดเจนนั้นคือ คำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่มีผลต่อสิทธิของผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย ข้าราชการที่เข้ามา มีนิติสัมพันธ์กับรัฐมีฐานะเสมือนหนึ่งเป็นลูกจ้างของรัฐ โดยมีรัฐเป็นเจ้านาย ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราชการในฐานะนี้ เป็นไปตามกฎหมายมหาชนที่ได้วางหลักไว้²¹

2.2 การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญ เพราะเป็นบทบัญญัติหลักที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเป็นระบบระเบียบ ผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง คือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้รับมอบอำนาจให้พิจารณาเรื่องทางปกครอง ผู้มีอำนาจพิจารณา นอกจากจะเป็นบุคคลเดียวที่เรียกว่า “องค์กรเดียว” แล้ว ยังมีคณะบุคคล เช่น คณะกรรมการ ซึ่งเรียกว่า “องค์กรกลุ่ม” ก็ได้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติการพิจารณาเรื่องทางปกครองของคณะกรรมการไว้ใน หมวด 5 ว่า เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องทางปกครองไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือคณะบุคคล จะต้องมีความเป็นกลาง

²⁰ กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ.2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติวิธีทางปกครอง พ.ศ.2539

²¹ นพวรรณ โอภาโส, ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยและเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการ รัฐสภาสามัญ, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556, หน้า 8

หากเจ้าหน้าที่ผู้ใดมีความสัมพันธ์เป็นพิเศษกับคู่กรณีหรือมีเหตุอื่นใดซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจส่งผลให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องทางปกครองไม่ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องทางปกครองไว้ แล้วแจ้งผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อที่ผู้บังคับบัญชาจะได้มีคำสั่งต่อไป²²

2.3 การควบคุมความชอบธรรมของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองเป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองที่กระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคล ย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบของกฎหมาย โดยสามารถควบคุมตรวจสอบได้ด้วยองค์กรตุลาการ ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่และพิจารณาเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ และการตรวจสอบคำสั่งทางปกครองอาจกระทำได้โดยองค์กรฝ่ายปกครองเอง โดยฝ่ายปกครองเองมีการริเริ่มทบทวนและเพิกถอนคำสั่งเอง หรือทบทวนตามคำขอของคู่กรณีผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองที่ร้องทุกข์ อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายปกครองจึงต้องควบคุมได้ โดยการควบคุมฝ่ายปกครอง ซึ่งหมายถึง การตรวจสอบและการเยียวยาโดยฝ่ายปกครอง

การตรวจสอบฝ่ายปกครอง หมายถึง การสอบสวน การสอดส่อง การดูให้ถูกต้อง ก่อนการกระทำหรือก่อนการมีนิติกรรมทางปกครอง ว่าฝ่ายปกครองดำเนินการดีหรือไม่ดี ถูกต้องหรือไม่ถูกต้อง ในที่นี้การตรวจสอบจึงหมายถึง การควบคุมก่อนการกระทำซึ่งมีลักษณะเป็นการป้องกัน มิให้มีการละเมิดกฎหมายขึ้น (Contrôle Préventif) เช่น การโต้แย้ง คัดค้าน การปรึกษาหารือ การไต่สวนทั่วไป การให้ประชาชนรับรู้หรือเข้าถึงเอกสาร การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง สิทธิของคู่กรณีที่จะเข้าฟังการพิจารณาคดี เป็นต้น

การเยียวยา หมายถึง การแก้ไขซึ่งความผิดพลาดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองซึ่งแสดงให้เห็นในตัวว่าเป็นการควบคุมภายหลังการกระทำโดยการทำให้ผลของการละเมิดกฎหมายหมดไปให้มากที่สุด (Contrôle Répressif)

การควบคุมฝ่ายปกครองจึงหมายถึง การควบคุมฝ่ายปกครองที่อาจกระทำการทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการแก้ไขปัญหาของประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน ได้รับ

²² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*, กรุงเทพมหานคร; สถาบันพระปกเกล้า, 2556, หน้า 15 - 16

ผลกระทบอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครองเอง และการควบคุมจากภายนอก โดยศาล โดยรัฐสภา หรือโดยองค์กรที่มีลักษณะพิเศษอื่นๆ²³

2.4 ลักษณะคำสั่งทางปกครอง

ในกรณีที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งต่างๆ นั้น บางกรณีก็เป็นคำสั่งทางปกครอง บางกรณีก็ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ซึ่งการที่จะวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากเนื้อหาของคำสั่งเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้คำนิยามว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ.2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง

(1) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อมา ให้เช่า ให้สิทธิประโยชน์

(2) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์

(3) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน

(4) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน

(5) การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา

การพิจารณาว่ากรณีใดเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่นั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ กล่าวคือ หากคำสั่งของเจ้าหน้าที่ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง เช่น การออกกฎ การแจ้งข่าวสาร หรือการแถลงการณ์ คำสั่งนั้นจะมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปมิได้กระทบต่อสิทธิของผู้รับคำสั่งเป็นการเฉพาะ แต่ถ้าเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว คำสั่งนั้นย่อมมีผลทางกฎหมายต่อผู้ที่ได้รับคำสั่งหลายประการ กล่าวคือ เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองถูกกระทบสิทธิโดยผลของคำสั่งทางปกครองบุคคล

²³ นพวรรณ โอภาโส , ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยและเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการ รัฐสภาสามัญ , หน้า 9

นั่นก็จะต้องเข้ามาเป็นคู่กรณีตามมาตรา 5²⁴ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และมีสิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยสังเขป ดังต่อไปนี้

- (1) สิทธิได้รับแจ้งผลกระทบต่อสิทธิ
- (2) สิทธิที่จะมีที่ปรึกษาทางกฎหมาย
- (3) สิทธิแต่งตั้งผู้ทำการแทน
- (4) สิทธิได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ในกระบวนการพิจารณา
- (5) สิทธิตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่
- (6) สิทธิได้รับพิจารณาโดยเร็ว
- (7) สิทธิได้รับรู้เหตุผลของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่ง
- (8) สิทธิได้รับทราบแนวทางหรือวิธีการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อไป

หากผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองไม่พอใจในผลของคำสั่งทางปกครองและประสงค์จะโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ในเบื้องต้นจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานออกคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งคู่กรณีมีสิทธิขอทราบขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งจากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้ ในบางกรณีเจ้าหน้าที่อาจกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งในเอกสารที่แจ้งคำสั่งนั้นก็ได้ เช่น คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ภายในระยะเวลา 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งนั้น เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากว่าในเรื่องนั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะก็จะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539²⁵ หากคู่กรณีไม่ดำเนินการตามขั้นตอนการอุทธรณ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายให้

²⁴ มาตรา ๕ ๑๓๑ “คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

²⁵ มาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมายมาตรา 44 ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีความหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ โดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

ครบถ้วนเสียก่อนจะไม่มีสิทธินำคดีไปฟ้องศาลปกครองได้ตามมาตรา 42 วรรคสอง²⁶ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่มีข้อยกเว้นคำสั่งศาลปกครอง 2 ประเภทที่แม้กฎหมายมิได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะก็ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือ

1) คำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี เนื่องจากไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าที่จะพิจารณาอุทธรณ์ได้ (มาตรา 44)

2) คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ เนื่องจากคณะกรรมการต่างๆ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะและไม่อยู่ในระบบสายการบังคับบัญชา คำสั่งของคณะกรรมการจึงเป็นที่สุดไม่มีองค์กรใดที่สูงกว่าที่จะพิจารณาได้

คำสั่งทางปกครองทั้ง 2 กรณีคู่กรณีสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยตรงตามมาตรา 42 วรรคแรก²⁷ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีฯ กรณีคำสั่งทางปกครองอื่นๆ ผู้ประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นเสียก่อนมิฉะนั้น ศาลก็จะไม่รับคำฟ้องและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ตามมาตรา 42 วรรคสอง²⁸ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เมื่อคู่กรณีได้อุทธรณ์คำสั่งแล้ว ก็จะต้องพิจารณาว่ามีกฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาที่ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์และแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้หรือไม่ หากไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ก็เป็นไปตามมาตรา 44²⁹ แห่ง

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง

²⁶ มาตรา 42 ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

²⁷ โปรดดูเชิงอรรถที่ 26

²⁸ โปรดดูเชิงอรรถที่ 26

²⁹ มาตรา 44 การดำเนินการที่พึงปรารถนาเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่หากเจ้าหน้าที่ไม่พิจารณาและไม่แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์จนเวลาระยะล่วงเลยดังกล่าวแล้ว คู่กรณีก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่ต้องอยู่ภายในกำหนดอายุความตามมาตรา 49³⁰ และมาตรา 51³¹ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เว้นแต่เป็นคำฟ้องเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามมาตรา 52³² แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ดังนั้น ความสำคัญในเบื้องต้นเมื่อเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งและคำสั่งนั้นมีผลกระทบต่อผู้รับคำสั่ง จะต้องพิจารณาก่อนว่าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ซึ่งหากเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด หากผู้ได้รับคำสั่งหนึ่งเฉยอาจจะเสียสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งหลักเกณฑ์ที่จะพิจารณาว่ากรณีใดเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่นั้น มีข้อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ต่อไปนี้ดังนี้

เมื่อพิจารณาจากคำนิยามของ คำว่า คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ สามารถจำแนกองค์ประกอบอันเป็นสาระสำคัญของคำสั่งทางปกครองได้ 5 ประการ³³

1. เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่
2. เป็นการใช้อำนาจรัฐ
3. เป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมาย

การพิพากษาคดีปกครอง นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

³⁰ มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมิบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

³¹ มาตรา 51 การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

³² มาตรา 52 การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

³³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศาสตร์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, (กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์),

4. เกิดผลเฉพาะกรณี
5. มีผลภายนอกโดยตรง

2.4.1 เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่

คำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำโดย “เจ้าหน้าที่” ซึ่งตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ให้นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

ต้องเป็นการใช้ “อำนาจทางปกครองของรัฐ” คือ ส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร ไม่รวมถึงอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจตุลาการ ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ได้ คือ ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐนั้นอาจจะเป็นบุคลากรในภาครัฐหรือบุคลากรในภาคเอกชนก็ได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในประเด็นนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 803/2547 คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด ฉะเชิงเทรา (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งอิมามประจำมัสยิด เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการทางศาสนา มิใช่เป็นการดำเนินการทางปกครอง ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจตามกฎหมายแต่อย่างใด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 683/2547 แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งตามข้อเท็จจริง การกลั่นแกล้ง การพุดจาเหยียดหยาม เป็นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีมีลักษณะเป็นการกระทำอันเป็นเหตุส่วนตัวที่ไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตามกฎหมายคดีจึงมิใช่เป็นการกระทำทางปกครองในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจตามกฎหมายแต่อย่างใด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1/2545 และ 4/2545 วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 เป็นกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการปกครองสงฆ์ ด้านการดำเนินกิจการขององค์กรศาสนาที่มีการวางแนวทางแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมทางการปกครองไว้ต่างหากแล้ว จึงมิใช่ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิใช่การปฏิบัติราชการทางปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 119/2546 กรณีประธานกรรมการมรรยาท นายความมีคำสั่งรับหรือไม่รับคำกล่าวหาว่านายความประพฤติผิดมรรยาทนายความเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามข้อบังคับของสภานายความ ว่าด้วยการสอบสวนคดีมรรยาทนายความ พ.ศ.

2535 ดังนั้น สภานายความจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองและการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.4.2 เป็นการใช้อำนาจรัฐ

การออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จะต้องใช้อำนาจทางปกครอง ไม่ใช่การใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ หรือ อำนาจตามกฎหมายอื่น เช่น รัฐธรรมนูญ เป็นต้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในประเด็นนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 137/2547 วินิจฉัยว่า ศาลยุติธรรมมิใช่หน่วยงานทางปกครองที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินการทางปกครองและผู้พิพากษาไม่อยู่ในความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เพราะ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีและแยกอำนาจพิจารณาคดีระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครองออกเป็นสัดส่วนต่างหากจากกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 121/2545 , 329/2545)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 34/2544การที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาเป็นการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน ชั้นพนักงานอัยการ และชั้นศาลไว้โดยเฉพาะคำสั่งของพนักงานอัยการจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 334/2545 คณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นองค์การที่ทำหน้าที่ของฝ่ายการเมืองไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองตามความในมาตรา ๓ ดังกล่าว มติของคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 294/2545 วินิจฉัยว่า ธนาคารออมสินมีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่การดำเนินกิจการของธนาคารตามลักษณะของการประกอบธุรกิจเชิงธนาคารพาณิชย์ทั่วไปไม่เป็นการกระทำทางปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 122/2546 วินิจฉัยว่า แพทยสภามีอำนาจในการพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตตามข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยกระบวนการพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง

2.4.3 เป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองจะต้องมุ่งประสงค์เพื่อให้เกิดผลทางกฎหมายอันเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อ

สถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล การกระทำที่มีได้เป็นการก่อนนิติสัมพันธ์ขึ้นใหม่ เช่น การให้ข้อมูลข่าวสาร คำแนะนำ หรือการอธิบายความเข้าใจ ไม่ถือเป็น “คำสั่งทางปกครอง” เพราะ ไม่มีผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นใหม่ เพียงแต่เป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับ “คำสั่งทางปกครอง” เดิมเท่านั้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในประเด็นนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 355/2547 หนังสือปฏิเสธการทำสัญญาเช่าที่ดินพิพาทเมื่อพิจารณาจากสาระของหนังสือดังกล่าวเป็นเพียงการแจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีทราบเหตุที่ไม่อาจทำสัญญาเช่าที่ดินและอาคารพิพาทได้เท่านั้น มิได้เป็นคำสั่งทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

ศาลปกครองสูงสุดที่ 243/2547 หนังสือลงวันที่ 24 มกราคม 2546 เป็นหนังสือภายในที่ผู้ถูกฟ้องคดี รัฐบาลจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สั่งการให้ผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์ขอความเป็นธรรม ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงการชี้แจงการได้มาซึ่งที่ดินของกรมชลประทานให้ผู้ฟ้องคดีทราบเท่านั้น มิใช่คำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 67/2547 วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 360/2545 หนังสือเสนอประธานวุฒิสภา แจ้งผลการสรรหาและการจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 28 และไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 เพื่อให้ประธานวุฒิสภาให้ความเห็นชอบตามนัยตามมาตรา 31 หนังสือดังกล่าวจึงไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ระหว่างประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกับประธานวุฒิสภาหรือวุฒิสภาและไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง

1) เกิดผลเฉพาะกรณี

คำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องกระทำโดยมุ่งกำหนดสภาพทางกฎหมายที่เป็นอยู่ในกรณีหนึ่งโดยเฉพาะ โดยสภาพจะต้องมุ่งใช้บังคับกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยตรง แม้ในตัวคำสั่งจะไม่ระบุชื่อบุคคลไว้ก็ได้ ซึ่งอาจจะเป็นคำสั่งรวมหรือคำสั่งทั่วไปใช้บังคับกับกลุ่มบุคคลก็ได้

แนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในประเด็นนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 551/2547 กระทรวงศึกษาธิการ(ผู้ถูกฟ้องคดี)ได้ออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ให้เขตพื้นที่การศึกษาแพร่ไปตั้งอยู่ที่อำเภอทองท่า

ให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความสะดวกในการเดินทาง ประกาศดังกล่าวนี้ไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะที่เป็นกฎ ตามความหมายในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 352/2546 คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดสุพรรณบุรี ได้ประกาศ เรื่อง กำหนดเส้นทางสำหรับการขนส่งประจำทางด้วยรถโดยสาร ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 28ง เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2555 ประกาศฉบับนี้จึงมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ประกาศดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีสถานะเป็นกฎตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 272/2546 ข้อบังคับกองบัญชาการตำรวจนครบาล ว่าด้วยแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดให้รถเดินทางเดียว และการใช้ทางเดินรถสำหรับรถบางประเภทในถนนเพชรบุรีกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2540 ข้อบังคับดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่มีผลบังคับกับทุกๆ คนเป็นการทั่วไป มีสถานะเป็นกฎไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง

2) มีผลภายนอกโดยตรง

หากการทำคำสั่งทางปกครองนั้นอยู่ในขั้นตอนการเตรียมการหรือพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาจะเปลี่ยนแปลงเช่นใดก็ได้ กรณีดังกล่าวนี้ถือว่าอยู่ขั้นตอนที่มีผลภายใน ทั้งนี้ คำสั่งทางปกครองที่สมบูรณ์จะต้องมีการแสดงออกให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบคำสั่งนั้น ดังนั้น การพิจารณาคำสั่งว่าจะมีผลภายในหรือภายนอกนั้นต้องพิจารณาเนื้อหาของคำสั่งเป็นสำคัญ

แนวคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในประเด็นนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 638/2547 คำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง เป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการภายในของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในการที่ผู้มีอำนาจจะวินิจฉัยหรือดำเนินการทางวินัยต่อไป ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 240/2547, 177/2546 วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 581/2547 การดำเนินการรังวัดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการดำเนินการภายในของฝ่ายปกครอง จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 363/2546 วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 560/2547 การมีมติให้ผู้ฟ้องคดีออกจากการเป็นสมาชิกสหกรณ์นั้น เป็นอำนาจของคณะกรรมการ เป็นเพียงขั้นตอนภายในทางธุรการโดยประสานแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบและหาแนวทางแก้ไขปัญหาตามคำร้องของผู้ฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 446/2547 ความเห็นและมติของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นคณะกรรมการสอบสวนนั้น เป็นเพียงการดำเนินการพิจารณาภายในฝ่ายปกครองเพื่อเสนอให้พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองต่อไป

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 352/2546 มติของผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุม ครั้งที่ 1/2544 เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2544 นั้น เป็นขั้นตอนภายในขั้นตอนหนึ่งก่อนจะมีการออกคำสั่งทางปกครอง ไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายหรือก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่แก่บุคคลภายนอกแต่ประการใด มติดังกล่าวจึงยังไม่เป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีจะนำมาเป็นเหตุในการฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนมติดังกล่าวได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 336/2545 วินิจฉัยเรื่องเดียวกัน)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 350/2545 ขั้นตอนการดำเนินการตั้งแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช.แต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้สวนไปจนกระทั่งการได้สวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ แล้วส่งสำนวนให้คณะอนุกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลหรือไม่ อยู่ในขั้นตอนการเตรียมการของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อกระทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งตรงกับความหมายของคำว่า “การพิจารณาทางปกครอง” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าว ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 118/2545 การที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งย้ายเพื่อหมุนเวียนบุคลากรในหน่วยงานโดยไม่ทำให้ระดับตำแหน่งหรืออันดับเงินเดือนของผู้ถูกย้ายลดลง ไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง คำสั่งย้ายบุคลากรถือเป็นมาตรการภายในของฝ่ายบริหารที่มีกฎหมายหรือระเบียบให้อำนาจผู้บังคับบัญชากระทำได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนด แม้จะได้รับความเดือดร้อนเป็นการส่วนตัวบ้าง แต่ไม่ถึงขนาดที่ถือว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

จากคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในรอบปีที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความหลายคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความตามมาตรา 49 หรือมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สาเหตุมาจากผู้ฟ้องคดีไม่เข้าใจใน

เรื่องคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนผลทางกฎหมายในกรณีที่คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนอย่างไร

กล่าวโดยสรุป เมื่อผู้ได้รับคำสั่งได้รับคำสั่งจากฝ่ายปกครองแล้ว การพิจารณาว่าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ อาศัยหลักเกณฑ์ 5 ประการดังที่กล่าวมา คือ เป็นคำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่หรือไม่ คำสั่งนั้นต้องเป็นการใช้อำนาจรัฐ เป็นคำสั่งที่กำหนดสภาพทางกฎหมาย เป็นคำสั่งที่เกิดผลเฉพาะกรณี และคำสั่งนั้นมีผลภายนอกโดยตรง เมื่อเข้าใจหลักทั้ง 5 ประการนี้แล้วก็จะสามารถวินิจฉัยได้ว่าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งทางปกครอง

3. แนวคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์

ความหมายของคำว่า “การอุทธรณ์” ที่จะกล่าวถึงในการค้นคว้าอิสระเรื่องนี้ ผู้เขียนขอจำกัด เฉพาะความหมายของการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษตามประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการ และพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 เท่านั้น

3.1 ความหมายและวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์

การอุทธรณ์เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมในระบบบริหารงานบุคคล ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีทางร้องเรียนขอรับความยุติธรรมจากการพิจารณาโดยองค์กรหรือผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปซึ่งเป็นผู้สั่งลงโทษอีกชั้นหนึ่ง การอุทธรณ์มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยมีหนทางขอให้ทบทวนการพิจารณาโดยองค์กรหรือผู้ที่สั่งลงโทษ มีลักษณะเป็นการโต้แย้งคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเมื่อตนเห็นว่าตนไม่ได้รับความยุติธรรม

1) ความหมายของการอุทธรณ์

การอุทธรณ์ หมายถึง กระบวนการที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัย คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ปลดออก หรือ ไล่ออก ได้ร้องขอให้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ยกเรื่องที่ยื่นถูกลงโทษขึ้นทบทวนใหม่ให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ฝ่ายตน เช่น ยกโทษ หรือลดโทษลง การอุทธรณ์มีวัตถุประสงค์มุ่งหมายที่สำคัญ คือ ให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ประชาชน เป็นการส่งเสริมให้มีการตรวจสอบและแก้ไขข้อบกพร่องหรือข้อผิดพลาดของฝ่ายปกครองเพื่อการบริหารงานของรัฐมีประสิทธิภาพ การอุทธรณ์เป็นการลดจำนวนคดีที่จะขึ้นสู่ศาล เป็นการแบ่งเบาภาระ ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

3.2 หลักการเกี่ยวกับการอุทธรณ์

นายประวิณ ฒ นคร ได้ให้หลักการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ไว้สองประการ ได้แก่ ประการที่หนึ่ง คือ หลักนิติธรรม และประการที่สอง คือ หลักความยุติธรรม ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

3.2.1 หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ดังกล่าวได้ที่ได้มีการยอมรับนำมา เป็นหลักการที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น เป็นแนวคิดของนักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษที่ชื่อ A.V. Dicey ที่นำแนวคิดนี้ไปใช้ในระบอบกฎหมายอังกฤษ โดยอธิบายความหมายสอดคล้องกับแนวคิด ประชาธิปไตยและปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ความหมายของหลักนิติธรรมในทัศนะของดิซีย์ประกอบด้วยหลัก 3 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง บุคคลไม่ต้องถูกลงโทษหรือกระทำร้ายต่อร่างกายหรือทรัพย์สินของตน เว้นแต่ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดกฎหมายซึ่งได้บัญญัติขึ้นโดยกระบวนการอันชอบธรรม และพิพากษาเบื้องต้นศาลยุติธรรมของแผ่นดิน

ประการที่สอง หลักความเสมอภาคเบื้องต้นของกฎหมาย คือ ไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมายของแผ่นดิน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีชาติกำเนิดหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมระดับใด ย่อมถูกบังคับโดยกฎหมายและโทษอย่างเดียวกัน

ประการที่สาม รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดนั้นมาจากกฎหมายปกติธรรมดาที่ ศาลยุติธรรมใช้ตัดสินคดีในชีวิตประจำวันทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา

แม้ในปัจจุบันการให้คำอธิบายเกี่ยวกับเนื้อหาของหลักนิติธรรมยังมีความแตกต่าง ในรายละเอียดและการปรับใช้อยู่บ้าง แต่องค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมนั้น ก็ไม่ได้มีคำอธิบายที่ต่างกันอย่างมากนัก องค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติธรรม คือ ความคาดหมายได้ของการกระทำของรัฐ ความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎหมายทั่วไปของกฎหมาย ความเป็นอิสระของศาล การเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ตลอดจนความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการทางกฎหมายชาวไทยหลายท่าน ให้ความหมายของหลัก นิติธรรมที่มีที่มาจากต่างประเทศ เพื่อสร้างความเข้าใจและความชัดเจนในประเด็นนี้ให้ เป็นรูปธรรม อาทิ ศาสตราจารย์พิเศษ ชานินทร์ กรีวิเชียร ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ว่า “หลักนิติธรรม คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหาราช หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้น โดยเด็ดขาดและ

โดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องเป็นธรรม” ศาสตราจารย์ ดร.กาชัย จงจักรพันธ์ กรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมนิติธรรมแห่งชาติ ให้ความหมายและความสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ดังนี้ หลักนิติธรรม หมายถึงหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมายอันหมายควรรวมถึงการบัญญัติกฎหมาย การใช้การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม หรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายจะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ผลก็คือจะใช้บังคับไม่ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหลักนิติธรรมคือ หลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวงอยู่เหนือแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เมื่อเรานำหลักนิติธรรมมาปรับใช้เป็นหลักการของการอุทธรณ์ จึงหมายถึง การปฏิบัติของผู้บังคับบัญชา การออกคำสั่งต้องเป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้ระบบกฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของบุคคลที่มีอำนาจเหนือกว่าในการบังคับบัญชา และในขณะเดียวกันการอุทธรณ์สิทธิของผู้อุทธรณ์ อำนาจหน้าที่ของผู้รับและพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ วิธีการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และการดำเนินการ ให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมาย กฎ และระเบียบด้วย

3.2.2 หลักความยุติธรรม

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของคำว่า “ยุติธรรม” ไว้ว่า “ความเที่ยงธรรม” “ความชอบธรรม” และ “ความชอบด้วยเหตุผล”

ทั้งนี้ อาจารย์ประวิณ ณ นคร ได้อธิบายเกี่ยวกับหลักนี้ว่า การพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ต้องดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม (Justice Process) ซึ่งสอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่ว่าบุคคลไม่อาจถูกพรากไปซึ่งสิทธิเสรีภาพและประโยชน์อันพึงคาดหมายได้โดยชอบธรรม โดยปราศจากโอกาสที่จะต่อสู้ปกป้องสิทธิเสรีภาพ และประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของตน ซึ่งในประเทศอังกฤษก็ยึดถือในหลักการนี้ เรียกว่า หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) เป็นหลักการที่ถือว่าบุคคลย่อมมีสิทธิ เสรีภาพ และประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ที่ผู้ใดจะมาพรากไปมิได้ เว้นแต่จะมีบทกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง และบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยจากองค์กรของรัฐที่ไม่มีผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียเกี่ยวข้องในคดีนั้น องค์กรของรัฐดังกล่าวก็ต้องให้โอกาสแก่บุคคลนั้นที่จะทำการปกป้องสิทธิเสรีภาพ และประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของตนได้อย่างเต็มที่ด้วย หลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้ เคยใช้ในการพิจารณาคดีของศาล และได้ถูกนำมาใช้ในกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรฝ่าย ปกครองของรัฐซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับองค์กรตุลาการเพราะการวินิจฉัยชี้ขาดของ

องค์กรฝ่าย ปกครองของรัฐมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพ หรือประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของเอกชน

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) มีต้นกำเนิดจากกฎบัตรแมกนาคาร์ต้า (Magna Carta) ของประเทศอังกฤษซึ่งส่งผลให้ศาลต้องยึดถือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ อย่างเคร่งครัดในการที่จะวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ขัดต่อหลักความยุติธรรม ตามธรรมชาติดังกล่าวก็จะตกเป็นโมฆะ ซึ่งต่อมาหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้ ก็ขยายขอบเขตการบังคับใช้พิจารณาที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามในการวินิจฉัย ที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์ของประชาชน และกับคำวินิจฉัยที่ได้นุ้คคลอกออกจากตำแหน่งราชการด้วย โดยถือว่าการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั้งในเรื่องดุลพินิจ และวิธีพิจารณาจะต้องกระทำในขอบอำนาจที่ยึดถือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ และการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการฝ่าฝืนหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้เป็นการกระทำที่เกินขอบอำนาจซึ่งมีผลทำให้การกระทำนั้นเสียไปหรือตกเป็นโมฆะเช่นกัน

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติประกอบด้วยหลักสำคัญ 2 ประการ คือ หลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเอง (Nemo Debet Esse Judex in Propria Causa) หรือหลักปราศจากอคติ (Freedom from bias) และหลักการรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่าย (Audi Alteram Partem) ซึ่งหลัก 2 ประการนี้จะถูกบังคับใช้พร้อมๆ กัน แต่อย่างไรก็ตาม หลักสองประการนี้ก็สามารถแยกจากกันได้ คือ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องปฏิบัติตามหลักความไม่มีอคติในการพิจารณาและวินิจฉัยนั้น ก็ยังมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการรับฟังข้อเท็จจริงอยู่ และในทางกลับกันการไม่สามารถบังคับใช้หลักการรับฟังก็ไม่มีผลกระทบต่อการบังคับใช้หลักความไม่มีอคติ

