

รูปแบบคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพนักงานมหาวิทยาลัย

MERIT SYSTEM PROTECTION COMMISSION FORM FOR THE UNIVERSITY OFFICERS

วิลาวัลย์ ทศกร

Wilawan Tassacorn

สังกัดสาขาวิชาสังคมและธุรกิจ ภาควิชาวิทยาศาสตร์ประยุกต์และสังคม

วิทยาลัยเทคโนโลยีอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ

Division of Society and Business, Department of Applied Science and Society

King Mongkut's University of Technology North Bangkok

Email: wilawan.t@cit.kmutnb.ac.th

Received 12 October 2023; Revised 17 February 2025; Accepted 24 February 2025.



บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 วางหลักการบริหารงานตามหลักนิติธรรมโดยรัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานรัฐเป็นไปตามระบบคุณธรรม มหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานของรัฐ สภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีอำนาจออกกฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์และร้องทุกข์ กฎหมายจึงมีความหลากหลาย เลือกปฏิบัติ ไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักนิติธรรม บทความวิจัยนี้ประสงค์ศึกษาการอุทธรณ์และร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยตามพื้นที่ศึกษาเปรียบเทียบกับกรอุทธรณ์และร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพเน้นศึกษาจากกฎหมาย เอกสาร รวมทั้งสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้อง โดยสุ่มเลือกจากมหาวิทยาลัยตามพื้นที่ศึกษา จำนวน 10 คน และสนทนากลุ่มเจาะจงผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวข้อง จำนวน 25 คน และเขียนบรรยายเชิงพรรณนา ผลการวิจัยพบว่ามหาวิทยาลัยตามพื้นที่ศึกษามีองค์กรอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำแต่ละมหาวิทยาลัย กรรมการมาจากบุคคลภายในมหาวิทยาลัยจึงอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของฝ่ายบริหารที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์และร้องทุกข์ เข้าข่ายเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างร้ายแรงไม่อาจพิจารณาพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ซึ่งเป็นเรื่องทางปกครองได้ ส่วนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน พิจารณาโดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม แต่งตั้งจากผู้ได้รับคัดเลือกตามคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม เป็นองค์กรกลางที่มีอิสระ และกรรมการเป็นบุคคลภายนอก จึงเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องและเสนอรูปแบบคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นองค์กรกลางที่มีความเป็นอิสระและไม่มีส่วนได้เสียเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงเป็นธรรมยิ่งขึ้น

คำสำคัญ : อุทธรณ์และร้องทุกข์; วินัย; วินัยและการลงโทษ; พนักงานมหาวิทยาลัย; วินัยร้ายแรง

Abstract

The Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017), establishes the principle of governance based on the rule of law, requiring the state to ensure that laws regarding personnel management in state agencies comply with the merit system. Universities, as state agencies, are governed by university councils, which have the authority to issue laws related to appeals and grievances. As a result, the laws are diverse, discriminatory, and unjust, violating the principle of the rule of law. This research aims to study the appeals and grievance processes under the Civil Servant Regulations in Higher Education Institutions and the laws related to the establishment of universities in specific areas, comparing them with the appeals and grievance processes under the Civil Servant Regulations. This is a qualitative research study that focuses on legal documents, literature, and in-depth interviews with 10 administrators and staff members randomly selected from universities in the studied areas. Additionally, 25 administrators and staff members were included in focused group discussions. The findings reveal that universities in the studied areas have appeal and grievance bodies within each university, with committee members drawn from individuals within the university. As a result, these committees are under the authority of the administration, which is the very body involved in the appeals and grievances. This creates a significant conflict of interest, preventing fair consideration of administrative matters related to appeals and grievances. In contrast, appeals and grievances of civil servants are reviewed by the Merit System Protection Committee, which is an independent body consisting of selected members who meet specific qualifications and have no conflicts of interest. Therefore, this research proposes amendments to the relevant laws and suggests creating a Merit System Protection Committee for university staff as an independent and impartial body, ensuring greater fairness and security in the appeals process.

