

ปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการรัฐสภาสามัญ¹

วนิดา เกื้อนใหญ่²

การบริหารงานบุคคลนับเป็นกระบวนการที่สำคัญในการพัฒนาองค์กรให้บรรลุตามแผนงาน และยุทธศาสตร์ขององค์กรนั้น ๆ โดยในภาคราชการหรือหน่วยงานของรัฐจะมีการบริหารงานบุคคลในลักษณะการจัดตั้ง “องค์กรกลางบริหารงานบุคคลหรือองค์กรกลางบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ” ในรูปแบบ คณะกรรมการกลาง เพื่อทำหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นไปอย่างมีมาตรฐาน การปฏิบัติราชการเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของราชการ และสร้างความเป็นธรรมให้กับเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติงาน

การบริหารงานบุคคลของหน่วยงานรัฐย่อมต้องมียุทธศาสตร์ในการบริหารทรัพยากรบุคคล ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาที่เช่นเดียวกัน โดยส่วนราชการสังกัดรัฐสภาถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่ก่อตั้งขึ้น ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพื่อปฏิบัติราชการสนับสนุนรองรับการปฏิบัติ หน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันได้แก่ รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และสมาชิก ตลอดจนบุคคลในวงงานรัฐสภา โดยในวาระแรกเริ่มการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการสังกัด รัฐสภา มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 เป็นองค์กรควบคุมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการในสังกัดส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เช่นเดียวกับ ข้าราชการพลเรือนสามัญ

เมื่อปี พ.ศ. 2518 ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานบุคคลครั้งใหญ่³ มีการจำแนก ข้าราชการออกเป็นประเภทต่าง ๆ และมีการบริหารงานบุคคลแยกออกจากกัน รวมทั้งข้าราชการฝ่ายรัฐสภาด้วย ซึ่งมีการจัดระเบียบการปฏิบัติราชการของข้าราชการรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 โดยมีคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของส่วน ราชการสังกัดรัฐสภา ทำหน้าที่ดูแลการดำเนินการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการรัฐสภา ให้

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระเรื่อง ปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการรัฐสภาสามัญโดยมี อาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์ จรุงเกียรติ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดิ์กิจ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ สุภาพ สาริพิมพ์, กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547), หน้า 220.

เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา ซึ่งรวมถึงพิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยซึ่งส่วนราชการสังกัดรัฐสภาต่อ ก.ร. พิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยด้วย ต่อมาโดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้ใช้บังคับเป็นระยะเวลานาน และมีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับการบริหารราชการ ประกอบกับได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา โดยยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 12 พฤษภาคม 2554 จนถึงปัจจุบัน

ตามมาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ได้กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา อันได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีที่ถูกสั่งลงโทษได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ก.ร. ได้ตั้ง อ.ก.ร. อุทธรณ์และร้องทุกข์ ให้ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.ร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2557 ก่อนที่จะนำเสนอต่อ ก.ร. เพื่อพิจารณาต่อไป เมื่อที่ประชุมพิจารณารายงานการลงโทษ รายงานผลการพิจารณาวินิจฉัยของ อ.ก.ร. อุทธรณ์และร้องทุกข์ รายงาน การสอบสวนเพิ่มเติมตามมติ ก.ร. จากนั้นจะได้มีหนังสือแจ้งมติ ก.ร. ผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ตามข้อ 17 ของกฎ ก.ร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2557 และสิทธิการโต้แย้งผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งผู้อุทธรณ์สามารถทำคำฟ้องเป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครองหรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนไปยังศาลปกครองภายใน 90 วันนับแต่วันได้รับแจ้งหรือรับทราบผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงได้ถือว่า ก.ร. และ อ.ก.ร. อุทธรณ์และร้องทุกข์ มีบทบาทสำคัญในการอำนวยความสะดวกเป็นธรรมในระบบบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการ

จากการศึกษา พบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการรัฐสภาสามัญ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาองค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) ซึ่งมีได้กำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้แทนข้าราชการซึ่งมีที่มาจาก การเลือกตั้งของข้าราชการรัฐสภาสามัญ โดยกำหนดคุณสมบัติเพียงเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญเท่านั้น ไม่ได้กำหนดคุณวุฒิ ความรู้ ความสามารถ หรือระดับตำแหน่งของผู้สมัครแต่อย่างใด ซึ่งเมื่อเทียบกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. เมื่อครั้งใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่มีการกำหนดคุณวุฒิ และระดับตำแหน่งไว้ ส่งผลให้กรรมการดังกล่าวอาจไม่มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญในงานด้านวินัยและการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งอาจส่งผลต่อความเป็นธรรมของผู้อุทธรณ์ได้