(1) หลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเอง (Nemo Debet Esse Judex in Propria Causa) หรือหลักปราศจากอคติ (Freedom from bias) หลักนี้มีฐานที่มาจากแนวคิดที่ต้องการจะให้ผู้ทำหน้าที่ชี้ขาดมีความเป็นกลางปราศจากความลำเอียง เพื่อที่จะ ได้พิจารณาวินิจฉัยได้อย่างไม่ลำเอียงอันจะทำให้บุคคลผู้ถูกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยดังกล่าวมีความเชื่อมั่นในความเป็นกลางของผู้วินิจฉัยและกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว จากแนวความคิดนี้ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งมีส่วนได้เสียในกรณีพิพาทที่จนจะวินิจฉัยชี้ขาดนั้น ไม่อาจจะวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีดังกล่าวได้ เพราะจะทำให้เกิดความไม่ยุติธรรม เนื่องจากถือว่าการวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีพิพาทของตนเอง ตามระบบคอมมอนลอว์ได้แบ่งอคติที่ทำให้ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด ขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีการมี

ส่วนได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัย (financial interest) และกรณีสถานการณ์ที่ทำให้อาจจะเกิดอคติความลำเอียงในเรื่องที่ทำคำวินิจฉัย (likelihood of bias)

กรณีการมีส่วนได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัยนั้น ทำให้ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัย ซึ่งขาดไม่อาจที่จะพิจารณาและวินิจฉัยได้อย่างเป็นกลาง ดังนั้น ผู้วินิจฉัยที่มีส่วนได้เสียทางการเงินจึงขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัย สำหรับส่วนได้เสียทางการเงินที่จะทำให้ขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยนั้น จะต้องเป็นส่วนได้เสียทางการเงินโดยตรง แม้จะเพียงเล็กน้อยก็ทำให้ขาดคุณสมบัติ และตามหลักคอมมอนลอว์ก็มีข้อสมมติฐานเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียทางการเงินว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสียทางการเงินนั้นมีอคติ ส่วนกรณีสถานการณ์ที่ทำให้อาจจะเกิดอคติความลำเอียงในเรื่องที่ทำคำวินิจฉัย ตามหลักคอมมอนลอว์อาจมีได้หลายประการ เช่น การมีความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยกับบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ในการวินิจฉัย โดยอาจเป็นญาติพี่น้องหรือเคยเป็นมิตรหรือศัตรูกันมาก่อน รวมทั้งการเป็นหุ้นส่วนในการประกอบธุรกิจหรือนายจ้างลูกจ้าง นอกจากนี้ความสัมพันธ์ดังกล่าวยังขยายไปถึง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยกับประเด็นที่จะวินิจฉัย และการมีความคิดเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นที่จะวินิจฉัยว่าจะวินิจฉัยอย่างไรด้วย เช่น การที่เคยเป็นผู้วินิจฉัยในประเด็นนั้นมาแล้ว หรือเป็นผู้กล่าวหาหรือผู้ร้องเรียนในประเด็นที่จะวินิจฉัยเสียเอง อันเป็นการกระทำหน้าที่ที่ขัดแย้งกัน และถือว่าไม่อาจจะทำการวินิจฉัยได้อย่างเป็นกลาง

(2) หลักการรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่าย (Audi Alteram Partem) หลักการนี้มองว่าการวินิจฉัยเรื่องใดๆ จำเป็นต้องรับฟังข้อเท็จจริงจาก ทุกฝ่ายเพื่อประกอบการวินิจฉัย เป็นการให้สิทธิแก่บุคคลในอันที่จะปกป้องนิติฐานะของตนจากการใช้อำนาจออกคำวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครอง ผลบังคับหลักกฎหมายนี้มีอยู่ก่อนที่จะตัดสินใจใช้อำนาจออกคำวินิจฉัยสั่งการที่มีผลเฉพาะเรื่องเฉพาะราย ซึ่งอาจมีผลกระทบกระเทือนสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคลใด หากการออกคำวินิจฉัยสั่งการเช่นนี้มีมูลเหตุจูงใจมาจากการกระทำหรือพฤติกรรมของบุคคลนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งความประสงค์ที่จะออกคำวินิจฉัยสั่งการ ตลอดจนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ตนจะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำวินิจฉัยสั่งการให้บุคคลนั้นทราบ และให้เขามีโอกาสให้การแก้ข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานสนับสนุนคำให้การของตน อนึ่งเพื่อให้บุคคลอยู่ในวิสัยที่จะปกป้องนิติฐานะของตนได้อย่างแท้จริง ฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ตนจะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำวินิจฉัยสั่งการให้บุคคลที่จะได้รับความเสียหายจากคำวินิจฉัยสั่งการนั้นทราบล่วงหน้าเป็นเวลานานพอที่จะให้เขาสามารถทำความเข้าใจข้อกล่าวหาเตรียมคำให้การแก้ข้อกล่าวหาและพยานหลักฐานสนับสนุนคำให้การได้อย่างเต็มที่

ดังนั้น การพิจารณาเรื่องอุทธรณ์จึงต้องคำนึงถึงการพิจารณาด้วยความยุติธรรม ตามธรรมชาติ โดยต้องให้ผู้อุทธรณ์มีโอกาสได้รู้เห็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากการสอบสวน ให้ ผู้อุทธรณ์มีโอกาสได้ชี้แจงแถลงการณ์ต้องให้ผู้อุทธรณ์ขอなたนายความหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมชี้แจงได้ ในขณะที่เดียวกันต้องให้ผู้ส่งลงโทษมีโอกาสแถลงแก้ และต้องพิจารณาให้ได้ความจริง ซึ่งถ้าหากการสอบสวนก่อนลงโทษยังไม่ได้ความจริงเพียงพอ ก็สอบสวนเพิ่มเติมได้ ทั้งนี้การพิจารณาวินิจฉัยและสั่งการต้องให้แล้วเสร็จโดยไม่ชักช้า เพราะการให้ความยุติธรรมช้าเท่ากับเป็นการไม่ให้ความยุติธรรม

4. แนวคิดเกี่ยวกับการร้องทุกข์

การร้องทุกข์เป็นวิธีการหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชาเกิดความเข้าใจและความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อกรณีมีปัญหาขึ้นระหว่างกันควรจะได้ปรึกษาหารือทำความเข้าใจ ฉะนั้น เมื่อผู้ใต้บังคับมีเหตุเกี่ยวกับการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนไม่ถูกต้อง หรือปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือปฏิบัติต่อตนให้เกิดความคับข้องใจและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชั้นต้น เพื่อผู้บังคับบัญชามีโอกาสทบทวนการปฏิบัตินั้นและแก้ไขในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง หรือชี้แจงเหตุผลความถูกต้องที่ได้ปฏิบัติไปให้ผู้ร้องทุกข์ทราบและเข้าใจ หรือให้ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปได้พิจารณาให้ความเป็นธรรม ซึ่งก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาเสมือนหนึ่งเป็นการทำความเข้าใจระหว่างกัน นอกจากนี้ยังเป็นการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองของผู้บังคับบัญชาให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรม

4.1 ความหมายและวัตถุประสงค์ในการร้องทุกข์

การร้องทุกข์ (Grievance) หมายถึง กระบวนการพนักงานสัมพันธ์ (Employee Relations Process) ในระบบการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration) ซึ่งมีจุดประสงค์ ให้ข้าราชการมีทางร้องขอให้แก้ไขหรือแก้ความคับข้องใจในการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตน โดยมีวัตถุประสงค์ คือ³⁴

³⁴ ประวิณ ฒ นคร, “แนวคิด หลักการ และกระบวนการเกี่ยวกับอุทธรณ์และร้องทุกข์”, ค้นคืน 18 เมษายน 2561 จาก http://www.charuaypontorranin.com/images/column_1222414133/1/%20Appeal%20and%20Grievance%20by%20praween.pdf

(1) เพื่อสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา โดยเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาสามารถขอให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนแก้ไขหรือชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติของตนที่เป็นเหตุให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชารู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือเกิดความคับข้องใจ อันจะทำให้ลดปัญหาความขัดแย้งในองค์กรได้

(2) เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้รับทราบความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือมีความคับข้องใจของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอันเกิดจากการปฏิบัติของตนและมีโอกาสชี้แจงทำความเข้าใจ หรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขเกี่ยวกับการปฏิบัติของตนได้เหมาะสม

(3) เพื่อให้ข้าราชการมีทางระบายอารมณ์ และไม่ไปแสดงออกในทางที่ไม่ถูกไม่ควร

(4) เพื่อให้มีกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาให้เป็นไปโดยถูกต้อง เป็นธรรม และเหมาะสม

(5) เพื่อเสริมให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการ อันจะนำไปสู่ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการในระยะยาว

4.2 หลักการเกี่ยวกับการร้องทุกข์

นายประวิณ ฒ นคร ได้ให้หลักการเกี่ยวกับการร้องทุกข์ไว้ 6 ประการ คือ ประการที่หนึ่งหลักนิติธรรม ประการที่สองหลักคุณธรรม ประการที่สามหลักประโยชน์ ประการที่สี่หลักความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ ประการที่ห้าหลักสวัสดิการ และประการสุดท้ายคือ หลักความเสมอภาค³⁵ อย่างไรก็ตาม หลักความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ และหลักความเสมอภาคนั้นเป็นหลักที่อยู่ภายใต้หลักการใหญ่คือ หลักคุณธรรม ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

4.2.1 หลักนิติธรรม

ตามหลักการของหลักนิติธรรมเช่นเดียวกับการอุทธรณ์ที่ได้กล่าวมาแล้ว การร้องทุกข์ สิทธิของผู้ร้องทุกข์ อำนาจหน้าที่ของผู้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ วิธีพิจารณาวินิจฉัย เรื่องร้องทุกข์และการดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมาย กฎ และระเบียบด้วย

³⁵ ประวิณ ฒ นคร, “แนวคิด หลักการ และกระบวนการเกี่ยวกับอุทธรณ์และร้องทุกข์”, ค้นคืน 18 เมษายน 2561 จากhttp://www.charuaypontorranin.com/images/column_1222414133/1/%20Appeal%20and%20Grievance%20by%20praween.pdf

4.2.2 หลักคุณธรรม

ระบบคุณธรรม (Merit system) เป็นระบบหนึ่งที่ใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลซึ่งการบริหารงานบุคคลก็เป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคลากรของหน่วยงาน โดยการสร้างสิ่งจูงใจและตอบสนองความต้องการของหน่วยงาน เพื่อให้หน่วยงานได้ประโยชน์สูงสุด ประหยัด และข้าราชการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐในการเอื้ออำนวยบริการเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยระบบนี้มีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ

1) หลักความสามารถ (Competence) หรือหลักสมรรถนะ

หลักความสามารถ หรือหลักสมรรถนะ หมายถึง การยึดหลักความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญ พยายามหาทางคัดเลือกให้ได้ผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง ให้ผู้มีความรู้ความสามารถมาสมัครให้มากที่สุด หาวิธีการที่เหมาะสมมาทำการคัดเลือก การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่งต้องคำนึงถึงหลักความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญ โดยทั่วไปองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานต่างๆ ก็จะกำหนดมาตรฐานความรู้ความสามารถ ทักษะ และ สมรรถนะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่งข้าราชการ เพื่อให้ส่วนราชการได้มีแนวทางกำหนดความรู้ ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะได้โดยไม่ใช้เพียงดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น โดยคำว่า สมรรถนะ หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ความสามารถ ทักษะ และ คุณลักษณะอื่นๆ ที่ทำให้บุคคลสร้างผลงานได้โดดเด่นในองค์กร เช่น สำนึกงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนได้กำหนดสมรรถนะ หลักที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานในตำแหน่งต่างๆ ไว้ 5 ประการ คือ 1. การมุ่งผลสัมฤทธิ์ (achievement motivation) 2. บริการที่ดี (service mind) 3. การสั่งสมความเชี่ยวชาญในงาน อาชีพ (expertise) 4. การยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรมและจริยธรรม (integrity) และ 5. การทำงานเป็นทีม (teamwork)

ทั้งนี้ มีการจัดระดับสมรรถนะของผู้ปฏิบัติราชการ เช่น การจัดระดับสมรรถนะเรื่องการมุ่งผลสัมฤทธิ์ กำหนดไว้ตั้งแต่ระดับ 0 ถึง ระดับ 5

โดยระดับ 0 คือ ไม่แสดงสมรรถนะด้านนี้หรือแสดงอย่างไม่ชัดเจน

ระดับ 1 คือ แสดงความพยายามในการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้ดี มีตัวอย่างพฤติกรรมบ่งชี้ เช่น พยายามทำงานในหน้าที่ให้ถูกต้อง พยายามปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา เป็นต้น

ระดับ 2 คือ แสดงสมรรถนะ ระดับที่ 1 และสามารถทำงานได้ผลงานตามเป้าหมาย ที่วางไว้ ตัวอย่างพฤติกรรมบ่งชี้ เช่น ติดตามและประเมินผลงานของตน โดย

เทียบเคียงกับ เกณฑ์มาตรฐาน มีความละเอียดรอบคอบ เอาใจใส่ตรวจตราความถูกต้องเพื่อให้ได้งานที่มีคุณภาพ

ระดับที่ 3 คือ แสดงสมรรถนะ ระดับที่ 2 และสามารถปรับปรุงวิธีการทำงานเพื่อให้ได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตัวอย่างพฤติกรรมบ่งชี้ คือ ปรับปรุงวิธีการทำงานได้ดีขึ้น หรือทำให้ผู้รับบริหารพึงพอใจมากขึ้น

ระดับที่ 4 คือ แสดงสมรรถนะ ระดับที่ 3 และสามารถกำหนดเป้าหมายรวมทั้งพัฒนาวิธีการทำงาน เพื่อให้ได้ผลงานที่โดดเด่น หรือแตกต่างอย่างไม่เคยมีใครทำได้มาก่อน ตัวอย่างพฤติกรรมบ่งชี้ คือ พัฒนาระบบหรือวิธีการทำงาน ทำให้ได้ผลงานที่โดดเด่นอย่างที่ไม่เคยมีใครทำมาก่อน

ระดับที่ 5 คือ แสดงสมรรถนะ ระดับที่ 4 และกล้าตัดสินใจ แม้ว่าการตัดสินใจนั้นจะมีความเสี่ยง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของหน่วยงาน หรือส่วนราชการ ตัวอย่างพฤติกรรมบ่งชี้ คือ การบริหารจัดการ และทุ่มเทเวลาตลอดจนทรัพยากร เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดต่อภารกิจของหน่วยงานตามที่วางแผนไว้³⁶

ทั้งนี้ การบริหารทรัพยากรบุคคล โดยหลักสมรรถนะ เป็นแนวคิดที่ต้องการเพิ่มผลการปฏิบัติงานภายในองค์กร โดยระบุความแตกต่างที่สำคัญระหว่างผู้ปฏิบัติงานดีเด่น กับผู้ปฏิบัติงานโดยเฉลี่ยและบูรณาการภารกิจต่างๆ ในการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น การจ้างงาน การฝึกอบรม มาทำให้ช่องว่างระหว่างความแตกต่างนั้นแคบลง โดยมุ่งผลการปฏิบัติงานที่เป็นเลิศโดยอาศัยสมรรถนะของผู้ปฏิบัติงานมีเป้าหมายทำให้คนส่วนใหญ่มีผลงานดีเยี่ยม เพื่อความมีประสิทธิภาพสูงขององค์กร³⁷

2) หลักความเสมอภาค (Equality)

หลักความเสมอภาคถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่นๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจโดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะหากการให้เหตุผล

³⁶ ทศนิยม ธรรมสิทธิ, ใน เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ การบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการไทย ,หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พฤศจิกายน 2554

³⁷ ทศนิยม ธรรมสิทธิ, “เรื่องเดียวกัน”

ไม่อาจรับฟังได้ แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้³⁸

หลักความเสมอภาค จึงหมายถึงการเปิดโอกาสให้ผู้มีคุณสมบัติทุกคน (Open to all) ให้โอกาสแก่ผู้มีสิทธิ์อย่างเท่าเทียมกัน ให้โอกาสโดยเสมอภาคแก่ผู้ที่มีคุณสมบัติอย่างเดียวกันได้รับการพิจารณาในการรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง (Equality of opportunity) หน้าที่ความรับผิดชอบอย่างเดียวกันจะต้องได้รับค่าตอบแทนเท่ากัน (Equal pay for equal work) ได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากันด้วยระเบียบของมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลอย่างเดียวกัน การบริหารงานบุคคลในแต่ละกระบวนการสำหรับข้าราชการต้องเป็นไปโดยเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม คำว่า “เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม” นั้นเป็นการกระทำที่มีลักษณะ 2 ประการ ประกอบกัน คือ เลือกปฏิบัติ (Discrimination) ประการหนึ่ง และปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม (Unfair Treatment) อีกประการหนึ่ง

คำว่า “เลือกปฏิบัติ” หมายถึง การปฏิบัติแตกต่างกันต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายเหมือนกัน ซึ่งต้องสามารถแยกแยะให้เห็นความแตกต่างได้อย่างเด่นชัด การพิจารณาว่าการกระทำอย่างใดเป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่ ต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาค (Principle of Equality before the Law) คือบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายเหมือนกันย่อมมีสิทธิ์ที่จะได้รับการปฏิบัติที่ไม่แตกต่างกัน การปฏิบัติแตกต่างกันต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายเหมือนกัน ถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ การปฏิบัติแตกต่างกันที่จะถือว่าเลือกปฏิบัติ นั้น จะต้องแตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน การปฏิบัติแตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายเหมือนกันย่อมขัดแต่หลักความเสมอภาค และถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติแต่ทั้งนี้จะต้องสามารถแยกแยะให้เห็นความแตกต่างได้อย่างเด่นชัด

คำว่า “ปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม” หมายถึง การปฏิบัติโดยมีอคติหรือลำเอียง จนทำให้ผู้ที่มีสถานะทางกฎหมายเหมือนกันได้เปรียบเสียเปรียบกัน การที่จะพิจารณาว่าการปฏิบัติอย่างใดเป็นธรรมหรือไม่ ในเบื้องต้นจะต้องดูวัตถุประสงค์ที่ชอบ หรือสังคมยอมรับ หรือขัดต่อระเบียบแบบแผนหรือไม่ก่อน หากเป็นการกระทำโดยมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบ หรือสังคมไม่ยอมรับหรือขัดต่อระเบียบแบบแผนก็มีแนวโน้มที่จะเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

3) หลักความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ

³⁸ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “หลักความเสมอภาค”, ค้นคืน 25 เมษายน 2561 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=657>

ข้าราชการมีหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ (Security) ตามระบบคุณธรรม (Merit System) ซึ่งจะไม่ถูกสั่งให้ออกจากราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร การสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการ โดยไม่มีเหตุที่จะต้องออกตามกฎหมายหรือให้ออกโดยไม่มีเหตุอันสมควร เป็นการกระทำที่ไม่ชอบ ดังนั้น จะมีการกำหนดกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ระบุไว้ว่ามีเหตุใดบ้างที่จะให้ข้าราชการออกจากราชการ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 วางหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพไว้ในมาตรา 107 ว่า

ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
- (3) ลาออกจากราชการและได้รับอนุญาตให้ลาออก หรือการลาออกมี

ผลตามมาตรา 109

- (4) ถูกสั่งให้ออกตามมาตรา 59 มาตรา 67 มาตรา 101 มาตรา 110 หรือ

มาตรา 111 หรือ

- (5) ถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political neutrality)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติคุ้มครองและเปิดโอกาสให้ประชาชนชาวไทยได้มีส่วนร่วมทางการเมืองได้หลายช่องทาง อาทิ เสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็น สิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามประชาชนที่เป็นข้าราชการก็มีสิทธิเสรีภาพด้วย เช่นเดียวกัน หากแต่ต้องมีความเป็นกลางในการดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ ราชการ และการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานด้วย อาทิ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องวางตัวเป็น กลางทางการเมือง โดยเฉพาะในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและในการปฏิบัติกรอื่นๆ ที่จะต้อง เกี่ยวข้องกับประชาชน แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิข้าราชการประจำในการเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง นอกจากนี้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยมารยาททาง การเมืองของข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ 16 มีนาคม 2499 ที่กำหนดไว้ว่าข้าราชการพลเรือนจะนิยม หรือเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองใดที่ตั้ง โดยชอบด้วยกฎหมาย และจะไปในการประชุมของพรรค การเมืองนั้นเป็นส่วนตัวก็ได้ แต่ในทางที่เกี่ยวกับประชาชนและ ในหน้าที่ราชการ จะต้องกระทำตัว เป็นกลาง ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลโดยไม่คำนึงถึงพรรคการเมืองหรือไม่เพียงใด

ในประเทศฝรั่งเศสมีหลักกฎหมายคือ รัฐบัญญัติลงวันที่ 13 กรกฎาคม 1983 มาตรา 6 บัญญัติว่า “เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง” และเพื่อคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าว มาตรา 18 ของกฎหมายฉบับเดียวกันได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้บังคับบัญชาเก็บรวบรวมจัดทำข้อมูลใดๆ ไว้ในแฟ้มประวัติของเจ้าหน้าที่รัฐได้การบังคับบัญชาที่สามารถบ่งชี้ถึงแนวความคิดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นในทางการเมือง ทางปรัชญา ความเชื่อ หรือทาง ศาสนา รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับ ค.ศ.1946 ให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐจากการถูกกลั่นแกล้ง ถูกโยกย้าย หรือถูกกระทำให้เสียหายในหน้าที่การงานเพราะเหตุจากเชื้อชาติ การแสดงความคิดเห็น และการถือศาสนาของตน ทั้งผู้บังคับบัญชาไม่อาจสั่งการให้ผู้บังคับบัญชาแจ้งรายละเอียดเหล่านี้ หากผู้นั้น ไม่ยินยอม เพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาในกรณีก้าวล่วงเข้าไปในแดนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของผู้บังคับบัญชา โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน 2 กรณี นั่นคือ กรณีการสอบคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งงานของรัฐ และกรณีการพักงาน การลงโทษทางวินัยข้าราชการ โดยการสอบคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งงานของรัฐอยู่ภายใต้หลักความเสมอภาค เท่าเทียมของบุคคลเช่นเดียวกัน บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับคัดเลือกให้ทำงานในหน่วยงานของรัฐอย่างเสมอภาคกัน หากรัฐจะเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้น ย่อมเป็นไปโดยเหตุผลเรื่องความรู้ความสามารถและคุณความดีของบุคคลเท่านั้น รัฐไม่อาจตัดสินใจให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้รับคัดเลือกให้ได้ตำแหน่งงานสาธารณะหรือไม่เพียงเพราะเหตุผลจากความคิดเห็นทางการเมือง ในกรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสจะนำหลักการไม่เลือกปฏิบัติโดยเหตุจากความคิดเห็นที่กล่าวมาแล้วมาใช้บังคับอย่างเคร่งครัด ผู้เขียนเห็นว่าสามารถปรับใช้หลักความเสมอภาคนี้กับกรณีการไม่พิจารณาความดีความชอบหรือไม่เลื่อนตำแหน่งให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดคนหนึ่งด้วยเหตุผลทางความคิดเห็นทางการเมืองได้ เช่นเดียวกัน

ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาไม่อาจสั่งพักงานหรือสั่งลงโทษทางวินัยด้วยเหตุที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีอุดมการณ์ทางการเมืองหรือความคิดเห็นทางการเมืองอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสได้เคยสั่งเพิกถอนคำสั่ง ลงโทษให้ออกจากงานผู้ตรวจการสถานศึกษาด้วยสาเหตุที่บุคคลดังกล่าวเข้าร่วมกิจกรรมของพรรคคอมมิวนิสต์³⁹

³⁹ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “นิติราษฎร์ ฉบับ 12 : ความเป็นกลางทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ”, ค้นคืน

หลักการความเป็นกลางทางการเมืองนี้จึงหมายความว่าถึงทั้งผู้บริหารหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ในการดูแลและผดุงระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลให้ปลอดจากอิทธิพลทางการเมือง และข้าราชการประจำจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มความสามารถต้องไม่กระทำตนให้ตกอยู่ภายใต้อำนาจหรืออิทธิพลของพรรคการเมืองด้วยเช่นกัน

การบรรจุ แต่งตั้ง และให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถ สมรรถนะและความประพฤติของบุคคลตามระบบคุณธรรม (Merit System) การดำเนินการใดๆ ในเรื่องดังกล่าวที่ไม่เป็นไปตามหลักคุณธรรมเป็นการปฏิบัติที่ไม่ชอบ

4.2.3 หลักประโยชน์

หลักประโยชน์ (Utility) เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งในสี่เป้าหมายของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ทุกองค์กรเพื่อให้การบริหารหรือจัดการให้บุคลากรมีคุณภาพและมีประสิทธิภาพมากที่สุดแก่องค์กร

การใช้ทรัพยากรมนุษย์ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อองค์กร (Human Resource Utilization) คือ การใช้คนให้ได้ประโยชน์เต็มที่ และใช้ให้ตรงกับงาน ให้ทำงานที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถ (put the right man in the right job) และไม่ให้คนว่างเปล่าโดยไม่มีหน้าที่การงานที่จะทำเป็นหลักการในการใช้ประโยชน์ในคนที่จ้างมา การไม่มอบหมายงานให้ข้าราชการปฏิบัติเป็นการไม่ใช้ประโยชน์ในคนที่จ้างมา เป็นการเสียประโยชน์ของทางราชการ นอกจากนั้นยังทำให้คนที่จ้างมาเสียประโยชน์ด้วย เพราะจะทำให้ผู้นั้น ไม่มีผลงานพอที่จะนำมาพิจารณาเลื่อนเงินเดือน หรือเลื่อนตำแหน่งทั้งจะเป็นเหตุให้ถูกพิจารณาว่าไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ ซึ่งจะถูกลงโทษให้ออกจากราชการในที่สุด ดังนั้น การไม่มอบหมายงานให้ข้าราชการปฏิบัติเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ⁴⁰

4.2.4 หลักสวัสดิการ

หลักสวัสดิการ (Welfare) นี้หมายถึงการจูงใจและเก็บรักษาพนักงานที่มีคุณภาพดีไว้กับองค์กรให้นานที่สุด กระบวนการที่สำคัญคือ การบริหารค่าตอบแทน การจัดการด้านความปลอดภัยและสุขภาพและอนามัยของทรัพยากรมนุษย์ และการแรงงานสัมพันธ์ในการบริหารงานบุคคล

⁴⁰ ประวิณ วัฒนกร, “แนวคิด หลักการ และกระบวนการเกี่ยวกับอุทธรณ์และร้องทุกข์”, ค้นคืน 18 เมษายน 2561 จาก http://www.charuaypontorranin.com/images/column_1222414133/1/%20Appeal%20and%20Grievance%20by%20praween.pdf

1) ความหมายของสวัสดิการ (Welfare)

ฮาร์โลว์ เอส เพอร์สัน (Harlow S. Person) กล่าวว่าไว้ว่า สวัสดิการหมายความว่า การดำเนินการด้วยความสมัครใจของนายจ้างในอันที่จะจัดสภาพการทำงานในโรงงาน หรือบริษัท และความสุขใจของคนงานขึ้นในระบบอุตสาหกรรม โดยไม่คำนึงว่าสิ่งนั้นเป็นสิ่งที่กฎหมายกำหนด หรือสิ่งที่ถือปฏิบัติในภาคอุตสาหกรรมหรือสภาพของตลาดแรงงาน⁴¹

ดาร์ล เอส บีช (Dale S. Beach) กล่าวถึงสวัสดิการว่าเป็นประโยชน์ต่างๆ ที่องค์กรจัดให้แก่บุคคลในหน่วยงาน ซึ่งอาจจะเป็นตัวเงินที่นอกเหนือจากค่าจ้างและเงินเดือนตามปกติเพื่อให้เกิดเป็นการช่วยเหลือในเรื่องการป่วยไข้ ประสบอุบัติเหตุ หรือการออกจากหน่วยงาน โดยการลาออกหรือไล่ออกโดยกะทันหัน หรือการพ้นจากองค์การโดยการเกษียณอายุ หรืออาจจะเป็นการให้ความสะดวกสบายบางอย่าง เช่น การลาหยุดพักผ่อนแต่รับเงินเดือนตามปกติ การจัดสถานที่ทำงานให้สะดวกสบายน่าทำงาน⁴²

จากความหมายข้างต้น การจัดสวัสดิการจึงเป็นเรื่องสำคัญในการบริหารงานบุคคล เพราะเป็นเรื่องสำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ ส่งผลให้เกิดความสุขและจงใจให้ทำงานเพื่อองค์กร เพื่อความมั่นคงในการดำรงชีวิต บำรุงขวัญกำลังใจข้าราชการและลูกจ้าง สวัสดิการจึงมีความหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ปฏิบัติงานทั้งสภาวะการทำงาน สภาวะความเป็นอยู่ และสภาวะทางใจของผู้ปฏิบัติ ดังนั้น หน่วยงานรัฐในฐานะนายจ้างจะต้องช่วยให้ข้าราชการซึ่งเป็นลูกจ้างได้รับความสะดวกสบาย ปลอดภัย และครองชีพอยู่ได้ตามสมควรแก่อัธยาศัย กับทั้งรักษาประโยชน์ของข้าราชการมิให้เสียสิทธิและประโยชน์ที่พึงมีพึงได้ การประวิงเวลาหรือหน่วงเหนี่ยวการดำเนินการในเรื่องใดๆ จนเป็นเหตุให้ข้าราชการเสียสิทธิหรือประโยชน์อันพึงมีพึงได้ ในเวลาอันสมควรเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ อันอาจก่อให้เกิดการร้องทุกข์ได้

