



รายงาน

ของ

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

เรื่อง “การปฏิรูประบบการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ
และการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมแก่ข้าราชการ”
และ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
(ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๑๔	๑๒	สปช.
----	----	------

สำนักกรรมการ ๒

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

ด่วนที่สุด

ที่ (สปท) ๒๒๕๒/๒๕๕๙

(สำเนา)

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ถนนอุทองใน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

เรื่อง รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

กราบเรียน ประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ ๙/๒๕๕๘ วันอังคารที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน นั้น ซึ่งกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

- | | |
|-----------------------------------|-----------------------------|
| ๑. พันตำรวจตรี ยงยุทธ สารสมบัติ | ประธานกรรมการ |
| ๒. พลเอก อภิชาติ เพ็งญิกิตติ | รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายวิบูลย์ สงวนพงศ์ | รองประธานกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. พลเอก วัฒนา สรรพานิช | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๕. พลเอก ธวัช จารุกุล | ที่ปรึกษากรรมการ |
| ๖. พลเอก ชัยชาญ ช้างมงคล | โฆษกกรรมการ |
| ๗. นางถวิลวดี บุรีกุล | โฆษกกรรมการ |
| ๘. นางเบญจวรรณ สร้างนิทร | กรรมการ |
| ๙. พลเอก รัชกฤต กาญจนวัฒน์ | กรรมการ |
| ๑๐. พลอากาศเอก อนาวิน ภิรมย์รัตน์ | กรรมการ |
| ๑๑. นายธงชัย ลีอดุลย์ | กรรมการ |
| ๑๒. นายอภิรักษ์ ซื่อธานวงศ์ | กรรมการ |
| ๑๓. พลเอก ธงชัย สารสุข | กรรมการ |
| ๑๔. นายเดชาภิววัฒน์ ณ สงขลา | กรรมการ |
| ๑๕. นายพงศ์ศักดิ์ สมนันต์ | กรรมการ |
| ๑๖. พลตำรวจโท อาจิม โชติวงศ์ | กรรมการ |
| ๑๗. นายธานินทร์ ณะเอม | กรรมการ |
| ๑๘. พลอากาศเอก ปรีชา ประดับมุข | กรรมการ |
| ๑๙. พลเอก สุรเดช เพ็ญเจริญ | กรรมการ |
| ๒๐. พลเอก สลิน ทองภักดี | กรรมการ |
| ๒๑. พลเอก ชูศักดิ์ เมฆสุวรรณ | เลขานุการกรรมการ |
| ๒๒. นายอนุสิษฐ์ คุณากร | เลขานุการกรรมการ |
| ๒๓. นายศานิตย์ นาคสุขศรี | เลขานุการกรรมการ |

บัดนี้ คณะกรรมการได้พิจารณาศึกษารายงานเรื่อง “การปฏิรูประบบการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญและการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมแก่ข้าราชการ” และร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามแผนการปฏิรูปของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดินเสร็จแล้ว

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศพิจารณา และหากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเห็นชอบ ขอให้โปรดส่งรายงานดังกล่าวไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

พันตำรวจตรี ยงยุทธ สาระสมบัติ

(ยงยุทธ สาระสมบัติ)

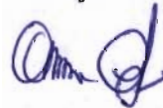
ประธานกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

สำนักกรรมการ ๒
โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๑๐
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๖๑๐

ณัฐพงษ์/ร่าง
ชุติมา/พิมพ์
ประสิทธิ์/ผล/ตรวจ

สำเนาถูกต้อง

ว่าที่ร้อยตำรวจตรี



(อาพัทธ์ สุขะนันท์)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๒
แทนเลขานุการกรรมการ

สารบัญ
รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
เรื่อง “การปฏิรูประบบการแต่งตั้งข้าราชการ
และส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมแก่ข้าราชการ”

	หน้า
๑. แผนการปฏิรูป	๑
๒. หลักการและเหตุผล	๑
๒.๑ สภาพปัญหา	๑
๒.๒ วัตถุประสงค์	๒
๒.๓ ประเด็นการปฏิรูป	๓
๒.๔ ขอบเขตการศึกษา	๓
๒.๕ วิธีการปฏิรูป	๓
๒.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๔
๓. แนวความคิดเกี่ยวกับระบบคุณธรรม	๔
๓.๑ การบริหารงานบุคคลภาครัฐกับระบบคุณธรรม	๔
๓.๒ ความหมายคุณธรรมและจริยธรรม	๖
๔. หลักเกณฑ์วิธีการและกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการในปัจจุบัน	๑๒
๕. ปัญหาการแต่งตั้งข้าราชการ	๑๖
๕.๑ ปัญหาการแต่งตั้งข้าราชการที่ได้จากการจัดสัมมนาการปฏิรูประบบการแต่งตั้ง ข้าราชการพัฒนาไกลพิทักษ์ระบบคุณธรรมและส่งเสริมคุณธรรม และจริยธรรม แก่บุคลากรภาครัฐ (ครั้งที่ ๑)	๑๗
๕.๒ ปัญหาการแต่งตั้งข้าราชการที่ได้จากการสำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูง	๒๑
๕.๓ ปัญหาการแต่งตั้งข้าราชการตามแนวคำพิพากษา	๒๕
๕.๔ สรุปปัญหาที่จะนำมาใช้เป็นข้อเสนอในการปฏิรูประบบการแต่งตั้งข้าราชการ : ข้อบกพร่องอันเป็นสาระสำคัญ	๒๗
๖. ระบบการแต่งตั้งข้าราชการที่ควรจะเป็น	๓๐
๖.๑ ข้อเสนอแนะระบบการแต่งตั้งข้าราชการที่ควรจะเป็นจากคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม สถานิติบัญญัติแห่งชาติ	๓๐
๖.๒ ข้อเสนอแนะจากการสัมมนาและจากผู้บริหารระดับสูง	๓๑

สารบัญ (ต่อ)
รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
เรื่อง “การปฏิรูประบบการแต่งตั้งข้าราชการ
และส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมแก่ข้าราชการ”

	หน้า
๗. กำหนดเวลาการปฏิรูป	๓๔
๘. แหล่งที่มาของงบประมาณ	๓๔
๙. หน่วยงานที่รับผิดชอบ	๓๔
๑๐. ข้อเสนอแนะ : การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและมาตรการเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการ	๓๔
๑๐.๑ ข้อเสนอแนะที่เห็นควรนำไปเป็นประเด็นแก้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน	๓๕
๑๐.๒ ข้อเสนอแนะที่เห็นควรให้รัฐบาลกำหนดเป็นมาตรการให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ	๓๕
๑๑. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	๓๗
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก	ผังแสดงข้อเสนอในการปฏิรูประบบการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ
ภาคผนวก ข	รายชื่อและตำแหน่ง คณะกรรมการ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ ที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน
	- คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน และที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ
	- คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปธรรมาภิบาลประสิทธิภาพ และการพัฒนา บุคลากรภาครัฐ และที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมการ
	- คณะทำงานพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ
	- คณะทำงานปรับปรุงระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาล ประสิทธิภาพ และพัฒนาบุคลากรภาครัฐ

รายงานของคณะกรรมการข้าราชการชั้นเคื่อนการปฏิรูปประเทศ
ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน
สภาชั้นเคื่อนการปฏิรูปประเทศ
เรื่อง “การปฏิรูประบบการแต่งตั้งข้าราชการ
และส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมแก่ข้าราชการ”

๑. แผนการปฏิรูป

การปฏิรูประบบการแต่งตั้งข้าราชการ และส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมแก่ข้าราชการ

๒. หลักการและเหตุผล

๒.๑ สภาพปัญหา

การบริหารงานบุคคลภาครัฐ (Public Personnel Administration) เป็นกระบวนการสำคัญที่สุดของการบริหารราชการ เพราะส่วนราชการหรือหน่วยงานใด แม้จะมีการวางแผนอย่างดีเลิศ มีกำลังเงินและวัสดุอุปกรณ์มากและดีเพียงใดก็ตาม หากขาดคนดี มีคุณภาพในการปฏิบัติงาน การบริหารงานของหน่วยงานราชการก็ไม่ว่าจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลงานตามเป้าหมายที่กำหนด

ปัญหาการแต่งตั้งที่ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรมอันมีเหตุมาจากการเล่นพรรคเล่นพวก การทุจริตซื้อขายตำแหน่ง หรืออคติลำเอียง จนก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เป็นปัญหาของการบริหารราชการแผ่นดินทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นมาทุกยุคทุกสมัย ดังจะเห็นได้จากเรื่องราวเรียนร้องทุกข์ต่อผู้มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินและคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เป็นจำนวนมาก ตลอดจนมีคดีโต้แย้งการเลื่อนตำแหน่งและโยกย้ายข้าราชการคั่งค้างการพิจารณาอยู่ที่ศาลปกครองจำนวนมากนับร้อยคดี

นโยบายรัฐบาลที่ได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ กำหนดว่า รัฐบาลจะดำเนินการจัดระบบอัตราค่าจ้างและปรับปรุงค่าตอบแทนบุคลากรภาครัฐให้เหมาะสมและเป็นธรรม รักษาบุคลากรภาครัฐที่มีประสิทธิภาพไว้ในระบบราชการ รวมทั้งจะเสริมสร้างระบบคุณธรรมในการแต่งตั้ง ซึ่งได้แก่ การเลื่อน โอน ย้ายบุคลากรภาครัฐ วางมาตรการป้องกันการแทรกแซงจากนักการเมือง และส่งเสริมให้มีการนำกลไกพิทักษ์ระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารงานบุคคล รวมทั้งให้มีการใช้มาตรการทางกฎหมาย การปลูกฝังค่านิยม คุณธรรม จริยธรรม และจิตสำนึกในการรักษาคำสัตย์สุจริตของความเป็นข้าราชการ และความซื่อสัตย์สุจริต ควบคู่กับการบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับ

สภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ได้เล็งเห็นปัญหาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ จึงได้ระบุปัญหาหลักของการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่จะต้องปฏิรูปโดยเร่งด่วนไว้ก่อนสิ้นสุดวาระดำรงตำแหน่ง คือ เรื่องการแทรกแซงการแต่งตั้งและการเล่นพรรคเล่นพวกในการแต่งตั้งข้าราชการ เป็นเหตุให้การบริหารงานบุคคลของไทยไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม นอกจากนี้ ระบบราชการไทย

ยังมีปัญหาความด้อยประสิทธิภาพและคุณภาพ ความบกพร่องในเรื่องคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ ตลอดจนความไม่เท่าเทียมกันในมาตรฐานค่าตอบแทนระหว่างกลุ่มข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ^๑

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๙ ประชาชนชาวไทยได้มีประชามติรับร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ฉบับที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอันมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานกรรมการ ทำให้สาระในร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวกลายเป็นบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญที่จะมีผลบังคับใช้ ซึ่งสาระของเนื้อหาในรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้ให้ความสำคัญต่อการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยระบุให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๗๖ วรรคสองและวรรคสาม^๒ และกำหนดเป็นเป้าหมายให้ดำเนินการให้เกิดผล ดังบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๘ (ข) (๔)^๓

สืบเนื่องมาจากนโยบายรัฐบาลและข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติในประเด็นดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการข้าราชการชั้นเคื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ โดยคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปธรรมาภิบาล ประสิทธิภาพ และการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ ซึ่งมีคณะทำงานพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ จึงได้กำหนดประเด็นการการปฏิรูปเพื่อขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลและข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติในประเด็นการแต่งตั้งข้าราชการให้เป็นวาระสำคัญเรื่องหนึ่ง ให้บรรลุผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม โดยในส่วนของ การขับเคลื่อนการปฏิรูประบบการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม คณะกรรมการได้กำหนดให้มีโครงการขับเคลื่อนการปฏิรูปเพื่อพัฒนาระบบการแต่งตั้งข้าราชการใน ๓ เรื่อง ดังนี้ ๑. การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการอย่างมีระบบคุณธรรม ๒. การพัฒนากลไกในการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และ ๓. การพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม ข้าราชการตามหลักธรรมาภิบาล

๒.๒ วัตถุประสงค์

รายงานการขับเคลื่อนการพัฒนาการบริหารงานบุคคลฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ ๔ ประการ คือ

๑. เพื่อให้ทราบปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้ง ซึ่งได้แก่ การเลื่อน ย้าย โอนข้าราชการ (โดยเฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญ) และหามาตรการหรือวิธีการแก้ไข เพื่อขจัดมิให้เกิดปัญหาในการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการอีก

๒. เพื่อพัฒนาระบบการแต่งตั้งข้าราชการให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม

^๑ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สำนักกรรมการ ๒ สำนักงานสภาผู้แทนราษฎร สรุปผลการดำเนินงาน “การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน” ของคณะกรรมการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน สภาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ ๓ : การปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น หน้า ๒๐ - ๒๑

^๒ มาตรา ๗๖ วรรคสอง วรรคสาม

รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้ง หรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการ กำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว

^๓ มาตรา ๒๕๘ ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ข. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

(๔) ให้มีการปรับปรุงและพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อจูงใจให้ ผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงเข้ามาทำงานในหน่วยงานของรัฐ และสามารถเจริญก้าวหน้า ได้ตามความสามารถและผลสัมฤทธิ์ของงานของแต่ละบุคคล มีความซื่อสัตย์สุจริต กล้าตัดสินใจ และกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง โดยคิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว มีความคิด สร้างสรรค์และคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ เพื่อให้การปฏิบัติราชการและการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีมาตรการคุ้มครองป้องกันบุคลากรภาครัฐจากการใช้อำนาจ โดยไม่เป็นธรรมของผู้บังคับบัญชา

๓. เพื่อกำหนดกลไกในการตรวจสอบการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมให้มีประสิทธิภาพ
๔. เพื่อส่งเสริมและพัฒนาให้ข้าราชการมีคุณธรรมและจริยธรรมสามารถสนองต่อความต้องการของประเทศอย่างเป็นรูปธรรม

๒.๓ ประเด็นการปฏิรูป

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปธรรมาภิบาล ประสิทธิภาพ และการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ ได้กำหนดประเด็นการขับเคลื่อนการปฏิรูปการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ เฉพาะในส่วนของการพัฒนาระบบการเลื่อน การย้าย และการโอนข้าราชการตามระบบคุณธรรม และการเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมแก่ข้าราชการ ดังนี้

๑.๓.๑ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อน ย้าย และโอนข้าราชการให้มีลักษณะตามระบบคุณธรรมที่เป็นรูปธรรมที่ชัดเจนสามารถตรวจสอบและมีตัวชี้วัดอธิบายได้

๑.๓.๒ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนการดำเนินการพิจารณาเลื่อน ย้าย และโอนข้าราชการให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการของระบบคุณธรรมอย่างเคร่งครัดตรงไปตรงมา สามารถป้องกันอคติ ความลำเอียงของผู้พิจารณา และป้องกันการแทรกแซงจากปัจจัยทั้งภายในและภายนอกส่วนราชการได้

๑.๓.๓ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนของกลไกพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งคุณภาพในการวินิจฉัย เพื่อทำหน้าที่ปกป้องพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้ข้าราชการอย่างเป็นรูปธรรม

๑.๓.๔ กำหนดมาตรการและปรับปรุงกฎหมายในส่วนของการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมข้าราชการให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง

๒.๔ ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตและวิธีการศึกษาในรายงานการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบการแต่งตั้งข้าราชการ และส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมแก่ข้าราชการฉบับนี้ จะจำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะการแก้ปัญหาข้อบกพร่องสำคัญที่เป็นสาเหตุให้การเลื่อน ย้าย โอนข้าราชการพลเรือนสามัญกลุ่มวิชาการ อำนาจการ และบริหาร (ระดับชำนาญการ ชำนาญการพิเศษ อำนาจการ บริหารต้นและบริหารสูง) ไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม รวมทั้งแก้ปัญหาคุณภาพประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานของกลไกพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตลอดจนการแก้ปัญหาความบกพร่องในคุณธรรม จริยธรรมข้าราชการ เพื่อเป็นต้นแบบ (Model) สำหรับการปฏิรูประบบการแต่งตั้งข้าราชการและบุคลากรภาครัฐประเภทอื่นต่อไป

๒.๕ วิธีการปฏิรูป

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปธรรมาภิบาล ประสิทธิภาพและการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ ได้ใช้วิธีการศึกษาจากกฎหมายระเบียบ หนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ต่าง ๆ เอกสารวิชาการ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ตลอดจนข้อคิดเห็นของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมทั้งของข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร) และได้เชิญผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการและข้าราชการทั่วไป รวมทั้งนักบริหารระดับต้นและระดับสูงเข้าร่วมประชุมให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะ รวมทั้งกรอกแบบสอบถามเพื่อนำมาใช้เป็นฐานข้อมูลในการศึกษาและจัดทำข้อเสนอในรายงานฉบับนี้

๒.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. เกิดความชัดเจนในเนื้อหากฎหมายว่าด้วยการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตามระบบคุณธรรม
๒. ลดปัญหาการใช้และตีความกฎหมาย รวมทั้งป้องกันมิให้ผู้ใช้อำนาจพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ
๓. มีแนวทางในการพัฒนากลไกการตรวจสอบการแต่งตั้งข้าราชการให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
๔. พัฒนามาตรการทางกฎหมายเพื่อเสริมสร้างการพัฒนาให้บุคลากรภาครัฐมีคุณธรรมและจริยธรรม สามารถสนองต่อความต้องการของประเทศอย่างเป็นรูปธรรม

๓. แนวความคิดเกี่ยวกับระบบคุณธรรม

๓.๑ การบริหารงานบุคคลภาครัฐกับระบบคุณธรรม

การบริหารงานบุคคลภาครัฐ (Public Personnel Administration) เป็นกระบวนการสำคัญที่สุดของการบริหารราชการ เพราะส่วนราชการหรือหน่วยงานใดแม้ว่าจะมีการวางแผนงานอย่างดีเลิศ มีกำลังเงินและวัสดุอุปกรณ์มากและดีเพียงไรก็ตาม หากขาดคนดีมีสมรรถภาพในการปฏิบัติงาน การบริหารงานของหน่วยราชการก็ไม่อาจเป็นไปได้โดยมีประสิทธิภาพและได้ผลงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการในการจัดการ นับแต่การสรรหาคนดีมีความสามารถมาไว้ปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่และอัตราเงินเดือน การพัฒนาคนให้มีความรู้ความสามารถและสมรรถภาพในการทำงานให้มากยิ่งขึ้น การบำรุงขวัญกำลังใจและให้ความมั่นคงในการทำงาน การถนอม หรือดึงคนดีมีความรู้ความสามารถให้อยู่ทำงานนาน ๆ โดยไม่คิดจะโอน ย้าย หรือเปลี่ยนอาชีพเสียก่อนเวลาอันควร ตลอดจนการกำจัดไม่ดี ไม่มี ความรู้ ความสามารถ และสมรรถภาพเหมาะสมให้ออกจากงานด้วย

ในกระบวนการบริหารงานบุคคลภาครัฐ หากจะพูดให้คนทั่วไปเข้าใจเห็นภาพชัดภายในเวลาสั้น ๆ สามารถแสดงด้วยหัวข้อที่ร้อยเรียงคล้องจองกัน คือ กระบวนการ

สรรหา - พัฒนา - รักษาไว้ - ใช้ประโยชน์

คำว่า “**สรรหา (Recruitment)**” หมายถึง การแสวงหาคนดีมารับราชการ ซึ่งอาจทำได้ด้วยวิธีการใด ๆ เช่น การชักจูง การประกาศรับสมัคร การให้ทุนการศึกษา โดยมีสัญญาผูกมัดว่าเมื่อจบการศึกษาต้องเข้ารับราชการ รวมทั้งการเลือกสรร (Selection) ให้ได้คนดีเข้ารับราชการด้วย นอกจากนี้ ขั้นตอนของการสรรหาคนเข้ารับราชการยังหมายถึง การบรรจุ (In-statement) ซึ่งได้แก่ การทำให้คนมีสถานภาพเป็นข้าราชการ และการแต่งตั้ง (Appointment) ซึ่งได้แก่ การทำให้ข้าราชการมีตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ^๔

คำว่า “**พัฒนา (Development)**” หมายถึง การเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของข้าราชการ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ซึ่งได้แก่ พัฒนาให้ข้าราชการเป็นทั้งคนดี คนเก่ง โดยดำเนินการให้ข้าราชการมี

- (๑) คุณภาพ หมายถึง ความรู้ ความสามารถ ความเฉลียวฉลาด ความชำนาญการ
- (๒) คุณธรรม หมายถึง ความดีงามในจิตใจทำให้เคยชินต่อการประพฤติดี
- (๓) จริยธรรม หมายถึง ความประพฤติตามมาตรฐานความดีที่กำหนดหรืออันเป็นที่มุ่งหวัง^๕

^๔ สำนักงาน ก.พ., พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ : สรุปลักษณะสำคัญและคำอธิบายรายมาตรา (กรุงเทพฯ : บริษัท ธนาเพรส จำกัด, ๒๕๕๑) หน้า ๗๗

^๕ เพิ่งอ้าง หน้า ๑๐๕

นอกจากนี้การพัฒนายังหมายรวมถึง การทำให้ข้าราชการมีจรรยาและมีวินัยที่พร้อมที่จะเป็นข้าราชการ ซึ่งคำว่าวินัยมองได้ ๒ มุมมอง คือ มองในแง่บทบาท หมายถึง “แบบของคน” เป็นลักษณะเชิงพฤติกรรมที่คนปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติ หรือไม่ฝ่าฝืนข้อห้ามทางวินัยที่กำหนดไว้เป็นปทัสถานแห่งความประพฤติสำหรับคนในหมู่เหล่านั้น ส่วนอีกมุมมองหนึ่งคือการมองวินัยในแง่ “การบังคับ” ซึ่งจะมุ่งไปที่การพิจารณาความดีความชั่วหรือความรับผิดชอบของคน ต่อจรรยาและวินัยที่กฎหมายกำหนดให้ข้าราชการต้องปฏิบัติ^๖

คำว่า “รักษาไว้ (Retainment)” ได้แก่การเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานให้แก่ข้าราชการ เพื่อดึงดูดรักษาให้ข้าราชการยอมรับราชการ หุ่นเห อุทิศตนให้กับงานราชการ การเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานสำหรับข้าราชการสามารถดำเนินการโดยให้ข้าราชการมี^๗

(๑) **คุณภาพชีวิต** หมายถึง การให้ความพอเพียงแก่ข้าราชการในการดำเนินชีวิตตามฐานานุกรม โดยให้พออยู่ พอกิน พอสะดวกสบาย พอเข้าสังคม และพอมั่นใจในความปลอดภัยทั้งชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน เพื่อเป็นแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ

(๒) **ขวัญและกำลังใจ**

ขวัญ เป็นความรู้สึกในจิตใจซึ่งทำให้เกิดผลกระทบต่อพลังในการทำงาน โดยอาจเป็นผลบวกหรือผลลบก็ได้ ถ้าเป็นผลบวกก็จะทำให้เกิดขวัญดี มีการทุ่มเทในการทำงาน ถ้าเป็นผลลบก็จะทำให้เสียขวัญ มีการท้อถอยในการทำงาน เมื่อต้องการให้การปฏิบัติราชการของข้าราชการเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ก็จะต้องดำเนินการให้ข้าราชการมีขวัญดีเพื่อให้ทุ่มเทในการทำงาน

กำลังใจ เป็นพลังผลักดันให้สู้ ถ้ากำลังใจดีก็จะทำให้ร่างกายปลดปล่อยพลังออกมามาก ถ้ากำลังใจไม่ดีร่างกายก็จะปลดปล่อยพลังออกมาน้อย เมื่อต้องการให้การปฏิบัติราชการของข้าราชการเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ก็ต้องดำเนินการให้ข้าราชการมีกำลังใจในการปฏิบัติราชการเพื่อเพิ่มพลังในการทำงาน

กระบวนการรักษาข้าราชการไว้ให้อยู่ในระบบได้ก็คือ ผู้บังคับบัญชาต้องดูแลคุณภาพชีวิตและสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่ข้าราชการ

ปัจจัยสำคัญที่สุดประการหนึ่งในการสร้างขวัญและกำลังใจให้เกิดขึ้นกับข้าราชการก็คือ “ความยุติธรรม” ที่ผู้บังคับบัญชาจะต้องมอบให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ในกรณีพิจารณาบำเหน็จความชอบต่าง ๆ ที่จะมอบให้ข้าราชการทั้งในรูปของเงิน โอกาสและผลประโยชน์ การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้าย รวมทั้งการพิจารณาและลงโทษวินัยแก่ข้าราชการ

