

# รายงานการศึกษา

เรื่อง

การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อพิทักษ์และคุ้มครองระบบ  
คุณธรรมของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร

โดย

นายพลเฉลิม ศรีมณี  
ผู้อำนวยการกองพิทักษ์ระบบคุณธรรม  
สำนักงาน ก.ก.

เสนอ

คณะกรรมการหลักสูตรนักบริหาร

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารมหานครระดับสูง  
รุ่นที่ ๙

ระหว่างวันที่ ๓ มิถุนายน - ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๗

# สารบัญ

	หน้า
<b>บทที่ ๑ บทนำ</b>	๑
๑. ความเป็นมาและสภาพปัญหา	๑
๒. วัตถุประสงค์	๓
๓. ขอบเขตและวิธีการศึกษา	๔
๔. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๔
<b>บทที่ ๒ แนวคิดและความเป็นมาของ ก.พ.ค.</b>	๕
๑. แนวคิดของการมี ก.พ.ค.	๕
๒. แนวคิดและความเป็นมาของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร	๗
๓. บทบาทของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร	๑๓
<b>บทที่ ๓ สถานะและอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร</b>	๑๙
๑. โครงสร้าง	๑๙
๒. อำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร	๒๒
๓. ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร	๒๔
<b>บทที่ ๔ บทสรุปและข้อเสนอแนะ</b>	๒๖
๑. บทสรุป	๒๖
๒. ข้อเสนอแนะ	๒๗

## คำนำ

รายงานการศึกษา เรื่อง “การเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการเพื่อพิทักษ์และคุ้มครองระบบ  
คุณธรรมของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร” จัดทำขึ้นตามโครงการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารมหานครระดับสูง รุ่นที่ ๙  
โดยมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับความเป็นมาของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร สถานะและอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร  
แนวคิด ทฤษฎี หลักการกฎหมาย วิเคราะห์ สถานะและอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร การเพิ่มประสิทธิภาพ  
ในการดำเนินการของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครในด้านการเสนอแนะต่อ ก.ก. เพื่อให้ ก.ก. ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุง  
นโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานครในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและการคุ้มครอง  
ระบบคุณธรรม เสนอแนวทางแก้ไขให้เกิดความความชัดเจนในเรื่องดังกล่าวต่อไป

ผู้จัดทำรายงานนี้ ขอขอบคุณ นายรัชชัย ฟักอังกูร ที่ได้ให้ข้อคิดเห็นและคำแนะนำในการจัดทำ  
รายงานนี้ จนทำให้รายงานนี้เสร็จสมบูรณ์ไว้ ณ โอกาสนี้

นายพลเฉลิม ธรรมณี  
ผู้อำนวยการกองพิทักษ์ระบบคุณธรรม  
สำนักงาน ก.ก.

## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ๑. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร หรือที่เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค.กรุงเทพมหานคร” เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔<sup>๑</sup> เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เพื่อพิทักษ์ รักษา ปกป้องคุณธรรม กำหนดนโยบายมาตรฐานการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection) ตรวจสอบให้กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล เป็นไปตามระบบคุณธรรม รวมทั้งการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์<sup>๒</sup> ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์พิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>๓</sup> ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยกรรมการ จำนวนห้าคน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดย ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ต้องทำงานเต็มเวลา<sup>๔</sup> มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว<sup>๕</sup>

ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. เสนอแนะต่อ ก.ก. เพื่อให้ ก.ก. ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานครในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
๒. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๖๐
๓. พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา ๖๔
๔. พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา ๖๖

---

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๓๐

<sup>๒</sup> สำนักงาน ก.พ. (๒๕๕๔), รายงานการติดตามการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. สำนักงาน ก.พ., น. ๑

<sup>๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๘ วรรคสอง

<sup>๔</sup> เพ็งอ้อ, มาตรา ๓๐

<sup>๕</sup> เพ็งอ้อ, มาตรา ๓๕

๕. ออกกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ข้อบังคับ ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร และข้อบังคับเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

๖. แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร กำหนดเพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ กรุงเทพมหานคร หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรุงเทพมหานคร

๗. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้<sup>๖</sup>

นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๓๕/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ.๒๕๕๕ แต่งตั้ง ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ซึ่ง ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครได้ปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่เป็นการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ส่วนการให้ข้อเสนอแนะต่อ ก.ก. เพื่อให้ ก.ก. ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานครในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้มีการดำเนินการไปเพียงบางส่วน และการพิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา ๖๖ ที่กำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร เห็นว่ากฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้และมุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรมตามมาตรา ๔๑ ให้ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร แจ้งให้หน่วยงานหรือผู้ออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งดังกล่าวทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไขหรือยกเลิกตามควรแก่กรณี” นั้น ก็ยังไม่ได้กำหนดแนวทางที่ชัดเจนไว้สำหรับพิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร อย่างเช่นกรณีของการอุทธรณ์และการร้องทุกข์

กองพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.ก. เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการสนับสนุน ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ในการพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์แล้ว และยังมีหน้าที่เกี่ยวกับการสนับสนุน ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ในการดำเนินการเพื่อคุ้มครองระบบคุณธรรม รวมทั้งให้คำปรึกษา แนะนำ สนับสนุน ติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับการรักษาระบบคุณธรรมของกรุงเทพมหานครด้วย กองพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.ก. จึงมีภารกิจสำคัญในการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ในการให้ข้อเสนอแนะต่อ ก.ก. ในการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานครและการพิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมให้บรรลุวัตถุประสงค์และครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้ อีกทั้งต้องทำหน้าที่คอยเป็นแกนกลางประสานการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ก.ก. และ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ให้

---

<sup>๖</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา ๓๗

สามารถเชื่อมโยงมุมมองเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานครให้มีความสอดคล้อง  
ต้องกันและดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ผู้จัดทำเห็นว่า ในปัจจุบันมีเรื่องอุทธรณ์ เรื่องร้องทุกข์ และเรื่องร้องเรียนกล่าวโทษที่เกี่ยวกับ  
การบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานครเป็นจำนวนมาก ประกอบกับการใช้บังคับพระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ ในบางเรื่องยังไม่มี ความ  
เหมาะสมเพียงพอ เช่น หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาปรับเงินเดือนตามวุฒิการศึกษาให้กับข้าราชการ  
พลเรือนสามัญตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๗ ที่กรุงเทพมหานครนำมาใช้บังคับกับข้าราชการ  
กรุงเทพมหานครสามัญโดยอนุโลม นั้น มีกรณีที่ทำให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญไม่ได้รับ  
ความเป็นธรรม เพราะหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาเงินเดือนให้กับข้าราชการพลเรือนสามัญ  
เมื่อเปรียบเทียบกับของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญแล้ว ยังมีบางส่วนที่แตกต่างกัน ซึ่งผู้จัดทำ  
เห็นว่า การนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับการบริหารทรัพยากรบุคคล  
ของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญสำหรับกรณีดังกล่าว ย่อมต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายประกอบกับ  
บริบทของกรุงเทพมหานครและสิทธิประโยชน์ของข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญด้วย หากมีกรณี  
ที่ทำให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญไม่ได้รับความเป็นธรรม ก็สมควรที่จะแก้ไขให้เกิดความเป็นธรรม  
ยิ่งขึ้น ดังนั้น การที่ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะต่อ ก.ก. ในการจัดให้มี  
หรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานคร และมีอำนาจหน้าที่พิจารณา  
เรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม จึงเป็นบทบาทสำคัญอีกบทบาทหนึ่งของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร  
ที่ช่วยให้การบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งเป็นการสร้าง  
ความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ช่วยลดจำนวนเรื่องอุทธรณ์ เรื่องร้องทุกข์  
และเรื่องร้องเรียนกล่าวโทษที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ลดน้อยลงได้