2) คำวินิจฉัยร้องทุกข์

เมื่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์อย่างไรแล้วผู้บังคับบัญชาที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นในโอกาสแรกที่ทำได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยนั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อไปได้

⁴¹ กองวิชาการ สำนักงาน ก.พ. เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การจัดสวัสดิการข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2524 ไม่ปรากฏปีพิมพ์ หน้า 3 อ้างใน ยุวดี ศรีธรรมรัฐ การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ 2541 หน้า 137

⁴² Dale S. Beach, Personnel : The Management of People at Work. (New York : The Mc Millan, 1965, pp. 735-736) อ้างใน ยุวดี ศรีธรรมรัฐ การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ 2541 หน้า 137

5. กฎหมายการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับการร้องทุกข์

5.1 การบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁴³ จากการที่รัฐได้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้บทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรจึงมีความสำคัญอย่างมากการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้หรือไม่ ย่อมอยู่ที่คุณภาพและปริมาณของบุคลากรที่มาปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น การบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีผลต่อความสำเร็จหรือว่าล้มเหลวในการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีฐานะเป็นองค์กรภาครัฐ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นก็มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งระบบการบริหารงานบุคคลในภาครัฐได้อยู่ภายใต้กรอบแนวคิดการบริหารจัดการที่ดี และระบบคุณธรรม ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

การบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ให้คำแปลว่า ธรรมเนียมปฏิบัติและสถาบันแห่งประเทศไทยได้กำหนดให้ใช้ Good Governance ในภาษาไทยที่แปลว่าการปกครองที่ดี

โดยสรุปตามในความหมาย Good Governance ในวิชาการทางรัฐศาสตร์ จึงหมายถึงการบริหารงานโดยประชารัฐ ที่มีการส่งเสริมให้มีการเชื่อมโยงเป็นพหุภาคี และประสานการสนับสนุนซึ่งกันและกัน ระหว่างองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการจัดสรรและบริหารทรัพยากร เพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชน และความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนภาคเอกชนที่มีต่อประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล โปร่งใส เสมอภาคและเป็นธรรม

ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมอยู่บนพื้นฐานแนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชนและภาคประชาชน

⁴³ บุญศรี พรหมมาพันธุ์, การพัฒนาเครื่องชี้วัดสำหรับการประเมินผลการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น, รายงานการวิจัย, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,นนทบุรี, 2547 , หน้า 3

สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม ตามหลักพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้⁴⁴

5.1.1 หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

หลักนิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคลจะต้องคำนึงถึง ความเป็นธรรม และความยุติธรรม รวมทั้งมีความรัดกุมและรวดเร็วด้วย

5.1.2 หลักคุณธรรม (Morality)

หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม การส่งเสริมให้บุคลากรพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้บุคลากรมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต เป็นนิสัยประจำชาติ

5.1.3 หลักความโปร่งใส (Accountability)

หลักความโปร่งใส หมายถึง ความโปร่งใส พอเทียบได้ว่ามีความหมาย ตรงข้าม หรือเกือบตรงข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน โดยที่เรื่องทุจริตคอร์รัปชันให้มีความหมายในเชิงลบ และความน่าสะพรึงกลัวแฝงอยู่ ความโปร่งใสเป็นคำศัพท์ที่ให้แง่บวกในเชิงบวก และให้ความสนใจ ในเชิงสงบสุข ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้สะดวกและเข้าใจง่าย และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องอย่างชัดเจน ในการนี้เพื่อเป็นสิริมงคลแก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานให้มีความโปร่งใส ขออัญเชิญพระราชกระแสรับสั่งในองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช มหาราชที่ได้ทรงมีพระราชกระแสรับสั่ง ได้แก่ ผู้ที่มีความสุจริต และบริสุทธิ์ใจ แม้จะมีความรู้น้อย ก็ยอมทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวมได้มากกว่าผู้ที่มีความรู้มาก แต่ไม่มีความสุจริต ไม่มีความบริสุทธิ์ใจ

5.1.4 หลักการมีส่วนร่วม (Participation)

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การให้โอกาสให้บุคลากรหรือผู้มี ส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมทางการบริหารจัดการเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ เช่น เป็น คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และหรือ คณะทำงาน โดยให้ข้อมูล ความคิดเห็น แนะนำ ปรีกษา ร่วมวางแผนและร่วมปฏิบัติ

5.1.5 หลักความรับผิดชอบ (Responsibility)

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิและหน้าที่ ความสำนึก ในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาการบริหารจัดการ การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา

⁴⁴ เพ็ญศรี ทศพร, “ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (GOOD GOVERNANCE) ”, ค้นคืน 9 กรกฎาคม 2561 จาก <https://www.gotoknow.org/posts/549081>

และเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง รวมทั้งความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากกระทำของตนเอง

5.1.6 **หลักความคุ้มค่า** (*Cost – effectiveness or Economy*)

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้บุคลากรมีความประหยัด ใช้วัสดุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน



บทที่ 3

การร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตาม กฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

ในบทนี้ผู้ศึกษาได้ศึกษาการดำเนินการตามระเบียบ กฎหมาย เกี่ยวกับการร้องทุกข์ของ
ข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายของประเทศไทยและของ
กฎหมายต่างประเทศ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น กรณีการร้องทุกข์

1.1 การร้องทุกข์ตามประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2558

การร้องทุกข์ เป็นหนึ่งในกระบวนการบริหารของบุคคลเพื่อให้เกิดความเข้าใจ
และความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ซึ่งเมื่อมีกรณีเป็นปัญหา
ระหว่างกันขึ้น คู่กรณีก็ควรที่จะได้ปรึกษาหารือทำความเข้าใจกัน และแสดงความประสงค์ที่จะ
ปรึกษาหารือเพื่อให้ผู้บังคับบัญชานั้นให้โอกาสรับฟังหรือสอบถามเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว เพื่อเป็น
หนทางแห่งการทำความเข้าใจและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชั้นต้น แต่ถ้ากรณีผู้ใต้บังคับบัญชาไม่
ประสงค์ที่จะปรึกษาหารือ หรือปรึกษาหารือแล้วไม่ได้รับคำชี้แจงหรือได้รับคำชี้แจงไม่เป็นที่
พอใจ จึงให้ดำเนินการร้องทุกข์ต่อไป โดยประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล
ส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ในหมวด 9 การร้องทุกข์
ข้อ 31 บัญญัติให้พนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ใดที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการหรือเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้
อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือมีความ
คับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตน ให้ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ โดยใช้
หลักเกณฑ์วิธีการร้องทุกข์ และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามมาตรฐานทั่วไปที่
คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นกำหนด โดยมีหลักประกันและหลักเกณฑ์
พื้นฐานเช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ วิธีการอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์ เว้นแต่การร้องทุกข์กรณี
พนักงานส่วนท้องถิ่นเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่

ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชา ต่อตน อาจกำหนดขั้นตอนการทำความเข้าใจกันระหว่างข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นผู้นั้นกับผู้บังคับบัญชาเพื่อแก้ปัญหาในชั้นต้นก่อนก็ได้⁴⁵ จึงได้มีการจัดทำประกาศ คณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์และ เงื่อนไขในการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 โดยที่เป็นการสมควรให้มีการปรับปรุงประกาศ คณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้อง ทุกข์ พ.ศ. 2544 ให้เป็นปัจจุบัน ถูกต้อง และเป็นธรรม กอปรกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงาน บุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ให้สอดคล้องกับความ ต้องการและ ความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐาน ทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 (3) ประกอบมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกาศคณะกรรมการกลางประกาศคณะกรรมการ กลางข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิ การอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 จึงออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 26 เพื่อให้เกิดความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ได้ บังคับบัญชา เมื่อมีกรณีเป็นปัญหาขึ้นระหว่างกันควรจะได้ปรึกษาหารือทำความเข้าใจ ฉะนั้น เมื่อ ผู้อยู่ได้บังคับบัญชามีเหตุเกี่ยวกับการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือปฏิบัติให้เกิดความคับข้องใจต่อตน และแสดง ความประสงค์ที่จะปรึกษาหารือกับผู้บังคับบัญชา ให้ผู้บังคับบัญชานั้นให้โอกาสและรับฟังหรือ สอบถามเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว เพื่อเป็นทางแห่งการทำ ความเข้าใจและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น ในชั้นต้น

ถ้าผู้อยู่ได้บังคับบัญชาไม่ประสงค์ที่จะปรึกษาหารือ หรือปรึกษาหารือแล้วไม่ได้รับ คำชี้แจงหรือได้รับคำชี้แจงไม่เป็นที่พอใจ ก็ให้ร้องทุกข์ตามข้อ 27

ข้อ 27 ข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชา ใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือปฏิบัติ

⁴⁵ ปิไลนทร์ ทาทอง, *องค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีการ อุทธรณ์และการร้องทุกข์*, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 57

ให้เกิดความคับข้องใจต่อตน หรือมีกรณีที่ไม่อาจยื่นอุทธรณ์ตาม หมวด 2 ผู้ยื่นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ โดยให้ร้องทุกข์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์

การร้องทุกข์ตามวรรคหนึ่ง ในกรณีเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาอื่นที่มีใช้นายกองคํกรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ร้องทุกข์ต่อนายกองคํกรปกครองส่วนท้องถิ่น หากผู้ร้องทุกข์ไม่ได้รับคำชี้แจงจากนายกองคํกรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในสิบห้าวัน หรือได้รับคำชี้แจงไม่เป็นที่พอใจ ให้ดำเนินการตามวรรคสาม

การร้องทุกข์กรณีนายกองคํกรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามวรรคสอง หรือกรณีเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากนายกองคํกรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองคํกรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ ตามข้อ 9 พิจารณาทำความเข้าใจและคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองคํกรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่เลขานุการคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองคํกรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเรื่องร้องทุกข์ เมื่อคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองคํกรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมติเป็นประการใดให้นายกองคํกรปกครองส่วนท้องถิ่นสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น โดยพลัน มติของคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองคํกรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถือเป็นที่สุด

ข้อ 28 หนังสือร้องทุกข์ต้องลงลายมือชื่อและตำแหน่งของผู้ร้องทุกข์ และต้องประกอบด้วยสาระสำคัญที่แสดงข้อเท็จจริงและปัญหาของเรื่องให้เห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือปฏิบัติให้เกิดความคับข้องใจต่อตนอย่างไร และความประสงค์ของการร้องทุกข์

ถ้าผู้ร้องทุกข์ประสงค์จะแถลงการณ์ด้วยวาจาในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองคํกรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ให้แสดงความประสงค์ไว้ในหนังสือร้องทุกข์ หรือจะทำเป็นหนังสือต่างหากก็ได้ แต่ต้องยื่นหรือส่งก่อนวันที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองคํกรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี เริ่มพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ โดยยื่นหรือส่งต่อคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองคํกรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

ข้อ 29 เพื่อประโยชน์ในการนับระยะเวลาเรื่องร้องทุกข์

(1) ในกรณีเหตุร้องทุกข์เกิดจากการที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งเป็นหนังสือต่อผู้ร้องทุกข์ ให้ถือวันที่ผู้ถูกสั่งลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งเป็นวันทราบเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์

ถ้าผู้ถูกสั่งไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่ง และมีการแจ้งคำสั่งให้ผู้ถูกสั่งทราบกับมอบสำเนาคำสั่งให้ผู้ถูกสั่ง แล้วบันทึกลงวัน เดือน ปี เวลา และสถานที่ที่แจ้ง และลงลายมือชื่อผู้

แจ้งพร้อมทั้งพยาน ฐึเห็นไว้เป็นหลักฐานแล้ว ให้ถือวันที่แจ้งนั้นเป็นวันทราบเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์

ถ้าไม่อาจแจ้งให้ผู้ถูกสั่งลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งได้โดยตรง และได้แจ้งเป็นหนังสือส่งสำเนาคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกสั่ง ณ ที่อยู่ของผู้ถูกสั่งซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ โดยส่งสำเนาคำสั่งไปให้สองฉบับเพื่อให้ผู้ถูกสั่งเก็บไว้หนึ่งฉบับ และให้ผู้ถูกสั่งลงลายมือชื่อ และวัน เดือน ปี ที่รับทราบคำสั่งส่งกลับคืนมา เพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานหนึ่งฉบับ ในกรณีเช่นนี้ เมื่อล่วงพ้นสิบห้าวันนับแต่วันที่ปรากฏในใบตอบรับทางไปรษณีย์ลงทะเบียนว่าผู้ถูกสั่งได้รับเอกสารดังกล่าวหรือมีผู้รับแทนแล้ว แม้ยังไม่ได้รับสำเนาคำสั่งฉบับที่ให้ผู้ถูกสั่งลงลายมือชื่อและวัน เดือน ปีที่รับทราบคำสั่งกลับคืนมา ให้ถือว่าผู้ถูกสั่งได้ทราบคำสั่งแล้ว

(2) ในกรณีผู้บังคับบัญชาไม่มีคำสั่งเป็นหนังสือต่อผู้ร้องทุกข์โดยตรง ให้ถือวันที่มีหลักฐานยืนยันว่าผู้ร้องทุกข์รับทราบ หรือควรได้ทราบคำสั่งเป็นวันทราบเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์

(3) ในกรณีผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือปฏิบัติให้เกิดความคับข้องใจต่อผู้ร้องทุกข์โดยไม่ได้มีคำสั่งอย่างใด ให้ถือวันที่ผู้ร้องทุกข์ควรได้ทราบถึงการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวเป็นวันทราบเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์

ข้อ 30 เมื่อได้รับหนังสือร้องทุกข์ตามข้อ 27 วรรคหนึ่ง ให้ประธานอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ หรือประธานกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มีหนังสือแจ้งพร้อมทั้งส่งสำเนาหนังสือร้องทุกข์ให้นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบโดยเร็ว และให้นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปเพื่อประกอบการพิจารณาภายในเจ็ดวันทำการนับแต่วันได้รับหนังสือ

ในกรณีนายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับหนังสือร้องทุกข์ที่ได้ยื่นหรือส่งตามข้อ 27 วรรคสาม ให้นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งหนังสือร้องทุกข์พร้อมทั้งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อไปยังคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในสามวันทำการนับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องทุกข์

ข้อ 31 การพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี พิจารณาจากเรื่องราวการปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์ของผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ และในกรณีจำเป็นและสมควรอาจขอเอกสาร และหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม รวมทั้งคำชี้แจงจากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือบุคคลใด ๆ หรือ

ขอให้ผู้แทนหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วน บริษัท ข้าราชการ หรือบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำ หรือชี้แจง ข้อเท็จจริง เพื่อประกอบการพิจารณาได้

ในกรณีผู้ร้องทุกข์ขอแสดงการณ์ด้วยวาจา หากคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณีพิจารณาเห็นว่า การแสดงการณ์ด้วยวาจาไม่จำเป็นแก่การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ จะให้งดการแสดงการณ์ด้วยวาจาเสียก็ได้

ในกรณีนี้ให้ผู้ร้องทุกข์มาแสดงการณ์ด้วยวาจาต่อที่ประชุม ให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ทราบด้วยว่า ถ้าประสงค์จะแสดงการณ์ก็ให้มาแสดงหรือมอบหมายเป็นหนังสือให้ข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเป็นผู้แทนมาแสดงการณ์ด้วยวาจาต่อที่ประชุมครั้งนั้นได้ ทั้งนี้ ให้แจ้งล่วงหน้าตามควรแก่กรณี และเพื่อประโยชน์ในการแสดงการณ์ดังกล่าว ให้ผู้บังคับบัญชาผู้เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์ หรือผู้แทนเข้าฟังการณ์ด้วยวาจาของผู้ร้องทุกข์ได้

ข้อ 32 เมื่อคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์แล้ว

(1) ถ้าเห็นว่าการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติให้เกิดความคับข้องใจต่อผู้ร้องทุกข์นั้นถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ให้มีมติยกคำร้องทุกข์

(2) ถ้าเห็นว่าการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติให้เกิดความคับข้องใจต่อผู้ร้องทุกข์นั้นไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีมติให้แก้ไขโดยเพิกถอนหรือยกเลิกการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น หรือให้ปฏิบัติต่อผู้ร้องทุกข์ให้ถูกต้องตามกฎหมาย

(3) ถ้าเห็นว่าการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติให้เกิดความคับข้องใจต่อผู้ร้องทุกข์นั้นถูกต้องตามกฎหมายแต่บางส่วนและไม่ถูกต้องตามกฎหมายบางส่วน ให้มีมติให้แก้ไขหรือให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย

(4) ถ้าเห็นว่าสมควรดำเนินการ โดยประการอื่นใด เพื่อให้มีความถูกต้องตามกฎหมาย และมีความเป็นธรรม ให้มีมติให้ดำเนินการได้ตามควรแก่กรณี

การพิจารณามีมติตามวรรคหนึ่ง ให้บันทึกเหตุผลของการพิจารณาวินิจฉัยไว้ในรายงานการประชุมด้วย

ข้อ 33 เมื่อคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีมติตามข้อ 32 แล้วให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมตินั้นในโอกาสแรกที่ได้ทำได้ ในกรณีมีเหตุผลความจำเป็นจะให้มีการรับรองรายงานการประชุมเสียก่อนก็ได้ และเมื่อได้สั่งหรือปฏิบัติตามมติดังกล่าวแล้วให้แจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว

การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ และคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีได้กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์นี้ ให้นำหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ. 2558 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 34 ในกรณีผู้มีสิทธิร้องทุกข์ได้โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้ยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่ของผู้ยื่น

ในกรณีผู้ร้องทุกข์ได้โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หลังจากได้ยื่นเรื่องร้องทุกข์ไว้แล้ว แต่คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสังกัดเดิมยังมิได้มีมติตามข้อ 32 ให้ส่งเรื่องร้องทุกข์ และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ไปให้คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่ เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีผู้ร้องทุกข์ได้โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หลังจากคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสังกัดเดิมได้มีมติตามข้อ 32 แล้ว แต่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสังกัดเดิมยังมิได้สั่งหรือปฏิบัติ ให้เป็นไปตามมติ ให้ส่งเรื่องร้องทุกข์พร้อมมติของคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสังกัดเดิมนั้นไป ให้คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่ เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ในทางที่เป็นคุณกับผู้ร้องทุกข์ ให้ส่งมตินั้นไปให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น แล้วแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสังกัดเดิมดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง

ข้อ 35 ให้นำหมวด 2 มาใช้บังคับกับการร้องทุกข์และการพิจารณาร้องทุกข์โดยอนุโลม

ข้อ 36 การนับระยะเวลาตามหลักเกณฑ์นี้ สำหรับเวลาเริ่มต้น ให้นับวันถัดจากวันแรกแห่งเวลานั้นเป็นวันเริ่มนับระยะเวลา ส่วนเวลาสุดสิ้น ถ้าวันสุดท้ายแห่งระยะเวลาตรงกับวันหยุดราชการ ให้นับวันเริ่มเปิดทำการใหม่เป็นวันสุดท้ายแห่งระยะเวลา

ข้อ 37 ในกรณีข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ยื่นหรือส่งหนังสือร้องทุกข์ต่อนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้วก่อนวันที่หลักเกณฑ์นี้ใช้บังคับ และนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นั้น ไม่แล้วเสร็จ ให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวไปให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่พิจารณาและดำเนินการต่อไป

1.2 การอุทธรณ์ตามประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2558

โดยที่เป็นการสมควรให้มีการปรับปรุงประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2544 ให้เป็นปัจจุบัน ถูกต้อง และเป็นธรรม กอปรกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ให้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 (3) ประกอบมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิ การอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ.2558 จึงออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

1) ผู้มีสิทธิการอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์

บัญญัติให้ ข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดถูกสั่งลงโทษทางวินัยตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ.2558 และการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2558 หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการเนื่องจากเหตุหนึ่งเหตุใดตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้ออกจากราชการ พ.ศ. 2558 ดังต่อไปนี้

(1) ขาดคุณสมบัติทั่วไปหรือมีลักษณะต้องห้ามเบื้องต้นสำหรับข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

(2) เจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ

(3) ไม่สามารถปฏิบัติราชการ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด ให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ

(4) หย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

(5) ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนซึ่งการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ แต่มีมลทินหรือมัวหมองในเรื่องที่ถูกสอบสวน ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ

(6) ต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาล หรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ

ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง การอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์ การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือคำสั่งให้ออกจากราชการ

การอุทธรณ์ให้แสดงข้อเท็จจริงและเหตุผลในการอุทธรณ์ให้เห็นว่าได้ถูกลงโทษทางวินัย หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ โดยไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม หรือไม่เป็นธรรมอย่างไร และลงลายมือชื่อและที่อยู่ของผู้อุทธรณ์ ในการอุทธรณ์ ถ้าผู้อุทธรณ์ประสงค์จะแถลงการณ์ด้วยวาจาในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ให้แสดงความประสงค์ไว้ ในหนังสืออุทธรณ์ หรือจะทำเป็นหนังสือต่างหากก็ได้ แต่ต้องยื่นหรือส่งหนังสือขอแถลงการณ์ด้วยวาจานั้นต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตรง แล้วแต่กรณี ภายในสามสิบวันนับแต่วันยื่นหรือส่งหนังสืออุทธรณ์

ในกรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์ ถึงแก่ความตายก่อนใช้สิทธิอุทธรณ์ ทายาทผู้มีสิทธิรับบำเหน็จตกทอดของผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์แทนได้ กรณีมีทายาทหลายคนก็ดี ทายาทเป็นผู้ไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถก็ดี หากทายาทเหล่านั้นมีความประสงค์จะอุทธรณ์แทนตามวรรคหนึ่ง ให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความสามารถมาเทียบเพื่อการใช้บังคับแล้วแต่กรณี โดยอนุโลม

ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ อาจมอบหมายให้ทนายความ หรือบุคคลอื่นซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วอุทธรณ์แทนได้ ในกรณีมีเหตุจำเป็นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) เจ็บป่วยจนไม่สามารถอุทธรณ์ได้ด้วยตนเอง

(2) อยู่ในต่างประเทศและคาดหมายได้ว่าไม่อาจอุทธรณ์ด้วยตนเองได้ทันเวลาที่กำหนด

ที่กำหนด

(3) มีเหตุจำเป็นอย่างอื่นที่คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นสมควร

การมอบหมายตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้มอบและผู้รับมอบ ถ้าผู้มอบ ไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ ให้พิมพ์ลายนิ้วมือหรือแองได โดยมีพยานลงลายมือชื่อรับรองอย่างน้อยสองคน และให้มีหลักฐานแสดงตัวผู้ได้รับมอบหมายด้วย

2) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ

(1) การอุทธรณ์คำสั่ง ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ทำความเห็นเสนอ และเมื่อคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีมติเป็นประการใดให้แจ้งผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ พร้อมทั้งแจ้งนายกององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งให้เป็นที่ที่สุด การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์

ให้คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่เลขานุการคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับหนังสืออุทธรณ์และเอกสารหลักฐาน

ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล แล้วแต่กรณี มีอำนาจตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ. 2558

(2) เพื่อประโยชน์ในการอุทธรณ์ ผู้จะอุทธรณ์มีสิทธิขอตรวจ หรือคัดรายการ การสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนหรือของผู้สอบสวนได้ ส่วนการขอตรวจหรือคัดบันทึกถ้อยคำบุคคล พยานหลักฐานอื่น หรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง ให้อยู่ในดุลพินิจของนายกององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะอนุญาตหรือไม่ โดยให้พิจารณาถึงประโยชน์ในการรักษาวินัยของข้าราชการและพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนเหตุผลและความจำเป็นเป็นเรื่องราว ไป

(3) ผู้อุทธรณ์มีสิทธิคัดค้านอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ หรือกรรมการพนักงานส่วนตำบลผู้พิจารณาอุทธรณ์ ถ้าผู้นั้นมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใด คือรู้เห็นเหตุการณ์ในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ หรือการกระทำที่ผู้อุทธรณ์ถูกสั่งให้ออกจากราชการมีส่วนได้เสียในการกระทำผิดวินัยที่ผู้อุทธรณ์ถูกลงโทษ หรือการกระทำที่ผู้อุทธรณ์ถูกสั่งให้ออกจากราชการ มีสาเหตุโกรธเคืองผู้อุทธรณ์ เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นหรือเคยเป็นผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการ เป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดานหรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหา หรือผู้บังคับบัญชาผู้สั่งลงโทษ หรือการกระทำที่ผู้อุทธรณ์ถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือมีเหตุอื่นที่อาจทำให้เสียความเป็นธรรม

การคัดค้านอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ หรือกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้พิจารณาอุทธรณ์นั้น ต้องแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในหนังสืออุทธรณ์ หรือแจ้งเพิ่มเติมเป็นหนังสือก่อนที่คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เริ่มพิจารณาอุทธรณ์

เมื่อมีเหตุหรือมีการคัดค้านตามวรรคหนึ่ง อนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ หรือกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นั้น จะถอนตัวไม่ร่วมพิจารณาอุทธรณ์นั้นก็ได้ ถ้าผู้ถูกคัดค้านนั้นมิได้ขอถอนตัว ให้ประธานอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ หรือประธานกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี พิจารณาข้อเท็จจริงที่คัดค้าน หากเห็นว่าข้อเท็จจริงนั้นน่าเชื่อถือให้แจ้งผู้ถูกคัดค้านนั้นทราบ และมีให้ร่วมพิจารณาอุทธรณ์นั้น เว้นแต่ประธานอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ หรือประธานกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาเห็นว่า การให้ผู้ถูกคัดค้านนั้นร่วมพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ยิ่งกว่า เพราะจะทำให้ได้ความจริงและเป็นธรรม จะอนุญาตให้ผู้ถูกคัดค้านนั้นร่วมพิจารณาอุทธรณ์นั้นก็ได้

กรณีประธานอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ หรือประธานกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ถูกคัดค้าน ให้ประธานอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ หรือประธานกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นั้นถอนตัวจากการพิจารณา และให้อนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ หรือกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ที่เหลือซึ่งเข้าประชุมในคราวนั้นเลือกกันเองหนึ่งคนทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมแทน

3) การนับระยะเวลาอุทธรณ์

เพื่อประโยชน์ในการนับระยะเวลาอุทธรณ์ ให้ถือวันที่ผู้ถูกส่งลงโทษ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งเป็นวันทราบคำสั่ง

ถ้าผู้ถูกส่งลงโทษ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่ง และมีการแจ้งคำสั่งให้ผู้นั้นทราบกับมอบสำเนาคำสั่งให้ผู้นั้น แล้วทำบันทึกลงวัน เดือน ปี เวลา และสถานที่ที่แจ้ง และลงลายมือชื่อผู้แจ้งพร้อมทั้งพยานรู้เห็น ไว้เป็นหลักฐานแล้ว ให้ถือวันที่แจ้งนั้นเป็นวันทราบคำสั่ง

ในกรณีไม่อาจดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หรือวรรคสองได้ ให้แจ้งเป็นหนังสือส่งสำเนาคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ไปให้ ณ ที่อยู่ของผู้นั้น ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของ

ทางราชการ เมื่อล่วงพ้นสิบห้าวัน ให้ถือว่าผู้ถูกส่งลงโทษ หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการได้ทราบคำสั่งแล้ว

ข้อ 15 การอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือถึงประธานกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมกับสำเนารับรองถูกต้องหนึ่งฉบับ โดยออกนามจังหวัด และยื่นที่ศาลากลางจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

การยื่นหรือส่งหนังสืออุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์จะยื่นหรือส่งผ่านนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ และให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามข้อ 19

ในกรณีมีผู้นำหนังสืออุทธรณ์มายื่นเอง ให้ผู้รับหนังสือออกใบรับหนังสือประทับตรารับหนังสือ และลงทะเบียนรับหนังสือไว้เป็นหลักฐานในวันที่ได้รับหนังสือ ตามระเบียบว่าด้วยงานสารบรรณ และให้ถือวันที่รับหนังสือตามหลักฐานดังกล่าวเป็นวันยื่นหนังสืออุทธรณ์

ในกรณีส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์ ให้ถือวันที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางออกใบรับฝากเป็นหลักฐานฝากส่ง หรือวันที่ทำการไปรษณีย์ต้นทางประทับตรารับที่ซองหนังสือเป็นวันส่งหนังสืออุทธรณ์

เมื่อได้ยื่นหรือส่งหนังสืออุทธรณ์ไว้แล้ว ผู้อุทธรณ์จะยื่นหรือส่งคำแถลงการณ์หรือเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมก่อนที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่กรณี เริ่มพิจารณาอุทธรณ์ก็ได้ โดยยื่นหรือส่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง

4) หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาอุทธรณ์

ข้อ 16 อุทธรณ์ที่จะรับไว้พิจารณาได้ต้องเป็นอุทธรณ์ที่ถูกต้องในสาระสำคัญตามข้อ 6 และข้อ 15 และยื่นหรือส่งภายในกำหนดเวลาตามข้อ 5 วรรคสอง

ในกรณีมีปัญหาว่าอุทธรณ์รายใดเป็นอุทธรณ์ที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ ให้คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมติไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา ให้คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งมตินั้นให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ และเมื่อคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมติ เป็นประการใดแล้ว ผู้อุทธรณ์จะอุทธรณ์ต่อไปอีกมิได้

ในกรณีคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมติให้รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา ให้ดำเนินการตามข้อ 9

