

แนวทางการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน
ในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

เสนอ
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้จัดทำ
หม่อมหลวงปรีดิเทพย์ เทวกุล
เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโสระดับสูง

รายงานฉบับนี้จัดทำขึ้นเสนอเป็นผลงานทางวิชาการ
เพื่อขอกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่สอบสวนผู้ชำนาญการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) กำหนดบทนิยามของคำว่า “เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล” ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน 2) กำหนดแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน 3) สร้างองค์ความรู้ทางด้านวิชาการและข้อมูลเกี่ยวกับแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อให้เจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นำไปใช้ประกอบการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร และมีขอบเขตการศึกษาเฉพาะคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ตั้งแต่ปี 2543 จนถึงปี 2560 ในมาตรา 24 (3) มาตรา 24 (4) และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 28 (3) มาตรา 28 (4) และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

ผลการศึกษาพบว่า สาเหตุที่ทำให้ผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมีความแตกต่างกัน ทั้งที่เป็นเรื่องร้องเรียนในประเด็นที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน และมีข้อเท็จจริงทำนองเดียวกันนั้น คือ 1) การไม่กำหนดบทนิยามของเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล 2) ความไม่ชัดเจนของคำร้องเรียน 3) การไม่กำหนดแนวทางการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

ข้อเสนอแนะ 1) กำหนดนิยามของคำว่า “เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล” หมายถึงเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการวางแผนและกำหนดนโยบาย การออกกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ตลอดจนแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับตัวบุคคล การจัดองค์การในการบริหารงานบุคคล การวางแผนกำลังคน การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้าง การสรรหา การสอบคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การให้ทดลองปฏิบัติงาน การโอน การย้าย การฝึกอบรม การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การจัดสวัสดิการ การปกครองบังคับบัญชา การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ การให้พ้นจากงาน การให้รางวัล บำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากงาน ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเรื่องร้องเรียนอื่นตามมติของที่ประชุมผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด 2) กำหนดแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เป็น 2 ระยะ คือ (ก) ในระยะเปลี่ยนผ่าน ช่วงเวลา 3 ปี เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของผู้ตรวจการแผ่นดิน หากเป็นเรื่องร้องเรียนที่ขอให้ตรวจสอบการกระทำที่เกี่ยวพันกับเรื่องการบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัติ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถรับไว้พิจารณา ดำเนินการได้ (ข) ในระยะยาว หลังจาก 3 ปีผ่านไป ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้ดำเนินการในทุกกรณี เว้นแต่เป็นเรื่องที่เข้าลักษณะตามมาตรา 36 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ส่วนท้าย คือ เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลซึ่งเกิดปัญหาจากกฎหมาย กฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน

คำสำคัญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่องร้องเรียน การบริหารงานบุคคล

Abstract

The objective of this study were to 1) define the term "Complaints regarding personnel management" in accordance with the Organic Act on Ombudsman, 2) offer the Ombudsmen and their office the guidelines for the entirely consistent consideration of complaints regarding personnel management, 3) acquire knowledge and gather information about the guidelines of the decision of the Ombudsman on complaints regarding personnel management, which might be beneficial for the investigation officers of the Office of the Ombudsman to effectively and efficiently proceed their cases. The study gave the related written and digital document analysis and the scope of the study involved only the decision of the Ombudsman on complaints regarding personnel management during the year 2000-2017 under Section 24(3), Section 24(4) and Section 30 of the Organic Act on Ombudsman 1999 (B.E. 2542), Section 28(3), Section 28(4) and Section 32 of the Organic Act on the Ombudsman (B.E. 2552).

The study indicated that decisions of the Ombudsman in the complaint regarding personnel management were dissimilar, in spite of the matter having the same factual issues, because of lack of definition of a complaint about personnel administration, the ambiguity of the complaint, and lack of guidelines for the consideration of complaints regarding personnel management.

According to the above findings, firstly, the term "Complaints regarding personnel management" should be defined as "complaints about the planning and formulation of policies, legislation, the imposition of rules and regulations, as well as guidelines for conducting personnel matters, the organization for personnel management, manpower planning, position and salary or wage rates determination, recruitment, selection, entrance examination, placement and appointment, job probation, job rotation and job transfer, training, performance appraisals, job promotion, a rise in salary, welfare management, disciplinary action, appeals and complaints, retirement, rewards and pension after being out of office, of all types and levels of state officers including other complaints in accordance with the resolution of the Ombudsman." Furthermore, guidelines for consideration of complaints regarding personnel management should be set up in 2 phases, namely (a) in the transition period of first 3 years, in order to comply with the policy of the Ombudsman, if a complaint regarding personnel management asking for investigation on action violating the law or exceeding the jurisdiction or authority, the Ombudsman can accept these complaints for consideration. (b) In the long term, after 3 years, the Ombudsman could not receive all complaints regarding personnel management for consideration, except matters that fall under Section 36(2) of the Organic Act on the Ombudsman 2017 (B.E. 2560). In other words, it is a complaint about personnel management, resulting from laws, regulations, or procedures.

Key words: Ombudsman, Complaints, Personnel management

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาของผู้บริหารทุกท่านของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่ได้ให้โอกาสและคำแนะนำที่มีประโยชน์แก่ผู้ศึกษาในการจัดทำรายงานฉบับนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายทัญญู ทิพยมณฑา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และนายธาวิณ อินทร์จำนงค์ อดีตรองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณในความกรุณาของท่าน

นอกจากนั้น ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณคณะกรรมการประเมินผลงานทุกท่าน ซึ่งประกอบด้วย นายกมลธรรม วาสบุญมา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการ นายอดุล จันทรศักดิ์ อดีตอธิบดีศาลปกครองอุดรธานี กรรมการ รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรรมการ และนายเฉลิมศักดิ์ จันทรทิม อดีตเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการให้ข้อคิดเห็นตลอดจนคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ จนทำให้รายงานฉบับนี้สำเร็จลุล่วงอย่างสมบูรณ์

สุดท้ายที่ไม่อาจจะลืมได้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณพี่ ๆ เพื่อน ๆ และน้อง ๆ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทุกท่าน ที่ได้คอยให้กำลังใจและให้ความสนับสนุนทุกด้านในการจัดทำรายงาน

คุณค่าและคุณประโยชน์ของรายงานฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอมอบให้แก่บิดามารดาและผู้มีพระคุณของผู้ศึกษา ตลอดจนอดีตผู้ตรวจการแผ่นดินทุกท่านที่ได้ให้ความเมตตาชี้แนะในการปฏิบัติงานมาตลอด ส่วนความบกพร่องประการใดหากมี ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ปรียทิพย์ เทวกุล

ตุลาคม 2562

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา	4
1.3 ระเบียบวิธีวิจัย (วิธีดำเนินการ)	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน	6
2.1.1 ความจำเป็นในการควบคุมฝ่ายปกครอง	6
2.1.2 ขอบเขตของการควบคุมฝ่ายปกครอง	6
2.1.2.1 วัตถุประสงค์ของการควบคุมตรวจสอบ	6
2.1.2.2 วัตถุประสงค์ของการควบคุม	7
2.1.3 ระบบการควบคุมฝ่ายปกครอง	8
2.1.3.1 การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง	8
2.1.3.2 การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง	8
2.1.4 การควบคุมฝ่ายปกครองโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน	9

หน้า

2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล	11
2.2.1 ความหมายของการบริหารงานบุคคล	11
2.2.2 กระบวนการบริหารงานบุคคล	15
2.3 แนวคิดของศาลปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ	24
2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	26
บทที่ 3 การวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล	29
3.1 การวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ของผู้ตรวจการแผ่นดิน	30
3.1.1 ปัญหาการวินิจฉัยรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา	30
3.1.1.1 ปัญหาการวินิจฉัยรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา แตกต่างกันของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน	30
3.1.1.2 ปัญหาการวินิจฉัยรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา แตกต่างกันของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน และสำนักสอบสวน	50
3.1.1.3 ปัญหาการวินิจฉัยรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา แตกต่างกันของสำนักสอบสวน	68
3.1.2 ปัญหาการวินิจฉัยยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือมีข้อเสนอแนะ	68
3.1.2.1 ปัญหาการวินิจฉัยยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน แตกต่างกันของสำนักสอบสวน	68
3.1.2.2 ปัญหาการเสนอแนะก้าวล่วงเข้าไปในอำนาจดุลพินิจ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักสอบสวน	86
3.2 คำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีบริหารงานบุคคล	95
3.2.1 คำสั่งศาลปกครองสูงสุด กรณีคำขอที่ไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้	95
3.2.1.1 คำขอที่ให้ศาลปกครองดำเนินการทางวินัย	95

	หน้า
3.2.1.2 คำขอในเรื่องทางการบริหารงานของฝ่ายบริหาร	96
3.2.1.3 คำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งในเรื่องที่เป็นดุลพินิจของ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ	99
3.2.2 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ภาครัฐ	102
3.2.2.1 คดีเกี่ยวกับการย้าย การโอน และการสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่	102
3.2.2.2 คดีเกี่ยวกับการสรรหา และการคัดเลือก	104
3.2.2.3 คดีเกี่ยวกับการเลื่อนขั้นเงินเดือน	106
3.2.2.4 คดีเกี่ยวกับสัญญาจ้าง	107
3.2.2.5 คดีเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง	110
3.2.2.6 คดีเกี่ยวกับการเลื่อนระดับ	110
3.2.2.7 คดีการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ	111
บทที่ 4 วิเคราะห์สาเหตุแห่งปัญหา	113
4.1 การไม่กำหนดบทนิยามของเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล	114
4.2 ความไม่ชัดเจนของคำร้องเรียน	121
4.3 การไม่กำหนดแนวทางการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคล	128
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	147
5.1 บทสรุป	147
5.2 ข้อเสนอแนะ	151
5.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	151
5.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ	154
5.2.3 ข้อเสนอแนะเชิงวิจัย	155

หน้า

บรรณานุกรม	156
ภาคผนวก	162

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นมาจนถึงปัจจุบัน กฎหมายที่กำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินทุกฉบับไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ได้มีบทบัญญัติในส่วนว่าด้วยการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงบัญญัติในเรื่องที่ไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณาอยู่หลายบทบัญญัติ หนึ่งในบทบัญญัตินั้น คือ เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา ดังนี้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 24 (4) บัญญัติว่า เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่ามีลักษณะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 28 (4) บัญญัติว่า เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยว่ามีลักษณะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา 13 (2) ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 36 (2) บัญญัติว่า ในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมเรื่องใด เป็นเรื่องเฉพาะตัวเป็นรายกรณี หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่จะจัดความเดือดร้อนหรืออำนวยความสะดวกได้ตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่แล้ว ในกรณีที่เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้นดำเนินการต่อไป แต่ทั้งนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเพื่อประโยชน์

ในการเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าว อย่างเป็นระบบได้

เมื่อพิจารณาจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินทุกฉบับข้างต้น แล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินทุกฉบับต่างมีเจตนารมณ์ที่จะมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือ การลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ข้อมูลสถิติเรื่องร้องเรียนจากระบบสำนักงานอัตโนมัติ (Office Automation) ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ปรากฏข้อมูลว่า มีเรื่องร้องเรียนที่ร้องเรียนต่อ ผู้ตรวจการแผ่นดินนับตั้งแต่ปี 2543 จนถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2560 ซึ่งเป็นเรื่องร้องเรียนในประเด็น เกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานบุคคลโดยตรง จำนวนมากถึง 1,345 เรื่อง ทั้งนี้ยังไม่นับรวมจำนวน เรื่องร้องเรียนในเรื่องการบริหารงานบุคคลที่มีการร้องเรียนรวมกันกับประเด็นเรื่องร้องเรียนอื่น และเมื่อศึกษาลึกลงไปในรายละเอียดของเรื่องร้องเรียนแล้วยังปรากฏข้อมูลเพิ่มเติมอีกว่า เรื่องร้องเรียน ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลซึ่งมีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น มีผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการ แผ่นดินที่แตกต่างกัน ทั้งที่เป็นเรื่องร้องเรียนในประเด็นที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน และมีข้อเท็จจริง ทำนองเดียวกัน เช่น เรื่องร้องเรียนกรณีไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่พนักงานจ้างขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น บางเรื่องมีการเสนอให้รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาดำเนินการ และบางเรื่องมีการเสนอ ให้วินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาดำเนินการ เรื่องร้องเรียนกรณีประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือน บางเรื่องมีการเสนอให้วินิจฉัยยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเนื่องจากเป็น เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และบางเรื่องมีการเสนอให้วินิจฉัยยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน เนื่องจากมิใช่เป็นเรื่องการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นต้น

สาเหตุที่ทำให้ผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหาร งานบุคคลมีความแตกต่างกัน ทั้งที่เป็นเรื่องร้องเรียนในประเด็นที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน และมีข้อเท็จจริง ทำนองเดียวกันนั้น เนื่องจากยังไม่มีข้อกำหนดบทนิยามของคำว่า “เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหาร งานบุคคล” ไว้ให้ชัดเจน เพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติงานให้แก่เจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักงานผู้ตรวจการ แผ่นดิน เหมือนดังเช่นที่ประธานศาลปกครองสูงสุดได้กำหนดนิยามของคำว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับการ บริหารงานบุคคล” ไว้ในคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2557 ว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับการ บริหารงานบุคคล หมายถึง คดีพิพาททางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันเกี่ยวกับการสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การย้าย การโอน การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออก จากราชการ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด” เพื่อเป็น

กรอบในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครอง อีกทั้ง ยังไม่มีการกำหนดแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้แก่เจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อยังไม่มีกำหนดบทนิยามของคำว่า “เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล” และแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้ให้ชัดเจนแล้ว การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงดำเนินการตามดุลพินิจของตนประกอบกับดุลพินิจและนโยบายของผู้บริหารในแต่ละยุคสมัยที่แตกต่างกันในการที่จะวินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนใดเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล นอกจากนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนรวมทั้งสิ้นสามคน แต่ละคนมีการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระต่อกัน จึงอาจมีการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดความสับสนกัน คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินได้

ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินจากการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกันในการวินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนใดเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล จะส่งผลให้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินขาดมาตรฐานที่ควรจะเป็นอันนำไปสู่ความไม่เป็นเอกภาพของผู้ตรวจการแผ่นดิน และคำวินิจฉัยที่ไม่มีมาตรฐานเดียวกันจะก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้ร้องเรียนและประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งจะทำให้เกิดความเสียหายต่อภาพลักษณ์ขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน และอาจนำไปสู่การขาดการยอมรับ ขาดความเชื่อมั่น และความเสื่อมศรัทธาของสาธารณชนต่อองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินได้ อีกทั้งการที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินบัญญัติมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หากผู้ตรวจการแผ่นดินใช้ดุลพินิจที่คลาดเคลื่อน ทำให้ก้าวล่วงเข้าไปดำเนินการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว กรณีอาจทำให้เข้าลักษณะของการปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินได้

ดังนั้น ตามที่ได้กล่าวถึงปัญหาข้างต้นไว้แล้ว จึงควรที่จะดำเนินการศึกษาเจตนารมณ์ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินที่บัญญัติมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ตลอดจนแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด แผนกคดีบริหารงานบุคคล เพื่อนำมากำหนดบทนิยามของคำว่า “เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล” และวางแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้ชัดเจน เพื่อให้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินมีความถูกต้องชอบธรรม และมีมาตรฐานในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน อีกทั้งจะเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน นอกจากนั้น การศึกษาในเรื่องดังกล่าวยังเป็นการดำเนินการที่สอดคล้อง สนับสนุน และเป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2561 - 2565) กล่าวคือ เป็นการสร้างองค์ความรู้ทาง

ด้านวิชาการและข้อมูลที่สนับสนุนการปฏิบัติงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและมาตรฐานในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินให้สูงขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อันจะนำไปสู่การกำหนดบทนิยามของคำว่า “เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล” ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

1.2.2 เพื่อศึกษาคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด อันจะนำไปสู่การกำหนดแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

1.2.3 เพื่อสร้างองค์ความรู้ทางด้านวิชาการและข้อมูลเกี่ยวกับแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อให้เจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นำไปใช้ประกอบการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

1.3 ระเบียบวิธีวิจัย (วิธีดำเนินการ)

การศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) จากตำรา หนังสือ วารสาร กฎหมาย คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน บทความ รายงานประจำปีของผู้ตรวจการแผ่นดิน รายงานการประชุม ร่างกฎหมาย และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งค้นคว้าข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้จะดำเนินการศึกษาเฉพาะคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ตั้งแต่ปี 2543 จนถึงปี 2560 ดังนี้

1.4.1 เรื่องร้องเรียนที่มีคำวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาดำเนินการตามมาตรา 24 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 เรื่องร้องเรียนที่มีคำวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 24 (3) และมาตรา 24 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 และเรื่องร้องเรียนที่มีความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขแก้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ

หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

1.4.2 เรื่องร้องเรียนที่มีคำวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาดำเนินการตามมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 เรื่องร้องเรียนที่มีคำวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 28 (3) และมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 และเรื่องร้องเรียนที่มีความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขแก่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีพันธนิยามของคำว่า “เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล” ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อนำไปใช้ในการออกประกาศที่เกี่ยวข้อง หรือกำหนดไว้ในคู่มือการพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียน

1.5.2 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

1.5.3 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อเป็นองค์ความรู้สำหรับเจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการค้นคว้า อ้างอิง และนำไปใช้ประกอบในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน

2.1.1 ความจำเป็นในการควบคุมฝ่ายปกครอง

การดำเนินการกิจของฝ่ายปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจะทำให้การดำเนินการบรรลุผลจะต้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจมหาชนได้ จึงเป็นการใช้อำนาจเหนือที่อาจไปกระทบต่อปัจเจกบุคคล ยิ่งฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่มากเพียงใด การใช้อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครองที่จะไปกระทบต่อสิทธิของประชาชนก็มีมากขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมฝ่ายปกครอง ในทางหลักการของกฎหมายมีเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการที่จะต้องควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง ซึ่งเหตุผลเหล่านี้มีพื้นฐานมาจากหลักนิติรัฐ คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยสรุปในมุมมองของกฎหมายถึงความจำเป็นในการควบคุมฝ่ายปกครองในด้านหนึ่งก็เพื่อมิให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในอีกด้านหนึ่งก็เพื่อให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองบรรลุวัตถุประสงค์ของการทำภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่มุ่งตอบสนองประโยชน์สาธารณะ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2554, หน้า 19)

2.1.2 ขอบเขตของการควบคุมฝ่ายปกครอง

ขอบเขตของการควบคุมฝ่ายปกครองแยกพิจารณาได้เป็น 2 รูปแบบ คือ วัตถุประสงค์แห่งการควบคุมตรวจสอบ และวัตถุประสงค์ของการควบคุม

2.1.2.1 วัตถุประสงค์แห่งการควบคุมตรวจสอบ สามารถแยกออกได้ 2 ประการ ดังนี้

(1) การควบคุมเหนือการกระทำของฝ่ายปกครอง การกระทำถือว่าเป็นศูนย์กลางของการควบคุมฝ่ายปกครอง หรือเป็นความมุ่งหมายหลักของการควบคุมฝ่ายปกครอง (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2554, หน้า 23) ซึ่งการกระทำทางปกครองนี้เป็นการกระทำในขอบเขตของกฎหมายมหาชนเท่านั้นไม่รวมถึงการกระทำที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายเอกชน การกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองสามารถแบ่งได้เป็นการกระทำทางกายภาพหรือปฏิบัติการทางปกครอง และการกระทำในทางกฎหมาย ปฏิบัติการทางปกครองเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับรัฐใช้กำลังทางกายภาพลงมือกระทำการอย่างหนึ่งขึ้น ซึ่งเมื่อมีปฏิบัติการทางปกครองเกิดขึ้นแล้วย่อมไม่มีปัญหาเรื่องความสมบูรณ์ของการกระทำ แต่หากปฏิบัติการทางปกครองนั้นก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น จึงจะพิจารณาว่าเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องของความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ปฏิบัติการทางปกครองจึงไม่มีการควบคุมก่อนกระทำการ แต่มีการแก้ไขภายหลังการกระทำภายใต้หลักความรับผิดชอบ

ของฝ่ายปกครอง ส่วนการกระทำในทางกฎหมายเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ในฐานะที่กระทำการแทนรัฐ จึงต้องมีการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำดังกล่าว เพราะรัฐจะมีอำนาจเพียงเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น (พงค์ศุข สุขสาคร, 2555, หน้า 19-20)

(2) การควบคุมเหนือบุคคลในฝ่ายปกครอง การควบคุมเหนือตัวบุคคลสามารถแบ่งเป็นการควบคุมเหนือบุคคลโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง และการควบคุมเหนือบุคคลโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง การควบคุมเหนือบุคคลโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเป็นการควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาและการควบคุมโดยผู้กำกับดูแล การควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาจะใช้อำนาจบังคับบัญชาซึ่งมีเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาในการควบคุมตรวจสอบ ซึ่งผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งการและลงโทษได้โดยใช้ความรับผิดชอบวินัยเป็นเครื่องมือในการควบคุม ทั้งนี้ การควบคุมโดยอาศัยอำนาจบังคับบัญชาถือว่าเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองโดยแท้ เพราะเป็นการบริหารจัดการบุคลากรภายในฝ่ายปกครอง องค์กรผู้ใช้อำนาจอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการย่อมไม่สามารถแทรกแซงอำนาจบังคับบัญชาภายในฝ่ายปกครองได้ และการควบคุมโดยผู้กำกับดูแลนั้นเป็นไปตามขอบเขตที่กฎหมายเฉพาะเรื่องกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบเท่านั้น (พงค์ศุข สุขสาคร, 2555, หน้า 21) ส่วนการควบคุมเหนือบุคคลโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง หมายถึงการควบคุมโดยองค์กรพิเศษ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

2.1.2.2 วัตถุประสงค์ของการควบคุม สามารถแยกออกได้ 2 ประการ ดังนี้

(1) การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา คือ ความชอบด้วยกฎหมายในทางวิธีบัญญัติหรือในทางรูปแบบ หมายถึง กระบวนการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ทั้งเรื่องเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ กระบวนการขั้นตอนการใช้อำนาจ และแบบของการกระทำ และความชอบด้วยกฎหมายในทางสารบัญญัติหรือในทางเนื้อหา หมายถึง เนื้อหาของการกระทำทางปกครองนั้นจะต้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมายแม่บทหรือหลักกฎหมายทั่วไป กฎหมายที่ให้อำนาจจะต้องชอบด้วยกฎหมายด้วยการกระทำทางปกครองจะต้องไม่มีข้อบกพร่องในการใช้ดุลพินิจ สอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน จะต้องมีความแน่นอนชัดเจน และจะต้องมีเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายอื่น ๆ ด้วย (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2554, หน้า 34-47)

(2) การควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์หรือการควบคุมความเหมาะสม เป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองว่า ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจได้ ฝ่ายปกครองมีการใช้ดุลพินิจภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2554, หน้า 47-49)

2.1.3 ระบบการควบคุมฝ่ายปกครอง

ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองจำแนกได้ 2 ระบบ คือ การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง และการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

2.1.3.1 การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ได้แก่ การควบคุมโดยผู้บังคับบัญชา และการควบคุมโดยผู้กำกับดูแล

(1) การควบคุมโดยผู้บังคับบัญชา เป็นการใช้อำนาจที่หัวหน้าหน่วยงานใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อควบคุมและตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมหรือดุลพินิจของผู้ใต้บังคับบัญชา หากการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชามีอำนาจยกเลิกเพิกถอนหรือสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำนั้นได้ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2554, หน้า 78)

(2) การควบคุมโดยผู้กำกับดูแล เป็นการใช้อำนาจของราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของราชการส่วนท้องถิ่นว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีอำนาจไม่อนุมัติให้การกระทำนั้นมีผลบังคับหรืออาจยกเลิกเพิกถอนการกระทำนั้นแล้วแต่กรณี แต่ไม่มีอำนาจตรวจสอบความเหมาะสมหรือการใช้ดุลพินิจ หรือสั่งการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2554, หน้า 82)

การควบคุมบังคับบัญชากับการควบคุมกำกับดูแลมีความแตกต่างที่สำคัญ 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจทั่วไปที่เกิดจากการจัดระเบียบภายในหน่วยงานซึ่งเป็นไปตามหลักการบังคับบัญชา เป็นอำนาจที่ไม่มีขอบเขตจำกัด แม้ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ อำนาจบังคับบัญชาก็สามารถมีได้ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2531, หน้า 212) เว้นแต่เป็นเรื่องการลงโทษหรือการกระทำที่ไปกระทบสิทธิของผู้ใต้บังคับบัญชา ส่วนอำนาจกำกับดูแลนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์บัญญัติให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ และผู้กำกับดูแลจะใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ ประการที่สอง ผู้บังคับบัญชาสามารถควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทั้งการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจ แต่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลควบคุมได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจไปควบคุมความเหมาะสมหรือดุลพินิจของการกระทำ ประการที่สาม อำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาเหนือตัวบุคคล เป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาอาจให้ผู้อื่นให้โทษต่อผู้ใต้บังคับบัญชาได้นับตั้งแต่การบรรจุแต่งตั้งจนถึงการให้ออกจากราชการ ส่วนอำนาจในการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลมีค่อนข้างจำกัด ซึ่งจะเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติขอบเขตไว้ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2554, หน้า 80-83)

2.1.3.2 การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ได้แก่ การควบคุมโดยกระบวนการทางรัฐสภา การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ และการควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

(1) การควบคุมโดยกระบวนการทางรัฐสภา ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้น รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีจะมีการตรวจสอบถ่วงดุลกัน เพื่อไม่ให้ฝ่ายใด

ฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าโดยเด็ดขาด โดยอำนาจของรัฐสภาในการตรวจสอบคณะรัฐมนตรีจะเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 7 รัฐสภา ส่วนที่ 4 บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง ได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม การใช้กลไกคณะกรรมการ และการเปิดอภิปรายทั่วไป

(2) การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197 บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(3) การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

2.1.4 การควบคุมฝ่ายปกครองโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นในประเทศไทยนั้น มีความพยายามจัดตั้งกันมาตั้งแต่ปี 2517 จนกระทั่งมาประสบผลสำเร็จในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการปฏิรูปการเมือง โดยมุ่งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (ราชกิจจานุเบกษา, 2540, หน้า 1-2) โดยได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินขึ้นในหมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 7 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา 196 ถึงมาตรา 198 โดยมาตรา 196 บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีวาระอยู่ในตำแหน่งหกปีเพียงวาระเดียว มาตรา 197 ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจัดทำรายงานพร้อมเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา ส่วนมาตรา 198 บัญญัติว่า ในกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อำนาจเสนอความเห็นต่อ

ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2540, หน้า 50-51) และได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ต่อมาเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 ได้เกิดการปฏิวัติรัฐประหาร โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) และได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อมาเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (ราชกิจจานุเบกษา, 2550, หน้า 1) ซึ่งยังคงระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่อไป โดยได้บัญญัติไว้ในหมวด 11 องค์การตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 1 องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 242 ถึงมาตรา 245 โดยมีการเปลี่ยนแปลงชื่อเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งมาตรา 244 (1) (ก) (ข) บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม และมาตรา 245 บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีการฉีกบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา 244 (1) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา (ราชกิจจานุเบกษา, 2550, หน้า 92-93) ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเหมือนกับที่เคยบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่มีอำนาจหน้าที่ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ มาตรา 244 (1) (ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล มาตรา 244 (2) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมาตรา 244 (3) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีเห็นว่าจำเป็น นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้ ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์

สาธารณณะ (ราชกิจจานุเบกษา, 2550, หน้า 92-93) และได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ขึ้นเพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้กระทำการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองประเทศ และได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต่อมาเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, หน้า 1) ซึ่งก็ได้บัญญัติให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรทำหน้าที่ตรวจสอบอำนาจรัฐเช่นเดิม โดยบัญญัติไว้ใน หมวด 12 องค์กรอิสระ ส่วนที่ 3 ผู้ตรวจการแผ่นดิน มาตรา 228 ถึงมาตรา 231 โดยเพิ่มวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นเจ็ดปี และบัญญัติหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในมาตรา 230 วรรคหนึ่ง ดังนี้ (1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ (2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น (3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 230 วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (1) หรือ (2) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป มาตรา 230 วรรคสาม บัญญัติว่า ในการดำเนินการตาม (1) หรือ (2) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป และมาตรา 231 บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง เมื่อเห็นว่ากรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, หน้า 66-67) และได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ขึ้นเพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินอีกครั้งหนึ่ง

2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

2.2.1 ความหมายของการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคล (Personnel administration หรือ Personnel management) ไดมีนักวิชาการให้ความหมายไวหลายคน ดังนี้

สมพงษ์ เกษมสิน (2516, หน้า 6) ให้ความหมายว่า การบริหารงานบุคคล เป็นกระบวนการวางนโยบาย ระเบียบ และกรรมวิธี ในการดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลที่ปฏิบัติงาน ในองค์กร โดยให้ได้บุคคลที่เหมาะสม และบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรด้านมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพให้มี ปริมาณมากพอ เพื่อให้การปฏิบัติงานนั้นบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย

บรรจง อภิรติกุล (2527, หน้า 9) ให้ความหมายว่า การบริหารงานบุคคล คือ การจัดการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลในองค์การ โดยเริ่มตั้งแต่การวางแผนกำลังคน การสรรหา การจ้าง การโยกย้าย การพัฒนา การฝึกอบรม การให้ประโยชน์ตอบแทน การบริหาร การสร้างสัมพันธภาพ กับคนงาน ตลอดจนการรักษาระเบียบวินัย

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2529, หน้า 75) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การบริหาร งานบุคคล คือ การกำหนดนโยบาย การวางแผน ตลอดจนการกำหนดวิธีการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับตัวบุคคล หรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ เพื่อจัดทำให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสม ให้สามารถ ทำงานให้ได้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้น ๆ

สุเมธ เดียววิเศษ (2529, หน้า 5) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลกร หมายถึง การบริหารทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยมีขอบข่ายของ การบริหารตั้งแต่การวางแผน การสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การพัฒนาบำรุงขวัญ และการให้พ้น จากงาน เป้าหมายสำคัญของการบริหารงานบุคคลกร คือ การได้มาซึ่งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ เหมาะสมกับความต้องการของหน่วยงานและทำให้เขามีความพอใจในการปฏิบัติงานด้วย งานที่ได้รับ มอบหมายจึงสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ

บุญเลิศ ไพรินทร์ (2530, หน้า 1) ให้ความหมายการบริหารงานบุคคลว่า เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลตั้งแต่การเลือกสรรบุคคลเข้ามาทำงานในองค์การ การใช้ประโยชน์ และการพัฒนา จนกระทั่งการออกจากองค์การไปในที่สุด

ชุมศักดิ์ อินทร์รักษ์ (2531, หน้า 6) ได้ให้ความหมายว่า การบริหารงานบุคคล เป็นกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อองค์การ ซึ่งเป็น กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการวางแผน การสรรหา การพัฒนา การบูรณาการ และการประเมินบุคลากร

อุทัย หิรัญโต (2531, หน้า 2) ได้ให้ความหมายของการบริหารงานบุคคลไว้ว่า คือ การปฏิบัติการเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ในองค์การใดองค์การหนึ่ง นับตั้งแต่การสรรหาคคน เข้าทำงาน การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโอนการย้าย การฝึกอบรม การพิจารณาความต้องการ การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การปกครองบังคับบัญชา การดำเนินการทางวินัย การพ้น จากงาน และการจ่ายบำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากงาน

จรรยาภรณ์ พาณิชเจริญนาม (2534, หน้า 42) มีความเห็นว่า การบริหารงาน บุคคล เป็นกระบวนการในการนำทรัพยากรมนุษย์มาใช้ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด เริ่มตั้งแต่การกำหนด นโยบาย การวางแผน การแสวงหาบุคคลที่เหมาะสมมาปฏิบัติงาน การบำรุงรักษา และการพัฒนาให้

บุคลากรได้มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมที่จะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนอำนวยความสะดวกและให้บำเหน็จบำนาญเมื่อเขาพ้นจากงาน

สมาน รังสิโยภักดิ์ (2535, หน้า 61) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับตัวบุคคลในหน่วยงานหรือองค์การ นับตั้งแต่การวางแผน การสรรหา การพัฒนา การธำรงรักษา จนกระทั่งการให้ออกจากงาน ทั้งนี้ โดยมุ่งหวังให้บุคลากรเหล่านั้นสามารถปฏิบัติงานได้ตามเป้าหมายขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