ประการที่สอง ปัญหาการมีส่วนได้เสียของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) การที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มีคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง และเป็นกรรมการ ก.ร. ในการพิจารณาวินัยอุทธรณ์เรื่องดังกล่าวด้วยนั้น จึงเป็นการยากที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 จะมีความเห็นต่างไปจากคำสั่งลงโทษของตนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว จึงขัดกับหลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสีย อันเป็นแนวคิดพื้นฐานว่าบุคคลที่มีอำนาจสั่งการหากมีอคติต่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือมีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกันในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่ บุคคลนั้นก็จะมีอคติต่อความเป็นกลางและไม่อาจสั่งการโดยปราศจากอคติในเรื่องนั้น ๆ ได้ ดังนั้น จึงถือได้ว่าผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 เป็นผู้มีส่วนได้เสียตามหลักความเป็นกลางในการพิจารณาคดีทางปกครอง ทำให้การพิจารณาวินัยอุทธรณ์โดยคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) ที่ประกอบด้วยกรรมการซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสีย เกิดความลำเอียงหรือมีอคติได้ อันอาจส่งผลให้การพิจารณาวินัยอุทธรณ์นั้นไม่เป็นธรรมต่อผู้อุทธรณ์ได้

ประการที่สาม ปัญหาการพิจารณาวินัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษเป็นการพิจารณาวินัยโดยคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) องค์กรเดียว โดยองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินัยชี้ขาดในการดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยจึงเป็นอำนาจของ ก.ร. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ประกอบกับกฎ ก.ร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2557 อีกทั้งตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 กำหนดให้ ก.ร. มีหน้าที่ และอำนาจในการออกกฎ ก.ร. และระเบียบเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล จึงรวมถึง กฎ ก.ร. ว่าด้วยวินัยข้าราชการรัฐสภาสามัญ พ.ศ. 2555 กฎ ก.ร. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2557 และกฎ ก.ร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2557 ดังนั้น การทำหน้าที่ของ ก.ร. เกี่ยวกับการดำเนินการอุทธรณ์ จึงเป็นการทำหน้าที่ตั้งแต่ออกกฎ ก.ร. จนถึงเป็นองค์กรในการทำหน้าที่พิจารณาวินัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษด้วย การทำหน้าที่ของ ก.ร. เกี่ยวกับการพิจารณาวินัยอุทธรณ์จึงมีลักษณะเป็นการทำหน้าที่โดยองค์กรเดียว ซึ่งอาจจะขัดต่อหลักความเป็นกลางในการพิจารณาคดีทางปกครอง และหลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชา

ประการที่สี่ ปัญหาระยะเวลาการพิจารณาวินัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดระยะเวลาการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ของ ก.ร. ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 และกฎ ก.ร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2557 และที่แก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด ทั้งในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มีเพียงข้อ 16/1 ในกฎ ก.ร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2557 กำหนดให้ การพิจารณาวินัยอุทธรณ์ให้ อ.ก.ร.

อุทธรณ์และร้องทุกข์ ดำเนินการไปแล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกซึ่งไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งจะต้องไม่เกินหกสิบวันและให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย ซึ่งเป็นการกำหนดระยะเวลาการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ อ.ก.ร. อุทธรณ์และร้องทุกข์ แต่ก็ยังมีได้แก้ไขให้มีการกำหนดระยะเวลาการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.ร. ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 และกฎ ก.ร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2557 แต่อย่างไรก็ดี ดังนั้น หากการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยล่าช้าเกินกว่าระยะเวลาอันสมควร อาจจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ดำเนินการด้วยความรวดเร็วย่อมเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายจากการถูกลงโทษได้ เนื่องจากหากปรากฏว่าข้าราชการรายดังกล่าวไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกลงโทษ ก็จะได้รับสิทธิประโยชน์และชื่อเสียงกลับคืนมาโดยเร็ว

จากการศึกษาปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการรัฐสภาสามัญ ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาคุณสมบัติของผู้แทนข้าราชการรัฐสภาสามัญในคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.)

สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 14/1 ดังต่อไปนี้

กรรมการผู้แทนข้าราชการรัฐสภาสามัญตามมาตรา 13 ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

- (1) มีวุฒิการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับปริญญาตรี
- (2) มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในส่วนราชการรัฐสภา เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี หรือดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับเชี่ยวชาญ หรือประเภททั่วไป ระดับอาวุโส หรือเทียบเท่าขึ้นไป
- (3) มีมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา

ประการที่สอง ปัญหาการมีส่วนได้เสียของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.)