ข้อ 17 ผู้อุทธรณ์จะขอถอนอุทธรณ์ก่อนที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ ทำความเห็น หรือคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จสิ้นก็ได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นหรือส่งต่อคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตรง เมื่อได้ถอนอุทธรณ์แล้วการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นอันระงับ

ข้อ 18 การออกจากราชการของผู้อุทธรณ์ ไม่เป็นเหตุให้ยุติการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

ในกรณีผู้อุทธรณ์ถึงแก่ความตายก่อนการพิจารณาทำความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ หรือก่อนการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ให้รอการพิจารณาอุทธรณ์นั้นออกไปจนกว่าทายาท ผู้จัดการมรดก หรือผู้รับสิทธิของผู้นั้น จะมีคำขอเข้ามาแทน ที่ผู้อุทธรณ์นั้น หรือผู้มีส่วนได้เสียจะมีคำขอเข้ามาเอง

คำขอเข้ามาแทน ที่ผู้อุทธรณ์ ตามวรรคสอง ให้ยื่นเป็น หนังสือต่อคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้อุทธรณ์นั้นถึงแก่ความตาย ถ้าไม่มีคำขอดังกล่าวคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นต่อไปก็ได้

ข้อ 19 ในกรณีนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับหนังสืออุทธรณ์ที่ได้ยื่นหรือส่งตามข้อ 15 วรรคสอง ให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดส่งหนังสืออุทธรณ์ดังกล่าว พร้อมทั้งสำเนาหลักฐานการรับทราบคำสั่งลงโทษของผู้อุทธรณ์ สำนวนการสืบสวนหรือการพิจารณาในเบื้องต้น และสำนวนการดำเนินการทางวินัย ตามข้อ 24 และข้อ 26 ของหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ. 2558 ไปยังประธานกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในเจ็ดวันทำการนับแต่วันได้รับหนังสืออุทธรณ์

ในกรณีนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่ผู้อุทธรณ์ได้โอนไปสังกัด ได้รับหนังสืออุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งหนังสืออุทธรณ์ไปยังประธานกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายในสามวันทำการ นับแต่วันได้รับหนังสืออุทธรณ์

ข้อ 20 การพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ 9 ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี พิจารณาจากสำนวนการสืบสวน หรือการพิจารณาในเบื้องต้น และสำนวนการดำเนินการทางวินัย ตามข้อ 24 และข้อ 26 ของหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ. 2558 ในกรณีจำเป็นและสมควรอาจขอเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม รวมทั้งคำชี้แจงจากองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือบุคคล ใดๆ หรือขอให้ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วนบริษัท ข้าราชการ หรือบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาได้

ในกรณีผู้อุทธรณ์ขอแสดงการณ์ด้วยวาจา หากคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ หรือคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี พิจารณาเห็นว่า การแสดงการณ์ด้วยวาจา ไม่จำเป็นแก่การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ จะให้งดการแสดงการณ์ด้วยวาจาก็ได้

ในกรณีนี้ให้ผู้อุทธรณ์มาแสดงการณ์ด้วยวาจาต่อที่ประชุม ให้แจ้งนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ออกคำสั่งทราบด้วยว่า ถ้าประสงค์จะแถลงแก้ก็ให้มาแถลงหรือมอบหมายเป็นหนังสือให้ข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้แทนมาแถลงแก้ด้วยวาจาต่อที่ประชุมครั้งนั้นได้ ทั้งนี้ ให้แจ้งล่วงหน้าตามควรแก่กรณี และ เพื่อประโยชน์ในการแถลงแก้ดังกล่าว ให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ออกคำสั่งหรือผู้แทนเข้าฟังคำแถลงการณ์ด้วยวาจาของผู้อุทธรณ์ได้

ข้อ 21 เมื่อคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามข้อ 9 วรรคหนึ่งแล้ว

ก. การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

(1) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษถูกต้อง และเหมาะสมกับความผิดแล้ว ให้มีมติยกอุทธรณ์

(2) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่า ผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง แต่ควรได้รับโทษหนักขึ้นให้มีมติให้เพิ่มโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่หนักขึ้น

(3) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่า ผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงควรได้รับโทษเบาลง ให้มีมติให้ลดโทษเป็นสถานโทษหรืออัตราโทษที่เบาลง

(4) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่าผู้อุทธรณ์ได้กระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งเป็นการกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษให้มีมติให้สั่งงดโทษโดยให้ว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือก็ได้

(5) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้อง และเห็นว่า การกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดวินัย หรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัย ให้มีมติให้ยกโทษ

(6) ถ้าเห็นว่าข้อความในคำสั่งลงโทษไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสม ให้มีมติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม

(7) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสมกับความผิด และเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้มีมติแจ้งนายกองคํกรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ตามข้อ 26 วรรคหก ของหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ. 2558

ในกรณีเห็นว่า เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ตามข้อ 46 ของหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ. 2558 หรือเห็นว่า ผู้อุทธรณ์กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้มีการดำเนินการทางวินัย ตามข้อ 26 และตามหมวด 7 ของหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ. 2558 แล้ว ให้มีมติให้เพิ่มโทษเป็นปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ตามข้อ 85 ของหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย พ.ศ. 2558 ต่อไป

(8) ถ้าเห็นว่าการสั่งลงโทษไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสม โดยเห็นว่าผู้อุทธรณ์ มีกรณีที่เหมาะสมแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือให้ออกจากราชการ ตามข้อ 6 (4) ข้อ 7 หรือข้อ 8 ของหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้ออกจากราชการ พ.ศ. 2558 ให้นำ (7) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(9) ถ้าเห็นว่าสมควรดำเนินการโดยประการอื่นใด เพื่อให้มีความถูกต้องตามกฎหมายและมีความเป็นธรรม ให้มีมติให้ดำเนินการได้ตามควรแก่กรณี

การออกจากราชการของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นเหตุที่จะยุติการพิจารณาอุทธรณ์ แต่จะมีมติตาม (2) หรือ (8) มิได้ และถ้าเป็นการออกจากราชการเพราะตาย จะมีมติตาม (7) มิได้ด้วย

ในกรณีมีผู้ถูกลงโทษทางวินัยในความผิดที่ได้กระทำร่วมกันและเป็นความผิดในเรื่องเดียวกัน โดยมีพฤติการณ์แห่งการกระทำอย่างเดียวกัน เมื่อผู้ถูกลงโทษคนใดคนหนึ่งใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าว และผลการพิจารณาเป็นคุณแก่ผู้อุทธรณ์ แม้ผู้ถูกลงโทษคนอื่นจะไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ หากพฤติการณ์ของผู้ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์เป็นเหตุในลักษณะคดีอันเป็นเหตุเดียวกับกรณีของผู้อุทธรณ์แล้ว ให้มีมติให้ผู้ที่ไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้รับการพิจารณาการลงโทษให้มีผลในทางที่เป็นคุณเช่นเดียวกับผู้อุทธรณ์ด้วย

ข. กรณีอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการ

(1) ถ้าเห็นว่าการสั่งให้ออกจากราชการได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมาย และเหมาะสมแก่กรณีแล้ว ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์

(2) ถ้าเห็นว่าการสั่งให้ออกจากราชการได้ดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่งและให้นายกองคํารปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้อง

(3) ถ้าเห็นว่าการสั่งให้ออกจากราชการถูกต้องตามกฎหมายและเห็นว่ายังไม่มีเหตุที่จะให้ผู้อุทธรณ์ออกจากราชการ ในกรณีเช่นนี้ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่งและให้ผู้อุทธรณ์กลับไปเข้ารับราชการต่อไป

(4) ถ้าเห็นว่าข้อความในคำสั่งให้ออกจากราชการไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้มีคำวินิจฉัยให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม ในกรณีคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นสมควรเยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์หรือดำเนินการอื่นใด เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้มีคำวินิจฉัยได้ตามความเหมาะสมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งตามข้อบัญญัติของกฎหมาย

ข้อ 22 ในกรณีมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามข้อ 21 (7) หรือ (8) เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้สอบสวนพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณามีมติตามข้อ 21

ข้อ 23 เมื่อคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีมติตามข้อ 21 แล้วให้นายกองคํารปกครองส่วนท้องถิ่นสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมตินั้น และเมื่อได้สั่งหรือปฏิบัติตามมติดังกล่าวแล้ว ให้แจ้งผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว

ข้อ 24 ในกรณีนายกองคํารปกครองส่วนท้องถิ่นสั่งตามข้อ 23 แล้ว ผู้อุทธรณ์จะอุทธรณ์ต่อไปอีกมิได้

ข้อ 25 ในกรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์ตามข้อ 5 ได้โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่ของผู้นั้น

ในกรณีผู้อุทธรณ์ได้โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหลังจากได้ยื่นอุทธรณ์ไว้แล้ว แต่คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสังกัดเดิมยังมีได้มีมติให้ส่งเรื่องอุทธรณ์และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปให้คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่ เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

ในกรณีผู้อุทธรณ์ได้โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหลังจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลสังกัดเดิมได้มีมติตามข้อ 21 แล้ว แต่ยังมีได้มีการสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติให้คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสังกัดเดิมส่งเรื่องอุทธรณ์พร้อมมติไปให้คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ที่ผู้อุทธรณ์ได้

โอนไปสังกัดเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ทำความเห็นเสนออีก

2. กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการ กรณีการร้องทุกข์⁴⁶

2.1 ระบบเกี่ยวกับการร้องทุกข์ของสหราชอาณาจักร

การอุทธรณ์ร้องทุกข์ ร้องเรียนของข้าราชการในสหราชอาณาจักร มีองค์กร ที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวอยู่ 2 องค์กร คือ The Civil Service Commissioners และ The Civil Service Appeal Board โดยแต่ละองค์กรมีเขตอำนาจและกระบวนการพิจารณาที่แตกต่างกัน คือ

2.1.1 The Civil Service Commissioners (The Commissioners) หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (CSC) ก่อตั้งเมื่อปี ค.ศ.1885 โดยได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากประมุข กรรมการจึงไม่ได้เป็นข้าราชการ และเป็นอิสระจากการควบคุมโดยฝ่ายบริหาร เป็นคณะกรรมการที่เกี่ยวกับการรักษาหลักปฏิบัติเป็นหลัก เกี่ยวกับการคัดเลือก และแต่งตั้งบุคคลให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมบนพื้นฐานที่แข่งขันอย่างเสรีและยุติธรรม และปี ค.ศ. 1995 ได้รับบทบาทเพิ่มเติม คือ เป็นผู้พิจารณาและตัดสินข้ออุทธรณ์ในเรื่องที่เกี่ยวกับความถูกต้องเหมาะสม และมโนธรรมในการปฏิบัติราชการภายใต้บทบัญญัติเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมและแนวทางในการปฏิบัติราชการ โดยข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการเยียวยาในหน่วยงานของตน ซึ่งเมื่อ SCS ได้พิจารณาแล้วก็จะต้องรายงานคำตัดสินดังกล่าวต่อประมุข และเผยแพร่รายงานคำตัดสินดังกล่าวต่อประชาชนด้วย

เรื่องที่สามารถร้องเรียนให้ SCS พิจารณาจะรับเรื่องที่มีสาเหตุเกี่ยวข้องหรือมีความสัมพันธ์เกี่ยวกับประมวลจริยธรรมและแนวทางในการปฏิบัติราชการเท่านั้น

ประมวลจริยธรรมและแนวทางในการปฏิบัติราชการของสหราชอาณาจักรสรุปได้ดังนี้

ส่วนที่ 1 บทนำ ในส่วนนี้ออกจากจะกล่าวถึงความสำคัญของระบบราชการยังกล่าวถึงตัวข้าราชการไว้ด้วย คือ ข้าราชการพึงได้รับการคัดสรรและแต่งตั้งโดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ด้วยกระบวนการที่เป็นธรรมและเป็นการแข่งขันที่เปิดกว้าง และข้าราชการจะต้องปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายด้วยความทุ่มเท และต้องปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับหลักการที่สำคัญ 4 ประการ แห่งกระบวนการนั้น คือ

⁴⁶สำนักงานข้าราชการพลเรือน ค้นคืน 9 กรกฎาคม 2561 จาก <http://www.ocsc.go.th>

1) ความยึดมั่นในหน้าที่ คือ การให้หน้าที่ในงานสาธารณะอยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัว

2) การกระทำโดยเปิดเผยและอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง

3) การให้คำแนะนำหรือตัดสินใจจะต้องดำเนินไปบนการวิเคราะห์อย่างจริงจังซึ่งพยานหลักฐาน

4) การกระทำโดยการพิจารณาเนื้อหาสาระของเรื่องเป็นสำคัญและให้การบริหารอย่างเท่าเทียมโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างของแนวคิดทางการเมือง

ส่วนที่ 2 ข้อควรปฏิบัติและข้อห้ามในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ในส่วนนี้จะเป็นการวางมาตรฐานการประพฤติปฏิบัติให้แก่ข้าราชการทั้งหลายซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักการสำคัญ 4 ประการ ข้างต้น ดังนี้

1) ความยึดมั่นในหน้าที่ ข้าราชการพึงปฏิบัติ และไม่พึงปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(1) ปฏิบัติหน้าที่ภารกิจที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มที่และมีความรับผิดชอบ

(2) การกระทำอย่างเป็นผู้มีวิชาชีพ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่บุคคลที่เข้ามาติดต่อ

(3) ใช้เงินและทรัพยากรของรัฐอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

(4) ปฏิบัติต่อสาธารณชน และเรื่องราวของเขาอย่างเป็นธรรม ครบถ้วน รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ตามศักยภาพของตนให้ดีที่สุด

(5) จัดการข้อมูลให้มีความโปร่งใสภายใต้กรอบของกฎหมาย

(6) ปฏิบัติตามกฎหมายและสนับสนุนกระบวนการยุติธรรม

(7) ไม่ใช้อำนาจหน้าที่ของตนเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือของบุคคลอื่น

(8) ไม่รับของขวัญ ของกำนัล หรือประโยชน์อย่างอื่น จากบุคคลใดๆ ซึ่งอาจทำให้เห็นได้ว่ามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

(9) ไม่เปิดเผยข้อมูลของราชการโดยปราศจากอำนาจ

2) ความซื่อสัตย์สุจริต ข้าราชการพึงปฏิบัติ และไม่พึงปฏิบัติ ดังนี้

(1) จัดการข้อเท็จจริงและประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างสุจริตใจบนพื้นฐานแห่งความจริง และแก้ไขข้อผิดพลาดใดๆ อย่างทันทีทันใด

(2) ใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อประโยชน์ของทางราชการเท่านั้น

(3) ไม่หลอกลวงหรือจงใจชี้นารัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา หรือบุคคลอื่นไปในทางที่ไม่ถูกต้อง

(4) ไม่อยู่ใต้อิทธิพลอันไม่เหมาะสมของบุคคลอื่น หรืออันเพื่อประโยชน์ของบุคคลอื่น

3) *ความเป็นภาวะวิสัย* ข้าราชการพึงปฏิบัติ และ ไม่พึงปฏิบัติ ดังนี้

(1) ต้องให้ข้อมูล คำแนะนำแก่บุคคลอื่น บนพื้นฐานของหลักฐานอ้างอิงและข้อเสนอ ข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง และทางเลือก

(2) ต้องตัดสินใจบนพื้นฐานเนื้อหาของเรื่อง

(3) รับฟังคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้ประกอบการวิชาชีพ

(4) ไม่ละเลยเพิกเฉยต่อข้อเท็จจริง ไม่พยายามขวนขวายหาข้อเท็จจริงหรือข้อพิจารณาอื่น ๆ เพื่อมาใช้ในการให้คำแนะนำหรือตัดสินใจอย่างครบถ้วนรอบด้าน

(5) ไม่ทำให้การปฏิบัติตามนโยบาย ไม่อาจเกิดผลได้ ด้วยการตัดสินใจปฏิเสธไม่ดำเนินการ หรือละเลยที่จะดำเนินการ

4) *ความเป็นกลาง*

ข้าราชการพึงปฏิบัติภารกิจในความรับผิดชอบของตนด้วยความเป็นธรรม เสมอภาค อันสะท้อนให้เห็นถึงหลักการแห่งระบบราชการที่ให้ความสำคัญแก่ความเสมอภาค และยอมรับในความหลากหลายไปในขณะเดียวกัน (Equality and diversity)

ข้าราชการจะต้องไม่ปฏิบัติที่มีผลเป็นการให้ผู้อื่นไม่ชอบ หรือเลือกปฏิบัติที่มีผลร้ายต่อบุคคล หรือผลประโยชน์แห่งบุคคล

ความเป็นกลางทางการเมือง ข้าราชการพึงปฏิบัติและไม่พึงปฏิบัติดังนี้

(1) ปฏิบัติงานให้แก่รัฐบาลเต็มความสามารถของตนและอย่างเป็นกลางทางการเมือง โดยมีต้องคำนึงถึงว่ารัฐบาลนั้นจะมีจุดเป้าหมายทางการเมืองอย่างไร และไม่ว่าตัวข้าราชการเองนั้นมีแนวคิดทางการเมืองอย่างไร

(2) ปฏิบัติงานในลักษณะที่จะต้องรักษาและธำรงไว้ซึ่งความเชื่อมั่นให้แก่รัฐมนตรีที่มีต่อตน ขณะเดียวกันก็ต้องแน่ใจว่า ตนสามารถที่จะรักษาความเชื่อมั่นในลักษณะ เดียวกันกับบุคคลใดที่จะเข้ามาเป็นรัฐบาลในอนาคตและตนจะต้องปฏิบัติงานให้เคร่งครัดใน ข้อห้ามที่กำหนดขึ้นไว้เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง

(3) ไม่ปฏิบัติภารกิจให้เกิดผลตามที่กำหนดขึ้น โดยพรรคการเมืองใด หรือใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองใด

(4) ไม่ใช้ทัศนคติการเมืองของตนเข้ามามีส่วนกำหนดในการให้คำแนะนำหรือการกระทำในอำนาจหน้าที่ของตน

เมื่อข้าราชการเชื่อว่าตนถูกบังคับให้ปฏิบัติในสิ่งที่

- 1) ขัดต่อกฎหมาย ไม่เหมาะสม
- 2) ขัดต่อหลักจริยธรรม
- 3) ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือหลักวิชาชีพ
- 4) เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

การอื่นๆ ที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย หรือพบการกระทำใดที่ผิดกฎหมายอาญา หรือผิดกฎหมายใดๆ ซึ่งกระทำโดยข้าราชการอื่น

กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ได้มีการกำหนดลำดับลำดับขั้นตอนไว้ดังนี้

เมื่อข้าราชการคนหนึ่งเชื่อว่าเหตุแห่งการที่จะร้องเรียนข้าราชการผู้นั้นจะต้องรายงานเรื่องดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาลำดับสูงขึ้นไปตามสายงานที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของตนหรือหากพบว่าการรายงานดังกล่าวมีความยากลำบากที่จะดำเนินการ ตนอาจจะเลือกเข้าปรึกษาหารือกับเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประมวลจรรยาบรรณ ถ้าไม่ได้รับการตอบสนองจากการรายงานผล หรือจากการเข้าหารือข้างต้นอย่างมีเหตุผลอันควร ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิรายงานหนังสือโดยตรงหรือผ่านหน่วยงานของตนไปยัง CSC ในหนังสือร้องเรียนจะต้องระบุข้อความที่มีเนื้อหาสาระดังนี้

- 1) อธิบายว่าเหตุใดตนจึงเชื่อว่าการกระทำที่ได้รับมอบหมายอาจขัดหรือไม่สอดคล้องกับประมวลจรรยาบรรณและแนวทางปฏิบัติของการปฏิบัติราชการ (The Civil Service Code)

- 2) อธิบายว่าเหตุใดจึงเชื่อว่ากระบวนการภายในของตนไม่แก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

- 3) จัดส่งเอกสารหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าตนได้ทำการรายงานตามกระบวนการภายในหน่วยงานแล้ว

เมื่อได้รับคำร้องเรียน CSC จะเริ่มดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงทั้งหมดที่เกี่ยวข้องเป็นการลับ โดยจะเริ่มตรวจสอบว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจของตน และได้มีการดำเนินการตามกระบวนการภายในของหน่วยงานที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดแล้วหรือไม่ ในกระบวนการสอบสวน CSC จะสอบสวนทั้งจากพยานเอกสาร การสัมภาษณ์สอบสวนบุคคลรวมทั้งให้โอกาสหน่วยงานต้นสังกัดได้ชี้แจงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องด้วย ในการสอบสวนหรือกระบวนการสัมภาษณ์บุคคลจะกระทำให้มีลักษณะไม่เป็นทางการเท่าที่จะเป็นไปได้ และ CSC มี

คุณพินิจที่จะให้นำผู้แทนองค์กรวิชาชีพหรือจะมีรายงานแจ้งข้อแนะนำให้หน่วยงานดำเนินการแต่หากมีคำวินิจฉัยไม่เห็นด้วยกับข้อร้องเรียน ข้าราชการผู้นั้นก็ต้องปฏิบัติตามที่หน่วยงานมอบหมาย รายงานคำวินิจฉัยจะถูกส่งเป็นเอกสารกลับไปทั้งที่หน่วยงานและถึงตัวข้าราชการผู้ร้องเรียนคำวินิจฉัยของ CSC เป็นที่สุด ไม่อาจดำเนินการอุทธรณ์ต่อไปได้อีก เรื่องอุทธรณ์ และคำตัดสินของ The Commissioners จะถูกพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณชน โดยเป็นการเผยแพร่ข้อมูลในลักษณะต่างๆ ไป อย่างไรก็ตาม การเผยแพร่ข้อมูลโดยละเอียดนั้น อาจทำเฉพาะ case ที่หน่วยงานของรัฐบาล ไม่ยอมปฏิบัติตามคำแนะนำของ The Commissioners ทั้งนี้จะเผยแพร่โดยพยายามที่จะไม่เปิดเผยตัวของผู้ที่เกี่ยวข้องใน case โดยไม่จำเป็น

2.2 ระบบเกี่ยวกับการร้องทุกข์ของสหรัฐอเมริกา

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา (U.S. Merit Systems Protection Board)⁴⁷

องค์กรกลางบริหารทรัพยากรบุคคลของสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2527 (Pendleton Act of 1883) โดยมุ่งแก้ปัญหาาระบบอุปถัมภ์ (Spoiled System) อันเกิดจากข้าราชการการเมือง โดยจัดตั้งองค์กรในรูปคณะกรรมการชื่อ Civil Service Commission (CSC) เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร มีหน้าที่ผดุงการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม ในขั้นแรกของการจัดตั้ง CSC สวมบทบาทที่ขัดแย้งกันเอง คือ เป็น “ผู้แทนข้าราชการ” และ “ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม”

ต่อมาในปี พ.ศ. 2521 เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งในบทบาทและการทับซ้อนของผลประโยชน์ (Conflict of Interest – CSC เป็นทั้งผู้ออกกฎ ผู้บังคับใช้กฎ และผู้ตีความวินัยข้าราชการ) รัฐสภาสหรัฐฯ จึงได้ตรากฎหมาย Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) แยก CSC ออกเป็นหน่วยงานต่างๆ ที่มีบทบาทหน้าที่ต่างกัน ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ได้แก่

1. Office of Personnel Management (OPM) ทำหน้าที่เป็นผู้จัดการฝ่ายบุคคลของรัฐบาล
2. Federal Labor Relation Authority ทำหน้าที่เป็นคณะอนุญาโตตุลาการด้านแรงงานสัมพันธ์
3. Special Counsel (SC) ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยมีบทบาทเสมือนอัยการ

⁴⁷ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, หลักและแนวคิด นโยบาย และทิศทางการบริหารคน , กรุงเทพมหานคร; บริษัทแอนบอร์น พรินต์ จำกัด , 2559 , หน้า 132 - 150

4. Merit Systems Protection Board (MSPB) ทำหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยมีบทบาทเป็นเสมือนตุลาการ

ในที่นี้จะกล่าวถึงเพียงคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา นั่นคือ U.S. Merit Systems Protection Board หรือเรียกย่อว่า MSPB ดังนี้

พันธกิจของ MSPB

MSPB มีหน้าที่รักษาสมดุลระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ เพื่อให้สังคมเกิดความเชื่อมั่นว่าการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐปลอดจากความอยุติธรรม ได้แก่ ปลอดจากการกลั่นแกล้งทางการเมือง และปลอดจากพฤติกรรมที่มีชอบ

อำนาจหน้าที่ของ MSPB

1. รับฟังและวินิจฉัยคำร้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น คำร้องเกี่ยวกับคำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย หรือคำร้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง
2. วินิจฉัยคดีที่ Special Counsel เป็นผู้ฟ้องกรณีมีการกระทำทางการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ต้องห้ามและที่ขัดกับกฎหมาย Hatch Act
3. ทบทวนกฎระเบียบที่ออกโดย Office of Personnel Management ว่าสอดคล้องกับหลักการของระบบคุณธรรมหรือไม่
4. จัดทำรายงานเสนอประธานาธิบดีและรัฐสภา ว่าระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรมหรือไม่
5. ออกหมายเรียกให้บุคคลมาเป็นพยานมาให้การ ส่งเอกสารหรือหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา
6. สั่งให้หน่วยงานของรัฐให้ความคุ้มครองผู้ให้การหรือพยาน
7. สั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติตามคำสั่งหรือมติของ

MSPB

รูปแบบและองค์ประกอบของ MSPB

MSPB เป็นองค์กรอิสระกึ่งตุลาการในสังกัดฝ่ายบริหาร จัดตั้งในรูปแบบคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา 3 คน คือ ประธาน รองประธาน และกรรมการประธานกรรมการนอกจากมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแล้ว ยังเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหาร (Chief Executive) รับผิดชอบบริหารหน่วยงาน เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานด้วย โดยมีหัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่ (Chief of Staff) เป็นผู้ช่วย ส่วนรองประธานกรรมการและกรรมการมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีความเท่านั้น โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการตามข้อเสนอแนะที่ผ่าน

ความเห็นชอบจากวุฒิสภา คณะกรรมการต้องประกอบด้วยกรรมการจากสองพรรคการเมือง และห้ามแต่งตั้งกรรมการเกินกว่าสองคนจากพรรคการเมืองเดียวกัน และห้ามกรรมการดำรงตำแหน่งอื่นในราชการ เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องเป็นตามกฎหมายหรือตำแหน่งที่แต่งตั้งตามคำสั่งของประธานาธิบดี กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และเป็นได้เพียงวาระเดียว และคาบเวลาการดำรงตำแหน่งเหลื่อมกัน เพื่อให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระไม่พร้อมกัน

โครงสร้างของ MSPB

ปัจจุบัน MSPB มีเจ้าหน้าที่ประมาณ 230 คน รับผิดชอบดูแลคำร้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐประมาณ 1.8 ล้านคน ซึ่งในจำนวนดังกล่าวเป็นตุลาการวินัยคดี (Administrative law Judge) 61 คน และนิติกรผู้ช่วย (Legal Assistant) 40 คน MSPB มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่กรุงวอชิงตัน ดีซี และมีสำนักงานภาค 5 ภาค

เรื่องที่สามารถฟ้องร้องต่อ MSPB

MSPB จะรับพิจารณาคำร้องหรืออุทธรณ์ไว้พิจารณา มี 2 กรณี

1. เป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย
2. ผู้ยื่นคำร้องหรืออุทธรณ์ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด

การยื่นคำร้องต่อ MSPB

1. การยื่นคำร้องโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ยื่นคำร้องด้วยตนเอง โดยจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรยื่นต่อสำนักงานภาคของ MSPB ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติราชการอยู่ในขณะเกิดเหตุแต่ต้องส่งภายใน 30 วันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง

2. การยื่นคำร้องโดย Special Counsel ในกรณีเป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมด้านบุคคลที่ต้องห้ามซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถร้องขอให้ Special Counsel เป็นผู้ฟ้องร้องแทนและหาก Special Counsel ไม่ดำเนินการฟ้องร้องแทนให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีสิทธิยื่นฟ้อง MSPB โดยตรงได้ ตาม Whistleblower Protection Act 1989

กระบวนการพิจารณาคำร้อง

เมื่อสำนักงานภาคของ MSPB ได้รับคำร้องแล้ว จะมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคดี โดยใช้กระบวนการพิจารณาไต่สวนที่ผู้ฟ้องคดีหรือหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่หาพยานหลักฐานมาหักล้างข้อหาตามคำร้อง มีการไต่สวน รับฟังคำชี้แจงของผู้ร้องแล้วจึงจะพิจารณาคัดสินคดี และหากคู่กรณีไม่อุทธรณ์เรื่องก็จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ MSPB ถือเป็นสิ้นสุดในกระบวนการของฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ไม่พอใจผลการตัดสิน สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ (United States Court of Appeals for the Federal Circuit) ได้

2.3 ระบบเกี่ยวกับการร้องทุกข์ของออสเตรเลีย⁴⁸

ระบบพิทักษ์คุ้มครองของประเทศไทยออสเตรเลีย (The Public Service and Merit Protection Commission) เรียกโดยย่อว่า PSMPC มีบทบาทสำคัญในการสร้างหลักประกันว่าค่านิยมของระบบบริหารบุคคลของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่รัฐ ที่ได้นำไปใช้โดยหน่วยงานหรือการจ้างงาน ต้องอยู่บนพื้นฐานของระบบพื้นฐานของระบบคุ้มครอง มาตรฐานทางจริยธรรม การปฏิบัติงานและการเลื่อนตำแหน่งที่เป็นธรรม เพื่อส่งเสริมให้งานบริการสาธารณะสัมฤทธิ์ผล มีประสิทธิภาพ โดยเน้นในเรื่องการให้บริการประชาชนเป็นหลัก โดยให้คำแนะนำ และให้แนวทางการปฏิบัติงานแก่หน่วยงานต่างๆ หน่วยงานปฏิบัติตาม