## ๒. วัตถุประสงค์การศึกษา

๒.๑ เพื่อศึกษาว่า ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร มีสถานะตามกฎหมายอย่างไร เมื่อพิจารณา  
จากโครงสร้างการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่

๒.๒ เพื่อศึกษาแนวทางให้ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร มีข้อเสนอแนะต่อ ก.ก. ในการจัดให้มี  
หรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานครในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบ  
คุณธรรม โดยอาจเป็นกรณีกรุงเทพมหานครมีหนังสือถึง ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร เพื่อให้ ก.พ.ค.  
กรุงเทพมหานคร มีข้อเสนอแนะต่อ ก.ก. หรือกรณี ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ศึกษาจากคำวินิจฉัยเรื่อง  
อุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร แล้วมีข้อเสนอแนะนำเสนอต่อ ก.ก.

๒.๓ เพื่อศึกษาแนวทางพิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมของ ก.พ.ค.  
กรุงเทพมหานคร โดยมีผู้เกี่ยวข้องนำเรื่องกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบ  
ข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่มุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการ

ทั่วไปแล้วเห็นว่าไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม เสนอต่อ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร เพื่อพิจารณา หรือ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ศึกษาจากกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งดังกล่าว แล้วแจ้งให้หน่วยงาน หรือผู้ออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งดังกล่าวทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขหรือยกเลิกตามควรแก่กรณี

### ๓. ขอบเขตและวิธีการศึกษา

๓.๑ ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ของ ก.ก. และ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร

๓.๒ วิเคราะห์และกำหนดแนวทางให้ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร มีข้อเสนอแนะต่อ ก.ก. ในการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานคร

๓.๓ วิเคราะห์และกำหนดแนวทางพิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร

### ๔. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๔.๑ ทำให้รู้และเข้าใจสถานะของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร และขอบเขตอำนาจหน้าที่ ของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร

๔.๒ ทำให้กรุงเทพมหานคร ข้าราชการกรุงเทพมหานครและผู้ที่เกี่ยวข้องตระหนัก และเข้าใจสถานะและอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร

๔.๓ ทำให้การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครเป็นไปตามระบบคุณธรรม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๔.๔ ลดจำนวนเรื่องอุทธรณ์ เรื่องร้องทุกข์ เรื่องร้องเรียนกล่าวโทษและประเด็นปัญหา ที่เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานคร

๔.๕ ข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครให้การยอมรับและถือปฏิบัติ ตามระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานครตามกฎหมายใหม่อย่างทั่วถึง

## บทที่ ๒

### แนวคิดและความเป็นมาของ ก.พ.ค.

#### ๒.๑ แนวคิดของการมี ก.พ.ค.

ข้าราชการเป็นตัวจักรสำคัญในการบริหารราชการ เพราะงานราชการจะก้าวหน้าเพียงใดหรือไม่ จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือล้มเหลวก็ขึ้นอยู่กับความรู้ ความสามารถ ความตั้งใจ และเอาใจใส่ในการปฏิบัติราชการของบรรดาข้าราชการ ข้าราชการมีขวัญและกำลังใจดี ต้องได้รับการปฏิบัติในเรื่องต่างๆ จากผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้างานอย่างเสมอภาค และเป็นธรรมโดยถูกต้องตามหลักการ

การบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่เดิมเป็นไปตามระบบอุปถัมภ์ ซึ่งการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้ายและการออกจากราชการ เป็นไปตามแต่ผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาเห็นสมควร แต่หลังจากมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๑ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน การบริหารงานบุคคลของข้าราชการก็เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมาย และกฎระเบียบกำหนดไว้บนพื้นฐานของความรู้ ความสามารถ คุณความดี ความเป็นธรรม โดยมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นผู้ออกกฎ หรือระเบียบ กำกับดูแลให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทนั้นๆ<sup>๑</sup> ซึ่งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลมีชื่อว่า คณะกรรมการรักษาพระราชบัญญัติ มีฐานะเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการพลเรือนทั้งหมดของทุกกระทรวง ยกเว้นข้าราชการฝ่ายตุลาการ เพื่อสร้างความมีระเบียบแบบแผนในการบริหารงานบุคคลของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ตามพระประสงค์ของสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ต่อมาหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นรูปตามระบบการปกครองใหม่ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๗๖ โดยมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.” เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือนเรื่อยมา หลังจากนั้นระบบข้าราชการไทยก็มีการพัฒนาการเรื่อยมาตามความเปลี่ยนแปลงของสังคมและระบอบการปกครอง มีการปรับปรุงแก้ไขและตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนออกมาใช้อีกหลายฉบับ สิ่งหนึ่งที่มีการพัฒนาการและเปลี่ยนแปลงควบคู่มากระบบราชการ ก็คือ การบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยบุคคลที่อยู่ภายใต้การบริหารงานบุคคลภาครัฐ นอกจากข้าราชการแล้ว ยังรวมไปถึงลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานราชการ หรือบุคลากรที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสังกัดหน่วยงานของรัฐ หลังจากที่มี

---

<sup>๑</sup> ประวิณ ญ นคร, บันทึกประวัติข้าราชการพลเรือนและ ก.พ., (กรุงเทพฯ : บริษัท ประชาชน จำกัด ,๒๕๔๗) หน้า ๙.