อมร รักษาสัตย์ (2535, หน้า 15) ให้ความหมายว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง งานเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่องค์การ นับตั้งแต่การสรรหา การรับสมัคร การสอบคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโอน การย้าย การฝึกอบรม การประเมินผลการปฏิบัติงาน การพิจารณาความดี ความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การจัดชั้นและตำแหน่งตามหน้าที่และระดับความรับผิดชอบของงาน การกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง การจัดสวัสดิการ การปกครองบังคับบัญชา การดำเนินงานทางวินัย การให้พ้นตำแหน่ง การช่วยเหลืออำนวยความสะดวกต่าง ๆ แก่ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนการให้สินน้ำใจ การให้รางวัล บำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากงาน

วิน เชื้อโพธิ์ทัก (2537, หน้า 13) กล่าวว่า การบริหารงานบุคลากร หมายถึง การจัดการกับบุคคลที่เข้ามาอยู่ในองค์การตั้งแต่เริ่มแรก คือ การวางแผนรับบุคคล การสรรหา การคัดเลือก การมอบหมายงาน การบรรจุแต่งตั้ง การกำกับควบคุม การนิเทศงาน การพัฒนา การประเมินผล การปฏิบัติงาน การบำรุงขวัญและกำลังใจ การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง จนกระทั่งการดูแลเมื่อบุคลากรได้พ้นจากองค์การออกไป

วรเทพ สวัสดิ์ (2538, หน้า 5) กำหนดว่า กระบวนการบริหารงานบุคคล คือ กิจกรรมเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคน การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การสรรหาบุคคล การบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนาบุคคล การประเมินผลการปฏิบัติงาน วินัย สวัสดิการและประโยชน์ เกื้อกูลต่าง ๆ

สมคิด บางโม (2538, หน้า 126) ได้กล่าวว่า กระบวนการบริหารบุคลากร คือ การวางแผนกำลังคนและตำแหน่ง การแสวงหาบุคลากร ได้แก่ การสรรหา การเลือกสรร การบรรจุ การบำรุงรักษา และการจัดสวัสดิการ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การพัฒนาบุคลากร การให้พ้นจากงาน

ธงชัย สันติวงษ์ (2540, หน้า 3) ได้ให้ความหมายว่า การบริหารงานบุคคลนั้น เป็นภารกิจของผู้บริหารทุกคน ที่มุ่งปฏิบัติในกิจกรรมทั้งปวงที่เกี่ยวกับบุคลากร เพื่อให้ปัจจัยด้านบุคลากรขององค์การเป็นทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

พยอม วงศ์สารศรี (2540, หน้า 5) ให้ความหมายไว้ว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นกระบวนการที่ผู้บริหารใช้ศิลปะและกลยุทธ์ในการดำเนินการสรรหา คัดเลือก และบรรจุบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมให้ปฏิบัติงานในองค์การ พร้อมทั้งการพัฒนา การธำรงรักษาให้สมาชิกที่ปฏิบัติงาน

ในองค์การเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ มีสุขภาพกายและสุขภาพจิตที่ดีในการทำงาน และยังรวมไปถึงการสรรหา การให้พ้นจากงานด้วยเหตุพหุผลภาพ เกษียณอายุหรือเหตุอื่นใดในงาน ให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมอย่างมีความสุข

สุนันทา เลานันท์ (2542, หน้า 5) อธิบายว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง กระบวนการตัดสินใจและการปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับบุคคลทุกระดับในหน่วยงาน เพื่อให้เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีประสิทธิภาพสูงสุดที่จะส่งผลสำเร็จต่อเป้าหมายขององค์กร กระบวนการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ การวิเคราะห์งาน การสรรหา การคัดเลือก การฝึกอบรม และการพัฒนา การประเมินผลการปฏิบัติงาน การจ่ายค่าตอบแทน สวัสดิการและผลประโยชน์เกื้อกูล สุขภาพและความปลอดภัย พนักงานและแรงงานสัมพันธ์ การพัฒนาองค์กร ตลอดจนการวิจัยด้านทรัพยากรมนุษย์

อาภัสสรี ไชยคุนา (2542, หน้า 4) ได้ให้คำจำกัดความของการบริหารงานบุคคล คือ การวางแผนกำหนดนโยบาย การดำเนินงานในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ตั้งแต่การแสวงหาคนที่มีความรู้ความสามารถใช้ให้เป็นประโยชน์ พัฒนาให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ

เสนาะ ดีเยาว์ (2543, หน้า 11) ได้ให้ความหมายว่า การบริหารงานบุคคล เป็นกระบวนการที่ทำให้ได้คน ใช้คน และบำรุงรักษาคนที่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในจำนวนที่เพียงพอและเหมาะสม นั่นก็คือ หน้าที่ดูการรับสมัคร การคัดเลือก การฝึกอบรม การพัฒนาตัวบุคคล การรักษาระเบียบ วินัย การให้สวัสดิการ และการโยกย้ายเปลี่ยนแปลงตำแหน่งงาน

สมเกียรติ พ่วงรอด (2544, หน้า 2) ให้ความหมายว่า การบริหารงานบุคคล เป็นการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับบุคคลในองค์กรหรือหน่วยงาน นับตั้งแต่การวางแผน การสรรหา และการคัดเลือก การพัฒนา การประเมินผลการปฏิบัติงาน การบำรุงขวัญ สวัสดิการ ค่าตอบแทน และการให้พ้นจากงาน

ธีรยุทธ พึ่งเทียร (2546, หน้า 2) ให้ความหมายว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ในองค์การใดองค์การหนึ่ง นับตั้งแต่การสรรหาคนเข้ามาทำงาน การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโอน การย้าย การฝึกอบรม การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การปกครองบังคับบัญชา การดำเนินการทางวินัย การให้พ้นจากงาน และการจ่ายบำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากงานไปแล้ว

Flippo (1971, p. 4-7) ได้เสนอว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง การวางแผน การจัดองค์การ การอำนวยความสะดวก การควบคุม การสรรหา การพัฒนาอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทน ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และการทำนุบำรุงรักษาไว้ซึ่งบุคคลขององค์การเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ขององค์การ

Beach (1980, p. 54) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคล คือ การดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับบุคคล การคัดเลือก การให้การศึกษอบรม การจ่ายค่าตอบแทน การควบคุมอัตรากำลัง

การสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน การสร้างภาวะผู้นำและการสร้างมนุษยสัมพันธ์ที่ดีส่งผลสำเร็จต่อองค์กร

จากการให้ความหมายของนักวิชาการดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า การบริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลในองค์กร เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับความต้องการขององค์กร การบำรุงรักษา การพัฒนา ตลอดจนการให้พ้นจากงาน เพื่อให้องค์กรบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ อันประกอบไปด้วย การวางแผนบุคลากร การสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง การฝึกอบรม การประเมินผลการปฏิบัติงาน การโอนย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การบำรุงรักษาบุคลากร เงินเดือนและค่าจ้าง การดำเนินการทางวินัย และการพ้นจากงาน

2.2.2 กระบวนการบริหารงานบุคคล

สุกิจ จุลละนันท์ (2514, หน้า 16-17) กล่าวว่า กระบวนการหรือกิจกรรมในการบริหารงานบุคคล นั้น ประกอบด้วย

1. การกำหนดนโยบายและวางระเบียบเกี่ยวกับบุคคล
2. การวางแผนในการจัดอัตรากำลังให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์
3. การวางแผนโครงการปฏิบัติ
4. กำหนดหน้าที่และคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ
5. การจำแนกตำแหน่ง
6. การกำหนดอัตราเงินเดือน หรือค่าจ้าง
7. การสรรหาคนเข้าทำงาน
8. การเลือกสรรและทดสอบ
9. การใช้ทดลองปฏิบัติงาน
10. การบรรจุแต่งตั้ง
11. การจัดทำทะเบียนประวัติ
12. การย้าย และโอน
13. การพัฒนาตัวบุคคล
14. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
15. การพิจารณาความดีความชอบ
16. การเลื่อนตำแหน่งฐานะ
17. การรักษาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน
18. การจัดทำสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูล
19. การปกครองบังคับบัญชา

20. การรักษาวินัย
21. การให้พ้นจากงาน
22. การจัดระบบบำเหน็จบำนาญ
23. การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับตัวบุคคล

พนัส หันนาคินทร์ (2526, หน้า 129) ได้กำหนดขั้นตอนในการบริหารงานบุคคล

ไว้ดังนี้

1. การวางแผนกำลังคนหรือการจัดอัตรากำลัง
2. การรับสมัครบุคคลเข้าทำงาน
3. การคัดเลือกบุคคล
4. การนำเข้าสู่งาน
5. การพัฒนาบุคลากร
6. การประเมินบุคลากร
7. การตอบแทนบุคลากร
8. การสร้างภาพความมั่นคงในการทำงานของบุคลากร
9. การพิจารณาให้พ้นจากงาน

สมพงษ์ เกษมสิน (2526, หน้า 5-6) กล่าวว่า ขั้นตอนการบริหารงานบุคลากร

ประกอบด้วย 8 ประการ คือ

1. การวางแผนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
2. การสรรหาบุคคล
3. การกำหนดอัตราเงินเดือน และค่าจ้าง
4. การประเมินผลการปฏิบัติ และการปูนบำเหน็จ
5. การปกครองบังคับบัญชา
6. การพัฒนาบุคลากร
7. การจัดประโยชน์แก่กุลอื่น ๆ
8. การวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

ประชุม รอดประเสริฐ (2528, หน้า 2) กล่าวว่า ขอบข่ายการบริหารบุคคล

ประกอบด้วย 12 ประการ คือ

1. การวางนโยบาย ออกกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับเกี่ยวกับ
2. การวางแผนกำลังคน
3. การกำหนดตำแหน่ง
4. การกำหนดเงินเดือน

ตัวบุคคล

5. การสรรหาบุคคล
6. การบรรจุ และแต่งตั้ง
7. การจัดทำทะเบียนประวัติ
8. การพัฒนาบุคคล
9. การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการพิจารณาความดีความชอบ
10. วินัย และการดำเนินการตามระเบียบ
11. การจัดสวัสดิการตามระเบียบ
12. การให้ออกจากงาน และบำเหน็จบำนาญ

บุญเลิศ ไพรินทร์ (2530, หน้า 1-7) กล่าวว่า กระบวนการบริหารงานบุคคล มีขั้นตอนและกระบวนการต่าง ๆ คือ การวางแผนและกำหนดนโยบาย การออกกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ตลอดจนแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับตัวบุคคล การจัดองค์การในการบริหารงานบุคคล การวางแผนกำลังคน การกำหนดตำแหน่ง การกำหนดอัตราเงินเดือน การสรรหาบุคคล การจัดทำทะเบียนประวัติ การฝึกอบรมและการพัฒนา การประเมินผลการปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบ วินัยและการรักษาวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ การบำรุงขวัญและกำลังใจ สวัสดิการและประโยชน์ เกื้อกูล การพ้นจากงานและระบบบำเหน็จบำนาญ การเจ้าหน้าที่สัมพันธ์ การวิเคราะห์และวิจัยเพื่อหาแนวทางในการปฏิบัติงานของบุคคลในองค์การให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมยิ่ง ๆ ขึ้นไป

อุทัย หิรัญโต (2531, หน้า 5-10) กล่าวว่า ขั้นตอนของการบริหารงานบุคคล เริ่มตั้งแต่การได้มาซึ่งบุคลากร หรือเรียกว่าการสรรหาและการคัดเลือก จนถึงการพ้นสภาพการเป็นบุคลากรในองค์การ ซึ่งประกอบด้วย 6 ขั้นตอนสำคัญ คือ

1. การวางแผนทรัพยากรบุคคล
2. การได้มาซึ่งบุคลากร การโอนย้ายและแต่งตั้ง
3. การพัฒนาบุคลากร
4. การใช้ประโยชน์จากบุคลากร
5. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
6. การพ้นสภาพการเป็นบุคลากร

สนิท เหลืองภิรมย์ และคณะ (2537, หน้า 65-66) กล่าวว่า งานบริหารบุคลากร เป็นกระบวนการที่เกี่ยวกับกิจกรรม 12 ประการ ดังต่อไปนี้

1. การวางแผนนโยบาย ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับบุคลากร หมายถึง การที่องค์กรหรือผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ออกระเบียบ กฎ ข้อบังคับ เพื่อให้บุคลากรในองค์กร ได้ยึดเป็นหลักในการปฏิบัติ เพื่อก่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

2. การวางแผนกำลังคน หมายถึง การคาดคะเนความต้องการกำลังบุคลากรทั้งปริมาณ คุณภาพ และวิธีการที่จะได้มาซึ่งในอนาคต โดยแบ่งออกเป็น
 - 2.1 การวางแผนความต้องการกำลังบุคลากร
 - 2.2 การวางแผนเพื่อให้ได้มาซึ่งกำลังบุคลากร
 - 2.3 การวางแผนเพื่อใช้กำลังบุคลากร
3. การกำหนดตำแหน่ง หมายถึง การกำหนดตำแหน่งในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับงานและความรับผิดชอบที่มีความรู้ความสามารถตามที่กำหนด
4. การกำหนดเงินเดือน หมายถึง การกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทน
5. การสรรหาบุคคล หมายถึง การคัดเลือกบุคลากรมาปฏิบัติงานเพื่อให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถตามที่กำหนด
6. การบรรจุแต่งตั้ง หมายถึง การบรรจุและมอบหมายหน้าที่หลังจากได้ผ่านกระบวนการคัดเลือกและทดลองการปฏิบัติงานแล้ว
7. การจัดทำทะเบียนประวัติ หมายถึง การบันทึกข้อมูลที่เป็นประวัติของบุคลากรที่เข้าทำงานในองค์กร ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งหน้าที่และขึ้นเงินเดือน
8. การพัฒนาบุคลากร หมายถึง การส่งเสริมบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถ มีทักษะในการปฏิบัติงาน รวมทั้งมีทัศนคติที่ดีต่อการทำงานและต่อผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน และผู้ใต้บังคับบัญชา โดยการดำเนินการในลักษณะของการอบรม การศึกษา การดูงาน หรือวิธีการอื่น ๆ
9. การพิจารณาความดีความชอบและการประเมินผลการปฏิบัติงาน หมายถึง การสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน และการพิจารณาผลงานในด้านคุณภาพและปริมาณงานที่รับผิดชอบของบุคลากร เพื่อเลื่อนขึ้นเงินเดือนและระดับให้สูงขึ้น
10. สวัสดิการ หมายถึง ประโยชน์ต่าง ๆ ที่องค์กรให้แก่ผู้ปฏิบัติงานเพื่อเป็นกำลังใจในการปฏิบัติงาน นอกเหนือจากเงินเดือน เช่น ค่าเช่าบ้าน ค่ารักษาพยาบาล ค่าเล่าเรียนบุตร เป็นต้น และยังหมายถึงสวัสดิการที่ไม่เป็นตัวเงิน เช่น สิทธิในการลาป่วย ลากิจ ลาพักผ่อน ลาคลอดบุตร ลาอุปสมบท ลาไปประกอบพิธีฮัจย์ ลาไปศึกษาอบรม ดูงาน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ เป็นต้น
11. การให้ออกจากงาน หมายถึง การให้พ้นสภาพการปฏิบัติงานในหน้าที่ ซึ่งมีหลายกรณี เช่น การเกษียณอายุ ลาออก ปลดออก หรือไล่ออก เป็นต้น
12. บำเหน็จบำนาญ หมายถึง การลาออกจากราชการที่เป็นไปตามเกณฑ์ของการมีสิทธิได้รับเงินตอบแทนในการรับราชการเป็นเวลานาน โดยบำเหน็จจ่ายครั้งเดียวสำหรับบำนาญได้รับเงินตอบแทนย่อย โดยจ่ายเป็นรายเดือนระยะยาว

สมคิด บางโม (2538, หน้า 126) ได้ให้แนวคิดหลักของขอบข่ายการบริหารงานบุคคลไว้ 4 ด้าน ดังนี้

1. การได้มาซึ่งบุคลากร
2. การบำรุงรักษาบุคลากร
3. การพัฒนาบุคลากร
4. การให้บุคลากรพ้นจากงาน

พยอม วงศ์สารศรี (2540, หน้า 5) ได้สรุปการบริหารทรัพยากรมนุษย์อย่างครบวงจรไว้ดังนี้

1. การทำความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์
2. ทราบนโยบายการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขององค์กร
3. การวางแผนทรัพยากรมนุษย์
4. การกำหนดงาน การวิเคราะห์งาน การจำแนกตำแหน่ง
5. การสรรหา
6. การคัดเลือก
7. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
8. การจ่ายค่าตอบแทน
9. การประเมินผลพนักงาน
10. การธำรงรักษาทรัพยากรมนุษย์ สุขภาพ และความปลอดภัย
11. การรวมพลังทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร
12. การพ้นจากงานและบำเหน็จบำนาญ

ธงชัย สันติวงษ์ (2542, หน้า 40-42) ได้แบ่งกระบวนการการบริหารงานบุคคลออกเป็นส่วนสำคัญ ๆ ดังนี้

1. การออกแบบงานและการวิเคราะห์เพื่อจัดแบ่งตำแหน่งงาน
2. การวางแผนกำลังคน
3. การสรรหาและคัดเลือกพนักงาน
4. การปฐมนิเทศบรรจุพนักงานและการประเมินผลการปฏิบัติงาน
5. การอบรมและการพัฒนา
6. การจ่ายค่าตอบแทน
7. การทะนุบำรุงรักษาทางด้านสุขภาพ ความปลอดภัยและแรงงาน
8. การใช้นโยบายและการควบคุมตลอดจนการประเมิน

สัมพันธ์

สมาน รังสียกฤษฎ์ (2543, หน้า 2) ได้กำหนดหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลไว้ 12 ประการ คือ

1. การวางนโยบาย ออกกฎหมายระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับบุคคล
2. การวางแผนกำลังคน
3. การกำหนดตำแหน่ง
4. การกำหนดเงินเดือน
5. การสรรหาบุคคล
6. การบรรจุและแต่งตั้ง
7. การจัดทำทะเบียนประวัติ
8. การพัฒนาบุคคล
9. การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการพิจารณาความดีความชอบ
10. วินัยและการดำเนินการตามระเบียบวินัย
11. การจัดสวัสดิการและผลประโยชน์เกื้อกูล
12. การให้ออกจากงานและบำเหน็จบำนาญ

สมเกียรติ พ่วงรอด (2544, หน้า 17) กล่าวว่า กระบวนการในการบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการในการดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลเป็นขั้นตอน เพื่อให้ได้บุคคลตรงตามที่หน่วยงานหรือองค์กรต้องการ เพื่อมาปฏิบัติงานและพัฒนางานในหน้าที่ที่รับผิดชอบได้เป็นอย่างดี อยู่ในองค์กรได้อย่างมีความมั่นคง มีขวัญและกำลังใจในการทำงาน เพื่อความสำเร็จของงาน โดยใช้กระบวนการบริหารงานบุคคลตามขั้นตอนต่อไปนี้

1. การวางแผนงานบุคคล
2. การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน
3. การสรรหาและคัดเลือก
4. การบรรจุแต่งตั้ง
5. การปฐมนิเทศ
6. การทดลองปฏิบัติราชการ
7. การโอนและการย้าย
8. การจัดทำทะเบียนประวัติ
9. การพัฒนาบุคคล
10. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
11. วินัยและการดำเนินการทางวินัย
12. การจัดสวัสดิการและประโยชน์เกื้อกูล
13. การพ้นจากงานและบำเหน็จบำนาญ

ศุภชัย ยาวะประภาษ (2548, หน้า 27-29) กล่าวว่า ระบบการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย 6 ขั้นตอน คือ

1. จากนโยบายการบริหารงานบุคคล กรอบและแนวทางที่กำหนดไว้ องค์การจะต้องวางแผนทรัพยากรบุคคลซึ่งรวมถึงเรื่องการสรรหาและการคัดเลือก การพัฒนา การรักษา และการใช้ประโยชน์จากบุคลากรให้เหมาะสมกับความต้องการและความจำเป็นในภาครัฐนั้น
2. การสรรหา การคัดเลือก การโอนย้าย และการแต่งตั้ง
3. การพัฒนาบุคลากร
4. การใช้ประโยชน์จากบุคลากร
5. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
6. การฟื้นฟูสภาพการเป็นบุคลากรภาครัฐ

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ (2549, หน้า 21-25) กล่าวว่า กระบวนการบริหารงานบุคคล ควรประกอบไปด้วยกิจกรรมดังนี้คือ การวางแผนกำลังคน การจำแนกตำแหน่ง การจ่ายค่าตอบแทน การสรรหา การคัดเลือก การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การโอน การย้าย การพัฒนาบุคคล การดำเนินการทางวินัย และการพนักงานสัมพันธ์

ศักดิ์ดา ศรีภูมิ (2552, หน้า 13-14) กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับคน ตั้งแต่กระบวนการในการสรรหาจนกระทั่งออกพ้นไปจากองค์การ จึงอาจลำดับขั้นตอนที่สำคัญ ๆ ได้ดังนี้

1. การกำหนดนโยบายและการวางระเบียบเกี่ยวกับตัวบุคคล เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญในเชิงนโยบาย ที่กำหนดขอบเขตเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยตรง อีกทั้งยังเป็นการกำหนดถึงระบบในการบริหารงานบุคคลด้วย
2. การวางแผนในการจัดอัตรากำลังให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เมื่อได้มีการดำเนินการกำหนดนโยบายและระเบียบในเชิงนโยบายแล้ว กระบวนการนี้จะเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องเพื่อกำหนดแผนการจัดอัตรากำลัง เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของฝ่ายบริหารด้วย
3. การวางโครงการปฏิบัติงาน เป็นการนำนโยบายมากำหนดเป็นการปฏิบัติในลักษณะที่เป็นโครงการ
4. การกำหนดหน้าที่และคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ กระบวนการดังกล่าวเป็นกระบวนการวิเคราะห์งานเพื่อกำหนดขอบข่ายหน้าที่และคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ต่าง ๆ ของทั้งองค์กร
5. การจำแนกตำแหน่ง เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกับการกำหนดอำนาจหน้าที่และคุณสมบัติ เพื่อกำหนดตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบในส่วนต่าง ๆ ของงาน

6. การกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้าง เป็นกระบวนการที่สำคัญที่จะสามารถกำหนดอำนาจในการแข่งขันขององค์กร และในขณะเดียวกันเป็นกระบวนการที่ต้องคำนึงอำนาจในการจ่ายขององค์กรด้วย
7. การสรรหาบุคลากร เป็นกระบวนการแรกที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งบุคลากรขององค์กร อีกครั้งยังเป็นการกำหนดทิศทางของบุคลากรภายในไม่ว่าจะเป็นการสรรหาจากภายในหรือภายนอกก็ตาม
8. การเลือกสรรและทดสอบ เป็นวิธีการที่ต่อเนื่องของการสรรหาบุคลากรด้วยวิธีการเลือกสรรหรือการทดสอบ เพื่อให้ได้มาซึ่งคนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงาน
9. การให้ทดสอบปฏิบัติงาน เมื่อได้รับบุคคลเข้ามาทำงานแล้วจะมีกระบวนการให้ทดสอบการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นกระบวนการที่สำคัญเพื่อพิจารณาถึงความรู้ความสามารถและความเหมาะสมต่อตำแหน่งงาน เป็นกระบวนการที่มีอิทธิพลสูงต่อการกำหนดเป้าหมายการทำงานและการรับเข้าทำงานในระยะยาวต่อไป
10. การบรรจุแต่งตั้ง เป็นขั้นตอนในการรับบุคคลที่ได้รับการพิจารณาจากกระบวนการสรรหา และกำหนดให้เข้ามาทำงานด้วยการบรรจุพร้อมกับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ตามลักษณะของงานที่ได้รับมอบหมาย
11. การจัดทำทะเบียนประวัติ เป็นกระบวนการในการบันทึกข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องตั้งแต่การเริ่มเข้าจนถึงการพ้นสภาพออกไป
12. การย้ายและการโอน อาจมีได้เพื่อความเหมาะสม และอาจมีทั้งการย้ายหรือการโอนในเนื้อหาของงาน และการย้ายหรือการโอนเพื่อรับผิดชอบในเขตพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง
13. การพัฒนาตัวบุคลากร เป็นกระบวนการที่มาจากขอบเขตในด้านการพัฒนาบุคลากร เพื่อให้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมหรือทันสมัยกับความเปลี่ยนแปลงไปที่เกิดขึ้น
14. การประเมินผลการปฏิบัติงาน เมื่อมีการปฏิบัติงานภายใต้ความรับผิดชอบและหน้าที่ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการตรวจสอบคุณภาพการทำงาน โดยมีการกำหนดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์การทำงานที่แตกต่างกันออกไป
15. การพิจารณาความดีความชอบ เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องจากการประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อเป็นเงื่อนไขในการได้รับความดีความชอบในรูปแบบต่าง ๆ
16. การเลื่อนตำแหน่งฐานะ เป็นการรับทำหน้าที่ที่สูงขึ้นไปของบุคคล ถือเป็นความก้าวหน้าที่สำคัญของบุคคลในการทำงาน
17. การดูแลสุขภาพสภาพและความปลอดภัยในการทำงาน เป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของการอยู่ร่วมกัน ที่จะต้องมีการบำรุงรักษาดูแลและกำหนดให้มีความปลอดภัยร่วมกันของบุคคล

18. การจัดสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูล เป็นสิ่งทีนอกเหนือจากค่าตอบแทนที่องค์กรได้จ่ายให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อาจมีอยู่ในรูปแบบต่าง ๆ ที่แตกต่างกันไปตามอำนาจในการจ่ายขององค์กร

19. การปกครองบังคับบัญชา ถือเป็นอำนาจบริหารที่สำคัญในการกำกับดูแลควบคุมไม่ให้เกิดความไม่สงบภายใน ทั้งนี้ ในหน่วยงานของรัฐอำนาจการปกครองดังกล่าวจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและต้องมีการคำนึงถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่สำคัญร่วมด้วย

20. การรักษาในเรื่องวินัย เป็นมาตรการที่สำคัญในการกำหนดความประพฤติและการกระทำที่เกี่ยวข้องในการทำงาน ทั้งนี้ หากมีการฝ่าฝืนจะได้รับการลงโทษตามเงื่อนไขของการกระทำนั้น ๆ

21. การให้พ้นจากงาน เป็นไปตามกฎหมายหรือตามเงื่อนไขที่ได้มีการกำหนดไว้ของแต่ละหน่วยงาน

22. การจัดระบบบำเหน็จบำนาญ เป็นการจัดระบบการดูแลของผู้ปฏิบัติงานต่อไปภายหลังการพ้นสภาพการเป็นบุคลากรแล้ว ขึ้นอยู่กับวิธีการที่เหมาะสมสำหรับองค์กรนั้น ๆ

23. การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับตัวบุคคล เป็นภารกิจที่สนับสนุนการบริหารงานบุคคลของหน่วยงาน เพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาและปรับปรุงงานให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นไป

จากแนวคิดของนักวิชาการดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปกระบวนการบริหารงานบุคคล ได้ดังนี้

1. การวางแผนบุคลากร
2. การสรรหาบุคลากรและการบรรจุแต่งตั้ง
3. การพัฒนาบุคลากร
4. การบำรุงรักษาบุคลากร
5. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
6. การเลื่อนตำแหน่งและการโอนย้าย
7. การจัดสวัสดิการ
8. การดำเนินการทางวินัย
9. การให้พ้นจากงาน
10. การจ่ายบำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากงาน

2.3 แนวคิดของศาลปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

จากหนังสือสรุปแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การบริหารงานบุคคลภาครัฐ ซึ่งรวบรวมโดยสำนักงานศาลปกครอง (2550, หน้า 1-14) สรุปความหมายของการบริหารงานบุคคลได้ว่า เป็นกระบวนการในการจัดการ นับแต่การสรรหาคนที่มีความสามารถ มาไว้ปฏิบัติงานให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่และอัตราเงินเดือน การพัฒนาคนให้มีความรู้ความสามารถ และสมรรถภาพในการทำงานให้มากยิ่งขึ้น การบำรุงขวัญกำลังใจและให้ความมั่นคงในการทำงาน การถนอมหรือดึงคนที่มีความรู้ความสามารถให้อยู่ทำงานนาน ๆ โดยไม่คิดจะโอน ย้าย หรือเปลี่ยนอาชีพ เสียก่อนเวลาอันสมควร ตลอดจนการกำจัดคนเลว ไม่มีความรู้ความสามารถและสมรรถภาพเหมาะสมให้ออกจากงานด้วย

สำหรับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทจะถูกกำหนดโดยกฎหมายว่าด้วยข้าราชการประเภะนั้นเป็นสำคัญ แต่เนื่องจากกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนใหญ่ จะบัญญัติให้นำหลักเกณฑ์หรือวิธีการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาใช้บังคับโดยอนุโลม หรือบัญญัติไว้ในลักษณะทำนองเดียวกัน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. คุณสมบัติทั่วไปของผู้ที่จะเข้ารับราชการ จะต้องมีความสมบูรณ์ทั่วไปสำหรับตำแหน่งและประเภทของข้าราชการที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามที่กฎหมายระเบียบข้าราชการประเภะนั้น ๆ กำหนดไว้

2. คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง ต้องมีความสมบูรณ์เฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้น ตามที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภะนั้น ๆ กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง

3. วิธีการสรรหาและคัดเลือกข้าราชการ การสรรหาบุคคลเข้ามาสู่องค์กรมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมมาปฏิบัติงานในองค์กร ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการในการสรรหาและคัดเลือกมีอยู่ 3 วิธีด้วยกัน คือ

(1) การสอบแข่งขัน เป็นการให้ความสำคัญกับหลักความเสมอภาค หรือการให้สิทธิแก่บุคคลอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งต้องมีกฎหมายระเบียบข้าราชการประเภะนั้น ๆ กำหนดไว้

(2) การคัดเลือก โดยการพิจารณาความรู้ความสามารถความประพฤติ และคุณสมบัติของบุคคลเพื่อให้ได้ผู้ที่เหมาะสมกับตำแหน่งโดยวิธีการประเมินบุคคล หรือวิธีอื่นใดก็ได้ ตามที่กฎหมายระเบียบข้าราชการประเภะนั้น ๆ กำหนดไว้

(3) การบรรจุแต่งตั้งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญการ เป็นการบรรจุแต่งตั้งในกรณีที่ต้องมีเหตุผลและความจำเป็นอย่างอื่น เพื่อประโยชน์แก่ราชการที่จะต้องบรรจุบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และความชำนาญงานสูง กฎหมายก็จะกำหนดให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นผู้วางหลักเกณฑ์และอนุมัติการบรรจุแต่งตั้งได้

4. การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ กฎหมายระเบียบข้าราชการประเภะนั้น ๆ กำหนดไว้ให้ผู้ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เข้ารับราชการ ต้องทดลองปฏิบัติราชการตามระยะเวลา และมีการประเมินผลตามที่กฎหมายกำหนด

5. การบรรจุและแต่งตั้ง

การบรรจุ หมายถึง การรับบุคคลที่มีได้เป็นข้าราชการเข้ารับราชการ ซึ่งเป็นการทำให้มีสถานภาพเป็นข้าราชการตามกฎหมาย เช่น การบรรจุผู้สอบแข่งขันได้ การบรรจุผู้ได้รับคัดเลือก การบรรจุผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญการ เป็นต้น

การแต่งตั้ง หมายถึง การแต่งตั้งผู้ที่เป็นข้าราชการแล้วให้ดำรงตำแหน่งซึ่งเป็นการทำให้มีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งนั้น ๆ เช่น การแต่งตั้งผู้ได้รับบรรจุ การแต่งตั้งโยกย้าย การแต่งตั้งผู้ได้เลื่อนระดับตำแหน่ง การแต่งตั้งข้าราชการผู้โอนสังกัด การแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติไม่ตรงกับตำแหน่งกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งอื่น การแต่งตั้งผู้รักษาการในตำแหน่ง การให้ข้าราชการประจำกระทรวง ทบวง กรม กอง หรือจังหวัด โดยพ้นจากตำแหน่งหน้าที่เดิม (ยังรับเงินเดือนในอัตราเดิม) การให้ข้าราชการพ้นจากตำแหน่งหน้าที่และขาดจากอัตราเงินเดือนในตำแหน่งเดิมไปรับเงินเดือนในอัตรากำลังทดแทน เป็นต้น

6. การบรรจุกลับเข้ารับราชการ เป็นการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการผู้ออกจากราชการไปแล้วกลับเข้ารับราชการ

7. การย้าย คือ การย้ายข้าราชการไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่น ซึ่งปกติจะต้องย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกันกับตำแหน่งเดิม แต่บางกรณีก็อาจย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิมได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการนั้น ๆ ซึ่งต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