Key words: Appeals and grievances; Discipline; Discipline and punishment; University employees; Serious discipline

บทนำ

งานวิจัยนี้ได้รับการสนับสนุนจากวิทยาลัยเทคโนโลยีอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ ภายใต้สัญญาทุน Res-CIT0615/2022 และได้รับการรับรองจริยธรรมจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์เครือข่าย มหาวิทยาลัยนเรศวร (COA ที่ 0036/2020) สืบเนื่องจากมาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 76 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 วางหลักการบริหารงานตามหลักนิติธรรม โดยรัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไป

ตามระบบคุณธรรม ซึ่งมีผลวิจัยสนับสนุนว่าปัจจัยภาวะผู้นำและหลักธรรมาภิบาลส่งผลต่อประสิทธิผลการปฏิบัติงานจากปัจจัยด้านการตัดสินใจ ด้านการติดต่อสื่อสาร ด้านคุณธรรมและจริยธรรม ด้านความคุ้มค่า ด้านนิติธรรมและความโปร่งใสส่งผลต่อประสิทธิผลการปฏิบัติงานร้อยละ 75.2 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ (Thongpan, Poeguen, and Sujaritthanarak, 2023) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 9(2) และมาตรา 36 กำหนดนโยบายการจัดการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยยึดหลักการกระจายอำนาจไปสู่สถานศึกษา อาจจัดเป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ มีอิสระ สามารถพัฒนาระบบบริหาร และการจัดการของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งต่อไปในงานวิจัยนี้จะเรียกว่า “มหาวิทยาลัย” เกิดความคล่องตัว และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัย มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การบริหารจัดการในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาของรัฐ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และบรรลุความเป็นเลิศทางวิชาการ การบริหารจัดการของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่งในฐานะผู้รับมอบอำนาจ จึงต้องอยู่ภายใต้กรอบของระบบคุณธรรม หลักความชอบด้วยกฎหมายตามหลักกฎหมายว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เช่นเดียวกับการจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคลท้องถิ่นภายใต้กรอบของกฎหมายและการจัดแบ่งภารกิจในการบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความอิสระภายใต้กรอบของกฎหมาย(Sunasuan, Boonyarattanamaitri, Teawtoy, & Promwong, 2023) และปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการตามแนวคิดของแมคคินซี มีผลต่อการบริหารจัดการแต่จะให้ความสำคัญมากที่สุดกับการบริหารงานบุคคลเนื่องจากบุคลากรเป็นฟันเฟืองที่สำคัญมากที่สุดในเรื่องการบริหารจัดการ(Aeumtieng, & Sooksom, 2023) งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลักคือการศึกษากระบวนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในมหาวิทยาลัยภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และเปรียบเทียบกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในระบบข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งใช้ในหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เพื่อหาความแตกต่างและข้อดีข้อเสียของทั้งสองระบบ

ผลจากการศึกษาแสดงให้เห็นว่ากระบวนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในมหาวิทยาลัยมีความหลากหลาย ขึ้นอยู่กับประเภทของมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง เช่น มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ที่เปลี่ยนจากส่วนราชการ หรือมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ซึ่งในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ในมหาวิทยาลัยนั้นส่วนใหญ่จะมีกรรมการที่มาจากบุคคลภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจถูกครอบงำโดยฝ่ายบริหารที่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชา โดยไม่สามารถพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้อย่างเป็นกลางหรือยุติธรรม ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างร้ายแรงในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ซึ่งเป็นเรื่องทางปกครองที่ไม่อาจพิจารณาได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนด เป็นปัญหาที่ขัดกับหลักการของระบบคุณธรรมและความโปร่งใสที่ควรจะมีในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์