อำนาจหน้าที่ของ PSMPC

1. ให้คำแนะนำการรัฐบาลในด้านงานบริการสาธารณะ
2. บริหารจัดการและอำนวยความสะดวกเพื่อให้เกิดการเข้าใจบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะ The Public Service Act 1999 และบทกฎหมายอื่นๆ ที่บัญญัติตามมาเพื่อให้เป็นไปตาม The PS Act 1999
3. ให้คำแนะนำแก่หัวหน้าหน่วยงานและผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานของรัฐบาลต่างๆ เกี่ยวกับแผนการดำเนินงานการบริหารงานบุคคล และการบริหารงานองค์กร
4. ส่งเสริมสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวกับ public service ในเรื่องค่านิยม (Values) เรื่องประมวลความประพฤติ (Code of Conduct) และเรื่องนโยบายความหลากหลายในการจ้างงาน (Workplace diversity)
5. ควบคุมตรวจสอบ และวิเคราะห์ในประเด็น แนวโน้ม และเปลี่ยนแปลงปรับปรุงเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
6. เป็นผู้นำในเรื่องบริการสาธารณะ และให้บริการเป็นการทั่วไปในระดับชาติเกี่ยวกับเรื่องการพัฒนาและการฝึกอบรม เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการในสถานการณ์ปัจจุบัน
7. ตรวจสอบความถูกต้อง กรณีผลการปฏิบัติงานของ agencies ที่กระทบกับ public service employees ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน
8. ประเมิน ทำรายงาน และเผยแพร่ต่อสาธารณะเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่อง public service

⁴⁸ ปีลันธน์ กาทอง, *องค์กรพิทักษ์ระบบคุ้มครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีการอุทธรณ์และการร้องทุกข์*, หน้า 34

9. คำเนิการเพื่อให้คนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับสภาพ และองค์ประกอบในเรื่องกาสรให้บริการสาธารณะ

โครงสร้างของ PSMPC มีคณะกรรมการ 3 คน คือ

1. The Public Service Commissioner
2. The Deputy Public Commissioner
3. The Merit Protection Commissioner (The MPC)

Employees สามารถร้องขอให้ The MPC คำเนิการพิจารณาทบทวน (review) การกระทำของหน่วยงานต้นสังกัดของตนในกรณีต่อไปนี้

1. กรณีไม่พอใจผลการ review ตามกระบวนการภายในของหน่วยงานต้นสังกัด
2. กรณีได้รับแจ้งจากหัวหน้าหน่วยงานต้นสังกัดว่า การดำเนินการที่ได้ทำไปแล้วไม่สามารถ review ตามกระบวนการภายในต้นสังกัดได้

3. กรณีต้องการ review คำตัดสินของหน่วยงานต้นสังกัดว่า employee ละเมิด The Code of Conduct หรือกรณีที่ต้องการ review การลงโทษ employee โดยหน่วยงานต้นสังกัดฐานละเมิด Code of Conduct และกรณีอื่นตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

หลังจากได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว The MPC ก็จะมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว และเมื่อได้พิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว The MPC ก็จะรายงานผลการพิจารณาไปยังหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

หาก The MPC เห็นว่าการกระทำของหน่วยงานที่ถูกกล่าวหาอาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่สมเหตุสมผลแล้ว The MPC ก็จะให้คำแนะนำ เพื่อให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการดังนี้

1. ดำเนินการพิจารณาทบทวนเรื่องดังกล่าวใหม่อีกครั้ง หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำตัดสินเดิม
2. เปลี่ยนแปลงกฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติเดิม
3. ดำเนินการอื่นที่เหมาะสม

The MPC ไม่สามารถบังคับให้หน่วยงาน agency ปฏิบัติตามผลการพิจารณาตัดสินของ The MPC อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงาน agency ไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินของ The MPC นั้น The MPC ก็อาจรายงานผลดังกล่าวต่อรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือต่อรัฐสภา เพื่อใช้ดุลพินิจดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป

หาก employee ไม่พอใจผลคำตัดสินของ The MPC หรือผลการดำเนินการของ agency สามารถอุทธรณ์ในข้อกฎหมายไปยังศาลยุติธรรมได้

Review of Promotion Decision

Employee สามารถร้องต่อ The MPC เพื่อให้มีการ review เรื่องการพิจารณาความชอบ (promotion) โดยคณะกรรมการอีกชุดหนึ่งที่แต่งตั้งโดย The MPC ที่มีชื่อว่า Promotion Review Committee of promotion decision (The PRC) หลังจากที่คณะกรรมการได้มีคำตัดสินก็จะมี การรายงานผลการตัดสินดังกล่าวให้กับหัวหน้าหน่วยงาน และหัวหน้าหน่วยราชการจะต้องปฏิบัติตาม คำตัดสินของ The PRC หากคู่กรณีไม่พอใจคำตัดสินของ The PRC ก็ไม่สามารถอุทธรณ์ไปยัง ศาลยุติธรรมเพื่อพิจารณาทบทวนคำตัดสินได้ (Judicial Review)

Whistleblowing

กรณีที่มีการร้องเรียนผู้อื่นเกี่ยวกับการละเมิด The Code of Conduct (Whistleblowing report) และไม่พอใจผลการสืบสวนสอบสวน และการตัดสินของหน่วยงานต้นสังกัด หน่วยงานต้น สังกัดจะต้องมีข้อกำหนดในเรื่องวิธีการให้ผู้ร้องเรียนเรื่องดังกล่าวต่อ The MPC

Note

หน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่อง review เป็นของหน่วยงานที่ มีชื่อว่า Client Service Team

ออสเตรเลียไม่แยกหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้เป็น อิสระต่างหากอีกหน่วยงานหนึ่งดังเช่นสหรัฐอเมริกา แต่รวมด้านนี้ไว้ในหน่วยงานเดียวกันกับ หน่วยงานบริหารงานบุคคลแล้วเรียกชื่อหน่วยงานนี้รวมกันว่า The Public Service and Merit Protection Commission (PSMPC) โดย PSMPC นั้นจะเน้นการเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำต่อ หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตาม หรือเรียกว่าคอยเป็นที่เสียงให้แก่หน่วยงานของรัฐ แต่เมื่อพิจารณาแล้ว แม้จะเป็นอิสระในการดำเนินงานแต่คำตัดสินนั้นไม่ได้เด็ดขาดและไม่ผูกพันต่อหน่วยงานของรัฐ ดังเช่น MSPB ของสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตามผู้ที่เกี่ยวข้องยังสามารถอุทธรณ์คำตัดสินของ PSMPC ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ Merit Protection ไปยังศาลยุติธรรมเช่นเดียวกับของสหรัฐอเมริกา

2.1.2 The civil Service Appeal Board (CSAB) หรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในราชการ

เป็นองค์คณะบุคคลที่เป็นอิสระ ไม่สังกัดหน่วยราชการอื่นใดและได้รับการ แต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี นอกเหนือไปจากประธานคณะกรรมการ กรรมการใน CSAB ประกอบ ไปด้วยบุคคลที่เป็นข้าราชการเกษียณอายุและมีประสบการณ์อันยาวนานในด้านการบริหารงาน บุคคลและสำหรับองค์ประกอบในองค์คณะหนึ่งๆ ในการพิจารณาเรื่องที่อุทธรณ์จะประกอบไป ด้วยกรรมการสามคน คนหนึ่งเป็นประธาน อีกสองคนคือกรรมการซึ่งเป็นข้าราชการเกษียณอายุ ที่มาจากสหภาพแรงงานข้าราชการ

เรื่องที่อุทธรณ์ต่อ CSAB ได้แก่เรื่องการบริหารงานบุคคลดังต่อไปนี้

1. การเลิกจ้างและการเกษียณอายุก่อนกำหนดเวลา
2. การงดไม่จ่ายค่าตอบแทนให้แก่ข้าราชการที่ถูกเลิกจ้างเพราะเหตุหย่อน

ประสิทธิภาพ

3. การถูกปฏิเสธไม่ให้เข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง
4. การยึดเงินสะสมในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ
5. กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์

กระบวนการพิจารณาของ CSAB มีลำดับขั้นตอนดังนี้

ผู้ประสงค์อุทธรณ์จะดำเนินการร้องเรียนภายในให้เสร็จสิ้นก่อนที่จะยื่นอุทธรณ์ต่อ CSAB เว้นเสียแต่เป็นการอุทธรณ์ในคำวินิจฉัยให้ออกจากงานด้วยเหตุผลทางการแพทย์ ผู้ประสงค์อุทธรณ์จะต้องทำการอุทธรณ์ต่อ CSAB ภายในสามเดือน นับแต่วันสุดท้ายที่ปฏิบัติงาน และ คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ ในคำอุทธรณ์จะต้องมีเนื้อหาสาระและเอกสารประกอบสำคัญ ดังนี้

1. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับตัวผู้อุทธรณ์
2. ข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานที่เคยเป็นต้นสังกัด
3. ข้อความระบุว่า การเลิกจ้างนั้น มีกระบวนการอุทธรณ์ภายในหน่วยงาน

หรือเป็นการอุทธรณ์การเลิกจ้างด้วยเหตุทางการแพทย์

4. สำเนาเลิกจ้าง

เมื่อ CSAB ได้รับคำอุทธรณ์ จะส่งแบบฟอร์มให้ผู้อุทธรณ์กรอกข้อมูลเพิ่มเติมกับทั้งร้องขอให้ผู้อุทธรณ์จัดทำ The main statement of case โดยจะกำหนดเวลาให้ส่งแบบฟอร์มและเอกสารกลับไปโดยเคร่งครัดด้วย

The main statement of case เป็นเอกสารที่จะแสดงให้เห็น โดยสรุปถึงบรรดาเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นจนนำไปสู่การเลิกจ้าง และเหตุผลที่ผู้อุทธรณ์เห็นว่าการเลิกจ้างไม่ถูกต้อง ไม่ถูกต้องไม่เป็นธรรมแก่ตน

อย่างไรก็ดี หากผู้อุทธรณ์เห็นว่าตนได้กล่าวไว้ครบถ้วนแล้วในคำอุทธรณ์ จะเลือกไม่ทำเอกสารดังกล่าวนี้ก็ได้ โดยควรจะระบุไปในแบบฟอร์มข้อมูลเพิ่มเติมที่ส่งมาให้ตนว่าไม่ประสงค์จะทำ The main statement of case เมื่อ The main statement of case ถูกส่งกลับไปยัง CSAB สำเนาของเอกสารนั้นจะถูกส่งไปยังหน่วยงานที่มีคำสั่งเลิกจ้างผู้อุทธรณ์ เพื่อให้ทำคำชี้แจงกลับมาภายในเวลาที่กำหนด และสำเนาของคำชี้แจงจะถูกส่งให้แก่ผู้อุทธรณ์ไม่น้อยกว่า 3 สัปดาห์ ก่อนวันนั่งพิจารณา

เมื่อถึงกำหนดวันนั่งพิจารณาแล้ว ในฝ่ายผู้อุทธรณ์จะมีโอกาสนำบุคคลอื่นอีกหนึ่งคน ซึ่งอาจจะเป็นผู้แทนของสหภาพแรงงานที่ผู้อุทธรณ์สังกัด หรือเพื่อนร่วม หรือเพื่อนคนอื่น ๆ หรือที่ปรึกษาทนาย (a solicitor) เข้าร่วมในการพิจารณาอุทธรณ์ ในฝ่ายหน่วยงานจะส่งผู้แทนได้สองคน คนหนึ่งนั้นโดยปกติจะเป็นผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานหรือบุคคลที่มีคำสั่งเล็กจ้างผู้อุทธรณ์และอีกคนหนึ่งจะมาจากฝ่ายบริหารงานบุคคล

การพิจารณาจะดำเนินการอย่างลับให้เฉพาะผู้เกี่ยวข้องเข้าร่วม และจะดำเนินการอย่างไม่เป็นทางการมากที่สุดที่จะเป็นไปได้

ในการตัดสินมีคำวินิจฉัย องค์คณะจะพิจารณาโดยคำนึงถึงมิติที่สำคัญ 4 ประการ ดังนี้

1) Procedures ในการมีคำสั่งหน่วยงานได้ดำเนินการตามขั้นตอนกระบวนการอย่างครบถ้วนถูกต้องหรือไม่

2) Substantive ผู้อุทธรณ์ได้รับการพิจารณาเรื่องอย่างมีเหตุผลสมควรและเป็นธรรมหรือไม่

3) Consistency ในกรณีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันที่เคยเกิดมาก่อนมีผลการดำเนินการของหน่วยงานเป็นอย่างเดียวกันหรือแตกต่างกัน

4) Proportionality ข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเพียงพอหรือเหมาะสมต่อการลงโทษโดยการสั่งให้ออกจากงานหรือไม่

ในเนื้อหาของสาระของคำวินิจฉัยนั้น หากปรากฏองค์คณะเห็นว่าคำสั่งของหน่วยงาน ถูกต้องและเป็นธรรมแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งอื่นใดประกอบ (ในกรณีเช่นนี้ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์ไปยังผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่ภายใน 14 วันนับแต่ได้รับคำวินิจฉัยขององค์คณะ)

หากองค์คณะเห็นว่าคำสั่งของหน่วยงานไม่ถูกต้องเป็นธรรมอาจมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้ประกอบ

- (1) ให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้าทำงานตามเดิม
- (2) ให้หน่วยงานจ่ายค่าสินไหมทดแทน
- (3) ให้หน่วยงานดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่องค์คณะเห็นสมควร

ภายใน 48 ชั่วโมงนับจากวันพิจารณา จะมีจดหมายแจ้งผลการพิจารณาไปยังผู้อุทธรณ์และหน่วยงาน ส่วนคำวินิจฉัยขององค์คณะจะถูกส่งตามไปภายใน 20 วันทำการ

หากหน่วยงานไม่ยอมรับผู้อุทธรณ์กลับเข้าทำงาน จะต้องแจ้งกลับไปให้ CSAB ทราบภายใน 28 วัน นับแต่ได้รับคำวินิจฉัยขององค์คณะ และหน่วยงานจะต้องรับผิดชอบจ่ายค่าสินไหมทดแทนการกลับเข้าทำงานของผู้อุทธรณ์



บทที่ 4

ปัญหาการร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

การร้องทุกข์ เป็นกระบวนการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรมที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและความมั่นคงในอาชีพของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังเป็นกระบวนการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเพื่อให้เพิ่มความระมัดระวังในการพิจารณาดำเนินการใดๆ ในการบริหารทางปกครองให้ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งลงโทษทางวินัยต้องใช้ความระมัดระวังในการใช้มาตรการทางปกครอง ซึ่งอาจกล่าวอีกในหนึ่งว่าการร้องทุกข์เป็นเสมือนกลไกที่สำคัญในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แต่ปัญหาของการร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คือ การสับสนไม่ชัดเจนในการดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย ที่ว่าด้วยการร้องทุกข์ เนื่องจากการร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และประกาศคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 แยกออกเป็น 2 กลุ่ม คือ 1.ปัญหาการร้องทุกข์เรื่องทั่วไป เพื่อขอให้แก้ไข หรือแก้ความคับข้องใจในการปฏิบัติหน้าที่ 2.ปัญหาการร้อง เพื่อขอให้แก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งจะกล่าวดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการร้องทุกข์เรื่องทั่วไป เพื่อขอให้แก้ไข หรือแก้ความคับข้องใจในการปฏิบัติหน้าที่

ปัญหาการร้องทุกข์เรื่องทั่วไป เพื่อขอให้แก้ไข หรือแก้ความคับข้องใจในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นการบริหารงานภายในองค์กรที่ไม่เข้าลักษณะคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ความคับข้องใจเรื่องทั่วไปในการบริหารงานภายในที่จะพบ

มากคือการแข่งขันภายในให้ข้าราชการรับผิดชอบ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ยังผลให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานภายในหน่วยงาน ซึ่งการแข่งขันนี้บางงานถือว่ามีความสำคัญ บางงานอาจมีความโดดเด่นมากกว่างานอื่น เมื่อเป็นดังนี้จึงเป็นงานที่เป็นความต้องการของหลายๆคน โดยเฉพาะข้าราชการที่มีความอาวุโสภายในหน่วยงาน ลักษณะเช่นนี้หากมีข้าราชการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์คำสั่ง หากผู้บริหารยืนยันก็ไม่สามารถดำเนินการใดๆได้ เพราะถือว่าเป็นการบริหารงานภายใน หรือการมอบหมายงานในสายงานเพิ่มเติมจากงานเดิมที่ได้รับมอบหมายการที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานที่ตรงกับตำแหน่งหน้าที่ตามสายงานและในเวลาราชการปกติ แม้จะทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติงานมากขึ้น ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ถือเป็นการมอบหมายงานภายใน อาทิ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.6/2550 เรื่อง ผู้บังคับบัญชาสามารถมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานมากขึ้นได้ หากเป็นงานที่ตรงกับตำแหน่งหน้าที่และในเวลาราชการปกติ ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งพยาบาลในมหาวิทยาลัยของรัฐ ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยส่งเสริมสุขภาพ และต่อมาผู้บังคับบัญชาได้มอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยบริการรักษาพยาบาลเพิ่มขึ้นจากเดิม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกลั่นแกล้งของผู้บังคับบัญชาทำให้ต้องทำงานหนักขึ้นกว่าเจ้าหน้าที่อื่นอันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงได้ร้องทุกข์ต่ออนุกรรมการสามัญประจำทุกมหาวิทยาลัย (อ.ก.ม.) ซึ่งพิจารณาแล้วมีมติยกคำร้องทุกข์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนมติดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่าถูกผู้บังคับบัญชากลั่นแกล้งโดยการมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยบริการรักษาพยาบาลเพิ่มขึ้นนอกเหนือจากงานในหน้าที่ในหน่วยส่งเสริมสุขภาพ ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องทำงานหนักมากขึ้น ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยบริการรักษาพยาบาลซึ่งเป็นพวกพ้องกับผู้บังคับบัญชาทำงานน้อยลง และผู้ฟ้องคดีเห็นว่าที่ต่อมอบหมายงานให้ผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติมจากงานปกติ เพราะผู้บังคับบัญชาปล่อยให้พวกพ้องละทิ้งหน้าที่ไปทำธุระส่วนตัวหรือเมาสุราในระหว่างปฏิบัติงานหรือแอบหลับจนมีผู้ใช้บริการร้องเรียนนั้น ศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งพยาบาล การที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายงาน โดยให้ผู้ฟ้องคดีช่วยจ่ายยาในหน่วยบริการรักษาพยาบาลด้วยนั้น เป็นการมอบหมายให้ปฏิบัติงานที่ตรงกับตำแหน่งตามสายงานและเป็นการมอบหมายให้ปฏิบัติงานในเวลาราชการจึงเป็นการมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว มติ อนุกรรมการสามัญประจำทุกมหาวิทยาลัย (อ.ก.ม.) ที่ให้ยกคำร้องทุกข์จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การมอบหมายงานภายในหน่วยงานเป็นเพียงการมอบงานให้ข้าราชการภายในหน่วยงาน ไปปฏิบัติ ไม่เป็นคำสั่งทางปกครองจึงไม่กระทบสิทธิใคร เมื่อข้าราชการที่ได้รับคำสั่งดังกล่าวเห็นว่าตนเองถูกกระทบสิทธิจึงต้องใช้วิธีร้องทุกข์ต่อ

ผู้บังคับบัญชา แต่หาผู้บังคับบัญชาเห็นว่าการมอบหมายงานดังกล่าวมีความเหมาะสม กับบุคคลากร และการบริหารงานของหน่วยงานจะไม่มีเปลี่ยนแปลงก็ได้

เมื่อพิจารณาแล้วจึงสรุปได้ว่า ปัญหาการร้องทุกข์ เพื่อขอให้แก้ไข หรือแก้ความคับข้องใจในการปฏิบัติหน้าที่เรื่องทั่วไป ตามหลักของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เป็นการมอบหมายงาน การแบ่งงานภายในองค์กร เมื่อข้าราชการผู้ที่ได้รับคำสั่งและเห็นว่าตนถูกระทบสิทธิ์ได้ย้ายงานไปหน่วยงานใหม่ โอนย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรแห่งใหม่ ลาออกจากราชการ หรือพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่จากหน่วยงานราชการนั้นแล้ว คำสั่งแบ่งงานหรือคำสั่งมอบหมายงานของหน่วยงานเก่า ขององค์กรเก่าก็เป็นอันหมดสภาพไปด้วยเหตุเป็นคำสั่งภายใน ผู้ที่รับคำสั่งดังกล่าวจึงถือว่าหมดความคับข้องใจในเหตุที่ร้องทุกข์

ต่อไปจะได้พิจารณา ปัญหาการร้องทุกข์เรื่องทั่วไป เพื่อขอให้แก้ไข หรือแก้ความคับข้องใจในการปฏิบัติหน้าที่ ปัญหาการร้องของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และประกาศคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 ข้อ 26 และ ข้อ 27 กำหนดไว้ดังนี้

1) เพื่อให้เกิดความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา เมื่อมีกรณีเป็นปัญหาขึ้นระหว่างกันควรจะได้ปรึกษาหารือทำความเข้าใจ ฉะนั้น เมื่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีเหตุเกี่ยวกับการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือปฏิบัติให้เกิดความคับข้องใจต่อตน และแสดงความประสงค์ที่จะปรึกษาหารือกับผู้บังคับบัญชา ให้ผู้บังคับบัญชานั้นให้โอกาสและรับฟังหรือสอบถามเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว เพื่อเป็นทางแห่งการทำความเข้าใจและแก้ปัญหที่เกิดขึ้นในชั้นต้น

ถ้าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่ประสงค์ที่จะปรึกษาหารือ หรือปรึกษาหารือแล้วไม่ได้รับคำชี้แจงหรือได้รับคำชี้แจงไม่เป็นที่พอใจ ก็ให้ร้องทุกข์ตามข้อ 27

2) ข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือ ไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือปฏิบัติให้เกิดความคับข้องใจต่อตน หรือมีกรณีที่ไม่อาจยื่นอุทธรณ์ตาม หมวด 2 ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ โดยให้ร้องทุกข์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์

การร้องทุกข์ตามวรรคหนึ่ง ในกรณีเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาอื่นที่มีใช้นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ร้องทุกข์ต่อนายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากผู้ร้อง

ทุกข์ไม่ได้รับคำชี้แจงจากนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในสิบห้าวัน หรือได้รับคำชี้แจง
ไม่เป็นที่พอใจ ให้ดำเนินการตามวรรคสาม

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่านอกจากนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็น
ผู้บังคับบัญชาแล้ว การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะแบ่งการบริหารออกเป็น
สำนักงาน เป็นกองงานตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งในสำนักงานหรือกองงานจะมีการบริหารงานภายใน
แยกเป็นฝ่ายงาน หรือส่วนงานตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งในฝ่ายงานหรือส่วนงานก็จะประกอบไปด้วย
พนักงานเจ้าหน้าที่ในงานต่างๆ โดยทั้งหมดที่กล่าวมานั้นจะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัด
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ดังนั้น หากเหตุแห่งการร้องทุกข์ หรือเหตุที่ทำให้
ผู้บังคับบัญชาเกิดจากผู้บังคับบัญชาตามระดับชั้นต่างๆ ตามระดับชั้นบังคับบัญชา ให้
ผู้ได้บังคับบัญชาร้องทุกข์ต่อนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้ยื่นร้องทุกข์ภายใน
สามสิบวัน และนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องชี้แจงต่อผู้ได้บังคับบัญชาที่ร้องทุกข์ เพื่อให้
เกิดความเข้าใจหรือเพื่อให้หายความคับข้องใจภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ที่รับเรื่องร้องทุกข์
ปัญหาการคับข้องใจและการการร้องทุกข์เรื่องทั่วไป เพื่อขอให้แก้ไข หรือแก้ความคับข้องใจในการ
ปฏิบัติหน้าที่จึงแยกออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1) เหตุความคับข้องใจเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง
หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือปฏิบัติให้เกิดความคับข้องใจต่อตน จาก
ผู้บังคับบัญชาตามสายงานที่ไม่ใช่ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ร้องทุกข์ต่อนายกองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น และนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาชี้แจงภายในสิบห้าวัน

หากไม่ได้รับการชี้แจงภายในกำหนดเวลาหรือได้รับการชี้แจงแล้วไม่พึงพอใจ ไม่
สามารถแก้ไขความคับข้องใจได้ก็ให้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นประจำจังหวัด

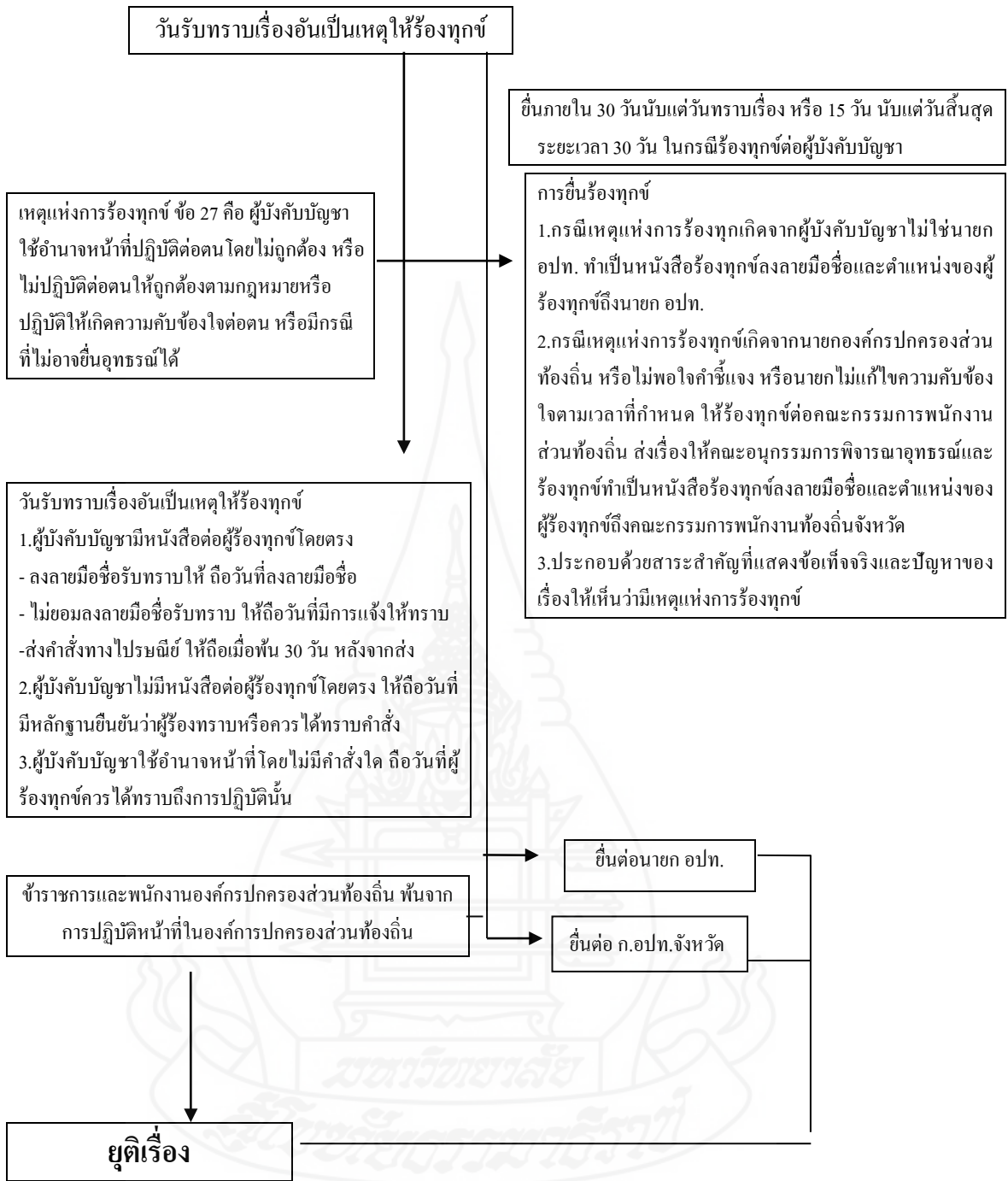
2) เหตุความคับข้องใจเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง
หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือปฏิบัติให้เกิดความคับข้องใจต่อตน จากนายก
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นประจำจังหวัด

เมื่อพิจารณากระบวนการพิจารณาขั้นตอนการร้องทุกข์แล้วจะพบว่ามิบุคคลหรือ
องค์กรที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนกระบวนการร้องทุกข์ แบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้ ส่วนที่ 1 กรณี เหตุความ
คับข้องใจเกิดจากผู้บังคับบัญชาตามสายงานที่ไม่ใช่ นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็น 3
กลุ่ม คือ ผู้บังคับบัญชา ผู้ได้บังคับบัญชา นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้มีอำนาจสูงสุดคือ
นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้มีอำนาจทางบริหาร ออกคำสั่ง ระวังคำสั่ง ยืนยันคำสั่งทาง