คำว่า “**ใช้ประโยชน์ (Utility)**” หมายถึง ขั้นตอนของการนำเอาข้าราชการที่ได้ผ่านกระบวนการสรรหา พัฒนา รักษาไว้ จนเป็นข้าราชการที่ดี เก่ง มีความสามารถ มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีขวัญกำลังใจที่สูง มาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่งานราชการซึ่งหากข้าราชการดีและเก่งจริง รวมทั้งมีคุณภาพชีวิตที่ดีมีขวัญกำลังใจสูงจริง เมื่อนำมาใช้ประโยชน์กับงานก็จะทำให้งานมีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลอย่างไม่มีปัญหา แต่การจะได้ผลสูงเพียงไรนั้น จะขึ้นอยู่กับระบบงานและวิธีบริหารจัดการของผู้บังคับบัญชาแต่ละคนที่ทำให้เกิดขึ้น โดยอาศัยความยุติธรรมทางด้านบริหารงานบุคคล

^๖ เพิ่งอ้าง หน้า ๑๑๒-๑๑๓

^๗ เพิ่งอ้าง หน้า ๑๐๕

ปัจจุบันการบริหารงานบุคคลจะเกี่ยวพันกับเรื่องของระบบคุณธรรมอย่างใกล้ชิดเพราะอิทธิพลของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เน้นการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ยึดหลักความเสมอภาค และห้ามมีการเลือกปฏิบัติแบบไม่เป็นธรรม ทำให้สังคมมองว่าระบบคุณธรรมเป็นระบบที่ให้ความยุติธรรมสำหรับการบริหารงานบุคคลที่ดีที่สุด เพราะเป็นระบบที่ให้ความเสมอภาคในโอกาส ยึดหลักความรู้ความสามารถของคนทำงาน ให้ความมั่นคงในอาชีพ รวมทั้งไม่โอนเอียงไปตามอิทธิพลทางการเมือง ข้อเรียกร้องต่อความยุติธรรมในการบริหารงานบุคคลภาครัฐในอดีต เคยรุนแรงจนส่งผลถึงขนาดมีการลอบยิงประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาเสียชีวิตมาแล้ว สิ่งนี้ทำให้ในที่สุดประเทศสหรัฐอเมริกาต้องออกกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ขึ้นมาสำหรับดูแลให้เกิดระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ซึ่งได้กลายมาเป็นต้นแบบของการบริหารงานบุคคลโดยระบบคุณธรรมของประเทศไทยในทุกวันนี้

๓.๒ ความหมายคุณธรรมและจริยธรรม^{๘๘}

(๑) ความหมายคุณธรรม

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ความหมายของคำว่า “คุณธรรม” ว่า “สภาพคุณงามความดี” เราอาจกล่าวได้ว่า การที่จะวินิจฉัยว่าบุคคลใดมีคุณธรรมดีเด่นมากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมต้องพิจารณาโดยรวมว่าบุคคลนั้นมีอุปนิสัยและประพฤติปฏิบัติตนอย่างไร ดำรงตนอยู่ในกรอบของกฎหมายและศีลธรรมเพียงใด เป็นผู้มีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่การงานและต่อสังคมอย่างไร และเป็นผู้ที่ยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรมเพียงใด

(๒) ความหมายจริยธรรม

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ความหมายของคำว่า “จริยธรรม” ว่า “เป็นธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ” “ศีลธรรม” และ “กฎศีลธรรม” ในที่นี้เราจะพิจารณาถึง “จริยธรรมของผู้บริหารราชการ” ว่า ผู้บริหารราชการที่ดีควรจะปฏิบัติหน้าที่ในวิชาชีพอย่างไรจึงจะมีประสิทธิภาพสูงสุดประการหนึ่ง และผู้บริหารราชการที่ดีนั้น จักต้องครองตนในสังคมอย่างไรอีกประการหนึ่ง

ตามกฎหมายปัจจุบัน “คุณธรรม” มีความหมายแตกต่างกันอยู่ ๒ คำ คือ คำว่า คุณธรรม กับ ระบบคุณธรรม^{๘๙}

คำว่าคุณธรรม ในภาษาไทยตรงกับภาษาอังกฤษ ๒ คำคือ VIRTUE และ MERIT โดยภาษาอังกฤษทั้งสองคำนี้ หมายถึง “ความดีงาม” เหมือนกัน แต่เป็นความดีงามคนละทาง คือ

VIRTUE เป็นความดีงามทางจิตภาพ (Mental) คือ ความดีงามในจิตใจ ซึ่งทำงานเคยชินประพฤติดี คำว่า “คุณธรรม” ในมาตรา ๓๔ ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ตรงกับคำว่า VIRTUE ในภาษาอังกฤษ

MERIT เป็นความดีงามทางกายภาพ (Physical) คือ ความดีงามในความรู้ ทักษะ ความสามารถ และความประพฤติ^{๙๐} คำว่า “คุณธรรม” ในมาตรา ๔๒ ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ตรงกับคำว่า Merit ในภาษาอังกฤษ

^{๘๘} ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, *คุณธรรมและจริยธรรมผู้บริหาร*, โรงพิมพ์สำนักงาน ก.พ. พ.ศ. ๒๕๕๐ หน้า ๒

^{๘๙} ประวิณ วัฒนกุล, *การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของ ก.พ. กรุงเทพมหานคร*, เอกสารบรรยาย พ.ศ. ๒๕๕๔

^{๙๐} คุณธรรมในความหมาย MERIT จะตรงกันข้ามกับอุปถัมภ์ (patronage) ซึ่งแปลว่าการค้ำจุน เลี้ยงดู ฉะนั้น ระบบคุณธรรม (MERIT system) ในการบริหารงานบุคคล จึงเป็นระบบที่มีความหมายตรงกันข้ามกับระบบอุปถัมภ์ (spoils system) ที่ไม่เน้นการแต่งตั้งตามความรู้ความสามารถของคน แต่เน้นความเป็นพรรคพวก ญาติพี่น้อง หรือผู้ให้ผลประโยชน์ เป็นหลัก

ตารางที่ ๑ การเปรียบเทียบความดีงามทางจิตภาพ (VIRTUE) และทางกายภาพ (MERIT)

ความดีงามทางจิตภาพ (VIRTUE)	ความดีงามทางกายภาพ (MERIT)
<ul style="list-style-type: none"> - ทำให้คนเคยชินประพฤติดี - ใช้เป็นพลัง (Energy) ในการทำงาน - ใช้ในการผลักดันคนให้ทำงาน - ไม่มี VIRTUE แต่มี MERIT ได้ 	<ul style="list-style-type: none"> - ทำให้คนมีคุณภาพ - ใช้เป็นคุณสมบัติ (Qualification) ของคนทำงาน - ใช้ในการเลือกคนทำงาน - มี VIRTUE ทำให้มี MERIT

เช่น คนหาเสียงสมัครผู้แทนราษฎรแสดงพฤติกรรมดีसारพัด เป็นคนดีมี MERIT แต่ในใจจริง ไม่มี VIRTUE ได้โอกาสเป็นโงกกินก็ได้ อย่างไรก็ตาม คนที่มีความรู้ ทักษะดี ความสามารถดี และพฤติกรรมดี ก็ถือว่าเป็นคนมี MERIT ที่จะต้องยอมรับในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการโดยไม่จำต้องวัดหรือพิจารณาว่ามี VIRTUE หรือไม่ ในการจัดระเบียบข้าราชการจึงต้องพยายามจัดให้ข้าราชการมีคุณธรรม (VIRTUE) และต้องจัดโดยคำนึงถึงระบบคุณธรรม (MERIT SYSTEM) ตามกฎหมาย คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ทำหน้าที่เกี่ยวกับ “MERIT” ไม่ได้ทำหน้าที่เกี่ยวกับ “VIRTUE” แต่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ทำหน้าที่เกี่ยวกับ “MERIT” และ “VIRTUE” ด้วย

(๓) ระบบข้าราชการ

ระบบคุณธรรมเป็นระบบหนึ่งที่ใช้ในการจัดระบบข้าราชการ เพื่อขจัดความสับสนในคำว่า “ระบบข้าราชการ” จึงต้องทำความเข้าใจว่า “ระบบข้าราชการ” มี ๒ มิติ คือ ก. ระบบโครงสร้าง ข. ระบบบริหาร

ก. ระบบโครงสร้าง ในการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการที่เคยใช้มาในประเทศไทย มี ๔ ระบบ คือ

- (๑) ระบบจำแนกชั้นยศ (Personal Rank Classification) เรียกโดยย่อว่า “ระบบ R.C.”
- (๒) ระบบจำแนกวิทยฐานะ (Academic Rank Classification) เรียกโดยย่อว่า “ระบบ A.R.C.”
- (๓) ระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) เรียกโดยย่อว่า “ระบบ P.C.”
- (๔) ระบบกลุ่มลักษณะงาน เรียกโดยย่อว่า ระบบแบ่ง (Multi Classification Scheme)

ระบบจำแนกชั้นยศ ใช้กับข้าราชการทหารและตำรวจ และเคยใช้กับข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ กับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๙ และใช้ต่อมาจนถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๗

ระบบจำแนกวิทยฐานะ ใช้สำหรับข้าราชการครูและข้าราชการพลเรือนสามัญในมหาวิทยาลัย

ระบบจำแนกตำแหน่ง ใช้สำหรับข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

ระบบกลุ่มลักษณะงานหรือระบบแบ่ง ใช้สำหรับข้าราชการพลเรือนในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

ข. ระบบบริหาร ในการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการที่เคยใช้มี ๓ ระบบ คือ

- (๑) ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System)
- (๒) ระบบพรรคพวก (Spoils System)
- (๓) ระบบคุณธรรม (Merit System)

ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) เคยใช้มาก่อนมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ ปัจจุบันใช้สำหรับข้าราชการพลเรือนในพระองค์ในกรณีพิเศษตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

ระบบพรรคพวก (Spoils System) ใช้สำหรับข้าราชการเมือง

ระบบคุณธรรม (Merit System) ใช้สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่เมื่อมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ จนถึงปัจจุบัน

อาจารย์ประวิณ ณ นคร ชี้ให้เห็นว่า ระบบโครงสร้างกับระบบบริหารใช้ร่วมกันในการบริหารทรัพยากรบุคคล แต่ไม่สัมพันธ์เชื่อมโยงกันเปรียบเหมือนตัวรถกับกฎจราจร โครงสร้างของรถอาจเป็นแบบล้อหมุนหรือแบบตีนตะขาบ ในขณะที่กฎจราจรอาจกำหนดให้วิ่งทางซ้ายมือหรือขวามือของถนน รถกับกฎจราจรต้องใช้ร่วมกัน แต่ไม่สัมพันธ์เชื่อมโยงกัน ในเมืองไทยมีกฎจราจรให้รถวิ่งทางซ้ายมือของถนน ในอเมริกามีกฎจราจรให้รถวิ่งทางขวามือของถนน รถที่วิ่งทางซ้ายมือของถนนในเมืองไทยจะเป็นรถแบบล้อหมุนหรือแบบตีนตะขาบก็ได้ รถที่วิ่งทางขวามือของถนนในเมืองไทยจะเป็นรถแบบล้อหมุนหรือแบบตีนตะขาบก็ได้ รถที่วิ่งทางขวามือของถนนในอเมริกาจะเป็นรถแบบล้อหมุนหรือแบบตีนตะขาบก็ได้ ฉะนั้นได้ก็ฉนั้น

ระบบอุปถัมภ์ จะใช้กับโครงสร้างแบบ P.C. ก็ได้ แบบ R.C. ก็ได้ แบบ A.R.C. ก็ได้

ระบบคุณธรรม จะใช้กับโครงสร้างแบบ P.C. ก็ได้ แบบ R.C. ก็ได้ แบบ A.R.C. ก็ได้

ระบบคุณธรรม (Merit System) ยึดถือหลักสำคัญ ๔ ประการ ดังนี้

- (๑) สมรรถนะ (Competency)
- (๒) ความเสมอภาคในโอกาส (Equality of Opportunity)
- (๓) ความมั่นคงในอาชีพการงาน (Security of Tenure)
- (๔) ความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality)

(๑) **สมรรถนะ (Competency)** ประกอบด้วย ความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมอื่น ๆ ซึ่งในการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่งข้าราชการต้องคำนึงถึง Competency ความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมอื่น ๆ ของคน สมรรถนะ (Competency) ที่ราชการนำมาใช้ในการประเมินผลงานและประเมินบุคคลเพื่อคัดเลือกคนอยู่ขณะนี้ มีองค์ประกอบที่เรียกกันโดยย่อว่า KSAO

K คือ Knowledge ความรู้

S คือ Skill ทักษะ

A คือ Ability ความสามารถ

O คือ Other Characteristics คุณลักษณะเชิงพฤติกรรมอื่น ๆ

สำหรับคุณลักษณะเชิงพฤติกรรม (Other Characteristics) บริษัทแฮย์กรุป (Hay Group) ซึ่งเป็นบริษัทต่างชาติที่สำนักงาน ก.พ. จ้างมาแนะนำให้ราชการใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการดำเนินการประเมินบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้เหมาะสมกับตำแหน่งหรือวัดว่าใครดีเด่นกว่ากัน ใครเหมาะสมกับตำแหน่งกว่ากัน รวมทั้งเพื่อพัฒนาคนโดยแบ่งสมรรถนะเป็น ๒ ส่วน คือ สมรรถนะหลักและสมรรถนะประจำกลุ่มงาน

สมรรถนะหลัก

ใช้สำหรับทุกตำแหน่ง มี ๕ ด้าน คือ

- (๑) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Motivation)
- (๒) บริการที่ดี (Service Mind)
- (๓) การสั่งสมความเชี่ยวชาญในงานอาชีพ (Expertise)
- (๔) การยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรม และจริยธรรม (Integrity)
- (๕) การทำงานเป็นทีม (Teamwork)

สมรรถนะประจำกลุ่มงาน

เป็นสมรรถนะที่กำหนดเฉพาะสำหรับแต่ละกลุ่มงาน ซึ่งบริษัทเฮย์กรุ๊ปแบ่งกลุ่มงานในราชการไทยเป็น ๑๘ กลุ่มงาน เช่น กลุ่มงานบริหาร กลุ่มงานให้คำปรึกษาแนะนำ กลุ่มงานบังคับใช้กฎหมาย ฯลฯ และกำหนดสมรรถนะประจำกลุ่มงานไว้หลายด้านโดยให้เลือกใช้กลุ่มงานละ ๓ ด้าน เช่น การคิดวิเคราะห์ (Analytical Thinking) การมองภาพองค์รวม (Conceptual Thinking) การสืบเสาะหาข้อมูล (Information Seeking) ความเข้าใจองค์กรและระบบราชการ (Organization Awareness) ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ (Proactiveness) ความถูกต้องของงาน (Concern of Order) ความมั่นใจในตนเอง (Self Confidence) ความยืดหยุ่นผ่อนปรน (Flexibility) สุนทรียภาพทางศิลปะ (Aesthetic Quality)

(๒) ความเสมอภาคในโอกาส (Equality of Opportunity) ความเสมอภาคในโอกาสเป็นหลักการอีกประการหนึ่งของระบบคุณธรรม คือ ไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมในการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น การบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนข้าราชการพลเรือน ต้องให้โอกาสผู้มีคุณสมบัติอย่างเดียวกัน ได้รับการพิจารณาเลือกสรรด้วย โดยไม่ถือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เช่น จะเลือกตั้งเฉพาะคนที่มีถิ่นกำเนิดจากภาคใดภาคหนึ่งไม่ได้

(๓) ความมั่นคงในอาชีพการงาน (Security of Tenure) ความมั่นคงในการดำรงสถานภาพเป็นหลักการอีกประการหนึ่งของระบบคุณธรรม คือ ต้องให้มีหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพของข้าราชการ การให้ข้าราชการพลเรือนออกจากราชการ ต้องทำตามกรณี หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ หลักนี้ใช้ในประเทศไทยตั้งแต่เมื่อใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖ จนถึงปัจจุบัน

(๔) ความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) ความเป็นกลางทางการเมืองเป็นหลักการอีกประการหนึ่งของระบบคุณธรรม คือ จะนำเหตุผลทางการเมืองมาใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนไม่ได้ หลักนี้ใช้ในประเทศไทยตั้งแต่เมื่อใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖ จนถึงปัจจุบัน ส่วนต่างประเทศบางประเทศใช้คำว่า เป็นกลางหรือ Impartiality คือ ถือข้างพรรคใดฝ่ายเดียวไม่ได้

เมื่อนำระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญ กฎหมายมิได้นำความหมายดั้งเดิม ๔ ประการ ตามที่กล่าวมาใช้เพียงเท่านั้น หากแต่ได้มีการอธิบายขยายความในหลักของระบบคุณธรรมไว้ เพื่อให้เหมาะสมเข้ากับบริบทของระบบข้าราชการไทย โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒ ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนี้

“มาตรา ๔๒ การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ให้คำนึงถึงระบบคุณธรรม ดังต่อไปนี้

(๑) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรมและประโยชน์ของทางราชการ

(๒) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของงานโดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

(๓) การพิจารณาความดี ความชอบ การเลื่อนตำแหน่งและการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการ ต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ ความประพฤติและพฤติกรรมทางจริยธรรม และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้

(๔) การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

(๕) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง”

กล่าวโดยสรุป หลักคุณธรรมตามกฎหมายนี้ขยายความเพิ่มเติมจากหลักคุณธรรมดั้งเดิมเพื่อให้เหมาะสมกับบริบททางการเมืองไทยระบอบประชาธิปไตยและความต้องการพัฒนาประเทศในยุคปัจจุบัน คือ หลักการยังยึดระบบคุณธรรมในการรับ เลื่อน ลด ปลด ย้าย แต่กฎหมายยังเปิดช่องให้ผู้มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินที่อาจมาจากนักการเมืองสามารถใช้ดุลพินิจในการรับ เลื่อน ลด ปลด ย้ายข้าราชการได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบและเงื่อนไขของกฎหมายที่ให้คำนึงถึงระบบคุณธรรม ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประโยชน์ของทางราชการ

เมื่อพิจารณามาตรา ๔๒ (๓) ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่กล่าวถึงการแต่งตั้งข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม ความประพฤติ และความเป็นกลางทางการเมือง โดยคำนึงถึงผลงานของ ศักยภาพ คำว่าต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมนั้น ทำให้เราอาจจะสรุปหลักคุณธรรมตามกฎหมายนี้ได้ว่า เป็นหลักสมดุลระหว่าง ๓ หลัก คือ **หลักระบบคุณธรรมตามทฤษฎีดั้งเดิม (Merit System) หลักผลสัมฤทธิ์** ซึ่งได้แก่ ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Efficiencies) ในการบริหารราชการแผ่นดิน และ**หลักประโยชน์ของราชการ (Responsiveness)** หลักทั้ง ๓ ประการเป็นสิ่งที่ผู้มีอำนาจต้องคำนึงในการรับ เลื่อน ลด ปลด ย้าย ข้าราชการ โดยมีรายละเอียด คือ

๑. หลักระบบคุณธรรมตามทฤษฎีดั้งเดิม ได้แก่ การคำนึงถึง ความรู้ ความสามารถ ความเสมอภาคในโอกาส ความมั่นคงในอาชีพราชการและความเป็นกลางทางการเมืองในการรับ เลื่อน ลด ปลด ย้ายคน

๒. หลักผลสัมฤทธิ์ ซึ่งได้แก่ การคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่จะเกิดขึ้นกับราชการ ซึ่งการรับ เลื่อน ลด ปลด ย้ายคน ผู้มีอำนาจบริหารบุคคลต้องพิจารณาจากผลงานอันเป็นที่ประจักษ์ ประสบการณ์อันเป็นที่ยอมรับ วินัยและความประพฤติที่เหมาะสม การวางตัว มนุษยสัมพันธ์ รวมถึงตลอดถึงการทำงานร่วมกับผู้อื่นได้เป็นอย่างดี^{๑๑}

๓. หลักสนองประโยชน์ของราชการ ซึ่งได้แก่ การคำนึงถึงประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับราชการและประเทศ การสร้างความพึงพอใจให้กับประชาชน โดยผู้ที่ทำหน้าที่ตอบคำถามเหล่านี้ได้ดีที่สุด คือ ผู้มีอำนาจบริหารราชการที่มาจากข้าราชการประจำและนักการเมืองทั้งหลาย เพราะต่างรู้ความต้องการของประชาชน ทำให้รู้ว่าข้าราชการต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติและความประพฤติอย่างไร จึงจะทำให้เกิดผลดีต่อราชการ สามารถทำประโยชน์ให้กับประชาชนและประเทศชาติ ฉะนั้น กฎหมายจึงไม่ห้ามผู้บริหารราชการ

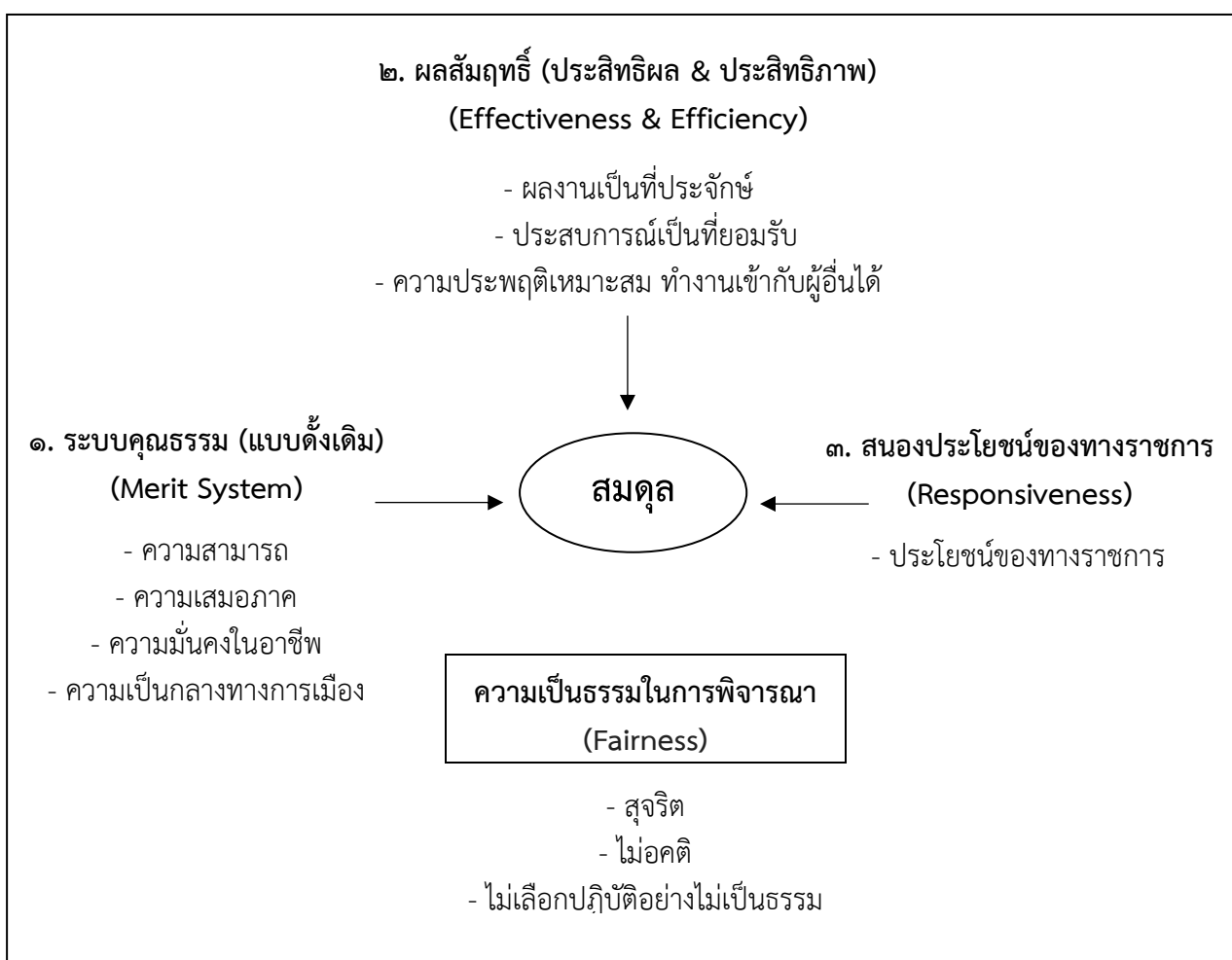
^{๑๑} สุชาติ เวิร์จน์ “ระบบคุณธรรมในความหมายของกฎหมายปัจจุบัน” วารสารต้นทุนมนุษย์ ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ - มกราคม ๒๕๕๙ หน้า ๕-๑๒

ที่เป็นนักการเมืองใช้ดุลพินิจในการรับ เลื่อน ลด ปลด ย้ายคนของราชการ เพียงแต่มีเงื่อนไขว่า การรับ เลื่อน ลด ปลด ย้ายข้าราชการต้องยึดหลักคุณธรรมและผลสัมฤทธิ์ที่จะเกิดกับระบบราชการ รวมทั้งยึดผลประโยชน์ของราชการและประเทศชาติด้วย ฉะนั้น การบริหารงานบุคคลตามกฎหมายในปัจจุบัน จึงต้องยึดเหตุผลที่คำนึงถึงระบบคุณธรรม ยึดผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ราชการ ซึ่งเป็นการสนองต่อความต้องการของประชาชนและประเทศควบคู่ไปด้วยอย่าง “สมดุล” จึงถือว่าเป็นระบบคุณธรรมตามมาตรา ๔๒ ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับปัจจุบัน

นอกจากนี้ ในมาตราเดียวกันของกฎหมายดังกล่าว ยังได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจในการพิจารณาบริหารคนต้องให้ความเป็นธรรมในการพิจารณาด้วย โดยกฎหมายบัญญัติว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาต้องสุจริต ไม่อคติ และไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

หากจะสรุปความคิดเบื้องหลังของมาตรา ๔๒ ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยรวม สามารถสรุปได้ดังภาพที่ปรากฏ คือ

ตารางที่ ๒ ความคิดเบื้องหลังของมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑



ฉะนั้น การรับ เลื่อน ลด ปลด ย้าย หรือการบริหารคนของรัฐตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่ได้ยึดหลักคุณธรรมตามทฤษฎีอย่างเดียว แต่ต้องยึดหลักความสมดุลระหว่าง ๓ หลักการดังกล่าว ตามระบบคุณธรรมใหม่ตามกฎหมาย ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นเรื่องที่เหมาะสมกับการดุลอำนาจระหว่างนักการเมืองผู้มีอำนาจและระบบข้าราชการประจำ การที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้จึงนับว่าเป็นทางสายกลางที่ประนีประนอมได้อย่างเหมาะสมแล้ว

อย่างไรก็ตาม แม้หลักการในเรื่องนี้จะเป็นเรื่องที่เหมาะสม แต่ในทางปฏิบัติจริงกลับพบว่ายังเป็นปัญหาอย่างมากมาย เนื่องจากถ้อยคำในกฎหมายตามมาตรา ๔๒ ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับดังกล่าวที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเขียนไว้กว้าง ขาดความชัดเจนในความหมายของถ้อยคำ เช่น กฎหมายใช้คำว่า “ต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม” “ยุติธรรม” “ประโยชน์ทางราชการ” ทำให้หลักเกณฑ์รายละเอียดซึ่งออกโดยแต่ละองค์การกลางบริหารงานบุคคล คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) พลายขาดความชัดเจนแน่นอนไปด้วย ก่อให้เกิดปัญหาการตีความไม่ตรงกันระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้อยู่ใต้อำนาจ รวมทั้งผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจ ส่งผลให้เกิดช่องว่างให้มีการบิดเบือนนำระบบอุปถัมภ์มาใช้หรือมีการทุจริตซื้อขายตำแหน่ง ปัญหาการร้องเรียนการอุทธรณ์ร้องทุกข์และการฟ้องร้องต่อองค์กรวินัยข้อพิพาททางปกครองของฝ่ายบริหาร (คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม) และศาลปกครองจึงเกิดขึ้นอย่างไม่มีที่ท่าว่าจะลดลง

๔. หลักเกณฑ์วิธีการและกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการในปัจจุบัน

คำว่า การแต่งตั้ง หมายถึง การใช้อำนาจของรัฐ ๔ ประการ คือ

- (๑) การบรรจุและแต่งตั้งให้เข้ารับราชการ
- (๒) การเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
- (๓) การย้ายและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
- (๔) การโอนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

กรณีการบรรจุและแต่งตั้งให้เข้ารับราชการ ปกติใช้วิธีการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก หรือคัดเลือก ซึ่งยึดความรู้ ความสามารถ และความเหมาะสมของผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นหลัก การได้รับการคัดเลือกหรือไม่ได้รับการคัดเลือกขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของผู้สมัครเป็นหลัก ปัญหาเรื่องการใช้อำนาจรัฐโดยไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยไม่สุจริต เลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรมหรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบของผู้ใช้อำนาจจึงมีน้อย

แต่กรณีปัญหาการใช้อำนาจแต่งตั้งโดยไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรมมักจะเกิดขึ้นมากกว่าในกรณีการเลื่อน การย้าย และการโอน (การโอนหมายถึงการย้ายต่างหน่วยงาน เช่น ย้ายบุคคลจากกรมหนึ่งมายังอีกกรมหนึ่ง เรียกว่า การโอน) เพราะกรณีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจกระทำฝ่ายเดียวของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมาย การร้องทุกข์เพราะเหตุคับข้องใจที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจอย่างไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรมกระทำต่อตัวเองจึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนเป็นคดีความอย่างมากมาย

ขอบเขตการศึกษาเพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูประบบการแต่งตั้งข้าราชการในครั้งนี้ จำกัดขอบเขตเฉพาะเรื่องการแต่งตั้งในตำแหน่งประเภทบริหารและประเภทอำนวยการ โดยผลการศึกษานำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมายเพื่อปฏิรูประบบการแต่งตั้งข้าราชการในภาพรวม

ปัจจุบัน ก.พ. กำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง ตำแหน่งประเภทบริหารและประเภทอำนวยการ โดยจะขอเสนอรายละเอียดดังต่อไปนี้

(๑) สายงานในตำแหน่งประเภทบริหาร ได้แก่ ๔ สายงาน คือ

(๑.๑) สายงานตรวจราชการกระทรวง ได้แก่ ตำแหน่งผู้ตรวจราชการระดับกระทรวง (บริหารระดับสูง)

(๑.๒) สายงานบริหารการทูต ได้แก่ ตำแหน่งอัครราชทูต หัวหน้าสถานกงสุล (บริหารระดับต้น) เอกอัครราชทูต (บริหารระดับสูง)

(๑.๓) สายงานบริหารปกครอง ได้แก่ ตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด (บริหารระดับต้น) ผู้ว่าราชการจังหวัด (บริหารระดับสูง)

(๑.๔) สายงานนักบริหาร ได้แก่ ตำแหน่งรองอธิบดีหรือเทียบเท่า (บริหารระดับต้น) อธิบดี รองปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า (บริหารระดับสูง)

สั่งบรรจุและแต่งตั้งแตกต่างกันไปตามระดับตำแหน่งข้าราชการ เช่น ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง (ปลัดกระทรวง) ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติ โดยเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง หรือตำแหน่งระดับรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม (อธิบดี) ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา (รองปลัดกระทรวง) เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติแล้วให้ปลัดกระทรวง ผู้บังคับบัญชา เป็นผู้สั่งบรรจุและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เป็นต้น ซึ่งหมายความว่า บุคคลผู้มีอำนาจตามมาตรา ๕๗ ของกฎ ก.พ. ดังกล่าว มีอำนาจ เลื่อน ย้าย และโอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับต่าง ๆ ได้

การแต่งตั้งในกรณี เลื่อน ย้าย และโอน ต้องดำเนินการตามกฎหมายที่ออกตามมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑^{๑๓}

นอกจากนี้ ในเรื่องการย้ายกฎหมายยังได้บัญญัติถึงการหมุนเวียนนักบริหาร โดยมีให้ผู้ได้อยู่ปฏิบัติหน้าที่เดียวกัน ๔ ปี เว้นแต่ ผู้ดำรงตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดว่าเป็นตำแหน่งที่มีลักษณะงานเฉพาะอย่าง จะไม่หมุนเวียนก็ได้ วิธีหมุนเวียนอาจทำได้โดยการสับเปลี่ยนหน้าที่ เช่น สับเปลี่ยนรองอธิบดี ซึ่งรับผิดชอบงานฝ่ายหนึ่งไปอีกฝ่ายหนึ่ง หรือย้าย เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดอีกจังหวัดหนึ่ง หรือโอน เช่น โอนอธิบดีกรมหนึ่งไปเป็นอธิบดีอีกกรมหนึ่ง หลักการหมุนเวียนสับเปลี่ยนผู้บริหารนี้ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ในมาตรา ๕๘^{๑๔}

(๑๐) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ประเภทวิชาการระดับปฏิบัติการ ข้าราชการ ตำแหน่งประเภททั่วไประดับปฏิบัติงาน ข้าราชการงานและอาวุโสให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๑๑) การบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๕๓ และการย้ายตามมาตรา ๖๓ ให้ดำรงตำแหน่งตาม (๙) ซึ่งไม่ใช่ตำแหน่ง ประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษและตำแหน่งตาม (๑๐) ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งในการเสนอเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งให้รายงานความสมควรพร้อมทั้งเหตุผลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดไปโดย

^{๑๓} **มาตรา ๖๓** การย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในหรือต่างกระทรวงหรือกรมแล้วแต่กรณี ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญจากกระทรวงหรือกรมหนึ่งไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างประเทศ สังกัดอีกกระทรวงหรือกรมหนึ่งเป็นการชั่วคราวตามระยะเวลาที่กำหนดให้กระทำไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

การย้ายหรือการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้น

การบรรจุข้าราชการพลเรือนสามัญที่ได้ออกจากราชการไปเนื่องจากถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหารหรือได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ไปปฏิบัติงานใด ๆ ซึ่งให้เว้นเวลาระหว่างนั้นสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญเหมือนเต็มเวลาราชการหรือออกจากราชการไปที่มีชื่อเป็นการออกจากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการกลับเข้ารับราชการในกระทรวงหรือกรมตลอดจนจะสั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทใด สายงานใดระดับใดและให้ได้รับเงินเดือนเท่าใดให้กระทำไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

^{๑๔} **มาตรา ๕๘** ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารผู้ใดปฏิบัติหน้าที่เดียวกันติดต่อกันเป็นเวลาครบสี่ปีให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ดำเนินการให้มีการสับเปลี่ยนหน้าที่ ย้ายหรือโอนไปปฏิบัติหน้าที่อื่นเว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการจะขออนุมัติคณะรัฐมนตรีให้คงอยู่ปฏิบัติหน้าที่เดิมต่อไปเป็นเวลาไม่เกินสองปี ก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดว่าเป็นตำแหน่งที่มีลักษณะงานเฉพาะอย่าง

สำหรับหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เบื้องต้นไว้ใน มาตรา ๖๑^{๑๕} และมาตรา ๖๒^{๑๖} คือ ต้องมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง

ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการในรายละเอียดที่ ก.พ. กำหนดเกี่ยวกับการเลื่อน ย้าย และโอนข้าราชการในตำแหน่งที่อยู่ในขอบเขตการศึกษาของรายงานฉบับนี้ ซึ่งได้แก่ ตำแหน่งข้าราชการสายงานประเภทบริหารและสายงานประเภทอำนวยการ มีดังนี้

กรณีการเลื่อนหรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น

(๑) กรณีการเลื่อนเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า ใช้หนังสือเวียนของสำนักงาน ก.พ. ดังต่อไปนี้ เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลื่อนและแต่งตั้ง

- ก) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๒๒ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๐
- ข) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๓/ว ๙ ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๔๘
- ค) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๑๑ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๒

(๒) กรณีการเลื่อนเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า (รวมตำแหน่ง เอกอัครราชทูต อัครราชทูต กงสุลใหญ่ ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ตรวจราชการกระทรวง รวมทั้งตำแหน่ง อำนวยการสูง (อำนวยการสำนัก) ใช้หนังสือเวียนของสำนักงาน ก.พ. ดังต่อไปนี้เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลื่อนเพื่อแต่งตั้ง

- ก) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๒๒ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๐
- ข) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๑๑ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๒
- ค) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๓/ว ๒๒ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๓

(๓) กรณีการเลื่อนเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือเทียบเท่าใช้หนังสือเวียนของสำนักงาน ก.พ. ดังต่อไปนี้ เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลื่อนเพื่อแต่งตั้ง

- ก) หนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๑/ว ๙ วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๔
- ข) หนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๓/ว ๑๓ วันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๙
- ค) หนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๑๑ วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๒

นอกจากนี้ ก.พ. ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตามบทเฉพาะกาลแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ในระหว่างที่ยังมิได้ตราพระราชกฤษฎีกาหรือออกกฎ ก.พ. ข้อบังคับหรือระเบียบหรือกำหนดกรณีใดเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้นำพระราชกฤษฎีกา กฎ ก.พ. ข้อบังคับหรือระเบียบหรือกรณีที่กำหนดไว้แล้ว ซึ่งใช้อยู่เดิม มาใช้บังคับเท่าที่ไม่ได้ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้ง ก.พ. ยังได้กำหนดแนวทางการเลื่อนเพิ่มเติมขึ้นมา ในหนังสือ

^{๑๕} มาตรา ๖๑ การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งในสายงานที่ไม่มีกำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งจะกระทำมิได้

^{๑๖} มาตรา ๖๒ ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งใด ต้องมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้น ตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง

ในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็น ก.พ. อาจอนุมัติให้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณสมบัติต่างไปจากคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งก็ได้

ในกรณีที่ ก.พ. กำหนดให้ปริญญาประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือคุณวุฒิใดเป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งให้หมายถึงปริญญาประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือคุณวุฒิที่ ก.พ. รับรอง

สำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๗ วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๒ และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๑๖ วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ ดังนี้

กรณีการย้าย/หรือโอน เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่

(๑) กรณีการย้าย/โอน ผู้ดำรงตำแหน่งระดับปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่าใช้หนังสือเวียนของสำนักงาน ก.พ. ดังต่อไปนี้

- ก) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘/ว ๙ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๓๕
- ข) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๑๑ วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๒

(๒) กรณีการย้าย/โอน อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือตำแหน่งอำนวยการสูงใช้หนังสือเวียนของสำนักงาน ก.พ. ดังต่อไปนี้

- ก) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘/ว ๙ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๓๕
- ข) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๑๑ วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๒
- ค) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๓ วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๘

(๓) กรณีการย้าย/โอน รองอธิบดีหรือเทียบเท่า ใช้หนังสือเวียนของสำนักงาน ก.พ. ดังต่อไปนี้

- ก) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘/ว ๙ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๓๕
- ข) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๑๑ วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๔๒

นอกจากนี้ ก.พ. ได้กำหนดให้การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๖๓ ซึ่งเป็นกฎหมายใหม่โดยในระหว่างที่ยังมิได้ออกกฎ ก.พ. ตามมาตรานี้ ให้ดำเนินการโอนตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๔ วันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ส่วนเรื่องการโยกย้ายข้าราชการประเภทต่าง ๆ ระหว่างที่ยังมิได้ตราพระราชกฤษฎีกา หรือออกกฎ ก.พ. ข้อบังคับ หรือระเบียบหรือกำหนดกรณีใดเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ให้นำพระราชกฤษฎีกา กฎ ก.พ. ข้อบังคับ หรือกรณีที่กำหนดไว้แล้วซึ่งใช้อยู่เดิมมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้และ ก.พ. ได้กำหนดแนวทางดำเนินการในเรื่องการย้ายไว้ในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๗ วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๒ และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๑๖ วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๒

(รายละเอียดสาระของหนังสือเวียนของสำนักงาน ก.พ. ตามที่กล่าวข้างต้น ปรากฏในภาคผนวก)

๕. ปัญหาการแต่งตั้งข้าราชการ

การแต่งตั้งข้าราชการตามกฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมโดยมาตรา ๔๒ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติว่า การบริหารงานบุคคลต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของงานโดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม และการเลื่อนตำแหน่งต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมือง หรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้ นอกจากนี้ ก.พ. ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการแต่งตั้ง ซึ่งได้แก่ การเลื่อน การย้าย และการโอนข้าราชการในรายละเอียดโดยออกเป็นหนังสือเวียนให้ส่วนราชการยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติ

อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีความพยายามใช้กฎหมายและหลักเกณฑ์เป็นเครื่องมือในการผลักดันให้ใช้ระบบคุณธรรมในการแต่งตั้งข้าราชการ แต่ปัญหาการแต่งตั้งข้าราชการที่ไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรมที่ผ่านมา ก็มิได้มีท่าทีที่จะลดน้อยลง โดยจะเห็นได้จากสถิติการฟ้องคดีด้านการบริหารงานบุคคลในศาลปกครอง ที่มีจำนวนมากและติดอันดับอยู่ในกลุ่มมากที่สุดมาตลอด

การวิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีด้านการบริหารงานบุคคล สำนักงานศาลปกครองได้เคยให้ความเห็นว่า น่าจะมาจากความบกพร่อง ๓ ประการ คือ

(๑) ความบกพร่องที่มีสาเหตุมาจากตัวกฎหมาย กฎ และระเบียบที่กำหนดเนื้อหาของหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการแต่งตั้ง ไม่มีความเหมาะสม มีช่องโหว่ และมีจุดอ่อน

(๒) ความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ นำกฎหมายและกฎระเบียบดังกล่าวไปใช้อย่างไม่ถูกต้อง เนื่องจากความไม่รู้ ความไม่เข้าใจ ความแตกต่างไปจากหลักการที่ถูกต้องในหลักเกณฑ์

(๓) ความบกพร่องที่มาจากตัวผู้บริหารสูงสุดที่มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งตามกฎหมาย เช่น การใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือดำเนินการโดยไม่สุจริต

๕.๑ ปัญหาการแต่งตั้งข้าราชการที่ได้จากการจัดสัมมนาการปฏิรูประบบการแต่งตั้งข้าราชการ พัฒนากลไกพิทักษ์ระบบคุณธรรมและส่งเสริมคุณธรรม และจริยธรรมแก่บุคลากรภาครัฐ (ครั้งที่ ๑)

สืบเนื่องจากปัญหาดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน จึงได้มีมติเห็นชอบให้จัดโครงการสัมมนาการปฏิรูประบบการแต่งตั้งข้าราชการ พัฒนากลไกพิทักษ์ระบบคุณธรรมและส่งเสริมคุณธรรม และจริยธรรมแก่บุคลากรภาครัฐ (ครั้งที่ ๑) เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ณ โรงแรมเดอะ ทวิน ทาวเวอร์ ถนนรองเมือง กรุงเทพมหานคร โดยเชิญข้าราชการระดับผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการกอง และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเจ้าหน้าที่จำนวนประมาณ ๑๐๐ คน เข้าร่วมสัมมนา โดยมีขอบเขตประเด็นสัมมนาใน ๖ เรื่อง คือ

(๑) ปัญหาเกี่ยวกับข้อบกพร่องของหลักเกณฑ์และวิธีการโยกย้าย โอน และเลื่อนข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น

(๒) ปัญหาเกี่ยวกับการนำหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวบังคับใช้ในการโยกย้าย โอน และเลื่อนข้าราชการ

(๓) ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

(๔) ปัญหาการแทรกแซงการโยกย้าย โอน และเลื่อนข้าราชการจากปัจจัยภายนอกและปัญหาการทุจริตในการแต่งตั้งข้าราชการ

(๕) ปัญหาประสิทธิภาพของกลไกพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(๖) ปัญหาคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ

จากการระดมความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนา ปรากฏผลการสัมมนา ดังนี้

(๑) ปัญหาเกี่ยวกับข้อบกพร่องของหลักเกณฑ์และวิธีการโยกย้าย โอน และเลื่อนให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น เห็นว่า

(๑.๑) ในการปฏิบัติงานโยกย้าย โอน และเลื่อนข้าราชการมีระเบียบหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด จำนวนหลายฉบับ กระจัดกระจาย บางฉบับใช้บังคับมานาน ไม่มีการนำมาปรับปรุงให้เป็นฉบับเดียว หรือให้เหลือน้อยฉบับที่สุด ทำให้ยากแก่การจดจำและมีปัญหาในการนำมาอ้างอิงไม่ครบ ทำให้ข้าราชการเสียสิทธิหรือถูกกระทบสิทธิได้ ควรที่ ก.พ. จะได้นำไปปรับปรุงรวมเป็นฉบับเดียวกัน เพื่อให้ง่ายต่อการนำไปอ้างอิง

(๑.๒) การกำหนดมาตรฐานตำแหน่งยังไม่เหมาะสม เพราะบางครั้ง ก.พ. จะกำหนดเป็นการเปิดกว้างให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีคุณสมบัติทุกสายงานสามารถได้รับการแต่งตั้งได้ แต่ก็มีบางสายงานที่เป็นสายงานสนับสนุนที่ยังกำหนดมาตรฐานตำแหน่งแคบ ไม่สอดคล้องกับภารกิจ ทำให้มีปัญหาในการปฏิบัติ เช่น สายงานตรวจสอบภาษี ต้องการผู้ที่มีคุณสมบัติที่จบด้านบัญชีโดยตรง ในขณะที่เห็นว่า ผู้ที่มีคุณวุฒิด้านบัญชี เศรษฐศาสตร์ บริหาร ก็สามารถปฏิบัติงานได้ ควรที่ ก.พ. จะได้กำหนดให้เป็นคุณสมบัติสำหรับแต่งตั้งได้ด้วย หรือการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสายงานสนับสนุนบางสายงานเปิดกว้างเกินไป ทำให้ไม่สามารถคัดเลือกได้ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสม สอดคล้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบมาดำรงตำแหน่งได้ เป็นต้น

(๑.๓) ปัญหาเนื้อหาของสาระของหลักเกณฑ์ที่กำหนดไม่ชัดเจน ทำให้สามารถตีความไปได้หลายทาง ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ผู้เกี่ยวข้องควรกำหนดให้มีเนื้อหาที่ชัดเจนพร้อมทั้งมีตัวอย่าง โดยให้มีการแจ้งเวียนให้ส่วนราชการได้ทราบก่อน เพื่อจะได้ปฏิบัติได้ถูกต้องตรงกับเจตนารมณ์ของผู้ออกหลักเกณฑ์ต่อไป

(๑.๔) บทบัญญัติของมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ให้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการย้าย โอน หรือเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญไปดำรงตำแหน่งใน หรือต่างกระทรวง หรือกรม ขณะนี้ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ที่ให้ใช้บังคับกับส่วนราชการ ทำให้ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ ควรเร่งรัดให้ ก.พ. กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวโดยเร็ว

(๑.๕) ปัญหาการใช้อำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๕๗ ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัด กับอธิบดี สำหรับการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งชำนาญการพิเศษยังไม่ชัดเจน เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ในขณะที่เดียวกันก็กำหนดให้เป็นอำนาจ ของอธิบดี จึงควรกำหนดในเรื่องนี้ให้ชัดเจน

(๑.๖) การแต่งตั้งผู้บริหารไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม เมื่อมีอำนาจก็จะใช้อำนาจตามอำเภอใจ ไม่ยึดหลักคุณธรรม จึงควรต้องวางหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารตามระบบคุณธรรม โดยยึดหลักความรู้ ความสามารถ หลักความเป็นกลาง หลักความมั่นคงในอาชีพ และหลักความเป็นกลางทางการเมืองโดยเคร่งครัด

(๒) ปัญหาเกี่ยวกับการนำหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวมาบังคับใช้ในการโยกย้าย โอน และเลื่อนข้าราชการ เห็นว่า

(๒.๑) ปัจจุบันมีการกำหนดหลักเกณฑ์ออกมาใช้บังคับในเรื่องเดียวกันหลายฉบับ บางฉบับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับเดิม หรือมีฉบับนั้นก็เป็นกรออกหลักเกณฑ์ฉบับใหม่ ทำให้การอ้างอิงอาจไม่ครบถ้วน เป็นปัญหาในทางปฏิบัติจริง อาจถูกฟ้องร้องได้ว่าละเว้นการปฏิบัติโดยมิชอบได้ จึงสมควรที่หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องจะได้ปรับปรุงให้เป็นฉบับเดียว หรือให้เหลือน้อยฉบับที่สุด

(๒.๒) ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดที่เกี่ยวกับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งว่าง ส่วนราชการมักจะปฏิบัติไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน คือ บางส่วนเมื่อคัดเลือกข้าราชการได้แล้ว จะมีการขึ้นบัญชีผู้ได้รับการคัดเลือกไว้ส่วนหนึ่ง แต่บางส่วนส่วนราชการจะคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเท่ากับที่มีตำแหน่งว่าง ควรกำหนดให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันว่า เมื่อมีตำแหน่งว่างจึงให้คัดเลือกและถ้าจะมีการขึ้นบัญชีผู้ได้รับการคัดเลือก ก็ควรที่จะกำหนดระยะเวลาการขึ้นบัญชีให้เหมือนกันทุกหน่วยงาน

(๒.๓) การกำหนดคุณสมบัติสำหรับการแต่งตั้งข้าราชการเฉพาะบางตำแหน่ง สำหรับบางหน่วยงานกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งก่อนสมัครเข้ารับการคัดเลือกไว้นาน ๓-๔ ปี บางหน่วยงานกำหนดไว้สั้น ทำให้ไม่สามารถนำไปใช้บังคับให้เหมือนกันได้ทุกส่วนราชการ สมควรจะได้มีการแก้ไขให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

(๒.๔) กฎหมายบัญญัติห้ามมิให้สามารถย้ายข้ามประเภทของสายงานตำแหน่ง (แห่ง) ได้

(๒.๕) ปัญหาเกี่ยวกับกรณีถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติกว้างไป ทำให้มีปัญหาความแตกต่างในการตีความในการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการ

(๓) ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง เห็นว่า

(๓.๑) การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการย้าย โอน เลื่อน ก.พ. จะกำหนดกว้าง โดยขาดรายละเอียดของตัวชี้วัดในเรื่องที่จะประเมินซึ่งหลักเกณฑ์กำหนดให้ส่วนราชการจะต้องมากำหนดเอง ทำให้ผู้มีอำนาจสามารถใช้ดุลพินิจได้โดยไม่มีขอบจำกัด ก.พ. จึงควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์การย้าย โอน เลื่อนให้ละเอียดเป็นแนวทางชัดเจน เช่น นำประสบการณ์ ผลงาน มาเป็นตัวชี้วัด ให้เป็นรูปธรรม มีน้ำหนักคะแนนเพื่อเป็นการจำกัดการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจให้แคบลง

(๓.๒) ปัญหาการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ สมควรที่จะบังคับให้คำสั่งแต่งตั้งทุกคำสั่งจะต้องระบุเหตุผล เพื่อให้ทุกคนรู้ว่าเหตุที่ถูกย้ายหรือช่วยราชการเป็นเพราะอะไร และมีการจัดทำหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนเพื่อเป็นการจำกัดการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจให้แคบลง โดยให้มีการประกาศแจ้งให้ข้าราชการได้ทราบล่วงหน้าก่อน รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรจะได้ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมให้แก่ข้าราชการทุกคน เพื่อให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปโดยชอบและถูกต้องด้วย

(๔) ปัญหาการแทรกแซงการโยกย้ายและเลื่อนข้าราชการจากปัจจัยภายนอก และปัญหาการทุจริตในการแต่งตั้งข้าราชการ

ผู้เข้าร่วมสัมมนาเห็นว่า ยังมีการเล่นพรรคเล่นพวก ช่วยเหลือ ตอบแทนผู้มีพระคุณ ตามระบบอุปถัมภ์อยู่ ส่วนข้าราชการการเมืองยังมีอำนาจเหนือข้าราชการประจำ เป็นเหตุให้มีการแทรกแซงการโยกย้าย โอนและเลื่อนข้าราชการ ควรจะมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดโทษทั้งผู้ใช้อำนาจแทรกแซงและผู้ยอมหรือร่วมมือให้มีการแทรกแซง โดยให้เป็นความผิดอาญา และวินัย สำหรับวิธีการแต่งตั้ง ควรจะกำหนดให้มีการแต่งตั้งในรูปของคณะกรรมการพิจารณาแต่งตั้ง โยกย้าย โอน หรือเลื่อนข้าราชการทุกระดับ ทุกชั้นตอน โดยให้กระบวนการแต่งตั้งสิ้นสุดลงที่อธิบดี หรือปลัดกระทรวง ไม่ควรให้ถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และควรมีการส่งเสริมให้การบริหารงานบุคคลของส่วนราชการยึดหลักธรรมาภิบาล ตลอดจนมีการจัดทำเส้นทางเดินของสายงานตำแหน่ง (Career Path) แต่ละตำแหน่งให้ข้าราชการ ได้ทราบว่า หากตนยังดำรงอยู่ในตำแหน่งสายงานดังกล่าวต่อไปแล้ว จะมีความก้าวหน้าในราชการอย่างไรหรือไม่อย่างจริงจัง

(๕) ปัญหาประสิทธิภาพของกลไกพิทักษ์ระบบคุณธรรม เห็นว่า

(๕.๑) ปัญหาข้าราชการที่ได้รับการปฏิบัติจากผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชอบ แล้วไม่กล่าวร้องทุกข์ กล่าวโทษผู้บังคับบัญชา ควรจะได้มีกฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองผู้ร้องทุกข์ หรือมีการจัดตั้งสมาคมปกป้องสิทธิและประโยชน์ของข้าราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ร้องทุกข์

(๕.๒) กระบวนการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ขององค์กรที่ทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมยังล่าช้า เพราะมีขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเป็นเวลานานเกินสมควร สมควรกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการพิจารณาวินิจฉัยให้สั้นลงและเร็วขึ้น

(๕.๓) องค์ประกอบของคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งส่วนมากเป็นผู้บังคับบัญชา และข้าราชการที่ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งเป็นกรรมการ ไม่มีบุคคลภายนอก หรือผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานหรือส่วนราชการอื่นเป็นกรรมการ เพื่อความเป็นธรรม ควรจะได้ปรับปรุงคณะกรรมการโดยประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถจากหน่วยงานอื่น และผู้ทรงคุณวุฒิในสัดส่วน ที่เหมาะสม

(๕.๔) ปัญหาการไม่เปิดเผยผลการพิจารณา ทำให้ผู้ร้องทุกข์ไม่ทราบว่าได้รับการคัดเลือกหรือได้รับคัดเลือกลำดับที่เท่าใด ทำให้ไม่อาจจะร้องทุกข์ได้หากตนเองถูกกระหนาบสิทธิ เช่นนี้ ก็ควรจะได้กำหนดให้ส่วนราชการหรือผู้บังคับบัญชาเปิดเผยผลการพิจารณา เพื่อความโปร่งใส

(๕.๕) การร้องเรียนเกิดจากผู้ร้องเรียนระบุในหนังสือร้องเรียนไม่ชัดเจน และส่วนราชการขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการ สมควรที่ส่วนราชการจะได้กำหนดแนวทางวิธีการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนให้ชัดเจน และสนับสนุนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่เพื่อให้ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๖) ประเด็นปัญหาคุณธรรมและจริยธรรม เห็นว่า

(๖.๑) สาเหตุปัญหาคุณธรรมและจริยธรรมข้าราชการเกิดจากการแสวงหาอำนาจ และผลประโยชน์ของข้าราชการ จึงควรส่งเสริมให้ข้าราชการตระหนักถึงการเป็นข้าราชการที่ดี มีจรรยาบรรณตามประมวลจริยธรรมอย่างจริงจัง

(๖.๒) ปัจจุบันยังคงมีระบบอุปถัมภ์ในวงราชการ จึงควรจะได้ปลูกจิตสำนึกให้ข้าราชการยืนหยัดต่อสู้ในการใช้อำนาจแต่งตั้งเลื่อนข้าราชการโดยไม่ชอบและขาดคุณธรรมอย่างเป็นจริงจัง

(๖.๓) มีการแทรกแซงจากผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง ทำให้ได้ผู้ที่ไม่เหมาะสมมาปฏิบัติราชการ สมควรจะได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก โดยให้มีการตรวจสอบขั้นตอนในการดำเนินการได้ทุกขั้นตอนที่ใช้กับการแต่งตั้งทุกระดับ โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวควรจะได้ประกาศให้ข้าราชการได้ทราบเป็นการทั่วไปก่อน

(๖.๔) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม ไม่มีอำนาจสามารถให้คุณให้โทษต่อผู้กระทำละเมิดข้อห้ามจริยธรรมได้ สมควรจะมีการแก้ไขให้มีกำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนไว้ด้วย

(๖.๕) ขาดหลักเกณฑ์แนวทางปลูกฝังให้ข้าราชการสำนึกและยึดถือคุณความดีตามระบบคุณธรรมและการมีจริยธรรมที่ดีอย่างเป็นรูปธรรม และจริงจัง จำเป็นที่ส่วนราชการจะต้องกำหนดแนวทางปลูกจิตสำนึกในเรื่องนี้ให้แก่ข้าราชการอย่างชัดเจน

นอกจากนี้ ยังเห็นว่า ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องควรมีฐานข้อมูลอันเป็นพื้นฐานสำหรับการบริหารงานบุคคล ซึ่งจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการแต่งตั้ง และเลื่อนข้าราชการเป็นไปตามระบบคุณธรรมได้

ในการสัมมนาดังกล่าว รองเลขาธิการ ก.พ. (นางชุติมา หาญเผชิญ) ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัญหาการแต่งตั้งข้าราชการไว้ ดังนี้

(๑) ปัญหาที่เกิดจาก กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์

- ในแต่ละกฎ ระเบียบจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนการดำเนินการที่ค่อนข้างละเอียดทำให้การคัดเลือกข้าราชการใช้เวลาดำเนินการมาก ล่าช้า จึงเป็นปัญหาด้านประสิทธิภาพในการแต่งตั้ง

- แม้จะมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ในหลักเกณฑ์และวิธีการ แต่ก็ยังเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจเนื่องจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดกว้างเกินไป เช่นการกำหนดเกณฑ์การประเมินบุคคล จึงทำให้แต่ละส่วนราชการมีการกำหนดเกณฑ์ย่อยที่แตกต่างกัน

- นอกจากหลักเกณฑ์ วิธีการที่มีความละเอียดแล้ว องค์กรประกอบ บทบาท การทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ในบางกรณีมีความซ้ำซ้อนกัน กล่าวคือ คณะกรรมการจะประกอบด้วยประธานซึ่งส่วนใหญ่เป็นปลัดกระทรวง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทน ก.พ. และหัวหน้าส่วนการที่มีตำแหน่งว่าง ซึ่งมีหลายกรณีที่ประธานและหัวหน้าส่วนราชการที่มีตำแหน่งว่างเป็นคนเดียวกัน จึงทำให้จำนวนคณะกรรมการจากที่กำหนดไว้ ๕-๗ เหลือเพียง ๔ คน

- ในการดำเนินการตาม หนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว๒๒ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๐ และหนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๓/ว ๒๒ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นกระบวนการให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงที่มีตำแหน่งว่างเสนอชื่อ โดยในทางปฏิบัติหน่วยงานจะมีคณะกรรมการกลั่นกรองบุคคลเพื่อให้อธิบดีเสนอชื่อ มายังคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อพิจารณาคัดเลือก ซึ่งในบางกรณีกรรมการคัดเลือกจะอยู่ในคณะกรรมการกลั่นกรองด้วย จึงเป็นประเด็นว่ามีการพิจารณาซ้ำซ้อน ๒ ชั้น โดยบุคคลคนเดียวกัน ทำให้มีปัญหาความไม่เป็นกลาง

- เกิดความไม่ยืดหยุ่นในการบริหารงานและบริหารคน กล่าวคือในบางกรณีที่คณะกรรมการคัดเลือกได้พิจารณาเสนอชื่อ ๓ คน/ตำแหน่ง มายังผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแล้ว ต่อมา มีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารของกรมหรือกระทรวงแล้ว แต่ผู้บริหารชุดใหม่ไม่สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขการเสนอชื่อคัดเลือกได้

(๒) ปัญหาที่เกิดจากการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุหรือคณะกรรมการดำเนินการคัดเลือก

- เมื่อมีตำแหน่งว่างหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมจะส่งรายละเอียดข้อมูลของตำแหน่งที่ว่างมายังกระทรวง ซึ่งในบางครั้งมีตำแหน่งว่างคราวเดียวหลายตำแหน่ง แต่เลือกเพียงบางตำแหน่งมาดำเนินการก่อน กรณีเช่นนี้อาจเกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่มีคุณสมบัติอยู่และอาจอาจถูกมองได้ว่าชะลอการคัดเลือกบางตำแหน่งไว้เพื่อบุคคลใดบางคน

- กรณีการให้คะแนนหลักเกณฑ์การแต่งตั้งตาม หนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๒๒ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๐ หนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๓/ว ๒๒ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ และหนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๑/ว ๙ วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๔๔ จะกำหนดองค์ประกอบการประเมินไว้อย่างกว้างซึ่งทำให้กรรมการสามารถใช้ดุลพินิจได้ค่อนข้างมาก ซึ่งในทางปฏิบัติบางแห่งมีการกำหนดเกณฑ์ย่อย แต่บางแห่งไม่มีการกำหนดเกณฑ์ย่อย ที่จะเป็น กรอบในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ

๕.๒ ปัญหาการแต่งตั้งข้าราชการที่ได้จากการสำรวจข้อคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูง

นอกจากปัญหาที่ได้จากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับผู้อำนวยการสำนัก ผู้อำนวยการกอง และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเจ้าหน้าที่ รวมทั้งปัญหาที่ได้จากข้อคิดเห็นของรองเลขาธิการ ก.พ. แล้ว คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้การบริหารราชการแผ่นดิน โดยคณะอนุกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปธรรมมาภิบาล ประสิทธิภาพ และการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ ยังได้จัดทำแบบสอบถามเพื่อขอความเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้บริหารระดับสูงในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการใน ๖ ประเด็นปัญหาเช่นเดียวกับที่ได้จัดสัมภาษณ์ เพื่อให้การศึกษาสำรวจครั้งนี้สมบูรณ์กว้างขวางยิ่งขึ้น ซึ่งได้มีการส่งแบบสอบถามและมีการตอบกลับมาจำนวน ๔๐ หน่วยงาน โดยมีรายละเอียดความเห็นในแต่ละประเด็นปัญหาที่ถามที่น่าสนใจ สรุปได้ ดังนี้

(๑) ปัญหาเกี่ยวกับข้อบกพร่องของหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการ ได้แก่

- (๑.๑) หลักเกณฑ์การแต่งตั้งกว้างมากมีช่องว่างให้ใช้ดุลพินิจมาก
- (๑.๒) ถ้อยคำหลักเกณฑ์ไม่ชัดเจน ทำให้ตีความแตกต่างกัน
- (๑.๓) ผู้บริหารสามารถใช้ช่องว่างของหลักเกณฑ์พิจารณาแต่งตั้งตัวบุคคลที่ต้องการ แล้วนำหลักการมาปรับใช้อธิบายเพื่อสร้างความชอบธรรมในการแต่งตั้งที่ได้ดำเนินการไปแล้ว
- (๑.๔) เนื้อหาสาระของหลักเกณฑ์ยาวมาก ซับซ้อนเข้าใจยาก กระบวนการขั้นตอนการดำเนินการมีหลายลำดับ อยู่กระจัดกระจาย ไม่ครอบคลุมลักษณะของหน่วยงานระดับกรมทุกประเภท
- (๑.๕) ยังไม่มีการแก้หลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการระดับต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับกฎหมายปัจจุบัน เช่นหนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๑๐ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๘ ยังไม่แก้ไขให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่แก้ไขใหม่
- (๑.๖) มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงานในตำแหน่งก่อนจะแต่งตั้งสั้นไป อาจมีปัญหาการยอมรับจากผู้ใต้บังคับบัญชา
- (๑.๗) มาตรฐานกำหนดตำแหน่งกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งข้าราชการ ไม่สอดคล้องกับลักษณะงานจริง ทำให้เมื่อนำไปใช้ จะมีปัญหากรณีมาตรฐานกำหนดตำแหน่งกำหนดคุณสมบัติในสายงานสนับสนุนบางตำแหน่ง กว้างเกินไป จนอาจได้คนไม่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่ง
- (๑.๘) มีความไม่ชัดเจนในอำนาจแต่งตั้งข้าราชการในภูมิภาคระหว่างอธิบดีกับผู้ว่าราชการจังหวัด ใครมีอำนาจอนุมัติลาออก ใครคือผู้มีอำนาจตัวจริงตามมาตรา ๕๗ แห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑
- (๑.๙) การแก้ไขหลักเกณฑ์เฉพาะเพียงบางข้อ ก.พ. มักจะออกหนังสือเวียนใหม่ ทำให้เมื่อนำมาใช้งานต้องใช้หนังสือเวียนหลายฉบับ เช่น หนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๒๒ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ และหนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๓/ว ๒๒ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ ต้องนำมาใช้ประกอบกันในขณะใช้งานจริง
- (๑.๑๐) หลักเกณฑ์เปิดช่องให้หน่วยงานแต่ละแห่งกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำให้ดำรงตำแหน่งในสายงานก่อนที่จะแต่งตั้งแตกต่างกัน เพราะมาตรฐานกำหนดตำแหน่งกำหนดให้เป็นดุลพินิจของหน่วยงาน
- (๑.๑๑) กฎหมายและหลักเกณฑ์มอบอำนาจให้เฉพาะ อ.ก.พ. กระทรวงคัดเลือกผู้อำนวยการระดับสูง ทำให้การดำเนินการล่าช้า ควรกระจายอำนาจถึง อ.ก.พ. กรม
- (๑.๑๒) คณะกรรมการคัดเลือกมีปลัดกระทรวงเป็นประธานกรรมการพิจารณาคัดเลือกข้าราชการ แล้วต่อมาปลัดกระทรวงยังไปนั่งในตำแหน่ง ที่มีอำนาจอนุมัติในสิ่งที่คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกเสนออีก โดยอ้างว่าหลักเกณฑ์ไม่ได้ห้าม ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นกลาง
- (๑.๑๓) หลักเกณฑ์มีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ทั้งคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครและวิธีการคัดเลือก ทำให้บางครั้งผู้ปฏิบัติตามไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลง
- (๑.๑๔) หลักเกณฑ์ไม่เป็นธรรม และไม่สร้างแรงจูงใจให้ข้าราชการพัฒนาตนเองให้เหมาะสมกับงาน

(๒) ปัญหาเกี่ยวกับการนำหลักเกณฑ์ไปใช้

- (๒.๑) หลักเกณฑ์หนังสือเวียนเดียวกันนำไปใช้บังคับต่างกัน เช่น หนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๖/ว ๑๐ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘ ประเมินตั้งระดับชำนาญการพิเศษ หรือ ผู้มีประสบการณ์พิเศษ แต่ อ.ก.พ. กรมใช้ต่างกัน เช่น จำนวนผลงานที่นำมาใช้ประโยชน์ต่างกันในแต่ละหน่วย บางหน่วยงานขึ้นบัญชีบางหน่วยไม่ขึ้นบัญชี บางหน่วยงานสอบ บางหน่วยงานใช้วิธีคัดเลือก

(๒.๒) รูปแบบ แบบฟอร์ม หลักเกณฑ์วิธีการคัดเลือกตำแหน่งแต่ละประเภทต่างกัน ทำให้การบังคับใช้ต่างกัน ไม่สะดวก

(๒.๓) หลักเกณฑ์กว้าง ไม่ชัดเจน เปิดช่องให้ตีความ ทำให้แนวปฏิบัติแตกต่างกันในแต่ละส่วนราชการ บางหน่วยให้สอบคัดเลือก บางหน่วยให้อธิบตีคัดเลือก บางหน่วยตั้งกรรมการคัดเลือก

(๒.๔) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ห้ามย้ายข้าราชการข้ามแห่งในขณะที่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำได้ ทำให้มีผลกระทบต่อขวัญกำลังใจของข้าราชการ

(๒.๕) การตีความหลักเกณฑ์ไม่ชัดเจนและรู้ไม่ทั่วถึง เพราะการตอบข้อหารือการตีความไม่มีการแจ้งเวียนให้หน่วยงานทราบ

(๒.๖) ก.พ. ไม่มีระบบติดตามประเมินผลหลังดำเนินการแต่งตั้งไปแล้ว ว่าผู้ได้รับการแต่งตั้งทำงานได้ประสิทธิภาพจริงหรือไม่และไม่มีมาตรการใด ๆ ที่จะสามารถแก้ไขปัญหาผู้ได้รับแต่งตั้งไปแล้วไม่สามารถปฏิบัติงานได้

(๒.๗) หลักเกณฑ์กว้าง ทำให้เมื่อนำไปใช้อาจมีการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เช่น เมื่อมีการนำไปใช้ เปิดช่องให้ตั้งคนก่อนแล้วตีความหลักเกณฑ์มาอธิบายเพื่อสร้างความชอบธรรม หรือการย้ายข้าราชการเพื่อกลับบ้านเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ราชการ

(๒.๘) ระบบผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง (HiPPS) เพื่อเตรียมคนที่มีความสามารถสูงสำหรับเลื่อนให้ดำรงตำแหน่ง เป็นแนวคิดที่ดี แต่ต้องนำไปใช้ประเมินจริงจัง โปร่งใส ยอมรับได้

(๒.๙) ผู้ปฏิบัติงานยังไม่เข้าใจ กฎ ระเบียบ บริหารบุคคลดีพอในขณะนำไปใช้

(๒.๑๐) การประเมินผลงานวิชาการเพื่อเลื่อนในแต่ละหน่วยงานมีมาตรฐานแตกต่างกัน

(๒.๑๑) การดำเนินการเลื่อนตำแหน่งใช้เวลาดำเนินการค่อนข้างมาก เสียเวลา

(๒.๑๒) วิธีการคัดเลือก ก.พ. มอบอำนาจให้แต่ละส่วนราชการใช้ดุลพินิจ ทำให้ไม่มีมาตรฐานกลางที่เหมือนกัน

(๓) ปัญหาการใช้ดุลพินิจ

(๓.๑) หลักเกณฑ์ไม่ชัดเจน ไม่มีตัวชี้วัด ทำให้การใช้ดุลพินิจมีปัญหา กลายเป็นการแต่งตั้งจะขึ้นอยู่กับความมีคุณธรรมละจริยธรรมของผู้มีอำนาจเป็นหลัก

(๓.๒) การเปิดช่องให้ใช้ดุลพินิจ ไม่มีกรอบใช้ดุลพินิจยอมเปิดช่องให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งสามารถแสวงหาผลประโยชน์ที่มีชอบได้

(๓.๓) ไม่มีกลไกและมาตรการบังคับให้การใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งต้องเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรม

(๓.๔) ไม่มีการเปิดเผยเหตุผลในการใช้ดุลพินิจเป็นประจำ ทั้งที่กฎหมายบังคับให้ต้องจัดให้มีเหตุผลในคำสั่งทางปกครอง

(๓.๕) แม้บางครั้งจะตั้งใจใช้ดุลพินิจที่ดี มีคุณธรรม สุจริต แต่การแต่งตั้งอาจมีข้อบกพร่องกรณีดังนี้

(๓.๕.๑) ข้อมูลบุคคลที่จะแต่งตั้งไม่เพียงพอ

(๓.๕.๒) ไม่มีตัวชี้วัดคัดกรองบุคคลที่ถูกต้อง

(๓.๕.๓) ไม่มีโอกาสรับฟังข้อมูลและความคิดเห็นอย่างทั่วถึง

(๓.๕.๔) ผู้มีอำนาจแต่งตั้งพิจารณาไม่ครอบคลุมครบถ้วน

(๔) ปัญหาการแทรกแซง

(๔.๑) การที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งมีอำนาจใช้ดุลพินิจ ทำให้เปิดโอกาสให้เกิดการแทรกแซงจากภายนอกได้

(๔.๒) ข้าราชการวิงวอนเข้าหาผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งมักมีการลักลอบทำและห้ามยาก เพราะผู้มีอำนาจแต่งตั้งมีอำนาจใช้ดุลพินิจ ทำให้จำเป็นต้องวิงวอนเพื่อขอตำแหน่ง

(๔.๓) หลักเกณฑ์ไม่ชัดเจน ทำให้วิงวอนได้ คุณสมบัติกว้างเกินไปเป็นอีกสาเหตุหนึ่งให้วิงวอน

(๔.๔) ระบบอุปถัมภ์เป็นธรรมชาติของสังคมไทย ระบบวิงวอนขอความช่วยเหลือจึงดูเป็นเรื่องธรรมดาในสังคมไทย

(๔.๕) ผู้มีอำนาจทางการเมืองต้องบริหารประเทศจึงจำเป็นต้องมีอำนาจเหนือข้าราชการประจำย่อมต้องสามารถเข้ามาแทรกแซงแต่งตั้ง โยกย้าย โอน ข้าราชการได้ เพราะกฎหมายให้ทำได้

(๔.๖) การกระจายอำนาจให้ อ.ก.พ. กระทรวง ทำให้การเมืองแทรกแซงได้ง่าย

(๕) ปัญหาประสิทธิภาพของกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจแต่งตั้งข้าราชการ

(๕.๑) ก.พ.ค. ไม่สร้างระบบคุ้มครองชั่วคราวให้แก่ข้าราชการ รวมทั้งพิจารณาช้าและมีอำนาจเยียวยาความเดือดร้อนให้ข้าราชการน้อย

(๕.๒) ผู้บังคับบัญชาผู้พิจารณาข้อร้องทุกข์ภายในหน่วยงาน ขาดความเป็นอิสระ ถูกชี้แนะไม่เป็นกลาง

(๕.๓) ข้าราชการไม่กล้าร้องทุกข์ เพราะเกรงผลกระทบต่อชีวิตราชการของตน

(๕.๔) การตรวจสอบของ ก.พ.ค. มีการตรวจสอบตามเอกสารหลักฐานคู่กรณี ไม่สามารถตรวจสอบเชิงลึกได้ ทำให้บางครั้งอาจได้ความจริงไม่ครบถ้วน เช่น กรรมการคัดเลือก ๓ คน แต่ ๓ คนมาจากกลุ่มพรรคพวกเดียวกันที่อาจทำให้ไม่เป็นกลาง หรือไม่

(๕.๕) คนส่วนใหญ่ยังไม่รู้จักเรื่องการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ไม่รู้จะพึ่งพาอย่างไร เริ่มต้นที่ไหน

(๕.๖) กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยเรื่องร้องทุกข์สนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาผู้คับข้องใจได้มีโอกาสพูดคุยขอความเห็นใจจากผู้บังคับบัญชา แต่กฎ ก.พ.ค. ร้องทุกข์มิได้กำหนดให้ระยะเวลาร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. ๓๐ วัน สะดุดหยุดอยู่ ฉะนั้น การเจรจาอาจมีผลทำให้ผู้ร้องทุกข์ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. ไม่ทันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

(๖) ปัญหาเรื่องคุณธรรม จริยธรรม

(๖.๑) คณะกรรมการจริยธรรมประจำหน่วยงาน ไม่ได้ปฏิบัติงานเต็มเวลา ไม่สามารถดำเนินการได้เต็มที่

(๖.๒) กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมไม่ได้จัดตั้งขึ้นเป็นอิสระ โดยแยกมาขึ้นตรงหัวหน้าส่วนราชการตามที่ประมวลจริยธรรมได้กำหนด

(๖.๓) งานคุ้มครองจริยธรรมขาดงบประมาณสนับสนุนโดยตรง

(๖.๔) โครงสร้างอัตรากำลังกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมไม่ชัดเจน ส่วนราชการกำหนดไม่ชัดเจนมีลักษณะเป็นงานฝาก ไม่มีโครงสร้าง ไม่มีงบประมาณ ไม่มีอัตรากำลังแท้จริง

(๖.๕) การขับเคลื่อนงานส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม ไม่มีรูปธรรมที่ชัดเจน มีหลายหน่วยงานต่างขับเคลื่อน เช่น ก.พ. ป.ป.ท. ป.ป.ช.