ในขณะที่การอุทธรณ์และร้องทุกข์ในระบบข้าราชการพลเรือนจะมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ โดยกรรมการจะมาจากบุคคลภายนอกที่ไม่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารภายในองค์กร ทำให้กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ในระบบข้าราชการพลเรือนมีความเป็นกลางมากกว่า และไม่มีการครอบงำจากฝ่ายบริหาร และผลการศึกษาวิจัยองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษาเฉพาะกรณีการอุทธรณ์และร้องทุกข์พบว่า ควรนำระบบอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนคือ “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม” ซึ่งเป็นองค์กรกลางในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์มาใช้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และควรให้มีองค์กรเฉพาะลักษณะนี้ในข้าราชการพลเรือนประเภทอื่นด้วยเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้น (Gathong, 2010) และมีผลการศึกษาวิจัยเรื่องการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ พบว่าการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรงพนักงานในสถาบันอุดมศึกษาถูกเลือกปฏิบัติและควรมีองค์กรกลางที่เป็นบุคคลภายนอกที่มีความเป็นอิสระในการพิจารณาโดยเฉพาะเพื่อให้การพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีความเป็นธรรมยิ่งขึ้น (Tassacorn, 2021)

จากการศึกษาดังกล่าวงานวิจัยได้ข้อสรุปว่า ระบบการอุทธรณ์ในมหาวิทยาลัยควรได้รับการปรับปรุงโดยการนำระบบ "คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม" มาใช้ในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งจะช่วยให้กระบวนการพิจารณามีความเป็นอิสระและไม่ถูกครอบงำจากฝ่ายบริหาร โดยคำนึงถึงความโปร่งใสและความยุติธรรมในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ เพื่อสร้างความมั่นคงและความเป็นธรรมอันเป็นหลักประกันความมั่นคงในการทำงานของพนักงานในมหาวิทยาลัยต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามพื้นที่ศึกษา
- 2) เพื่อศึกษาการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
- 3) เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ตามวัตถุประสงค์การวิจัย 1) และ 2) เพื่อเป็นแนวทางเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ และเสนอรูปแบบคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพนักงานมหาวิทยาลัย

การทบทวนวรรณกรรม

ระบบคุณธรรม เป็นคำที่แปลมาจาก Merit System ซึ่ง “คุณธรรม” ในภาษาไทยแปลว่า สภาพคุณงามความดี(พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2554) ระบบคุณธรรม จึงแปลว่า ระบบคุณงามความดี ส่วน Merit ในภาษาอังกฤษ แปลว่า คุณสมบัติหรือลักษณะที่ดีของอะไรบางอย่างเมื่อเทียบกับมาตรฐานของอย่างเดียวกัน และดีจนสมควรได้รับการยกย่องหรือให้รางวัล(Oxford Learner’s Dictionaries, 2565) Merit System จึงหมายถึงระบบการยกย่องหรือให้รางวัลผู้ที่มีคุณสมบัติที่ดีตามมาตรฐานหรือดีกว่าคนอื่น หรือ “ระบบใครเก่งใครดี ก็ได้”(Sandel, J. 2021) “ระบบคุณธรรม” คือ หลักการหรือแนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐเพื่อให้ส่วนราชการมีบุคลากรทั้งจำนวนและคุณภาพที่เหมาะสมต่อการปฏิบัติภารกิจตามกฎหมายและนโยบายรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ “หลักความเสมอภาคในโอกาส เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ” หมายถึงการกระทำทางการบริหารทรัพยากรบุคคล รวมถึงการดำเนินการทางวินัยและอุทธรณ์ ต้องทำอย่างเสมอภาค ยุติธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ “หลักความมั่นคง” หมายถึง ความมั่นคงในอาชีพราชการเพื่อให้ข้าราชการประจำกล้าคิด