8. การสั่งให้ประจำกระทรวง ทบวง กรม กอง หรือจังหวัด ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็น ผู้มีอำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ มีอำนาจสั่งข้าราชการในสังกัดให้ประจำกระทรวง ทบวง กรม กอง จังหวัด หรือส่วนราชการอื่นตามที่กฎหมายนั้น ๆ กำหนดไว้เป็นการชั่วคราวได้

9. การประเมินผลการปฏิบัติราชการ หมายถึง การตรวจสอบความสามารถและสมรรถนะของบุคลากรที่มีต่อการปฏิบัติงานในความรับผิดชอบให้สำเร็จคล่องตามวัตถุประสงค์ที่องค์กรกำหนดไว้ในเชิงปริมาณและคุณภาพ เพื่อที่จะตัดสินใจดำเนินการตามกระบวนการบริหารในขั้นตอนต่อไปอย่างถูกต้องเหมาะสม ผลที่ได้จากการประเมินผลการปฏิบัติงานใช้เป็นเครื่องมือในการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงาน และใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- (1) การเลื่อนขั้นเงินเดือน การให้รางวัลประจำปีและค่าตอบแทนอื่น ๆ
- (2) การพัฒนา และการแก้ไขการปฏิบัติงาน
- (3) การแต่งตั้งข้าราชการ

(4) การให้ออกจากราชการ

(5) การให้รางวัลจิตใจ และการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ

10. การเลื่อนตำแหน่ง เป็นกรณีหนึ่งของการแต่งตั้งข้าราชการ ซึ่งอาจมีหลักเกณฑ์วิธีการหรือกระบวนการอย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้

11. การเลื่อนขั้นเงินเดือน เป็นการพิจารณาให้บำเหน็จความชอบแก่ข้าราชการ โดยผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาความดีความชอบจากผลการประเมินการปฏิบัติงาน ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลก็จะบัญญัติถึงการพิจารณาบำเหน็จความชอบไว้ โดยหลักเกณฑ์การเลื่อนขั้นเงินเดือนก็จะเป็นไปตามกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ

12. การพ้นสภาพการเป็นข้าราชการ เมื่อบุคคลใดเข้ารับราชการแล้ว ย่อมมีหลักประกันความมั่นคงในอาชีพราชการในข้อที่ว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้งให้พ้นจากสภาพการเป็นข้าราชการ หรือถูกออกจากราชการ การที่ข้าราชการผู้ใดจะพ้นจากสภาพการเป็นข้าราชการ หรือถูกออกจากราชการในกรณีใดนั้น ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งมีหลายกรณีด้วยกัน คือ ตาย พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ลาออกจากราชการ ถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือถูกลงโทษทางวินัย ให้ปลดออกหรือไล่ออก

13. การร้องทุกข์ เป็นกระบวนการตรวจสอบหรือควบคุมความชอบด้วยกฎหมายภายในฝ่ายปกครอง โดยในกรณีที่ข้าราชการผู้ใดเห็นว่า ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องอื่น ๆ หรือมีเหตุคับข้องใจจากการที่ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อตนในเรื่องอื่น ๆ นอกเหนือจากการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย จะต้องใช้สิทธิโต้แย้งการกระทำดังกล่าวของผู้บังคับบัญชาโดยการร้องทุกข์

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ศุภิพร พิศาลบุตร (2548, หน้า 81-90) ทำการศึกษาเรื่องคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการ : ศึกษาเฉพาะกรณีคำสั่งโยกย้ายข้าราชการ พบว่า การควบคุมตรวจสอบดุลพินิจในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองนั้น ในกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งโยกย้ายข้าราชการใด ๆ เป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครองแล้ว ศาลปกครองจะไม่เข้าไปควบคุมตรวจสอบคำสั่งดังกล่าวเนื่องจากศาลปกครองเห็นว่าแม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับความสะดวกหรือเป็นการส่วนตัวจากคำสั่งบ้างก็ตาม แต่ไม่ถึงขนาดที่ถือว่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องคดีได้ แต่ในกรณีที่ศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา

คดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ศาลปกครองจะเข้าไปควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งไม่ว่าจะเป็นสภาพภายนอก (วิธีสบัญญัติ) ของคำสั่ง หรือสภาพภายใน (สารบัญญัติ) ของคำสั่ง การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของสภาพภายนอก (วิธีสบัญญัติ) ของคำสั่ง เช่น ควบคุมตรวจสอบการมีอำนาจออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย การออกคำสั่งโดยถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการในการออกคำสั่ง เป็นต้น และการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของสภาพภายใน (สารบัญญัติ) ของคำสั่ง เช่น ตรวจสอบการอ้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายในการออกคำสั่งว่ามีอยู่จริงหรือไม่ และควบคุมตรวจสอบคำสั่งว่าในการออกคำสั่งนั้นถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือไม่ เป็นต้น แต่ศาลไทยไม่ได้เข้าไปควบคุมตรวจสอบความเหมาะสมเนื่องจากเป็นอำนาจอิสระ (ดุลพินิจโดยแท้) ของฝ่ายปกครอง (ฝ่ายบริหาร) เท่านั้น

สิริยา พรหมราชยศ (2553, หน้า 156-158) ทำการศึกษาเรื่องปัญหาสถานะ และอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พบว่า อำนาจหน้าที่ด้านการตรวจสอบจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐนี้ ถือเป็น การควบคุมเหนือตัวบุคคล ซึ่งปกติจะเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภายในฝ่ายบริหารเองในฐานะผู้บังคับบัญชาที่ย่อมมีอำนาจควบคุมตรวจสอบบุคคลที่อยู่ใต้บังคับบัญชาทั้งในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่และเรื่องความประพฤติ โดยหลักการนั้น อำนาจหน้าที่ตรวจสอบดำเนินการทางวินัยเป็นขั้นตอนในการบริหารงานบุคคลอย่างหนึ่งที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะขององค์กรนั้น ๆ

การตรวจสอบความประพฤติของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครองจึงเป็นการควบคุมตัวบุคคลในฝ่ายปกครอง ซึ่งอยู่ในอำนาจของฝ่ายปกครองโดยแท้ องค์กรภายนอกฝ่ายปกครองไม่อาจควบคุมหรือลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ แม้แต่ศาลปกครองเองก็ไม่มีอำนาจพิจารณาโทษทางวินัยโดยตรง แต่เป็นองค์กรตรวจสอบสุดท้ายหลังจากที่มีกระบวนการตรวจสอบภายในฝ่ายบริหารสิ้นสุดกระบวนการแล้ว การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจไต่สวนสาธารณะกรณีเจ้าหน้าที่รัฐทำผิดวินัยร้ายแรง หรือเชื่อได้ว่าผู้ที่รับผิดชอบจะดำเนินการโดยไม่เป็นธรรม ขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจเพราะเป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินก้าวล่วงเข้าไปแทรกแซงอำนาจพิจารณาโทษทางวินัย ซึ่งเป็นเรื่องการบริหารบุคคลภายในฝ่ายบริหารโดยแท้

เมื่อการสอบสวนทางวินัยเป็นการควบคุมตัวบุคคล คือ เจ้าหน้าที่รัฐ มิใช่การควบคุมการกระทำทางปกครองอันจะอยู่ในอำนาจขององค์กรภายนอก การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไต่สวนการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม นั้น เป็นการแทรกแซงหรือก้าวล่วงการทำงานของฝ่ายปกครอง แม้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินจะใช้อำนาจทางปกครองเหมือนกัน แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่มาจากรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามหลักการดุลและคานอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร และมีฐานะเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำแนะนำเท่านั้น ไม่มีอำนาจในทางบังคับบัญชาสั่งการ หรืออำนาจตัดสินชี้ขาดข้อพิพาท ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีอำนาจเพียงการติดตามตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารที่มีต่อประชาชนเท่านั้น และเป็น

การตรวจสอบข้อบกพร่องของการใช้อำนาจเพื่อหาทางแก้ไข มิใช่การตัดสินชี้ขาดว่าการกระทำของฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายหรือไม่อย่างไร เพราะผู้ตรวจการแผ่นดินมิได้ใช้อำนาจตุลาการ แต่ใช้อำนาจตรวจสอบที่ได้รับมอบหมายมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฉะนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีอำนาจอย่างจำกัด คือ เมื่อตรวจสอบแล้วเสร็จต้องรายงานต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้ใช้กลไกบังคับกวดขันทางการเมือง ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่มีอำนาจก้าวล่วงไปตรวจสอบภายในฝ่ายบริหารได้ เมื่อการควบคุมตรวจสอบการกระทำหรือความประพฤติของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นเรื่องภายในฝ่ายบริหาร การกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจไต่สวนดังกล่าวจึงขัดกับหลักการและลักษณะธรรมชาติขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

อนุวัฒน์ บุญนันท์ (2554, หน้า 170) ศึกษาเรื่องการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง โดยองค์กรตุลาการ ในระบบกฎหมายอังกฤษและระบบกฎหมายไทย พบว่าศาลปกครองไทยมีอำนาจในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเช่นเดียวกับศาลยุติธรรมอังกฤษ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) โดยระบบกฎหมายไทยยอมรับให้ศาลปกครองควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเฉพาะกรณีที่ปรากฏว่าฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยมิชอบเท่านั้น และศาลปกครองคงมีอำนาจเพียงเพิกถอนการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบเท่านั้น ศาลปกครองไม่อาจใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครองได้ เพราะเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ดังนั้น ศาลปกครองจึงต้องสั่งให้ฝ่ายปกครองกลับไปใช้ดุลพินิจใหม่ให้ถูกต้อง

บทที่ 3

การวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ตั้งแต่ปี 2543 จนถึงปี 2560 ดังนี้

1. เรื่องร้องเรียนที่มีคำวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาดำเนินการตามมาตรา 24 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 เรื่องร้องเรียนที่มีคำวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 24 (3) และมาตรา 24 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 และเรื่องร้องเรียนที่มีความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกำหนดพระราชกร หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

2. เรื่องร้องเรียนที่มีคำวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาดำเนินการตามมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 เรื่องร้องเรียนที่มีคำวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 28 (3) และมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 และเรื่องร้องเรียนที่มีความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกำหนดพระราชกร หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

นอกจากนั้น ผู้ศึกษาได้นำคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในคดีบริหารงานบุคคลมาเสนอให้เห็นเป็นตัวอย่างว่า ศาลปกครองสูงสุดได้มีการวางหลักไว้ในการพิจารณาพิพากษาคดีบริหารงานบุคคลประเภทต่าง ๆ อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในบทต่อไป อันจะนำไปสู่การวางข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล พบว่า ปัญหาหลักที่เกิดขึ้น คือ เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมีผลคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่แตกต่างกัน ทั้งที่เป็นเรื่องร้องเรียนในประเด็นที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน และมีข้อเท็จจริงทำนองเดียวกัน ซึ่งผู้ศึกษาได้ดำเนินการรวบรวมมาเสนอเป็นตัวอย่างเพื่อให้เห็นสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นได้ชัดเจน

3.1 การวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในส่วนนี้จะได้เสนอให้เห็นภาพรวมของปัญหาการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน คือ ปัญหาการวินิจฉัยรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา และปัญหาการวินิจฉัยยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือมีข้อเสนอแนะ

3.1.1 ปัญหาการวินิจฉัยรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา

กระบวนการพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เริ่มต้นจากสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนมีหน้าที่ในการกลั่นกรองคำร้องเรียน เพื่อตรวจสอบคำร้องเรียนที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จะรับไว้พิจารณาดำเนินการได้หรือไม่ และจัดทำความเห็นเพื่อเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา จากนั้นสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะส่งมอบเรื่องร้องเรียนที่เสนอความเห็นให้รับไว้พิจารณาแก่สำนักสอบสวนที่รับผิดชอบเพื่อดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป ส่วนเรื่องร้องเรียนที่เสนอความเห็นไม่รับไว้พิจารณา จะเป็นหน้าที่ของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนในการทำคำวินิจฉัยเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อแจ้งผลให้ผู้ร้องเรียนทราบต่อไป

จากการศึกษาพบว่า เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมีปัญหาในการวินิจฉัยรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาแตกต่างกันใน 3 รูปแบบด้วยกัน คือ (1) ปัญหาการวินิจฉัยรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาแตกต่างกันของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน (2) ปัญหาการวินิจฉัยรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาแตกต่างกันของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนและสำนักสอบสวน และ (3) ปัญหาการวินิจฉัยรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาแตกต่างกันของสำนักสอบสวน ซึ่งจะได้อธิบายและยกตัวอย่างเพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนต่อไป ทั้งนี้ ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนที่ยกมาหากผลการวินิจฉัยใช้ถ้อยคำว่า “ไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา” หมายถึง มีการวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนในชั้นการตรวจสอบคำร้องเรียนเบื้องต้นของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน และหากผลการวินิจฉัยใช้ถ้อยคำว่า “ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน” หมายถึง มีการวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียนในชั้นของสำนักสอบสวน

3.1.1.1 ปัญหาการวินิจฉัยรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาแตกต่างกันของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน

จากการศึกษาพบว่า การพิจารณาตรวจสอบกลั่นกรองคำร้องเรียนของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน เพื่อตรวจสอบคำร้องเรียนในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จะรับไว้พิจารณาดำเนินการได้หรือไม่ มีผลของการพิจารณาที่แตกต่างกันภายในสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน ดังตัวอย่างต่อไปนี้

(1) เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการสรรหา

(ก) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 266/2546

ประเด็น ขอให้ตรวจสอบกรณีคณะกรรมการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งปฏิบัติหน้าที่มิชอบ

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งปฏิบัติหน้าที่มิชอบ โดยคัดชื่อของผู้ร้องเรียนไม่ได้รับการพิจารณาเข้ารับเลือกให้เป็นอธิการบดี ซึ่งผู้ร้องเรียนเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยดังกล่าว เป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเสียหายและไม่ได้รับความเป็นธรรม และผู้ร้องเรียนขอคัดค้านการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยดังกล่าว

ผลการวินิจฉัย คณะกรรมการสรรหาอธิการบดีมหาวิทยาลัยดังกล่าวได้ดำเนินการสรรหาตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วยการสรรหาอธิการบดี พ.ศ. 2538 ออกตามความในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2537 และเกณฑ์คุณลักษณะของผู้ที่สมควรรับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งอธิการบดีท้ายข้อบังคับมหาวิทยาลัยแล้ว ซึ่งการกำหนดให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อจะต้องได้รับปริญญาเอกหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง และได้ทำการสอนหรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี ในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่มหาวิทยาลัยอื่นรับรอง หรือได้รับปริญญาชั้นหนึ่งชั้นใดหรือเทียบเท่าจากมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง และได้ทำการสอนหรือมีประสบการณ์ด้านการบริหารมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี ในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาอื่นที่สภามหาวิทยาลัยรับรอง หรือเคยดำรงตำแหน่งกรรมการสภามหาวิทยาลัยมาแล้วรวมเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 4 ปี นั้น ถือว่าเป็นการกำหนดคุณสมบัติหลักเกณฑ์ผู้สมควรได้รับการสรรหาเพื่อดำรงตำแหน่งอธิการบดี ตามประกาศมหาวิทยาลัยเรื่องการเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัย ซึ่งสอดคล้องกับมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2537 และไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการสรรหาได้ทำการกำหนดหลักเกณฑ์ใดขึ้นมาใหม่ กรณีร้องเรียนดังกล่าวมิได้เป็นไปตามมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามมาตรา 24 (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(ข) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1233/2555

ประเด็น ขอให้พิจารณาและตรวจสอบข้อเท็จจริงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการสรรหาและตรวจสอบคุณสมบัติบุคคลเพื่อบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการหน่วยงานแห่งหนึ่ง และคณะกรรมการบริหารหน่วยงานดังกล่าว กรณีเกี่ยวกับการดำเนินการสรรหาและตรวจสอบคุณสมบัติบุคคลเพื่อบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน เดือนธันวาคม 2544 คณะกรรมการบริหารหน่วยงานแห่งหนึ่งได้เปิดรับสมัครบุคคลเพื่อสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการหน่วยงานดังกล่าว มีผู้สมัครรวม 8 คน ผู้ร้องเรียนเป็นผู้สมัครลำดับที่ 4 คณะอนุกรรมการดำเนินการสรรหาและตรวจสอบคุณสมบัติบุคคลเพื่อบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ ได้เชิญให้ผู้ร้องเรียนไปแสดงวิสัยทัศน์/แนวคิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เลขาธิการในวันที่ 23 มกราคม 2555 ต่อมาหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งได้มีการเสนอข่าวเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2555 ว่า รองเลขาธิการแถลงว่า ที่ประชุมคณะกรรมการมีมติให้ผู้สมัคร 5 ใน 8 คน เข้ารับการสัมภาษณ์และแสดงวิสัยทัศน์เพิ่มเติมในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2555 และมีการรายงานข่าวว่า ผู้ร้องเรียนขาดคุณสมบัติเนื่องจากพ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไม่ถึง 5 ปี ผู้ร้องเรียนจึงได้มีหนังสือลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2555 ขอให้หน่วยงานดังกล่าวตรวจสอบและได้รับหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบในวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2555 ว่า ไม่พบสถานภาพการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ผู้ร้องเรียนเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นการแถลงข่าวด้วยข้อมูลที่ผิดพลาดทำให้ผู้ร้องเรียนเสียหายไม่ได้รับความเป็นธรรม และทำให้ผู้ร้องเรียนไม่ได้สิทธิแสดงวิสัยทัศน์รอบสุดท้าย จึงขอให้มีการทบทวนกระบวนการสรรหาดังกล่าว

ผลการวินิจฉัย ข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการบริหารหน่วยงานดังกล่าวได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องเรียนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามเกี่ยวกับการเป็นผู้มีประสบการณ์การดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น ตามประกาศรับสมัคร ข้อ 4.1 และเป็นบุคคลที่ศาลล้มละลายกลางได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด และพิพากษาล้มละลาย มิได้เป็นการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามด้วยเหตุอื่น จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสรรหาและตรวจสอบคุณสมบัติบุคคลเพื่อบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ และคณะกรรมการบริหารหน่วยงานดังกล่าว ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบและประกาศรับสมัครคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการแล้ว ในชั้นนี้จึงยังไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดที่จะแสดงได้ว่า ผู้ร้องเรียนละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เรื่องร้องเรียนนี้จึงมิได้เป็นไปตามความในมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนนี้ ตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

(ค) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1555/2559

ประเด็น ขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องของมหาวิทยาลัย กรณีดำเนินการกระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการวิทยาลัยนานาชาติ มหาวิทยาลัยโดยไม่โปร่งใส รวมทั้งบุคคลผู้ที่ได้รับการสรรหามีคุณสมบัติไม่เหมาะสม

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน กระบวนการคัดสรรผู้อำนวยการของวิทยาลัยนานาชาติ มหาวิทยาลัย ไม่มีความโปร่งใสตั้งแต่ขั้นตอนในการเสนอชื่อ ซึ่งการได้มาของชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการของวิทยาลัยนานาชาติ มี 3 ช่องทาง 1) บุคคลทั่วไปสมัครด้วย

ตนเอง 2) บุคลากรภายในวิทยาลัยนานาชาติเสนอ 3) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิได้เป็นกรรมการสรรหาสามารถเสนอชื่อ ซึ่งถือว่าเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน เนื่องจากผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นหนึ่งในกรรมการสภามหาวิทยาลัย และการคัดสรรตำแหน่งผู้บริหารของคณะควรนำคะแนน popular vote มาพิจารณาประกอบ แต่ไม่มีการให้บุคลากรภายในวิทยาลัยนานาชาติลงคะแนน popular vote เพื่อเลือกผู้บริหารตนเอง กลับเป็นการตัดสินใจด้วยบุคคลเพียง 5 คน

สภามหาวิทยาลัยให้ผู้รับการสรรหาส่งเอกสารวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ และแผนงานบริหารคณะให้กรรมการสรรหาโดยผ่านทางเลขานุการคณะกรรมการสรรหา แต่ไม่มีการนำขึ้นเว็บไซต์ของมหาวิทยาลัยเพื่อให้บุคลากรภายในคณะได้ทำการศึกษาและเปรียบเทียบก่อน แต่นำมาเก็บไว้ที่สภามหาวิทยาลัยและทำสำเนาแจกในวันแสดงวิสัยทัศน์ ซึ่งถือเป็นการสร้างความได้เปรียบเสียเปรียบ เนื่องจากผู้รับการสรรหาเป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย อาจทราบข้อมูลของคู่แข่งคนอื่น ๆ และกระบวนการคัดสรรไม่มีการเปิดเผยต่อสาธารณะว่า คะแนนการลงมติจากกรรมการสรรหาเป็นอย่างไร มติด้วยคะแนนเท่าไร อันดับหนึ่งและอันดับสองแตกต่างกันอย่างไร

ผลการวินิจฉัย การดำเนินการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการวิทยาลัยนานาชาติของมหาวิทยาลัย ได้มีการดำเนินการไปตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วยการสรรหาคณบดี พ.ศ. 2548 ประกอบกับกรณีมีการร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาว่าไม่เหมาะสมไม่ถูกต้อง มหาวิทยาลัยโดยอธิการบดีและผู้ที่เกี่ยวข้องได้เข้าชี้แจงข้อเท็จจริงให้คณะกรรมการสรรหาทราบข้อเท็จจริงและใช้อำนาจพิจารณาว่า ผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการวิทยาลัยนานาชาติไม่ขาดคุณสมบัติและมีความเหมาะสมที่สมควรจะได้รับการพิจารณาให้ดำรงตำแหน่ง ตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 31 ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2530 และข้อบังคับมหาวิทยาลัยว่าด้วยการสรรหาคณบดี พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยสภามหาวิทยาลัยในการประชุมครั้งที่ 4/2559 เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2559 ได้พิจารณารายงานผลการสรรหาพร้อมทั้งได้พิจารณาเอกสารการพิจารณาข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับผู้เข้ารับการสรรหาตามที่คณะกรรมการสรรหาเสนอแล้ว จึงได้มีมติอนุมัติแต่งตั้งผู้อำนวยการวิทยาลัยนานาชาติ จึงไม่อาจถือว่ามหาวิทยาลัยมีการกระทำที่เข้าข่ายเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือละเว้นละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน

(ง) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 930/2560

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสอบสวนและหาข้อเท็จจริงกรณีเลขอาธิการหน่วยงานทางการศึกษาแห่งหนึ่งและคณะกรรมการรวมเจ็ดคน ซึ่งมีหน้าที่คัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาจังหวัด ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนในการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาจังหวัด

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน หน่วยงานทางการศึกษาแห่งหนึ่ง ประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาจังหวัด แต่ปรากฏว่า ในการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาจังหวัด เลขธิการหน่วยงานทางการศึกษาดังกล่าวและคณะกรรมการรวมเจ็ดคน ซึ่งมีหน้าที่คัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาจังหวัด ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน โดยการสัมภาษณ์และ แสดงวิสัยทัศน์ปรากฏว่าผู้ร้องเรียนเป็นผู้ที่ได้คะแนนสูงสุด แต่คณะกรรมการกลับเสนอชื่อผู้ที่ได้รับ คะแนนต่ำกว่าผู้ร้องเรียนให้เป็นผู้ได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงาน การศึกษาจังหวัดก่อนผู้ร้องเรียน เป็นการใช้อิทธิพลตามอำเภอใจและปราศจากเหตุผล ทำให้ผู้ร้องเรียน ได้รับความเสียหายและไม่เป็นธรรม

ผลการวินิจฉัย เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นกรณีการร้องเรียน กล่าวหาเลขธิการหน่วยงานทางการศึกษาแห่งหนึ่งและคณะกรรมการรวมเจ็ดคน ซึ่งมีหน้าที่คัดเลือก ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาจังหวัด ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ ผู้ร้องเรียน ในการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาจังหวัด แต่การ คัดเลือกบุคคลเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานการศึกษาจังหวัดเป็นกระบวนการสรรหา บุคคลเข้าปฏิบัติงานของสำนักงาน อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งตามมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 บัญญัติไม่ให้ผู้ตรวจการ แผ่นดินรับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียน ไว้พิจารณา

(2) เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการสอบคัดเลือก

(ก) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1327/2548

ประเด็น ขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหาร ส่วนตำบลแห่งหนึ่ง กรณีผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการสอบคัดเลือกบุคคลเพื่อเป็นพนักงาน ลูกจ้างตำแหน่งครูพี่เลี้ยง ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ภายในวัด

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเคยปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่ง ครูพี่เลี้ยงเด็กของศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ภายในวัด ต่อมาได้มีการถ่ายโอนงบประมาณของศูนย์อบรม เด็กก่อนเกณฑ์ภายในวัดให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังกล่าวได้จัดให้มีการสอบคัดเลือกเพื่อเป็นพนักงานลูกจ้างตำแหน่งครูพี่เลี้ยง และได้พิจารณาให้ญาติ ของตนผ่านการคัดเลือกเป็นครูพี่เลี้ยง

ผลการวินิจฉัย เรื่องร้องเรียนนี้จังหวัดได้ชี้แจงว่า ผู้ร้องเรียนมี พฤติการณ์ทุจริตในการสอบ ซึ่งคณะกรรมการควบคุมการสอบจับได้พร้อมหลักฐานและถูกปรับให้ตก ประกอบกับผู้ปกครองเด็กเล็กที่ศูนย์อบรมเด็กก่อนเกณฑ์ภายในวัดที่ผู้ร้องเรียนปฏิบัติหน้าที่อยู่ ได้ร่วมกัน ลงลายมือชื่อไม่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลจ้างเป็นพนักงาน เนื่องจากไม่พอใจผลการปฏิบัติงานที่

ผ่านมา ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลได้ประชุมคณะผู้บริหาร และมีมติไม่พิจารณาจ้าง และที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติไม่พิจารณาจ้างต่อ จังหวัดเห็นว่าเป็นการใช้ดุลพินิจตามอำนาจหน้าที่ และนโยบายด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยว่าตามข้อเท็จจริงดังกล่าวยังไม่อาจถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลมีพฤติการณ์ตามคำร้องเรียนอันจะมีลักษณะตามมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 จึงยุติการพิจารณาตามมาตรา 24 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

(ข) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1724/2548

ประเด็น การพิจารณาสอบคัดเลือกเพื่อประเมินบุคคลและผลงานเข้าสู่ตำแหน่งในระดับ 8 ของผู้บริหารและคณะกรรมการพิจารณาสอบคัดเลือก สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดแห่งหนึ่ง ไม่เป็นธรรม

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนดำรงตำแหน่งนักวิชาการสาธารณสุข 7 สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดแห่งหนึ่ง และได้มีตำแหน่งในระดับ 8 ว่างอยู่ 3 อัตรา จึงได้มีการเปิดสอบ แต่ในการพิจารณาคัดเลือกในครั้งนี้อาจไม่มีความเป็นธรรม เพราะมีการใช้อำนาจหน้าที่และดุลยพินิจตามระบบอุปถัมภ์เพื่อให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งในระดับ 6 ให้สามารถเข้าสอบได้

ผลการวินิจฉัย ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนของหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้ว จึงมีมติว่าเป็นกรณีร้องเรียนเรื่องการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตามมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ทำให้คำร้องเรียนมีลักษณะตามมาตรา 24 (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ประกอบกับเรื่องดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ทำให้คำร้องเรียนมีลักษณะตามมาตรา 24 (4) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ส่งเรื่องร้องเรียนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อเร่งรัดการพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป

(ค) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2789/2548

ประเด็น ขอให้สอบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานตำรวจแห่งหนึ่ง ในการดำเนินการสอบคัดเลือกเพื่อเข้ารับการอบรมเป็นนายตำรวจสัญญาบัตรสายผู้นำหน่วยงานตำรวจ เนื่องจากผู้ร้องเรียนเห็นว่า การเปิดสอบดังกล่าวไม่มีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และโปร่งใสในกระบวนการสอบ

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นนายตำรวจชั้นประทวน (ยศจ่าสิบตำรวจ) ได้ไปสอบเพื่อคัดเลือกเข้ารับการอบรมเป็นนายตำรวจสัญญาบัตรสายผู้นำหน่วยงานตำรวจแห่งหนึ่ง ผู้ร้องเรียนเห็นว่ากระบวนการสอบคัดเลือกน่าจะไม่มี ความบริสุทธิ์ ยุติธรรม

และโปร่งใสในการสอบหลายเรื่อง เช่น ในเรื่องเวลาที่สอบ การประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสอบ และการประกาศผลสอบ เป็นต้น

ผลการวินิจฉัย คำร้องเรียนดังกล่าวเป็นการขอให้สอบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการสอบคัดเลือกเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นประทวนเพื่อเข้าอบรมเป็นนายตำรวจสัญญาบัตร โดยในการสอบจะต้องมีการทดสอบคัดเลือกและสรรหาบุคคลเพื่อเข้าไปดำรงตำแหน่งนายตำรวจสัญญาบัตรภายในหน่วยงานตำรวจดังกล่าว โดยผู้ได้รับการคัดเลือกก็จะได้รับการปรับเปลี่ยนยศ ระดับ และตำแหน่งจากเดิม การดำเนินการสอบคัดเลือกเพื่อปรับเปลี่ยนยศ ระดับ และตำแหน่ง จึงเป็นการบริหารงานภายในของหน่วยงานราชการ ดังนั้น กรณีที่ร้องเรียนจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภายในของหน่วยงานราชการ ซึ่งตามมาตรา 24 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภารับเรื่องลักษณะเช่นนี้ไว้ดำเนินการ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงไม่สามารถรับเรื่องไว้พิจารณาดำเนินการได้อย่างไรก็ตาม หากผู้ร้องเรียนเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องดังกล่าว ก็อาจจะใช้สิทธิยื่นหนังสือเพื่อร้องขอความเป็นธรรมต่อหน่วยงานต้นสังกัดหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติต่อไป

(ง) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2679/2555

ประเด็น ขอให้ตรวจสอบกรณีนายกเทศมนตรีตำบลใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้บุคคลของตนได้รับคัดเลือกในการสอบเป็นพนักงานจ้างของเทศบาลตำบลดังกล่าว

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน เทศบาลตำบลมีประกาศรับสมัครบุคคลทั่วไปเพื่อเลือกสรรเป็นพนักงานของเทศบาล ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2555 โดยสอบคัดเลือกเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2555 การดำเนินการสอบถูกต้องตามระเบียบแต่นายกเทศมนตรีตำบลได้ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้บุคคลของตนได้รับคัดเลือกดังนี้

1. แต่งตั้งบุคคลใกล้ชิดและฝ่ายการเมืองเป็นคณะทำงาน ฝ่ายคัดข้อสอบ พิมพ์ข้อสอบ และเก็บรักษาข้อสอบ ฝ่ายตรวจข้อสอบและรวมคะแนน
2. ใช้อำนาจหน้าที่บังคับข่มขู่โน้มน้าวให้คณะทำงานช่วยเหลือพวกพ้องของตนเองเพื่อให้เป็นผู้ได้รับการเลือกสรร
3. ประวิงเวลาในการประกาศผลการสรรหาและเลือกสรรบุคคล
4. วางแผนเตรียมการเพื่อให้คณะกรรมการสอบสัมภาษณ์บางคนช่วยเหลือผลคะแนนให้แก่พวกพ้องและบุคคลใกล้ชิด
5. คณะทำงานฝ่ายตรวจข้อสอบและรวมคะแนนได้แก้ไขผลรวมคะแนนสอบแข่งขันเพื่อให้บุคคลใกล้ชิดและพวกของตนได้รับคัดเลือก

ผลการวินิจฉัย ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องเรียนระบุว่า การสอบคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานจ้างของเทศบาลตำบลได้ดำเนินการถูกต้องตามระเบียบแล้ว และจากเอกสารหลักฐานประกอบคำร้องเรียนปรากฏชัดว่า มีการดำเนินการสอบ

คัดเลือกเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2555 และประกาศผลการสอบคัดเลือกวันที่ 8 พฤศจิกายน 2555 จึงขัดแย้งกับคำร้องเรียนที่กล่าวอ้างว่ามีการประวิงเวลาในการประกาศผลสอบ ประกอบกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นประเด็นการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานจ้าง ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ตามความในมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ซึ่งบัญญัติไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว

(จ) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 83/2558

ประเด็น ขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลตำบลกรณีดำเนินการประเมินและคัดเลือกกรณีมีเหตุพิเศษไม่ต้องสอบแข่งขันเพื่อบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 โดยไม่เป็นธรรม ทำให้ผู้ร้องเรียนซึ่งไม่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งดังกล่าวสูญเสียโอกาสและได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนจบการศึกษาปริญญาตรี คณะครุศาสตรบัณฑิต สาขาการศึกษาปฐมวัย จากมหาวิทยาลัยราชภัฏ และได้เข้าทำงานที่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กเมื่อปี 2540 ต่อมาวันที่ 13 พฤศจิกายน 2557 เทศบาลตำบลประกาศรับสมัครครูผู้ดูแลเด็กเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการ จำนวน 2 อัตรา ซึ่งผู้ร้องเรียนทราบข่าวมาว่า ในการประเมินครั้งนี้ เทศบาลตำบลจะให้โอกาสแก่ผู้ที่ปฏิบัติงานมานานและมีอายุมากได้รับการพิจารณาก่อน แต่ผลการประเมินในวันที่ 24 พฤศจิกายน 2557 ปรากฏว่าผู้ร้องเรียนผ่านการคัดเลือกได้ลำดับที่ 11 เป็นเหตุให้ไม่ได้รับการคัดเลือกเพื่อบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งดังกล่าว แต่ผู้ที่ผ่านการประเมินได้ลำดับที่ 1, 2 และ 3 อยู่ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กอีกแห่งหนึ่งด้วยกัน ซึ่งคณะกรรมการผู้ประเมินมีบ้านพักอยู่ในหมู่บ้านนี้ด้วย นอกจากนี้ ผู้ผ่านการประเมินได้ลำดับที่ 1 เป็นญาติห่าง ๆ ของนายกเทศมนตรีตำบล ผู้ผ่านการประเมินได้ลำดับที่ 2 เป็นน้องสาวของภรรยาคณะกรรมการผู้ประเมิน ผู้ผ่านการประเมินได้ลำดับที่ 4 มีความคุ้นเคยและบ้านพักอยู่ใกล้กับรองปลัดเทศบาลตำบล ด้วยเหตุผลตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้ร้องเรียนเห็นว่าผลการประเมินเพื่อคัดเลือกและแต่งตั้งผู้ดูแลเด็กในครั้งนี้มีเหตุอันสมควรสงสัยว่าจะทำให้ผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรม

ผลการวินิจฉัย จากการตรวจสอบของจังหวัด อำเภอ และการสอบปากคำผู้ที่เกี่ยวข้อง ปรากฏว่า เทศบาลตำบลได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกครูผู้ดูแลเด็กกรณีที่มีเหตุพิเศษไม่ต้องสอบแข่งขัน ซึ่งประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการศึกษาและผู้บริหารสถานศึกษา มีหน้าที่ประเมินผลความเหมาะสมกับตำแหน่งและทดสอบความรู้ความสามารถในตำแหน่งและตามหลักเกณฑ์ในประกาศการรับสมัครคัดเลือกกรณีมีเหตุพิเศษที่ไม่ต้องสอบแข่งขันตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 กำหนดให้ผู้ผ่านการคัดเลือกต้องได้รับผลคะแนนผ่านเกณฑ์ทั้งภาคการประเมินความเหมาะสมกับตำแหน่งตามแบบที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนด

และทดสอบความรู้ความสามารถในตำแหน่งโดยใช้วิธีสอบสัมภาษณ์หรือวิธีอื่นใดที่เหมาะสมให้เป็นไปตามประกาศรับสมัครและหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ คณะกรรมการคัดเลือกได้ดำเนินการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นครูผู้ดูแลเด็กเป็นไปตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกกรณีมีเหตุพิเศษไม่ต้องสอบแข่งขันสำหรับหัวหน้าศูนย์พัฒนาเด็กเล็กและครูผู้ดูแลเด็กเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานครูเทศบาล ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2557 ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล พ.ศ. 2545 และหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เรื่อง การจัดสรรอัตราพนักงานส่วนท้องถิ่น ตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ประกอบกับผู้ที่ได้รับการคัดเลือกในลำดับที่ 1 และ 2 ต่างให้ถ้อยคำยืนยันสอดคล้องกันว่า คณะกรรมการคัดเลือกเป็นบุคคลที่ผู้ได้รับการคัดเลือกและบุคคลทั่วไปในพื้นที่รู้จักและให้ความเคารพ ไม่ได้มีความคุ้นเคยเป็นพิเศษกับผู้ได้รับการคัดเลือกทั้งสองแต่ประการใด จากข้อเท็จจริงดังกล่าวพิจารณาแล้วเห็นว่า การประเมินและคัดเลือกกรณีมีเหตุพิเศษไม่ต้องสอบแข่งขันเพื่อบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ได้ดำเนินการเป็นไปตามระเบียบและขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว ซึ่งยังไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่ฟังได้ว่า เทศบาลตำบลไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมตามมาตรา 13 (1) (ก) (ข) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

(ฉ) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2222/2559

ประเด็น ขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายของกรมแห่งหนึ่ง กรณีการจัดสอบคัดเลือกในตำแหน่งนักวิชาการระดับชำนาญการพิเศษโดยไม่โปร่งใส

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนได้เข้ารับการสอบคัดเลือกในตำแหน่งนักวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ (8 ว.) ซึ่งข้อสอบเป็นแนววินิจฉัย ออกข้อสอบครอบคลุมทุกเรื่องในเชิงลึก ผลการสอบปรากฏว่า มีบุคคลสองคนสอบได้คะแนนที่สูงมาก ผู้ร้องเรียนเห็นว่าบุคคลทั้งสองไม่ได้จบเป็นเนติบัณฑิตไทย แต่สอบครั้งแรกได้คะแนนสูงมาก ทั้งที่ไม่เคยปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นเนื้อหาที่ใช้ในการออกข้อสอบ ผู้ร้องเรียนจึงเห็นว่าข้อสอบมีการรั่วไหลและมีการทุจริตในการสอบ

ผลการวินิจฉัย ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นการร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของกรมแห่งหนึ่งในการจัดสอบคัดเลือกตำแหน่งนักวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมาตรา 28 (4) แห่งพระราช

บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณา ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา

(3) เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสัญญาจ้าง

(ก) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1158/2545

ประเด็น กรณีถูกปรับปรับและกักขัง จนเป็นเหตุให้สำนักงานประปาเขตไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นลูกจ้างปฏิบัติหน้าที่ผลิตน้ำของหน่วยบริการ สำนักงานประปาจังหวัด ทั้ง ๆ ที่ผู้ร้องเรียนทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตมาโดยตลอด

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้อำนวยการประปาเขตมีหนังสือแจ้งผู้ร้องเรียนว่า จะสิ้นสุดการจ้างผู้ร้องเรียน วันที่ 30 กันยายน 2545 โดยไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ร้องเรียนทำงานต่อไป เนื่องจากระหว่างปฏิบัติหน้าที่ผู้ร้องเรียนได้ทำรายงานเท็จต่อนายจ้างที่เป็นผู้ควบคุมดูแลบังคับบัญชา รวมทั้งมีพฤติกรรมกระด้างกระเดื่องต่อผู้ว่าจ้าง ซึ่งผู้ร้องเรียนเห็นว่าเหตุการณ์ไม่ต่อสัญญาดังกล่าวเป็นการปรับปรับผู้ร้องเรียน ทั้ง ๆ ที่ผู้ร้องเรียนตั้งใจทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตมาตลอด จึงเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้อง

ผลการวินิจฉัย การร้องเรียนของผู้ร้องเรียนมีสาเหตุจากสำนักงานประปาเขตสิ้นสุดการจ้าง วันที่ 30 กันยายน 2545 โดยไม่จ้างผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างให้ปฏิบัติงานในหน้าที่ผลิตน้ำของหน่วยบริการ สำนักงานประปาจังหวัดต่อไป เนื่องจากขณะปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาจ้าง ผู้ร้องเรียนได้ปฏิบัติผิดเงื่อนไขการจ้าง ซึ่งพิเคราะห์แล้วเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นเรื่องการใช้ดุลยพินิจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ ตามมาตรา 24 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงไม่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณา

(ข) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1956/2547 และ 2013/2547

ประเด็น ขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการไม่ต่อสัญญาจ้างของโรงเรียน เป็นเหตุให้ไม่ได้รับสิทธิในการบรรจุเป็นพนักงานของรัฐตามนโยบายของรัฐบาล

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนทั้งสองรายปฏิบัติงานในตำแหน่งครูอัตราจ้างรวมระยะเวลา 6 และ 8 ปี โดยได้รับการต่อสัญญาจ้างทุกปี และทุก ๆ ปีเมื่อสิ้นสุดสัญญาจ้าง ผู้ร้องเรียนจะปฏิบัติงานต่อไปเพื่อรอคำสั่งบรรจุ จนเมื่อสัญญาจ้างได้สิ้นสุดเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2547 ผู้ร้องเรียนก็ได้ปฏิบัติงานเรื่อยมาจนถึงวันที่ 25 ตุลาคม 2547 ผู้บริหารของโรงเรียนแจ้งว่าจะไม่ต่อสัญญาจ้างให้ผู้ร้องเรียนอีกต่อไป เป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากไม่ได้รับสิทธิในการบรรจุเป็นพนักงานของรัฐตามนโยบายของรัฐบาลในการช่วยเหลือลูกจ้างในระบบราชการ กรณีปฏิบัติงานมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี

ผลการวินิจฉัย จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพบว่า ผู้ร้องเรียนเป็นครูอัตราจ้างของโรงเรียน โดยจากการประเมินผลการสอนและพฤติกรรมส่วนตัวพบว่าผู้ร้องเรียนไม่ผ่านเกณฑ์การสอนนักเรียน คณะกรรมการสถานศึกษาจึงได้มีมติให้เลิกจ้างผู้ร้องเรียน และผู้อำนวยการโรงเรียนได้ให้โอกาสผู้ร้องเรียนในการปรับปรุงพฤติกรรมการสอนแล้ว แต่ปรากฏว่าไม่มีการปรับปรุงแก้ไข คณะกรรมการสถานศึกษาจึงมีมติให้เลิกจ้างผู้ร้องเรียนเพื่อประโยชน์ของนักเรียนและทางราชการ ส่วนกรณีการบรรจุเป็นพนักงานของรัฐ นั้น โรงเรียนได้รับหนังสือให้สำรวจข้อมูลครูอัตราจ้างจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด เขต 5 และผู้อำนวยการโรงเรียนได้จัดส่งรายชื่อของครูอัตราจ้างทั้งหมดของโรงเรียนโดยมีชื่อของผู้ร้องเรียนด้วย ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด เขต 5 แล้ว แต่ในการพิจารณาคำเนินการขั้นต่อไปนั้น ไม่อยู่ในอำนาจโรงเรียน กรณีจึงยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้บริหารโรงเรียนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่แต่อย่างใด เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงมิได้เป็นไปตามมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามมาตรา 24 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

(ค) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 835/2550

ประเด็น ขอความเป็นธรรมกรณีคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่ง ที่ 111/2550 ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2550 เลิกจ้างผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นครูผู้ดูแลเด็กเล็ก เด็กอนุบาล และปฐมวัย ก่อนระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างพนักงานจ้างตามภารกิจ สิ้นสุดลง

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ในตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กเล็ก เด็กอนุบาล และปฐมวัย ขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยปฏิบัติหน้าที่มาแล้วเป็นเวลา 5 ปี ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลจะทำสัญญาจ้างปีต่อปี ในปีการศึกษา 2550 องค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำสัญญาจ้างผู้ร้องเรียน มีกำหนด 1 ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2549 และสิ้นสุดในวันที่ 30 กันยายน 2550 โดยในวันที่ 30 พฤษภาคม 2550 คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีคำสั่ง ที่ 111/2550 เลิกจ้างผู้ร้องเรียน เนื่องจากการประเมินผลการปฏิบัติงานติดต่อกัน 2 ครั้ง ผู้ร้องเรียนได้รับผลการประเมินต่ำกว่าระดับดี โดยคำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2550 ก่อนระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างสิ้นสุดลง ผู้ร้องเรียนเห็นว่าคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลประเมินผลการปฏิบัติงานหน้าที่ของผู้ร้องเรียนอย่างไม่เป็นธรรม เนื่องจากก่อนและหลังการประเมินผลการปฏิบัติงานมิได้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบ ทำให้การประเมินที่ผู้ร้องเรียนจัดทำขึ้นเองเพื่อให้ผู้ปกครองเด็กเล็กซึ่งผู้ร้องเรียนไปเยี่ยมที่บ้าน และประเมินผลการปฏิบัติงานให้แก่ผู้ร้องเรียนอยู่ในระดับดีและดีมาก ไม่ได้เสนอให้คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อประกอบการพิจารณาการประเมินด้วย

ผลการวินิจฉัย การที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีคำสั่งเลิกจ้างผู้ร้องเรียนก่อนระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างสิ้นสุดลง นั้น กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ร้องเรียน ดังนั้นจึงเป็นเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล หรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการหรือลูกจ้างของราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่รับเรื่องร้องเรียนนี้ไว้พิจารณาตามมาตรา 24 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ หากผู้ร้องเรียนเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกรณีดังกล่าว สามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเชียงใหม่ต่อไปได้

(ง) เรื่องร้องเรียนเลขคำที่ 307/2552

ประเด็น ผู้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมกรณีสัญญาจ้างสิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2552 และไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้าง

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนปฏิบัติหน้าที่พนักงานขับเครื่องจักรกลขนาดกลาง องค์การบริหารส่วนตำบล สัญญาจ้างสิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2552 เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2552 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งผู้ร้องเรียนว่า วันที่ 2 มีนาคม 2552 ไม่ต้องมาทำงาน ผู้ร้องเรียนจึงขอความเป็นธรรม กรณีที่ไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้าง

ผลการวินิจฉัย สัญญาจ้างของผู้ร้องเรียนสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดตามสัญญาจ้างในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2552 ตามความในข้อ 54 (1) แห่งประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง และมีการแจ้งเรื่องสัญญาจ้างจะสิ้นสุดให้ทราบล่วงหน้าแล้วตั้งแต่วันที่ 14 มกราคม 2552 ประกอบกับผู้ร้องเรียนมีผลการประเมินต่ำกว่าร้อยละ 70 จึงถือว่าไม่ผ่านการประเมินเพื่อต่อสัญญาจ้าง ตามความในข้อ 38 แห่งประกาศฉบับดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลจึงพิจารณาไม่ต่อสัญญาจ้าง และได้มีการเสนอขอความเห็นชอบในการเลิกจ้างต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดแล้ว ดังนั้น จึงเห็นว่าปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย และประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดแล้ว เรื่องร้องเรียนนี้จึงมิได้เป็นไปตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงยุติการพิจารณาตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

(จ) เรื่องร้องเรียนเลขคำที่ 1656/2553

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีหัวหน้าสถานีอนามัยตำบลเลิกจ้างผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นไปตามสัญญาจ้าง และไม่บอกกล่าวล่วงหน้า

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนปฏิบัติหน้าที่ตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวที่สถานีอนามัยตำบล โดยตามสัญญาจ้างผู้ร้องเรียนระบุเริ่มจ้างเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2553 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2554 ต่อมาสถานีอนามัยตำบลได้บอกเลิกจ้างผู้ร้องเรียนโดยให้เหตุผลว่า

สิ้นสุดปีงบประมาณ ซึ่งการบอกเลิกจ้างดังกล่าวไม่ได้เป็นการบอกกล่าวล่วงหน้า ทั้งที่ตามสัญญาจ้างได้ระบุวันสิ้นสุดสัญญาจ้างในวันที่ 31 มีนาคม 2554

ผลการวินิจฉัย สถานีอนามัยตำบลมีคำสั่งจ้างผู้ร้องเรียนเป็นลูกจ้างชั่วคราว ในตำแหน่งนักวิชาการคอมพิวเตอร์ ตามคำสั่งสถานีอนามัยตำบล ที่ 13/2552 ลงวันที่ 18 กันยายน 2552 เรื่อง การจ้างลูกจ้างชั่วคราวเงินบำรุง (รายเดือน/รายวัน) รวมทั้งบัญชีรายละเอียดแนบท้ายคำสั่งดังกล่าว ได้ระบุระยะเวลาการจ้างของผู้ร้องเรียนเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2552 ถึงวันที่ 1 ตุลาคม 2553 กรณีที่ผู้ร้องเรียนอ้างว่า สัญญาจ้างผู้ร้องเรียนระบุเริ่มจ้างเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2553 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2554 นั้น ผู้ร้องเรียนอาจเข้าใจคลาดเคลื่อน เนื่องจากแผนการจ้างลูกจ้างชั่วคราว ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 สถานีอนามัยตำบลได้กำหนดแผนการจ้างลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งนักวิชาการคอมพิวเตอร์ โดยระบุระยะเวลาการจ้างเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2553 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2554 ส่วนประเด็นที่หัวหน้าสถานีอนามัยตำบลเลิกจ้างผู้ร้องเรียนโดยไม่บอกกล่าวล่วงหน้า นั้น คณะกรรมการบริหารของสถานีอนามัยตำบลได้มีมติในที่ประชุมเกี่ยวกับการยกระดับสถานีอนามัยให้เป็นโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 จึงเป็นเหตุผลจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนการจ้างลูกจ้างชั่วคราวจากตำแหน่งนักวิชาการคอมพิวเตอร์เป็นนักวิชาการสาธารณสุข รวมทั้งสัญญาจ้างของผู้ร้องเรียนได้สิ้นสุดในวันที่ 1 ตุลาคม 2553 ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน มาตรา 17 วรรคแรก ได้บัญญัติว่า “สัญญาจ้างย่อมสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดระยะเวลาในสัญญาจ้างโดยมิต้องบอกกล่าวล่วงหน้า...” ซึ่งสัญญาจ้างของผู้ร้องเรียนเป็นสัญญาจ้างที่กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของสัญญา สถานีอนามัยตำบลจึงไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวล่วงหน้าให้ผู้ร้องเรียนทราบ อย่างไรก็ตาม สถานีอนามัยตำบลได้มีหนังสือแจ้งการสิ้นสุดสัญญาจ้าง การจ้างลูกจ้างชั่วคราว (รายเดือน) ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2553 ถึงผู้ร้องเรียนด้วยแล้ว เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงไม่ปรากฏว่า สถานีอนามัยตำบลไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่แต่อย่างใด จึงไม่เป็นไปตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงยุติการพิจารณาตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

(4) เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการเลื่อนเงินเดือน

(ก) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1441/2546

ประเด็น ขอความเป็นธรรมในกรณีที่ผู้ร้องเรียนถูกกลั่นแกล้งในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน คณะผู้บริหารเทศบาลตำบลและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและกลั่นแกล้งผู้ร้องเรียนในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยเลื่อนขั้นเงินเดือนผู้ร้องเรียน และการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย

และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ผู้ร้องเรียนได้มีหนังสือถึงประธานคณะกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัด เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2546 แต่จังหวัดยังมิได้ดำเนินการให้แต่อย่างใด

ผลการวินิจฉัย เรื่องร้องเรียนนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามมาตรา 24 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 บัญญัติไม่ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงไม่รับเรื่องไว้พิจารณา

(ข) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2111/2546

ประเด็น ผู้บริหารวิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนโดยไม่เป็นธรรม

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นอาจารย์ 3 ระดับ 8 วิทยาลัยพลศึกษาจังหวัด ไม่ได้รับการพิจารณาความดีความชอบในการเลื่อนขั้นเงินเดือนพิเศษ 2 ขั้น หรือ 1 ขั้นครึ่ง มาเป็นเวลา 16 ปี แม้ผู้ร้องเรียนได้พัฒนาตัวเองและปฏิบัติหน้าที่รับราชการด้วยความวิริยะอุตสาหะก็ตาม แต่ผู้บริหารจะพิจารณาความดีความชอบในลักษณะเลือกปฏิบัติ ทำให้ผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรม

ผลการวินิจฉัย เนื่องจากคำร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ซึ่งเป็นเรื่องของการบริหารงานบุคคล คำร้องดังกล่าวจึงมีลักษณะตามมาตรา 24 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงไม่รับเรื่องไว้พิจารณา อย่างไรก็ตาม ผู้ร้องเรียนอาจใช้สิทธิร้องทุกข์และฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามเงื่อนไขที่กำหนด

(ค) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1473/2551

ประเด็น ขอให้ตรวจสอบกรณีผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 โดยเรียนจำได้มีการประเมินการปฏิบัติงานประจำปีใช้ระบบคณะกรรมการพิจารณาสรุปข้อมูล

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนทำงานอยู่ที่เรือนจำ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ 5 ฝ่ายฝึกวิชาชีพ ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการเรือนจำ เมื่อเดือนตุลาคม 2551 จากคณะกรรมการเรือนจำที่ไม่พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้กับผู้ร้องเรียน ทั้ง ๆ ที่ผู้ร้องเรียนได้ทุ่มเทเสียสละในการทำงานมาโดยตลอด ซึ่งสาเหตุที่ผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน เนื่องจากผู้ร้องเรียนได้ทราบถึงกระบวนการทุจริตต่าง ๆ ของเรือนจำ

ผลการวินิจฉัย คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของเรือนจำได้ปฏิบัติตามระเบียบและวิธีการพิจารณาที่กรมกำหนดไว้ และเรือนจำได้ตรวจสอบการปฏิบัติราชการ

ของผู้ร้องเรียน และได้ดำเนินการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของผู้ร้องเรียน ตามแบบที่กำหนดไว้แล้ว ปรากฏว่า ระหว่างวันที่ 1 เมษายน 2551 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2551 ผู้ร้องเรียนมาทำงานสาย 16 ครั้ง ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2544 ข้อ 7 (2) (6) และ (7) และมติคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของกรม เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2545 กำหนดหลักเกณฑ์ การเลื่อนขั้นเงินเดือนและค่าจ้าง สรุปว่า การเลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีปกติ 0.5 ขั้น การลาภิกขและลาป่วย ในรอบครึ่งปี จะต้องไม่เกิน 12 ครั้ง หรือไม่เกิน 23 วันด้วย การมาสายจะต้องไม่เกิน 15 ครั้ง จากข้อเท็จจริงดังกล่าวเรื่องจำจึงไม่สามารถเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ร้องเรียนซึ่งมาทำงานสายกว่าเกณฑ์ ที่กำหนด และกรมเห็นชอบในการเลื่อนขั้นเงินเดือนดังกล่าวด้วยแล้ว กรณีจึงยังไม่ปรากฏว่า คณะกรรมการบริหารงานบุคคลเรื่องจำไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด กรณีดังกล่าวจึงมิได้เป็นไปตามมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึง วินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามมาตรา 24 (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(ง) เรื่องร้องเรียนเลขคำที่ 1298/2554

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสอบสวนและหาข้อเท็จจริง กรณีผู้อำนวยการสำนักงานเลื่อนเงินเดือนข้าราชการบางกลุ่มโดยไม่เป็นไปตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2552

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้อำนวยการสำนักงานในฐานะ ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนเงินเดือนไม่ปฏิบัติตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2552 ในการประเมินผลการปฏิบัติงานรอบการประเมินที่ 1 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 (วันที่ 1 ตุลาคม 2553 - วันที่ 31 มีนาคม 2554) เนื่องจากตามประกาศสำนักงาน เรื่อง ร้อยละการเลื่อนเงินเดือน รอบการประเมินที่ 1 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ในอัตราร้อยละของการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการ กลุ่มประเภทวิชาการและประเภททั่วไป ซึ่งแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มดีเด่น ร้อยละ 2.26 และ (2) กลุ่มดีมาก ร้อยละ 1.98 แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีข้าราชการจำนวนหนึ่งในกลุ่มประเภทวิชาการ และประเภททั่วไปประมาณ 24 ราย ได้เลื่อนเงินเดือนสูงถึงร้อยละ 5 - 6 โดยไม่ได้มีการประกาศให้ ทราบโดยทั่วกันตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2552 ซึ่งบุคคลเหล่านั้นล้วนแต่เป็นบุคคล ใกล้ชิดผู้บังคับบัญชา จึงก่อให้เกิดความสงสัยว่าข้าราชการกลุ่มดังกล่าวได้รับการเลื่อนเงินเดือน โดยเหมาะสมและเป็นที่ยอมรับในผลการปฏิบัติงานหรือไม่

ผลการวินิจฉัย ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2552 ข้อ 4 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนเงินเดือนจะต้องประกาศอัตราร้อยละ ของฐานในการคำนวณที่ใช้เป็นเกณฑ์เพื่อเลื่อนเงินเดือนให้ทราบเป็นการทั่วไป ในการประเมินผล การปฏิบัติราชการของข้าราชการในสังกัดของสำนักงาน รอบการประเมินที่ 1 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 อัตราร้อยละที่ประกาศไว้สำหรับการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการกลุ่มประเภทวิชาการและ

ประเภททั่วไปของสำนักบริหารกลาง ได้แก่ กลุ่มดีเด่น ร้อยละ 2.26 และกลุ่มดีมาก ร้อยละ 1.98 แต่เนื่องจากผู้บริหารของสำนักงานได้ประชุมหารือพิจารณาบริหารการเงินในการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการ จึงมีมติให้พิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้ข้าราชการที่มีมาตรฐานผลการปฏิบัติราชการดี มีผลงานโดดเด่นเป็นที่ประจักษ์ หรืออุทิศตนและเสียสละในการทำงาน โดยเงินที่นำมาจัดสรรในส่วนดังกล่าว เป็นวงเงินที่ผู้บริหารระดับสูงกันไว้ส่วนหนึ่งเป็นจำนวนร้อยละ 0.5 จากวงเงินร้อยละ 3 ของเงินเดือนที่จ่ายให้ข้าราชการ นำมาหารเฉลี่ยให้กับข้าราชการที่ผลการปฏิบัติราชการดี จำนวน 34 ราย จึงทำให้ข้าราชการกลุ่มดังกล่าวได้รับการเลื่อนเงินเดือนสูงกว่าอัตราที่มีการประกาศไว้ ทั้งนี้ ไม่เกินอัตราร้อยละหกของฐานในการคำนวณ ประกอบกับในประเด็นดังกล่าวกระทรวงได้พิจารณาแล้วเห็นว่าวงเงินเลื่อนเงินเดือนที่กันไว้ส่วนกลางจำนวนร้อยละ 0.5 ไม่อยู่ในเกณฑ์ที่ต้องนำมาประกาศเป็นอัตราร้อยละของฐานในการคำนวณเพื่อเลื่อนเงินเดือน ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552 กรณีการร้องเรียนในประเด็นนี้จึงยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้อำนวยการสำนักงานไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนนี้ ตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน

(จ) เรื่องร้องเรียนเลขคำที่ 69/2558

ประเด็น ขอให้ตรวจสอบกรณีการเลื่อนขึ้นเงินเดือนพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนมีตำแหน่งเป็นรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ร้องเรียนว่าการเลื่อนขึ้นเงินเดือนกรณีผู้อำนวยการกองช่างดำเนินการไม่ถูกต้องตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด เนื่องจากการประเมินผลการเลื่อนเงินเดือนของผู้อำนวยการกองช่าง โดยรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น ได้มีการประเมินผลคะแนนอยู่ในระดับ 170 คะแนน ซึ่งผลการประเมินอยู่ในระดับยอมรับได้ ต่อมาคณะกรรมการกลั่นกรองผลการประเมินโดยผู้อำนวยการกองคลัง มีความเห็นเสนอในที่ประชุมพิจารณาการเลื่อนการประเมินผลว่า ไม่เห็นด้วยกับผลคะแนนของผู้บังคับบัญชาชั้นต้น เนื่องจากผู้อำนวยการกองช่างมีปริมาณงานมากและคุณลักษณะของการปฏิบัติงานต้องใช้ความรู้ความชำนาญค่อนข้างสูง เห็นควรให้ได้รับผลการประเมินดีเด่น และที่ประชุมพิจารณากลับการประเมินได้มีการเพิ่มคะแนนเป็น 181 คะแนน ผู้ร้องเรียนจึงมีความเห็นว่าการเพิ่มคะแนนดังกล่าวของคณะกรรมการกลั่นกรองเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ เนื่องจากเป็นการแสดงความเห็นในลักษณะที่ขัดกับเหตุผลการประเมินของผู้บังคับบัญชาชั้นต้น นอกจากนี้ แม้ว่าการประเมินผลการเลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่ประเมินให้ได้คะแนน 170 คะแนน จะมีได้ระบุถึงตัวชี้วัดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การให้คะแนนก็ตาม แต่คณะกรรมการกลั่นกรองผลการประเมินก็ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเพิ่มคะแนนให้เป็นระดับดีเด่น อันเป็นผลให้ได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนหนึ่งขั้นได้

ผลการวินิจฉัย เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นกรณีร้องเรียนการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานส่วนตำบล โดยที่มาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณา ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่อาจรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เรื่องร้องเรียนดังกล่าวได้มีการตรวจสอบว่ากระบวนการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลมีความเหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่ รวมทั้งเพื่อเป็นขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการอื่นที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ผู้ตรวจการแผ่นดินอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่งเรื่องร้องเรียนนี้ให้กับจังหวัดเพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป

(จ) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1214/2560

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสอบสวนและหาข้อเท็จจริงกรณีนายกององค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน เกี่ยวกับการออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานส่วนตำบลของผู้ร้องเรียนไม่เป็นไปตามมติของคณะกรรมการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานส่วนตำบล พนักงานครูองค์การบริหารส่วนตำบล และลูกจ้างประจำ

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน นายกององค์การบริหารส่วนตำบลได้ออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานส่วนตำบล ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 (ครั้งที่ 1) ให้แก่ผู้ร้องเรียนจำนวน 0.5 ขั้น ซึ่งไม่เป็นไปตามที่คณะกรรมการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานส่วนตำบล พนักงานครูองค์การบริหารส่วนตำบล และลูกจ้างประจำ ครั้งที่ 1 (ครั้งแรก) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ที่มีมติให้เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ร้องเรียน 1 ขั้น

ผลการวินิจฉัย เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นกรณีการร้องเรียนกล่าวหานายกององค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน เกี่ยวกับการออกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานส่วนตำบลของผู้ร้องเรียนไม่เป็นไปตามมติของคณะกรรมการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานส่วนตำบล พนักงานครูองค์การบริหารส่วนตำบล และลูกจ้างประจำ ครั้งที่ 1 (ครั้งแรก) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 แต่เนื่องจากการเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นการให้บำเหน็จความชอบตอบแทนแก่ผู้ปฏิบัติงาน เป็นกระบวนการดำเนินงานเกี่ยวกับบุคคลในหน่วยงาน อันเป็นเรื่องการบริหารงานบุคคล ซึ่งตามมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 บัญญัติมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าว

(5) เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน

(ก) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 492/2549

ประเด็น ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการประเมินผลงานทางวิชาการของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นครูสอนวิชาภาษาไทย ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการตรวจผลงานทางวิชาการจากผู้ตรวจประเมินผลของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ ซึ่งส่งแผนการสอบที่เน้นทักษะกระบวนการและนักเรียนเป็นสำคัญ ท 305, ท 306 และรายงานการแก้ปัญหาการเรียนการสอนวิชาภาษาไทย ท 305 และ ท 306 โดยใช้กระบวนการวิจัยหน้าเดียวของระดับชั้น ม.3 โดยผู้ร้องเรียนใช้ความวิริยะอุตสาหะในการจัดทำผลงานเป็นอย่างมาก แต่ผลปรากฏว่าไม่อนุมัติ ซึ่งเห็นว่าไม่เป็นธรรมเพราะมีครูในกลุ่มสาระภาษาไทย ที่ส่งแผนการสอนตามหลักเกณฑ์การประเมินเก่า ซึ่งไม่ต้องมีการดูการสอน และจัดทำเพียง 1 ภาคเรียน มีข้อบกพร่องมากกว่า รายงานผลการใช้แผนขาดความสมบูรณ์ แต่ยังให้มีการปรับปรุง และหลังจากนั้นได้รับการอนุมัติให้เป็นอาจารย์ 3 ระดับ 8

ผลการวินิจฉัย เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามมาตรา 24 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 บัญญัติไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา ดังนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาดำเนินการ อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการเพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป

(ข) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2774/2549

ประเด็น ขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมจากขั้นตอนการประเมินผลงานลูกจ้างชั่วคราวของบุตรชายผู้ร้องเรียน ซึ่งผู้ร้องเรียนเห็นว่าบุตรชายไม่ได้บกพร่องต่อการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน บุตรชายของผู้ร้องเรียนเข้าสอบคัดเลือกในตำแหน่งลูกจ้างชั่วคราวของกรมตั้งแต่เดือนมกราคม 2549 ผ่านการประเมินทดลองงานมาแล้ว ไม่ได้รับความเป็นธรรมเนื่องจากการไม่ผ่านการประเมินในครั้งที่ 2 เนื่องจากผู้ร้องเรียนเห็นว่าบุตรชายไม่ได้ปฏิบัติงานบกพร่องแต่อย่างใด ผู้ร้องเรียนเกรงว่าอาจเกิดความไม่โปร่งใส และมีการบังคับให้บุตรชายของผู้ร้องเรียนลงนามในใบลาออกไว้ก่อน โดยอ้างว่าถ้าไม่ลงนามจะมีผลต่อการสมัครงานที่อื่น