(๖.๖) ขาดแนวทางการปลูกฝังคุณธรรมและจริยธรรมอย่างเป็นรูปธรรม ไม่ต่อเนื่องและไม่ยั่งยืน และไม่เกิดการนำผลการปลูกฝังไปปฏิบัติจริง

(๖.๗) ข้าราชการไม่สนใจเรื่องคุณธรรม จริยธรรมเท่าที่ควร เพราะไม่มีผลกระทบต่อตนมากมาย

(๖.๘) ขาดการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมจริงจัง ไม่มีบทกำหนดโทษที่ชัดเจน

(๖.๙) การส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมไม่ได้ผล ไม่มีการปลูกฝังต่อเนื่องจริงจัง ข้าราชการมองว่าเป็นเรื่องน่าเบื่อหน่าย ไม่น่าสนใจ เป็นเรื่องไกลตัว ไม่มีผลต่อตนเอง

(๖.๑๐) การบังคับใช้คุณธรรม จริยธรรมไม่บังเกิดผล

(๖.๑๑) กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมมีแต่หน้าที่ แต่ไม่มีอำนาจ ขาดสภาพบังคับ

(๖.๑๒) ส่วนราชการมักไม่ค่อยให้ความสำคัญเกี่ยวกับการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม ในองค์กรอย่างจริงจัง เพราะเป็นเรื่องนามธรรมเห็นผลสัมฤทธิ์ยาก ไม่ชัดเจนในผลสำเร็จ

(๖.๑๓) การกำหนดตัวชี้วัดพฤติกรรมคุณธรรม จริยธรรมทำได้ยากมาก ไม่อาจสังเกตเห็นได้ในระยะเวลาสั้น ๆ

(๖.๑๔) ขาดต้นแบบด้านคุณธรรม จริยธรรมเพื่อเป็นแบบอย่างสำหรับข้าราชการและผู้ใต้บังคับบัญชาที่เป็นรูปธรรม

๕.๓ ปัญหาการแต่งตั้งข้าราชการตามแนวคำพิพากษา

การแต่งตั้งข้าราชการที่ไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรมตามกฎหมาย ก่อให้เกิดการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจำนวนมาก คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยออกมาสะท้อนให้เห็นปัญหาที่เป็นต้นเหตุหลายประการที่ทำให้การแต่งตั้งข้าราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือการนำกฎหมายระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ มาใช้บังคับโดยไม่ชอบ รวมทั้งการใช้ดุลพินิจของผู้บริหารไม่ชอบด้วยกฎหมายดังรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีออกคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. ยังมิได้กำหนดตำแหน่งไว้

การออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้อำนวยการโรงพยาบาลสังกัดสำนักงานสาธารณสุข ให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการประจำที่กองสาธารณสุขภูมิภาค และให้เบิกจ่ายเงินเดือนทางสังกัดเดิม โดย ก.พ. ยังมิได้กำหนดตำแหน่งดังกล่าวรองรับ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิด (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๖๒๑/๒๕๕๗)

(๒) กรณีออกคำสั่งให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นแต่ยังคงให้ปฏิบัติราชการที่เดิม

การออกคำสั่งย้ายข้าราชการให้ไปดำรงตำแหน่งอื่น ณ หน่วยงานใหม่แต่ยังคงอยู่ปฏิบัติราชการที่หน่วยงานเดิม เพื่อช่วยเหลือข้าราชการอื่นให้มาดำรงตำแหน่งแทน เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่เป็นการกระทำละเมิดเนื่องจากไม่ปรากฏว่าข้าราชการผู้ถูกย้ายได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือได้รับความเดือดร้อนเสียหายเป็นพิเศษ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๗/๒๕๕๗)

เมื่อปรากฏว่าการพิจารณาย้ายข้าราชการเป็นผลมาจากการรับฟังข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้องในสาระสำคัญการที่ผู้มีอำนาจเพียงแต่แก้ไขเหตุผลในคำสั่งย้ายให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ไม่เป็นผลให้คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กลับมาเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นเพียงการแก้ไขข้อผิดพลาดทางธุรการเท่านั้น (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๘๙๕/๒๕๕๘)

(๓) กรณีพิจารณาคัดเลือกผู้มีสิทธิเข้ารับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น

การพิจารณาคัดเลือกข้าราชการเพื่อให้เสนอผลงานเข้ารับการประเมินแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น โดยมีได้ตรวจผลงานหรือผลการปฏิบัติงานในระดับเดิมให้เป็นที่ประจักษ์ตามหลักเกณฑ์ที่ อ.ก.พ. สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา กำหนด เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๘๔๒/๒๕๕๖)

(๔) กรณีออกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น

การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งเลื่อนระดับและแต่งตั้งพนักงานเทศบาลให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นตามการประเมินผลงาน โดยให้มีผลภายหลังจากวันที่คณะกรรมการประเมินผลงานมีมติ เป็นดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๙/๒๕๔๘)

การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดี (นักบริหาร ๙) กรมสรรพากร ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๓๓๙/๒๕๔๖)

และมีคำวินิจฉัยในแนวทางเดียวกัน ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๙๗๘/๒๕๔๘

ผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติครบที่จะเลื่อนระดับสูงขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม แต่ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งเลื่อนระดับและแต่งตั้งโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒ ตุลาคม อย่างไม่มีเหตุผล เป็นการใช้อดุลพินิจโดยมิชอบ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๗๑๗/๒๕๔๗)

(๕) กรณีไม่ดำเนินการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

การไม่พิจารณาอนุมัติการปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งข้าราชการครูสายงานผู้บริหาร ในสถานศึกษาเกณฑ์คุณภาพจากตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ เป็นตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน เนื่องจากการแปลความหลักเกณฑ์ คู่มือการตรวจสอบและประเมินสถานศึกษาเกณฑ์คุณภาพเป็นการขยายความอันเป็นผลร้ายและไม่เป็นธรรม เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการโรงเรียน เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๙๖๑/๒๕๔๗)

(๖) กรณีไม่ประกาศผลการคัดเลือกข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาการหมุนเวียนข้าราชการระหว่างหน่วยงานในมหาวิทยาลัย ไม่มีอำนาจในการดำเนินการสอบคัดเลือกหรือคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองธุรการ (วิทยาเขตกำแพงแสน) จึงไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายให้อธิการบดีต้องเสนอผลการคัดเลือกดังกล่าวต่อ อ.ก.ม. มหาวิทยาลัย เพื่อพิจารณา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๔/๒๕๔๘)

(๗) การขอกลับเข้ารับราชการ

การที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งไม่บรรจุผู้ฟ้องคดีซึ่งลาออกจากราชการเพื่อไปสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภากลับเข้ารับราชการ เป็นการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีและตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค. กำหนด คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘/๒๕๔๘)

(๘) กรณีศาลปกครองวางบรรทัดฐานในการแต่งตั้งข้าราชการ

การที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติราชการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ย่อมผูกพันหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ในกรณีมีการฝ่าฝืนหรือปฏิบัติเป็นอย่างอื่นแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติดังกล่าว เช่น หลักเกณฑ์การเรียกตัวผู้มีสิทธิได้รับคัดเลือกมาเข้ารับคัดเลือก และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม หรือเป็นที่เสียหายแก่สิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลอื่น ย่อมมีผลทำให้การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๕/๒๕๔๙)

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องผูกพันกับหลักเกณฑ์หรือประกาศที่ตนเองกำหนดไว้ การใช้ดุลพินิจดำเนินการเป็นอย่างอื่นอันแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์หรือประกาศที่กำหนดไว้ดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๒/๒๕๔๗)

สิทธิของบุคคลในการที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการและการได้รับเงินเดือนของข้าราชการย่อมเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ข้าราชการผู้นั้นลงชื่อปฏิบัติราชการและได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมายเป็นต้นไป การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งผู้ขอกลับเข้ารับราชการโดยให้มีผลในภายหลังวันเริ่มเข้าปฏิบัติราชการ ย่อมเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘๗/๒๕๔๙)

การคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการต่าง ๆ ต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลกำหนดไว้โดยเคร่งครัด การดำเนินการคัดเลือกโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ ย่อมมีผลทำให้คำสั่งแต่งตั้งผู้ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้น องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในรูปคณะกรรมการในฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนโยบายการบริหารงานบุคคลของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดที่มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่องใดๆ ให้แตกต่างไปจากหลักการซึ่งเป็นสาระสำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นนโยบายไว้ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยมติคณะรัฐมนตรี ย่อมเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๘๙/๒๕๔๙)

เมื่อกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น กำหนดให้กระทำได้ไม่ก่อนวันที่ข้าราชการผู้นั้นผ่านการประเมินผลงาน จึงต้องถือว่าผู้ผ่านการประเมินผลงานเกิดสิทธิที่จะได้รับการเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ตั้งแต่วันที่คณะกรรมการประเมินผลงานมีมติอนุมัติให้ผ่านการประเมินเป็นต้นไป เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจึงต้องใช้ดุลพินิจออกคำสั่งในทางที่ไม่ให้มีผลกระทบหรือเสียหายต่อสิทธิประโยชน์ของผู้ผ่านการประเมิน การใช้ดุลพินิจออกคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งโดยให้มีผลภายหลังจากวันที่ผ่านการประเมิน หากเป็นการกระทบสิทธิหรือเป็นที่เสียหายต่อสิทธิประโยชน์ของบุคคลดังกล่าวย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๙/๒๕๔๘)

การมีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญที่ต้องออกจากราชการไปรับราชการทหารตามกฎหมายเพื่อให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น นอกจากต้องพิจารณาคุณสมบัติเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งแล้ว ยังต้องพิจารณาสถานะของการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในวันที่ข้าราชการดังกล่าวมีคุณสมบัติข้างต้นครบถ้วนไปพร้อมกันด้วย ดังนั้น แม้ว่าข้าราชการที่จะได้รับการแต่งตั้งฯ ระยะเวลาดำรงตำแหน่งไว้โดยเฉพะาก็ตาม แต่หากในวันที่มีคุณสมบัติดังกล่าวครบถ้วนนั้น ข้าราชการที่จะได้รับการแต่งตั้งฯ มิได้มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ หน่วยงานทางปกครองย่อมไม่อาจมีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นตั้งแต่วันที่ที่มีคุณสมบัติเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งครบถ้วน ได้ ในกรณีเช่นนี้จะแต่งตั้งได้ตั้งแต่วันที่ข้าราชการดังกล่าวได้รับการบรรจุกลับเข้ารับราชการเป็นข้าราชการ พลเรือนสามัญแล้วเท่านั้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๗/๒๕๔๙)

๕.๔ สรุปปัญหาที่จะนำมาใช้เป็นข้อเสนอในการปฏิรูประบบการแต่งตั้งข้าราชการ : ข้อบกพร่องอันเป็นสาระสำคัญ

โดยเหตุที่ความเห็นเกี่ยวกับข้อบกพร่องของระบบแต่งตั้งข้าราชการที่สรุปได้มีหลากหลายมากมาย และซ้ำกัน รวมทั้งมีบางความเห็นเป็นปัญหาธรรมดาที่มีใช้เป็นประจำเป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้อง ถึงขนาดจำเป็นต้องนำมาใช้เป็นเหตุหรือข้อมูลในการปฏิรูปเพื่อปรับเปลี่ยนระบบการแต่งตั้งข้าราชการในผลงานขึ้นนี้ ผู้ทำการศึกษาจึงขอสรุปประเด็นปัญหาเกี่ยวกับข้อบกพร่องของระบบแต่งตั้ง เฉพาะในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ อันจะนำมาใช้เป็นฐานข้อมูลในการสร้างข้อเสนอ ในการปฏิรูประบบการแต่งตั้ง ด้วยการเสนอแก้ไขกฎหมาย รวมทั้งเสนอรัฐบาลกำหนดเป็นมาตรการเพื่อปรับปรุงแก้ไขระบบแต่งตั้งข้าราชการ ดังนี้

(๑) ข้อบกพร่องของหลักเกณฑ์

(๑.๑) ระเบียบหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด มีจำนวนหลายฉบับ กระจัดกระจาย บางฉบับ บังคับใช้นาน ทำให้ยากแก่การจดจำ และมีปัญหาการนำมาใช้อ้างอิงไม่ครบ อาจทำให้ข้าราชการเสียสิทธิ ตลอดจนถึงปัจจุบันยังไม่มี การแก้ไขหลักเกณฑ์ให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับ ใหม่

(๑.๒) ในแต่ละกฎ ระเบียบ จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนการดำเนินการแต่ละ เรื่องมีรายละเอียดค่อนข้างมาก ทำให้การคัดเลือกข้าราชการต้องใช้เวลาดำเนินการมาก ล่าช้า ก่อให้เกิด ปัญหาประสิทธิภาพในการดำเนินการแต่งตั้ง

(๑.๓) เนื้อหาสาระของหลักเกณฑ์กำหนดไว้ไม่ชัดเจน ก่อให้เกิดปัญหาการตีความได้หลาย ทาง ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

(๒) ข้อบกพร่องในการนำหลักเกณฑ์มาใช้

(๒.๑) การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ส่วนราชการมักจะปฏิบัติไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เช่น บางส่วนราชการคัดเลือกแล้วขึ้นบัญชี บางส่วนก็ไม่ขึ้นบัญชีหรือการกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติในการแต่งตั้ง ข้าราชการ บางส่วนราชการก็กำหนดเงื่อนไขในการดำรงตำแหน่งก่อนแต่งตั้งไว้นาน บางส่วนราชการ ก็กำหนดไว้สั้นหรือ บางส่วนราชการก็กำหนดคุณสมบัติไว้กว้างเกินไป

(๒.๒) การทำหน้าที่ของคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้ง ตามแนวทางของหลักเกณฑ์ ในบางกรณีมีความขัดแย้งและซ้ำซ้อนกัน เช่น ผู้ที่เป็นกรรมการคัดเลือกเป็นทั้งคณะกรรมการกลั่นกรองระดับ หน่วยงานและเป็นคณะกรรมการคัดเลือกเบื้องต้นด้วย

(๒.๓) ขาดรายละเอียดข้อมูลข้อเท็จจริงที่สมบูรณ์เกี่ยวกับตัวบุคคลผู้สมัครเข้ารับ การคัดเลือกที่จะนำมาใช้วิเคราะห์กับหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง

(๒.๔) ผู้ปฏิบัติงานผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการบังคับใช้หลักเกณฑ์บางคน ยังไม่มีความรู้ความ เข้าใจในหลักเกณฑ์วิธีการเท่าที่ควร

(๓) ข้อบกพร่องในการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(๓.๑) เมื่อมีตำแหน่งว่างคราวเดียวหลายตำแหน่ง ส่วนราชการเลือกเปิดคัดเลือกเพียงบาง ตำแหน่ง ทำให้ไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วน

(๓.๒) การประเมินบุคคลผู้เข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด เปิดโอกาสให้กรรมการคัดเลือกสามารถใช้ดุลพินิจได้ค่อนข้างมาก

(๓.๓) กรรมการคัดเลือกบางครั้งไม่เป็นกลาง อาจเอนเอียงไปตามที่การชักนำของผู้มีอำนาจ

(๓.๔) การใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้งและผู้ที่เกี่ยวข้องมักไม่แสดงผลตามกฎหมาย

(๔) ข้อบกพร่องที่เกิดจากการแทรกแซงจากภายนอก

(๔.๑) ข้าราชการการเมืองมีอำนาจเหนือข้าราชการประจำ เป็นสาเหตุให้มีการแทรกแซงเพื่อ เล่นพวก ช่วยเหลือ ตอบแทนบุญคุณกัน โดยไม่คำนึงถึงระบบคุณธรรมได้ง่าย

(๔.๒) ข้าราชการบางครั้งเป็นฝ่ายวิงวอนผู้มีอำนาจทางการเมือง เพื่อให้ได้รับการแต่งตั้ง อันเป็นประโยชน์แก่ตนเอง

(๔.๓) การให้อำนาจผู้มีอำนาจแต่งตั้งสามารถใช้ดุลพินิจได้กว้างขวางเป็นเหตุให้มีการ แทรกแซงจากภายนอกง่าย

(๔.๔) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องรับผิดชอบต่อการบริหารบ้านเมือง ฉะนั้น กฎหมาย จึงเปิดช่องให้แทรกแซงการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงได้

(๕) ปัญหาประสิทธิภาพของกลไกพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(๕.๑) ความล่าช้าไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้พิจารณาเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) บางครั้งมีผลต่อความไม่สามารถเยียวยาผู้อุทธรณ์และร้องทุกข์ได้ทัน เนื่องจากผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกข์เกษียณอายุราชการไปแล้ว

(๕.๒) ก.พ.ค. บางคนไม่มีความสามารถในเรื่องกฎหมายและการบริหารงานบุคคลเท่าที่ควร ทำให้บางครั้งอาจมีปัญหาคำวินิจฉัยไม่มีคุณภาพ ไม่ได้รับการยอมรับจากผู้บริหารราชการ

(๕.๓) ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ในหน่วยงานอาจมีปัญหาคำวินิจฉัยไม่เป็นกลาง เพราะขาดความเป็นอิสระ ถูกชี้แนะ ไม่เป็นกลาง

(๕.๔) หลักการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ที่ให้ผู้ได้บังคับบัญชาผู้บังคับข้อใจเจรจากับผู้บังคับบัญชา โดยหันหน้าเข้าหากัน เพื่อลดปัญหาคับข้อใจ ไม่มีผลในทางปฏิบัติจริง เพราะระบบเรื่องร้องทุกข์ไม่เอื้อให้ทำเช่นนั้นได้

(๕.๕) งานวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. มิได้เป็นงานออกกฎหมายจัดการบริหารเหมือน ก.พ. แต่เป็นงานวิชาชีพที่ต้องใช้บุคคลที่มีทักษะการทำงานและประสบการณ์การทำงานด้านกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไม่แตกต่างจากตุลาการศาลปกครองที่รับผิดชอบงานในแผนกคดีวินัยและการบริหารงานบุคคล การกำหนดให้การเป็นกรรมการ ก.พ.ค. มีวาระ ๖ ปี ทำให้ต้องสูญเสียกรรมการ ก.พ.ค. ที่มีประสบการณ์ในการทำงานวิชาชีพกฎหมายปกครองและการบริหารงานบุคคลไปเมื่อครบวาระในทุก ๖ ปี ในขณะที่กรรมการ ก.พ.ค. ชุดใหม่ที่ถูกคัดเลือกมาใหม่ไม่มีประสบการณ์การทำงานวินิจฉัยข้อพิพาท รวมทั้งบางท่านอาจไม่มีทักษะทางด้านกฎหมายปกครองและการบริหารงานบุคคลมาก่อน ทำให้การวินิจฉัยอาจไม่มีคุณภาพก่อให้เกิดผลเสียแก่ข้าราชการผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกข์

(๕.๖) การพิทักษ์ระบบคุณธรรมปัจจุบันทำในเชิงตรวจสอบและเยียวยาเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น ยังไม่มีการดำเนินการในส่วนของการป้องปราม ซึ่งดำเนินการโดยส่วนราชการอย่างจริงจัง ทำให้มิได้การแก้ปัญหาที่มีต้นเหตุจากการขาดจริยธรรมคุณธรรมของผู้มีอำนาจแต่งตั้งอย่างแท้จริง

(๕.๗) ข้าราชการผู้ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้ง บางคนไม่กล้าที่จะร้องเรียนการแต่งตั้งที่เป็นธรรมของผู้บังคับบัญชาต่อ ก.พ.ค. เพราะเกรงจะกระทบต่ออาชีพราชการของตนเอง

(๖) ปัญหาเรื่องคุณธรรมและจริยธรรม

(๖.๑) การดำเนินงานคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในส่วนราชการอ่อนแอ ขาดอัตรากำลังงบประมาณ ทำให้การขับเคลื่อนงานส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม ไม่มีรูปธรรมชัดเจน

(๖.๒) ขาดแนวทางในการปลูกฝังคุณธรรมและจริยธรรมที่มีประสิทธิภาพและได้ประสิทธิผล

(๖.๓) ข้าราชการไม่ให้ความสนใจเรื่องคุณธรรมและจริยธรรม เพราะเป็นเรื่องไกลตัวน่าเบื่อหน่าย

(๖.๔) ขาดการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมและไม่มีกลไกลงโทษกรณีละเมิดอย่างจริงจัง

ปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะถูกนำไปเป็นโจทย์เพื่อหาคำตอบในการแก้ไขปัญหา คำตอบที่แก้ปัญหাজoystickเหล่านี้ส่วนหนึ่งจะถูกนำไปเป็นข้อมูลในการยกร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ในส่วนที่เกี่ยวกับการเลื่อน การโอน การย้าย ข้าราชการพลเรือนสามัญและการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และอีกส่วนหนึ่งจะถูกนำไปกำหนดเป็นมาตรการของรัฐบาลที่จะใช้ในการปฏิรูปแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบการแต่งตั้งข้าราชการต่อไป

๖. ระบบการแต่งตั้งข้าราชการที่ควรจะเป็น

๖.๑ ข้อเสนอแนะระบบการแต่งตั้งข้าราชการที่ควรจะเป็นจากคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมี พลเรือเอก ศักดิ์สิทธิ์ เชิดบุญเมือง เป็นประธานกรรมการ ได้ศึกษาปัญหาการแต่งตั้งข้าราชการที่ไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรมหรือการแต่งตั้งโดยยึดหลักอุปถัมภ์ โดยได้ชี้ให้เห็นผลกระทบของการนำเข้าสู่ระบบอุปถัมภ์มาใช้ในระบบแต่งตั้งข้าราชการไทยไว้อย่างน่าสนใจ ได้ดังนี้

(๑) ระบบอุปถัมภ์ทำให้ข้าราชการถูกใช้ไปในทางส่วนตัว ไม่ยึดประโยชน์ประเทศชาติ แต่มุ่งเน้นที่การประจบผู้มีอำนาจ เพื่อประโยชน์ส่วนตัว เป็นช่องว่างให้นักการเมืองใช้ข้าราชการเป็นเครื่องมือในการประพุกตีผิด

(๒) ระบบอุปถัมภ์ทำให้การบริหารงานบุคคลไม่มีหลักประกันว่า จะใช้คนมีความรู้ ความสามารถ มาปฏิบัติงาน เพราะการคัดเลือกคนจะเป็นไปตามความพึงพอใจมากกว่า

(๓) ระบบอุปถัมภ์ทำให้เกิดอาณาจักรแห่งอิทธิพล ทำให้ระบบคุณวุฒิหรือระบบคุณธรรมเสื่อม คนที่มีความรู้ ความสามารถไม่ก้าวหน้า เสียขวัญกำลังใจ

(๔) การแต่งตั้งโดยระบบอุปถัมภ์ทำให้ประชาชนขาดศรัทธาเชื่อถือ ไม่ให้ความร่วมมือกับราชการไทยและเป็นบ่อเกิดการทุจริตคอร์รัปชัน

(๕) ระบบอุปถัมภ์ทำให้หลักนิติรัฐ (หลักการปกครองประเทศจะต้องยึดกฎหมาย) ถูกทำลาย ประชาชนละเลยต่อกฎกติกาของสังคม ขาดการยอมรับและเชื่อถือจากนานาประเทศ ส่งผลเสียที่ใหญ่หลวงต่อการลงทุน ภาพลักษณ์และชื่อเสียงของประเทศ

คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้เสนอแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรมไว้ ๑๖ ข้อ ดังนี้

(๑) รัฐจะต้องมีนโยบาย หรือวาระแห่งชาติในการบริหารราชการแผ่นดินโดยยึดระบบคุณธรรม ยกเลิกระบบอุปถัมภ์ แล้วจัดทำมาตรฐานกำหนดแนวทางในการทำงานให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามหลัก ๖ ประการ ได้แก่ (๑) หลักคุณธรรม (๒) หลักนิติธรรม (๓) หลักความโปร่งใส (๔) หลักการมีส่วนร่วม (๕) หลักความรับผิดชอบ และ (๖) หลักความคุ้มค่า