ปกครอง ส่วนที่ 2 กรณี เหตุความคับข้องใจเกิดจากผู้บังคับบัญชาที่เป็นนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 4 กลุ่ม คือ ผู้ได้บังคับบัญชา นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ คณะกรรมการข้าราชการพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้มีอำนาจสูงสุดคือ คณะกรรมการข้าราชการพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นได้ว่าประกาศคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 มีเขียนไว้ชัดเจนเกี่ยวกับการร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อเกิดเหตุความคับข้องใจเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตน โดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือปฏิบัติให้เกิดความคับข้องใจต่อตน จากผู้บังคับบัญชาตามสายงานที่ไม่ใช่ นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และเหตุเกิดจากนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขั้นตอนการดำเนินการร้องทุกข์เมื่อข้าราชการและพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

ด้วยเหตุนี้เอง เมื่อข้าราชการและพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เช่น ออกจากราชการ หรือโอนย้ายในสังกัด โอนย้ายนอกสังกัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไปยังหน่วยงานใหม่ซึ่งไม่มีความเกี่ยวข้องกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีใดๆ ข้าราชการและพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นั้น จึงถือว่าหมดความคับข้องใจในเหตุที่ร้องทุกข์ ดังนั้น เมื่อพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่ากรณีใดๆ จึงไม่มีเหตุให้ต้องดำเนินการร้องทุกข์ต่อ สำหรับเรื่องที่ร้องทุกข์ต่อนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการตามประกาศคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นผู้ร้องทุกข์พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาต่อไปเป็นอันยุติเรื่อง เหตุเพราะข้าราชการและพนักงานงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรายดังกล่าวหมดความคับข้องใจแล้ว จะปรากฏตามแผนภูมิขั้นตอน ดังนี้



ภาพที่ 1 แสดงกระบวนการร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าด้วยกรณีที่สามารถร้องทุกข์ การร้องทุกข์ และพิจารณาเรื่อง ขอให้แก้ไขหรือแก้ความคับข้องใจ

2. ปัญหาการร้องทุกข์ เพื่อขอให้แก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

2.1 ปัญหาการร้องทุกข์ เพื่อขอให้แก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เข้าลักษณะคำสั่งทางปกครอง

ปัญหาการร้องทุกข์ เพื่อขอให้แก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เข้าลักษณะคำสั่งทางปกครอง ในการบริหารงานของหน่วยงานพบมากในการบริหารงานบุคคล อาทิ การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง การย้ายตำแหน่ง การต่อสัญญาจ้าง การเลิกจ้าง เป็นต้น ทั้งนี้หน่วยงานจะต้องออกเป็นคำสั่ง ซึ่งเมื่อคำสั่งนั้นกระทบสิทธิต่อข้าราชการผู้ใดจะต้องดำเนินการขึ้นตอนให้เป็นที่ไปตามระเบียบ เช่น กรณีการย้ายตำแหน่งของนายถวิล เปลี่ยนศรี ปัญหาการร้อง เพื่อขอให้แก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เข้าลักษณะคำสั่งทางปกครอง ตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.33/2557 เหตุแห่งการฟ้องคดี สืบเนื่องจากในขณะที่คุณถวิล เปลี่ยนศรี ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับกิจการความมั่นคงของประเทศ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา เสนอแนะนโยบาย มาตรการและแนวทางปฏิบัติด้านความมั่นคงแห่งชาติต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรี ได้ถูกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ฉบับลงวันที่ 7 กันยายน 2554 ให้ไปปฏิบัติราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรี ในตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และต่อมาได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ฉบับลงวันที่ 30 กันยายน 2554 ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของเลขาธิการนายกรัฐมนตรี การปฏิบัติงานขึ้นอยู่กับการมอบหมายของผู้บังคับบัญชา จึงไม่อาจเสนอแนะนโยบายด้านความมั่นคงต่อนายกรัฐมนตรีได้โดยตรง แต่จะต้องเสนอผ่านเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

นายถวิล เปลี่ยนศรี เห็นว่าการโอนย้ายดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้พวกพ้อง เป็นการใช้อำนาจกลั่นแกล้ง ลดบทบาทหน้าที่และศักดิ์ศรีในทางราชการของตน อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายและขัดกับระบบคุณธรรม จึงได้ยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งต่อมาได้วินิจฉัยยกคำร้องทุกข์ เป็นเหตุให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และ

ที่ 2 ตามลำดับต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งย้ายดังกล่าว และขอให้ตนกลับคืนสู่ตำแหน่งเดิม คดีจึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ฉบับลงวันที่ 30 กันยายน 2554 ที่ให้ นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ นั้น เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

โดยในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ศาลจะพิจารณาว่า 1. ผู้ใช้อำนาจได้ดำเนินการออกคำสั่งโดยถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และ 2. ผู้มีอำนาจออกคำสั่งได้ใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ประเด็นแรก กระบวนการหรือขั้นตอนในการออกคำสั่ง โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (มาตรา 57 และมาตรา 63) ประกอบหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว4 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2552 ได้กำหนดให้การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ซึ่งสังกัดส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยอยู่ในกระทรวงเดียวกัน เป็นอำนาจร่วมกันของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจุทั้งสองฝ่ายที่จะทำการตกลงกัน และต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งจากข้อเท็จจริงผู้มีอำนาจสั่งบรรจุทั้งสองฝ่ายในกรณีนี้คือ รองนายกรัฐมนตรี และเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้มีการตกลงยินยอมในการให้โอนและรับโอน นายถวิล เปลี่ยนศรี จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ และได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี กรณีการออกคำสั่ง โอนย้ายคุณถวิลฯ จึงถือได้ว่า ได้ดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นแล้ว

ประเด็นต่อมาคือ ดุลพินิจที่ใช้ในการออกคำสั่ง ประเด็นนี้ นายกรัฐมนตรีได้โต้แย้งต่อศาลว่า ศาลปกครองมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคลได้หรือไม่ เพียงใด และเห็นว่าศาลปกครองชั้นต้น ได้วินิจฉัยลွ่งล้ำไปถึงการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในการมอบหมายงานแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา อันเป็นการกระทบกระเทือนกับความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานของนายกรัฐมนตรีซึ่งได้รับมอบหมายจากมหาชนให้เป็นผู้นำฝ่ายบริหาร อีกทั้งนโยบายความมั่นคงแห่งรัฐเป็นนโยบายสำคัญที่นายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภา จึงเป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในการที่จะกำหนดหรือใช้ยุทธศาสตร์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่แถลงต่อรัฐสภาไว้ รวมถึงยุทธศาสตร์ด้านการบริหารงานบุคคลด้วย

ในประเด็นโต้แย้งของนายกรัฐมนตรียังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้เหตุผล อย่างน่าสนใจว่า แม้ว่าผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจดุลพินิจในการมอบหมายงานแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาและย่อมมีดุลพินิจในด้านการบริหารงานบุคคลได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสม เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ และแม้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่รับผิดชอบงานด้านความมั่นคงจะต้องได้รับความไว้วางใจจากนายกรัฐมนตรีก่อนจะสามารถปฏิบัติตามนโยบายด้านความมั่นคงได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ตาม แต่การใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าว นอกจากจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย รวมทั้งมีความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวด้วย

ศาลปกครองย่อมไม่ก้าวล่วงเข้าไปควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารในแง่ของความเหมาะสมของการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แต่ศาลปกครองย่อมมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารในแง่ของความชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 และมาตรา 31) ที่ได้รับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในเรื่องดังกล่าวไว้ ประกอบกับมาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ได้ให้อำนาจศาลปกครองในการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐ รวมถึงกรณีการใช้อำนาจดุลพินิจที่อาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นศาลปกครองจึงมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่พิพาท

กรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมอบอำนาจดุลพินิจให้แก่ฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารจะต้องใช้ดุลพินิจนั้นให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และต้องอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจ เพราะการใช้กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหาร มิได้หมายความว่า ฝ่ายบริหารจะสามารถใช้อำนาจดุลพินิจนั้นอย่างไรก็ตามอำเภอใจได้ ซึ่งกรณีการบริหารงานบุคคล พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา 52 ได้กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนว่าต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรม และคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคล ตลอดจนประโยชน์ของทางราชการ ประกอบกับมาตรา 37 วรรคหนึ่งแห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้ในการออกคำสั่งทางปกครองต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย โดยเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย 1. ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ 2. ข้อกฎหมายที่อ้างอิง 3. ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ อันแสดงให้เห็นว่าการออกคำสั่งทางปกครองหรือการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการออกคำสั่งนั้น กฎหมายกำหนดให้ต้องมีเหตุผลรับรองในการใช้อำนาจ โดยต้องเป็นเหตุผลที่มีอยู่จริงและสามารถอธิบายได้

ฉะนั้น การตรวจสอบความชอบของการใช้ดุลพินิจในแง่กฎหมายก็คือ การพิจารณาว่าการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารนั้น มีเหตุผลรองรับหรือไม่ อย่างไร และสามารถอธิบายได้ว่าเหตุใดจึงใช้อำนาจเช่นนั้น ทั้งนี้เพราะการใช้อำนาจที่ปราศจากเหตุผลรองรับจะเท่ากับเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น ในการตรวจสอบเหตุผลที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจในการใช้ดุลพินิจ จึงประกอบด้วย 2 ส่วน คือ เหตุผลในส่วนที่เป็นข้อกฎหมายและเหตุผลในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริง เหตุผลในส่วนที่เป็นข้อกฎหมาย คือศาลจะพิจารณาว่า ฝ่ายบริหารมีความผิดพลาดในการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่ โดยจะตรวจสอบว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารใช้อำนาจดุลพินิจในเรื่องนั้นหรือไม่ ฝ่ายบริหารอ้างอิงบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจดุลพินิจผิดพลาดหรือไม่ และฝ่ายบริหารตีความหรือปรับใช้บทบัญญัติของกฎหมายผิดพลาดหรือไม่ สำหรับเหตุผลในส่วนที่เป็นข้อเท็จจริง ศาลย่อมมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ฝ่ายบริหารนำมาอ้างเป็นเหตุผลในการใช้ดุลพินิจว่า ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้มีอยู่จริงหรือไม่

ในกรณีคำสั่งย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี นั้น ผู้ใช้อำนาจดุลพินิจได้ระบุเหตุผลเพียงกว้างๆ ว่า เพื่อความเหมาะสมและประโยชน์ของทางราชการ โดยไม่ปรากฏเหตุผลที่มีอยู่จริงและสามารถอธิบายได้ว่า นายถวิล เปลี่ยนศรี ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีประสิทธิภาพ มีข้อบกพร่องหรือไม่ สนองนโยบายของรัฐบาลอย่างไร อันถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควรที่จะสามารถสั่งโอนย้ายตามความเหมาะสมได้ กรณีจึงถือว่าฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจดุลพินิจในการออกคำสั่งย้ายโดยไม่มีเหตุผลรองรับ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาให้เพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ฉบับลงวันที่ 30 กันยายน 2554 โดยกำหนดให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับคือวันที่ 30 กันยายน 2554 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ตำแหน่งเดิมภายใน 45 วัน ซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดถือเป็นที่สุด มีผลเป็นการผูกพันและบังคับให้คู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามอย่าง

เมื่อพิจารณาแล้วจึงสรุปได้ว่า ปัญหาการร้องทุกข์ เพื่อขอให้แก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือการ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เข้าลักษณะคำสั่งทางปกครอง ตามหลักของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เป็นการกระทำที่เข้าลักษณะมาตรา 5 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือ การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่บุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายถึงการออกกฎ ลักษณะคำสั่งทางปกครองตามหลักของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ทั้ง 2 กรณี วางหลักไว้ ดังนี้

1. ให้มีการร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีพิจารณาแก้ไขปัญหาคำสั่งที่ขัดข้องใจ แต่ทั้งนี้ผลการวินิจฉัยไม่ตัดสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

2. ให้นำความฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อให้มีคำสั่งแก้ไขปัญหาคำสั่งที่ขัดข้องใจ

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การร้องทุกข์เพื่อขอให้แก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เข้าลักษณะคำสั่งทางปกครองแม้พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กร เช่น ออกจากราชการ หรือโอนย้ายในสังกัด โอนย้ายนอกสังกัด ผลของคำสั่งดังกล่าวยังคงมีผลต่อไป

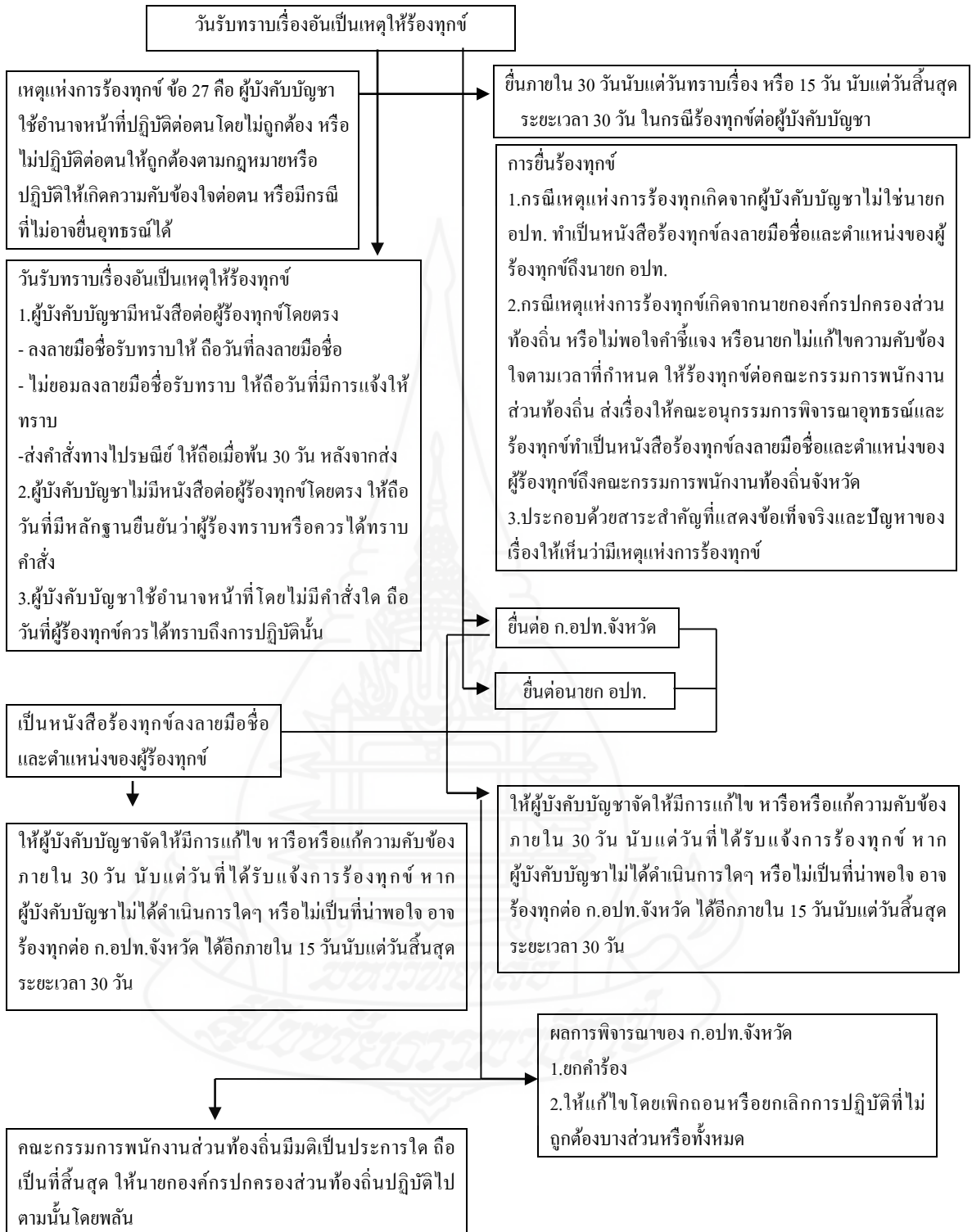
สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาการร้องทุกข์เพื่อขอให้แก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เข้าลักษณะคำสั่งทางปกครอง ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แยกออกเป็น 2 กรณี คือ

1. กรณีข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรเดิม

2. กรณีข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย้ายจากการปฏิบัติหน้าที่แต่ยังสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่

3. กรณีข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

กรณีที่ 1 ข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรเดิม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และประกาศคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 กำหนดไว้ดังนี้ คือ การร้องทุกข์กรณีนายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ดำเนินการตามวรรคสอง หรือกรณีเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากนายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ ตามข้อ 9 พิจารณาทำความเห็นเสนอ และคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่เลขานุการคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเรื่องร้องทุกข์ เมื่อคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมติเป็นประการใด ให้นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น โดยพลัน มติของคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถือเป็นที่สิ้นสุด ตามแผนภาพแสดงกระบวนการร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ภาพที่ 4.2 แสดงกระบวนการร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อขอให้แก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ เข้าลักษณะคำสั่งทางปกครอง กรณีข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรเดิม

ดังนั้น เมื่อข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นั้น ยังคงปฏิบัติหน้าที่อยู่ เมื่อเกิดความคับข้องใจจากการปฏิบัติของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อตน ต้องดำเนินการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำจังหวัด อาทิการไม่พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน กรณี องค์การบริหารส่วนตำบลชนแดน อำเภอสองแคว จังหวัดน่าน นายเนตย์ เสารางทอยตำแหน่ง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลชนแดน ฐานะประธานคณะกรรมการกลั่นกรองการเลื่อนขั้นเงินเดือน ใช้อำนาจไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้ จำเอก วิรศักดิ์ จันตะยอด ตำแหน่ง เจ้าหน้าที่งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระดับ ปฏิบัติงาน ในการเลื่อนขั้นเงินเดือน ประจำปี 2560 ครั้งที่ 2 (1 ตุลาคม 2560) โดยมีความเห็นแย้งกับหัวหน้าสำนักงานปลัด ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา และมีความเห็นแย้งกับคณะกรรมการประเมินเงินเดือน ซึ่งเป็นผลให้จำเอกวิรศักดิ์ จันตะยอด ไม่สามารถเลื่อนขั้นเงินเดือนได้และไม่สามารถประเมินการได้รับเงินประโยชน์ตอบแทนอื่น (โบนัส) ประจำปี 2560 ได้

โดย จำเอก วิรศักดิ์ จันตะยอด ได้มีหนังสือ เรื่อง ร้องทุกข์ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการเลื่อนขั้นเงินเดือน ครั้งที่ 2 ประจำปี 2560 (1 ตุลาคม 2560) ต่อคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นจังหวัดน่าน ตาม ข้อ 27 ประกาศคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 คือ ข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตน โดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือปฏิบัติให้เกิดความคับข้องใจต่อตน โดยคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดน่าน ได้มีมติเมื่อการประชุมครั้งที่ 3/2561 เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2561 มีมติให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลชนแดนกลับมาพิจารณาการเลื่อนขั้นเงินเดือนราย จำเอก วิรศักดิ์ จันตะยอด ตำแหน่ง เจ้าหน้าที่งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระดับ ปฏิบัติงาน ในการเลื่อนขั้นเงินเดือน ประจำปี 2560 ครั้งที่ 2 (1 ตุลาคม 2560) ใหม่ให้ถูกต้องตามระเบียบ ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลชนแดน จึงพิจารณาการเลื่อนขั้นเงินเดือนใหม่ตามมติคณะกรรมการข้าราชการพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยถือว่าเป็นที่สิ้นสุด

กรณีที่ 2 กรณีข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย้ายจากการปฏิบัติหน้าที่แต่ยังสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และประกาศคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 กำหนดไว้ดังนี้ คือ ในกรณีผู้มีสิทธิร้องทุกข์ได้โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้ยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

สังกัดใหม่ของผู้นั้น ในกรณีผู้ร้องทุกข์ได้โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หลังจากได้ยื่นเรื่องร้องทุกข์ไว้แล้ว แต่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลสังกัดเดิมยังมิได้มีมติตามข้อ 32 ให้ส่งเรื่องร้องทุกข์ และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ไปให้คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่ เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ในกรณีผู้ร้องทุกข์ได้โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หลังจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลสังกัดเดิมได้มีมติตามข้อ 32 แล้ว แต่นายกองการบริหารส่วนตำบลสังกัดเดิมยังมิได้ส่งหรือปฏิบัติ ให้เป็นไปตามมติ ให้ส่งเรื่องร้องทุกข์ พร้อมมติของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลสังกัดเดิมนั้น ไปให้คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่ เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ในกรณีคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ในทางที่เป็นคุณกับผู้ร้องทุกข์ ให้ส่งมตินั้นไปให้นายกองการปกครองส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่ส่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น แล้วแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลสังกัดเดิมดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง

กรณีที่ 3 ข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และประกาศคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 กำหนดไว้ดังนี้ คือ ข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตน โดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้อง ตามกฎหมายหรือปฏิบัติให้เกิดความคับข้องใจต่อตน หรือมีกรณีที่ไม่อาจยื่นอุทธรณ์ตาม หมวด 2 ผู้ที่มีสิทธิร้องทุกข์ได้ โดยให้ร้องทุกข์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์ เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าการร้องทุกข์ และพิจารณาขอให้แก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นการร้องทุกข์ต่อนายกองการปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใช้อำนาจทางปกครอง โดยให้ดำเนินการตาม ข้อ 5 และ ข้อ 9 แห่งประกาศคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติจะพบว่าผู้ที่มีเหตุคับข้องใจใน กรณีที่ 3 คือ ข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วต้องคำอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ทำความเข้าใจ และเมื่อคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีมติเป็นประการใดให้แจ้งผู้อุทธรณ์ทราบเป็นหนังสือ พร้อมทั้งแจ้งนายกองการบริหารส่วนตำบลส่งหรือปฏิบัติให้เป็นไป

ตามนั้น คำวินิจฉัยยุทธวิธีของคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวรรคหนึ่งให้เป็นที่สุด

ทั้งนี้ หากข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่พึงพอใจในการวินิจฉัยขอ naik ความขึ้นฟ้องศาลปกครองได้ เช่น กรณีการบริหารงานบุคคลที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง การไม่ต่อสัญญาจ้างและการบอกเลิกสัญญา เหตุนี้ต้องมองการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาว่าถูกต้อง เหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่ หากผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการตามระเบียบกฎหมาย จะต้องต่อสัญญาจ้างให้กับพนักงานรายดังกล่าว หรืออาจต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณียกเลิกสัญญาจ้าง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๕/๒๕๕๘ เรื่อง การที่หน่วยงานของรัฐได้ทำสัญญาจ้างพนักงานจ้างเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่กำหนดไว้ในสัญญา หากหน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งให้พนักงานจ้างปฏิบัติงานพิเศษอื่นๆ จะต้องเป็นงานที่อยู่ภายในขอบเขตของงานตามสัญญาจ้าง

สาระสำคัญ เทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ทำสัญญาจ้างพนักงานจ้างในตำแหน่งยามแต่ในระหว่างสัญญาได้มีคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่พนักงานประจำรถเก็บขยะแต่พนักงานจ้างดังกล่าวไม่ไปปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่ง ยังคงปฏิบัติหน้าที่เป็นยามตามปกติ ต่อมา เทศบาลได้มีคำสั่งจ่ายค่าตอบแทนและมีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างก่อนครบกำหนดสัญญา โดยอ้างว่าการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและเป็นการไม่ปฏิบัติตามสัญญาจึงบอกเลิกสัญญาจ้าง คดีนี้พนักงานจ้าง (ผู้ฟ้องคดี) อ้างว่ามีหน้าที่ต้องคอยตรวจตราดูแลความเรียบร้อยความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาล การที่ไม่ไปปฏิบัติหน้าที่พนักงานประจำรถเก็บขยะจึงไม่เป็นการกระทำผิดตามสัญญาจ้าง หลังจากอุทธรณ์คำสั่งแล้วจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เทศบาลชดใช้ค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่เทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) จะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งยามไปปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างอื่นหรือตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมายเพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยไม่ต้องแก้ไขสัญญาและถือว่าผู้ฟ้องคดียินยอมปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีนั้นจะต้องเป็นคำสั่งมอบหมายงาน ให้ปฏิบัติเป็นพิเศษที่ไม่นอกเหนือจากขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบตามสัญญาจ้างเท่านั้น เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่อื่นนอกเหนือหน้าที่ยาม โดยให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบงานรักษาความสะอาดประจำรถเก็บขยะในกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม จึงเป็นคำสั่งมอบหมายงานให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติเป็นพิเศษนอกเหนือจากขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ตามเอกสารแนบท้ายสัญญาจ้างซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้าง กล่าวคือเป็นงานนอกเหนือขอบเขตของงานรักษาความปลอดภัยของสำนักงาน รวมทั้งในบริเวณเขตของผู้ถูกฟ้องคดี เมื่องานรักษาความสะอาดประจำรถเก็บขยะเป็นงานนอกเหนือ

ขอบเขตความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียินยอมปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานประจำรถเก็บขยะตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ยามต่อไป จึงไม่เป็นการประพฤติดัดสัญญาจ้าง ดังนั้นการบอกเลิกสัญญาจ้างจึงไม่ชอบด้วยสัญญาจ้าง ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีบอกเลิกสัญญาจ้างโดยมิได้เสนอเหตุผลความจำเป็นและประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะบอกเลิกสัญญาจ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชำระเงินค่าตอบแทนการออกจากงาน โดยไม่มีความคิดเป็นจำนวนสามเท่าของอัตราค่าตอบแทนที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอยู่ก่อนวันออกจากงานให้แก่ผู้ฟ้องคดี

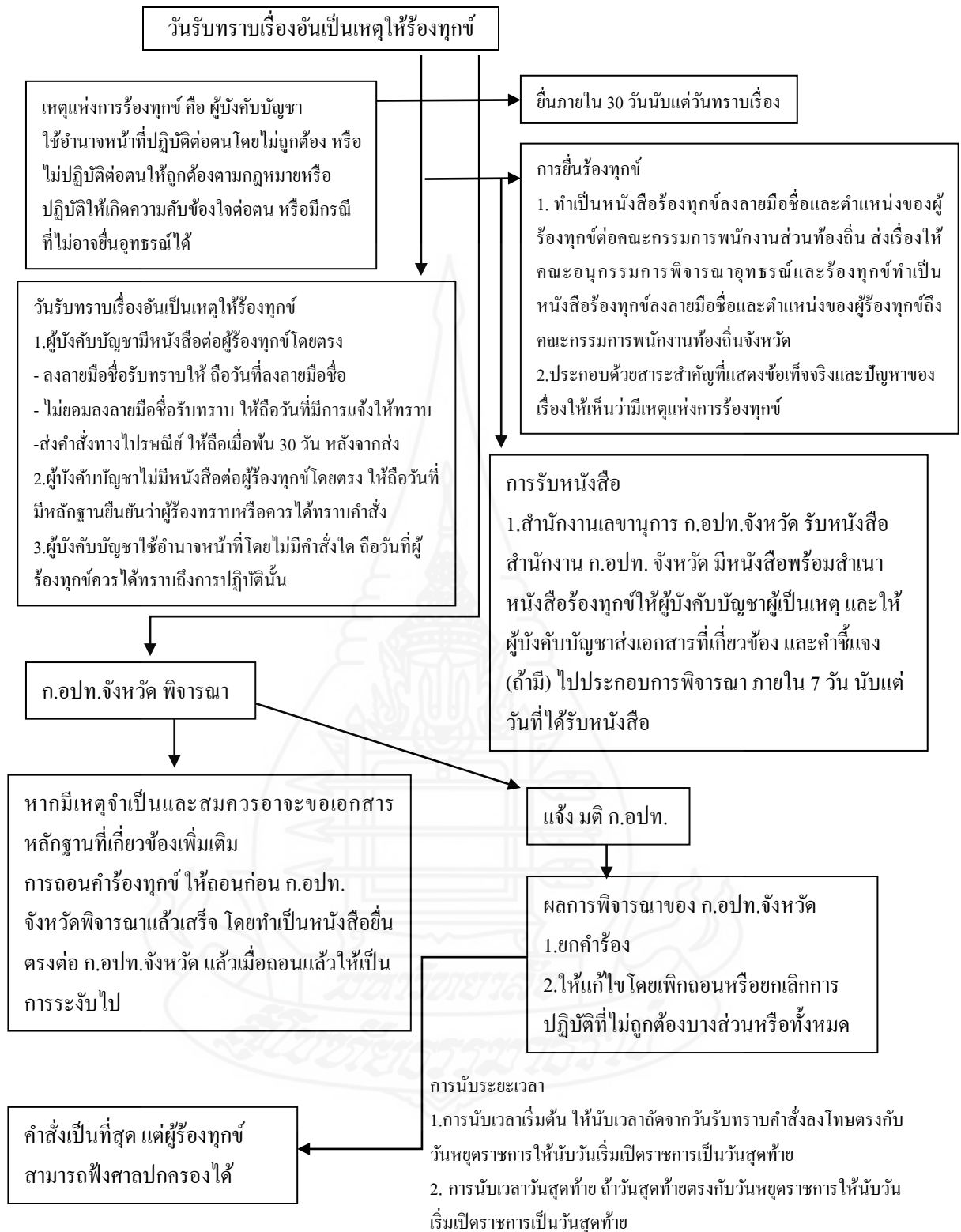
เมื่อพิจารณาการร้องทุกข์ตามคำพิพากษาหลักกฎหมาย/บรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ทำสัญญาจ้างพนักงานจ้างเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐ (ผู้ว่าจ้าง) จะมีคำสั่งให้พนักงานจ้างตามสัญญาปฏิบัติงานพิเศษอื่นๆ จะต้องเป็นงานที่อยู่ภายในขอบเขตของงานตามสัญญาจ้าง และหากสัญญาจ้างกำหนดให้สิทธิแก่คู่สัญญาฝ่ายรัฐ (ผู้ว่าจ้าง) สามารถมีคำสั่งมอบหมายงานพิเศษนอกเหนือจากสัญญาจ้างได้จะต้องเป็นกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการและได้รับความยินยอมจากพนักงานจ้างซึ่งเป็นผู้สัญญาด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาการร้องทุกข์ เพื่อขอให้แก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เข้าลักษณะคำสั่งทางปกครอง เป็นการบริหารงานตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นคำสั่งทางปกครองจึงกระทบสิทธิ เมื่อข้าราชการที่ได้รับคำสั่งดังกล่าวเห็นว่าตนเองถูกกระทบสิทธิจึงต้องใช้วิธีร้องทุกข์ หรืออุทธรณ์คำสั่งแล้วแต่กรณี กระบวนการพิจารณาขั้นตอนการร้องทุกข์แล้วจะพบว่ามีบุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนกระบวนการร้องทุกข์ แบ่งเป็น 3 กรณี ดังนี้ กรณี 1 ข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรเดิม แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ ผู้ได้บังคับบัญชา นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ คณะกรรมการข้าราชการพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้มีอำนาจสูงสุดคือ คณะกรรมการข้าราชการพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณี 2 ข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย้ายจากการปฏิบัติหน้าที่แต่ยังสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ 6 กลุ่ม คือ ผู้ได้บังคับบัญชา นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ คณะกรรมการข้าราชการพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เก่า และอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ คณะกรรมการข้าราชการพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใหม่ โดยผู้มีอำนาจสูงสุดคือ คณะกรรมการข้าราชการพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณี 3 ข้าราชการและพนักงาน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว 6 กลุ่ม คือ ผู้ได้บังคับบัญชา นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ คณะกรรมการข้าราชการพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ ศาลปกครอง โดยผู้มีอำนาจสูงสุด คือ ศาลปกครอง