ผลการวินิจฉัย กรณียังรับฟังไม่ได้ว่าขั้นตอนในการประเมินผลงานลูกจ้างชั่วคราวรายบุตรชายของผู้ร้องเรียนมีความผิดปกติและไม่โปร่งใสแต่อย่างใด โดยในการประเมิน

ในครั้งที่ 2 ซึ่งมีความเห็นให้บุตรชายของผู้ร้องเรียนออกจากราชการนั้น มีผู้บังคับบัญชาระดับต้นและผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปให้ความเห็นตรงกันในการประเมินครั้งนี้ ทั้งยังปรากฏจากพยานบุคคลแวดล้อมซึ่งมีความเห็นตรงกันเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของบุตรชายของผู้ร้องเรียนด้วย ส่วนกรณีของการแนะนำให้ยื่นใบลาออกนั้น เนื่องจากถ้าลาออกด้วยความสมัครใจก็จะเป็นผลดีกับตัวเองในการไปสมัครงานที่อื่น กรณีจึงยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เจ้าหน้าที่กรมไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น จึงไม่เป็นไปตามมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามมาตรา 24 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

(ค) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 3064/2549

ประเด็น คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ผู้ร้องเรียนไม่ผ่านการประเมินผลงานประจำปี และให้ปฏิบัติงานในหน้าที่ต่ำกว่าที่ได้จัดจ้าง

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นลูกจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่ปี 2547 ต่อมาคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกลับแก้ไม่ให้ผู้ร้องเรียนผ่านการประเมินผลงานประจำปี และให้ปฏิบัติงานต่ำกว่าหน้าที่ที่ได้จัดจ้างไว้ ทำให้ผู้ร้องเรียนเดือดร้อนและขาดกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่

ผลการวินิจฉัย การที่ผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรมในการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปีโดยให้ปฏิบัติงานต่ำกว่าหน้าที่ที่ได้จัดจ้างไว้ นั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามมาตรา 24 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มิให้รับไว้พิจารณา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาดำเนินการต่อไป

(ง) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 884/2556

ประเด็น ร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการส่วนอุทยานแห่งชาติ กรณีมีคำสั่งให้ผู้ร้องเรียนไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินการปฏิบัติหน้าที่ราชการ (ตำแหน่งคนงานอุทยานแห่งชาติ และตำแหน่งพิทักษ์ป่า) เพื่อเป็นข้อกล่าวอ้างในการไม่ต่อสัญญาจ้าง ทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนได้ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติราชการจากหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ และมีความเห็นให้ต่อสัญญาจ้างในปีงบประมาณต่อไป แต่ปรากฏว่าผู้อำนวยการส่วนอุทยานแห่งชาติ กลับมีคำสั่งไม่ให้ผู้ร้องเรียนผ่านการประเมินในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อเป็นข้ออ้างในการเลิกจ้างผู้ร้องเรียน

ผลการวินิจฉัย แนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการเป็นการประเมินภายในของหน่วยงานราชการ เพื่อให้พนักงานราชการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นธรรม มุ่งเน้นผลงาน ผลสัมฤทธิ์ของงาน และเพื่อพัฒนาคุณภาพบุคลากร รวมถึงพิจารณาความจำเป็น เหมาะสม และภาระทางงบประมาณ โดยการพิจารณาและการประเมินผลการปฏิบัติงานพนักงานราชการของกรมจะต้องปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ พ.ศ. 2554 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2554 และประกาศกรม ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2555 เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานราชการทั่วไป และหลักเกณฑ์การเลื่อนค่าตอบแทนประจำปี ซึ่งตามประกาศและหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้กำหนดให้พนักงานราชการที่จะได้รับการพิจารณาต่อสัญญาจ้างจะต้องมีคะแนนเฉลี่ยของผลการประเมินการปฏิบัติงาน 2 ครั้งติดต่อกันในปีที่จะต่อสัญญาจ้างไม่ต่ำกว่าระดับดี และในการพิจารณาเลิกจ้างผู้บังคับบัญชาจะต้องนำความเห็นเสนอหัวหน้าส่วนราชการเพื่อพิจารณาเลิกจ้าง ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า การประเมินของผู้ร้องเรียนได้ผ่านความเห็นชอบจากหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ และส่งการประเมินให้ผู้อำนวยการส่วนอุทยานแห่งชาติ ผู้บังคับบัญชาที่อยู่เหนือขึ้นไปเป็นผู้พิจารณา ผลการประเมินการปฏิบัติงานของผู้ร้องเรียนมีคะแนนเฉลี่ยไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยมีคะแนนต่ำกว่าระดับดี 2 ครั้งติดต่อกันในปีที่จะต่อสัญญาจ้าง อีกทั้งสัญญาจ้างของผู้ร้องเรียนสิ้นสุดลง จึงไม่ได้รับการต่อสัญญา นอกจากนี้ ในช่วงระยะที่มีการประเมิน ผู้ร้องเรียนได้ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และถูกลงโทษทางวินัยจากกรม ในการประเมินดังกล่าวจึงเป็นการปฏิบัติตามประกาศและหลักเกณฑ์ที่กำหนดแล้ว ดังนั้น เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงไม่ปรากฏว่า ผู้อำนวยการส่วนอุทยานแห่งชาติไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรมตามมาตรา 13 (1) (ก) (ข) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

(จ) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1958/2557

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการตรวจสอบผู้อำนวยการโรงเรียน กรณีกลั่นแกล้งประเมินผลงานของผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้อำนวยการโรงเรียนกลั่นแกล้งประเมินผลงานของผู้ร้องเรียนให้ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินโดยไม่เป็นธรรม โดยมีข้ออ้างดังนี้

(1) กล่าวหาว่าผู้ร้องเรียนไม่ให้ความร่วมมือกับทางโรงเรียนในการประชุม ซึ่งตามข้อเท็จจริงผู้บังคับบัญชาจัดการประชุมแต่มีเคยแจ้งการประชุมเป็นหนังสือเลย แจ้งแต่พวกพ้องของตนเท่านั้น

(2) กล่าวหาว่าผู้ร้องเรียนไม่ทำงานตามคำร้องขอหรือทำงานไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งที่เป็นงานของครูท่านอื่น

(3) กล่าวหาว่าผู้ร้องเรียนปฏิบัติงานเกินหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย โดยอ้างว่ามีเคสส่งให้ผู้ร้องเรียนทำการสอนในวิชาวิทยาศาสตร์และสังคมศึกษา

(4) กล่าวหาว่า ผู้ร้องเรียนไม่มีผลงานใด ๆ

ผลการวินิจฉัย เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่รับเรื่องไว้พิจารณาตามมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 และแจ้งให้ผู้ร้องเรียนใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นต่อไป

3.1.1.2 ปัญหาการวินิจฉัยรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาแตกต่างกันของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนและสำนักสอบสวน

เมื่อสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนตรวจสอบคำร้องเรียนที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วเห็นว่า มิใช่เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับไว้พิจารณาดำเนินการได้ สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะจัดทำความเห็นเพื่อเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาแล้วส่งเรื่องต่อให้สำนักสอบสวนที่รับผิดชอบดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป ซึ่งจากการศึกษาปรากฏว่า เรื่องร้องเรียนหลายเรื่องที่สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนส่งให้สำนักสอบสวนพิจารณาดำเนินการนั้น เมื่อสำนักสอบสวนตรวจสอบคำร้องเรียนอีกครั้งหนึ่งแล้วกลับมีความเห็นว่า เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาดำเนินการต่อไปได้ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

(1) เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการสรรหา

(ก) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 514/2558

ประเด็น ร้องเรียนกรณีรักษาการในตำแหน่งสาธารณสุขนิเทศก์รักษาการแทนนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ออกคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ร้องเรียนไปปฏิบัติหน้าที่ที่ปรึกษานายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดโดยไม่เป็นธรรม และเลือกปฏิบัติ

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน วันที่ 14 ตุลาคม 2557 หัวหน้ากลุ่มงานทรัพยากรบุคคลแจ้งให้หัวหน้ากลุ่มงานทุกคนเข้าสัมภาษณ์การคัดเลือกหัวหน้าต่อคณะกรรมการในวันที่ 15 ตุลาคม 2557 ยกเว้นบุคคลสองคนทั้งที่เป็นหัวหน้ากลุ่มงานเช่นเดียวกัน ผู้ร้องเรียนเห็นว่าการสรรหาและการคัดเลือกหัวหน้ากลุ่มงานไม่เป็นธรรม เลือกปฏิบัติ และคำสั่งสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ที่ 111/2557 ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2557 แต่งตั้งให้ผู้ร้องเรียนปฏิบัติหน้าที่ที่ปรึกษานายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด มีอคติ ลำเอียง เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่สุจริต มีลักษณะเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ตามนัยมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตนต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

อย่างมีคุณธรรมและเที่ยงธรรมและเสริมสร้างแรงจูงใจให้ผู้บังคับบัญชาดำรงตนเป็นข้าราชการที่ดี” และถือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในการออกคำสั่งโดยไม่สุจริต และมีลักษณะเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ตามนัยมาตรา 9 วรรค 1 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเป็นกรณีได้กระทำละเมิดแก่ผู้ร้องเรียน ตามนัยมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบมาตรา 9 วรรค 1 (3) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก เป็นคำสั่งที่ออกโดยการใช้อำนาจดุลพินิจที่มีชอบและไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม ตามนัยมาตรา 42 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงเป็นคำสั่งที่ออกโดยการใช้อำนาจดุลพินิจ ที่มีชอบ ดังนั้น ขอให้ยกเลิกหรือทบทวนคำสั่งสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดข้างต้น

ผลการวินิจฉัย ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นเรื่อง ที่เกี่ยวกับการมอบหมายบุคคลไปปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และภารกิจขององค์กร อันเป็น การวางแผนบริหารทรัพยากรบุคคล ดังนั้น กระบวนการสรรหา การคัดเลือก การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการโอนย้ายตำแหน่งดังกล่าว จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลซึ่งอยู่ในดุลพินิจของ ฝ่ายบริหารที่จะพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมภายใต้กรอบของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้หากมีข้อโต้แย้งหรือมีข้อขัดข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาดังกล่าว ผู้ร้องเรียน มีสิทธิร้องทุกข์หรืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการให้ความคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบไว้ เป็นการเฉพาะแล้ว ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตาม มาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 และอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ส่งเรื่องดังกล่าวให้กระทรวง สาธารณสุขเพื่อดำเนินการตามควรแก่กรณี

(ข) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 892/2558

ประเด็น ขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย ในการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นผู้อำนวยการมหาวิทยาลัย

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นผู้สมัครเข้ารับ การสรรหาเป็นผู้อำนวยการมหาวิทยาลัย และได้ดำเนินการตามขั้นตอนของกระบวนการสรรหาตาม ประกาศคณะกรรมการสรรหาทุกขั้นตอน เมื่อผ่านกระบวนการสรรหาแล้ว คณะกรรมการสรรหา จะต้องนำรายชื่อเสนอต่อสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาแต่งตั้งภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ จากคณะกรรมการสรรหาตามข้อบังคับมหาวิทยาลัย ซึ่งคณะกรรมการสรรหาได้เสนอรายชื่อจำนวน 2 คน แต่สภามหาวิทยาลัยได้ขยายเวลาการพิจารณารายชื่อออกไปอีก 45 วัน และให้มีการตรวจ คุณสมบัติในเรื่องจรรยาบรรณและจริยธรรมของผู้สมัครที่ได้รับการเสนอชื่อ ผู้ร้องเรียนเห็นว่าไม่ได้รับ

ความเป็นธรรม เนื่องจากผู้ร้องเรียนมีผลคะแนนเป็นอันดับ 1 แต่สภามหาวิทยาลัยเลือกบุคคลที่ได้คะแนนเป็นอันดับ 2 เป็นผู้อำนวยการมหาวิทยาลัย และการที่สภามหาวิทยาลัยมีมติให้ขยายเวลาการพิจารณารายชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้อำนวยการมหาวิทยาลัยออกไปเป็นเวลา 45 วัน นับแต่วันที่สภามหาวิทยาลัยได้รับรายชื่อจากคณะกรรมการสรรหา เป็นการเกินระยะเวลาตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยที่กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยพิจารณาแต่งตั้ง ภายใน 45 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายชื่อจากคณะกรรมการสรรหา

ผลการวินิจฉัย ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีการร้องเรียนนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการมหาวิทยาลัย จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 บัญญัติห้ามมิให้รับเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว

(ค) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1852/2558

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง กรณีการดำเนินการสอบคัดเลือกและการสอบสัมภาษณ์ของคณะกรรมการดำเนินการสรรหาและเลือกสรรพนักงานราชการทั่วไปตำแหน่งครู เป็นการกลั่นแกล้งและไม่เป็นธรรมกับผู้ร้องเรียน

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นลูกจ้างชั่วคราวปฏิบัติงานหน้าที่หัวหน้าแผนกวิชาอิเล็กทรอนิกส์ วิทยาลัยเทคนิคแห่งหนึ่ง เป็นเวลาประมาณ 5 ปี ต่อมา มีประกาศสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2549 เรื่อง รับสมัครบุคคลเพื่อเลือกสรรเป็นพนักงานราชการทั่วไป ผู้ร้องเรียนได้สมัครเข้ารับการเลือกสรรเป็นพนักงานราชการดังกล่าว แต่เมื่อมีประกาศผลการเลือกสรรปรากฏว่าไม่มีชื่อผู้ร้องเรียน จึงเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำของคณะกรรมการดำเนินการสรรหาและเลือกสรรพนักงานราชการ ตั้งแต่การสอบคัดเลือกจนถึงการสอบสัมภาษณ์ไม่เป็นไปตามระเบียบและหลักเกณฑ์ โดยพิจารณาจากความสนิทสนมหรือเลือกปฏิบัติ ทำให้บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกไม่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งทั้งการสอบข้อเขียนและการสอบสัมภาษณ์ทุกขั้นตอน

ผลการวินิจฉัย ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาตามคำร้องเรียนนี้เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2549 จึงต้องพิจารณาตามประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการสรรหาและการเลือกสรรพนักงานราชการ และแบบสัญญาจ้างของพนักงานราชการ ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2547 โดยประกาศสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เรื่อง รับสมัครบุคคลเพื่อเลือกสรรเป็นพนักงานราชการทั่วไป ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2549 เป็นประกาศเพื่อกำหนดตำแหน่งและคุณสมบัติของผู้สมัครเพื่อจัดจ้างเป็นพนักงานราชการ ต่อมาวิทยาลัยเทคนิคดังกล่าว มีคำสั่ง ที่ 101/2549 ลงวันที่ 1 มีนาคม 2549 แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการสรรหาและเลือกสรรพนักงานราชการทั่วไปในตำแหน่งครู โดยให้อำนาจในการกำหนดวิธีการ

สอบข้อเขียนและการสอบสัมภาษณ์เพื่อสรรหาและเลือกสรรพนักงานราชการ รวมถึงเมื่อผู้สมัครได้ผ่านการสอบข้อเขียนและการสอบสัมภาษณ์ตามวิธีการที่คณะกรรมการดำเนินการสรรหาและเลือกสรรกำหนดแล้ว จึงจะเป็นผู้ผ่านการเลือกสรรเพื่อจัดจ้างเป็นพนักงานราชการทั่วไปของวิทยาลัยเทคนิค ตามประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการสรรหา และการเลือกสรรพนักงานราชการ และแบบสัญญาจ้างของพนักงานราชการ ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2547 ดังนั้น ปัญหาตามคำร้องเรียนนี้จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ซึ่งบัญญัติไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว

(2) เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับประกาศสอบคัดเลือก

(ก) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1766/2547

ประเด็น ขอความเป็นธรรมกรณีการประกาศรับสมัครคัดเลือกเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจตำแหน่งครูผู้สอนเด็กกอนุบาลและปฐมวัย ของเทศบาลตำบล

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน เทศบาลตำบลออกประกาศรับสมัครคัดเลือกเพื่อจ้างบุคคลเป็นพนักงานจ้างของเทศบาล โดยมีการรับสมัครสอบครูผู้สอนเด็กกอนุบาลและปฐมวัย ซึ่งผู้ร้องเรียนได้เข้าสอบ และสอบได้ลำดับที่ 1 ต่อมาคณะกรรมการสอบและคณะผู้บริหารได้ประชุมกันแล้วมีมติให้ผู้ร้องเรียนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในด้านวุฒิการศึกษา และที่ผู้ร้องเรียนสอบได้นั้นยกเลิกในวันเดียวกัน ต่อมาผู้ร้องเรียนได้นำเอกสารการพิจารณาคัดเลือกครูผู้ดูแลเด็กเดิมเป็นพนักงานจ้างและสรุปคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งของพนักงานจ้างและคำตอบแทนมายื่นต่อคณะกรรมการสอบ แต่ได้รับแจ้งว่ายึดตามประกาศที่เทศบาลตำบลออกไป ผู้ร้องเรียนเห็นว่า ประกาศที่ออกมานั้นเป็นการให้โอกาสเฉพาะบุคคล เป็นการสกัดกั้นผู้ที่มีประสบการณ์รวมระยะเวลา 6 ปี 3 เดือนของผู้ร้องเรียน อีกทั้งการวินิจฉัยของคณะกรรมการสอบนั้น เป็นการสรุปภายหลังและมีได้นำหลักเกณฑ์ของผู้มีประสบการณ์มาประกอบการพิจารณาคัดเลือกด้วย

ผลการวินิจฉัย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า การออกประกาศเทศบาลตำบลรับสมัครคัดเลือกเพื่อจ้างบุคคลเป็นพนักงานจ้างของเทศบาล เป็นไปตามมติของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด ซึ่งเห็นชอบให้เทศบาลตำบลดำเนินการรับสมัครคัดเลือกเพื่อจ้างบุคคลเป็นพนักงานจ้างเพื่อปฏิบัติงานในความรับผิดชอบของเทศบาล โดยได้มีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งของผู้ซึ่งจะได้รับการจ้างเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจตำแหน่งครูผู้สอนเด็กกอนุบาลและปฐมวัย คือ จะต้องได้รับการศึกษาระดับปริญญาตรีทางการศึกษา สาขาวิชาเอกอนุบาลหรือปฐมวัยหรือปริญญาตรีทางการศึกษา และมีประสบการณ์สอนระดับชั้นอนุบาลหรือปฐมวัยมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23

ประกอบ มาตรา 13 และมาตรา 14 คณะกรรมการพนักงานเทศบาลมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ และดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาลในเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง ให้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมของเทศบาลแห่งนั้น ทั้งนี้รวมถึงการบริหารงานบุคคลสำหรับลูกจ้างของเทศบาลด้วย ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของมาตรา 24 ประกอบ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังนั้น การออกประกาศเทศบาลตำบลรับสมัครคัดเลือกเพื่อจ้างบุคคลเป็นพนักงานจ้างของเทศบาล ซึ่งมีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งด้วยนั้นสามารถที่จะทำได้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และในเมื่อผู้ร้องเรียนสำเร็จการศึกษาปริญญาตรี สาขาวิชาศิลปศาสตร์ วิชาเอก/โปรแกรมวิชา การพัฒนาชุมชน ผู้ร้องเรียนจึงมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับ ตำแหน่งไม่ตรงตามประกาศดังกล่าว จึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ นอกจากนี้ การออกประกาศโดยกำหนด หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคัดเลือกเป็นขั้นตอนหนึ่งของการสรรหาบุคลากร และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง การบริหารงานบุคคล ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนนี้ ตามความในมาตรา 24 (3) ประกอบกับมาตรา 24 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตาม การที่เทศบาลตำบลมิได้กลั่นกรองตรวจสอบคุณสมบัติ ของผู้สมัครรับการคัดเลือกให้ถี่ถ้วนก่อนว่า มีคุณสมบัติต่าง ๆ ตรงตามประกาศหรือไม่ แต่ปล่อยให้ ผู้ร้องเรียนเข้าร่วมสอบ แล้วจึงมาแจ้งในภายหลังว่าขาดคุณสมบัติ อันเป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนเข้าใจว่า ตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงอาศัยอำนาจตาม ความในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 แจ้งไปยังจังหวัดให้กำชับเทศบาลตำบลรวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในจังหวัด ขอให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความละเอียดรอบคอบและระมัดระวังในเรื่องการสอบคัดเลือก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล เพื่อป้องกันมิให้เกิดกรณีร้องเรียนเช่นนี้ขึ้นอีก

(ข) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2228/2556

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดและเทศบาลตำบล มีคำสั่งยกเลิกการบรรจุแต่งตั้งผู้ร้องเรียน เป็นพนักงานเทศบาล และให้ออกจากราชการเนื่องจากคุณวุฒิการศึกษาไม่ตรงตามมาตรฐานกำหนด ตำแหน่ง

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน คณะกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัดประกาศรับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเป็นพนักงานเทศบาล เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2552 ผู้ร้องเรียนสมัครสอบในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งกำหนดวุฒิการศึกษา ประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่านี้ทางช่างเครื่องยนต์ ช่างไฟฟ้า ช่างโยธา ช่างก่อสร้าง ช่างกลโรงงาน ช่างเชื่อมและโลหะแผ่น หรือทางอื่นที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลกำหนดว่าใช้เป็น

คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนี้ โดยผู้ร้องเรียนเข้าใจมาตลอดว่าวุฒิการศึกษาประกาศนียบัตรวิชาชีพสายวิชาช่างอุตสาหกรรม สาขาวิชาการพิมพ์ จากโรงเรียนอาชีวะที่ผู้ร้องเรียนได้รับสามารถสมัครในตำแหน่งดังกล่าวได้

ผลการวินิจฉัย ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง รับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานเทศบาล เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2552 ระบุว่าผู้สมัครสอบต้องตรวจสอบและรับรองตนเองว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติทั่วไปและมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตรงตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งที่ประกาศรับสมัคร หากภายหลังปรากฏว่าผู้สมัครสอบรายใดมีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดจะถือว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการสมัครสอบและไม่มีสิทธิได้รับการบรรจุแต่งตั้ง ดังนั้น เมื่อผลการตรวจสอบปรากฏว่าคุณสมบัติที่ผู้ร้องเรียนใช้ในการสมัครสอบไม่ตรงตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดและเทศบาลตำบลจึงมีคำสั่งยกเลิกการบรรจุแต่งตั้งผู้ร้องเรียนเป็นพนักงานเทศบาลและให้ออกจากราชการ กระบวนการดังกล่าวจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับผู้ร้องเรียนได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองเชียงใหม่แล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาตามมาตรา 28 (4) และมาตรา 28 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

(ค) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2288/2558

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง กรณีกรมแห่งหนึ่งดำเนินการในการเปลี่ยนแปลงคุณวุฒิการศึกษาเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กโดยไม่เป็นธรรม

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน กรมแห่งหนึ่งได้ประกาศรับสมัครคัดเลือกกรณีพิเศษเพื่อบรรจุพนักงานเป็นครูผู้ดูแลเด็กประจำศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก สังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงเดือนตุลาคม - ธันวาคม 2557 โดยกำหนดคุณสมบัติด้านคุณวุฒิการศึกษาว่ามีวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางการศึกษา ซึ่งมีผู้ดูแลเด็กจำนวนมากที่ไม่ได้จบปริญญาตรีทางการศึกษาจึงไปศึกษาต่อปริญญาโททางการศึกษาและวุฒิประกาศนียบัตรบัณฑิต (วิชาชีพหรือการสอน) เพราะวุฒิดังกล่าวเป็นวุฒิที่ ก.พ. รับรองและตรงตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งที่ประกาศ เพื่อที่จะได้มีวุฒิตรงตามคุณสมบัติ ภายหลังคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกลับมีมติว่า วุฒิปริญญาโทและวุฒิประกาศนียบัตรบัณฑิตเป็นวุฒิที่สูงกว่าปริญญาตรีทางการศึกษา ไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลที่ต้องการเฉพาะผู้ที่จบปริญญาตรีทางการศึกษาโดยตรงเท่านั้น ทำให้ผู้สมัครที่ผ่านการประเมินและขึ้นบัญชีไว้ต้องได้รับความเดือดร้อน และในวันที่ 26 มีนาคม 2558 คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลได้ออกประกาศเกี่ยวกับมาตรฐานกำหนดตำแหน่งใหม่ ด้านวุฒิการศึกษาจากไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางการศึกษาเป็นวุฒิปริญญาตรีทางการศึกษา โดยประกาศหลังจากที่มีการขึ้นบัญชีผู้สอบผ่านไว้แล้ว โดยก่อนสอบครั้งนี้ มีผู้ที่ใช้วุฒิปริญญาโทและวุฒิปริญญาบัณฑิต

กลับได้รับการบรรจุ และมีบางรายที่สอบในครั้งนี้แต่ได้รับการบรรจุไปแล้วในเดือนธันวาคม 2557 ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม

ผลการวินิจฉัย การกำหนดมาตรฐานของตำแหน่งตามกรณี ร้อยเรียนดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 2/2557 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2557 กำหนดให้ตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กต้องมีคุณสมบัติปริญญาตรีทางการศึกษา หรือสาขาวิชาศึกษาศาสตร์โดยตรงเท่านั้น ต่อมาคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลได้ออกประกาศ เรื่อง ตำแหน่งและวิทยฐานะพนักงานครูและบุคลากรทางการศึกษาเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 ลงวันที่ 26 มีนาคม 2558 ที่มีการกำหนดมาตรฐานตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับมติในการประชุมครั้งที่ 2/2557 ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยยุติการพิจารณาเรื่องร้อยเรียนดังกล่าวตามมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

(3) เรื่องร้อยเรียนเกี่ยวกับสัญญาจ้าง

(ก) เรื่องร้อยเรียนเลขดำที่ 2782/2556

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสอบสวนหาข้อเท็จจริง กรณีคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานและมหาวิทยาลัยดำเนินการไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานและการต่อสัญญาจ้าง

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้อยเรียน การประชุมคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานพนักงานสายวิชาการ ในคราวประชุมครั้งที่ 21/2556 เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2556 มีมติให้ขยายระยะเวลาต่อสัญญาจ้างของผู้ร้อยเรียนจนสิ้นสุดภาคการศึกษาที่ 2 ปีการศึกษา 2556 เป็นระยะเวลา 9 เดือน ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2556 - วันที่ 31 มีนาคม 2557 ซึ่งผู้ร้อยเรียนเห็นว่ามติของคณะกรรมการเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และระเบียบมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการสรรหา การเลือกสรร การคัดเลือก และการทดลองปฏิบัติงาน ซึ่งกำหนดให้การแต่งตั้งเป็นพนักงานให้บรรจุแต่งตั้งโดยใช้ระบบสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลา (1) สัญญาแรก 1 ปี สัญญาที่สอง 2 ปี และสัญญาต่อไป คราวละ 3 ปี หรือ (2) ตามที่มหาวิทยาลัยกำหนด ผู้ร้อยเรียนเห็นว่าการที่มหาวิทยาลัยกำหนดสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาได้เองตามความเหมาะสมนั้น เป็นไปโดยไม่มีระเบียบภายในรองรับ การกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้างในลักษณะดังกล่าวจึงไม่มีผลบังคับ

ผู้ร้อยเรียนเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัย ในตำแหน่งอาจารย์ โดยเริ่มบรรจุตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2551 - วันที่ 30 มิถุนายน 2556 ซึ่งเป็นระยะเวลา 5 ปี การที่

คณะกรรมการพิจารณาต่อสัญญาผู้ร้องเรียนเพียง 9 เดือน เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ร้องเรียนอยู่ในช่วงเวลาของการต่อสัญญา 3 ปี มิได้อยู่ในระยะของการทดลองการปฏิบัติงาน การต่อสัญญาผู้ร้องเรียนจึงขัดต่อข้อบังคับมหาวิทยาลัย

ผู้ร้องเรียนเห็นว่า การที่คณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยได้ระบุให้ผู้ร้องเรียนรับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไปปรับปรุงในลักษณะที่ต้องพัฒนาตนเองในด้านการตรงต่อเวลาในการทำงาน การมีส่วนร่วมในงานของสำนักวิชาการและเข้าร่วมทำงานเป็นทีมให้มากขึ้น นั้น ผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรมและเป็นการสร้างภาวะความกดดันในการทำงาน จำกัดสิทธิเสรีภาพในการทำงาน และหมิ่นศักดิ์ศรีความเป็นอาจารย์

ผลการวินิจฉัย กรณีตามคำร้องเรียนเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ร้องเรียน โดยมหาวิทยาลัยได้ต่อสัญญาจ้างของผู้ร้องเรียนหลังจากที่ได้ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ร้องเรียนแล้ว และได้กำหนดระยะเวลาจ้างตามที่มหาวิทยาลัยเห็นสมควร อันเป็นอำนาจของมหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยและระเบียบมหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการสรรหา การเลือกสรร การเลือกและการทดลองปฏิบัติงาน ที่จะดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารงานภายในของมหาวิทยาลัย เรื่องร้องเรียนนี้จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

(ข) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1709/2557

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง กรณีผู้ร้องเรียนเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้างในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 จากเทศบาลตำบล โดยมีการปรับลดตำแหน่งและเปลี่ยนเป็นพนักงานจ้างเหมาบริการ ทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนจากการดำเนินการดังกล่าว

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน นายกเทศมนตรีตำบลไม่ต่อสัญญาจ้าง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 (พนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไป) โดยให้เหตุผลว่า ค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นร้อยละ 40 จึงเป็นเหตุให้ใช้เป็นข้ออ้างการบอกเลิกสัญญาจ้าง ปรับลดตำแหน่ง ปรับให้ออกและปรับให้เป็นพนักงานจ้างเหมาบริการ ทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อน จึงขอให้มีการต่อสัญญาในตำแหน่งเดิม (พนักงานจ้างตามภารกิจ) ให้แก่ผู้ร้องเรียน

ผลการวินิจฉัย การที่เทศบาลตำบลได้ปรับเปลี่ยนการจ้างพนักงานเพื่อให้ภาระค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของเทศบาลตำบลเป็นไปตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และหนังสือสำนักงาน ก.จ.,ก.ท. และ ก.อบต. ส่วนที่ 3/ว 1632 เรื่อง แนวทางการปรับลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ให้เป็นไปตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

หรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ตามมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

(ค) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2938/2559

ประเด็น ร้องเรียนกรณีนายกองค้การบริหารส่วนตำบลประเมินผล การปฏิบัติงานและไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนทำสัญญาจ้างตามภารกิจ เลขที่ 32/2556 ลงวันที่ 28 กันยายน 2555 กับองค์การบริหารส่วนตำบล ตำแหน่งผู้ช่วยนักพัฒนา ชุมชน มีกำหนดเวลาไม่เกิน 4 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2555 ถึงวันที่ 29 กันยายน 2559 โดยมีข้อตกลง ในเรื่องประเมินผลการปฏิบัติงานว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจะทำการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ของพนักงานจ้างตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ตามประกาศหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับ พนักงานจ้างและที่องค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด ผลการประเมินเป็นประการใดให้ถือเป็นที่สุด ต่อมาเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2559 องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีคำสั่ง ที่ 617/2559 แจ้งว่าคณะกรรมการ กลั่นกรองการประเมินผลการปฏิบัติงานในการประชุมพิจารณาผลการประเมินพนักงานจ้าง ได้มีมติ เห็นชอบไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ร้องเรียน เนื่องจากปฏิบัติงานครบกำหนดสัญญาจ้างและไม่ผ่านการประเมิน ผลการปฏิบัติงาน องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ร้องเรียน แต่ผู้ร้องเรียนเห็นว่า นายก องค์กรบริหารส่วนตำบลไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ร้องเรียน เนื่องจากมีความขัดแย้งกับผู้ร้องเรียนในเรื่องส่วนตัว

ผลการวินิจฉัย การประเมินผลการปฏิบัติงานและการไม่ต่อ สัญญาจ้างเนื่องจากผู้ร้องเรียนไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานดังกล่าว เป็นการใช้ดุลพินิจของ คณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตามข้อตกลงในสัญญาจ้างข้อ 6 กำหนดว่า องค์การ บริหารส่วนตำบลจะทำการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานจ้างตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กำหนดไว้ตามประกาศหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับพนักงานจ้าง และที่องค์การบริหารส่วนตำบล กำหนด ผลการประเมินเป็นประการใดให้ถือเป็นที่สุด ประกอบกับเป็นการสิ้นสุดสัญญาจ้างเมื่อครบ กำหนดเวลาการจ้างตามสัญญาจ้างแล้ว ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่มีลักษณะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งตามมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงยุติการพิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าว

(ง) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 3143/2559

ประเด็น ขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลตำบล กรณีไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ร้องเรียน

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนทำงานที่กองสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม เทศบาลตำบล ตำแหน่งพนักงานจ้างทั่วไป ประมาณ 7 ปี เทศบาลตำบลไม่ต่อสัญญาจ้าง