(๒) กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติโดยชัดเจน เช่น ห้ามรับของขวัญ หรือรับเลี้ยงจากผู้อื่น ห้ามรับสินบน ห้ามเล่นกอล์ฟกับนักธุรกิจ ห้ามใช้ทรัพย์สินสมบัติสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ห้ามข้าราชการบำนาญเกี่ยวข้องหรือรับจ้างบริษัทเป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาอย่างน้อย ๒ ปีนับแต่เกษียณอายุราชการ เป็นต้น

(๓) จัดตั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระและเป็นกลาง เพื่อเป็นกลไกในการควบคุมและกำกับดูแลให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐ เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน โดยกระบวนการได้มาซึ่งคณะกรรมการกลาง ต้องมีความโปร่งใส กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีความหลากหลายในแต่ละด้าน

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์จำกัดการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ระมัดระวังต่อการใช้อำนาจในการตัดสินใจที่ต้องอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรม และจริยธรรม เพื่อประโยชน์ราชการอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการสรรหานักบริหารระดับสูง ควรกระทำในรูปของคณะกรรมการ

(๕) กำหนดให้ผู้บังคับบัญชา หรือคณะกรรมการผู้พิจารณาจะต้องจัดทำบันทึก หรือรายงานการประชุม โดยแสดงเหตุผลในการใช้ดุลพินิจ หรือเหตุผลในการตัดสินใจแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนข้าราชการไว้ชัดเจน และมีระบบตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการคัดเลือกของคณะกรรมการด้วย

(๖) ส่วนราชการจะต้องจัดทำเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพรวมทั้งระบบการเตรียมคนเพื่อดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ โดยเฉพาะตำแหน่งนักบริหารระดับสูงไว้ล่วงหน้าอย่างชัดเจน รวมทั้งจัดทำหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งโยกย้าย การสับเปลี่ยนหมุนเวียนตำแหน่งอย่างโปร่งใส และเป็นอิสระ

(๗) จัดทำคู่มือด้านการบริหารงานบุคคล เพื่อใช้เป็นมาตรฐานการประเมินผลการปฏิบัติราชการ เพื่อเลื่อนตำแหน่งในทุกระดับทุกชั้นยศ

(๘) ต้องปรับปรุงหลักเกณฑ์การประเมินให้สามารถวัดได้ทั้งความเก่งและความดีของข้าราชการแต่ละคนได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยมีกระบวนการสรรหา และคัดเลือก ๒ ขั้นตอน คือ (๑) กระบวนการคัดเลือกผู้มีความรู้ ความสามารถ และ (๒) กระบวนการตรวจสอบพฤติกรรม และคุณลักษณะที่พึงประสงค์ เพื่อเป็นมาตรฐานจริยธรรมในการดำรงตำแหน่ง และมีการประเมินผลก่อนเข้าสู่กระบวนการแต่งตั้ง

(๙) ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการร้องเรียนให้ทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และให้เข้าถึงกระบวนการดังกล่าวได้โดยง่าย

(๑๐) กำหนดมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคุ้มครองพยานในกรณีที่มีการร้องเรียนผู้บังคับบัญชาไว้ด้วย

(๑๑) ให้มีกลไกภายในองค์กร ตรวจสอบ หรือสอดส่องพฤติกรรมที่เอื้อประโยชน์ต่อระบบอุปถัมภ์ เพิ่มบทกำหนดโทษต่อการไม่ปฏิบัติตามดังกล่าว และกำหนดให้การกระทำที่เข้าข่ายที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นความผิดอาญาได้

(๑๒) ให้เพิ่มเติมความผิดฐานขัดขวางกระบวนการยุติธรรมไว้ในประมวลกฎหมายอาญา เพื่อป้องปราบการกระทำอันเป็นการข่มขู่ กลั่นแกล้ง ขัดขวาง และแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมที่จะต้องถูกดำเนินการได้

(๑๓) จัดตั้งองค์กรกลางในลักษณะ เช่นสหกรณ์ข้าราชการ ช่วยเหลือข้าราชการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม

(๑๔) จัดทำหลักสูตรการเรียนการสอนวิชาคุณธรรม จริยธรรม ของกระทรวงศึกษา เป็นวิชาบังคับทั้งระดับประถมศึกษา มัธยมศึกษา และอุดมศึกษา

(๑๕) ให้ความรู้ความเข้าใจหลัก ๖ ประการข้างต้น ให้แก่ภาคประชาชน และองค์กรภาคีเครือข่ายภาคประชาชน

(๑๖) ก่อตั้งสถาบันการศึกษา หรือหลักสูตรเฉพาะสำหรับนักการเมืองและข้าราชการ เพื่ออบรมปลูกฝังหลักจริยธรรม คุณธรรม ธรรมาภิบาล

๖.๒ ข้อเสนอแนะจากการสัมมนาและจากผู้บริหารระดับสูง

ผลจากการสัมมนาเรื่องระบบการแต่งตั้งข้าราชการพัฒนากลไกพิทักษ์ระบบคุณธรรมและส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมแก่บุคลากรภาครัฐ เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ผู้เข้าร่วมสัมมนา รวมทั้งความเห็นจากผู้บริหารระดับสูงในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการ มีข้อเสนอแนะและวิธีการแก้ปัญหาในแต่ละประเด็นปัญหาสรุปได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ข้อเสนอแก้ไขข้อบกพร่องของหลักเกณฑ์

(๑.๑) ควรมีการรวบรวมระเบียบ ข้อกำหนด หนังสือเวียนต่างๆ ของ ก.พ. โดยเฉพาะเรื่องการแต่งตั้งข้าราชการรวบรวมไว้เป็นประมวลหรือระเบียบเดียว เพื่อสะดวกในการสืบค้นอ้างอิงในการนำไปใช้ในการปฏิบัติ

(๑.๒) หลักเกณฑ์และวิธีการรวมทั้งขั้นตอนในการดำเนินการแต่งตั้งของ ก.พ. ควรสั้น กระชับ ชัดเจน ลดขั้นตอนให้เหลือน้อยที่สุด

(๑.๓) ก.พ. ควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งข้าราชการให้มีความชัดเจน มีตัวชี้วัดที่อธิบายได้อย่างโปร่งใสพร้อมตัวอย่างและแจ้งเวียน รวมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ข้าราชการทราบอย่างสม่ำเสมอ

(๑.๔) ก.พ. ควรกำหนดแนวทาง วิธีการในแต่ละเรื่องให้ละเอียด โดยควรยกตัวอย่างข้อผิดพลาดของส่วนราชการต่างๆ เพื่อลดข้อผิดพลาดนั้น

(๑.๕) ก.พ. ควรเร่งรัดออกหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการตามมาตรา ๖๓ เพื่อให้เป็นปัจจุบันและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

(๒) ข้อเสนอแก้ไขข้อบกพร่องของการนำหลักเกณฑ์มาใช้

(๒.๑) ก.พ. ควรกำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการนำหลักเกณฑ์การแต่งตั้งที่ส่วนราชการไปใช้และเผยแพร่ให้ทั่วถึง รวมทั้งมีตัวอย่างและมีการตอบปัญหาข้อสงสัยของหน่วยงาน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความลักลั่นในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์

(๒.๒) ต้องกำหนดมาตรการห้ามกรรมการคัดเลือกมิให้มีบทบาทในฐานะผู้พิจารณาแต่งตั้งข้าราชการที่ขัดแย้งกันจนอาจทำให้เสียความเป็นกลาง

(๒.๓) ปรับปรุงระบบข้อมูล ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประวัติ ผลงาน ประสิทธิภาพประวัติการดำรงตำแหน่ง ความดีความชอบ การกระทำทางวินัยของข้าราชการแต่ละคนที่จะนำมาใช้กับหลักเกณฑ์ให้สมบูรณ์ทันสมัย อยู่เสมอ โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของข้าราชการแต่ละคนที่จะต้องบันทึกข้อมูลดังกล่าวและปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ ภายใต้การตรวจสอบของผู้บังคับบัญชา

(๓) ข้อเสนอแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

(๓.๑) ส่วนราชการต้องเปิดโอกาสให้ข้าราชการทุกคนได้มีโอกาสสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งทันทีที่มีตำแหน่งว่างในโอกาสแรกที่กระทำได้ หากส่วนราชการละเลยไม่กระทำให้ผู้มีอำนาจในการสั่งบรรจุมีโทษทางวินัย

(๓.๒) ผู้มีอำนาจในการสั่งบรรจุต้องพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการโดยใช้ดุลพินิจสอดคล้องกับระบบคุณธรรมตามกฎหมาย หากละเลยมีโทษทางวินัย

(๓.๓) การพิจารณาคัดเลือกเพื่อเสนอชื่อผู้สมควรได้รับการคัดเลือกต่อผู้มีอำนาจต้องกระทำโดยคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยกรรมการที่เป็นกลางตามกฎหมาย และต้องแจ้งรายชื่อกรรมการให้ผู้เข้ารับการแต่งตั้งทราบเพื่อคัดค้าน

(๓.๔) ควรมีการกำหนดแนวทางและขอบเขตการใช้ดุลพินิจให้ชัดเจน เพื่อจำกัดการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ โดยอาจมีการประกาศหลักเกณฑ์ให้ทราบโดยทั่วกันไว้ล่วงหน้าก่อนการแต่งตั้งโยกย้าย

(๓.๕) ในการออกคำสั่งแต่ละครั้ง ควรให้มีการระบุเหตุผลชัดเจนโดยเคร่งครัด

(๓.๖) ควรมีการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมของผู้มีอำนาจแต่งตั้งอย่างสม่ำเสมอ

(๓.๗) ควรนำกระบวนการสอบที่มีหลักเกณฑ์การให้คะแนนมาใช้ประกอบในการเลื่อนตำแหน่ง เพื่อช่วยจำกัดการใช้อำนาจดุลพินิจ

(๓.๘) ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลการพิจารณาและมติที่ประชุมทุกครั้งที่มีการประชุมพิจารณาโยกย้ายแต่งตั้ง

- (๔) ข้อเสนอแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดจากการแทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการจากภายนอก
- (๔.๑) กำหนดโทษไว้ในกฎหมาย กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการ
- (๔.๒) ควรมีบทกำหนดโทษทางกฎหมายและโทษทางวินัยแก่ผู้แทรกแซงและผู้ที่ยินยอมให้มีการแทรกแซงทั้งสองฝ่าย
- (๔.๓) สร้างจิตสำนึกให้ตระหนักในประโยชน์ราชการและสาธารณะเป็นหลัก ไม่หวังผลตอบแทน
- (๔.๔) ส่งเสริมให้การแต่งตั้งข้าราชการให้มีคุณธรรมและจริยธรรมตามหลักธรรมาภิบาล
- (๔.๕) เปิดให้มีการเลื่อนไหลของตำแหน่ง เช่น ในสายวิชาการให้เลื่อนไหลจากระดับชำนาญการพิเศษไปจนถึงเชี่ยวชาญเพื่อลดการวิ่งเต้นตำแหน่งลง
- (๔.๖) ควรบังคับให้มีการใช้เครื่องมือของสำนักงาน ก.พ. เช่น Career Path และ Succession Plan เพื่อคัดเลือกคัดกรองคนเข้าสู่ตำแหน่งอย่างจริงจัง
- (๔.๗) ควรมีคณะกรรมการกลางกลั่นกรองการแต่งตั้งโยกย้ายที่เป็นกลางอย่างแท้จริงมีข้อมูลในการแต่งตั้งที่ถูกต้องเพื่อช่วยกลั่นกรองความถูกต้องในการแต่งตั้งข้าราชการ
- (๕) ข้อเสนอแก้ไขปัญหาประสิทธิภาพของกลไกพิทักษ์ระบบคุณธรรม และปัญหาการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม
- (๕.๑) กำหนดมาตรการเพิ่มตัวช่วยเพื่อให้ ก.พ.ค. สามารถพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้รวดเร็วยิ่งขึ้น เช่น เพิ่มนิติกร สนับสนุนความรู้เกี่ยวกับคำพิพากษาศาลปกครองแก่กรรมการ ก.พ.ค. ใช้ระบบไอทีในการดำเนินงาน สนับสนุนให้มีระบบลดความคับข้องใจของข้าราชการ
- (๕.๒) กำหนดให้การเคยเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มาแล้วไม่ต่ำกว่า ๖ ปี เป็นคุณสมบัติที่สามารถสมัครเป็นกรรมการ ก.พ.ค. ได้
- (๕.๓) กำหนดให้ ก.พ.ค. ไม่มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี แต่ให้พ้นวาระเมื่ออายุ ๗๐ ปี บริบูรณ์
- (๕.๔) ควรมีการกำหนดมาตรการคุ้มครองผู้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. มิให้ถูกกลั่นแกล้งจากผู้บังคับบัญชา
- (๕.๕) ส่งเสริมสนับสนุนให้มีระบบเจรจาลดความคับข้องใจระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ให้บังคับบัญชา
- (๖) ข้อเสนอแก้ไขปัญหาคณธรรมและจริยธรรมในการแต่งตั้งข้าราชการ
- (๖.๑) ควรมีการกำหนดโครงสร้างอัตรากำลังของกลุ่มงาน คุ้มครองจริยธรรมให้เกิดความชัดเจน
- (๖.๒) ควรกำหนดระบบ กระบวนการ และวิธีการปลูกฝังคุณธรรมและจริยธรรมภายในหน่วยงานเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง
- (๖.๓) เสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมให้แก่ข้าราชการทุกระดับอย่างจริงจัง รวมถึงข้าราชการ ทางการเมืองและผู้บริหารระดับสูงของราชการ
- (๖.๔) ควรกำหนดบังคับให้ข้าราชการต้องประพฤติปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอย่างเคร่งครัด
- (๖.๕) นอกจากการประเมินความรู้ ความสามารถ และศักยภาพของข้าราชการในการแต่งตั้งแล้ว ควรมีกระบวนการตรวจสอบพฤติกรรมและคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของข้าราชการผู้เข้ารับการคัดเลือกในกระบวนการสรรหา คัดเลือก เพื่อแต่งตั้งข้าราชการ เพื่อให้ได้คนดีอย่างแท้จริง

๗. กำหนดเวลาการปฏิรูป

สามารถดำเนินการตามข้อเสนอได้ทันทีภายในปีงบประมาณ ๒๕๖๐

๘. แหล่งที่มาของงบประมาณ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๙. หน่วยงานที่รับผิดชอบ

๙.๑ คณะรัฐมนตรี

๙.๒ สำนักงาน ก.พ.

๑๐. ข้อเสนอแนะ : การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและมาตรการเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการ

ผลการสัมมนาและการสำรวจข้อคิดเห็นของนักบริหารระดับสูงเกี่ยวกับการปฏิรูประบบการแต่งตั้งข้าราชการที่เริ่มต้นจากการตั้งประเด็นปัญหา ๖ ด้าน คือ (๑) ปัญหาข้อบกพร่องของหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้ง (๒) ปัญหาเกี่ยวกับการนำหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวไปบังคับใช้ (๓) ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง (๔) ปัญหาการแทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการจากภายนอก (๕) ปัญหาประสิทธิภาพของกลไกพิทักษ์ระบบคุณธรรม และ (๖) ปัญหาคุณธรรมและจริยธรรมของผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการ และได้เปิดโอกาสให้มีการวิเคราะห์และเสนอแนวทางแก้ไขใน ๖ ประเด็นปัญหาที่หยิบยกมาศึกษา รวมทั้งเมื่อนำปัญหามาผนวกกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในส่วนที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาข้อบกพร่องของการดำเนินการแต่งตั้ง ซึ่งประกอบไปด้วยการเลื่อนตำแหน่ง การย้าย และการโอนที่สำรวจได้ ตลอดจนนำผลศึกษาพิจารณาเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการแก้ไขปัญหาระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทยให้เป็นรูปธรรม สถานิติบัญญัติแห่งชาติ มาเป็นข้อมูลประกอบ ทำให้ผลการศึกษาเพื่อปฏิรูประบบราชการชิ้นนี้ เป็นผลการศึกษาที่เกิดจากการรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์ (Empirical Study) ที่มีรากฐานมาจากข้อมูลข้อเท็จจริงที่เป็นข้อคิดเห็น (Evaluative Fact) ซึ่งเกิดจากประสบการณ์ที่ได้จากการพบปัญหาในทางปฏิบัติจริงที่เป็นรูปธรรม มาตรการที่จะเสนอให้รัฐบาลแก้ไข รวมทั้งร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งจะนำเสนอในหัวข้อนี้ จึงเป็นสิ่งที่น่าจะบังเกิดผลให้ระบบแต่งตั้งข้าราชการได้รับการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่เป็นระบบคุณธรรมที่สมบูรณ์แบบ เป็นแนวทางที่สามารถจัดการวังวนและการแทรกแซงทางการเมือง รวมทั้งสามารถจัดการปัญหาการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้มากขึ้น

อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่ขณะนี้สำนักงาน ก.พ. กำลังดำเนินการจัดทำข้อเสนอแนะและแนวทางในการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของกลไกพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการพลเรือนสามัญเพื่อเสนอต่อรัฐบาล โดยได้มอบหมายให้คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ดำเนินการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้อยู่แล้ว คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปธรรมาภิบาล ประสิทธิภาพและการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ จึงได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๙ ไม่ต้องจัดทำข้อเสนอในส่วนของการพัฒนาประสิทธิภาพกลไกพิทักษ์ระบบคุณธรรมเสนอต่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

ข้อเสนอแนะที่จะสรุปนำเสนอในผลการศึกษาเรื่องนี้แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทแรก ได้แก่ ข้อเสนอแนะที่รัฐบาลสมควรนำไปจัดทำเป็นร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้ข้อเสนอแนะเป็นรูปธรรมแบบยั่งยืนและมีสภาพบังคับอย่างแท้จริง ประเภทที่สอง ได้แก่ ข้อเสนอแนะที่รัฐบาลไม่จำเป็นต้องกำหนดเป็นกฎหมาย แต่ควรที่จะทำเป็นมาตรการเพื่อให้การแต่งตั้ง

ข้าราชการเกิดผลสัมฤทธิ์เป็นระบบคุณธรรมโดยแท้ ทั้งนี้ เพื่อความยืดหยุ่นและสามารถปรับเปลี่ยนแนวทางได้ตามสภาพการณ์เพื่อความคล่องตัว ข้อเสนอทั้ง ๒ ประเภทยังรายละเอียด ดังนี้

๑๐.๑ ข้อเสนอแนะที่เห็นควรนำไปเป็นประเด็นแก้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

๑๐.๑.๑ กำหนดให้ ก.พ. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งข้าราชการให้มีความชัดเจน ในการประเมินบุคคลทั้งในด้านผลงาน ความรู้ ความสามารถ และคุณธรรมจริยธรรม โดยมีตัวชี้วัดที่อธิบายได้ อย่างโปร่งใสพร้อมตัวอย่าง และแจ้งเวียนหรือประชาสัมพันธ์ให้ข้าราชการทราบทั่วกันอย่างสม่ำเสมอ (ร่างมาตรา ๓ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖๓)

๑๐.๑.๒ กำหนดให้มีคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อช่วยกลั่นกรองความถูกต้องในการแต่งตั้งข้าราชการก่อนเสนอผู้มีอำนาจ โดยมีองค์ประกอบที่เป็นกลางอย่างแท้จริงตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อมิให้มีบทบาทที่เข้าซ้อนในฐานะผู้เสนอและผู้พิจารณาแต่งตั้งข้าราชการจนอาจทำให้เสียความเป็นกลาง (ร่างมาตรา ๔ เพิ่มมาตรา ๖๓/๑)

๑๐.๑.๓ กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องปรับปรุงระบบข้อมูล ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประวัติ ผลงาน ประสิทธิภาพ ประวัติการดำรงตำแหน่ง ความดีความชอบ การกระทำทางวินัยของข้าราชการแต่ละคนที่จะนำมาใช้กับหลักเกณฑ์การแต่งตั้งให้สมบูรณ์ครบถ้วนทันสมัยอยู่เสมอ โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่จะต้องบันทึกข้อมูลดังกล่าวและปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยอยู่เสมอ (ร่างมาตรา ๖ เพิ่มมาตรา ๓๖/๑)

๑๐.๑.๔ กำหนดให้ผู้มีอำนาจในการสั่งบรรจุต้องพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการโดยใช้ดุลพินิจอย่างมีเหตุผลสอดคล้องกับระบบคุณธรรมตามกฎหมาย และให้มีการระบุเหตุผลไว้อย่างชัดเจนโดยเคร่งครัดในบันทึกรายงานการประชุม หากละเลยมีโทษทางวินัย (ร่างมาตรา ๔ เพิ่มมาตรา ๖๓/๒)

๑๐.๑.๕ กำหนดโทษในทางกฎหมายและโทษทางวินัยแก่ผู้แทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการและผู้ที่ยินยอมให้มีการแทรกแซงทั้งสองฝ่าย (ร่างมาตรา ๔ เพิ่มมาตรา ๖๓/๓ มาตรา ๖๓/๔ และร่างมาตรา ๗ เพิ่มมาตรา ๘๕ (๙) และ (๑๐))

๑๐.๑.๖ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานและความประพฤติตามประมวลจริยธรรมของผู้บังคับบัญชา เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแต่งตั้งและเลื่อนเงินเดือน (ร่างมาตรา ๕ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง)

๑๐.๒ ข้อเสนอแนะที่เห็นควรให้รัฐบาลกำหนดเป็นมาตรการให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการ

๑๐.๒.๑ ก.พ. ควรเร่งรัดออกหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการตามมาตรา ๖๓ ให้เป็นปัจจุบัน เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และควรมีการรวบรวมหลักเกณฑ์วิธีการ ข้อกำหนด หนังสือเวียนต่าง ๆ ของ ก.พ. โดยเฉพาะเรื่องการจัดตั้งข้าราชการไว้เป็นประมวลฉบับเดียว เพื่อสะดวกในการสืบค้นอ้างอิงในการนำไปใช้ในการปฏิบัติ โดยหลักเกณฑ์และวิธีการรวมทั้งขั้นตอนในการดำเนินการแต่งตั้งของ ก.พ. ควรปรับปรุงให้สั้น กระชับ ชัดเจน ลดขั้นตอนให้เหลือน้อยที่สุด

๑๐.๒.๒ ก.พ. ควรชักซ้อมแนวทางดำเนินการตามหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนเพื่อการนำหลักเกณฑ์และวิธีการการแต่งตั้งที่ส่วนราชการนำไปใช้ มีมาตรฐานเหมือน ๆ กัน และป้องกันมิให้เกิดความลักลั่นในการนำไปใช้ โดยควรกำหนดแนวทาง วิธีการในแต่ละเรื่องให้ชัดเจน ด้วยการยกตัวอย่างข้อผิดพลาดของส่วนราชการต่าง ๆ แล้ว เผยแพร่ออกไป เพื่อลดข้อผิดพลาดในการนำหลักเกณฑ์และวิธีการไปใช้

๑๐.๒.๓ การพิจารณาคัดเลือกกรรมการกลั่นกรองการแต่งตั้ง ผู้มีอำนาจต้องประกาศรายชื่อกรรมการให้ผู้เข้ารับการแต่งตั้งทราบเพื่อคัดค้าน

๑๐.๒.๔ คณะกรรมการกลั่นกรองต้องกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้งและขอบเขตการใช้ดุลพินิจให้ชัดเจน เพื่อจำกัดการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ โดยมีการประกาศหลักเกณฑ์ให้ทราบโดยทั่วกันไว้ล่วงหน้าก่อนการแต่งตั้งโยกย้าย

๑๐.๒.๕ ส่วนราชการต้องเปิดโอกาสให้ข้าราชการทุกคนได้มีโอกาสสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งทันทีที่มีตำแหน่งว่างในโอกาสแรกที่กระทำได้

๑๐.๒.๖ ควรนำกระบวนการสอบหรือวิธีการอื่นที่มีหลักเกณฑ์การให้คะแนนมาใช้ประกอบในการเลื่อนตำแหน่ง เพื่อช่วยจำกัดการใช้อำนาจดุลพินิจ โดยประกาศหลักเกณฑ์ให้ทราบโดยทั่วกัน

๑๐.๒.๗ ควรให้มีการเปิดเผยผลและขั้นตอนการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการและมติที่ประชุมคณะกรรมการคัดเลือกพร้อมเหตุผลทุกครั้งหลังการประชุมพิจารณา

๑๐.๒.๘ ควรบังคับให้มีการใช้เครื่องมือของสำนักงาน ก.พ. เช่น Career Path และ Succession Plan เพื่อคัดเลือกคัดกรองคนเข้าสู่ตำแหน่งอย่างจริงจัง

๑๐.๒.๙ ควรมีการกำหนดโครงสร้างอัตรากำลังของกลุ่มงาน คุ่มครองจริยธรรมให้เกิดความชัดเจนและกำหนดระบบ กระบวนการ และวิธีการปลูกฝังคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติอย่างแท้จริง โดยจะต้องเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมให้เกิดแก่ข้าราชการทุกระดับอย่างจริงจัง โดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูงของราชการ

ประเด็นข้อเสนอ ๖ เรื่อง ในข้อ ๑๐.๑ ได้ถูกนำไปยกร่างเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (โปรดดูหัวข้อที่ ๑๑) ส่วนประเด็นข้อเสนอในข้อ ๑๐.๒ ได้นำมาสู่มาตรการ ๙ เรื่อง ที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อขอมติเห็นชอบให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป ดังนี้

- ๑) จัดทำประมวลหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งข้าราชการตามมาตรา ๖๓
- ๒) ชักซ้อมหลักเกณฑ์แนวทางดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการ ยกตัวอย่างข้อผิดพลาด พร้อมตอบข้อข้องใจได้
- ๓) ตำแหน่งว่างต้องเปิดโอกาสให้ข้าราชการสมัครในโอกาสแรกที่กระทำได้
- ๔) การแต่งตั้งข้าราชการต้องมีคณะกรรมการคัดเลือกที่เป็นกลางและประกาศรายชื่อให้ทราบทั่วกัน
- ๕) หลักเกณฑ์เฉพาะของหน่วยงานต้องเหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้งมีกรอบในการใช้ดุลพินิจและประกาศให้ทราบทั่วกัน
- ๖) มีวิธีการคัดเลือกหลากหลายในการชี้วัดความเหมาะสม
- ๗) การพิจารณาโปร่งใส เปิดเผย ผลการพิจารณาพร้อมเหตุผลได้ทุกขั้นตอน
- ๘) จัดทำ Career path และ Succession plan เป็นแนวทางมาตรฐานไว้เป็นการภายใน
- ๙) สนับสนุนงานคุ่มครองจริยธรรมของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพเกิด ประสิทธิภาพอย่างจริงจัง

๑๑. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังต่อไปนี้

(๑) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖๓ และเพิ่มมาตรา ๖๓/๑ มาตรา ๖๓/๒ มาตรา ๖๓/๓ มาตรา ๖๓/๔ และมาตรา ๖๓/๕))

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำผลการปฏิบัติงานและความประพฤติมาใช้ประกอบการพิจารณาแต่งตั้งและเลื่อนเงินเดือน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗๖ และเพิ่มมาตรา ๗๖/๑)

(๓) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะการกระทำผิดวินัยที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (เพิ่มมาตรา ๘๕ (๙) และ (๑๐))

เหตุผล

โดยที่ข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติ เพราะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ที่ผ่านมายังปรากฏอยู่เสมอว่ามีการร้องเรียนขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการแต่งตั้งไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม จึงจำเป็นต้องวางหลักการในการแต่งตั้งให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมไว้ในกฎหมายอย่างเคร่งครัด และจัดให้มีการบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผลงานความประพฤติเพื่อประโยชน์ของการแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งจะส่งผลให้ได้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และความประพฤติที่สอดคล้องกับหลักคุณธรรมและจริยธรรมอย่างแท้จริงมาปฏิบัติหน้าที่ราชการ และมีโอกาสก้าวหน้าในราชการอย่างเสมอภาคเท่าเทียม และกำหนดให้การละเลยต่อหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง และผู้บังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องที่ยินยอมให้มีการใช้อำนาจก้าวท้าวหรือแทรกแซงในการแต่งตั้ง และไม่ดูแลกำกับให้การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ในกรม หรือกระทรวงที่สังกัดให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หากเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ถือว่าเป็นความผิดจริยธรรมอย่างร้ายแรง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง
พระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

.....
.....
.....

