

บทที่ ๔

การคุ้มครองระบบคุณธรรม

ระบบคุณธรรมในความหมายของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ อาจารย์ประวิณ ญ นคร อดีตเลขาธิการ ก.พ. เคยกล่าวอธิบายความหมายของ “คุณธรรม” ว่ามี ๒ ความหมายที่แตกต่างกัน คือ คำว่า “คุณธรรม” กับ “ระบบคุณธรรม”^๑

คำว่า “คุณธรรม” ในภาษาไทยตรงกับภาษาอังกฤษ ๒ คำ คือ VIRTUE และ MERIT โดยภาษาอังกฤษทั้งสองคำนี้ หมายถึง “ความดีงาม” เหมือนกัน แต่เป็นความหมายคนละทาง คือ

VIRTUE เป็นความดีงามทางจิตภาพ (Mental) คือ ความดีงามในจิตใจ ซึ่งทำให้เคยชินกับการประพฤติดี ปฏิบัติดี

MERIT เป็นความดีงามทางกายภาพ (Physical) คือ ความดีงามในความรู้ ทักษะ ความสามารถ และความประพฤติ

ทั้งสองคำต่างกันตรงที่ VIRTUE เป็นความดีงามที่อยู่ในใจคน ส่วน MERIT เป็นความดีงามที่เป็นรูปธรรมเห็นได้สัมผัสได้ด้วยตา คือ ความรู้ ความสามารถ ทักษะ และความประพฤติ

ส่วนคำว่า “ระบบคุณธรรม” ในการบริหารงานบุคคล (Merit System) หมายถึง ระบบที่ยึดถือความถูกต้องที่จะเป็นคุณต่อการบริหารคน ซึ่งได้แก่ การนำความรู้ ความสามารถ ทักษะ และความประพฤติของคนมาเป็นหลักในการบริหารคน หรือ เลื่อน ลด ปลด ย้ายคน

ในทางทฤษฎีที่เราเรียนมาตั้งแต่อดีต 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 ประวิณ ญ นคร , การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร , เอกสารบรรยาย พ.ศ. ๒๕๕๕

สมรรถนะ (Competency) ประกอบด้วย ความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมอื่นๆ ซึ่งในการบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนตำแหน่งข้าราชการต้องคำนึงถึง Competency ความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมอื่นๆ ของคน

ความเสมอภาคในโอกาส (Equality of Opportunity) ความเสมอภาคในโอกาส เป็นหลักการอีกประการหนึ่งของระบบคุณธรรม คือไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมในการบริหาร ทรัพยากรบุคคล เช่น การบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนข้าราชการพลเรือน ต้องให้โอกาสผู้มีคุณสมบัติอย่างเดียวกัน ได้รับการพิจารณาเลือกสรรด้วย โดยไม่ถือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เช่น จะเลือก แต่งตั้งเฉพาะคนที่มีถิ่นกำเนิดจากภาคใดภาคหนึ่งไม่ได้

ความมั่นคงในอาชีพการงาน (Security of Tenure) ความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ ในอาชีพการงานเป็นหลักการอีกประการหนึ่งของระบบคุณธรรม คือ ต้องให้มีหลักประกัน ความมั่นคงในการดำรงสถานภาพของข้าราชการ การให้ข้าราชการพลเรือนออกจากราชการ ต้องทำตามเฉพาะกรณี หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้เท่านั้น หลักนี้ใช้ในประเทศไทย ตั้งแต่เมื่อใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖ จนถึงปัจจุบัน

ความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) ความเป็นกลางทางการเมือง เป็นหลักการอีกประการหนึ่งของระบบคุณธรรม คือ จะนำเหตุผลทางการเมืองมาใช้ในการบริหาร ทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนไม่ได้ หลักนี้ใช้ในประเทศไทยตั้งแต่เมื่อใช้พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖ จนถึงปัจจุบัน ส่วนต่างประเทศบางประเทศใช้คำว่า เป็นกลางหรือ Impartiality คือ ถ้อยคำพรรคใดฝ่ายเดียวไม่ได้