กล้าทำและกล้าแสดงออกซึ่งความเห็นในวิชาชีพแม้ความเห็นนั้นจะไม่ใช่ที่ชื่นชอบของผู้บังคับบัญชา (Siriwong, 2022) การทบทวนวรรณกรรมด้านกฎหมายประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 3 วรรคสอง และมาตรา 76 วรรคสอง ซึ่งวางหลักการบริหารงานตามหลักนิติธรรม ให้รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 วางหลักการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยให้เป็นไปตามข้อบังคับหรือระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 วางหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินงานทางปกครอง การออกคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบสิทธิ กำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่พิจารณาเรื่องทางปกครองไม่ได้ หรือมีเหตุร้ายแรงที่ทำให้ไม่อาจพิจารณาเรื่องทางปกครองได้ เพื่อดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามนัยมาตรา 5 มาตรา 13 และมาตรา 16 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายแม่บทที่มอบอำนาจการบริหารจัดการการศึกษาระดับอุดมศึกษาโดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่ง ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล อาจจัดเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานในกำกับของรัฐ ดำเนินกิจการโดยอิสระ พัฒนาระบบบริหารจัดการตนเอง รวมถึงการอุทธรณ์และร้องทุกข์ และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสภามหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง ตามนัยมาตรา 19 มาตรา 21 มาตรา 34 วรรคสาม มาตรา 36 และมาตรา 39 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 วางหลักให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) เป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคล กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคล มีคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ (ก.อ.ร.) ซึ่งแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจของ ก.พ.อ. มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์โดยให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงอุทธรณ์ต่อสภามหาวิทยาลัย แต่กรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการหรือถูกลงโทษทางวินัยร้ายแรง หรือกรณีผู้ร้องทุกข์ไม่พอใจในผลการพิจารณาวินิจฉัยของสภามหาวิทยาลัย หรือในกรณีที่สภามหาวิทยาลัยมิได้พิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา มีสิทธิเสนอเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ต่อ ก.อ.ร. และหากผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกข์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยของ ก.อ.ร. มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามนัยมาตรา 4 มาตรา 11 มาตรา 14(3)และ(6) มาตรา 17 มาตรา 17/1 มาตรา 17/2 มาตรา 61 มาตรา 62 และมาตรา 63 พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยตามพื้นที่ศึกษา แบ่งเป็น 3 กลุ่มคือ (1)พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการ จำนวน 10 แห่ง (2) พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐจากส่วนราชการ จำนวน 16 แห่ง และ (3) พระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ จำนวน 13 แห่ง จัดตั้งตามพระราชบัญญัติและเป็นนิติบุคคล การบริหารงานบุคคลรวมถึงการอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นไปตามข้อบังคับสภามหาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน(ก.พ.) มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะ ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ วางแผนกำลังคนและด้านอื่นในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และมาตรฐานการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนในกระทรวง และกรม เพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านบริหารทรัพยากรบุคคล สำนักงาน ก.พ. มีอำนาจหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.พ. และ

ก.พ.ค. มีคณะกรรมการสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. สามัญ” เพื่อเป็นองค์กรบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการต่าง ๆ มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม(ก.พ.ค.) ที่ได้รับคัดเลือกมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามอันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ และให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ การปฏิบัติงานของ ก.พ.ค. ปฏิบัติเต็มเวลา วาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปีวาระเดียว มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ และคุ้มครองระบบคุณธรรม ตามนัยมาตรา 6 มาตรา 8 มาตรา 13 มาตรา 14 มาตรา 24 มาตรา 114 มาตรา 123 มาตรา 126(5)

ระเบียบวิธีวิจัย

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary research) เป็นการวิเคราะห์กฎหมาย ข้อมูลและเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ เพื่อมุ่งหาคำตอบของการวิจัยที่สำคัญ 3 ประเด็นคือ 1) การอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานมหาวิทยาลัย 2) การอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน 3) ความแตกต่างระหว่างการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการ และพนักงานมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษากรณีเปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ กับพนักงานมหาวิทยาลัยที่จ้างด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย เปรียบเทียบกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลการดำเนินงานด้านอุทธรณ์และร้องทุกข์ของมหาวิทยาลัยโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ หรือมีอำนาจตัดสินใจ หรือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้ที่ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับอุทธรณ์และร้องทุกข์ของมหาวิทยาลัยโดยสุ่มเลือกจากมหาวิทยาลัยตามพื้นที่ศึกษา จำนวน 10 คน