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งมีการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยไว้อย่างกว้างขวาง การบริหารงานบุคคลจึงต้องพิจารณาถึงสิทธิเสรีภาพต่างๆ มากขึ้น<sup>๒</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๔๔ ได้มีการปฏิรูปราชการโดยมีเป้าหมายเพื่อให้การบริการประชาชน มีการแก้ไขกฎ ระเบียบเพื่อให้ข้าราชการทำงานคล่องตัวมากขึ้น มุ่งเน้นผลลัพธ์ ผลสัมฤทธิ์ การบริหารจัดการ อยู่บนหลัก Good Governance การบริหารงานบุคคล จึงต้องปฏิรูปด้วย เพื่อรักษาคนดี คนเก่งให้อยู่ใน ระบบราชการ ก.พ.จึงต้องออกแบบระบบบริหารงานบุคคลใหม่ทั้งหมด โดยหลักการระบบคุณธรรมต้อง ยังคงมีอยู่ ความรู้ ความสามารถ ความเป็นกลางทางการเมือง การบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพ จะต้องสนองตอบกลยุทธ์องค์กรได้ ก.พ.จึงได้วางยุทธศาสตร์การทำงานด้านการบริหารงานบุคคล คือ สร้างและพัฒนาคุณภาพกำลังคนภาครัฐ ทำให้คนมีศักยภาพและมีคุณภาพขึ้น โดยการพัฒนาให้มี สมรรถนะตามที่กำหนด วางระบบการใช้กำลังคนภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพให้เกิดประโยชน์สูงสุด สร้าง ความเข้มแข็งในการทำงานด้านการบริหารงานบุคคลให้หน่วยงานภาครัฐอื่นๆ รักษาคุณธรรมและสร้าง ราชการใสสะอาดและวางกลไก กฎเกณฑ์ที่นำไปสู่การบริหารงานบุคคลระบบเปิด สิ่งต่างๆ เหล่านี้ส่วน หนึ่งนำไปสู่การมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ดูแลเรื่องการร้องทุกข์ การร้องเรียน การลงโทษ และการให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑

ความจำเป็นในการจัดตั้ง ก.พ.ค. สืบเนื่องจากสภาพปัญหาของการดำเนินงานด้านวินัยของ ราชการพลเรือนไทยที่ไม่ได้ปรับปรุงมานาน จนเกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการทางวินัย ปัญหาความ ไม่เป็นธรรมและมาตรฐานโทษที่แตกต่างเหลื่อมล้ำกันภายในและองค์กรกลางบริหารงานบุคคลประเภท ต่างๆ ปัญหากระบวนการพิจารณาสอบสวนล่าช้า ทั้งกฎหมายระเบียบเกี่ยวกับวินัย ยากแก่การทำความเข้าใจและบางเรื่องไม่ชัดเจน การขาดมืออาชีพในการสอบสวน ตลอดจนปัญหาอันเกิดจากการที่มีได้มีการ ปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยไม่สอดคล้องกับการจัดตั้งองค์กรของรัฐ แบบใหม่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๔๐ ก.พ.จึงมีมติเมื่อวันที่ ๙ ก.พ. ๒๕๔๗ รับหลักการในการปรับปรุงระบบวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนตาม ข้อเสนอของสำนักงาน ก.พ. เพื่อปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคลด้านวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการให้ ก.พ.ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ภาครัฐทำหน้าที่ กำหนดนโยบายมาตรฐานวินัย ส่งเสริมวินัยเชิงสร้างสรรค์ และจรรยาบรรณของ ข้าราชการพลเรือน รวมทั้งออกกฎ ข้อบังคับหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับวินัย การดำเนินการด้านวินัย ภายใต้หลักการที่จะให้ระบบวินัยเป็นเครื่องมือบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยการรักษาวินัยเป็นหน้าที่ของ

---

<sup>๒</sup> สำนักงานศาลปกครอง, แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การบริหารงานบุคคลภาครัฐ, กันยายน ๒๕๕๐.

ทั้งข้าราชการและผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ข้าราชการและผู้บังคับบัญชาตระหนักถึงความสำคัญของวินัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของราชการ<sup>๓</sup>

ดังนั้นเมื่อมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน จึงได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ควบคู่ไปกับคณะกรรมการข้าราชการเรือน (ก.พ.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ ก.พ.ค.จะทำหน้าที่ดูแลและพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ให้เป็นไปตามหลักความรู้ ความสามารถ ความเสมอภาค ในโอกาสความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ และความเป็นกลางทางการเมือง

## ๒.๒ แนวคิดและความเป็นมาของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน กรุงเทพมหานครจำเป็นที่จะต้อง มีบุคลากรจำนวนมาก เพื่อปฏิบัติงานตอบสนองความต้องการของประชาชน ในเขตกรุงเทพมหานคร ทำให้ต้องมีกระบวนการในการจัดการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล นับแต่การสรรหาคนที่มีความรู้ ความสามารถมาปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ และอัตราเงินเดือน การพัฒนาข้าราชการกรุงเทพมหานครให้มีความรู้ ความสามารถและมีสมรรถภาพในการทำงานให้ดียิ่งขึ้น บำรุงขวัญกำลังใจ ให้ความมั่นคงในการทำงาน รักษาคนดีที่มีความรู้ ความสามารถให้ทำงานอยู่นานๆ โดยไม่คิดที่จะโอน ย้ายหรือเปลี่ยนอาชีพก่อนเวลาอันควร รวมทั้งกำจัดข้าราชการกรุงเทพมหานครที่ประพฤติมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีความรู้ ความสามารถและสมรรถภาพเหมาะสมให้ออกไปจากราชการด้วย การบริหารงานบุคคลจึงมุ่งเน้นที่จะนำศักยภาพของข้าราชการกรุงเทพมหานครออกมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อให้ได้งานที่มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากที่สุด<sup>๔</sup>

ข้าราชการกรุงเทพมหานครจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะทำให้การบริหารราชการของกรุงเทพมหานครประสบความสำเร็จ แต่ถ้าข้าราชการกรุงเทพมหานครที่เป็นคนดีมีความสามารถ คนใดคนหนึ่งขาดขวัญกำลังใจ เนื่องจากไม่ได้รับความยุติธรรมจากกรุงเทพมหานครหรือผู้บังคับบัญชา จะทำให้ความรู้สึกหรือความทุ่มเทให้กับการทำงานจะหมดไป หากข้าราชการกรุงเทพมหานครดังกล่าว

<sup>๓</sup> สำนักงาน ก.พ. (๒๕๕๔), รายงานการติดตามการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำวินิจฉัย เรื่องร้องทุกข์ของ ก.พ.ค., สำนักงาน ก.พ., หน้า ๕-๖

<sup>๔</sup> สุชาติ เวโรจน์, ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ผู้พิทักษ์คุณธรรม, ๒๕๕๖, หน้า ๔๔

ไม่อุทิศกายและใจให้กับการทำงานก็จะส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน

การไม่ได้รับความยุติธรรมจากผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคล ส่วนใหญ่มักจะเกี่ยวข้องกับการแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนเงินเดือน การให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ และการดำเนินการทางวินัยที่ทำให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือไม่เป็นไปตามกฎหมาย

ดังนั้นระบบคุณธรรมจึงเป็นระบบที่ให้ความยุติธรรมสำหรับการบริหารงานบุคคลได้ดีที่สุด เนื่องจากเป็นระบบที่ให้ความเสมอภาค ยึดหลักความรู้ ความสามารถ ให้ความมั่นคงในอาชีพ รวมทั้งยังเป็นกลางทางการเมือง ไม่โอนเอียงไปตามอิทธิพลทางการเมือง

การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร เดิมนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยมีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เรียกโดยย่อว่า “ก.ก.” ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการ ก.ค. และอธิบดีกรมบัญชีกลาง กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนกรุงเทพมหานคร จำนวนห้าคน โดยประกอบด้วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้แทนข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ซึ่งคัดเลือกกันเองจำนวนสองคน และผู้แทนข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร ซึ่งคัดเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนห้าคน ซึ่งกรรมการข้างต้น ประชุมร่วมกันคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร โดยมีหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นเลขานุการ<sup>๕</sup> ซึ่ง ก.ก. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลและจัดระบบราชการกรุงเทพมหานคร

๒. ออกกฎ ก.ก. ข้อบังคับ หรือระเบียบ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่นที่พระราชบัญญัตินี้ให้นำมาใช้บังคับ กฎ ก.ก. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

๓. ติความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ มติของ ก.ก. เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้มีผลใช้บังคับได้

---

<sup>๕</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘, มาตรา ๑๕

๔. ควบคุม ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจงเพื่อให้ส่วนราชการในสังกัดกรุงเทพมหานคร ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากส่วนราชการ การพาณิชย์ หรือสหการ ในสังกัดกรุงเทพมหานครและให้ผู้แทนส่วนราชการ การพาณิชย์และสหการในสังกัดกรุงเทพมหานคร ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ลูกจ้างกรุงเทพมหานคร หรือบุคคลใดๆมาชี้แจงข้อเท็จจริงได้

๕. จัดการสอบแข่งขันเพื่อรับทุนของกรุงเทพมหานครในการศึกษา ฝึกอบรม หรือดูงาน ตามความต้องการของกรุงเทพมหานคร

๖. กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมนในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

๗. รักษาทะเบียนประวัติของข้าราชการกรุงเทพมหานคร

๘. ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น<sup>๖</sup>

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของ ก.ก. เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร จะเห็นได้ว่า ก.ก. ทำหน้าที่สำคัญ ดังนี้

๑. ลักษณะนิติบัญญัติ โดยออกกฎ ระเบียบและหลักเกณฑ์วิธีการในการบริหารงานบุคคล สำหรับข้าราชการ

๒. ลักษณะบริหาร โดยพิจารณาอนุมัติเรื่องต่างๆในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการ ที่ส่วนราชการเจ้าสังกัดขอมา

๓. ลักษณะตุลาการ โดยพิจารณาเรื่องการลงโทษข้าราชการในบางกรณีและพิจารณา เรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์บางกรณี

ซึ่งการให้คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) มีบทบาททั้ง ๓ ลักษณะ มีความไม่เหมาะสม ๒ ประการ คือ

**ประการที่ ๑** ทำให้คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) เป็นองค์กรเผด็จการ คือ ออกกฎ ระเบียบและหลักเกณฑ์วิธีการเอง ปฏิบัติเอง และตัดสินใจขาดเอง จึงไม่สามารถ ให้หลักประกันความเป็นธรรมของข้าราชการกรุงเทพมหานครได้

**ประการที่ ๒** ทำให้คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) เป็นองค์กร ที่สวมหมวก ๒ ใบ โดยเป็นทั้งผู้รับใช้ฝ่ายบริหารและผู้ควบคุมฝ่ายบริหาร ไม่สามารถให้ความเป็นธรรม แก่ข้าราชการได้เต็มที่ เนื่องจากคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) เป็นองค์กรในกำกับ ของฝ่ายบริหารมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองเป็นประธานกำกับอยู่ ซึ่งในการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ต้องเสนอความเห็นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

---

<sup>๖</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา ๒๑

ในฐานะนายกรัฐมนตรีสั่งการ คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครจึงไม่มีอิสระในการใช้ดุลยพินิจที่จะคุ้มครองความเป็นธรรมและความมั่นคงในการดำรงสถานภาพของข้าราชการได้เพียงพอ<sup>๗</sup>

ต่อมา เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยขยายอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนและกว้างขวางขึ้น ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นในด้านต่างๆ โดยมุ่งเน้นการให้บริการสาธารณะที่สะดวก รวดเร็ว มีคุณภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนและเพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม จึงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ<sup>๘</sup> นอกจากนี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีจำนวนเท่ากัน โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีองค์ระบัพัญญูระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองระบบคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เพื่อให้กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นจริง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับท้องถิ่น รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการท้องถิ่น ภายใน ๒ ปีนับจากประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นเครื่องประกันและเป็นตัวเร่งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดังกล่าวดำเนินการปรับปรุงแก้ไข จัดทำและพัฒนากฎหมาย ซึ่งความเปลี่ยนแปลงเหล่านั้น ทำให้การกระจายอำนาจถูกขัดเคลือบและเกิดความคล่องตัวมากยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในอดีต<sup>๙</sup>

---

<sup>๗</sup> กองพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.ก. คู่มือการฝึกอบรมเกี่ยวกับการอุทธรณ์ การร้องทุกข์ และการคุ้มครองระบบคุณธรรม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔, น. ๑

<sup>๘</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๑

<sup>๙</sup> โกวิท วัฒนงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๕, หน้า ๓๓๑

ประกอบกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ จะกระจายอำนาจให้ อ.ก.พ.ของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ รวมถึง คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นผู้พิจารณา ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเป็นเอกภาพในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และเกิดปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ และในส่วนของ ก.พ. ก็ถือไม่ได้ว่ามีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์อย่างแท้จริง เนื่องจากเมื่อ ก.พ.มีมติเป็นประการใดแล้วจะต้องรายงานต่อนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ดังนั้น มติของ ก.พ. จึงมิได้ถือเป็นที่สุดแต่อย่างใด นอกจากนี้ กรณีที่ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งไม่พอใจผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ขององค์กรภายในฝ่ายปกครองอาจมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งและเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้น กรณีจึงเห็นได้ว่ากว่าที่ข้อพิพาทแต่ละเรื่องจะได้รับการวินิจฉัยจนถึงที่สุด อาจจะต้องใช้ขั้นตอนและระยะเวลาที่มากเกินความจำเป็น ส่งผลให้ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งได้รับความเดือดร้อนเสียหายในด้านต่างๆ เป็นอย่างมาก การตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิรูปและพัฒนาระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ตลอดจนสร้างหลักประกันในสิทธิและเสรีภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้ระบบคุณธรรม ด้วยการปรับบทบาทของ ก.พ. จากเดิมที่เป็นทั้งผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร ผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม และผู้จัดโครงสร้างส่วนราชการให้เป็นเพียงผู้จัดการงานบุคคลของฝ่ายบริหาร มิให้ซ้ำซ้อนกับบทบาทของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ส่วนบทบาทในการพิทักษ์ระบบคุณธรรม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ ได้กำหนดให้เป็นของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) โดย ก.พ.ค.จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคุ้มครองระบบคุณธรรม รวมทั้งมีอำนาจเสนอแนะองค์กรต่างๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนของ การพิทักษ์ระบบคุณธรรมในกรณีต่างๆ<sup>๑๐</sup>

จากการเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการบริหารงานบุคคลข้างต้น ซึ่งมุ่งเน้นการพิทักษ์และคุ้มครองระบบคุณธรรม ประกอบกับมีการปรับปรุงระบบตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนดังกล่าวแล้ว ซึ่งมีผลกระทบต่อภารกิจกรุงเทพมหานคร

---

<sup>๑๐</sup> ธนวิษ โขติรัตน์, “แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๓) น. ๑๒๒-๑๒๓.

จะนำกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กรุงเทพมหานครจึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... และเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาให้ความเห็นชอบ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีผลใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ ๒๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. กำหนดองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) และ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร (ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร) รวมทั้งกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (อ.ก.ก.)

๒. กำหนดประเภทข้าราชการกรุงเทพมหานคร จากเดิมที่มี ๒ ประเภท คือ (๑) ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ และ (๒) ข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร เป็นข้าราชการ ๓ ประเภท ได้แก่ (๑) ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ (๒) ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากรุงเทพมหานคร และ (๓) ข้าราชการกรุงเทพมหานครในสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยข้าราชการครู และกฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

๓. เพิ่มการกำหนดให้มีบุคลากรกรุงเทพมหานคร ได้แก่ พนักงานและลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่กรุงเทพมหานครได้มีการว่าจ้างบุคลากรประเภทอื่นนอกเหนือจากข้าราชการกรุงเทพมหานคร และเพื่อที่จะได้กำหนดบทบัญญัติเพื่อให้ความคุ้มครอง รวมทั้งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลเหล่านี้

๔. จัดระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครใหม่ให้สอดคล้องกับข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยยึดหลักระบบคุณธรรม

๕. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละประเภท เนื่องจากไม่อาจใช้หลักเกณฑ์และวิธีการที่เป็นเกณฑ์กลางหรือใช้ร่วมกันสำหรับข้าราชการกรุงเทพมหานครทั้งสามประเภทได้

๖. ปรับปรุงในเรื่องวินัยและการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ โดยกำหนดให้มีองค์กรหรือหน่วยงานรองรับการดำเนินการให้สอดคล้องกับการบริหารงานบุคคลใหม่ของกรุงเทพมหานคร ให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครใช้สิทธิอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะกรณีการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษหรือคำสั่งให้ออกจากราชการให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครทุกกรณีและฟ้องต่อศาลปกครองตามลำดับ

๗. กำหนดให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ต้องให้ความเห็นชอบในกรณีของการบรรจุและการให้พ้นจากการเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร

โดยมาตรา ๓๐ บัญญัติให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร” ขึ้น ประกอบด้วยกรรมการจำนวนห้าคน ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๓๕/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕ แต่งตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือ อำนาจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์หรือเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งเดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ก. อ.ก.ค. สามัญ หรือ อ.ก.ค. สำนัก แล้วแต่กรณี และการคุ้มครองระบบคุณธรรม คือ ในกรณีที่ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครเห็นว่า กฎ ระเบียบหรือคำสั่งใดที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ และมุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครมีอำนาจแจ้งให้หน่วยงานหรือผู้ออกกฎหรือระเบียบ หรือคำสั่งดังกล่าวทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไขหรือยกเลิกตามควรแต่กรณี<sup>๑๑</sup> ซึ่งเป็นหน้าที่ที่กำหนดขึ้นใหม่

### ๒.๓ บทบาทของ ก.พ.ค.กรุงเทพมหานคร

เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงได้บัญญัติให้ต้องมืองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่นขึ้นตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>๑๒</sup> ซึ่งเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ นอกจากจะกำหนดให้มีการจัดระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรม ซึ่งได้แก่

(๑) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ

(๒) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

(๓) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ

<sup>๑๑</sup> เฟิงอ้าง,มาตรา ๖๖

<sup>๑๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๘ วรรคสอง

ความประพฤติและพฤติกรรมทางจริยธรรม และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมือง มาประกอบการพิจารณามีได้

(๔) การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

(๕) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง<sup>๑๓</sup>

ยังได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานคร และบุคลากรกรุงเทพมหานคร หรือ “ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร”<sup>๑๔</sup> เพื่อให้ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง จึงให้มีคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเป็นกลางและไม่เกี่ยวข้องกัฝ่ายการเมือง ได้แก่ ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน กรรมการ ก.ก. ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.ก. และให้หัวหน้าสำนักงาน ก.ก. เป็นกรรมการและเลขานุการ ทำการคัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติเป็นกรรมการ ก.พ.ค. จำนวนห้าคน<sup>๑๕</sup>

คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ได้แก่

๑. มีสัญชาติไทย

๒. มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี

๓. มีคุณสมบัติอื่นอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

ก. เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการครู คณะกรรมการข้าราชการและบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

ข. เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา

ค. รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ หรือเทียบเท่า หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

ง. รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการพิเศษประจำเขต หรือเทียบเท่า

<sup>๑๓</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔,

มาตรา ๔๑

<sup>๑๔</sup> เพิ่งอ้าง,มาตรา ๓๐

<sup>๑๕</sup> เพิ่งอ้าง,มาตรา ๓๒ วรรค ๑ - ๒

จ. รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งประเภทบริหารสูงหรือเทียบเท่าหรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าตำแหน่งบริหารระดับสูงตามที่ ก.ก. กำหนด

ฉ. เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ แต่ในกรณีที่ยังดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ต้องดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี<sup>๑๖</sup>

และต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้

๑. เป็นข้าราชการ
๒. เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐหรือบุคคลใด
๓. เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
๔. เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ
๕. เป็นกรรมการในองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในหน่วยงานรัฐ
๖. ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพอย่างอื่นหรือดำรงตำแหน่งหรือประกอบการใดๆ หรือเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน อันขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา
๗. เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
๘. เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอกการโทษ เว้นแต่เป็นการรอกการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท<sup>๑๗</sup>

ซึ่งเมื่อได้รับคัดเลือกแล้ว ผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร จะต้องประชุมและเลือกให้บุคคลหนึ่งเป็นประธานกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร และเสนอให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง<sup>๑๘</sup>

กรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระจะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่านายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้งกรรมการ

<sup>๑๖</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา ๓๑

<sup>๑๗</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา ๓๓

<sup>๑๘</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา ๓๒ วรรคสาม

ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครขึ้นมาใหม่<sup>๑๙</sup> นอกจากกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ยังพ้นจากตำแหน่งในกรณีอื่น ได้ดังนี้

๑. ตาย

๒. ลาออก

๓. มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์

๔. ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามในการแต่งตั้งเป็นกรรมการ

ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร

๕. ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษในความผิดอันกระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

๖. ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มเวลาอย่างสม่ำเสมอตามระเบียบของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร

โดยให้กรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้และให้ถือว่า ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย กรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครเท่าที่เหลืออยู่ เว้นแต่จะมีกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร เหลืออยู่ไม่ถึงสามคน เมื่อกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร พ้นจากตำแหน่ง คณะกรรมการคัดเลือกต้องดำเนินการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร แทนกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครที่พ้นจากตำแหน่งโดยเร็ว<sup>๒๐</sup>