ปัจจุบันการบริหารงานบุคคลจะเกี่ยวพันกับเรื่องของระบบคุณธรรมอย่างใกล้ชิด เพราะ อิทธิพลของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เน้นการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ยึดหลักความเสมอภาค และห้ามมีการเลือกปฏิบัติแบบไม่เป็นธรรม ทำให้สังคมมองว่า ระบบคุณธรรม เป็นระบบที่ให้ความยุติธรรมสำหรับการบริหารงานบุคคลที่ดีที่สุด เพราะเป็นระบบที่ให้ความเสมอภาคในโอกาส ยึดหลักความรู้ความสามารถของคนทำงาน ให้ความมั่นคงในอาชีพ รวมทั้งไม่เอนเอียง ไปตามอิทธิพลทางการเมือง ข้อเรียกร้องต่อความยุติธรรมในการบริหารงานบุคคลภาครัฐในอดีต เคยรุนแรงจนส่งผลถึงขนาดมีการลอบยิงประธานาธิบดีของสหรัฐฯ จนเสียชีวิตมาแล้ว^๒ สิ่งนี้ทำให้ ในที่สุดประเทศสหรัฐอเมริกาต้องออกกฎหมายจัดตั้ง คณะกรรมการข้าราชการซึ่งมีลักษณะ

^๒ ประธานาธิบดี James A. Garfield ถูกเด็กหนุ่มยิงเสียชีวิต เพราะเด็กหนุ่มคับแค้นใจในระบบอุปถัมภ์ของราชการ ในสหรัฐอเมริกายุคนั้น โดยได้เพียรพยายามร้องเรียนต่อประธานาธิบดีแล้ว แต่ประธานาธิบดีแก้ไขไม่สำเร็จ

เหมือน ก.พ. ขึ้นมาสำหรับดูแลและพิทักษ์ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (Watchdog of Merit System) ซึ่งได้กลายมาเป็นต้นแบบของการบริหารงานบุคคลด้วยระบบคุณธรรมของประเทศไทยในทุกวันนี้

ระบบคุณธรรมจะมีลักษณะตรงข้ามกับระบบอุปถัมภ์ (Patron-Client System) หรือระบบพรรคพวก (Spoil System) ที่ไม่ยึดความรู้ ความสามารถ ทักษะ ความประพฤติของคนในการรับ เลื่อน ลด ปลด ย้ายคน แต่จะยึดความเป็นพรรคพวก ญาติพี่น้อง หรือเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก

โดยเหตุที่ขอบเขตความหมายของระบบคุณธรรมตามทฤษฎี ไม่เปิดกว้างถึงผลสัมฤทธิ์และประโยชน์ของชาติ เมื่อนำระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนในปัจจุบัน ระบบคุณธรรมอย่างเดียวยังไม่สนองตอบความต้องการของประเทศ ด้วยเหตุดังกล่าวรัฐจึงได้พยายามขยายหลักของระบบคุณธรรมออกไปให้กว้างกว่าเดิม โดยนำความหมายใหม่มาบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒^๓ ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนี้

“มาตรา ๔๒ การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ให้คำนึงถึงระบบคุณธรรม ดังต่อไปนี้

(๑) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึง**ความรู้ ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรมและประโยชน์ของทางราชการ**

(๒) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึง**ผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กร** และลักษณะของงานโดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

(๓) การพิจารณาความดี ความชอบ การเลื่อนตำแหน่งและการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการ ต้องเป็นไปอย่าง**เป็นธรรม**โดยพิจารณาจากผลงาน **ศักยภาพ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรม** และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้

^๓ กรุงเทพมหานครได้นำถ้อยคำตามบทบัญญัติของมาตรา ๔๒ ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังกล่าวมาบัญญัติในมาตรา ๔๑ ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อใช้บังคับเป็นระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการกรุงเทพมหานคร

(๔) การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

(๕) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้อง**มีความเป็นกลางทางการเมือง**”

หลักคุณธรรมตามกฎหมายนี้ขยายความเพิ่มเติมจากหลักคุณธรรมดั้งเดิมเพื่อให้เหมาะสมกับบริบททางการเมืองไทยระบอบประชาธิปไตยและความต้องการของประเทศในยุคปัจจุบัน คือ หลักการยังยึดระบบคุณธรรมในการรับ เลื่อน ลด ปลด ย้าย แต่กฎหมายยังเปิดช่องให้ผู้มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินที่มาจากนักการเมือง สามารถใช้ดุลพินิจในการรับ เลื่อน ลด ปลด ย้ายข้าราชการได้ในบางกรณี แต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบและเงื่อนไขของกฎหมายที่ให้ค้ำนึ่งถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความต้องการของประเทศชาติ