.....
.....
.....
โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

.....
.....
.....
มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๖๓ การย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญไปดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในหรือต่างกระทรวงหรือกรมแล้วแต่กรณี ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อพิจารณากลับกรองการย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการโดยพิจารณาจากความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ ประสิทธิภาพ รวมทั้งผลงานตลอดจนพฤติกรรมทางจริยธรรม และคุณธรรมเป็นสำคัญ ผู้พิจารณาต้องมีความเป็นกลาง มีหลักเกณฑ์ที่วัดความเหมาะสมได้และมีวิธีการที่ประกันความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่งให้ ก.พ. พิจารณากำหนดให้มีรายละเอียดขั้นตอนกระบวนการแต่งตั้งที่เป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการที่จะได้รับเป็นหลัก ขั้นตอนกระบวนการแต่งตั้งดังกล่าวอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (๑) ขั้นตอนการสมัครคัดเลือก
- (๒) ขั้นตอนประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้ารับการศึกษาคัดเลือก
- (๓) ขั้นตอนการประกาศรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือก

ให้ส่วนราชการที่จะพิจารณาย้าย โอน หรือเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญแจ้งหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดตามวรรคสอง ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้ทราบโดยทั่วไปก่อนการดำเนินการ การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญจากกระทรวงหรือกรมหนึ่ง ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างประเทศสังกัดอีกกระทรวงหรือกรมหนึ่ง เป็นการชั่วคราวตามระยะเวลาที่กำหนด ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

การย้ายหรือการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิมจะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้น

การบรรจุข้าราชการพลเรือนสามัญที่ได้ออกจากราชการไปเนื่องจากถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร หรือได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ไปปฏิบัติงานใด ๆ ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญเหมือนเต็มเวลาราชการหรือออกจากราชการไปที่มีใช่เป็นการออกจากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการกลับเข้ารับราชการใน กระทรวงหรือกรม ตลอดจนจะส่งบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทใด สายงานใด ระดับใด และให้ได้รับเงินเดือนเท่าใด ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการตามพระราชบัญญัตินี้และตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ได้ออกจากราชการไป เนื่องจากถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร หรือได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ไปปฏิบัติงานใด ๆ ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญเหมือนเต็มเวลาราชการ เมื่อได้รับบรรจุกลับเข้ารับราชการให้มีสิทธินับวันรับราชการก่อนถูกสั่งให้ออกจากราชการรวมกับวันรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร หรือวันที่ได้ปฏิบัติงานใด ๆ ตามที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณีและวันรับราชการเมื่อได้รับบรรจุกลับเข้ารับราชการเป็นเวลาราชการติดต่อกันเสมือนว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกสั่งให้ออกจากราชการ สำหรับผู้ซึ่งออกจากราชการไปที่มีใช่เป็นการออกจากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการซึ่งได้รับบรรจุกลับเข้ารับราชการตามวรรคหก ให้มีสิทธินับเวลาราชการก่อนออกจากราชการเพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการตามพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๖๓/๑ มาตรา ๖๓/๒ มาตรา ๖๓/๓ มาตรา ๖๓/๔ และมาตรา ๖๓/๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

“มาตรา ๖๓/๑ การเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นในตำแหน่งประเภทอำนวยการ และประเภทบริหารไม่ว่าจะเป็นการเลื่อนในสายงานตำแหน่งเดียวกัน หรือต่างสายงาน หรือสายงานวิชาการก็ตาม ให้ดำเนินการโดยคณะกรรมการคัดเลือกที่เป็นกลางซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีแล้วแต่กรณี แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมหรือกระทรวงในสังกัด ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด ส่วนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร จะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับงานในหน้าที่หลักของส่วนราชการนั้นอย่างน้อยหนึ่งคนร่วมเป็นกรรมการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด จะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบกรรมการขั้นตอน การสรรหาและการคัดเลือกที่มีรายละเอียดในเรื่องที่จะประเมินเกี่ยวกับความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ ด้านคุณธรรม จริยธรรม ประสบการณ์และผลงานที่ได้ปฏิบัติ ตลอดจนวิธีการประเมินอื่นๆ ประกอบ เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบคัดเลือกได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ความประพฤติเหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้งมาปฏิบัติราชการอย่างแท้จริง

มาตรา ๖๓/๒ เมื่อมีการย้าย การโอน หรือเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญแล้วแต่กรณี ให้คณะกรรมการคัดเลือกจัดให้มีการบันทึกรายงานการประชุม แสดงเหตุผลในการใช้ดุลพินิจของตนไว้ให้ชัดเจน คำสั่งย้าย โอน และเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญตามวรรคหนึ่ง ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๕๗ จะต้องระบุเหตุผลดังกล่าวไว้ในคำสั่งด้วย

มาตรา ๖๓/๓ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๕๗ และผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องป้องกัน หรือระงับการใดๆ มิให้ถูกก้าวกายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้งโดยมิชอบ

การก้าวกายหรือแทรกแซงโดยมิชอบดังกล่าวในวรรคหนึ่ง หากผู้กระทำให้เป็นข้าราชการให้ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและถ้าผู้ฝ่าฝืนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ถือว่าเป็นความผิดจริยธรรมอย่างร้ายแรง

การที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติหรือผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดทราบหรือควรทราบว่าถูกก้าวกาย หรือแทรกแซงในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดของการแต่งตั้ง และจะทำให้ผลการพิจารณาไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว แต่ละเลยต่อหน้าที่ไม่ป้องกัน หรือระงับ หรือยับยั้งจนทำให้การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นไปตามการก้าวกายหรือแทรกแซงจากบุคคลใดๆ หากเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือผู้บังคับบัญชาให้ถือว่าเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และแต่งตั้ง หรือผู้บังคับบัญชาคนนั้นให้การสนับสนุนกับบุคคลที่เข้ามาใช้อำนาจก้าวกาย หรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำให้เสียความเป็นธรรมในการแต่งตั้ง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และถ้าผู้ฝ่าฝืนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ถือว่าเป็นความผิดจริยธรรมอย่างร้ายแรง

ถ้าผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๕๗ หรือผู้บังคับบัญชาเห็นว่าตนถูกก้าวกายหรือแทรกแซงในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบดังกล่าว จะทำให้การพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญคนใดไม่ได้รับความเป็นธรรมแล้ว ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๕๗ หรือผู้บังคับบัญชาแล้วแต่กรณี มีหนังสือคัดค้านและชี้แจงต่อผู้กระทำการก้าวกายหรือแทรกแซงโดยเร็ว

มาตรา ๖๓/๔ ให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี แล้วแต่กรณี จะต้องดูแลรับผิดชอบให้การดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นไปตามระบบคุณธรรม การละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าว เป็นผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพ ให้ถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และถ้าผู้ฝ่าฝืนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ถือว่าเป็นความผิดจริยธรรมอย่างร้ายแรง

มาตรา ๖๓/๕ ให้รัฐมนตรีกำหนดให้เป็นนโยบายในเรื่องการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ โดยให้หัวหน้าส่วนราชการทุกระดับมีหน้าที่จะต้องส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในด้านคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๕๗ ยึดถือและนำหลักการของระบบคุณธรรมตามมาตรา ๔๒ มาใช้เป็นหลักในการบรรจุ ย้าย เลื่อน โอนข้าราชการพลเรือนสามัญ และเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ”

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๗๖ ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานและความประพฤติตามประมวลจริยธรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแต่งตั้งและเลื่อนเงินเดือน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด”

มาตรา ๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๗๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

“มาตรา ๗๖/๑ เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลงานข้าราชการพลเรือนสามัญตามมาตรา ๗๖ ผู้มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการนั้น จัดให้มีระบบการบันทึกข้อมูลซึ่งแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติหน้าที่ทั้งด้านผลงาน และความประพฤติของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยข้อมูลดังกล่าวจะต้องเป็นปัจจุบันและทันสมัยไว้สำหรับใช้ประกอบการพิจารณาประเมินผลงาน เพื่อแต่งตั้ง และเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด”

มาตรา ๗ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๙) และ (๑๐) ของมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

“(๙) กระทำการก้าวก่าย หรือแทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ทำให้เสียความเป็นธรรม ตามมาตรา ๖๓/๓ วรรคสอง

(๑๐) ละเลยไม่ป้องกัน หรือระงับ หรือยับยั้งการก้าวก่าย หรือการแทรกแซง การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ทำให้เสียความเป็นธรรม ตามมาตรา ๖๓/๓ วรรคสาม”

มาตรา ๘ ในระหว่างที่ ก.พ. ยังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการย้าย โอน หรือเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญ หากส่วนราชการใดอยู่ระหว่างการดำเนินการย้าย โอน หรือเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ ก็ให้ส่วนราชการนั้นถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดไว้เดิมต่อไป

มาตรา ๙ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

บันทึกวิเคราะห์สรุป

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยที่ข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติ เพราะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ที่ผ่านมามีปรากฏอยู่เสมอว่ามีกรณีร้องเรียนขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการแต่งตั้งไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม จึงจำเป็นต้องวางหลักการในการแต่งตั้งให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมไว้ในกฎหมายอย่างเคร่งครัด และจัดให้มีการบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผลงานความประพฤติเพื่อประโยชน์ของการแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งจะส่งผลให้ได้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และความประพฤติที่สอดคล้องกับหลักคุณธรรมและจริยธรรมอย่างแท้จริงมาปฏิบัติหน้าที่ราชการ และมีโอกาสก้าวหน้าในราชการอย่างเสมอภาคเท่าเทียม และกำหนดให้การละเลยต่อหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง และผู้บังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องที่ยินยอมให้มีการใช้อำนาจก้าวท้าวหรือแทรกแซงในการแต่งตั้ง และไม่ดูแลกำกับให้การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ในกรม หรือกระทรวงที่สังกัดให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หากเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ถือว่าเป็นความผิดจริยธรรมอย่างร้ายแรง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก เพื่อพิจารณากลับกรองการย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญไปดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในหรือต่างกระทรวงหรือกรม แล้วแต่กรณีโดยผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยที่คณะกรรมการจะต้องมีความเป็นกลาง มีหลักเกณฑ์ที่วัดความเหมาะสมได้และมีวิธีการที่ประกันความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ส่วนราชการที่จะพิจารณาย้าย โอน หรือเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญแจ้งหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้ทราบโดยทั่วไปก่อนการดำเนินการอีกด้วย (ร่างมาตรา ๓ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖๓))

(๒) กำหนดให้การเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นในตำแหน่งประเภทอำนวยการ และประเภทบริหารไม่ว่าจะเป็นการเลื่อนในสายงานตำแหน่งเดียวกัน หรือต่างสายงานหรือสายงานวิชาการก็ตาม ต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการคัดเลือกที่เป็นกลางซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีแล้วแต่กรณี แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมหรือกระทรวงในสังกัด ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด ส่วนในกรณีการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร จะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับงานในหน้าที่หลักของส่วนราชการนั้นอย่างน้อยหนึ่งคนร่วมเป็นกรรมการด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด (ร่างมาตรา ๔ (เพิ่มมาตรา ๖๓/๑))

(๓) กำหนดให้คณะกรรมการคัดเลือกต้องจัดให้มีการบันทึกรายงานการประชุม แสดงเหตุผลในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเกี่ยวกับการย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญแล้วแต่กรณีของตนไว้ให้ชัดเจน นอกจากนี้ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๕๗ จะต้องระบุเหตุผลดังกล่าวไว้ในคำสั่งย้าย โอน และเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญด้วย (ร่างมาตรา ๔ (เพิ่มมาตรา ๖๓/๒))

(๔) กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๕๗ และผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องป้องกัน หรือกระทำการใด ๆ มิให้ถูกก้าวกายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้งโดยไม่ชอบ หากผู้กระทำการก้าวกายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้งโดยไม่ชอบเป็นข้าราชการให้ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และถ้าผู้ฝ่าฝืนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ถือว่าเป็นความผิดจริยธรรมอย่างร้ายแรง นอกจากนี้ หากผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติหรือผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดทราบหรือควรทราบว่าถูกก้าวกาย หรือแทรกแซงในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ละเลยต่อหน้าที่ไม่ป้องกัน หรือระงับ หรือยับยั้งจนทำให้การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นไปตามการก้าวกาย หรือแทรกแซงจากบุคคลใด ๆ ให้ถือว่าผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง หรือผู้บังคับบัญชาคนนั้นให้การสนับสนุนกับบุคคลที่เข้ามาใช้อำนาจก้าวกาย หรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำให้เสียความเป็นธรรมในการแต่งตั้ง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และถ้าผู้ฝ่าฝืนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ถือว่าเป็นความผิดจริยธรรมอย่างร้ายแรง (ร่างมาตรา ๔ (เพิ่มมาตรา ๖๓/๓))

(๕) กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี แล้วแต่กรณี ที่จะต้องดูแลรับผิดชอบให้การดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นไปตามระบบคุณธรรม หากปรากฏว่ามีการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวจนส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพ ให้ถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และถ้าผู้ฝ่าฝืนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ถือว่าเป็นความผิดจริยธรรมอย่างร้ายแรง (ร่างมาตรา ๔ (เพิ่มมาตรา ๖๓/๔))

(๖) กำหนดให้รัฐมนตรีต้องกำหนดให้เป็นนโยบายในเรื่องการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ โดยให้หัวหน้าส่วนราชการทุกระดับมีหน้าที่จะต้องส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในด้านคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๕๗ ยึดถือและนำหลักการของระบบคุณธรรมตามมาตรา ๔๒ มาใช้เป็นหลักในการบรรจุ ย้าย เลื่อน โอนข้าราชการพลเรือนสามัญ และเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ (ร่างมาตรา ๔ (เพิ่มมาตรา ๖๓/๕))

(๗) กำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานและความประพฤติตามประมวลจริยธรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแต่งตั้งและเลื่อนเงินเดือน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด (ร่างมาตรา ๕ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗๖ วรรคหนึ่ง))

(๘) กำหนดให้เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลงานข้าราชการพลเรือนสามัญตามมาตรา ๗๖ ผู้มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการนั้นจัดให้มีระบบการบันทึกข้อมูลซึ่งแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติหน้าที่ทั้งด้านผลงาน และความประพฤติของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยข้อมูลดังกล่าวจะต้องเป็นปัจจุบันและทันสมัยไว้สำหรับใช้ประกอบการพิจารณาประเมินผลงาน เพื่อแต่งตั้ง และเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด (ร่างมาตรา ๖ (เพิ่มมาตรา ๗๖/๑))

(๙) กำหนดให้การกระทำการก้าวกาย หรือแทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ทำให้เสียความเป็นธรรม ตามมาตรา ๖๓/๓ วรรคสอง และการละเลยไม่ป้องกัน หรือระงับ หรือยับยั้งการก้าวกาย หรือการแทรกแซง การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ทำให้เสียความเป็นธรรม ตามมาตรา ๖๓/๓ วรรคสาม เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (ร่างมาตรา ๗ (เพิ่มมาตรา ๘๕ (๙) และ (๑๐)))

(๑๐) ในระหว่างที่ ก.พ. ยังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการย้าย โอน หรือเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญ หากส่วนราชการใดอยู่ระหว่างการดำเนินการย้าย โอน หรือเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ ก็ให้ส่วนราชการนั้นถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดไว้เดิมต่อไป (ร่างมาตรา ๘)

ตารางเปรียบเทียบ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่มีการแก้ไข)
กับร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่มีการแก้ไข)	ร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เหตุผลในการแก้ไข
	<p>ร่าง พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.</p> <hr/> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>..... โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือน</p> <p>.....</p>	

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่มีการแก้ไข)	ร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เหตุผลในการแก้ไข
<p>มาตรา ๖๓ การย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในหรือต่างกระทรวงหรือกรมแล้วแต่กรณี ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.</p> <p>การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญจากกระทรวงหรือกรมหนึ่ง ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างประเทศสังกัดอีกกระทรวงหรือกรมหนึ่ง เป็นการชั่วคราวตามระยะเวลาที่กำหนด ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด</p> <p>การย้ายหรือการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิมจะกระทำ</p>	<p>มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.”</p> <p>มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป</p> <p>มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน</p> <p>“มาตรา ๖๓ การย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญไปดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในหรือต่างกระทรวงหรือกรมแล้วแต่กรณี ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อพิจารณาถ้อยแถลงการย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการโดยพิจารณาจากความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ ประสิทธิภาพ รวมทั้งผลงาน ตลอดจนจรรยาบรรณทางจริยธรรม และคุณธรรมเป็นสำคัญ ผู้พิจารณาต้องมีความเป็นกลาง มีหลักเกณฑ์ที่วัดความเหมาะสมได้และมีวิธีการที่ประกันความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.</p>	<p>วัตถุประสงค์ของการนำข้อที่ต้องคำนึงในการกำหนดวิธีการในการแต่งตั้งมาบัญญัติเป็นกฎหมายก็เพื่อให้เห็นว่า ต่อจากนี้ การย้าย การโอน หรือเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญจะต้องดำเนินการโดยยึดหลักความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ ประสิทธิภาพ รวมทั้งผลงานที่ได้ปฏิบัติเป็นจริงเป็นจังกว่าที่ผ่านมา และเน้นให้ผู้ที่ทำหน้าที่ดำเนินการจะต้องมีความยุติธรรม เป็นกลางในการพิจารณา นอกจากนี้ ในการพิจารณาจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่ดี สามารถวัดได้ และประกันความเป็นธรรม ไม่เอนเอียง หรือมีอคติต่อผู้ใด และที่</p>

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่มีการแก้ไข)	ร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เหตุผลในการแก้ไข
<p>มิได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้น</p> <p>การบรรจุข้าราชการพลเรือนสามัญที่ได้ออกจากราชการไปเนื่องจากถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร หรือได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ไปปฏิบัติงานใด ๆ ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นสำหรับการคำนวณบำเหน็จ บำนาญเหมือนเต็มเวลาราชการหรือออกจากราชการไปที่มีใช่เป็นการออกจากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการกลับเข้ารับราชการในกระทรวงหรือกรม ตลอดจนจะสั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทใด สายงานใด ระดับใด และให้ได้รับเงินเดือนเท่าใด ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด</p> <p>เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการตามพระราชบัญญัตินี้และตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ได้ออกจากราชการไป เนื่องจากถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร หรือได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ไปปฏิบัติงานใด ๆ ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นสำหรับการคำนวณบำเหน็จ บำนาญเหมือนเต็มเวลาราชการ เมื่อได้รับบรรจุกลับเข้ารับราชการให้มีสิทธินับวันรับราชการก่อนถูกสั่งให้</p>	<p>การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามวรรคหนึ่งให้ ก.พ. พิจารณากำหนดให้มีรายละเอียดขั้นตอนกระบวนการแต่งตั้งที่เป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการที่จะได้รับเป็นหลัก ขั้นตอนกระบวนการแต่งตั้งดังกล่าวอย่างน้อยต้องประกอบด้วย</p> <p>(๑) ขั้นตอนการสมัครคัดเลือก</p> <p>(๒) ขั้นตอนประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือก</p> <p>(๓) ขั้นตอนการประกาศรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกให้ส่วนราชการที่จะพิจารณาย้าย โอน หรือเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญแจ้งหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดตามวรรคสอง ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้ทราบโดยทั่วไปก่อนการดำเนินการ</p> <p>การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญจากกระทรวงหรือกรมหนึ่ง ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างประเทศสังกัดอีกกระทรวงหรือกรมหนึ่ง เป็นการชั่วคราวตามระยะเวลาที่กำหนด ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด</p> <p>การย้ายหรือการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้น</p>	<p>สำคัญ จะต้องให้มีการตรวจสอบได้ทุกขั้นตอนเมื่อมีปัญหา</p> <p>นอกจากนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองและป้องกันมิให้ถูกกระทำโดยมิชอบ ไม่เป็นธรรม จึงกำหนดให้การดำเนินการคัดเลือกเพื่อย้าย โอน หรือเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญจะต้องมีการกำหนดขั้นตอนกระบวนการแต่งตั้ง อย่างน้อยต้องประกอบไปด้วย</p> <p>(๑) ขั้นตอนการสมัครคัดเลือก</p> <p>(๒) ขั้นตอนการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือก</p> <p>(๓) ขั้นตอนการประกาศรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือก</p> <p>ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้ทราบทุกครั้ง เพราะที่ผ่านมาไม่มีการกำหนดขั้นตอนดังกล่าวให้ชัดเจน ทำให้ส่วนราชการสามารถใช้ดุลพินิจไม่กำหนดขั้นตอนดังกล่าว ไม่แจ้งให้ข้าราชการทราบ ทำให้เป็นปัญหาในการแต่งตั้งที่ไม่เป็นธรรมเสมอมา</p>