ทำให้เห็นได้ว่า ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครเป็นผู้ที่มีได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ใด จึงมีความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจพิจารณาวินิจฉัยได้อย่างเต็มที่

ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ ๑ ซึ่งมีหน้าที่ที่สำคัญแยกพิจารณาได้ดังนี้

๑. การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ เมื่อผู้ถูกสั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการ ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งดังกล่าว<sup>๒๑</sup> ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครต้องพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้ไม่สามารถพิจารณาได้ภายในระยะเวลาดังกล่าวสามารถขยายเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหกสิบวัน<sup>๒๒</sup> ถ้าการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่สามารถทำได้ในระยะเวลาดังกล่าวและผู้อุทธรณ์เห็นว่าเหตุให้ตนได้รับความเสียหาย

<sup>๑๙</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา ๓๕

<sup>๒๐</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา ๓๖

<sup>๒๑</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา ๖๐ วรรคแรก

<sup>๒๒</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา ๖๑

ถือได้ว่าผู้อุทธรณ์เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง<sup>๒๓</sup> ผู้อุทธรณ์สามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้ ซึ่งเป็นการรับรองไม่ให้การพิจารณาวินิจฉัยล่าช้า ตามหลักที่ว่า “Justice delayed is Justice denied”<sup>๒๔</sup>

การอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ได้ออกกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ กำหนดกระบวนการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ไว้

๒. การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ เป็นกรณีที่ข้าราชการกรุงเทพมหานครมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม้อาจอุทธรณ์ได้ ข้าราชการกรุงเทพมหานครดังกล่าวมีสิทธิร้องทุกข์ได้<sup>๒๕</sup> เรื่องร้องทุกข์ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครต้องเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่เกิดจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร หัวหน้าหน่วยงานระดับสำนักหรือตำแหน่งอื่นที่ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครกำหนด<sup>๒๖</sup> ซึ่งในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ได้ออกกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๕ กำหนดกระบวนการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ไว้

๓. เสนอแนะต่อ ก.ก. เพื่อให้ ก.ก. ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานครในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม<sup>๒๗</sup> เป็นกรณี ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร พิจารณาแล้วเห็นว่านโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานครในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรมยังไม่มีหรือมีแล้วแต่ควรปรับปรุง เพื่อให้การบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานครเป็นไปตามระบบคุณธรรม ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร สามารถมีข้อเสนอแนะต่อ ก.ก. ได้ ซึ่ง ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร เคยมีข้อเสนอแนะต่อ ก.ก. ไปบ้างแล้ว

๔. การพิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมเป็นกรณีที่ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร เห็นว่ากฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ และมุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร สามารถแจ้งให้หน่วยงานหรือผู้ออกกฎ ระเบียบหรือคำสั่งดังกล่าวทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไขหรือยกเลิก

<sup>๒๓</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา ๖๑ วรรคท้าย

<sup>๒๔</sup> สำนักงาน ก.พ. (๒๕๕๔), รายงานการติดตามการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของ ก.พ.ค., สำนักงาน ก.พ., หน้า ๖

<sup>๒๕</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร, มาตรา ๖๓

<sup>๒๖</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา ๖๔ วรรคสอง

<sup>๒๗</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔, มาตรา ๓๗(๑)

ตามควรแก่กรณี<sup>๒๘</sup> ซึ่งอาจเป็นกรณีที่ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร เห็นเองหรือข้าราชการกรุงเทพมหานคร และบุคลากรกรุงเทพมหานครยื่นคำขอเกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมต่อ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ซึ่งอำนาจหน้าที่นี้ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ยังไม่ได้ดำเนินการกำหนดแนวทางที่ชัดเจนในการพิจารณา

---

<sup>๒๘</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔, มาตรา ๖๖

## บทที่ ๓

### สถานะและอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค.กรุงเทพมหานคร

จากแนวคิดและความเป็นมาของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ในบทนี้จะได้นำเสนอถึงสถานะของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ในด้านโครงสร้างและการจัดองค์กรและอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร

#### ๓.๑ โครงสร้าง

การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการจำนวน ๒ คณะ ได้แก่

๑. คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร หรือเรียกโดยย่อว่า “ก.ก.” เป็นองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน กรรมการโดยตำแหน่งห้าคนคือ ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการ ก.พ.ร. เลขาธิการ ก.ค.ศ. และเลขาธิการคณะกรรมการอุดมศึกษา กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนกรุงเทพมหานคร จำนวนสี่คนคือ รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้แทนบุคลากรกรุงเทพมหานครซึ่งคัดเลือกกันเองและหัวหน้าสำนักงาน ก.ก. กรรมการซึ่งเป็นตัวแทนของข้าราชการกรุงเทพมหานคร โดยข้าราชการกรุงเทพมหานครแต่ละประเภทคัดเลือกกันเองจำนวนห้าคนคือ ผู้แทนข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญสองคน ผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากรุงเทพมหานครสองคน ผู้แทนข้าราชการในสถาบันอุดมศึกษาหนึ่งคน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนห้าคน โดยมีรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นรองประธาน ก.ก. และหัวหน้าสำนักงาน ก.ก. เป็นเลขานุการ ก.ก.<sup>๒๙</sup>

อำนาจหน้าที่ของ ก.ก. นั้น ที่สำคัญได้แก่ ให้คำแนะนำผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคล การจัดระบบราชการกรุงเทพมหานคร การพัฒนาข้าราชการและบุคลากรกรุงเทพมหานคร ร่วมกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เสนอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร

<sup>๒๙</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔, มาตรา ๗

ออกกฎ ก.ก. ข้อบังคับ ระเบียบ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร หรือกฎหมายอื่น เห็นชอบการตั้งยุบหรือเปลี่ยนแปลงสำนักหรือการแบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร เห็นชอบกรอบอัตรากำลังของหน่วยงานในกรุงเทพมหานคร พิจารณาเทียบตำแหน่งและระดับตำแหน่งข้าราชการกรุงเทพมหานคร ติความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร และบุคลากรกรุงเทพมหานคร กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อค้นหาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการให้บริหารทรัพยากรบุคคล กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก การคัดเลือก และการขึ้นบัญชี เพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม พิจารณาจัดทำระบบทะเบียนประวัติและแก้ไขทะเบียนประวัติเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิดและการควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร และกฎหมายอื่น<sup>๓๐</sup>

นอกจากนี้ ก.ก. มีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการวิสามัญหรือ อ.ก.ก. วิสามัญเพื่อปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ ก.ก. มอบหมาย<sup>๓๑</sup>

ในการดำเนินงานในหน้าที่ดังกล่าวของ ก.ก. มีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครหรือสำนักงาน ก.ก. เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.ก.<sup>๓๒</sup> ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนการทำงานของ ก.ก.