เมื่อพิจารณามาตรา ๔๒ ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือมาตรา ๔๑ ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครดังกล่าว เราอาจจะสรุปหลักคุณธรรมตามกฎหมายนี้ได้ว่า เป็นหลักสมดุลระหว่าง ๓ หลัก คือ **หลักระบบคุณธรรมตามทฤษฎีดั้งเดิม (Merit System) หลักผลสัมฤทธิ์** ซึ่งได้แก่ ประสิทธิภาพ (Efficiency) และประสิทธิผล (Efficiencies) ในการบริหารราชการแผ่นดินและ**หลักสนองตอบความต้องการของราชการและของประเทศ (Responsiveness)** หลักทั้ง ๓ ประการเป็นสิ่งที่ผู้มีอำนาจต้องค้ำนึ่งในการรับ เลื่อน ลด ปลด ย้าย ข้าราชการ โดยมีรายละเอียด คือ

๑. หลักระบบคุณธรรมตามทฤษฎีดั้งเดิม ได้แก่ การค้ำนึ่งถึง ความรู้ ความสามารถ ความเสมอภาคในโอกาส ความมั่นคงในอาชีพราชการและความเป็นกลางทางการเมืองในการรับ เลื่อน ลด ปลด ย้าย คน

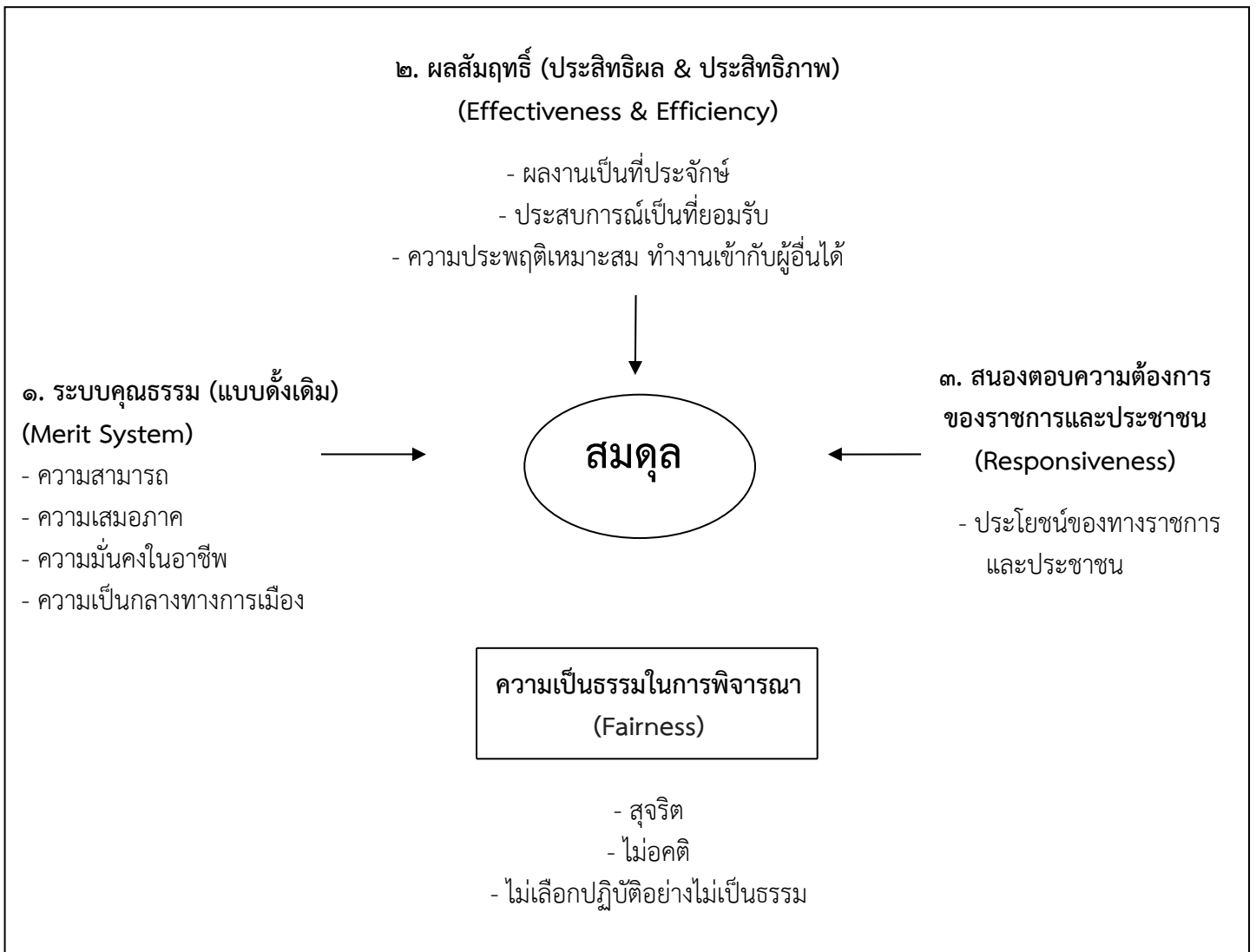
๒. หลักผลสัมฤทธิ์ ซึ่งได้แก่ การค้ำนึ่งถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่จะเกิดขึ้นกับราชการซึ่งการรับ เลื่อน ลด ปลด ย้าย คน ผู้มีอำนาจบริหารบุคคลต้องพิจารณาจากผลงาน อันเป็นที่ประจักษ์ ประสบการณ์อันเป็นที่ยอมรับ วินัยและความประพฤติที่เหมาะสม การวางตัว มนุษยสัมพันธ์ รวมตลอดถึงการทำงานร่วมกับผู้อื่นได้เป็นอย่างดี