3. การระดมความคิดเห็นด้วยวิธีการสนทนากลุ่มเจาะจง (Focus Group) การรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีนี้เปิดโอกาสให้กลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับปฏิบัติการคือ ที่ประชุมนิติกรประจำมหาวิทยาลัยและสถาบันประกอบด้วยผู้อำนวยการกองกฎหมาย หรือหัวหน้ากลุ่มงานวินัยและนิติการ และนิติกรหรือผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในสังกัดมหาวิทยาลัย จำนวน 25 คน มีโอกาสแสดงความคิดเห็น แลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์โดยอิสระเสรีตามประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการและพนักงานมหาวิทยาลัย

ผลการวิจัย

งานวิจัยนี้ศึกษาการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในมหาวิทยาลัยโดยเปรียบเทียบกับ การอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน เพื่อชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างและข้อจำกัดในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ในทั้งสองระบบ โดยสรุปผลหลักๆ ได้ดังนี้

1. องค์กรอุทธรณ์และร้องทุกข์ในมหาวิทยาลัย

1.1 กรรมการและการแต่งตั้ง องค์กรอุทธรณ์และร้องทุกข์ (ก.อ.ร.) แต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจ ก.พ.อ. มีที่มาจากกรรมการ ก.พ.อ.ประเภทผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ ก.พ.อ. มอบหมาย 1 คน เป็นประธานกรรมการ และ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่ง ก.พ.อ.แต่งตั้งจากผู้ซึ่งมิได้เป็นกรรมการ ก.พ.อ. ที่มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ มีประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ด้านการบริหารการอุดมศึกษา กฎหมาย และบริหารงานบุคคล ถือได้ว่าเป็นกรรมการที่เป็นบุคคลภายนอก ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างร้ายแรงที่ไม่อาจพิจารณาทางปกครองได้ สำหรับองค์กรอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยตามพื้นที่ศึกษานั้น แต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจสภามหาวิทยาลัย กรรมการมีที่มาจากบุคลากรภายในมหาวิทยาลัย เช่น ผู้แทนจากฝ่ายบริหาร คณาจารย์ และข้าราชการ ซึ่งทำให้การพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์อาจมีการครอบงำจากฝ่ายบริหารที่เป็นต้นเหตุของปัญหาการอุทธรณ์และร้องทุกข์ดังกล่าว

1.2 การพิจารณาตามสถานะของบุคลากร การพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์จะมีความแตกต่างกันตามสถานะของผู้ร้อง กรณีข้าราชการ และพนักงานมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการ อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง และร้องทุกข์กรณีไม่พอใจในผลการพิจารณาอุทธรณ์ของมหาวิทยาลัย ให้ยื่นต่อ ก.อ.ร. หากไม่พอใจในผลการพิจารณาให้มีสิทธิยื่นต่อศาลปกครอง แต่การอุทธรณ์และร้องทุกข์ในมหาวิทยาลัยตามพื้นที่ศึกษาแตกต่างกันกล่าวคือ กรณีข้าราชการ และพนักงานมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการ อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรง หรือร้องทุกข์ ยื่นต่อองค์กรอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย สำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยที่จ้างด้วยเงินรายได้หรือเงินอุดหนุนทั่วไป อุทธรณ์ทั้งคำสั่งลงโทษทางวินัยร้ายแรง และไม่ร้ายแรง รวมถึงร้องทุกข์ ยื่นต่อองค์กรอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัย หากไม่พอใจผลการพิจารณาของมหาวิทยาลัยให้ยื่นอุทธรณ์และร้องทุกข์ต่อสภามหาวิทยาลัยเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด และมีสิทธิยื่นต่อศาลปกครองหากไม่พอใจในผลการพิจารณาของสภามหาวิทยาลัย

1.3 ข้อจำกัดในความเป็นอิสระ การที่กรรมการในองค์กรอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหารและมีบุคลากรจากภายในมหาวิทยาลัย ทำให้มีความเสี่ยงที่กรรมการอาจไม่สามารถพิจารณาอย่างเป็นกลางได้ เพราะเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารที่มีอำนาจ

2. องค์กรอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน (ก.พ.ค.)