ด้วยเหตุที่องค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) ในการทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นเป็นการยากที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 จะมีความเห็นต่างไปจากคำสั่งลงโทษของคนที่ได้ดำเนินการไปแล้วจึงขัดกับหลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ประกอบกับหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐสภาสหราชอาณาจักร และเจ้าหน้าที่รัฐสภาออสเตรเลียกำหนดให้คุณสมบัติที่สำคัญร่วมกันประการหนึ่งของผู้ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์ คือ ผู้ที่ไม่มีส่วนได้เสียในการอุทธรณ์ จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 โดยควรกำหนดองค์กรเจ้าหน้าที่ (คณะกรรมการ) ซึ่งไม่อยู่ภายใต้ระบบบังคับ

บัญชา ปราศจากการแทรกแซงทางการเมืองและการคุกคามต่อการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ขึ้นใหม่อีกองค์กรหนึ่ง ซึ่งองค์กรกลางที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการรัฐสภาสามัญนี้ มีองค์ประกอบและโครงสร้างของคณะกรรมการที่มีความเป็นกลาง ภายใต้หลักการที่รับรองความเป็นอิสระขององค์กรด้วย ปราศจากการครอบงำเพื่อชี้นำผลการพิจารณา โดยให้มีลักษณะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติให้มีกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) กล่าวคือในส่วนของการพิจารณาสั่งการรัฐสภาให้มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการรัฐสภาสามัญนี้ โดยข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้ถูกลงโทษทางวินัยมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการชุดนี้ ภายในสามสิบวัน นับตั้งแต่วันรับทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งลงโทษ ซึ่งสามารถอุทธรณ์ได้ทั้งความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ที่กำหนดไว้ เมื่อคณะกรรมการชุดนี้ได้รับเรื่องแล้ว ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับตั้งแต่วันที่รับอุทธรณ์ กรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการชุดนี้ ให้ผู้อุทธรณ์ดังกล่าวมีสิทธินำไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับตั้งแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าว เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในเรื่องความเชี่ยวชาญในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และความเป็นกลางในการพิจารณาคดีทางปกครอง

**ประการที่สาม ปัญหาการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นการพิจารณา
วินิจฉัย โดยคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) องค์กรเดียว**

ด้วยเหตุที่บทบัญญัติพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 89 กำหนดให้การทำหน้าที่ของ อ.ก.ร. อุทธรณ์และร้องทุกข์ เป็นการทำหน้าที่แทน ก.ร. เท่านั้น การแต่งตั้ง อ.ก.ร. อุทธรณ์และร้องทุกข์ จึงไม่ได้เป็นการแก้ไขปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นการพิจารณาวินิจฉัยโดยคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) องค์กรเดียว การทำหน้าที่ของ ก.ร. เกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จึงมีลักษณะเป็นการทำหน้าที่โดยองค์กรเดียว ซึ่งอาจจะขัดต่อหลักความเป็นกลางในการพิจารณาคดีทางปกครอง (Impartiality) และหลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชา ประกอบกับจากการศึกษากระบวนการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของข้าราชการรัฐสภาในต่างประเทศ คือ รัฐสภาสหราชอาณาจักร และรัฐสภาออสเตรเลีย พบว่า ผู้พิจารณาเรื่องอุทธรณ์เป็นผู้ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีอุทธรณ์ดังกล่าว จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 มาตรา 70 โดยการเพิ่มกระบวนการกลั่นกรองการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจบรรจตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 โดยกำหนดให้มี อ.ก.ร. คณะหนึ่งทำหน้าที่กลั่นกรองการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาก่อนมีคำสั่งลงโทษทางวินัย กล่าวคือ เมื่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ได้รับ

รายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ไม่ว่าผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 จะเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนหรือไม่ ให้ส่งเรื่อง อ.ก.ร.ที่ทำหน้าที่กลั่นกรองดังกล่าวพิจารณา ทั้งนี้ กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของ อ.ก.ร. ซึ่งทำหน้าที่กลั่นกรอง ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และเมื่อพิจารณาเสร็จแล้วให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ดำเนินการตามมติของ อ.ก.ร. ซึ่งทำหน้าที่กลั่นกรอง และรายงานให้ ก.ร. ทราบ

ประการที่สี่ ปัญหาระยะเวลาการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