๓. หลักสนองตอบความต้องการของราชการและของประเทศ ซึ่งได้แก่ การค้ำนึ่งถึงประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับราชการและประเทศ สร้างความพึงพอใจให้กับประชาชน โดยผู้ที่จะทำหน้าที่ตอบคำถามเหล่านี้ได้ดีที่สุด คือ ผู้มีอำนาจที่มาจากนักการเมืองทั้งหลาย เพราะต่างรู้ความต้องการของประชาชน ทำให้รู้ว่าสิ่งใดจะทำให้ราชการมีประโยชน์ สามารถทำประโยชน์ให้กับประชาชนและประเทศชาติ ฉะนั้น กฎหมายจึงไม่ห้ามผู้บริหารที่เป็นนักการเมืองใช้ดุลพินิจในการรับ เลื่อน ลด ปลด ย้าย คนของราชการได้โดยชอบเพียงแต่มีเงื่อนไขว่า การรับ เลื่อน ลด

ปลด ย้ายข้าราชการต้องยึดหลักคุณธรรมและผลสัมฤทธิ์ที่จะเกิดกับระบบราชการ รวมทั้งผลประโยชน์ของราชการและประเทศชาติด้วย ฉะนั้น การบริหารงานบุคคลที่ถูกต้องในปัจจุบันจึงต้องยึดเหตุผลที่คำนึงถึงระบบคุณธรรมและยึดประโยชน์ราชการ ซึ่งเป็นการสนองต่อความต้องการของประชาชนและประเทศควบคู่ไปด้วยอย่าง “สมดุล”

นอกจากนี้ในมาตราเดียวกันของกฎหมายดังกล่าว ยังได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจในการพิจารณาบริหารคนต้องให้ความเป็นธรรมในการพิจารณาด้วย โดยกฎหมายบัญญัติว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาต้องสุจริต ไม่อคติ และไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

หากจะสรุปเป็นตัวแบบตามมาตรา ๔๒ ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือมาตรา ๔๑ ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครดังกล่าว สามารถสรุปดังภาพที่ปรากฏ คือ



การคุ้มครองระบบคุณธรรมในปัจจุบันกำหนดไว้ในมาตรา ๖๖ ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร เห็นว่ากฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ และมุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรมตามมาตรา ๔๑ ให้ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร แจ้งให้หน่วยงานหรือผู้ออกกฎระเบียบ หรือคำสั่งดังกล่าวทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไขหรือยกเลิกตามควรแก่กรณี”

จากบทบัญญัติของมาตราดังกล่าว ให้อำนาจ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร ในการพิจารณากฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ และมุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ว่าสอดคล้องกับระบบคุณธรรม ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน หรือไม่ โดยในการพิจารณาว่ากฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดออกมาโดยขัดกับระบบคุณธรรมนั้น ก.พ.ค. กรุงเทพมหานครอาจหยิบยกขึ้นมาพิจารณาได้ ๒ ทางคือ

๑. จากผู้อุทธรณ์หรือผู้ร้องทุกข์เอง ที่ได้แย้งมาในคำอุทธรณ์หรือคำร้องทุกข์ของตนเองเพื่อให้ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร เห็นว่า กฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง ที่นำมาใช้กับตนเองนั้น ขัดต่อระบบคุณธรรม

๒. ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร เห็นเองจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงไปตามคำอุทธรณ์และคำร้องทุกข์แล้ว เห็นว่ากฎ ระเบียบ หรือคำสั่ง ที่หน่วยงานหรือผู้มีอำนาจออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้นออกมาโดยขัดต่อระบบคุณธรรม

เมื่อ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร เห็นว่า กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดที่ออกมา ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร จะแจ้งให้หน่วยงานหรือผู้ออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งดังกล่าวทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไขให้สอดคล้องกับระบบคุณธรรม หรือยกเลิกตามควรแก่กรณีต่อไป