2.1 กรรมการและการแต่งตั้ง คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) สำหรับข้าราชการพลเรือนที่มาของ ก.พ.ค. มาจากการคัดเลือกโดยคณะกรรมการเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนด มีการกำหนดคุณสมบัติและคุณสมบัติต้องห้ามไว้อย่างชัดเจน กรรมการเป็นบุคคลภายนอกและต้องไม่ปฏิบัติงานประจำ หรือปฏิบัติงานในสายงานบริหารหรือเป็นข้าราชการหรือพนักงานประจำขององค์กรใดองค์กรหนึ่ง กำหนดให้ปฏิบัติงานเต็มเวลา ดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว มีเลขาธิการ ก.พ. ทำหน้าที่เลขานุการ จึงเป็นองค์กรที่คัดเลือกจากบุคคลภายนอกที่มีความเชี่ยวชาญและไม่มีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารใด ๆ เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการพิจารณาอุทธรณ์หรือร้องทุกข์

2.2 การทำงานที่เป็นอิสระ ก.พ.ค. จะทำหน้าที่เฉพาะในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือน โดยไม่ถูกครอบงำจากฝ่ายบริหารที่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชา ทำให้การตัดสินใจมีความเป็นกลางและยุติธรรม โดยกรรมการจะปฏิบัติงานเต็มเวลาและมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 6 ปี เพื่อป้องกันการครอบงำจากฝ่ายบริหารภายในองค์กร

2.3 การคุ้มครองระบบคุณธรรม ก.พ.ค. ยังมีหน้าที่ในการปกป้องระบบคุณธรรมและออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ซึ่งแตกต่างจากองค์กรอุทธรณ์และร้องทุกข์ในมหาวิทยาลัยที่ยังมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัฝ่ายบริหารที่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาภายในองค์กร

3. การเปรียบเทียบระหว่างระบบอุทธรณ์และร้องทุกข์ในมหาวิทยาลัยและข้าราชการพลเรือน

3.1 การอุทธรณ์และร้องทุกข์ในมหาวิทยาลัย จะมีกรรมการที่มาจากบุคลากรภายในมหาวิทยาลัย ซึ่งอาจจะถูกฝ่ายบริหารครอบงำ ทำให้ไม่สามารถพิจารณาอย่างเป็นอิสระและไม่สามารถปกป้องผลประโยชน์ของบุคลากรที่ถูกกลั่นโหมได้อย่างแท้จริง

3.2 ในขณะที่การอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนจะมีกรรมการที่เป็นบุคคลภายนอก และไม่มีการครอบงำจากฝ่ายบริหาร ทำให้การตัดสินใจมีความเป็นกลางและยุติธรรมมากกว่า

อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในมหาวิทยาลัยและการเปรียบเทียบกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนพบว่า ทั้งสองระบบมีข้อแตกต่างและข้อจำกัดที่สำคัญซึ่งส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ รวมถึงข้อเสนอในการปรับปรุงระบบเพื่อให้เกิดความเป็นอิสระและความเป็นกลางมากยิ่งขึ้น ซึ่งสามารถอภิปรายผลได้ดังนี้

1. ความแตกต่างในองค์ประกอบของกรรมการ การที่กรรมการในองค์กรอุทธรณ์และร้องทุกข์ในมหาวิทยาลัยมาจากบุคลากรภายในมหาวิทยาลัยเอง ทำให้มีความเสี่ยงที่จะเกิดการครอบงำจากฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจทำให้การพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ไม่สามารถทำได้อย่างเป็นกลางและอิสระ โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์อาจเป็นผู้ที่มีปัญหากับฝ่ายบริหารหรือผู้มีอำนาจภายในมหาวิทยาลัย ในทางกลับกันระบบการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนนั้น คณะกรรมการจะเป็นบุคคลภายนอกที่ได้รับการคัดเลือกโดยไม่เกี่ยวข้องกัฝ่ายบริหารและได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ทำให้การพิจารณามีความเป็นกลางและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนจากการที่กรรมการมีความเกี่ยวข้องกับผู้ที่มีอำนาจภายในองค์กร ทำให้การตัดสินใจเป็นไปตามหลักการของความยุติธรรมและการคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกข์ได้ดีกว่า