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นได้ว่าประกาศคณะกรรมการข้าราชการ และพนักงานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 มีเขียนไว้ แต่ไม่มีความชัดเจน เกี่ยวกับการร้องทุกข์ ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อเกิดเหตุความคับข้องใจเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือปฏิบัติให้เกิดความคับข้องใจต่อตน ในลักษณะคำสั่งทางปกครอง กรณีพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ด้วยเหตุว่ายังคงมีกระบวนการที่ซ้ำซ้อนกันทั้งการร้องทุกข์ การอุทธรณ์ และการฟ้องศาลปกครอง

ด้วยเหตุนี้เอง เมื่อข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เช่น ออกจากราชการ หรือ โอนย้ายในสังกัด โอนย้ายนอกสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปยังหน่วยงานใหม่ซึ่งไม่มีความเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีใดๆ ข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นั้น จึงไม่ถือว่าหมดความคับข้องใจในเหตุที่ร้องทุกข์ ดังนั้น เมื่อพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่ากรณีใดๆ จึงเป็นเหตุให้ต้องดำเนินการร้องทุกข์ต่อ ปราบฏตามแผนภาพขั้นตอน ดังนี้



ภาพที่ 4.3 แสดงกระบวนการร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าด้วยการร้องทุกข์ และพิจารณาขอให้แก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

2.2 ปัญหาการร้องทุกข์ที่ไม่เข้าลักษณะคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามที่กฎหมายกำหนด

คำสั่งตามปกครองตามสภาพจะถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 คือ (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่บุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายถึงการออกกฎ” จะเห็นได้ว่ามาตรา 5 (1) กำหนดให้ “กฎ” ไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ทั้งนี้ มาตรา 5 (2) ของพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดให้ “กฎ” อาจเป็นคำสั่งทางปกครองก็ได้ และมาตรา 6 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีที่รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงที่ไม่เป็นคำสั่งทางปกครองโดยสภาพ แต่เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามที่กฎหมายกำหนด และบังคับใช้ในกรณีคำสั่งทางปกครองโดยสภาพ อาทิ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือ “ให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้างแลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่าหรือให้สิทธิประโยชน์ การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน การตั้งเป็นผู้ทำงาน และการให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา

เมื่อพิจารณากฎกระทรวงฉบับที่ 12 ออกตามมาตรา 6 จะพบว่ามิได้มุ่งหมายที่จะเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเมื่อแยกประเด็นออกมาแล้วจะแยกได้ ดังนี้

- 1) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย
- 2) รับจ้างแลกเปลี่ยน
- 3) ให้เช่า
- 4) ซื้อ
- 5) เช่า
- 6) ให้สิทธิประโยชน์
- 7) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์
- 8) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะ

เดียวกัน

9) การสั่งเป็นผู้ทำงาน

10) การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา

การดำเนินการต่างๆ ภายในบังคับของกฎกระทรวงฉบับที่ 12 ถือว่าอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น เรื่องเกี่ยวกับการแจ้งคำสั่งทางปกครองและผลของการไม่แจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้คู่กรณีทราบ ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 729/2560 กล่าวคือ ทั้ง 2 เรื่องดังกล่าว มีมูลเหตุจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่ง เพราะ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ เนื่องจากยกเลิกการสอบราคาจ้างตามโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีต โดยไม่แจ้งคำสั่งยกเลิกการสอบราคาให้บริษัทผู้เสนอราคาต่ำสุด ซึ่งมีสิทธิเข้าทำสัญญาจ้างทราบและไม่ปฏิบัติตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์เหตุดังกล่าวส่งผลให้ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบลได้แจ้งคำสั่งยกเลิกการสอบราคาจ้างด้วยวาจาให้ตัวแทนบริษัททราบ พร้อมให้ดูเอกสารการยกเลิกการสอบราคาด้วย และ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลยังได้มีหนังสือแจ้งบริษัทว่า ไม่สามารถให้บริษัททำสัญญาจ้างได้ เนื่องจากอาจมีการสมยอมราคากัน อีกทั้งบริษัทโดยตัวแทนได้ให้การยืนยันถึงการรับทราบเรื่องยกเลิกการสอบราคาต่อคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง

ปัญหาประการแรก การที่เจ้าหน้าที่พัสดุและ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลดำเนินการแจ้งคำสั่งยกเลิกการสอบราคาด้วยวิธีการดังกล่าว ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยวางหลักไว้ว่า “คำสั่งยกเลิกการสอบราคา” เป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และกฎหมายเฉพาะ คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งคำสั่งทางปกครองไว้ดังนั้นต้องนำวิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้ โดยอาจกระทำโดยการแจ้งด้วยวาจาก็ได้ แต่ถ้าผู้นั้นประสงค์จะให้กระทำเป็นหนังสือ ก็ให้แจ้งเป็นหนังสือ และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามที่กล่าวข้างต้น ถือได้ว่า มีการแจ้งคำสั่งยกเลิกการสอบราคาให้บริษัททราบโดยชอบแล้ว

ปัญหาประการที่ 2 การไม่แจ้งสิทธิอุทธรณ์มีผลทำให้คำสั่งยกเลิกการสอบราคาไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องระบุนกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ในคำสั่งนั้นด้วย

แต่ถ้ามิได้ระบุไว้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ก็มีได้ทำให้คำสั่งทางปกครองนั้น ต้องเสียไปหรือเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด เพียงแต่มีผลทำให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้ง ต้องเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวสั้นกว่า 1 ปี ต้องขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่อาจถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ จนถึงต้องพ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใดอย่างไรก็ดี แม้ว่าการแจ้งคำสั่งทางปกครองสามารถแจ้งได้ด้วยวาจา แต่ก็ควรที่จะมีข้อเท็จจริงยืนยันถึงการรับแจ้งคำสั่งดังกล่าวด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งในคำสั่ง ย่อมแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นของการทำคำสั่งที่ทำเป็นหนังสือเช่นกัน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ อ 158/2550 สาระสำคัญ ความเสมอภาคในการสมัครรับการคัดเลือกเข้ารับราชการกรณีสำนักงาน ก.พ.มีมติ กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครสอบคัดเลือกเข้ารับราชการในตำแหน่งนิติกรว่าจะต้องได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมทางกฎหมาย ทั้งที่ไม่มีความจำเป็นเพราะบุคคลที่ไม่ได้เกียรตินิยม ก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หลักกฎหมาย/บรรทัดฐานที่ เกี่ยวข้องแม้กฎหมายจะให้อำนาจกำหนดกฎเกณฑ์ขั้นตอนหรือวิธีปฏิบัติใดๆ ขึ้นใช้เพื่อการ บริหารงานภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก็มีได้หมายความว่า จะใช้อำนาจนั้นได้ตาม อำนาจใจ โดยไม่คำนึงถึงความเท่าเทียมกันของบุคคลตามหลักความเสมอภาค ภายใต้ความ คุ่มครองของรัฐธรรมนุญ ที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่ เหมือนกัน ในสาระสำคัญอย่าง เดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่ แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะ ของ แต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่ เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็คือการปฏิบัติต่อบุคคลที่ แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดีย่อมขัดต่อความเสมอภาค ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้เป็นไป ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ 158/2550 ผู้ฟ้องคดีเป็นบัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาทางด้าน นิติศาสตร์ได้ไปยื่นในสมัครสอบคัดเลือกเข้ารับราชการในตำแหน่งนิติกร 3 ของกรมบัญชีกลาง แต่ เจ้าหน้าที่ไม่รับใบสมัคร โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยมทางด้านกฎหมายตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดในประกาศรับ สมัครคัดเลือกตามมติของ ก.พ.ที่กำหนดหลักเกณฑ์กรณีที่มีเหตุ พิเศษในการคัดเลือกบุคคลเข้า รับราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม จึง ฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อ เพิกถอนมติดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่ามติของคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนที่กำหนดให้ผู้มี อำนาจสั่งบรรจุสามารถคัดเลือกเพื่อบรรจุผู้สำเร็จการศึกษา ปริญญาทุกสาขาวิชาจากสถาบันที่ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนรับรองทั้งในประเทศและ ต่างประเทศเข้ารับราชการเป็น ข้าราชการพลเรือนสามัญ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับ

คัดเลือกมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปแก่ผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีเกียรตินิยมและไม่ได้รับเกียรตินิยม จึงมีสภาพเป็นกฎ ส่วนจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าวุฒิมายังถึงความรู้เช่น วุฒิ ปริญญาตรีสาขานิติศาสตร์วุฒิปริญญาตรีสาขารัฐศาสตร์ เป็นต้น ซึ่งผู้ที่จะมีวุฒิต้องสำเร็จ การศึกษาจนได้รับปริญญา และระบบการศึกษาของไทยไม่ได้จัดแยกหลักสูตรระหว่างปริญญาตรีเกียรตินิยมและปริญญาตรีธรรมดา ผู้สำเร็จการศึกษาจะต้องผ่านการศึกษาวិชาต่างๆ เช่นเดียวกันและต้องได้คะแนนตามมาตรฐานที่ สถาบันการศึกษากำหนดเหมือนกัน เพียงแต่ผู้ได้คะแนนสูงและผ่านเงื่อนไขจะได้รับการยกย่องด้วยการให้เกียรตินิยม แต่ยังคงถือว่ามีความรู้หรือวุฒิในสาขาวิชาการที่สำเร็จเช่นเดียวกันกับบุคคลที่ไม่ได้รับเกียรตินิยม จึงย่อมมีศักดิ์และ สิทธิเสมอกัน อีกทั้งมติของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนดโดยไม่ได้คำนึงถึงตำแหน่ง ที่จะใช้ในการสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ เพราะบางตำแหน่งไม่มีความจำเป็นที่ จะต้องกำหนดวุฒิเฉพาะปริญญาตรีเกียรตินิยม เนื่องจากบุคคลที่ไม่ได้รับเกียรตินิยมก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ ราชการได้เช่นเดียวกับผู้ที่ได้รับเกียรตินิยม โดยตำแหน่งนิติกรที่ กรมบัญชีกลางเปิดรับสมัคร คัดเลือกไม่มีความจำเป็นที่ จะต้องคัดเลือกจากผู้ที่ได้รับเกียรตินิยมทางด้านกฎหมาย เพราะ ผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีทางด้านกฎหมายแต่ไม่ได้เกียรตินิยมก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ใน ตำแหน่งนิติกรได้หากได้รับการคัดเลือก ดังนั้น การกำหนดให้ผู้ได้รับปริญญาตรีเกียรตินิยม โดยถือว่าเป็นวุฒิที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ใช้วิธีการคัดเลือกแทนการ สอบแข่งขัน จึงเป็นการให้สิทธิเหนือกว่าหรือดีกว่าผู้ที่ได้รับปริญญาตรีในสาขาเดียวกัน แต่ ไม่ได้รับเกียรตินิยมต่างๆ ที่ได้รับวุฒิต่างกันซึ่งมีศักดิ์และสิทธิที่สถาบันการศึกษารับรอง เช่นเดียวกัน มติดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายที่ เหมือนกันให้ แตกต่างกัน ย่อมถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

เมื่อพิจารณาจะพบว่ากฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ.2543) เป็นคำสั่งทางปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยวางหลักการพิจารณาไว้อยู่ 10 ข้อ ปัญหาการร้องทุกข์ เพื่อขอให้แก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามกฎหมายกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และประกาศคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 ไม่มีบัญญัติไว้แต่ให้นำบทบัญญัติในข้อ 26 ข้อ 27 มาใช้

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) จะเป็นเรื่องของการ

ให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา แต่ทั้งนี้ระเบียบการบริหารงานบุคคลจะให้อำนาจการบริหารต่อผู้บริหารสูงสุดคือนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการพิจารณา สำหรับการให้ทุนแล้วจะมีการยกเลิกภายหลังก็สามารถกระทำได้ ทั้งนี้ไม่ผิดตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) เนื่องมาจากว่านายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 386 เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2169/2559

ประเด็นสำคัญในคดีผู้ฟ้องเป็นพนักงานส่วนตำบลสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล ล. ได้ทำสัญญาลงวันที่ 1 เมษายน 2554 เพื่อรับทุนการศึกษาไปศึกษาในระดับปริญญาตรีหลักสูตร รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขา การปกครองท้องถิ่น ตามโครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างมหาวิทยาลัยราชภัฏ น. กับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น แต่ผู้ถูกฟ้องคือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ล. มีหนังสือลงวันที่ 15 เมษายน 2555 แจ้งบอกเลิกสัญญาการรับทุนการศึกษาดังกล่าว และเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ทุนการศึกษาพร้อมทั้งเบี้ยปรับโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเงื่อนไขแห่งสัญญาผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลให้เพิกถอนหนังสือ ฉบับลงวันที่ 15 เมษายน 2555

กรณีนี้เห็นว่า นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีเป็นไปตามสัญญาการรับทุนการศึกษา ซึ่งเป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ให้ผู้ฟ้องคดีสำเร็จการศึกษามาปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการร่วมจัดทำบริการสาธารณะ แต่หนังสือบอกเลิกสัญญาการรับทุนการศึกษาเป็นการใช้สิทธิของคู่สัญญาในการบอกเลิกสัญญาตามมาตรา 386 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ศาลไม่อาจก้าวล่วงไปเพิกถอนได้ ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีเรียกให้ชดใช้เงินนั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้ทำผิดสัญญา也不需要ชำระเงินจำนวนดังกล่าว และเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเพื่อบังคับผู้ฟ้องคดีชำระเงินจำนวนดังกล่าว ประกอบกับหนังสือลงวันที่ 15 เมษายน 2555 ของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ศาลจะมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้เพิกถอนได้

ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การบอกเลิกสัญญาการรับทุนการศึกษาดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเงื่อนไขแห่งสัญญาอย่างไร และการบอกเลิกสัญญามีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายประการใด ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะฟ้องคดีต่อศาลโดยมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามจำนวนที่ได้รับความเสียหายเท่านั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลให้เพิกถอนหนังสือลงวันที่ 15 เมษายน 2555 จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดหรือบังคับได้

สรุปได้ว่า การบอกเลิกสัญญาให้รับทุนการศึกษา เป็นการใช้สิทธิตามสัญญา มิใช่คำสั่งทางปกครองที่จะนำมาฟ้องขอให้เพิกถอนได้ ผู้รับคำสั่งคงมีสิทธิฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนที่ได้รับความเสียหายจากการบอกเลิกสัญญาตามหนังสือดังกล่าวเท่านั้น

3. วิธีดำเนินการภายหลังข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

เมื่อเป็นเช่นนี้จะเห็นได้ว่าปัญหาการร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว จะแยกออกเป็น 2 กลุ่ม หลัก คือ

1) กลุ่มที่หมดความคับข้องใจ เมื่อพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็ถือว่าความคับข้องใจนั้นหมดไป คณะกรรมการที่พิจารณาเรื่องการร้องทุกข์ดังกล่าว ก็ไม่ต้องดำเนินการต่อด้วยเหตุความคับข้องใจได้หมดไปแล้ว เช่น ปัญหาการร้องทุกข์เรื่องทั่วไป เพื่อขอให้แก้ไขหรือแก้ความคับข้องใจในการปฏิบัติหน้าที่

2) กลุ่มที่ต้องดำเนินการต่อเพื่อเรียกร้องสิทธิประโยชน์ของตนเองแม้จะพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วก็ตาม กลุ่มนี้จะเป็นปัญหาเข้าลักษณะคำสั่งทางปกครองตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น ปัญหาการร้องทุกข์ เพื่อขอให้แก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เข้าลักษณะคำสั่งทางปกครอง และ ปัญหาการร้องทุกข์ เพื่อขอให้แก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามกฎหมายกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) โดยในกลุ่มนี้คณะกรรมการจะยังคงดำเนินการพิจารณาจนเรื่องจะแล้วเสร็จ

เมื่อเป็นเช่นนี้จะเห็นได้ว่า ประเด็นในกลุ่มที่ 2 การร้องทุกข์ของของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว มีกระบวนการ เรื่อง ปัญหาการร้องทุกข์เพื่อขอให้แก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เข้าลักษณะคำสั่งทางปกครอง และ ปัญหาการร้องทุกข์ เพื่อขอให้แก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือการ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามกฎหมายกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) มีกระบวนการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และประกาศคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 มีปัญหาอยู่ 2 กรณี คือ

1) ปัญหาความไม่ชัดเจนของกระบวนการในการดำเนินการเมื่อเกิดปัญหา ที่บัญญัติไว้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ เช่น กระบวนการหลังได้รับคำสั่งที่กระทบต่อสิทธิเข้าลักษณะคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติอย่างไร ปัจจุบันจะดำเนินเรื่องทุกข้อต้องส่งเรื่องร้องทุกข์ให้คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ไม่ต้องร้องทุกข์ต่อนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยถือว่านายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในคำสั่งทางปกครอง

2) ปัญหาการดำเนินการที่ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการนานเกินไป กล่าวคือ เมื่อร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดพิจารณา ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการภายใน 90 วัน หากไม่แล้วเสร็จสามารถขยายเวลาได้อีก รวมแล้วไม่เกิน 90 วัน ในกรณีที่ผู้มีสิทธิร้องทุกข์ได้โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่ของผู้ยื่น ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ได้โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หลังจากได้ยื่นเรื่องร้องทุกข์ไว้แล้ว แต่คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลสังกัดเดิมยังมีได้มีมติตามข้อ 32 ให้ส่งเรื่องร้องทุกข์ และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ไปให้คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ได้โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หลังจากคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลสังกัดเดิมได้มีมติตามข้อ 32 แล้ว แต่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลสังกัดเดิมยังมีได้สั่งหรือปฏิบัติ ให้เป็นไปตามมติ ให้ส่งเรื่องร้องทุกข์พร้อมมติของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลสังกัดเดิมนั้นไปให้คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่ เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ในกรณีคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ในทางที่เป็นคุณกับผู้ร้องทุกข์ ให้ส่งมตินั้นไปให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น แล้วแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลสังกัดเดิมดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าปัญหาการดำเนินการที่ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการนานเกินไปเป็นปัญหาสำคัญต่อการเรียกร้องสิทธิความเป็นธรรมอย่างมากของของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว

จากสภาพปัญหาความไม่ชัดเจนของกระบวนการในการดำเนินการเมื่อเกิดปัญหาที่บัญญัติไว้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ เป็นปัญหาอันนำมาซึ่งการไม่ได้รับความเป็นธรรมด้วยเหตุที่ผิดพลาดในกระบวนการ หรือกระบวนการมีความซับซ้อน เช่นการร้องทุกข์ การอุทธรณ์คำวินิจฉัยร้องทุกข์ การนำความขึ้นฟ้องต่อศาลปกครอง จะไม่มีบัญญัติไว้ในระเบียบที่เกี่ยวข้อง สำหรับประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกประการ คือ ปัญหาการดำเนินการที่ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ

นานเกินไป ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งความล่าช้านั้นเกิดขึ้นในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การดำเนินการของผู้บังคับบัญชาจนมีคำสั่งทางปกครอง หลังจากนั้นจึงมาถึงการดำเนินการร้องทุกข์ การอุทธรณ์คำวินิจฉัยร้องทุกข์ กระบวนการหลังจากที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแม้ว่าจะจะเป็นไปตามความไม่เป็นธรรมต่อข้าราชการผู้ถูกสอบสวนและสูญเสียกำลังใจในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งไม่เป็นไปตามหลักการลงโทษที่ต้องกระทำโดยฉับพลันทันที เพื่อให้ผู้กระทำผิดเกิดความสำนึกและไม่เป็นตัวอย่างที่ไม่ดีต่อเพื่อนร่วมงานอีกด้วย โดยสาเหตุของความล่าช้า นั้น มีหลายประการตั้งแต่เรื่องเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ต่างๆ ที่เปลี่ยนไป คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ยังไม่มีความสามารถในการดำเนินการตามกระบวนการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ โครงสร้างขององค์กรที่มีขนาดใหญ่ รวมถึงไม่มีการกำหนดระยะเวลา ในการพิจารณาไว้อย่างชัดเจน เหตุต่างๆ ดังกล่าวนี้ส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกคำสั่งทางปกครองเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากความล่าช้าก็คือความไม่ยุติธรรมอย่างหนึ่งนั่นเอง

สหราชอาณาจักร ใช้หลักในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ คือ กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ได้มีการกำหนดลำดับลำดับขั้นตอนไว้ ดังนี้ เมื่อข้าราชการคนหนึ่งเชื่อว่าเหตุแห่งการที่จะร้องเรียนข้าราชการผู้นั้นจะต้องรายงานเรื่องดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาลำดับสูงขึ้นไปตามสายงานที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของตนหรือหากพบว่าการรายงานดังกล่าวมีความยากลำบากที่จะดำเนินการ ตนอาจจะเลือกเข้าปรึกษาหารือกับเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประมวลจรรยาบรรณ ถ้าไม่ได้รับการตอบสนองจากการรายงานผล หรือจากการเข้าหารือข้างตนอย่างมีเหตุผลอันควร ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิรายงานหนังสือโดยตรงหรือผ่านหน่วยงานของตนไปยัง CSC เมื่อได้รับคำร้องเรียนจะเริ่มดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงทั้งหมดที่เกี่ยวข้องเป็นการลับ และมีดุลพินิจที่จะให้นำผู้แทนองค์กรวิชาชีพหรือจะมีรายงานแจ้งข้อแนะนำให้หน่วยงานดำเนินการแต่หากมีคำวินิจฉัยไม่เห็นด้วยกับข้อร้องเรียน ข้าราชการผู้นั้นก็ต้องปฏิบัติตามที่หน่วยงานมอบหมาย

ประเทศสหรัฐอเมริกา ใช้หลักในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ คือ MSPB เป็นองค์กรอิสระกึ่งตุลาการในสังกัดฝ่ายบริหาร จัดตั้งในรูปแบบคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลา 3 คน คือ ประธาน รองประธาน และกรรมการ ประธานกรรมการนอกจากมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแล้ว ยังเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหาร (Chief Executive) เมื่อสำนักงานภาคของ MSPB ได้รับคำร้องแล้ว จะมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคดี โดยใช้กระบวนการพิจารณาไต่สวนที่ผู้ฟ้องคดีหรือหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่หาพยานหลักฐานมาหักล้างข้อหาตามคำร้อง มีการไต่สวน รับฟังคำชี้แจงของผู้ร้องแล้วจึงจะพิจารณาคัดลาคดี และหากคู่กรณี

ไม่อุทธรณ์เรื่องก็จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ MSPB ถือเป็นสิ้นสุดในกระบวนการของฝ่ายบริหาร เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ไม่พอใจผลการตัดสินใจ สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ (United States Court of Appeals for the Federal Circuit) ได้

ในประเทศออสเตรเลีย ใช้หลักในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ คือ หน่วยงานบริหารงานบุคคลแล้วเรียกชื่อหน่วยงานนี้รวมกันว่า The Public Service and Merit Protection Commission (PSMPC) โดย PSMPC นั้นจะเน้นการเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำต่อหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตาม หรือเรียกว่าคอยเป็นที่เลี้ยงให้แก่หน่วยงานของรัฐ แต่เมื่อพิจารณาแล้วแม้จะเป็นอิสระในการดำเนินงานแต่คำตัดสินนั้นไม่เด็ดขาดและไม่ผูกพันต่อหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตามผู้ที่เกี่ยวข้องยังสามารถอุทธรณ์คำตัดสินของ PSMPC ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ Merit Protection ไปยังศาลยุติธรรมได้

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้มีการบัญญัติถึงลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้อยู่หลายประการด้วยกัน รวมถึงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องต่อการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสมควรที่จะนำมาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมต่อไป แม้ว่าที่ผ่านมาจะยังไม่ได้มีการแก้ไขระเบียบกฎหมายให้มีความชัดเจนและเหมาะสม แต่ก็ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน โดยเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลในการดำเนินการ ทั้งนี้ยังบัญญัติให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์กรเพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล เช่น องค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นต้น

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะมีองค์กรในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแยกออกมาจากกระบวนการเดิม มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ซึ่งก็หมายถึงคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เฉพาะข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรเดิม หรือย้ายการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดเดิมเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่

ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว หรือยังคงปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ได้ย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอื่นแล้ว ซึ่งถ้ามีองค์กรเพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ก็สามารถแก้ปัญหาความไม่ชัดเจนขอกระบวนการในการดำเนินการ และปัญหาการดำเนินการที่ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการนานเกินไป

ผู้ศึกษาเห็นว่า ปัญหาการร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการพินิจพิจารณาในประเด็นของเหตุแห่งการร้องทุกข์ด้วย กล่าวคือผู้มีสิทธิร้องทุกข์ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง เช่น การไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือน การเพิกเฉยไม่ขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์ หรือเหตุใดๆที่ส่งผลกระทบต่อผู้มีสิทธิร้องทุกข์ หรือเหตุที่เกิดขึ้นผู้นั้นสามารถร้องทุกข์ได้ แม้ผู้นั้นได้พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่เหตุแห่งการร้องทุกข์ยังคงมีประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือเพื่อปกป้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คณะกรรมการต้องยังคงพิจารณาเหตุแห่งการร้องทุกข์นั้นต่อข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นั้น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการคืนความชอบธรรมต่อผู้ร้องทุกข์ สำหรับเหตุแห่งการร้องทุกข์อีกประเภทหนึ่ง คือ เป็นการร้องทุกข์ด้วยเหตุชนิดสัมพันธ์ภายในองค์กร เหตุแห่งการร้องทุกข์ไม่สามารถอุทธรณ์ได้ อาทิ การมอบหมายงาน การแบ่งงานภายในองค์กร เป็นนิติสัมพันธ์ที่ไม่สามารถอุทธรณ์ได้ด้วยเหตุเป็นเรื่องการบริหารงานภายในองค์กร การแก้ไขจึงเป็นเรื่องภายในระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา หากผู้มีสิทธิร้องทุกข์เห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือเกิดความคับข้องใจเนื่องจากการกระทำหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชา การร้องทุกข์เป็นกระบวนการตามกฎหมายที่กำหนดขึ้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ดังนั้นเมื่อข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ทุกข์ที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์จึงหมดไปด้วยไม่มีเหตุที่ต้องแก้ไขเยียวยา คณะกรรมการผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ก็ควรยุติการพิจารณาเช่นกัน