ด้วยเหตุที่ไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดระยะเวลาการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.ร. ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 และกฎ ก.ร. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2557 และที่แก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด ดังนั้น หากการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยล่าช้าเกินกว่าระยะเวลาอันสมควร อาจจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้ถูกสั่งลงโทษทางวินัยได้ จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 โดยมีการกำหนดให้ ก.ร. จะต้องพิจารณาวินิจฉัยคำสั่งลงโทษทางวินัยให้เสร็จสิ้นภายใน 120 วันนับแต่วันได้รับอุทธรณ์ และหากมีเหตุจำเป็นที่ไม่สามารถพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวได้ สามารถขยายเวลาการพิจารณาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 60 วัน รวมภายในระยะเวลา 240 วัน และควรกำหนดว่า ในกรณีที่ ก.ร. ไม่ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ให้ถือว่าคำอุทธรณ์ ฟังขึ้น โดยนำหลักว่าด้วยการไม่ตอบของฝ่ายปกครองถือว่าเป็นการยอมรับโดยปริยายของประเทศฝรั่งเศสมาใช้เพื่อให้ตรวจสอบการพิจารณาอุทธรณ์การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการรัฐสภาสามัญ เนื่องจากหากนำหลักว่าด้วยการไม่ตอบของฝ่ายปกครองถือว่าเป็นการยอมรับโดยปริยายของประเทศฝรั่งเศสมาใช้จะมีผลทำให้ฝ่ายปกครองหรือ ก.ร. ต้องพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อเป็นการบังคับให้ฝ่ายปกครองหรือ ก.ร. มีผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมาโดยเร็ว จะเป็นการทำให้สามารถคุ้มครองสิทธิผู้อุทธรณ์ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองโดยเฉพาะเรื่องวินัยข้าราชการรัฐสภาสามัญ ได้อย่างเหมาะสมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ตลอดจนยังส่งผลทำให้การดำเนินการลงโทษทางวินัยข้าราชการที่ถือเป็นกระบวนการยุติธรรมรูปแบบหนึ่งสามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

เอกสารอ้างอิง

หนังสือ

กลุ่มงานพัฒนากฎ ระเบียบ สำนักงานเลขาธิการ ก.ร.. คู่มือการดำเนินงานเกี่ยวกับการอุทธรณ์กรณีการอุท

ลงโทษทางวินัย. (ม.ป.ท., 2565).

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2556).

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (กรุงเทพฯ : บริษัท เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์ และการพิมพ์ จำกัด, 2554).

สมคิด เลิศไพฑูรย์, “ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง.” รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร. ปรีดี เหมมทรัพย์ (2531), หน้า 211.

สุชาติ ประสานไทย. การดำเนินการอุทธรณ์ กรณีข้าราชการรัฐสภาสามัญอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยโครงการปรับปรุงระบบนาฬิกา (Clock System) สำหรับติดตั้งบริเวณภายในและโดยรอบอาคารรัฐสภาของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ผลงานหรือผลสำเร็จของงานที่เกิดจากการปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับเชี่ยวชาญ (สายงานนิติการ) (ม.ป.ท., 2565).

สุภาพ สาริพิมพ์. กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน. (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547).

หลวงประดิษฐมนูธรรม. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526).

อมรรัตน์ เจือจาน. การศึกษาแนวทางกำหนดมาตรฐานการลงโทษทางวินัยข้าราชการรัฐสภาสามัญ. (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2562).

บทความในวารสาร

บรรเจิด สิงคะเนติ และสมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์. “หลักความได้สัดส่วนตามหลักกฎหมายของเยอรมันและฝรั่งเศส.” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 1, เล่ม 2 (พฤษภาคม - สิงหาคม 2542): หน้า 40 - 70.

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. “ การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ.” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 8. (2532): หน้า 30 – 38.

สมยศ เชื้อไทย. “การกระทำทางปกครอง” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 17, ฉบับที่ 3 (กันยายน 2530): หน้า 61-62.

วิทยานิพนธ์

สุรเชษฐ์ รอดทอง. “ปัญหาทางกฎหมายในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับระบบพิจารณาอุทธรณ์ในการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนโดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2556.

อรัญ มีแก้ว. “ปัญหาการกลั่นกรองการลงโทษทางวินัยข้าราชการรัฐสภาสามัญ.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.

สื่อออนไลน์

นันท์วัฒน์ บรมนันท์. “หลักว่าด้วยการไม่ตอบของฝ่ายปกครองให้ถือว่าเป็นการยอมรับ”

สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2566. <http://www.publiclaw.net>.

สำนักงาน ก.พ. “ประวัติ ก.พ.” ก.พ.. สืบค้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2566.