2. การพิจารณาตามสถานะของบุคลากร การพิจารณาอุทธรณ์ในมหาวิทยาลัยมีความแตกต่างตามสถานะของบุคลากร ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ พนักงานมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนสถานภาพจากข้าราชการ หรือพนักงานที่ได้รับการจ้างงานจากเงินอุดหนุนทั่วไปหรือเงินรายได้ ทำให้เกิดความซับซ้อนและอาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นธรรมได้ เพราะบุคลากรในบางสถานะอาจได้รับการปกป้องจากฝ่ายบริหารมากกว่าคนอื่น ๆ ซึ่งอาจทำให้การอุทธรณ์ไม่เป็นไปตามหลักการของความยุติธรรมที่แท้จริง และไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกข์ได้อย่างเต็มที่ ขณะที่ในกรณีของข้าราชการพลเรือน ระบบการอุทธรณ์และร้องทุกข์จะมีความชัดเจนมากกว่า โดยกรรมการที่คัดเลือกจากภายนอกองค์กรจะทำหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้อง

ทุกข้ออย่างเท่าเทียมกัน ไม่ขึ้นอยู่กับสถานะของบุคคลหรือฝ่ายบริหาร ทำให้การพิจารณามีความเป็นธรรมและไม่แตกต่างกันตามสถานะ

3. ความเป็นอิสระในการพิจารณา จากผลการวิจัยพบว่า องค์กรอุทธรณ์และร้องทุกข์ในมหาวิทยาลัยมีข้อจำกัดในความเป็นอิสระ เพราะกรรมการมาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหารและมีบุคลากรภายในมหาวิทยาลัยที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียอย่างร้ายแรงในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ จึงอาจมีอิทธิพลจากฝ่ายบริหาร ซึ่งส่งผลให้การพิจารณาไม่เป็นไปอย่างอิสระและไม่มีความเป็นกลางที่แท้จริงในขณะที่องค์กรอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนมีกระบวนการคัดเลือกกรรมการจากบุคคลภายนอกที่ไม่มีส่วนได้เสียภายในองค์กร ทำให้การพิจารณามีความเป็นอิสระและเป็นกลางมากกว่า ซึ่งเป็นจุดเด่นที่สามารถนำไปปรับใช้ในระบบการอุทธรณ์ของมหาวิทยาลัยได้

4. ข้อเสนอเพื่อการปรับปรุง เพื่อเพิ่มความยุติธรรมและความเป็นอิสระในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ในมหาวิทยาลัย งานวิจัยนี้จึงเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงองค์กรอุทธรณ์และร้องทุกข์ให้มีกรรมการที่เป็นบุคคลภายนอกและอิสระจากฝ่ายบริหาร โดยอาจคัดเลือกกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารการศึกษา กฎหมาย หรือการบริหารงานบุคคลจากภายนอกองค์กร เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการครอบงำจากฝ่ายบริหารและให้การพิจารณามีความเป็นกลางและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น พร้อมเสนอรูปแบบคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพนักงานมหาวิทยาลัย

สรุป

งานวิจัยนี้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการมีระบบอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่เป็นธรรมและมีความเป็นอิสระ โดยเฉพาะในมหาวิทยาลัยที่มีการครอบงำจากฝ่ายบริหารที่อาจทำให้การพิจารณาไม่ยุติธรรม การปรับปรุงระบบอุทธรณ์และร้องทุกข์ในมหาวิทยาลัยให้มีกรรมการที่เป็นบุคคลภายนอกจะช่วยเพิ่มความยุติธรรมและความเชื่อมั่นให้กับผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกข์ได้อย่างมาก จึงเสนอให้มีแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์และร้องทุกข์ในมหาวิทยาลัย และรูปแบบคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพนักงานมหาวิทยาลัยที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและสามารถดำเนินการได้เต็มเวลา โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน ซึ่งเป็นการสร้างระบบตรวจสอบที่มีความโปร่งใสและไม่ถูกแทรกแซงจากอำนาจฝ่ายบริหารจะช่วยให้กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์เป็นไปอย่างยุติธรรมและไม่ลำเอียง โดยไม่มีการครอบงำจากฝ่ายบริหารหรือบุคคลที่มีส่วนได้เสีย ซึ่งจะช่วยรับประกันความเป็นธรรมและเสถียรภาพของพนักงานมหาวิทยาลัยในสถาบันอุดมศึกษา