ทั้งนี้ ผู้ศึกษายังเห็นว่าการร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความเข้าใจในองค์กรเกี่ยวกับการบริหารงานภายใน ดังนั้นเมื่อข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดเห็นว่าตนได้รับการปฏิบัติจากผู้บังคับบัญชาไม่ถูกต้องควรเลือกดำเนินการใดอย่างหนึ่ง คือ เลือกอุทธรณ์ หรือเลือกร้องทุกข์ กล่าวคือ การอุทธรณ์เป็นการตรวจสอบการบริหารของผู้บังคับบัญชาให้ผู้บังคับบัญชาได้ทบทวนคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิและมีกระบวนการขั้นตอนต่อไป หากผู้บังคับบัญชายืนยันคำสั่งโดยให้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองถึงผู้ที่มีอำนาจพิจารณาเหนือกว่านายกองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด หากไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาหรือไม่พอใจต่อการวินิจฉัยก็ให้ฟ้องศาลปกครองต่อไปเป็นที่สิ้นสุด แต่ถ้าข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกแนวทางการร้องทุกข์หากผู้บังคับบัญชายื่นคำสั่ง โดยให้ร้องทุกข์ต่อถึงผู้ที่มีอำนาจการพิจารณาเหนือกว่านายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด แต่หากผลการพิจารณาข้อร้องทุกข์ออกมาไม่ว่าเป็นประการใดก็ให้สิ้นสุดคดีอยู่เพียงเท่านั้น ไม่สมควรมีกระบวนการในการฟ้องศาลได้อีก

ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และประกาศคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิการอุทธรณ์ การพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 ไม่ได้กำหนดขั้นตอนในเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วไว้อย่างชัดเจน ตลอดจนกำหนดขั้นตอนการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังคงปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ได้ย้ายไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดอื่นมีความซับซ้อนมากเกินไปจนทำให้ต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ต้องใช้ระยะเวลานานเกินไปจนทำให้ผู้ถูกคำสั่งทางปกครองเสียสิทธิ์หลายประการ จึงควรกำหนดให้มีองค์กรเพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคลขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาดังกล่าว



บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

1. สรุปการวิจัย

คำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ในมาตรา 5 คือ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ “การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ส่วนคำสั่งทางปกครอง หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

การร้องทุกข์จึงแยกออกได้เป็น 2 กลุ่ม หลัก คือ

1) กลุ่มที่ต้องดำเนินการต่อเพื่อเรียกร้องสิทธิประโยชน์ของตนเองแม้จะพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วก็ตาม กลุ่มนี้จะเป็นปัญหาเข้าลักษณะคำสั่งทางปกครองตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น ปัญหาการร้องทุกข์ เพื่อขอให้แก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เข้าลักษณะคำสั่งทางปกครอง และ ปัญหาการร้องทุกข์ เพื่อขอให้แก้ไขการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามกฎหมายกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) โดยในกลุ่มนี้คณะกรรมการจะยังคงดำเนินการพิจารณาจนเรื่องจะแล้วเสร็จ

2) กลุ่มที่หมดความคับข้องใจ เมื่อพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ก็ถือว่าความคับข้องใจนั้นหมดไป คณะกรรมการที่พิจารณาเรื่องการร้องทุกข์ดังกล่าว ก็ไม่ต้องดำเนินการต่อด้วยเหตุความคับข้องใจได้หมดไปแล้ว เช่น ปัญหาการร้องทุกข์เรื่องทั่วไป เพื่อขอให้แก้ไขหรือแก้ความคับข้องใจในการปฏิบัติหน้าที่

การร้องทุกข์เป็นกระบวนการตามกฎหมายที่กำหนดขึ้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ซึ่งเมื่อมีกรณีเป็นปัญหาระหว่าง

กันขึ้น คู่กรณีก็ควรที่จะได้ปรึกษาหรือทำความเข้าใจกัน และแสดงความประสงค์ที่จะปรึกษาหารือ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชานั้นให้โอกาสรับฟังหรือสอบถามเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว เพื่อเป็นหนทางแห่งการทำความเข้าใจและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นต้นเป็นนิติสัมพันธ์ภายในองค์กรการแก้ไขปัญหาคงใช้อำนาจการบังคับบัญชาภายในหน่วยงาน กรณีเช่นหากการร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วนั้นถึงถือว่าไม่มีประโยชน์ในการดำเนินการเยียวยา เพราะผู้ร้องทุกข์มิได้อยู่ในหน่วยงานจึงพ้นจากทุกข์นั้นไปแล้ว คณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์จึงสมควรที่จะยุติเรื่องด้วยเหตุดังกล่าว

สำหรับกรณีข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วนั้น มีเหตุอันร้องทุกข์ที่เกิดจากคำสั่งทางปกครอง ตามแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือ เหตุแห่งการร้องทุกข์ที่ไม่เข้าลักษณะคำสั่งทางปกครองแต่ถูกกฎหมายกำหนดให้เป็นคำสั่งทางปกครองกล่าวคือผู้มีสิทธิร้องทุกข์ได้รับผลกระทบที่เข้าลักษณะคำสั่งทางปกครอง เช่น การไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือน การเพิกเฉยไม่ขอเครื่องราชอิสริยาภรณ์ หรือเหตุใดๆ ที่ส่งผลกระทบต่อผู้มีสิทธิร้องทุกข์ หรือเหตุที่เกิดขึ้นผู้นั้นสามารถร้องทุกข์ได้ แม้ผู้นั้นได้พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่เหตุแห่งการร้องทุกข์ยังคงมีประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือเพื่อปกป้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์คณะกรรมการต้องยังคงพิจารณาเหตุแห่งการร้องทุกข์นั้นต่อข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นั้น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการคืนความชอบธรรมต่อผู้ร้องทุกข์

การร้องทุกข์จึงเป็นกระบวนการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของบังคับบัญชาในการกระทำนิติกรรมทางปกครองว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ โดยพิจารณาได้จากผลของการพิจารณาการร้องทุกข์ในต่างประเทศมีกระบวนการในการพิจารณาคดีขององค์กรปกครองที่สร้างหลักความเป็นธรรมอย่างหนึ่งก็คือ หลักความยุติธรรม เป็นกระบวนการพิจารณาสำหรับองค์กรทางปกครองมีหน้าที่พิจารณาคดี หรือมีหน้าที่ทางตุลาการต้องคำนึงถึงการวินิจฉัยปัญหาซึ่งรวมถึงปัญหาในการพิจารณาวินัยของข้าราชการด้วย หลักความยุติธรรมอาจสรุปได้ดังนี้

1. หลักฟังความคู่กรณีทั้งสองฝ่าย เป็นหลักที่กำหนดให้องค์กรทางปกครองทำหน้าที่วินิจฉัยคดีจะต้องฟังความคู่กรณีทั้งสองฝ่าย เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้โต้แย้งข้อกล่าวหาต่างๆ อย่างเพียงพอ

2. หลักส่วนได้ส่วนเสีย หรือหลักกำหนดให้องค์กรทางปกครองไม่พิจารณาในคดีตัวเอง องค์กรทางปกครองที่มีอำนาจวินิจฉัยต้องเป็น ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกๆ ด้าน หรือไม่เป็นผู้ที่น่าจะมีอคติ หรือมีเหตุผลน่าเชื่อว่ามีอคติในเรื่องที่วินิจฉัยนั้น

3. องค์กรปกครองผู้พิจารณาต้องเป็นกลาง พึงความคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และมีสิทธิตรวจสอบในกระบวนการยุติธรรมจากศาลปกครอง

4. ผู้ร้องทุกข์ต้องมีสิทธิในการรับทราบการแจ้งข้อกล่าวหา และประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคดี ตลอดจนมีสิทธิในการเสนอพยานหลักฐาน และได้รับการพิจารณาบนพื้นฐานตามพยานหลักฐาน

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าความยุติธรรมนั้น เป็นหลักคุ้มครองสิทธิของผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองให้ได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้องและเป็นธรรม แม้ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ ผู้มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดจะใช้หลักความยุติธรรมในการตรวจสอบการกระทำ คำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองว่ามีความเป็นธรรม เหมาะสมหรือไม่

ในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลียต่างใช้ระบบเดียวกันที่มีคณะกรรมการดูแลด้านการบริหารบุคคลที่ส่วนกลางรับผิดชอบโดยเฉพาะ ดังนี้เมื่อข้าราชการคนหนึ่งเชื่อว่าเหตุแห่งการที่โรงเรียนข้าราชการผู้นั้นจะต้องรายงานเรื่องดังกล่าวต่อผู้บังคับบัญชาลำดับสูงขึ้นไปตามสายงานที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของตนหรือหากพบว่าการรายงานดังกล่าวมีความยากลำบากที่จะดำเนินการ ตนอาจจะเลือกเข้าปรึกษาหารือกับเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามประมวลจรรยาบรรณ ถ้าไม่ได้รับการตอบสนองจากการรายงานผล หรือจากการเข้าหรือข้างตนอย่างมีเหตุผลอันควร ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิรายงานหนังสือโดยตรงหรือผ่านหน่วยงานของตนไปยัง CSC ในหนังสือเรียนจะต้องระบุข้อความที่มีเนื้อหาสาระดังนี้ 1. อธิบายว่าเหตุใดตนจึงเชื่อว่าการกระทำที่ได้รับมอบหมายอาจขัดหรือไม่สอดคล้องกับประมวลจรรยาบรรณและแนวทางปฏิบัติของการปฏิบัติราชการ (The Civil Service Code) 2. อธิบายว่าเหตุใดจึงเชื่อว่ากระบวนการภายในของตนไม่แก้ปัญหาที่เกิดขึ้น 3. จัดส่งเอกสารหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าตนได้ทำการรายงานตามกระบวนการภายในหน่วยงานแล้ว เมื่อได้รับคำร้องเรียน CSC จะเริ่มดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงทั้งหมดที่เกี่ยวข้องเป็นการลับ โดยจะเริ่มตรวจสอบว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจของตน และได้มีการดำเนินการตามกระบวนการภายในของหน่วยงานที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดแล้วหรือไม่ ในกระบวนการสอบสวน CSC จะสอบสวนทั้งจากพยานเอกสาร การสัมภาษณ์สอบสวนบุคคลรวมทั้งให้โอกาสหน่วยงานต้นสังกัดได้ชี้แจงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องด้วย ในการสอบสวนหรือกระบวนการสัมภาษณ์บุคคลจะกระทำให้มีลักษณะไม่เป็นทางการเท่าที่จะเป็นไปได้ และ CSC มีดุลพินิจที่จะให้นำผู้แทนองค์กรวิชาชีพหรือจะมีรายงานแจ้งข้อแนะนำให้หน่วยงานดำเนินการแต่หากมีคำวินิจฉัยไม่เห็นด้วยกับข้อร้องเรียน ข้าราชการผู้นั้นก็ต้องปฏิบัติตามที่หน่วยงานมอบหมาย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีการคัดเลือกสรรหาคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมาทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนโดยตรง และมีคณะกรรมการสรรหาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากองค์กรต่างๆ โดยมีความต้องการให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมาจากผู้ที่ทรงคุณวุฒิทางตำแหน่งหน้าที่การงานและมีความเชี่ยวชาญด้านนิติศาสตร์หรือรัฐศาสตร์เป็นสำคัญ เป็นองค์กรอันมีลักษณะกึ่งตุลาการ ทั้งนี้ก็เพื่อมุ่งประสงค์เพื่อให้เกิดการยอมรับและสามารถสร้างความมั่นใจให้กับข้าราชการพลเรือนจากทั่วประเทศว่าจะได้รับความเป็นธรรมต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการคณะนี้ หากต้องเป็นผู้ถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่เป็นธรรมและมีความประสงค์ที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น และหากไม่พอใจในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ต่อไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปัญหาการร้องทุกข์ผู้ศึกษามีความเห็นว่าจะเกิดขึ้นตามข้อ 34 ที่กำหนดไว้ในกรณีผู้มีสิทธิร้องทุกข์ได้โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้ยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่ของผู้ยื่น ในกรณีผู้ร้องทุกข์ได้โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หลังจากได้ยื่นเรื่องร้องทุกข์ไว้แล้ว แต่คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสังกัดเดิมยังมีได้มีมติตามข้อ 32 ให้ส่งเรื่อง ร้องทุกข์ และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ไปให้คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่ เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ในกรณีผู้ร้องทุกข์ได้โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หลังจากคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสังกัดเดิมได้มีมติตามข้อ 32 แล้วแต่นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสังกัดเดิมยังมีได้สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติ ให้ส่งเรื่องร้องทุกข์พร้อมมติของคณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสังกัดเดิมนั้น ไปให้คณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่ เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ในกรณีคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ในทางที่เป็นคุณกับผู้ร้องทุกข์ ให้ส่งมตินั้น ไปให้นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น แล้วแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสังกัดเดิมดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง

การร้องทุกข์ตามเจตนาเดิมเพื่อให้เกิดความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา เมื่อมีกรณีเป็นปัญหาค้นระหว่างกันควรจะได้ปรึกษาหารือทำความเข้าใจ ฉะนั้น เมื่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีเหตุเกี่ยวกับการที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือปฏิบัติให้เกิดความคับข้องใจต่อตน และแสดงความประสงค์ที่จะปรึกษาหารือกับผู้บังคับบัญชา ให้ผู้บังคับบัญชานั้นให้โอกาสและ

รับฟังหรือสอบถามเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว เพื่อเป็นทางแห่งการทำความเข้าใจและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในชั้นต้น ถ้าผู้อยู่ได้บังคับบัญชาไม่ประสงค์ที่จะปรึกษาหารือ หรือปรึกษาหารือแล้วไม่ได้รับคำชี้แจงหรือได้รับคำชี้แจงไม่เป็นที่พอใจ ก็ให้ร้องทุกข์ ข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือปฏิบัติให้เกิดความคับข้องใจต่อตน หรือมีกรณีที่ไม่อาจยื่นอุทธรณ์ ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ โดยให้ร้องทุกข์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์ การร้องทุกข์ตามวรรคหนึ่ง ในกรณีเหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาอื่นที่มีใช้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ร้องทุกข์ต่อนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากผู้ร้องทุกข์ไม่ได้รับคำชี้แจงจากนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในสิบห้าวัน หรือได้รับคำชี้แจงไม่เป็นที่พอใจ ให้ดำเนินการตามวรรคสาม

สำหรับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ให้สอดคล้องกับความต้องการและ ความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบมาตรฐานทั่วไปที่คณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด ส่วนการร้องทุกข์ ประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 กำหนดไว้ในหมวดที่ 3 การร้องทุกข์และการพิจารณาร้องทุกข์ปัญหามิดังนี้ คือ

ความไม่ชัดเจนของกระบวนการในการดำเนินการเมื่อเกิดปัญหาที่บัญญัติไว้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ เป็นปัญหาอันนำมาซึ่งการไม่ได้รับความเป็นธรรมด้วยเหตุที่ผิดพลาดในกระบวนการ หรือกระบวนการมีความซับซ้อน เช่นการร้องทุกข์ การอุทธรณ์คำวินิจฉัยร้องทุกข์ การนำความขึ้นฟ้องต่อศาลปกครอง จะไม่มีบัญญัติไว้ในระเบียบที่เกี่ยวข้อง สำหรับประเด็นปัญหาที่สำคัญอีกประการ คือ ปัญหาการดำเนินการที่ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการนานเกินไป ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งความล่าช้านั้นเกิดขึ้นในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การดำเนินการของผู้บังคับบัญชาจนมีคำสั่งทางปกครอง หลังจากนั้นจึงมาถึงการดำเนินการร้องทุกข์ การอุทธรณ์คำวินิจฉัยร้องทุกข์ กระบวนการหลักจากที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแม้ว่าจะจะเป็นไปตามความไม่เป็นธรรมต่อข้าราชการผู้ถูกสอบสวนและสูญเสียกำลังใจในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งไม่เป็นไปตามหลักการลงโทษที่ต้องกระทำโดยฉับพลันทันที เพื่อให้ผู้กระทำผิดเกิดความสำนึกและไม่เป็นตัวอย่างที่ไม่ดีต่อเพื่อนร่วมงานอีกด้วย โดยสาเหตุของความล่าช้านั้น มีหลายประการตั้งแต่เรื่องเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่

เหมาะสมกับสภาพการณ์ต่างๆ ที่เปลี่ยนไป คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ยังไม่มีความสามารถในการดำเนินการตามกระบวนการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ โครงสร้างขององค์กรที่มีขนาดใหญ่ รวมถึงไม่มีการกำหนดระยะเวลา ในการพิจารณาไว้อย่างชัดเจน

แนวทางแก้ปัญหา คือกำหนดระยะเวลาให้คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วในเรื่องที่มีผลกระทบต่อผู้มีสิทธิร้องทุกข์ หรือเหตุที่เกิดขึ้นผู้นั้นสามารถร้องทุกข์ได้ แม้ผู้นั้นได้พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแต่เหตุแห่งการร้องทุกข์ยังคงมีประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือเพื่อปกป้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์คณะกรรมการต้องยังคงพิจารณาเหตุแห่งการร้องทุกข์นั้นต่อข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นั้น สำหรับเหตุแห่งการร้องทุกข์อีกประเภทหนึ่ง คือ เป็นการแก้ไขจึงเป็นเรื่องภายในระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา หากผู้มีสิทธิร้องทุกข์เห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือเกิดความคับข้องใจเนื่องจากการกระทำหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชา การร้องทุกข์เป็นกระบวนการตามกฎหมายที่กำหนดขึ้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ดังนั้นเมื่อข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ทุกข์ที่เป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์จึงหมดไปด้วยไม่มีเหตุที่ต้องแก้ไขเยียวยา คณะกรรมการผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ก็ควรยุติการพิจารณา

การร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือเพื่อสร้างความเข้าใจในองค์กรเกี่ยวเนื่องกับการบริหารงานภายใน ดังนั้นเมื่อข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดเห็นว่าตนได้รับการปฏิบัติจากผู้บังคับบัญชาไม่ถูกต้องควรเลือกดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ เลือกอุทธรณ์ หรือเลือกร้องทุกข์ กล่าวคือ การอุทธรณ์เป็นการตรวจสอบการบริหารของผู้บังคับบัญชาให้ผู้บังคับบัญชาได้ทบทวนคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิและมีกระบวนการขั้นตอนต่อไป หากผู้บังคับบัญชายืนยันคำสั่งโดยให้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองถึงผู้ที่มีอำนาจการพิจารณาเหนือกว่านายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด หากไม่ได้รับการแก้ไขเยียวยาหรือไม่พอใจต่อการวินิจฉัยก็ให้ฟ้องศาลปกครองต่อไปเป็นที่สิ้นสุด แต่ถ้าข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกแนวทางการร้องทุกข์หากผู้บังคับบัญชายืนยันคำสั่งโดยให้ร้องทุกข์ต่อถึงผู้ที่มีอำนาจการพิจารณาเหนือกว่านายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด แต่หากผลการ

พิจารณาข้อร้องทุกข์ออกมาไม่ว่าเป็นประการใดก็ให้สิ้นสุดคดีอยู่เพียงเท่านั้น ไม่สมควรมีกระบวนการในการฟ้องศาลได้อีก

2. ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2542 และประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 โดยแยกเป็น 2 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

กลุ่มที่ 1 ต้องมีการกำหนดในเชิงหลักวิชาการ คือ

1) ให้มีการกำหนดสถานะของผู้ร้องทุกข์จะต้องเป็นข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็นปัญหาหากดำเนินการร้องทุกข์ตามระเบียบ กรณีบุคคลผู้ร้องทุกข์ลาออกจากราชการ หรือมีการโอนย้ายสังกัดใหม่ที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้กำหนดขั้นตอน ระยะเวลาในการดำเนินการชัดเจน โดยแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 ข้อ 34 ให้ชัดเจน กรณีผู้มีสิทธิร้องทุกข์ได้โอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้ยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นสังกัดใหม่ของผู้ยื่น เป็น “กรณีผู้มีสิทธิร้องทุกข์ได้พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว หรือโอนไปสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจากจังหวัดเดิม ให้ยื่นเรื่องร้องทุกข์หรือที่ยื่นเรื่องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการข้าราชการข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด ให้คณะกรรมการฯ ผู้รับเรื่องร้องทุกข์ส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของส่วนกลางพิจารณา”

2) กำหนดประเด็นปัญหา รูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการ การร้องทุกข์ปัญหาที่ไม่เข้าลักษณะคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นคำสั่งทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด โดยแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พ.ศ. 2558 ข้อ 27 วรรคหนึ่ง ให้ชัดเจน ข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือปฏิบัติให้เกิดความคับข้องใจต่อตน หรือมีกรณีที่ไม่อาจ ยื่นอุทธรณ์ตามหมวด 2 ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ โดยให้ร้องทุกข์ภายในสามสิบวันนับ

แต่วันทราบเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์ เป็น “ข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือปฏิบัติให้เกิดความคับข้องใจต่อตนในลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง หรือไม่เข้าลักษณะคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นคำสั่งทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด หรือมีกรณีที่ไม่อาจ ยื่นอุทธรณ์ตามหมวด 2 ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ โดยให้ร้องทุกข์ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์”

กลุ่มที่ 2 กำหนดแนวทางปฏิบัติ คือ

ให้คณะกรรมการข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเร่งพิจารณาผู้การ ดำเนินการร้องทุกข์กรณีข้าราชการและพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ร้องทุกข์พ้นจากการ ปฏิบัติหน้าที่จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วโดยเร็ว สรุปสำนวนพร้อมให้ความเห็นชอบ และ ดำเนินการส่งผลการพิจารณาเห็นชอบให้นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดิมพิจารณาแก้ไข เยียวยาตามมติของคณะกรรมการ โดยพลัด แล้วจากนั้นให้ส่งเรื่องแก้ไขเยียวยาต่อหน่วยงานใหม่ ดำเนินการแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบ หากผู้ร้องทุกข์พอใจในการแก้ไขเยียวยาก็ยุติเรื่อง แต่หากไม่ พอใจในการพิจารณาแก้ไขเยียวยาไม่ตัดสิทธิ์ในการฟ้องศาลปกครอง





บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข้อมูล ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2560 คืบค้น 20 กันยายน 2561 จาก

<http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp>

กองวิชาการ สำนักงาน ก.พ..2541.เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การจัดสวัสดิการข้าราชการ

พลเรือน พ.ศ. 2524 .อ้างใน ยูวดี ศรีธรรมรัฐ. การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ.หน้า 137.

กฎกระทรวง ฉบับที่ 12. (พ.ศ. 2543). ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติวิธีทางปกครอง

พ.ศ. 2539.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ .(2554). หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และ

กฎหมาย . กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

_____. “หลักความเสมอภาค”. คืบค้น 25 เมษายน 2561 จาก [http://public-](http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=657)

[law.net/publaw/view.aspx?id=657](http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=657)

เกศินี หงสนันท์.2534.การบริหารงานบุคคลในราชการไทย . คณะรัฐประศาสนศาสตร์. สถาบัน

พัฒนบริหารศาสตร์ .พ.ศ. 2518 หน้า 1. อ้างใน ทศนา วงษานุทัศน์. กฎหมายการ

บริหารงานบุคคลข้าราชการฝ่ายรัฐสภา . หน้า 30

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. “นิตินายกรัฐมนตรี ฉบับ 12 : ความเป็นกลางทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” .

คืบค้น 25 เมษายน 2561 จาก <https://prachatai.com/journal/2011/01/32611>

ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2556.คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศาสตร์. 2540.กฎหมายวิธีปฏิบัติทางปกครอง. กรุงเทพฯ:จิริราชการพิมพ์.

ทศนา วงษานุทัศน์. (2534). กฎหมายการบริหารงานบุคคลข้าราชการฝ่ายรัฐสภา. (วิทยานิพนธ์

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร.

ทัศนีย์ ธรรมสิทธิ์. (2554). ใน เอกสารประกอบการสอนวิชากฎหมายเกี่ยวกับการจัดโครงสร้าง

ทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การบริหารทรัพยากรบุคคลในราชการไทย.

หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร.

ธนวิธ โชติรัตน์.2552 .“แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

ภาครัฐ โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง”. (วิทยานิพนธ์ปริญญา

มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.กรุงเทพมหานคร.

- นพวรรณ โอภาโส. (2556). ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยและเรื่องร้องทุกข์ของข้าราชการรัฐสภาสามัญ. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร.
- บุญศรี พรหมมาพันธุ์. (2547). การพัฒนาเครื่องชี้วัดสำหรับการประเมินผลการบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น. รายงานการวิจัย. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- บรรเจิด ลิงคะเนติ. 2554. การควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน
- ปิลันธน์ กาทอง. (2553). องค์การพิทักษ์ระบบคุณธรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีการอุทธรณ์และการร้องทุกข์. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). สาขามหาชนมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ .
- ประวิณ ณ นคร. “แนวคิด หลักการ และกระบวนการเกี่ยวกับอุทธรณ์และร้องทุกข์” . ค้นคืน 18 เมษายน 2561 จาก http://www.charuaypontorranin.com/images/column_1222414133/1%20Appeal%20and%20Grievance%20by%20praween.pdf
- เพ็ญศรี ทศพร. “ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (GOOD GOVERNANCE)” .ค้นคืน 9 กรกฎาคม 2561 จาก <https://www.gotoknow.org/posts/549081>
- ยุวดี ศรีธรรมรัฐ. (2541). การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ . กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2556). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น . กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- วิทพ พัชกรัญญ์. เอกสารวิชาการ เรื่อง การลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง : ศึกษาเปรียบเทียบวินัยข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม. หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส) รุ่นที่ 9 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม. สำนักงานศาลยุติธรรม, 2549
- สมาน รังสิโยภฤกษ์. “ก.พ. ที่ปรึกษาการบริหารงานบุคคล” ใน ที่ระลึกครบรอบ 50 ปี แห่งการใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน. (กรุงเทพมหานคร : ไทยพิมพ์-อักษรสารการพิมพ์, 2522, หน้า 48). อ้างใน ยุวดี ศรีธรรมรัฐ. การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ. 2541
- สิมา สีมานันท์. 2541. ว่าด้วยหน้าที่และบทบาทขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล. วารสารข้าราชการ. 35(5), (พฤษภาคม 2530), หน้า 18-19. อ้างใน ยุวดี ศรีธรรมรัฐ การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ.

- สุกิจ จุลละนันท์. 2502. *การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย*. เรียบเรียงโดยอมร รักษาสัตย์ และ โสรัจ สุจริตกุล. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 18-19. อ้างใน ยุวดี ศรีธรรมรัฐ *การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ*. 2541.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *การฟ้องคดีวินัยต่อศาลยุติธรรม [ออนไลน์]*. 14 กันยายน 2561 แหล่งที่มา <http://www.lawreform.go.th>
- สำนักงานข้าราชการพลเรือน คั่นคืน 9 กรกฎาคม 2561 จาก <http://www.ocsc.go.th>
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2559). *หลักและแนวคิด นโยบาย และทิศทางการบริหารคน*. กรุงเทพมหานคร: บริษัทแอนบอร์น พรินต์ จำกัด.
- สำนักงานศาลปกครอง. *คดีพิพาทเกี่ยวกับวินัย [ออนไลน์]*. 14 กันยายน 2561. แหล่งที่มา [www.admincourt .go.th](http://www.admincourt.go.th).
- อุทัย หิรัญโต. (2531). *หลักการบริหารงานบุคคล*. กรุงเทพมหานคร: โอ.เอส.พรินต์ติ้ง เฮ้าส์
- Dale S. Beach, *Personnel : The Management of People at Work*. (New York : The Mc Millan, 1965, pp. 735-736) อ้างใน ยุวดี ศรีธรรมรัฐ . *การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ* . 2541.
- Edwin B. Flippo, *Principles of Personnel Management*, ((2nd), edition, Mcgraw-Hill Inc., 1966.) อ้างใน ทศนา วงษานุทัศน์. *กฎหมายการบริหารงานบุคคลข้าราชการฝ่ายรัฐสภา*. 2534.
- Felix A. Nigro, *Modern Public Administration*. (New York : Harper & Row Publishers, 1970, p. 249) อ้างใน ยุวดี ศรีธรรมรัฐ . *การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ* . 2541.
- Frederick C. Mosher , *Democracy and Public Service*. (New York : Oxford University Press, 1968, p. 55 - 56) อ้างใน ยุวดี ศรีธรรมรัฐ . *การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ*. 2541.
- Guy Braibant, *Le Contrôle de l'Administration et la Protection des Citoyens*, (Paris, Editions Cujas, 1973) อ้างใน สุนิตา คงมั่น . *ความไม่สอดคล้องกันในกระบวนการการรายงานการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนกับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. พ.ศ. 2556
- John M. Pfiffner and Robert Presthus, *Public Administration* (New York : The Ronald Press Company , 1967, p. 254) อ้างใน ยุวดี ศรีธรรมรัฐ. *การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ* 2541
- Maurice W” Coming, *The Theory and Practive of Personnel Management* (Heinemann : London, 1968) อ้างใน ทศนา วงษานุทัศน์ . *กฎหมายการบริหารงานบุคคลข้าราชการฝ่ายรัฐสภา*. 2534

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	ว่าที่ร้อยโท มงคล เกษประทุม
วัน เดือน ปีเกิด	2 ธันวาคม 2520
สถานที่เกิด	อำเภอหนองฉาง จังหวัดอุทัยธานี
ประวัติการศึกษา	<p>ครุศาสตรบัณฑิต สถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา ปีการศึกษา 2546</p> <p>นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2556</p> <p>ประกาศนียบัตรบัณฑิต บัณฑิตอาสาสมัคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีการศึกษา 2547</p> <p>รัฐศาสตรมหาบัณฑิต การเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช ปีการศึกษา 2552</p>
สถานที่ทำงาน	องค์การบริหารส่วนตำบลชนแดน อำเภอสองแคว จังหวัดน่าน
ตำแหน่ง	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (นักบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล)