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่มีการแก้ไข)	ร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เหตุผลในการแก้ไข
<p>ออกจากราชการรวมกับวันรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร หรือวันที่ได้ปฏิบัติงานใด ๆ ตามที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการแล้วแต่กรณี และวันรับราชการเมื่อได้รับบรรจุกลับเข้ารับราชการเป็นเวลาราชการติดต่อกันเสมือนว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกสั่งให้ออกจากราชการ สำหรับผู้ซึ่งออกจากราชการไปที่มีใช่เป็นการออกจากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งได้รับบรรจุกลับเข้ารับราชการตามวรรคสี่ ให้มีสิทธินับเวลาราชการก่อนออกจากราชการเพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการตามพระราชบัญญัตินี้</p>	<p>การบรรจุข้าราชการพลเรือนสามัญที่ได้ออกจากราชการไปเนื่องจากถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร หรือได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้ไปปฏิบัติงานใด ๆ ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญเหมือนเต็มเวลาราชการหรือออกจากราชการไปที่มีใช่เป็นการออกจากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการกลับเข้ารับราชการในกระทรวงหรือกรม ตลอดจนจะสั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทใด สายงานใด ระดับใด และให้ได้รับเงินเดือนเท่าใด ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด</p> <p>เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการตามพระราชบัญญัตินี้และตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ได้ออกจากราชการไป เนื่องจากถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร หรือได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้ไปปฏิบัติงานใด ๆ ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญเหมือนเต็มเวลาราชการ เมื่อได้รับบรรจุกลับเข้ารับราชการให้มีสิทธินับวันรับราชการก่อนถูกสั่งให้ออกจากราชการรวมกับวันรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร หรือวันที่ได้ปฏิบัติงานใด ๆ ตามที่ได้รับอนุมัติจาก</p>	

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่มีการแก้ไข)	ร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เหตุผลในการแก้ไข
	<p>คณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณีและวันรับราชการเมื่อได้รับบรรจุกลับเข้ารับราชการเป็นเวลาราชการติดต่อกันเสมือนว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกสั่งให้ออกจากราชการ สำหรับผู้ซึ่งออกจากราชการไปที่มีใช้เป็นการออกจากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการซึ่งได้รับบรรจุกลับเข้ารับราชการตามวรรคหก ให้มีสิทธินับเวลาราชการก่อนออกจากราชการเพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการตามพระราชบัญญัตินี้”</p> <p>มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๖๓/๑ มาตรา ๖๓/๒ มาตรา ๖๓/๓ มาตรา ๖๓/๔ และมาตรา ๖๓/๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑</p> <p>“มาตรา ๖๓/๑ การเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นในตำแหน่งประเภท อำนวยการ และประเภทบริหารไม่ว่าจะเป็นการเลื่อนในสายงานตำแหน่งเดียวกัน หรือต่างสายงาน หรือสายงานวิชาการก็ตาม ให้ดำเนินการโดยคณะกรรมการคัดเลือกที่เป็นกลางซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีแล้ว แต่กรณีแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนสามัญให้กรมหรือกระทรวงในสังกัด ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด ส่วนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร จะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มี</p>	<p>การแต่งตั้ง (เลื่อน) ข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นในตำแหน่งประเภท อำนวยการและประเภทบริหาร ถือว่าเป็นตำแหน่งสำคัญกว่าของส่วนราชการ ดังนั้น การจะพิจารณาเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดขึ้นดำรงตำแหน่งดังกล่าว จึงต้องพิจารณาคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เหมาะสมอย่างแท้จริงมาดำรงตำแหน่ง โดยต้องดำเนินการในรูปของคณะกรรมการคัดเลือกที่เป็นกลาง ซึ่งรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีแล้วแต่กรณี</p>

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่มีการแก้ไข)	ร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เหตุผลในการแก้ไข
	<p>ความรู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับงานในหน้าที่หลักของส่วนราชการ นั้นอย่างน้อยหนึ่งคนร่วมเป็นกรรมการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด</p> <p>หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด จะต้อง ประกอบไปด้วยองค์ประกอบกรรมการขั้นตอนการสรรหา และการคัดเลือกที่มีรายละเอียดในเรื่องที่จะประเมิน เกี่ยวกับความรู้ ความสามารถ ความประพฤติด้านคุณธรรม จริยธรรม ประสบการณ์และผลงานที่ได้ปฏิบัติ ตลอดจน วิธีการประเมินอื่นๆ ประกอบ เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบ คัดเลือกได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ความประพฤติเหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้งมาปฏิบัติ ราชการอย่างแท้จริง</p> <p>มาตรา ๖๓/๒ เมื่อมีการย้าย การโอน หรือเลื่อน ข้าราชการพลเรือนสามัญแล้วแต่กรณี ให้คณะกรรมการ คัดเลือกจัดให้มีการบันทึกรายงานการประชุม แสดงเหตุผล ในการใช้ดุลพินิจของตนไว้ให้ชัดเจน</p> <p>คำสั่งย้าย โอน และเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามวรรคหนึ่ง ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๕๗ จะต้องระบุเหตุผลดังกล่าวไว้ในคำสั่งด้วย</p>	<p>เป็นผู้แต่งตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ผู้บริหารระดับต้นขึ้นไป กำหนดให้คณะกรรมการ คัดเลือกจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้เชี่ยวชาญ เกี่ยวกับงานในหน้าที่หลักของส่วนราชการนั้น อย่างน้อยหนึ่งคนเป็นกรรมการ เพื่อให้การ คัดเลือกได้ผู้ที่มีคุณสมบัติ ความรู้ ความสามารถ มาปฏิบัติหน้าที่ตรงตามความประสงค์ของส่วน ราชการ</p> <p>เพื่อให้การย้าย โอน หรือเลื่อนข้าราชการ พลเรือนสามัญเป็นไปตามระบบคุณธรรม โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ จึงกำหนดให้คณะกรรมการ คัดเลือกจะต้องจัดให้มีการบันทึกการประชุม ความเห็น เหตุผลในการใช้ดุลพินิจของตนไว้โดย ชัดเจน นอกจากนี้ คำสั่งดังกล่าวผู้มีอำนาจสั่ง บรรจุและแต่งตั้งจะต้องระบุเหตุผลไว้ด้วย เพื่อให้ ข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งข้างต้นสามารถทราบ ได้ว่าถูกย้าย โอน หรือเลื่อนด้วยเหตุใด หากไม่ พอใจจะได้โต้แย้งหรือชี้แจงได้ถูกต้อง อีกทั้งการ</p>

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่มีการแก้ไข)	ร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เหตุผลในการแก้ไข
	<p>มาตรา ๖๓/๓ ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตาม มาตรา ๕๗ และผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องป้องกัน หรือ กระทำการใดๆ มิให้ถูกก้ำก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติ หน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้งโดยไม่ชอบ</p> <p>การก้ำก่ายหรือแทรกแซงโดยมิชอบดังกล่าวในวรรค หนึ่ง หากผู้กระทำเป็นข้าราชการให้ถือเป็นความผิดวินัย อย่างร้ายแรงและถ้าผู้ฝ่าฝืนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองให้ถือว่าเป็นความผิดจริยธรรมอย่างร้ายแรง</p> <p>การที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามที่กฎหมาย บัญญัติหรือผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญใด ทราบหรือควรทราบว่าถูกก้ำก่าย หรือแทรกแซงในการ ปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะป็นขั้นตอนใดของการแต่งตั้ง และจะ ทำให้ผลการพิจารณาไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือน สามัญแล้ว แต่ละเลยต่อหน้าที่ไม่ป้องกัน หรือระงับ หรือ ยับยั้งจนทำให้การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นไป ตามการก้ำก่าย หรือแทรกแซงจากบุคคลใดๆ หากเป็นผู้มี อำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือ ผู้บังคับบัญชา ให้ถือว่าผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และแต่งตั้ง หรือ ผู้บังคับบัญชาคนนั้นให้การสนับสนุนกับบุคคลที่เข้ามาใช้ อำนาจก้ำก่าย หรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ</p>	<p>แสดงเหตุผลยังเป็นการยืนยันว่า ผู้มีอำนาจในการ ออกคำสั่งได้พิจารณาด้วยความเป็นธรรมแล้ว</p> <p>กรณีนี้ถือว่าเป็นเรื่องใหม่ แต่เห็นว่าที่ผ่าน มาเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การบริหารงานบุคคล ของส่วนราชการไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดย มีการแทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการจากปัจจัย ภายนอกอยู่เนืองๆ เป็นผลให้ข้าราชการขาด กำลังใจและความก้าวหน้าในราชการโดยไม่เป็น ธรรม ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันข้าราชการที่มี ความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ให้อยู่กับ ราชการนาน ๆ สมควรจะบัญญัติให้ผู้มีอำนาจสั่ง บรรจุตามมาตรา ๕๗ มีหน้าที่ต้องป้องกันการ แทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หากรู้แล้ว แต่ปล่อยให้ ปละละเลยให้ถือว่าผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ หรือ ผู้บังคับบัญชาคนนั้นยินยอม หรือให้ความร่วมมือ กับบุคคลที่เข้ามาใช้อำนาจก้ำก่ายหรือแทรกแซง การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นความผิดวินัยอย่าง ร้ายแรง และถ้าผู้ฝ่าฝืนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรี หรือบรรดาผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองที่มาช่วยงานของรัฐมนตรี ให้ เป็นเหตุถูกถอดถอนจากตำแหน่งได้ เพื่อเกิดการ เช็ดหลาบ</p>

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่มีการแก้ไข)	ร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เหตุผลในการแก้ไข
	<p>ทำให้เสียความเป็นธรรมในการแต่งตั้ง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และถ้าผู้ฝ่าฝืนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ถือว่าเป็นความผิดจริยธรรมอย่างร้ายแรง</p> <p>ถ้าผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๕๗ หรือผู้บังคับบัญชาเห็นว่าตนถูกก้ำก่ายหรือแทรกแซงในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบดังกล่าว จะทำให้การพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญคนใดไม่ได้รับความเป็นธรรมแล้ว ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๕๗ หรือผู้บังคับบัญชาแล้วแต่กรณี มีหนังสือคัดค้านและชี้แจงต่อผู้กระทำการก้ำก่ายหรือแทรกแซงโดยเร็ว</p> <p>มาตรา ๖๓/๔ ให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี แล้วแต่กรณี จะต้องดูแลรับผิดชอบให้การดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นไปตามระบบคุณธรรม การละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าว เป็นผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพ ให้ถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และถ้าผู้ฝ่าฝืนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ถือว่าเป็นความผิดจริยธรรมอย่างร้ายแรง</p>	<p>โดยที่เห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในกระทรวงหรือกรม แล้วแต่กรณี มีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบให้การบริหารงานของกระทรวงหรือกรมเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังมีหน้าที่ให้คุณให้โทษต่อข้าราชการในสังกัด สมควรจะได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี ในการดูแลรับผิดชอบให้การดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นไปตามระบบคุณธรรม หากละเลยต่อหน้าที่จนทำให้การปฏิบัติราชการของข้าราชการไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์และไม่มี</p>

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่มีการแก้ไข)	ร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เหตุผลในการแก้ไข
	<p>มาตรา ๖๓/๕ ให้รัฐมนตรี กำหนดให้เป็นนโยบายในเรื่องการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ โดยให้หัวหน้าส่วนราชการทุกระดับมีหน้าที่ต้องส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในด้านคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๕๗ ยึดถือและนำหลักการของระบบคุณธรรมตามมาตรา ๔๒ มาใช้เป็นหลักในการบรรจุ ย้าย เลื่อน โอนข้าราชการพลเรือนสามัญ และเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ”</p>	<p>ประสิทธิภาพ ให้ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และถ้าผู้ฝ่าฝืนเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อาจเป็นเหตุให้ถูกถอดถอนได้</p> <p>เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของส่วนราชการบรรลุวัตถุประสงค์ กล่าวคือ ให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นไปตามระบบคุณธรรม จึงบัญญัติเพิ่มเติมให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง กำหนดเป็นนโยบายให้หัวหน้าส่วนราชการทุกระดับ มีหน้าที่ต้องส่งเสริมความรู้ ความเข้าใจในด้านคุณธรรมและจริยธรรม ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุยึดถือและนำหลักการของระบบคุณธรรมตามมาตรา ๔๒ มาปฏิบัติอยู่เสมอ เพื่อให้เกิดสำนึกที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งเป็นการตอกย้ำให้รัฐมนตรีต้องระมัดระวังมิให้ละเมิดหลักการของระบบคุณธรรมเสียเอง</p>

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่มีการแก้ไข)	ร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เหตุผลในการแก้ไข
<p>มาตรา ๗๖ ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแต่งตั้ง และเลื่อนเงินเดือน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด</p> <p>ผลการประเมินตามวรรคหนึ่งให้นำไปใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการด้วย</p>	<p>มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน</p> <p>“มาตรา ๗๖ ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงานและความประพฤติตามประมวลจริยธรรมของผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแต่งตั้งและเลื่อนเงินเดือน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด”</p> <p>มาตรา ๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๗๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑</p> <p>“มาตรา ๗๖/๑ เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลงานข้าราชการพลเรือนสามัญตามมาตรา ๗๖ ผู้มีอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการนั้นจัดให้มีระบบการบันทึกข้อมูลซึ่งแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติหน้าที่ทั้งด้านผลงาน และความประพฤติของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยข้อมูลดังกล่าวจะต้องเป็นปัจจุบันและทันสมัยไว้สำหรับใช้ประกอบการพิจารณาประเมินผลงาน เพื่อแต่งตั้ง และ</p>	<p>เพื่อให้การประเมินผลที่ใช้ประกอบการพิจารณาแต่งตั้งและเลื่อนเงินเดือน ซึ่งเดิมประเมินผลการปฏิบัติงานเพียงอย่างเดียวมาเป็นประเมินความประพฤติของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาด้วย ซึ่งจะทำให้บุคคลที่มีผลงานและความประพฤติดีได้รับบำเหน็จความชอบอย่างเป็นธรรม</p> <p>ปัจจุบันการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการยังขาดข้อมูลที่สมบูรณ์เพื่อประกอบการพิจารณา ย้าย โอน หรือเลื่อน อีกทั้งข้อมูลที่ส่วนราชการก็ไม่เป็นปัจจุบัน สมควรจะได้กำหนดให้ส่วนราชการจัดให้ระบบการบันทึกข้อมูลและผลงานของข้าราชการพลเรือนสามัญให้ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน</p>

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่มีการแก้ไข)	ร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เหตุผลในการแก้ไข
<p>มาตรา ๘๕ การกระทำผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง</p> <p>(๑) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต</p> <p>(๒) ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง</p> <p>(๓) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ</p> <p>(๔) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง</p> <p>(๕) ดุหมั่น เหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง</p> <p>(๖) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก</p>	<p>เลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญไว้เป็นการเฉพาะทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด”</p> <p>มาตรา ๗ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๙) และ (๑๐) ของมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑</p> <p>“(๙) กระทำการก้าวกาย หรือแทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ทำให้เสียความเป็นธรรม ตามมาตรา ๖๓/๓ วรรคสอง</p> <p>(๑๐) ละเลยไม่ป้องกัน หรือระงับ หรือยับยั้งการก้าวกาย หรือการแทรกแซง การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ทำให้เสียความเป็นธรรม ตามมาตรา ๖๓/๓ วรรคสาม”</p>	<p>กำหนดให้กระทำการก้าวกาย หรือแทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ทำให้เสียความเป็นธรรม ตามมาตรา ๖๓/๓ วรรคสอง และละเลยไม่ป้องกัน หรือระงับ หรือยับยั้งการก้าวกาย หรือการแทรกแซง การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ทำให้เสียความเป็นธรรม ตามมาตรา ๖๓/๓ วรรคสาม เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง</p>

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่มีการแก้ไข)	ร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เหตุผลในการแก้ไข
<p>หรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษ สำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิด ลหุโทษ</p> <p>(๗) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็น การไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘๒ หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตาม มาตรา ๘๓ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่าง ร้ายแรง</p> <p>(๘) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็น การไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘๐ วรรคสองและมาตรา ๘๒</p> <p>(๑๑) หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา ๘๓ (๑๐) ที่มี กฎ ก.พ. กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง</p>	<p>มาตรา ๘ ในระหว่างที่ ก.พ. ยังมิได้กำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการย้าย โอน หรือเลื่อนข้าราชการพล เรือนสามัญ หากส่วนราชการใดอยู่ระหว่างการดำเนินการ ย้าย โอน หรือเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญตาม พระราชบัญญัตินี้ ก็ให้ส่วนราชการนั้นถือปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดไว้เดิมต่อไป</p> <p>มาตรา ๙ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตาม พระราชบัญญัตินี้</p>	<p>เป็นบทเฉพาะกาลกำหนดให้ส่วนราชการ ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการย้าย เลื่อน และเลื่อน เงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ ชำนาญการพิเศษขึ้นไป ตามกฎเกณฑ์และวิธีการ เดิมใช้บังคับไปพลางก่อน จนกว่า ก.พ. จะกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการใหม่</p>

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ (เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่มีการแก้ไข)	ร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	เหตุผลในการแก้ไข
	ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ นายกรัฐมนตรี	

คณะกรรมการจึงขอเสนอรายงาน เรื่อง “การปฏิรูประบบการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ และส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรมแก่ข้าราชการ” และร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อให้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้โปรดพิจารณา หากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เห็นชอบด้วย ขอให้โปรดส่งรายงานและร่างกฎหมายไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป



(นายศานิตย์ นาคสุขศรี)
เลขาธิการกรรมการ

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ผังแสดงข้อเสนอในการปฏิรูประบบการแต่งตั้ง

ข้าราชการพลเรือนสามัญ

ผังแสดงข้อเสนอในการปฏิรูประบบการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ



* คือ ประเด็นที่นำไปบัญญัติไว้ในกฎหมาย ๖ ประเด็น

- คือ ประเด็นที่นำไปเสนอรัฐบาลกำหนดเป็นมาตรการ ๙ ประเด็น

ภาคผนวก ข

รายชื่อและตำแหน่ง

คณะกรรมการ ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ
คณะอนุกรรมการ ที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมการ
และคณะทำงาน

คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

๑. พันตำรวจตรี ยงยุทธ สาระสมบัติ	ประธานกรรมการ
๒. พลเอก อภิชาติ เพ็ญกิตติ	รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. นายวิบูลย์ สงวนพงศ์	รองประธานกรรมการ คนที่สอง
๔. พลเอก วัฒนา สรรพานิช	ที่ปรึกษากรรมการ
๕. พลเอก ธวัช จารุกุล	ที่ปรึกษากรรมการ
๖. พลเอก ชัยชาญ ช้างมงคล	โฆษกกรรมการ
๗. นางถวิลวดี บุรีกุล	โฆษกกรรมการ
๘. พลเอก รัชกฤต กาญจนวัฒน์	กรรมการ
๙. พลอากาศเอก อนาวิน อิมมย์รัตน์	กรรมการ
๑๐. พลอากาศเอก ปรีชา ประดับมุข	กรรมการ
๑๑. พลเอก ธงชัย สาระสุข	กรรมการ
๑๒. พลตำรวจโท อาจิม โชติวงศ์	กรรมการ
๑๓. พลเอก สุรเดช เฟื่องเจริญ	กรรมการ
๑๔. พลเอก สสิน ทองภักดี	กรรมการ
๑๕. นางเบญจวรรณ สร้างนิทร	กรรมการ
๑๖. นายพงศ์ศักดิ์ เสมสันต์	กรรมการ
๑๗. นายธงชัย ลีอดุลย์	กรรมการ
๑๘. นายธานินทร์ ณะเอม	กรรมการ
๑๙. นายอภิรักษ์ ชัยธานุวงศ์	กรรมการ
๒๐. นายเดชาภักดิ์ วัฒน สงขลา	กรรมการ
๒๑. พลเอก ชูศักดิ์ เมฆสุวรรณ	เลขานุการกรรมการ
๒๒. นายศานิตย์ นาคสุขศรี	เลขานุการกรรมการ
๒๓. นายอนุสิษฐ คุณากร	เลขานุการกรรมการ
๒๔. นายประสิทธิ์ผล ยูวะเวส	ผู้ช่วยเลขานุการตามข้อบังคับการประชุม สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๘ ข้อ ๘๑ วรรคหนึ่ง

รายชื่อที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

๑. พลเรือเอก สติรพันธุ์ เกยานนท์
๒. พลเอก ศุภวุฒิ อุตมะ
๓. พลเอก สุรินทร์ พิกุลทอง
๔. พลเรือเอก ศุภกร บุรณดิลก
๕. พลเอก ไหวพจน์ ศรีนวล
๖. นายทศพร ศิริสัมพันธ์
๗. นายสมพันธ์ จารุมลิต
๘. นายรัชทิน ศยามานนท์
๙. นางสาวจรรุวรรณ เฮงตระกูล
๑๐. นายไพฑูรย์ ชัมภรัตน์
๑๑. ศาสตราจารย์อัมพร อ่างลักษณ์

คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปธรรมาภิบาล ประสิทธิภาพ และการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ
ในคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

๑. นายวิบูลย์ สงวนพงศ์	ประธานอนุกรรมการ
๒. นายศานิตย์ นาคสุขศรี	รองประธานอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. พลตำรวจโท อาจิณ โชติวงศ์	รองประธานอนุกรรมการ คนที่สอง
๔. พลเอก สลีน ทองภักดี	อนุกรรมการ
๕. นายอภิรักษ์ ชื่นธามวงศ์	อนุกรรมการ
๖. นายประดิษฐ์ ยมานันท์	อนุกรรมการ
๗. นายพินิจ เนตรพุกกณะ	อนุกรรมการ
๘. นายสุชาติ เวโรจน์	อนุกรรมการ
๙. นายสุริยะ ประสาทบัณฑิต	อนุกรรมการ
๑๐. นายธนนัน วัฒนกุล	อนุกรรมการ
๑๑. นายตระกูล มีชัย	อนุกรรมการ
๑๒. นางสุกานดา วรเชษฐบัญชา	อนุกรรมการ
๑๓. นางชุติมา หาญเผชิญ	อนุกรรมการ
๑๔. นางอารีย์พันธ์ เจริญสุข	อนุกรรมการ
๑๕. นางถวิลวดี บุรีกุล	อนุกรรมการและเลขานุการอนุกรรมการ

ที่ปรึกษาประจำคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปธรรมาภิบาล ประสิทธิภาพ
และการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ
ในคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน
สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

- นางศิริณา ปวโรฬารวิทยา

**คณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ
ในคณะกรรมการข้าราชการขับเคลื่อนการปฏิรูปธรรมาภิบาล ประสิทธิภาพ
และการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ**

๑. นายศานิตย์ นาคสุขศรี	ประธานคณะกรรมการ
๒. พลตำรวจโท อาจิณ โชติวงศ์	คณะกรรมการ
๓. นายธวัชชัย เทอดเผ่าไทย	คณะกรรมการ
๔. นางอารีย์พันธ์ เจริญสุข	คณะกรรมการ
๕. นายธีรนนต์ ไกรนิธิสม	คณะกรรมการ
๖. นางนิพัทธา บรรจงลิขิตสาร	คณะกรรมการ
๗. นางปิยสุรางค์ กุลจิตติประสิทธิ์	คณะกรรมการ
๘. พลตำรวจโท ปัญญา เอ่งฉ้วน	คณะกรรมการ
๙. นายประพล ศิริปรีชา	คณะกรรมการ
๑๐. นายวิฑูรย์ ปีสาวงษ์	คณะกรรมการ
๑๑. พลอากาศเอก วีรวิท คงศักดิ์	คณะกรรมการ
๑๒. นายศรัณย์ พรไพศาลดี	คณะกรรมการ
๑๓. นายศิริวัฒน์ บุปผาเจริญ	คณะกรรมการ
๑๔. นายสุรพงษ์ มาลี	คณะกรรมการ
๑๕. นางสาวสุลักษณ์ ธรรมานุสติ	คณะกรรมการ
๑๖. นายสุชาติ เวโรจน์	คณะกรรมการและเลขานุการ
๑๗. นายพินิจ เนตรพุกกณะ	คณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๘. นางชุตติมา หาญเผชิญ	คณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๙. นายณัฐพงษ์ สายวงศ์	คณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๒๐. นายปิติภัทร อัจฉรวรรณ	คณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการปรับปรุงระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาล
ประสิทธิภาพ และพัฒนาบุคลากรภาครัฐ
ในคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปธรรมาภิบาล ประสิทธิภาพ
และการพัฒนาบุคลากรภาครัฐ

๑. พลตำรวจโท อาจิม โชติวงศ์	ประธานคณะกรรมการ
๒. นางถวิลวดี บุรีกุล	คณะกรรมการ
๓. นายธรรณ วัฒนกุล	คณะกรรมการ
๔. นายประดิษฐ์ ยมนันท์	คณะกรรมการ
๕. นายพินิจ เนตรพุกคณะ	คณะกรรมการ
๖. พลตำรวจโท ปัญญา เอ่งฉ้วน	คณะกรรมการ
๗. นายเลิศพร อุดมพงษ์	คณะกรรมการ
๘. นางสาวสมฤดี นิโครพัฒน์ยิ่งยง	คณะกรรมการ
๙. ว่าที่ร้อยตรี สรายุทธ์ บุญเลิศกุล	คณะกรรมการ
๑๐. นายสุชาติ เวโรจน์	คณะกรรมการและเลขานุการ
๑๑. นายประพล ศิริปรีชา	คณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๒. นายณัฐพงษ์ สายวงศ์	คณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๓. นายปิติภัทร อัจฉรวรรณ	คณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