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1.1 คัดเลือกกรรมการจากภายนอก ควรคัดเลือกกรรมการจากบุคคลภายนอกมหาวิทยาลัยที่มีความเชี่ยวชาญและไม่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร เพื่อเพิ่มความเป็นอิสระในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์

1.2 กำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งกรรมการ กำหนดให้กรรมการดำรงตำแหน่งในระยะเวลาที่จำกัด เพื่อป้องกันการครอบงำจากฝ่ายบริหารที่มีอำนาจบังคับบัญชาและสร้างความเป็นกลางในการพิจารณา

1.3 เพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการพิจารณา ควรเปิดเผยผลการพิจารณาและกระบวนการให้บุคลากรในมหาวิทยาลัยสามารถตรวจสอบและรับรู้ได้

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

2.1 ปรับปรุงระบบอุทธรณ์และร้องทุกข์ให้มีความเป็นอิสระ นโยบายควรส่งเสริมการคัดเลือกกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์จากบุคคลภายนอกที่ไม่มีส่วนได้เสียกับฝ่ายบริหาร เพื่อลดความขัดแย้ง ผลประโยชน์ และเพิ่มความยุติธรรม

2.2 กำหนดมาตรการคุ้มครองการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่เป็นกลาง ควรมีมาตรการนโยบายที่ปกป้องความเป็นกลางในการพิจารณา โดยไม่ให้ฝ่ายบริหารสามารถครอบงำกระบวนการอุทธรณ์และร้องทุกข์

References

Administrative Procedure Act B.E. 1996.

Civil Service Act B.E. 2008.

National Education Act B.E. 1999.

Regulation of Civil Servants in Universities Act B.E. 2004.

The Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2017.

Aeumtieng, N. & Sooksom, S. (2023) New Public Management Paradigm In The Office of Probation in Three Southern Border Provinces. Academic Journal of MCU Buddhapanya Review, Vol.8(No.4) Pages 41-51.

Gathong, P. 2010. Organization for protecting the moral system of local government organizations : a study of specific cases of appeals and grievances. (Master's Thesis). Thammasat University. Bangkok.

Sandel, J. has pointed out the dangers of meritocracy. (Meritocracy) like who is good and who can get it? It is the source of alienation and inequality in society in the book The Tyranny of Merit : What's Become of the Common Good?, (New York : Picador, 2021)

Oxford Learner's Dictionaries Retrieved June 2, 2022, from <http://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/English/merit> 1?=merit Royal Institute Dictionary 2011 . Retrieved June 2, 2022, from <http://dictionary.orst.go.th>

Sawangsak, C. (1997). Controlling the use of power by the executive branch. Bangkok: Winyuchon Publishing House.

Sawangsak, C. (2006). Non-government government agencies and state enterprises: public organizations and special service units. Bangkok: Nititham Publishing House.

- Sunasuan, N., Boonyarattanamaitri, A., Teawtoy, A., & Promwong, C. (2023) Developing Public Services System by Community Participation of Higher Education Institution: A Case of Academic Service, Rajamangala University of Technology Rattanakosin. Academic Journal of MCU Buddhapanya Review, Vol.8(No.1) Pages 271-285.
- Tassacorn, W. (2021). The Appeal of Serious Discipline Punishment Order of Government Officers in Government University. Academic Journal Bangkokthonburi University, Vol.10(No.1) Pages 1-13.
- Thongpan, T. Poeguen, T. and Sujaritthanarak, W. Leadership and Good Governance Principles Affecting Work Performance Effectiveness of Kamnan and Village Headman in Mueang Lopburi District Lopburi Province. Academic Journal of MCU Buddhapanya Review, Vol.8(No.3) Pages 222-233.