๒. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครหรือเรียกโดยย่อว่า “ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร” เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมาใหม่ตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ ควบคู่ไปกับคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) โดย ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร จะทำหน้าที่ดูแลและพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามหลักความรู้ ความสามารถ ความเสมอภาคในโอกาส ความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็นกลางทางการเมือง ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครประกอบด้วย กรรมการจำนวนห้าคน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการที่ทำงานเต็มเวลา โดยมีหัวหน้าสำนักงาน ก.ก. เป็นเลขานุการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร<sup>๓๓</sup>

<sup>๓๐</sup> เฟิงอ้าง,มาตรา ๑๔

<sup>๓๑</sup> เฟิงอ้าง,มาตรา ๒๗

<sup>๓๒</sup> เฟิงอ้าง,มาตรา ๒๙ (๑)

<sup>๓๓</sup> เฟิงอ้าง,มาตรา ๓๐

กระบวนการได้มาซึ่ง ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครทั้งห้าคน กฎหมายกำหนดให้ใช้วิธีการคัดเลือกโดยมีคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ ๒ โดยคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร มีหน้าที่คัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม จำนวนห้าคน<sup>๓๔</sup> เป็นกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร

การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร มีวาระดำรงตำแหน่งหกปี นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว<sup>๓๕</sup> และนอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว กรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งในกรณีอื่นตามที่กล่าวมาแล้วในบทที่ ๒

ประธาน ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ได้เงินประจำตำแหน่งเดือนละ ๗๓,๒๔๐ บาท และเงินเพิ่มเดือนละ ๔๒,๕๐๐ บาท และกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครจะได้เงินประจำตำแหน่งเดือนละ ๖๙,๘๑๐ บาท และเงินเพิ่มเดือนละ ๔๑,๕๐๐ บาท<sup>๓๖</sup> รวมทั้งประโยชน์ตอบแทนอื่นและค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เช่นเดียวกับกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑<sup>๓๗</sup>

นอกจากนี้ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร สามารถแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ กรุงเทพมหานครหรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรุงเทพมหานคร โดยกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ กรุงเทพมหานครและกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรุงเทพมหานคร จะได้เงินประจำตำแหน่ง ประโยชน์ตอบแทนอื่นและค่าใช้จ่ายในการเดินทางเช่นเดียวกับกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

หน่วยงานสนับสนุน ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร มีหัวหน้าสำนักงาน ก.ก. เป็นเลขานุการของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร และกรุงเทพมหานครได้ตั้งกองพิทักษ์ระบบคุณธรรม สังกัดสำนักงาน ก.ก. เป็นหน่วยงานสนับสนุน โดยเจ้าหน้าที่ของกองพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร หรือดำเนินการตามที่ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครมอบหมาย ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของกองพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีส่วนสำคัญยิ่งต่อการดำเนินงานของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะในการดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ เจ้าหน้าที่ของกองพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะดำเนินงานตามที่

---

<sup>๓๔</sup> เฟิงอ้าง,มาตรา ๓๒

<sup>๓๕</sup> เฟิงอ้าง,มาตรา ๓๕

<sup>๓๖</sup> พระราชกฤษฎีกา เงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอื่นของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔.

<sup>๓๗</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔, มาตรา ๓๘

ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครมอบหมายในทุกขั้นตอน ซึ่งหัวหน้าสำนักงาน ก.ก. จะแต่งตั้งนิติกร กองพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.ก. เป็นนิติกรผู้รับผิดชอบสำนวนหรือพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน เพื่อช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของกรรมการเจ้าของสำนวนเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องตามที่ได้รับมอบหมาย<sup>๓๘</sup> และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของกองพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.ก. เป็นพนักงานผู้รับอุทธรณ์เพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรับอุทธรณ์ การตรวจอุทธรณ์ และดำเนินการทางธุรการอย่างอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย หรือเป็นพนักงานผู้รับคำร้องทุกข์ เพื่อปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรับคำร้องทุกข์ การตรวจคำร้องทุกข์และดำเนินการทางธุรการอย่างอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย<sup>๓๙</sup>

### ๓.๒ อำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค กรุงเทพมหานคร

ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อเป็นองค์กรสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรม ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีส่วนร่วมในการเสนอแนะ การกำหนดหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงกำหนดให้ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร มีอำนาจดังต่อไปนี้

๑. เสนอแนะต่อ ก.ก. เพื่อให้ ก.ก. ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานครในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

๒. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ กรณีผู้ถูกสั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร

๓. พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ กรณีข้าราชการกรุงเทพมหานครมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชาและไม่อาจอุทธรณ์ได้

๔. พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม

๕. ออกกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ข้อบังคับ ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร และข้อบังคับเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

<sup>๓๘</sup> กฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๕, ข้อ ๙๐ และกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๕, ข้อ ๖๒

<sup>๓๙</sup> เพ็ญอ้าง, ข้อ ๙๑ หรือ ข้อ ๖๓

๖. แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ กรุงเทพมหานคร หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรุงเทพมหานคร

๗. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนบัญญัติ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้<sup>๔๐</sup>

นอกจากนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองระบบคุณธรรม กรณีที่ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร เห็นว่า กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้และมุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรมตามมาตรา ๔๑ ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครแจ้งให้หน่วยงานหรือผู้ออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งดังกล่าวทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไขหรือยกเลิกตามควรแก่กรณี<sup>๔๑</sup>

อำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ดังกล่าว สามารถแบ่งอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ออกเป็น ๔ ประการ คือ

๑. อำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะ เพื่อจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานครในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

๒. อำนาจในการออกกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ข้อบังคับ ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔

๓. อำนาจในการพิจารณากฎ ระเบียบ หรือคำสั่งที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร และมุ่งหมายที่จะใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ต้องให้หน่วยงานหรือผู้ออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งดังกล่าวทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไขหรือยกเลิก

๔. อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และอำนาจในการพิจารณา วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งเป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการกรุงเทพมหานคร เช่น การแต่งตั้งโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพิจารณาความดีความชอบ การลงโทษทางวินัย และเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดจากการบริหารงานบุคคล

---

<sup>๔๐</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๕๔, มาตรา ๓๗

<sup>๔๑</sup> เพิ่งอ้าง,มาตรา ๖๖

### ๓.๓ ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร

เมื่อพิจารณาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร แล้ว จะเห็นได้ว่า ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร เป็นองค์คณะที่อยู่ในรูปคณะกรรมการ เกิดขึ้นโดยกฎหมายจำนวนห้าคน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง แม้จะเป็นองค์กรหนึ่งของกรุงเทพมหานคร แต่การปฏิบัติงานของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครอยู่บนหลักความเป็นอิสระ เป็นกลางและความเป็นอิสระในการใช้ดุลยพินิจ จึงไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกรุงเทพมหานครหรือบุคคลใด กรุงเทพมหานครไม่สามารถสั่งการหรือควบคุมหรือแทรกแซง การทำหน้าที่ของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครได้ คือจะเห็นได้จากการให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรม

การดำเนินงานของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๕๔ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร หรือสำนักงาน ก.ก. เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานในหน้าที่ของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร และดำเนินการตามที่ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร มอบหมาย<sup>๔๒</sup> สำนักงาน ก.ก. จึงเป็นหน่วยงานสนับสนุนการทำงานของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร โดยสำนักงาน ก.ก. มอบหมายให้กองพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นหน่วยงานธุรการของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร และเป็นหน่วยงานที่ดูแล รวมไปถึงงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร และเบิกจ่ายเงินประจำตำแหน่ง ประโยชน์ตอบแทนอื่นและค่าใช้จ่ายในการเดินทางของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร<sup>๔๓</sup>

<sup>๔๒</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔, มาตรา ๒๙ (๑)

<sup>๔๓</sup> เพิ่งอ้าง, มาตรา ๓๘



## บทที่ ๔

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### ๔.๑ บทสรุป

ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการ กรุงเทพมหานคร รับผิดชอบการบริหารงานบุคคลด้านการพิทักษ์ รักษา ปกป้องคุณธรรม กำหนดนโยบายมาตรฐานการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตรวจสอบให้กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครเป็นไปตามระบบคุณธรรม รวมทั้งการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และเรื่องร้องทุกข์ โดยทำหน้าที่ที่แยกต่างหากจากคณะกรรมการข้าราชการ กรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร (ก.ก.)

การดำเนินงานของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร อยู่ภายใต้หลักความเป็นอิสระและเป็นกลาง โดยจะเห็นได้จากการกำหนดให้มีคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเป็นกลาง และไม่เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมือง ผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม แสดงให้เห็นถึงหลักประกันในด้านความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ ความเป็นกลางหรือการไม่มีส่วนได้เสียของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ในการพิจารณาพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องอุทธรณ์ ซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในการสั่งลงโทษทางวินัยหรือสั่งให้ออกจากราชการ หรือการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งเกิดจากที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งหรือดำเนินการใดๆ ในการบริหารทรัพยากรบุคคล อันมีลักษณะเป็นการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความคับข้องใจแก่ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งจะทำให้ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ได้รับความเป็นธรรมทำให้การบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานคร มีประสิทธิภาพ และการบริหารทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานครเป็นไปตามหลักกฎหมายและระบบคุณธรรม

นอกจากนี้ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ยังมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ คือ อำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะต่อ ก.ก. เพื่อให้ ก.ก. ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของ กรุงเทพมหานครในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม เนื่องจาก ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ต้องใช้ความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ในวิชาชีพดำเนินการให้เกิดความยุติธรรมและสร้างระบบคุณธรรมให้เกิดขึ้น ทั้งนี้กระบวนการขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยทั้งสองประการดังกล่าว ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ยังมีได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการดังเช่นกรณีของการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ที่มีการออกกฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ และกฎ

ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ มาใช้แล้ว

#### ๔.๒ ข้อเสนอแนะ

ผู้จัดทำจึงเห็นสมควรนำเสนอแนวทางในการที่ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร จะเสนอแนะต่อ ก.ก. เพื่อให้ ก.ก. ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของ กรุงเทพมหานครในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และการพิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม ดังนี้

๑. การเสนอแนะต่อ ก.ก. เพื่อให้ ก.ก. ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของ กรุงเทพมหานครในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ผู้จัดทำเห็นว่าควรกำหนดแนวทางดำเนินการโดยเสนอต่อ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ดังนี้

๑.๑ กรณีกรุงเทพมหานครมีหนังสือถึง ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร เพื่อให้ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร มีข้อเสนอแนะต่อ ก.ก. กองพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.ก. จะทำการศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมข้อมูล ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสนอต่อ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร เมื่อ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร พิจารณาแล้วจึงนำความเห็นดังกล่าวแจ้ง ก.ก. เพื่อพิจารณาต่อไป

๑.๒ กรณี ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร มีคำวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ เรื่องร้องทุกข์แล้ว กองพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.ก. จะดำเนินการศึกษา วิเคราะห์และเสนอให้ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร พิจารณาแล้วจึงนำความเห็นดังกล่าวแจ้ง ก.ก. เพื่อพิจารณาต่อไป

๒. การพิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรม ผู้จัดทำเห็นว่าควรกำหนดแนวทางดำเนินการได้เป็น ๒ กรณี ดังนี้

๒.๑ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร เห็นว่าควรนำกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร และมุ่งหมายที่จะใช้บังคับเป็นการทั่วไปที่ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม กองพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.ก. จะทำการศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องนำเสนอ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร พิจารณา หากเห็นว่า กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรมและเห็นสมควรแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมหรือมีข้อเสนอแนะอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองระบบคุณธรรม ก็ให้ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร มีความเห็นแจ้งไปยังหน่วยงานหรือผู้ออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้น เพื่อดำเนินการแก้ไขหรือยกเลิกต่อไป

๒.๒ กรณีข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครยื่นคำขอเกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมต่อ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ด้วยตนเอง เพื่อให้ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร พิจารณา มีความเห็นแจ้งไปยังหน่วยงานหรือผู้ออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้นทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไขหรือยกเลิก โดยข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครผู้ยื่นคำขอ ต้องทำคำขอเป็นหนังสือต่อกองพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.ก. ซึ่งกองพิทักษ์ระบบคุณธรรม

สำนักงาน ก.ก. จะดำเนินการศึกษา วิเคราะห์ รวบรวมข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำเสนอ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร พิจารณา หากเห็นว่ากฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรมและเห็นสมควรแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมหรือมีข้อเสนอแนะอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองระบบคุณธรรม ก็ให้ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร มีความเห็นแจ้งไปยังหน่วยงาน หรือผู้ออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้น เพื่อดำเนินการแก้ไขหรือยกเลิกต่อไป

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

โกวิท พวงงาม, “การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต” (สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๕)  
กองพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.ก., คู่มือการฝึกอบรมเกี่ยวกับการอุทธรณ์ การร้องทุกข์ และการคุ้มครองระบบคุณธรรม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔

ธนวิช โชติรัตน์, “แนวทางการพัฒนาการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๓)

เผด็จ โชคเรืองสกุล, “ระยะเวลาในฐานะที่เป็นขั้นตอนในการจัดทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่มีผลเฉพาะเจาะจง” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๓)

ประวิณ ณ นคร, “บันทึกประวัติข้าราชการพลเรือนและ ก.พ.” (บริษัท ประชาชน จำกัด, ๒๕๔๗)

สุชาติ เวโรจน์, ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ผู้พิทักษ์คุณธรรม, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๖

สำนักงาน ก.พ. (๒๕๕๔), รายงานการติดตามการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. สำนักงาน ก.พ.

สำนักงานศาลปกครอง (๒๕๕๐), แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การบริหารงานบุคคลภาครัฐ

### กฎหมาย

กฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๕

กฎ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๖

พระราชกฤษฎีกา เงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอื่นของกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