ผู้ร้องเรียน ตามคำสั่งเทศบาลตำบล ที่ 260/2559 เรื่อง ไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างทั่วไป ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2559 ทั้ง ๆ ที่ในการประชุมของคณะกรรมการกลั่นกรองผลและการประเมินผลการปฏิบัติราชการของพนักงานจ้างเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2559 ปรากฏว่า ผู้ร้องเรียนได้รับผลการประเมินในระดับดีและคณะกรรมการดังกล่าวได้มีมติให้ต่อสัญญาจ้าง แต่ นายกเทศมนตรีตำบลไม่เห็นด้วยกับมติที่ประชุมของคณะกรรมการดังกล่าว โดยไม่ให้ต่อสัญญาจ้างผู้ร้องเรียน ซึ่งพนักงานจ้างทั่วไปมีทั้งหมด 15 คน มีผู้ร้องเรียนเพียงคนเดียวที่ไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้าง โดยนายกเทศมนตรีตำบลอ้างว่าเพื่อเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของเทศบาลจึงไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ร้องเรียน

ผลการวินิจฉัย เรื่องร้องเรียนนี้เป็นการร้องเรียนเทศบาลตำบลกรณีไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นพนักงานจ้างทั่วไป กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 บัญญัติห้ามมิให้รับเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนนี้ตามมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากเอกสารประกอบคำร้องเรียนปรากฏว่า คณะกรรมการกลั่นกรองผลและการประเมินผลการปฏิบัติราชการของพนักงานจ้างได้พิจารณาและมีมติให้ต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างทั่วไป จำนวน 15 คน ซึ่งรวมถึงผู้ร้องเรียนด้วย แต่เทศบาลตำบลได้มีคำสั่งไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ร้องเรียนแต่เพียงผู้เดียว ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงได้ส่งเรื่องร้องเรียนในเรื่องนี้ไปยังจังหวัดเพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไปแล้ว

(จ) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 286/2560

ประเด็น ขอให้ตรวจสอบนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ให้กับผู้ร้องเรียน

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นพนักงานจ้างทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 - 2559 โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 องค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำสัญญาจ้างผู้ร้องเรียนเป็นพนักงานจ้างทั่วไป ตำแหน่งคนงานทั่วไป ปฏิบัติหน้าที่ตักตวงสวน มีกำหนดเวลาจ้าง 1 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2558 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2559 ซึ่งในการประเมินผลการปฏิบัติงานในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 คณะกรรมการกลั่นกรองการประเมินผลการปฏิบัติงานให้คะแนนผู้ร้องเรียนอยู่ในระดับดี แต่นายองค์การบริหารส่วนตำบลกลับให้คะแนนผู้ร้องเรียนอยู่ในระดับพอใช้ และไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ผู้ร้องเรียนจึงได้ร้องทุกข์ขอทบทวนคำสั่งกรณีนายองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต่อสัญญาจ้างไปที่องค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด และศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณา

ผลการวินิจฉัย เรื่องร้องเรียนนี้เป็นการร้องเรียนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกรณีไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ให้กับผู้ร้องเรียน

ซึ่งเป็นกรณีการใช้ดุลพินิจในเรื่องการบริหารงานบุคคล ประกอบกับผู้ร้องเรียนได้ใช้สิทธิร้องทุกข์แล้ว ปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของลูกจ้างของราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ที่กำหนดไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนนี้ ตามนัยมาตราข้างต้น

(4) เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการเลื่อนเงินเดือน

(ก) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2563/2556

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสั่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้กับผู้ร้องเรียนในระหว่างที่ถูกพักราชการ

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน สั่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้กับผู้ร้องเรียนในระหว่างที่ถูกพักราชการเมื่อปี 2528 – 2532 โดยผู้ร้องเรียนแจ้งว่ากรณีดังกล่าวผู้ร้องเรียนถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาล กล่าวหาว่าร่วมกันทำร้ายร่างกายและปล้นทรัพย์ ซึ่งไม่เป็นความจริง และผู้ร้องเรียนได้สู้คดีชนะทั้งทาง อาญาและทางวินัย

ผลการวินิจฉัย กรณีผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสั่งการให้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ร้องเรียน เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงาน บุคคล ซึ่งมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 บัญญัติห้ามมิให้รับเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงวินิจฉัยยุติการพิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าว

(ข) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2979/2556

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสอบสวนหาข้อเท็จจริง กรณี ผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรมในการเลื่อนขึ้นเงินเดือน

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรม ในการพิจารณาปรับเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี เนื่องจากผู้ร้องเรียนไม่ได้รับการปรับเงินเดือนมาเป็น เวลา 5 ปี ทำให้ไม่ได้รับการบรรจุเป็นพนักงานประจำและเสียสิทธิต่าง ๆ รวมทั้งขาดสภาพคล่อง ทางการเงิน ถูกดูถูก และตำหนิด้วยถ้อยคำหยาบคาย เป็นประจำทุกปี

ผลการวินิจฉัย กรณีตามการร้องเรียนข้างต้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้ร้องเรียนสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์หรือ ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และคำร้องทุกข์ได้ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น

ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

(ค) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1531/2558

ประเด็น ขอให้พิจารณาและตรวจสอบข้อเท็จจริงการปฏิบัติหน้าที่ของกองบริหารงานบุคคล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล กรณีตรวจสอบเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ของผู้ร้องเรียนล่าช้า

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นอาจารย์คณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล ได้ร้องเรียน/ร้องทุกข์ต่อกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล ตั้งแต่ พ.ศ. 2555 ตลอดมาใน 3 ประเด็น กล่าวคือ (1) กรณีการประเมินอาจารย์ที่ขาดสมรรถนะในการทำงานเข้าเป็นอาจารย์ของคณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม (2) การใช้อำนาจของรองคณบดีฝ่ายวิชาการและวิจัยในการเปลี่ยนอาจารย์ผู้สอน เนื่องจากนักศึกษาหมดสิทธิการสอบเพราะหยุดเรียนเกินกว่าร้อยละ 20 ของเวลาเรียน เพื่อให้ได้เงินค่าสอนและความนิยมจากนักศึกษา โดยไม่ผ่านการสอบถามหัวหน้าสาขาหรืออาจารย์ประจำหลักสูตร (3) ผู้ร้องเรียนซึ่งขณะนั้นเป็นหัวหน้าสาขาวิชา ได้รับการประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือนต่ำกว่าอาจารย์ในสาขาวิชาที่ไม่ปฏิบัติงานในการประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือนครั้งที่ 1/2555 ครั้งที่ 2/2555 ครั้งที่ 1/2556 และครั้งที่ 2/2556 ผู้ร้องเรียนเห็นว่า การที่ผู้ร้องเรียนได้ร้องเรียนเรื่องตามประเด็นที่ 1 และ 2 นั้น ส่งผลกระทบต่อการประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือนดังกล่าว ทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับการประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือนต่ำกว่าความเป็นจริงไม่เป็นธรรมต่อผู้ร้องเรียน และจนถึงปัจจุบันผู้ร้องเรียนยังไม่ได้รับทราบผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว กองบริหารงานบุคคล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล ตรวจสอบเรื่องร้องเรียน/ร้องทุกข์ทั้ง 3 ประเด็นดังกล่าวของผู้ร้องเรียนล่าช้าและขาดธรรมาภิบาล

ผลการวินิจฉัย กรณีตามเรื่องร้องเรียนนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร การเปลี่ยนอาจารย์ผู้สอน และการประเมินเลื่อนขั้นเงินเดือน ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 บัญญัติห้ามมิให้รับเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนนี้ตามบทบัญญัติดังกล่าว แต่เพื่อให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของกองบริหารงานบุคคล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล และคณะกรรมการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ส่งเรื่องร้องเรียนนี้ไปยังมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล เพื่อให้ดำเนินการตรวจสอบกรณีร้องเรียนดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่

(ง) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1562/2558

ประเด็น คำสั่งการเลื่อนเงินเดือนพนักงานเทศบาลตำบล ครั้งปีแรก ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ไม่เป็นธรรม

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน เทศบาลตำบลมีคำสั่ง ที่ 231/2558 ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2558 เลื่อนเงินเดือนพนักงานเทศบาล โดยผู้ที่ได้เลื่อนขั้นเงินเดือน 1 ขั้น เฉพาะปลัดเทศบาลและหัวหน้าส่วนราชการเท่านั้น ซึ่งเป็นสายบริหาร ส่วนสายผู้ปฏิบัติได้เลื่อนขั้นคนละ 0.5 ขั้น ทุกคน ผู้ร้องเรียนจึงเห็นว่าไม่ถือปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการเท่าที่ควรและไม่เป็นธรรม โดยมีการประเมินผลการปฏิบัติงานให้คะแนนปลัดเทศบาลและหัวหน้าส่วนราชการเท่ากัน คือ 188 คะแนน ผลการประเมินอยู่ในระดับดีเด่น ส่วนพนักงานเทศบาลคนอื่น ๆ ประเมินให้คะแนนที่ต่ำกว่า 188 คะแนน เพื่อจะได้คนละ 0.5 ขั้น

ปลัดเทศบาลและหัวหน้าส่วนราชการทุกคนที่ได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ครั้งที่ 1 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 เป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการพิจารณากลับกรองผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของพนักงานเทศบาลสามัญและลูกจ้างประจำ เพราะทุกคนได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการ ปรากฏว่าคะแนนของปลัดเทศบาลและหัวหน้าส่วนราชการได้ 188 คะแนน ซึ่งเป็นคะแนนที่เท่ากันทุกคน ในข้อเท็จจริงและความเป็นธรรมย่อมเป็นไปได้ การที่ปลัดเทศบาลและหัวหน้าส่วนราชการทุกคนเป็นคณะกรรมการ จึงถือได้ว่าเป็นคู่กรณีเอง ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีอคติลำเอียงกับพนักงานคนอื่น ๆ และไม่เป็นกลาง ตามข้อ 242 ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2545 ได้กำหนดไว้ว่า การเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาล ให้ดำเนินการตามข้อ 224 โดยให้เทศบาลตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในหมวดนี้ และให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาลทุกตำแหน่งตามความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าว ในเมื่อการพิจารณาของคณะกรรมการมีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้ที่ได้เลื่อนขั้นเงินเดือน 1 ขั้น จึงทำให้คำสั่งเลื่อนเงินเดือนพนักงานเทศบาลซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

ผลการวินิจฉัย การพิจารณาออกคำสั่งเทศบาลตำบล ที่ 231/2558 ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2558 เลื่อนเงินเดือนพนักงานเทศบาล ครั้งปีแรก ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 15 ประกอบมาตรา 23 ในการบริหารงานบุคคลของเทศบาลตำบลซึ่งจะต้องพิจารณาและดำเนินการตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามความในประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2545 โดยความในข้อ 242 ของประกาศดังกล่าว กำหนดให้การเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาลให้ดำเนินการตามข้อ 224 โดยให้เทศบาลตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง

เพื่อพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในหมวดนี้ และให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาลทุกตำแหน่งตามความเห็นของคณะกรรมการ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าวจึงเป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการทางปกครองในเบื้องต้น ยังไม่เป็นคำสั่งที่มีผลบังคับตามกฎหมาย มติของคณะกรรมการดังกล่าวจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏเป็นที่ยุติว่า ปัญหาตามคำร้องเรียนนี้เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาและมีคำสั่งเลื่อนเงินเดือนให้แก่บุคลากรของเทศบาลตำบล จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงยุติการพิจารณาตามนัยมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

(5) เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน

(ก) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2855/2556

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง กรณีผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากเทศบาลตำบล เรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นพนักงานจ้าง

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นพนักงานจ้างของเทศบาลตำบล เมื่อประมาณเดือนกันยายน 2556 รองปลัดเทศบาลตำบล ได้เรียกให้พนักงานจ้างทุกคนเข้าประชุม โดยแจ้งให้ที่ประชุมทราบว่า จะมีพนักงานจ้างบางรายไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้าง หลังจากนั้นได้สั่งให้พนักงานจ้างทุกคนลงลายมือชื่อในเอกสารใบลาออกจากราชการที่มีได้ลงวันที่ หากใครไม่ยอมลงลายมือชื่อก็จะไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้าง ต่อมาเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2556 เทศบาลตำบล ไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ร้องเรียน ซึ่งผู้ร้องเรียนเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่เป็นธรรมและไม่ถูกต้องตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ทั้งที่ผู้ร้องเรียนมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว มีคะแนนประเมินผลการปฏิบัติราชการจากหัวหน้างานชั้นต้นและหัวหน้าสำนักปลัด ทั้ง 2 รอบ การประเมินอยู่ในระดับดีเช่นเดียวกับพนักงานจ้างรายอื่น ๆ แต่กลับถูกยกเลิกไม่ต่อสัญญาจ้างเพียงรายเดียว เพราะเหตุที่คณะกรรมการกลั่นกรองการประเมินผลการปฏิบัติงานได้ประชุมพิจารณาผลคะแนนประเมินของผู้ร้องเรียนถึง 3 ครั้ง แล้วลงมติไม่เห็นด้วยกับการประเมินเบื้องต้นของหัวหน้างาน จนกระทั่งมีการปรับแก้ไขลดคะแนนผลการประเมินของผู้ร้องเรียนเพื่อจะได้ไม่ต้องต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ร้องเรียน ตามคำสั่งของรองนายกเทศมนตรีตำบลรักษาการแทนนายกเทศมนตรีตำบล ซึ่งการที่เทศบาลตำบลไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ร้องเรียนเป็นการใช้อำนาจกลั่นแกล้งผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม เพราะสาเหตุว่าผู้ร้องเรียนเคยเป็นพนักงานชั่วคราวให้กับอดีตนายกเทศมนตรีตำบล

ผลการวินิจฉัย กรณีร้องเรียนเรื่องการประเมินผลการปฏิบัติงาน และการที่เทศบาลตำบลไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นพนักงานจ้างนั้น กรณีดังกล่าว

เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 กำหนดห้ามไม่ให้รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา หรือให้ยุติการพิจารณา ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงยุติการพิจารณาตามนัยมาตราดังกล่าว

(ข) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 956/2557

ประเด็น คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ารับการประเมินผลงานของโรงพยาบาล พิจารณาเลื่อนระดับข้าราชการ ตำแหน่งนักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการพิเศษ โรงพยาบาล บิดเบือนระเบียบและไม่โปร่งใส

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนขอร้องเรียนผลการพิจารณาการเลื่อนระดับข้าราชการ ตำแหน่งนักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการพิเศษ โรงพยาบาล โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) หนังสือสำนักงานปลัดกระทรวง เรื่อง การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง แจ้งว่า อ.ก.พ. กระทรวง ได้มีมติให้ปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งและยุบเลิกตำแหน่งของโรงพยาบาล โดยกำหนดตำแหน่งเป็นระดับสูงขึ้นเพื่อเลื่อนข้าราชการจำนวน 5 ตำแหน่ง และยุบเลิกตำแหน่ง 2 ตำแหน่ง ส่วนตำแหน่งที่มีใหม่ คือ ตำแหน่งนักวิชาการสาธารณสุข (ด้านบริการวิชาการ) ระดับตำแหน่งชำนาญการพิเศษ กลุ่มพัฒนาระบบบริการสุขภาพ จำนวน 1 ตำแหน่ง ซึ่งได้จากค่างานของผู้ร้องเรียน แต่คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ารับการประเมินผลงานของโรงพยาบาลไม่นำมาพิจารณาในการคัดเลือก ซึ่งในกระบวนการวิเคราะห์ห้บทบาท ภารกิจ ลักษณะงาน หน้าที่ ความรับผิดชอบ การจัดทำแบบประเมินค่างาน และจัดทำหลักเกณฑ์การจัดลำดับตำแหน่งของตำแหน่งนักวิชาการสาธารณสุข ระดับชำนาญการพิเศษ ในโรงพยาบาลศูนย์/โรงพยาบาลทั่วไป ทั่วประเทศ มีกระบวนการคัดเลือกเฉพาะกลุ่มวิชาชีพของนักวิชาการสาธารณสุขที่ปฏิบัติงาน ณ กลุ่มพัฒนาระบบบริการสุขภาพในโรงพยาบาลศูนย์/โรงพยาบาลทั่วไป (ปี 2556 ตำแหน่งนักวิชาการสาธารณสุขที่ยังไม่ได้รับการชี้ตัวให้ดำรงตำแหน่ง จำนวน 49 ตำแหน่ง ผ่านการคัดเลือกตามกระบวนการเฉพาะตามข้อความเอกสารในแบบกรอกข้อมูลคุณสมบัตินักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ เพื่อประกอบการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักวิชาการสาธารณสุขระดับชำนาญการพิเศษจากทั่วประเทศเพียงจำนวน 18 ตำแหน่งเท่านั้น) ไม่เหมือนกับพยาบาลวิชาชีพ ซึ่งมีการกำหนดตำแหน่งเฉพาะหน่วยงานลงมา (ไม่มีเลขที่ตำแหน่ง) แล้วให้โรงพยาบาลระบุตำแหน่งเลขที่ที่ต้องการขึ้นไปยังสำนักงานปลัดกระทรวง

(2) จากประกาศคณะกรรมการคัดเลือกบุคคล ลงวันที่ 11 กันยายน 2556 เรื่อง รายชื่อผู้ไม่ผ่านการคัดเลือกเพื่อเลื่อนตำแหน่งในการสมัครคัดเลือกบุคคล ครั้งที่ 1 ในส่วนเล่มเอกสารประกอบการคัดเลือกตอนที่ 2 ของผู้ร้องเรียนที่แจ้งว่า “ไม่มีความเห็นของผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป 1 ระดับ (ผู้อำนวยการโรงพยาบาล) ข้อมูลส่วนบุคคลข้อ 12 ไม่มีลายมือชื่อรับรองจากผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป 1 ระดับ” และจากมติคณะกรรมการคัดเลือกบุคคลเห็นว่า เป็นสาระสำคัญ

ทำให้ไม่มีผู้ผ่านการคัดเลือก และให้มีการสมัครบุคคลเพื่อรับการคัดเลือก ครั้งที่ 2 นั้น เนื่องจากไม่มีการอธิบายถึงวิธีการ/ขั้นตอนของการสมัครจากฝ่ายการเจ้าหน้าที่ ทำให้ผู้สมัครทุกคนไม่ทราบถึงรายละเอียดวิธีการสมัครที่ชัดเจน และคิดว่าส่งใบสมัครพร้อมเล่มเอกสารประกอบการคัดเลือกโดยมีผู้บังคับบัญชาระดับต้น (รองผู้อำนวยการกลุ่มภารกิจพัฒนาระบบบริการสุขภาพ) ประเมินให้คะแนนพร้อมความเห็นและลงลายมือชื่อรับรองข้อมูลส่วนบุคคล ข้อ 11 แล้วสามารถนำส่งลงทะเบียนที่ฝ่ายการเจ้าหน้าที่ได้เลย แต่ในประกาศคณะกรรมการคัดเลือกบุคคล ครั้งที่ 2 ได้เพิ่มข้อความว่า เอกสารประกอบการคัดเลือกบุคคล ตอนที่ 1 ต้องได้รับการประเมินจากผู้บังคับบัญชาระดับต้น ตอนที่ 2 ต้องมีความเห็นของผู้ประเมินและผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป 1 ระดับ ข้อมูลส่วนบุคคล ข้อ 11 และข้อ 12 ต้องมีลายมือชื่อรับรองจากผู้บังคับบัญชาระดับต้น และผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป 1 ระดับ ซึ่งข้อความดังกล่าวในการประกาศรับสมัครครั้งแรกไม่มีการระบุไว้

(3) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือก ในส่วนของคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตามมาตรฐานการกำหนดตำแหน่งนักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการพิเศษ ข้อ 1.2 เคยดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการมาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี หรือดำรงตำแหน่งอื่นที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่าตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนด โดยจะต้องปฏิบัติงานวิชาการสาธารณสุขหรือลักษณะงานที่เกี่ยวข้องมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี และผู้ร้องเรียนมีคุณสมบัติดังกล่าว

(4) ตามมติคณะกรรมการคัดเลือกบุคคล ครั้งที่ 3/2557 เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2557 ลำดับที่ 5 ส่วนราชการ/ตำแหน่งเดิม (กลุ่มงานเวชกรรมสังคม) ในส่วนของชื่อผลงานที่ส่งประเมิน และชื่อแนวคิดในการพัฒนางานของผู้ที่ได้รับการคัดเลือกไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับส่วนราชการ/ตำแหน่งที่ได้รับการคัดเลือกเพื่อเลื่อนระดับ (กลุ่มพัฒนาระบบบริการสุขภาพ) ในส่วนของผู้ร้องเรียนชื่อผลงานที่ส่งประเมินและชื่อแนวคิดในการพัฒนางานเป็นภารกิจของกลุ่มพัฒนาระบบบริการสุขภาพ

(5) ในส่วนของตำแหน่งที่กำหนดใหม่ นักวิชาการสาธารณสุข (ด้านบริการทางวิชาการ) ระดับชำนาญการพิเศษ เป็นตำแหน่งในกลุ่มพัฒนาระบบบริการสุขภาพ มาตั้งแต่แรก ซึ่งโดยหลักแล้วการที่จะให้ตำแหน่งที่สูงขึ้นกับบุคคลที่ปฏิบัติงานอยู่ที่หน่วยอื่นจะต้องเป็นกรณีที่ไม่มีบุคคลปฏิบัติงานในตำแหน่งและหน่วยงานนั้นเลย

(6) การประกาศยกเลิกการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับชำนาญการพิเศษ ครั้งที่ 1 (วันที่ 11 กันยายน 2556) เป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้สมัครตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพชำนาญการพิเศษที่ส่งเอกสารประกอบการคัดเลือกบุคคลที่จะได้รับการประเมินผลงาน (เล่มวิชาการ) จำนวน 5 เล่ม ไม่ทัน เพื่อจะได้มีเวลาจัดทำและส่งตามหลัง และเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้สมัครตำแหน่งนักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการพิเศษบางราย ซึ่งลงสมัครในครั้งที่ 2 ส่วนในการสมัครครั้งที่ 1 มีเพียงผู้ร้องเรียนรายเดียวที่สมัคร

จากข้อเท็จจริงข้างต้น ผู้ร้องเรียนจึงร้องเรียนขอความเป็นธรรมในการพิจารณาตำแหน่งนักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการพิเศษ โรงพยาบาล ที่มีการบิดเบือนไม่เป็นธรรม

และไม่โปร่งใสตามสิทธิ ทั้งนี้ ผู้ร้องเรียนได้ยื่นหนังสือทักท้วงการประกาศผลการคัดเลือกบุคคลถึงผู้อำนวยการโรงพยาบาล ประธานคณะกรรมการคัดเลือกบุคคล และทำหนังสือร้องเรียนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด พร้อมทั้งแจ้งยืนยันไม่ลงนามรับทราบผลและไม่ยินยอมให้ใช้เลขที่ตำแหน่งที่ครองอยู่ โยกย้ายให้กับผู้ใด

ผลการวินิจฉัย เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นการร้องเรียนผู้บริหารในการใช้ดุลพินิจแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นอย่างไม่เป็นธรรม โดยไม่มีประเด็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ กรณีร้องเรียนในเรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 บัญญัติห้ามมิให้รับเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว

(ค) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2722/2558

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง กรณีนายกองค้การบริหารส่วนตำบลออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่พนักงานส่วนตำบลโดยไม่ชอบ และกั้นกั้นในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ร้องเรียน

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อประมาณเดือนกันยายน 2557 นายกองค้การบริหารส่วนตำบลได้ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนครั้งที่ 2 ประจำปี 2557 (รอบเลื่อนขึ้นเงินเดือนวันที่ 1 ตุลาคม 2557) โดยออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนทั้งปีเป็น 2 ขั้น ให้แก่พนักงานส่วนตำบล จำนวน 3 ราย ทั้งที่ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การเลื่อนขึ้นเงินเดือนพนักงานส่วนตำบล จำนวนพนักงานส่วนตำบลที่จะมีสิทธิได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนทั้งปีเป็น 2 ขั้น จะมีได้ไม่เกินร้อยละ 15 ของจำนวนพนักงานส่วนตำบลทั้งหมด หรือไม่เกิน 2 คน จากจำนวนพนักงานส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด 14 คน เท่านั้น ทั้งนี้ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลอ้างว่า การออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนดังกล่าวเป็นอำนาจของตนและการเลื่อนขึ้นเงินเดือนดังกล่าวอยู่ในวงเงินไม่เกินร้อยละ 6 ของอัตราเงินเดือนพนักงานส่วนตำบลขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด ณ วันที่ 1 กันยายน 2557 ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดข้างต้น

เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2558 ในการประชุมองค์การบริหารส่วนตำบล เรื่อง การพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนของพนักงานส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล ครั้งที่ 2 ประจำปี 2558 (รอบเลื่อนขึ้นเงินเดือนวันที่ 1 ตุลาคม 2558) ผู้ร้องเรียนขอให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ร้องเรียน และขอให้ส่งแบบประเมินดังกล่าวให้คณะกรรมการพิจารณาก่อนการออกผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนขึ้นเงินเดือนดำเนินการพิจารณาก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาการเลื่อนขึ้นเงินเดือนต่อไป เนื่องจากอำนาจในการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนเป็นอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาการเลื่อนขึ้นเงินเดือน และนายกองค้การ

บริหารส่วนตำบลมีอำนาจในการออกคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนตามมติของคณะกรรมการพิจารณาการเลื่อนชั้นเงินเดือนเท่านั้น แต่นายกองคการบริหารส่วนตำบลกลับไม่พอใจและร่วมกับรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลทำร้ายร่างกายผู้ร้องเรียน

ผลการวินิจฉัย กรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลออกคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนให้แก่พนักงานส่วนตำบลโดยไม่ชอบ และก่อกวนก่อกองในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ร้องเรียน นั้น กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งตามมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 บัญญัติห้ามผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ผู้ตรวจการแผ่นดินอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ส่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป

(ง) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2261/2560

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงกรณีมหาวิทยาลัยไม่ดำเนินการกำหนดค่างานและอัตราค่าจ้างของตำแหน่งนักวิจัย ระดับเชี่ยวชาญ ทำให้ผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตำแหน่งนักวิจัย ระดับชำนาญการพิเศษ และได้ยื่นแบบประเมินเข้าสู่ตำแหน่งระดับเชี่ยวชาญ แต่ไม่ได้รับการพิจารณา

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตำแหน่งนักวิจัยชำนาญการพิเศษ สังกัดฝ่ายโภชนาการและสุขภาพ เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2560 ได้ยื่นเรื่องต่อมหาวิทยาลัยขอกำหนดตำแหน่งนักวิจัยเชี่ยวชาญ โดยมหาวิทยาลัยแจ้งว่าสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามีนโยบายให้มหาวิทยาลัยดำเนินการกำหนดค่างานและอัตราค่าจ้างของตำแหน่งให้ชัดเจนก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการประเมิน ทำให้ขณะนี้ไม่สามารถให้ผู้ร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการประเมินนักวิจัยระดับเชี่ยวชาญได้ ในการดังกล่าว ผู้ร้องเรียนแจ้งว่า ตั้งแต่เดือนเมษายน 2558 ผู้ร้องเรียนเคยสอบถามมหาวิทยาลัยเรื่องการกำหนดค่างานและอัตราค่าจ้างในการกำหนดตำแหน่งนักวิจัยระดับเชี่ยวชาญ และได้ติดตามเป็นระยะ แต่ไม่ได้รับคำตอบในเรื่องดังกล่าว ทำให้ผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรม

ผลการวินิจฉัย กรณีร้องเรียนมหาวิทยาลัยไม่รับประเมินผลงานการขอตำแหน่งนักวิจัยระดับเชี่ยวชาญ เนื่องจากมหาวิทยาลัยไม่ดำเนินการกำหนดค่างานและอัตราค่าจ้างในตำแหน่งดังกล่าว เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการในมหาวิทยาลัย ซึ่งตามมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 บัญญัติห้ามผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลหรือการ

ลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว

3.1.1.3 ปัญหาการวินิจฉัยรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาแตกต่างกันของสำนักสอบสวน

เมื่อสำนักสอบสวนได้รับเรื่องร้องเรียนจากสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนแล้ว สำนักสอบสวนจะดำเนินการตรวจสอบคำร้องเรียนอีกครั้งหนึ่งว่า เรื่องร้องเรียนที่รับเข้ามานั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือไม่ จากการศึกษาพบว่า การพิจารณาตรวจสอบคำร้องเรียนในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักสอบสวนมีผลของการพิจารณาที่แตกต่างกันภายในสำนักสอบสวนเหมือนกับสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนตามที่ได้ยกตัวอย่างไว้ในข้อ 3.1.1.1 เช่นเดียวกัน

3.1.2 ปัญหาการวินิจฉัยยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือมีข้อเสนอแนะ

หลังจากที่สำนักสอบสวนได้รับเรื่องร้องเรียนจากสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน แล้วพิจารณาเห็นว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ก็จะดำเนินการตามกระบวนการของการสอบสวนข้อเท็จจริงต่อไป โดยมีหนังสือให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริงพร้อมจัดส่งเอกสารหลักฐานต่าง ๆ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน จากนั้นสำนักสอบสวนจะวิเคราะห์ข้อเท็จจริงประกอบกับพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้วจัดทำความเห็นเพื่อเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินในการวินิจฉัยยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือมีความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากการศึกษาพบว่า เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมีปัญหาในการวินิจฉัยยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือมีความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องใน 2 รูปแบบด้วยกัน คือ (1) ปัญหาการวินิจฉัยยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนแตกต่างกันของสำนักสอบสวน และ (2) ปัญหาการเสนอแนะก้าวล่วงเข้าไปในอำนาจดุลพินิจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักสอบสวน ซึ่งจะได้อธิบายและยกตัวอย่างเพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนต่อไป

3.1.2.1 ปัญหาการวินิจฉัยยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนแตกต่างกันของสำนักสอบสวน

จากการศึกษาพบว่า สำนักสอบสวนมีการเสนอความเห็นให้ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแตกต่างกันภายในสำนักสอบสวน กล่าวคือ เรื่องร้องเรียนบางเรื่องมีการเสนอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยยุติการพิจารณาเนื่องจากเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และเรื่องร้องเรียนบางเรื่องมีการเสนอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยยุติการพิจารณาเนื่องจากมิใช่เป็นเรื่องการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 24 (4) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 28 (4) ที่บัญญัติไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้พิจารณา เมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนรับเรื่องร้องเรียนเข้ามาจนถึงขั้นดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริง ย่อมแสดงว่าเจ้าหน้าที่สอบสวนพิจารณาเห็นแล้วว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวมิใช่เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล แต่เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะดำเนินการ เพราะโดยธรรมชาติของลักษณะเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้น สามารถเห็นได้ชัดเจนตั้งแต่แรกรับเรื่องร้องเรียนแล้วว่าเป็นเรื่องประเภทใด การที่เพิ่งจะมาปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้น ไม่อาจจะเกิดขึ้นได้ ไม่เหมือนกับเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้ว หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไว้พิจารณาดำเนินการแล้ว ซึ่งเรื่องลักษณะดังกล่าวนี้ อาจปรากฏข้อเท็จจริงเกิดขึ้นในภายหลังได้ ทำให้เจ้าหน้าที่สอบสวนต้องเสนอความเห็นให้ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยยุติการพิจารณา ทั้ง ๆ ที่รับเรื่องร้องเรียนลักษณะดังกล่าวเข้ามาพิจารณาดำเนินการแล้ว ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่สอบสวนดำเนินการสอบสวนเรื่องร้องเรียนจนแล้วเสร็จและกลับมาเสนอความเห็นให้วินิจฉัยยุติการพิจารณา เนื่องจากเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล จึงน่าจะเป็นการย้อนแย้ง เจ้าหน้าที่สอบสวนควรจะต้องเสนอความเห็นให้วินิจฉัยยุติการพิจารณา เนื่องจากมิใช่เป็นเรื่องการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

(1) เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประกาศสอบคัดเลือก

(ก) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 3680/2549

ประเด็น สำนักบริหารการศึกษานอกโรงเรียนไม่ให้สิทธิผู้ร้องเรียนซึ่งสอบคัดเลือกเข้าเป็นผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนระดับจังหวัด แต่กลับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอแทน

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นรองผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนจังหวัด ได้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อเลื่อนและแต่งตั้งเป็นผู้อำนวยการสถานศึกษา จากการตรวจสอบตำแหน่งว่างของผู้เกษียณอายุในตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนระดับจังหวัด พบว่ามีตำแหน่งว่าง 4 ตำแหน่งหรือมากกว่า รวมทั้งตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์ฝึกอาชีพ ผู้อำนวยการศูนย์วิทยาศาสตร์ประจำจังหวัดอีก 4-5 ตำแหน่ง นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภออีกไม่น้อยกว่า 10 ตำแหน่ง ต่อมาผู้ร้องเรียนสอบแข่งขันได้ลำดับที่ 4 กลับไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนระดับจังหวัด แต่ได้รับข้อมูลว่าจะแต่งตั้งให้เป็นผู้จัดการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนระดับอำเภอ

ซึ่งผู้ร้องเรียนเคยปฏิบัติงานในระดับอำเภอเมื่อปี 2537 แล้ว กรณีดังกล่าวเกิดจากผู้บริหารไม่เป็นธรรม ก่อนประกาศผลสอบยังคงยึดหลักเกณฑ์ตามประกาศ แต่เมื่อผลการสอบออกมาไม่เป็นไปตามที่ตั้งไว้ จึงปรับเปลี่ยนแนวทางและวิธีการในการแต่งตั้ง โดยผู้เข้าสอบไม่ได้รับทราบข้อมูลที่ชัดเจน ในการย้าย เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับจังหวัดมีการดำเนินการ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มผู้อำนวยการศูนย์ การศึกษาออกโรงเรียนจังหวัดเดิมย้ายไปแทนตำแหน่งที่ว่าง กลุ่มผู้อำนวยการศูนย์ฝึกอาชีพ และศูนย์ วิทยาศาสตร์จังหวัดเดิมย้ายไปแทนตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนที่จำเป็นต้องย้าย และกลุ่มผู้อำนวยการศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนอำเภอที่สอบสัมภาษณ์และขึ้นบัญชีไว้เป็นผู้อำนวยการ ศูนย์ฝึกอาชีพและศูนย์วิทยาศาสตร์ที่มีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะเป็นปีแรก

ผลการวินิจฉัย ในการประกาศรับสมัครคัดเลือกข้าราชการเพื่อ แต่งตั้งหรือเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสถานศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา สังกัดสำนักบริหารการศึกษานอกโรงเรียน นั้น ตามประกาศรับสมัครคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้ง หรือเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา ทั้งสถานศึกษาทั่วไป ศูนย์การศึกษา นอกโรงเรียนจังหวัด ศูนย์บริการการศึกษานอกโรงเรียนอำเภอ ตามประกาศ อ.ก.ค.ศ. สำนักงาน ปลัดกระทรวง ลงวันที่ 11 เมษายน 2549 มีข้อกำหนดว่า การแต่งตั้งจะแต่งตั้งตามลำดับที่ที่ได้รับ การคัดเลือกตามตำแหน่งที่ว่างที่มีอยู่หลังจากการพิจารณาย้ายเสร็จ ทำให้ตำแหน่งที่ว่างอาจเป็น สถานศึกษาประเภทใด ๆ ก็ได้ขึ้นอยู่กับตำแหน่งที่ว่างในขณะนั้น ประกอบกับในการพิจารณาย้าย สำนักงานปลัดกระทรวงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากลับกรองการย้าย ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด ซึ่งคณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาเหตุผลความจำเป็น ความเหมาะสม ประโยชน์ของทางราชการ และคณะกรรมการพิจารณาแล้วมีมติให้ผู้ย้ายชำนานุกรการ พิเศษ ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนภาคและศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน จังหวัดที่ว่างจำนวน 4 แห่งก่อน และจึงให้ผู้ที่ยื่นผ่านการสอบคัดเลือกมาแสดงความประสงค์เลือก สถานศึกษาในตำแหน่งที่ว่างหลังจากการพิจารณาย้ายเสร็จ ตามลำดับที่ที่ผ่านการคัดเลือกต่อไป จึงเป็นการบริหารจัดการภายในองค์กร เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงาน บุคคลของข้าราชการ ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 28 (4) บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายุติการพิจารณา ดังนั้น ผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว

(ข) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 22/2553

ประเด็น ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกรณีที่คณะกรรมการกลา พนังงานเทศบาลไม่กำหนดให้คุณวุฒิอักษรศาสตร์เป็นคุณวุฒิสำหรับตำแหน่งบุคลากร 3 โดยไม่บรรจุ ผู้ร้องเรียนเข้ารับราชการตำแหน่งบุคลากร 3 ในเทศบาลตำบล ขณะเดียวกันคุณวุฒิอักษรศาสตร์ สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดให้เป็นคุณวุฒิตามตำแหน่งบุคลากร 3 ในการพิจารณาเข้ารับราชการได้

ซึ่งคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลควรรนำหลักเกณฑ์เดียวกันมาใช้ในการพิจารณาคุณสมบัติของบุคคลในการเข้ารับราชการ

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นผู้ผ่านการสอบแข่งขันเข้ารับราชการตำแหน่งบุคลากร 3 ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา โดยผู้ร้องเรียนมีคุณวุฒiakkerศาสตรบัณฑิต (สาขาประวัติศาสตร์) ตรงตามคุณสมบัติที่มีการประกาศรับสมัครสอบ ต่อมาเทศบาลตำบลได้แจ้งขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งบุคลากร 3 ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อมาบรรจุเข้ารับราชการในตำแหน่งเดียวกันในเทศบาลตำบล โดยได้มีการส่งชื่อของผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นผู้ผ่านการสอบแข่งขันได้ พร้อมทั้งเอกสารหลักฐานและรายละเอียดคุณวุฒิที่ผ่านการรับรองจากผู้รับสมัครถูกต้องมาให้เทศบาลตำบลที่ต้องการบรรจุเรียบร้อยแล้วและอยู่ระหว่างรอการรายงานตัว ต่อมาเทศบาลตำบลได้แจ้งผู้ร้องเรียนว่า คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดจะต้องหารือเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ร้องเรียนไปยังคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เนื่องจากหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลไม่กำหนดให้คุณวุฒiakkerศาสตรบัณฑิตเป็นคุณวุฒิสำหรับตำแหน่งบุคลากร 3 หากคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลมีมติเห็นชอบให้รับได้จึงจะทำการบรรจุแต่งตั้ง

ผลการวินิจฉัย ตำแหน่งบุคลากร 3 คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลได้กำหนดคุณสมบัติเฉพาะว่า ต้องเป็นบุคคลที่ได้รับปริญญาตรีทางการปกครอง รัฐประศาสนศาสตร์ การบริหาร การบริหารรัฐกิจ กฎหมาย รัฐศาสตร์ การบริหารธุรกิจ เนื่องจากผู้ร้องเรียนได้รับคุณวุฒiakkerศาสตรบัณฑิต วิชาเอกประวัติศาสตร์ ซึ่งสำนักงาน ก.พ. รับรองเป็นคุณวุฒิทางอักษรศาสตร์ ศิลปศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และประวัติศาสตร์ คุณวุฒิการศึกษาดังกล่าวจึงไม่ตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งบุคลากร 3 ที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลกำหนดไว้ จึงไม่สามารถบรรจุผู้มีคุณวุฒiakkerศาสตรบัณฑิตเป็นพนักงานเทศบาลในตำแหน่งบุคลากร 3 ได้ กรณีดังกล่าวจึงยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามนัยมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(ค) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1634/2556

ประเด็น ร้องเรียนกรณีกรมแห่งหนึ่งปฏิเสธการขึ้นบัญชีรายชื่อผู้ร้องเรียนเป็นผู้สอบผ่านในตำแหน่งนักวิทยาศาสตร์ภายหลังที่มีการสอบภาค ข. และภาค ค. เสร็จสิ้นแล้ว โดยอ้างว่าผู้ร้องเรียนมีคุณวุฒิไม่ตรงตามประกาศรับสมัคร

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนสมัครสอบแข่งขันเข้ารับราชการในตำแหน่งนักวิทยาศาสตร์ กรมแห่งหนึ่ง และได้เข้ารับการสอบภาค ข. และภาค ค. จนเสร็จสิ้นกระบวนการทั้งหมดแล้ว แต่กรมปฏิเสธการขึ้นบัญชีรายชื่อผู้ร้องเรียนเป็นผู้สอบผ่านในตำแหน่งดังกล่าว ผู้ร้องเรียนได้ทำหนังสืออุทธรณ์เพื่อขอคำชี้แจงได้รับคำตอบว่า ชื่อปริญญาของ

ผู้ร้องเรียนไม่ตรงตามประกาศรับสมัคร ผู้ร้องเรียนยอมรับว่าชื่อปริญญาของผู้ร้องเรียน คือ วิทยาศาสตร์บัณฑิต (ประมง) ซึ่งไม่ตรงกับประกาศรับสมัครจริง แต่รายละเอียดของหลักสูตรได้มีการศึกษาทางปฐพีวิทยา และวิชาทางด้านวิทยาศาสตร์ รวมถึงวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม เคมี และกายภาพ อันเป็นวิชาที่เกี่ยวข้องกับงานของกรมและเป็นองค์ความรู้ที่ใช้ในการสอบ ซึ่งแต่ละมหาวิทยาลัยจะใช้ชื่อปริญญาและหลักสูตรที่แตกต่างกันไป ดังนั้น การที่กรมพิจารณาแต่เพียงชื่อปริญญาโดยมิได้พิจารณาในรายละเอียดของหลักสูตร จึงเป็นการปิดกั้นโอกาสของผู้ร้องเรียนในการเข้ารับราชการในตำแหน่งดังกล่าว

ผลการวินิจฉัย กรมได้ประกาศรับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งนักวิทยาศาสตร์ปฏิบัติการ โดยกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งในเรื่องวุฒิการศึกษา ให้รับสมัครจากผู้ที่มีความรู้หรือคุณวุฒิหรือคุณวุฒิอื่นที่เทียบได้ในระดับเดียวกัน ในสาขาวิชาวิทยาศาสตร์กายภาพ ทางเคมี และสาขาวิชาเกษตรศาสตร์ ทางปฐพีวิทยา ปฐพีศาสตร์ หรือปฐพีศาสตร์และอนุรักษศาสตร์ แต่ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ร้องเรียนมีคุณวุฒิปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาวิทยาศาสตร์การประมง จากสถาบันเทคโนโลยี ซึ่งคุณวุฒิของผู้ร้องเรียนดังกล่าว ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร. 1004.3/ว 41 ลงวันที่ 30 กันยายน 2553 เรื่อง การรับรองปริญญาและประกาศนียบัตรวิชาชีพ ได้กำหนดผลการรับรองคุณวุฒิของสถาบันเทคโนโลยี ให้ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาวิทยาศาสตร์การประมง มีผลการรับรองในสาขาวิชาเกษตรศาสตร์ทางการเกษตร ทางการประมง และทางวิทยาศาสตร์การประมง ดังนั้น คุณวุฒิของผู้ร้องเรียนจึงไม่ตรงตามประกาศรับสมัครสอบ

ทั้งนี้ ในการตรวจสอบคุณวุฒิของผู้สมัครสอบ กรมได้กำหนดให้ผู้ที่ประสงค์จะสมัครสอบต้องสมัครทางอินเทอร์เน็ต โดยแบบใบสมัครสอบกำหนดให้ผู้สมัครสอบต้องระบุชื่อตำแหน่งที่จะสมัครสอบ และคุณวุฒิของผู้สมัครสอบ ซึ่งหากระบุไม่ถูกต้องตามประกาศรับสมัครสอบ ระบบจะปฏิเสธการรับสมัครโดยอัตโนมัติ เนื่องจากคุณวุฒิของผู้สมัครไม่ตรงตามประกาศรับสมัครสอบ อันถือเป็นการตรวจสอบโดยระบบในขณะที่สมัครสอบครั้งหนึ่งแล้ว มิใช่กำหนดให้มีการตรวจสอบคุณวุฒิของผู้สมัครสอบในวันสอบภาค ค. เท่านั้น นอกจากนี้ตามประกาศรับสมัครสอบแข่งขันข้อ 6.5 ระบุว่า “ผู้สมัครสอบต้องรับผิดชอบในการตรวจสอบและรับรองตนเองว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติตรงตามประกาศรับสมัครสอบ และต้องกรอรายละเอียดต่าง ๆ ให้ถูกต้องครบถ้วนตรงตามความเป็นจริงในกรณีที่มีความผิดพลาดอันเกิดจากผู้สมัคร หรือตรวจพบว่าเอกสารหลักฐานซึ่งผู้สมัครสอบนำมายื่นไม่ตรงหรือไม่เป็นไปตามประกาศรับสมัครสอบ กรมจะถือว่าผู้สมัครสอบเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการสมัครสอบครั้งนี้มาตั้งแต่ต้น และจะไม่คืนค่าธรรมเนียมในการสมัครสอบ” และข้อ ๙ ระบุว่า “... อนึ่ง กรณีที่ตรวจพบภายหลังว่าหลักฐานและเอกสารการสมัครสอบ หรือคุณสมบัติการสมัครสอบไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นไปตามประกาศรับสมัครสอบ กรมจะถือว่าผู้สมัครสอบเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการสมัครสอบครั้งนี้ตั้งแต่ต้นและจะไม่คืนค่าธรรมเนียมในการสมัครสอบ” และข้อ ๑๑ ระบุว่า “... อนึ่ง หากมีการตรวจสอบเอกสารหรือคุณวุฒิของข้าพเจ้าในภายหลัง ปรากฏว่า

ข้าพเจ้าไม่มีคุณสมบัติตรงตามประกาศรับสมัครสอบ ให้ถือว่าข้าพเจ้าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการสมัครสอบครั้งนี้ และข้าพเจ้าจะไม่ใช้สิทธิเรียกร้องใด ๆ ทั้งสิ้น และหากข้าพเจ้าจงใจกรอกข้อความอันเป็นเท็จ อาจมีความผิดฐานแจ้งความอันเป็นเท็จต่อเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 137” จึงถือว่าผู้ร้องเรียนได้ทราบตั้งแต่ในขณะสมัครสอบแล้วว่า หากผู้ร้องเรียนสมัครสอบโดยที่มีคุณสมบัติไม่ตรงตามประกาศรับสมัคร และภายหลังถูกประกาศให้เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติไม่ตรงตามประกาศรับสมัคร ผู้ร้องเรียนย่อมจะไม่มีสิทธิได้รับการช่วยเหลือหรือเยียวยา หรือเรียกร้องใด ๆ จากกรมได้

ดังนั้น การที่กรมปฏิเสถการขึ้นบัญชีรายชื่อผู้ร้องเรียนเป็นผู้สอบผ่านในตำแหน่งนักวิทยาศาสตร์ปฏิบัติการ เนื่องจากผู้ร้องเรียนมีคุณสมบัติไม่ตรงตามประกาศรับสมัครสอบ กรณีดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้าราชการในตำแหน่งนักวิทยาศาสตร์ปฏิบัติการที่มีคุณสมบัติถูกต้องตามประกาศรับสมัครสอบ จึงมีปรากฏว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมตามมาตรา 13 (1) (ก) (ข) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงยุติการพิจารณาตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

(ง) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2158/2558

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของกรม กรณีไม่ดำเนินการเปิดสอบคัดเลือกรับข้าราชการในตำแหน่งนักวิชาการสิ่งแวดล้อมปฏิบัติการ กลุ่มพัฒนาระบบฐานข้อมูล ซึ่งเป็นผู้มีความรู้เพื่อที่จะทำงานในด้านสารสนเทศได้ ทั้งที่มีตำแหน่งอัตราที่ว่างอยู่

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนรับราชการตำแหน่งนักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการพิเศษ ศูนย์สารสนเทศสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันเป็นหัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบฐานข้อมูล ซึ่งมีหน้าที่ในการใช้ภาพถ่ายทางอากาศและภาพถ่ายจากดาวเทียมวิเคราะห์สถานการณ์ทางสิ่งแวดล้อม ในกลุ่มดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ประกอบด้วยข้าราชการ 4 ตำแหน่ง และพนักงานราชการ 8 ตำแหน่ง ปัจจุบันมีข้าราชการโยกย้ายและลาออกรวมจำนวน 2 คน ผู้ร้องเรียนจึงได้ทำหนังสือถึงฝ่ายทรัพยากรบุคคล สำนักงานเลขาธิการกรม เพื่อขอให้ประกาศรับโอนข้าราชการมาบรรจุในตำแหน่งที่ว่างลง แต่ไม่มีข้าราชการใดโอนย้ายมา ดังนั้น จึงได้มีหนังสือให้กรมเปิดสอบเพื่อบรรจุข้าราชการในตำแหน่งดังกล่าว ต่อมาผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศสิ่งแวดล้อมได้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบว่า รองอธิบดีจะเปลี่ยนตำแหน่งที่ว่างลงในกลุ่มงานผู้ร้องเรียนไปเป็นตำแหน่งนักวิชาการคอมพิวเตอร์ ซึ่งผู้ร้องเรียนได้ชี้แจงว่าลักษณะงานของผู้ร้องเรียนนั้น นักวิชาการคอมพิวเตอร์ไม่สามารถวิเคราะห์ทำงานดังกล่าวได้ เพราะไม่สามารถใช้งานในระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ได้ ผู้ร้องเรียนประสงค์จะทราบเหตุผลที่กรมไม่ประกาศรับสมัครข้าราชการในตำแหน่งงานของกลุ่มพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่ว่างลง

ผลการวินิจฉัย การรับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการ เป็นการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ของกรมเพื่อให้สอดคล้องกับแผนกลยุทธ์และสามารถบรรลุเป้าหมายขององค์กร อันเป็นการบริหารงานบุคคล ซึ่งกระบวนการดังกล่าวอยู่ในดุลพินิจของฝ่ายบริหารที่จะพิจารณาดำเนินการ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 และอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ส่งเรื่องดังกล่าวไปยังกรมเพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณี

(2) เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสัญญาจ้าง

(ก) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2190/2547

ประเด็น ขอให้ตรวจสอบกรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการไม่ต่อสัญญาจ้างในตำแหน่งผู้ดูแลเด็กเล็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก และดำเนินการคัดเลือกบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ผู้ดูแลเด็กที่ไม่เป็นธรรม

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเคยปฏิบัติงานตำแหน่งผู้ดูแลเด็กเล็กในศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ในช่วงปี 2540-2547 ต่อมาในปี 2548 ได้มีการถ่ายโอนภารกิจศูนย์พัฒนาเด็กเล็กมาอยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ร้องเรียนไม่ได้รับการพิจารณาต่อสัญญาจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ดูแลเด็กเล็ก โดยองค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการคัดเลือกบุคคลที่ไม่เคยผ่านงานและไม่มีประสบการณ์เข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลเด็กเล็กในศูนย์ดังกล่าวแทน ซึ่งผู้ร้องเรียนเห็นว่าไม่เป็นธรรม

ผลการวินิจฉัย สาเหตุที่ผู้ร้องเรียนไม่ได้รับการจ้างเป็นพนักงานจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล มีสาเหตุมาจากการที่ผู้ร้องเรียนไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานในช่วงปี 2547 โดยได้รับการประเมินผลงานต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนดในทุกด้าน นอกจากนี้ ผู้ร้องเรียนยังเคยมีพฤติกรรมกระทำความผิดหลายครั้ง ซึ่งคณะกรรมการบริหารศูนย์พัฒนาเด็กเล็กได้ตักเตือนแล้ว แต่ก็ยังมีพฤติกรรมอยู่ คณะกรรมการจึงมีมติให้ผู้ร้องเรียนพ้นจากตำแหน่งผู้ดูแลเด็กเล็ก ย่อมแสดงให้เห็นว่าผู้ร้องเรียนขาดคุณสมบัติด้านความอดทน ความเมตตา กรุณาต่อเด็ก และขาดวุฒิภาวะที่เหมาะสม อันเป็นสิ่งสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ดูแลเด็กเล็ก นอกจากนี้ กระบวนการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุเป็นพนักงานจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้เป็นไปอย่างเปิดเผยตามกฎหมายระเบียบ และหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด เรื่องหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับพนักงานจ้างทุกประการ มีการประเมินผลการปฏิบัติงานและตรวจสอบกลับกรองการประเมินผลทุกราย โดยคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ ดังนั้น ตามคำร้องเรียนกรณีจึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบและอำนาจหน้าที่โดยชอบแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงยุติการพิจารณาตามมาตรา 24 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

(ข) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1903/2553

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีผู้ร้องเรียนไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้างในตำแหน่งครูอัตราจ้าง ทั้งที่ผ่านการประเมินผลงาน เนื่องจากโรงเรียนต้องการจ้างครูในสาขาวิชาคอมพิวเตอร์ตามมติคณะกรรมการสถานศึกษา

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นครูอัตราจ้างชั่วคราวโรงเรียนทำสัญญาจ้างลูกจ้างชั่วคราวตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2553 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2553 รวมระยะเวลา 9 เดือน ต่อมาผู้อำนวยการโรงเรียนได้มีหนังสือแจ้งผลการประเมินการปฏิบัติงานของผู้ร้องเรียนว่าอยู่ในระดับผ่าน แต่เหตุที่ไม่สามารถต่อสัญญาจ้างได้ เนื่องจากโรงเรียนมีความประสงค์จ้างครูในสาขาวิชาคอมพิวเตอร์ตามมติคณะกรรมการสถานศึกษา ทำให้ผู้ร้องเรียนไม่ได้ต่อสัญญาจ้างและไม่ได้รับความเป็นธรรม

การกระทำดังกล่าวของผู้บริหารโรงเรียนไม่เป็นไปตามสัญญาจ้างซึ่งกำหนดว่า ครูอัตราจ้างจะต้องรับการประเมินผลการปฏิบัติงานทุก 1 ปี ถ้าผู้รับจ้างทำการประเมินผลการปฏิบัติงานและจะได้รับการต่อสัญญาจ้างเป็นคราว ๆ ไป คราวละ 1 ปี แต่ไม่เกิน 3 ปี ต่อเนื่องซึ่งผู้ร้องเรียนผ่านการประเมินดังกล่าว

ผู้อำนวยการไม่ปฏิบัติตามแนวทางของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ตามหนังสือ ส่วนที่สุต ที่ ศธ 04006/ว 2168 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2553 ซึ่งห้ามมิให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการจ้างครู (คนใหม่) ทดแทนครู (คนเดิม) เป็นอันขาด แต่ขณะเดียวกันได้กำหนดให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาส่งเสริม สนับสนุน ให้ครูอัตราจ้างปรับตำแหน่งให้สูงขึ้น

ผลการวินิจฉัย ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ส่วนที่สุต ที่ ศธ 04006/ว2168 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2443 ซึ่งได้แจ้งเวียนหน่วยงานในสังกัดถือปฏิบัติเกี่ยวกับแนวทางการจ้างครูอัตราจ้าง โดยครูอัตราจ้างเป็นอัตราที่สามารถเคลื่อนย้ายจากสถานศึกษาหนึ่งไปยังสถานศึกษาแห่งใหม่ได้ ในกรณีสถานศึกษาแห่งอื่นมีความขาดแคลนครูมากกว่าจากการตรวจสอบโรงเรียนที่ผู้ร้องเรียนสังกัดมีจำนวนนักเรียนกับจำนวนครูขณะนั้นเกินเกณฑ์ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเขตจึงได้กำหนดตำแหน่งของผู้ร้องเรียนไปที่อีกโรงเรียนหนึ่งซึ่งมีระยะทางห่างจากโรงเรียนเดิม 4.7 กิโลเมตร โดยได้คำนึงถึงความขาดแคลนในสาขาวิชาเอกของโรงเรียนที่กำหนดตำแหน่งใหม่ และให้อัตราที่ถูกละทิ้งและมีผู้ครองตำแหน่งได้มีสิทธิย้ายตามไปกับอัตราที่กำหนดในโรงเรียนแห่งใหม่ด้วย แต่ผู้ร้องเรียนไม่ต้องการที่จะไปสอนที่โรงเรียนดังกล่าว โดยยืนยันที่จะสอนที่โรงเรียนเดิม จึงไม่ไปทำสัญญาจ้างกับโรงเรียนใหม่ ในชั้นนี้จึงยังไม่ปรากฏว่า ผู้อำนวยการโรงเรียนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติต่อผู้ร้องเรียนอย่างไม่เป็นธรรม เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงมิได้เป็นไปตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

(ค) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 443/2556

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นพนักงานจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล เริ่มปฏิบัติงานเมื่อเดือนตุลาคม 2551 มีผลการประเมินดีมาโดยตลอด ต่อมาเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2555 องค์การบริหารส่วนตำบลได้เลิกจ้างผู้ร้องเรียนโดยอ้างว่าเพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร แต่พนักงานคนอื่นได้รับการต่อสัญญา และหลังจากนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลก็รับพนักงานใหม่เข้ามาปฏิบัติงานแทนผู้ร้องเรียนทันที การกระทำดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรม

ผลการวินิจฉัย สัญญาจ้างผู้ร้องเรียนเป็นพนักงานจ้างทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบล ตำแหน่งคนงานทั่วไป มีกำหนดเวลา 1 ปี โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2554 และสิ้นสุดในวันที่ 30 กันยายน 2555 เมื่อสัญญาได้สิ้นสุดลงตามระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ในสัญญาแล้ว จึงเป็นการเลิกจ้างตามสัญญา ซึ่งการที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะทำสัญญาจ้างผู้ร้องเรียนต่อไปอีกหรือไม่ เป็นอำนาจและดุลพินิจขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะต้องดำเนินการตามความเหมาะสมกรณีตามคำร้องเรียนจึงเป็นเรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน

(ง) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 633/2556

ประเด็น ร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานเทศบาลเมืองกรณีไม่พิจารณาต่อสัญญาจ้างผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นพนักงานจ้าง โดยให้เหตุผลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของเทศบาลเมืองสูงขึ้น จึงต้องดำเนินการปรับลดอัตราพนักงานจ้าง เป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนถูกเลิกจ้าง

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน สำนักงานเทศบาลเมืองมีหนังสือลงวันที่ 28 กันยายน 2555 เรื่องแจ้งไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้าง จำนวน 57 อัตรา เนื่องจากการเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น ทำให้ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของเทศบาลเมืองสูงขึ้น ซึ่งรายจ่ายด้านบุคลากรตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 จะกำหนดสูงกว่าร้อยละ 40 ไม่ได้ ดังนั้น เพื่อปรับลดรายจ่ายด้านบุคลากรให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงได้พิจารณาปรับลดกรอบอัตรากำลังพนักงานจ้าง และเมื่อสัญญาจ้างได้สิ้นสุดลง จึงยุบเลิกภารกิจโดยไม่ต่อสัญญาจ้างดังกล่าว ผู้ร้องเรียนเห็นว่าการไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างดังกล่าวเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายและความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน

ผลการวินิจฉัย เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นกรณีที่เทศบาลเมืองใช้สิทธิเลิกจ้างตามสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาจ้างที่แน่นอน เมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลงเทศบาลเมืองจะทำสัญญาจ้างผู้ร้องเรียนต่อไปอีกหรือไม่ จึงเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและเป็นอำนาจของเทศบาลเมืองที่จะต้องดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารงานภายในหน่วยงาน ฉะนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สัญญาจ้างพนักงานจ้างตามภารกิจหรือพนักงานจ้างทั่วไปครบกำหนดระยะเวลาการจ้างตามสัญญาแล้ว และเทศบาลเมืองไม่ประสงค์จะต่อสัญญาจ้างดังกล่าวให้กับผู้ร้องเรียน สัญญาจ้างจึงสิ้นสุดลงตามระเบียบและขั้นตอนของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดเรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ข้อ 54 สัญญาจ้างสิ้นสุดลงเมื่อ (1) ครบกำหนดสัญญาจ้าง และเป็นไปตามนัยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น ตามคดีหมายเลขดำที่ 416/2552 คดีหมายเลขแดงที่ 386/2552 สำหรับในกรณีที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดเห็นชอบให้ยุบตำแหน่ง 115 อัตรา (รวมตำแหน่งพนักงานจ้างของผู้ร้องเรียนจำนวน 57 อัตรา) นั้น กรณีดังกล่าวเห็นว่าเป็นการปรับลดภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรให้เป็นไปตามมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งเทศบาลเมืองมีความจำเป็นต้องควบคุมภาระค่าใช้จ่ายด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้เกินกว่าร้อยละ 40 ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกอบกับเทศบาลเมืองไม่ได้มีการจ้างพนักงานจ้างแทนตำแหน่งที่ไม่ต่อสัญญาจ้างแต่อย่างใด ดังนั้นเรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงไม่ปรากฏว่า เทศบาลเมืองไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรมตามมาตรา 13 (1) (ก) (ข) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

(จ) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1863/2556

ประเด็น ขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของมหาวิทยาลัยและบุคลากรของหน่วยงานดังกล่าว ในการพิจารณาต่อสัญญาจ้างผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งอาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ โดยผู้ร้องเรียนเห็นว่า มีพฤติกรรมปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน มหาวิทยาลัยมีคำสั่งที่ 566/2556 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2556 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานพนักงานสายวิชาการ เพื่อพิจารณาต่อสัญญาจ้าง และคณะกรรมการดังกล่าวได้มีมติให้ขยายเวลาการต่อสัญญาจ้างผู้ร้องเรียน 1 เดือน ตั้งแต่วันที่ 4 มิถุนายน 2556 ถึงวันที่ 3 กรกฎาคม 2556 โดยให้เหตุผลว่า เพื่อเตรียมรวบรวมข้อมูลให้ครบถ้วนสมบูรณ์ และต่อมาได้มีมติให้ต่อสัญญาจ้างผู้ร้องเรียนอีก 6 เดือน ตั้งแต่วันที่ 4 กรกฎาคม 2556 ถึงวันที่ 3 ธันวาคม 2556 ซึ่งผู้ร้องเรียนเห็นว่า การพิจารณาต่อสัญญาจ้างทั้ง 2 ครั้ง ไม่เป็นไปตามข้อ 11 แห่งระเบียบมหาวิทยาลัย ว่าด้วยการสรรหา การเลือกสรร การคัดเลือกและการ

ทดลองปฏิบัติงาน พ.ศ. 2550 และการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยคณะกรรมการข้างต้น ซึ่งผู้ร้องเรียนเห็นว่าได้นำข้อมูลที่ไม่ถูกต้องไปใช้ประกอบการพิจารณา มีผลทำให้ผลการประเมินที่ได้ไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง นอกจากนี้ เอกสารสรุปผลการประเมินดังกล่าวยังปรากฏข้อความที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน

ผลการวินิจฉัย การพิจารณาต่อสัญญาจ้างผู้ร้องเรียนเป็นระยะเวลา 1 เดือน นั้น เนื่องจากการส่งแบบประเมินไม่ทันกำหนดเวลา ทำให้มีความจำเป็นต้องขยายเวลาจ้างออกไป ส่วนการพิจารณาต่อสัญญาจ้างผู้ร้องเรียนเป็นระยะเวลา 6 เดือน เป็นการต่อสัญญาจ้างหลังจากการประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อจะได้นำผลการประเมินไปปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติงานของผู้ถูกประเมินให้ดียิ่งขึ้น การพิจารณาต่อสัญญาจ้างทั้ง 2 ครั้ง เป็นการใช้ดุลพินิจของมหาวิทยาลัย ในการทำสัญญาจ้างกับพนักงานเป็นระยะเวลาตามที่มหาวิทยาลัยกำหนด ตามนัยข้อ 11 (2) แห่งระเบียบมหาวิทยาลัย ว่าด้วยการสรรหา การเลือกสรร การคัดเลือกและการทดลองปฏิบัติงาน พ.ศ. 2550 จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งตามมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในลักษณะดังกล่าว ส่วนกรณีผู้ร้องเรียนเห็นว่ามีการนำข้อมูลที่ไม่ถูกต้องไปประกอบการประเมินการปฏิบัติงาน ทำให้ผลการประเมินไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง นั้น ได้ปรากฏข้อเท็จจริงจากการสอบสวนว่า เมื่อมีการโต้แย้งในประเด็นดังกล่าวผู้ร้องเรียนได้ตรวจสอบ และเมื่อพบว่ามีความผิดพลาดคลาดเคลื่อนก็ได้ยกเลิกแก้ไข และได้แจ้งผลการประเมินที่ถูกต้องให้ผู้ร้องเรียนทราบตามขั้นตอน จึงยังไม่พอพียงได้ว่าเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยยุติการพิจารณาตามมาตรา 28 (4) ประกอบกับมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

(ฉ) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2400/2556

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีเทศบาลตำบลออกคำสั่งเลิกจ้างสามีของผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน เมื่อปี 2550 เทศบาลตำบลออกคำสั่งจ้างสามีของผู้ร้องเรียนในตำแหน่งผู้ช่วยช่างโยธา แผนกกองช่าง ผลการประเมินอยู่ในเกณฑ์ดี และมีการต่อสัญญาจ้างเรื่อยมา แต่เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2556 เทศบาลตำบลออกคำสั่งเลิกจ้างโดยให้ปฏิบัติหน้าที่ถึงสิ้นเดือนกันยายน 2556 ซึ่งผู้ร้องเรียนเห็นว่าเป็นคำสั่งเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม

ผลการวินิจฉัย สามีของผู้ร้องเรียนเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งผู้ช่วยช่างโยธา ซึ่งตามข้อตกลงในสัญญาจ้างฉบับดังกล่าว มีกำหนดระยะเวลา 1 ปี โดยสิ้นสุดในวันที่ 30 กันยายน 2556 ดังนั้น สัญญาจ้างฉบับดังกล่าวจึงเป็นสัญญาที่มีการกำหนดวันสิ้นสุดไว้ และเทศบาลตำบลได้มีหนังสือแจ้งการสิ้นสุดสัญญาจ้างให้คู่สัญญาทราบ จึงถือว่าเทศบาลตำบลได้ดำเนินการไปตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในสัญญาจ้าง กรณีจึงไม่เป็นไปตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ประกอบกับปัญหาตามคำร้องเรียนนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของลูกจ้างของราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ผู้ร้องเรียนตามมาตรา 28 (3) ประกอบมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

(3) เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการโอนเงินเดือน

(ก) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 886/2549

ประเด็น ขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีผู้ร้องเรียนปฏิบัติงานในตำแหน่งครู วิทยาลัยอาชีวศึกษา ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการที่ผู้บังคับบัญชาไม่พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้กับผู้ร้องเรียน โดยแจ้งว่าผู้ร้องเรียนมีวันลาและวันมาสายเกินกำหนด

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนปฏิบัติงานตำแหน่งครู วิทยาลัยอาชีวศึกษา ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการที่ผู้บังคับบัญชาไม่พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ โดยแจ้งว่าผู้ร้องเรียนมีวันลาและวันมาสายเกินกำหนดภายใน 1 ปี ของสถานศึกษา ซึ่งจะมีวันลาไม่เกิน 12 ครั้ง และวันมาสายไม่เกิน 14 ครั้ง โดยผู้ร้องเรียนมีวันลาจำนวน 16 ครั้ง วันมาสายจำนวน 17 ครั้ง แต่ผู้ร้องเรียนอ้างว่าไม่ได้ลาและสายเกินกำหนด อีกทั้งยังไม่ได้รับการแจ้งเตือนการไม่พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ไม่ว่าจะด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้บังคับบัญชาด้วย

ผลการวินิจฉัย จากเอกสารหลักฐานปรากฏว่า ผู้ร้องเรียนมีสถิติการลาและมาสายทั้งในช่วงครึ่งปีแรกและช่วงครึ่งปีหลังเกินจำนวนครั้งที่กำหนด แต่วิทยาลัยอาชีวศึกษาได้พิจารณาเสนอขอเลื่อนขั้นให้กับผู้ร้องเรียน 0.5 ขั้น ในช่วงครึ่งปีแรก เพื่อเป็นการให้โอกาสแก่ผู้ร้องเรียนในการปรับปรุงพฤติกรรมในการทำงาน แต่เมื่อปรากฏว่าในช่วงครึ่งปีหลัง ผู้ร้องเรียนยังคงมีการลาและมาสายเกินจำนวนครั้งที่กำหนด วิทยาลัยอาชีวศึกษาจึงได้เสนอขอการเลื่อนขั้นเงินเดือน ครั้งที่ 2 และจากการที่ผู้ร้องเรียนขาดคุณสมบัติในการเลื่อนขั้นเงินเดือนทั้ง 2 ครั้ง ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2544 ข้อ 7 (7) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาจึงมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือน ครั้งที่ 1 และมีหนังสือแจ้งเตือนวิทยาลัยอาชีวศึกษาให้ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาได้นำเรื่องร้องทุกข์ของผู้ร้องเรียนกรณีไม่ได้รับการพิจารณาให้เลื่อนขั้นเงินเดือน ครั้งที่ 2 เสนอต่อ อ.ก.ค.ศ. ซึ่งมีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยที่ประชุมได้มีมติยกคำร้องทุกข์ของผู้ร้องเรียน เนื่องจากผู้ร้องเรียนมาทำงานสายเกินจำนวนครั้งที่กำหนด จึงขาดคุณสมบัติในการเลื่อนขั้นเงินเดือนตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ. 2544 กรณีจึงยังไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่า เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่แต่อย่างใด เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงมิได้เป็นไปตามมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามมาตรา 24 (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(ข) เรื่องร้องเรียนเลขคำที่ 2312/2557

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยไม่เป็นธรรมของการประปา กรณีผู้ร้องเรียนถูกละเว้นจากการรับเงินเดือนที่ปรับตามบัญชีอัตราที่ปรับเพิ่มตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2547 และคำสั่งการประปาที่ 384/2547 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2547

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนจากการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของการประปา กรณีการปรับเงินเดือนค่าจ้างพนักงานตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2547 ซึ่งให้ความเห็นชอบการปรับอัตราค่าจ้างของลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ โดยให้ปรับอัตราค่าจ้างในอัตราร้อยละ 3 เท่ากันทุกอัตรา (ยกเว้นตำแหน่งผู้ว่าการหรือผู้อำนวยการซึ่งใช้สัญญาจ้าง) และให้ได้รับค่าจ้างสูงกว่าอัตราที่ปรับเพิ่มร้อยละ 3 ตามอัตราค่าจ้างใหม่อีก 2 ชั้น เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการฝ่ายหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งเทียบเท่าตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่าย ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2547 เป็นต้นไป ต่อมาการประปาได้มีคำสั่งที่ 384/2547 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2547 เรื่อง ปรับเงินเดือนค่าจ้างพนักงานและลูกจ้างประจำตามมติคณะรัฐมนตรี ปรับบัญชีอัตราค่าจ้างใหม่ และให้ปรับเงินเดือนค่าจ้างของพนักงานและลูกจ้างประจำของการประปา โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2547 ยกเว้นพนักงานที่มีเงินเดือนเต็มขั้นสูงของตำแหน่ง ณ วันที่ 1 เมษายน 2547 ให้มีผลตั้งแต่วันที่ 7 เมษายน 2547 ซึ่งเป็นวันที่ได้รับการขยายอัตราเงินเดือนขั้นสูงของตำแหน่ง

ผู้ร้องเรียนได้รับเงินเดือนตามบัญชีที่ปรับเพิ่มในอัตราร้อยละ 3 แต่ไม่ได้รับการปรับเพิ่มอีก 2 ชั้น ตามมติคณะรัฐมนตรี โดยผู้ร้องเรียนบรรจุเป็นพนักงานการประปา เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2547 ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่คำสั่งการประปาที่ 384/2547 ประกาศใช้ จากการที่ผู้ร้องเรียนศึกษารายละเอียดพบว่า กรณีการปรับค่าจ้างเพิ่มอีก 2 ชั้น นั้น ไม่ได้มีการระบุว่าปรับให้เฉพาะพนักงานที่บรรจุก่อนวันที่ 1 เมษายน 2547 ผู้ร้องเรียนจึงได้ทำหนังสือร้องขอความเป็นธรรมไปยังผู้ว่าการการประปา เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2557 แต่ยังไม่ได้รับการดำเนินการหรือชี้แจงใด ๆ

ผลการวินิจฉัย จากหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมติคณะรัฐมนตรี การประปาได้ดำเนินการจ่ายเงินเดือนค่าจ้างพนักงานและลูกจ้าง ดังนี้ (1) ปรับโครงสร้างเงินเดือนค่าจ้างเพิ่มในอัตราร้อยละ 3 ทั้งระบบ โดยมีผลบังคับใช้กับพนักงานและลูกจ้างทุกระดับชั้น ยกเว้นตำแหน่งผู้ว่าการที่ใช้อัตราเงินเดือนตามสัญญาจ้าง (2) สำหรับการปรับเงินเดือน/ค่าจ้าง อีก 2 ชั้น ภายหลังจากการปรับโครงสร้างเงินเดือนตาม (1) แล้ว มติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้มีผลใช้บังคับเฉพาะกับผู้ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการฝ่ายหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งเทียบเท่าตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2547 เป็นต้นไป ดังนั้น กระบวนการปรับเงินเดือน/ค่าจ้าง

อีก 2 ชั้น จึงต้องพิจารณาถึงสภาพและคุณสมบัติของพนักงานที่ดำรงอยู่ ณ วันที่ 1 เมษายน 2547 ประกอบการปรับเงินเดือน/ค่าจ้าง เนื่องจากเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2547 ผู้ร้องเรียนยังมีได้มีสภาพเป็นพนักงานของการประปา จึงได้รับอัตราเงินเดือนตามโครงสร้างเงินเดือนที่มีการปรับเพิ่มในอัตราร้อยละ 3 ทั้งระบบ ตาม (1) โดยจะไม่ได้รับการปรับเงินเดือน/ค่าจ้าง เพิ่มอีก 2 ชั้น ซึ่งการประปาได้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกันนี้ในการปรับอัตราเงินเดือนให้กับพนักงานและลูกจ้างทุกราย และได้มีหนังสือชี้แจงให้ผู้ร้องเรียนทราบแล้ว ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนนี้ ตามมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

(ค) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 18/2558

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของการประปา กรณีการไม่ดำเนินการปรับเงินเดือนเพิ่มตามหลักเกณฑ์การปรับคุณสมบัติของพนักงานให้กับผู้ร้องเรียน

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นพนักงานของการประปา บรรจุเป็นพนักงาน เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2547 โดยใช้คุณวุฒิปริญญาตรี ต่อมาผู้ร้องเรียนได้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทและได้ดำเนินการขอปรับคุณวุฒิปริญญาโทแล้ว เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2552 แต่ไม่ได้รับการปรับเงินเดือนเพิ่ม ต่อมาการประปาได้มีคำสั่งที่ 1573/2556 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2556 เรื่อง หลักเกณฑ์การปรับคุณวุฒิของพนักงานกลุ่มวิชาชีพทั่วไปและกลุ่มวิชาชีพเฉพาะ โดยมีสาระสำคัญคือ กรณีที่พนักงานขอปรับคุณวุฒิได้รับเงินเดือนต่ำกว่าอัตราเงินเดือนแรกบรรจุของคุณวุฒิที่ขอปรับเพิ่ม ให้ดำเนินการปรับคุณวุฒิได้เมื่อสามารถผ่านการทดสอบภาษาอังกฤษอย่างหนึ่งอย่างใด โดยการนำผลการทดสอบมายื่นแสดงประกอบการขอคุณวุฒิ แต่ขณะประกาศคำสั่งการประปาที่ 1573/2556 นั้น ผู้ร้องเรียนได้รับเงินเดือนสูงกว่าอัตราเงินเดือนแรกบรรจุปริญญาโทตามบัญชีการกำหนดอัตราเงินเดือนแรกบรรจุทำระเบียบการประปา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบรรจุ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นแล้ว จึงไม่ได้รับการปรับเงินเดือนเพิ่ม

ต่อมาการประปาได้ประกาศใช้ระเบียบการประปา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบรรจุผู้มีประสบการณ์ หรือมีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ หรือได้รับปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ฉบับที่ 16) พ.ศ. 2557 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2557 และกำหนดอัตราเงินเดือนแรกบรรจุตามคุณวุฒิต่าง ๆ ทำระเบียบดังกล่าว ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2557 เป็นต้นไป โดยคุณวุฒิปริญญาโท ต่อจากปริญญาตรี หลักสูตร 4 ปี ปรับเป็น 20,030 บาท ซึ่งสูงกว่าเงินเดือนที่ผู้ร้องเรียนได้รับ และฝ่ายทรัพยากรบุคคลได้ดำเนินการปรับเงินเดือนพร้อมจ่ายเงินตกเบิกแล้วตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2557 แต่ผู้ร้องเรียนกลับถูกละเว้นไม่ได้รับการปรับเงินเดือนเพิ่มพร้อมจ่ายเงินตกเบิก ซึ่งผู้ร้องเรียนได้ทำหนังสือทวงถามและขอทราบความคืบหน้าไปจำนวน 2 ฉบับ ต่อมากองทรัพยากรบุคคลได้ทำหนังสือชี้แจงว่า ขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการจัดทำข้อมูลเสนอผู้บริหารในภาพรวมทั้ง

การประปา เนื่องจากการขอปรับคณวุฒิตั้งกล่าวมีผลต่องบประมาณของการประปา จึงต้องพิจารณาฐานะทางการเงินของการประปาประกอบด้วย

ผู้ร้องเรียนจึงเห็นว่าการประปาเลือกปฏิบัติและละเว้นการปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจน เพราะไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของการประปา เนื่องมาจากผู้ร้องเรียนได้ขอปรับคณวุฒิปริญญาโทแล้ว อีกทั้งการประปาได้ออกคำสั่งที่ 1573/2556 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2556 ที่กำหนดความชัดเจนเรื่องการปรับคณวุฒihakเงินเดือนปัจจุบันต่ำกว่าอัตราเงินเดือนแรกบรรจุของคณวุฒิประกอบกับมีพนักงานของการประปาที่ได้รับการปรับคณวุฒิและได้รับเงินเดือนตามคณวุฒิปที่ปรับเพิ่มไปแล้ว แต่ผู้ร้องเรียนกลับถูกละเว้นไม่ได้รับการปรับเงินเดือนเพิ่ม และผู้ร้องเรียนเห็นว่าการที่การประปาชี้แจงว่า การขอปรับคณวุฒิตั้งกล่าวมีผลต่องบประมาณของการประปา จึงต้องพิจารณาฐานะทางการเงินของการประปาประกอบด้วย นั้น ไม่เป็นธรรมและขัดต่อหลักธรรมาภิบาล เนื่องด้วยการประปาได้ให้คณวุฒิปริญญาโทกับพนักงานบรรจุใหม่และให้เงินเดือนสูงกว่าพนักงานเก่าที่มีคณวุฒิปริญญาโท โดยการบรรจุพนักงานใหม่ที่ผ่านมาตามประกาศรับสมัครพนักงานคณวุฒิปริญญาตรี แต่กลับมีพนักงานบางคนได้รับเงินเดือนแรกบรรจุระดับปริญญาโททั้ง ๆ ที่ประกาศก็ได้ระบุให้ใช้คณวุฒิปริญญาโทเพื่อรับการบรรจุและให้ได้รับเงินเดือนตามคณวุฒิปริญญาโทได้ จนกระทั่งประกาศรับสมัครพนักงานใหม่ในปี 2556 ที่มีข้อกำหนดให้พนักงานที่สอบบรรจุในตำแหน่งคณวุฒิปริญญาตรีให้ขอรับการบรรจุด้วยคณวุฒิปริญญาโท (หากมี) ได้ โดยต้องยื่นผลการทดสอบภาษาอังกฤษประกอบ ผู้ร้องเรียนจึงได้ทำหนังสือร้องขอความเป็นธรรมในเรื่องนี้ไปยังผู้ว่าการการประปา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2557 แต่ยังไม่ได้รับการดำเนินการหรือชี้แจงใด ๆ จึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาให้ความเป็นธรรม ตรวจสอบ และแจ้งให้การประปาดำเนินการปรับเงินเดือนให้ผู้ร้องเรียนตามคณวุฒิปริญญาโท ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2556 ตามที่ระเบียบการประปา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบรรจุผู้มีประสบการณ์ หรือมีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ หรือได้รับปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ (ฉบับที่ 16) มีผลใช้บังคับ และมีอัตราเงินเดือนแรกบรรจุปริญญาโทสูงกว่าเงินเดือนที่ผู้ร้องเรียนได้รับ พร้อมจ่ายเงินตกเบิกย้อนหลังและดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 7.5 ของเงินที่ค้างจ่ายตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2557 ที่ผู้ร้องเรียนพึงได้รับเป็นต้นมา

ผลการวินิจฉัย เนื่องจากการบรรจุและแต่งตั้งพนักงานการประปาตามคณวุฒิและให้ได้รับอัตราเงินเดือนเท่าใดจะเป็นไปตามระเบียบการประปา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการบรรจุผู้มีประสบการณ์ หรือมีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ หรือได้รับปริญญา หรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ พ.ศ. 2522 โดยจะระบุไว้ในประกาศรับสมัครแต่ละครั้ง ทั้งนี้ ในการสรรหาคัดเลือกบุคคลเข้าปฏิบัติงานในระหว่างปี 2545 - 2556 การประปามีความต้องการผู้ที่มีคณวุฒิการศึกษาระดับปริญญาโท/มีประสบการณ์เข้าปฏิบัติงาน จึงกำหนดให้บุคคลที่ผ่านการคัดเลือกขึ้นบัญชีเป็นผู้สอบได้ที่ศึกษาจบได้คณวุฒิระดับปริญญาโทก่อนที่จะมีคำสั่งบรรจุแต่งตั้งให้ได้รับการบรรจุในคณวุฒิและอัตราเงินเดือนในระดับปริญญาโท ซึ่งในกรณีของผู้ร้องเรียนได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานการประปา เมื่อวันที่

16 มิถุนายน 2547 และได้จบการศึกษาระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2552 การประปาจึงต้องบรรจุแต่งตั้งผู้ร้องเรียนโดยใช้คุณวุฒิปริญญาตรีตามเงื่อนไขที่กำหนดในประกาศรับสมัคร

กรณีการปรับคุณวุฒิของพนักงานตามคำสั่งการประปาที่ 1573/2556 เรื่อง หลักเกณฑ์การปรับคุณวุฒิของพนักงานกลุ่มวิชาชีพทั่วไปและกลุ่มวิชาชีพเฉพาะ การปรับคุณวุฒิพนักงานตามคำสั่งดังกล่าว มีความจำเป็นต้องตรวจสอบข้อมูลพนักงานทั้งองค์กรเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรองรับการดำเนินงานในช่วงเวลาที่เหมาะสม ซึ่งขณะนี้การประปาดำเนินการแล้วเสร็จและมีคำสั่งปรับคุณวุฒิแรกบรรจุให้กับพนักงานที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดจากระดับปริญญาตรี เป็นระดับปริญญาโทแล้ว จำนวน 66 ราย ตามคำสั่งการประปา ที่ 210/2558 เรื่อง แต่งตั้งพนักงาน ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2558 แต่เนื่องจากผู้ร้องเรียนได้รับการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นเป็นหัวหน้างาน โดยดำรงตำแหน่งหัวหน้างาน 8 งานแผนงาน กองแผน และวิชาการ การประปาเขต 1 ตามคำสั่งการประปา ที่ 278/2557 เรื่อง แต่งตั้งพนักงาน ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2557 ทำให้ผู้ร้องเรียนปรับเปลี่ยนสถานะจากพนักงานกลุ่มวิชาชีพเฉพาะมาอยู่ในกลุ่มผู้บริหาร ตามบัญชีแนบท้ายข้อบังคับการประปา ว่าด้วยการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การถอดถอน ระเบียบวินัย การลงโทษและการอุทธรณ์การลงโทษของพนักงาน (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2547 ผู้ร้องเรียนจึงไม่ใช่ผู้มีคุณสมบัติอยู่ในเกณฑ์ที่การประปาจะปรับคุณวุฒิให้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในคำสั่งอีกต่อไป ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนนี้ ตามมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

(4) เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน

(ก) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 616/2552

ประเด็น ขอให้ตรวจสอบเทศบาลตำบลปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ กรณีผู้ร้องเรียนเป็นลูกจ้างชั่วคราวประจำรถขยะของเทศบาลตำบลมาเป็นเวลา 10 ปี ต่อมาเทศบาลตำบลได้จัดให้มีการสอบประเมินผล ปรากฏว่าผู้ร้องเรียนไม่ผ่านการประเมินผล ทั้งที่ข้อประเมินผลเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน แต่มีผู้สมัครใหม่ 2 รายผ่านการประเมินผล ทั้งที่ไม่เคยปฏิบัติงานมาก่อน ซึ่งผู้ร้องเรียนเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นลูกจ้างชั่วคราวประจำรถขยะของเทศบาลตำบลมาเป็นเวลา 10 ปี ต่อมาเทศบาลตำบลได้จัดให้มีการสอบประเมินผล ปรากฏว่าผู้ร้องเรียนไม่ผ่านการประเมินผล ทั้งที่ข้อประเมินผลเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ซึ่งผู้ร้องเรียนมั่นใจว่าสามารถตอบข้อประเมินนั้นได้ แต่กรณีผู้สมัครใหม่ 2 ราย ที่ผ่านการประเมินผลนั้น ผู้ร้องเรียนเห็นว่าไม่เคยปฏิบัติงานในหน้าที่ดังกล่าวมาก่อนแต่อย่างใด เหตุใดจึงผ่านการประเมินผล และเทศบาลตำบลไม่เคยให้เหตุผลว่าเพราะเหตุใดตนจึงไม่ผ่าน เป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนต้องออกจากงาน

ผลการวินิจฉัย เทศบาลตำบลมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ร้องเรียนในตำแหน่ง พนักงานจ้างทั่วไป (รายเดือน) ตามสัญญาจ้างเลขที่ 11/2552 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2551 เป็นระยะเวลา 6 เดือน เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2551 ถึงวันที่ 31 มีนาคม 2552 ในระหว่างสัญญาจ้างผู้ร้องเรียน มีผลการประเมินอยู่ในระดับที่ต้องปรับปรุงการปฏิบัติงาน 2 ครั้ง แต่ไม่มีการปรับปรุง เมื่อถึงกำหนดสัญญาจ้าง จึงมีคำสั่งที่ 32/2552 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2552 ให้ผู้ร้องเรียนพ้นจากตำแหน่ง ต่อมาเทศบาล ตำบลได้เปิดรับสมัครสอบคัดเลือกผู้ปฏิบัติงานเป็นพนักงานจ้างทั่วไป ตำแหน่งคนงานประจำรถขยะ แต่ผู้ร้องเรียนไม่ผ่านเกณฑ์การสอบคัดเลือก กรณียังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่จะรับฟังได้ว่า เทศบาลตำบล ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบอันจะมีลักษณะตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 จึงยุติการพิจารณาตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับ เดียวกัน

(ข) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 489/2558

ประเด็น อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายประการ กล่าวคือ ไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับมหาวิทยาลัย ราชภัฏ ว่าด้วยการกำหนดระดับตำแหน่งและการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรง ตำแหน่งสูงขึ้น พ.ศ. 2550 และไม่ดำเนินการนำเรื่องอุทธรณ์ผลการพิจารณาประเมินค่าผลงานของ ผู้ร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการพิจารณา รวมทั้งไม่อนุมัติเงินประจำตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานผู้อำนวยการ ให้กับผู้ร้องเรียน

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน มหาวิทยาลัยราชภัฏไม่แจ้งสิ่งที่ต้อง ปรับปรุงแก้ไขให้ผู้ร้องเรียนทราบ เมื่อผู้ร้องเรียนไม่ผ่านการประเมินเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหาร นักวิชาการศึกษา 8 ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัย ราชภัฏ ว่าด้วยการกำหนดระดับตำแหน่งและการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น พ.ศ. 2550 ข้อ 68 กำหนดให้กรณีที่ข้าราชการใดไม่ผ่านการประเมิน ให้ผู้บังคับบัญชา แจ้งผลการประเมินให้ข้าราชการผู้นั้นทราบ พร้อมทั้งแจ้งสิ่งที่ต้องปรับปรุงแก้ไขให้ทราบด้วย ซึ่งกรณี ของผู้ร้องเรียน มหาวิทยาลัยราชภัฏได้แจ้งผลการประเมินค่างาน ผลการปฏิบัติงาน ลักษณะและ สมรรถนะบุคคล เพื่อดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น กรณีตำแหน่งประเภท ผู้บริหาร ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2553 โดยแจ้งว่า ผู้ร้องเรียนไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน โดยมีได้แจ้ง สิ่งที่ผู้ร้องเรียนต้องปรับปรุงแก้ไขให้ทราบ จึงไม่เป็นไปตามข้อบังคับดังกล่าว

นอกจากนั้น มหาวิทยาลัยราชภัฏไม่ดำเนินการนำเรื่องอุทธรณ์ ผลการพิจารณาประเมินค่างานของผู้ร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการอุทธรณ์ เมื่อผู้ร้องเรียนไม่ผ่านการประเมิน เพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหาร นักวิชาการ ศึกษา 8 ผู้ร้องเรียนได้ส่งหนังสืออุทธรณ์ผลการพิจารณาประเมินค่างานให้คณะกรรมการบริหารงาน บุคคลตามหนังสือลงวันที่ 20 กันยายน 2553 แต่มหาวิทยาลัยราชภัฏมิได้นำเรื่องอุทธรณ์ดังกล่าวเข้า

สู่กระบวนการอุทธรณ์ผลการพิจารณาประเมินค่างานแต่อย่างใด อีกทั้ง มหาวิทยาลัยราชภัฏมอคำสั่งที่ 190/2554 แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่ง โดยแต่งตั้งให้ผู้ร้องเรียนดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานผู้อำนวยการ ตั้งแต่วันที่ 21 กันยายน 2553 แต่ผู้ร้องเรียนยังมิได้รับเงินประจำตำแหน่งดังกล่าวแต่อย่างใด

ผลการวินิจฉัย กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการประเมินผู้ร้องเรียนเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งประเภทผู้บริหาร (ตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานผู้อำนวยการ) จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งตามมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 บัญญัติมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียนในประเด็นนี้ตามบทบัญญัติดังกล่าว

(ค) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1340/2558

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กรณีดำเนินการล่าช้าในการตรวจสอบการประเมินผลเพื่อเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนของมหาวิทยาลัย

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนมีหนังสือลงวันที่ 13 ตุลาคม 2555 ถึงรัฐมนตรีให้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและวินิจฉัยการประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อเลื่อนเงินเดือน พร้อมทั้งให้มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อเลื่อนเงินเดือนของผู้ร้องเรียนและข้าราชการพลเรือนมหาวิทยาลัยชั้นใหม่ ต่อมาสำนักงานรัฐมนตรีมีหนังสือลงวันที่ 18 ตุลาคม 2555 แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบว่า รัฐมนตรีได้มีบัญชามอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาดำเนินการ

ต่อมาผู้ร้องเรียนได้ทำหนังสือสอบถามความคืบหน้าในเรื่องดังกล่าวจำนวน 4 ครั้ง ซึ่งทุกครั้งสำนักงานรัฐมนตรีได้มีหนังสือแจ้งว่า รัฐมนตรีได้มีบัญชามอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาดำเนินการแล้ว ปัจจุบันผู้ร้องเรียนเห็นว่า ระยะเวลาได้ล่วงเลยมาเป็นเวลานานแล้วและยังมิได้รับแจ้งผลการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแต่อย่างใด จึงขอให้มีการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียนต่อไป

ผลการวินิจฉัย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 63 ได้กำหนดไว้ว่า กรณีที่เห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือมีความคับข้องใจ เนื่องจากการกระทำของผู้บังคับบัญชา ให้ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อสภาสถาบันอุดมศึกษา และมาตรา 65 วรรคสองประกอบกับมาตรา 62 วรรคสาม ได้กำหนดว่า หากผู้ร้องเรียนไม่พอใจในคำวินิจฉัยให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงพบว่า หลังจากที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อรัฐมนตรีในฐานะประธานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

ให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและวินิจฉัยการประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสังกัดมหาวิทยาลัย พร้อมทั้งมีคำสั่งให้มีการประเมินเลื่อนเงินเดือนใหม่ ปรากฏว่ารัฐมนตรีได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาไปพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้รายงานผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า ผู้ร้องเรียนได้ยื่นฟ้องอธิการบดีมหาวิทยาลัย คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจํามหาวิทยาลัย สภามหาวิทยาลัย และรัฐมนตรี เกี่ยวกับการประเมินผลการเลื่อนเงินเดือนในรอบประเมินเดือนตุลาคม 2554 เป็นคดีต่อศาลปกครองระยอง หมายเลขคดีที่ 60/2556 ดังนั้น การประเมินผลประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนของมหาวิทยาลัย จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย และหากผู้ร้องเรียนหรือข้าราชการพลเรือนมหาวิทยาลัยยังคงติดใจหรือคับข้องใจเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในเรื่องดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์และร้องทุกข์ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และยังไม่ปรากฏว่าสำนักงานรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรมตามมาตรา 13 (1) (ก) (ข) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาประเด็นเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามมาตรา 28 (3) ประกอบมาตรา 28 (4) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

3.1.2.2 ปัญหาการเสนอแนะก้าวล่วงเข้าไปในอำนาจดุลพินิจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักสอบสวน

เมื่อสำนักสอบสวนได้พิจารณาคำชี้แจงข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบข้อกฎหมายแล้วเห็นว่า มีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่จริงตามคำร้องเรียน สำนักสอบสวนจะเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้วินิจฉัยมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจากการศึกษาพบว่า เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหลายเรื่องที่สำนักสอบสวนเสนอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยมีข้อเสนอแนะนั้น ข้อเสนอแนะดังกล่าวมีลักษณะก้าวล่วงเข้าไปแทรกแซงอำนาจดุลพินิจในการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องการบริหารงานภายในและเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาโดยแท้ที่จะดำเนินการได้ตามที่เห็นสมควรภายใต้กรอบของกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลในเรื่องนั้น ๆ ของหน่วยงาน ดังตัวอย่างต่อไปนี้

(ก) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 218/2552

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง กรณีสำนักงานตำรวจแห่งหนึ่งไม่พิจารณาข้าราชการตำรวจชั้นประทวนผู้มีคุณสมบัติปริญญาโทที่ผ่านการ

คัดเลือกและได้ขึ้นบัญชีไว้แล้ว ให้ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร แต่กลับเปิดรับสมัครสอบคัดเลือกข้าราชการตำรวจชั้นประทวนและบุคคลภายนอกที่สำเร็จการศึกษา ระดับปริญญาตรี เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร เป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนและผู้ที่ได้รับการขึ้นบัญชีไว้เสียสิทธิในการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรโดยไม่เป็นธรรม

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน สำนักงานตำรวจแห่งหนึ่งได้มีนโยบายให้ ดำเนินการสรรหาข้าราชการตำรวจชั้นประทวนผู้มีความรู้สูงกว่าปริญญาตรี เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็น ข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ประจำปี 2550 โดยแยกคุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครสอบคัดเลือกตามคุณสมบัติ ประเภทข้าราชการตำรวจชั้นประทวนผู้มีความรู้สูงกว่าปริญญาตรีและประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย หรือนิติศาสตรบัณฑิต และบุคคลภายนอกผู้สำเร็จการศึกษาปริญญาตรีทุกสาขา เนื่องจากผู้ร้องเรียน ได้ผ่านการสอบคัดเลือกโดยใช้สิทธิข้าราชการตำรวจชั้นประทวนผู้มีความรู้ปริญญาโทและได้ขึ้นบัญชี ไว้แล้วตามโครงการดังกล่าว เพื่อรอการพิจารณาเข้ารับการอบรมและบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจ ชั้นสัญญาบัตร ซึ่งอดีตผู้บัญชาการได้มีนโยบายการพัฒนาศักยภาพข้าราชการให้มีความรู้สูงกว่าปริญญาตรี ให้เป็นบุคลากรที่มีคุณภาพตามแผนพัฒนาสำนักงาน พ.ศ. 2550 ต่อไป และได้อนุมัติในหลักการเมื่อ วันที่ 1 ตุลาคม 2550 ให้พิจารณาความเหมาะสมให้ผู้เข้ารับการสอบที่ผ่านข้อเขียนส่วนที่เหลือทั้งหมด ให้ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งไว้ทั้งหมดของจำนวนผู้สอบผ่านข้อเขียนที่ผ่านการประมวลผลโดยแยก บัญชีสำรองผู้สอบผ่านการทดสอบความเหมาะสมกับตำแหน่ง และบัญชีสำรองผู้สอบผ่านข้อเขียน ซึ่งหากสำนักงานมีอัตราว่างรองรับเพิ่มเติมอาจแต่งตั้งผู้ที่ได้รับการขึ้นบัญชีในครั้งนี้โดยให้เรียงลำดับ จากผู้ได้คะแนนสูงรองลงมา โดยไม่ต้องประกาศรับสมัครสอบคัดเลือกใหม่

ต่อมาผู้บัญชาการคนใหม่มีการเปิดรับสมัครสอบคัดเลือกข้าราชการตำรวจ ชั้นประทวนและบุคคลภายนอกผู้มีความรู้ปริญญาตรี เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้น สัญญาบัตรในปี 2551 อีกจำนวน 3 ครั้ง ซึ่งได้รับการพิจารณาบรรจุแต่งตั้งไปทั้งหมดแล้ว ต่อมาใน ปี 2552 ผู้บัญชาการคนใหม่ได้อนุมัติในหลักการให้หน่วยงานในสังกัดจัดทำแผนพัฒนากำลังพลมีระยะ เวลา 4 ปี ระหว่างปี 2552 ถึงปี 2555 ขึ้นใหม่ โดยให้เปิดรับสมัครสอบคัดเลือกข้าราชการตำรวจชั้น ประทวน ผู้ไม่มีคุณวุฒิปริญญาตรีและผู้มีคุณวุฒิปริญญาตรี อีกปีงบประมาณละจำนวน 500 อัตรา และรับสมัครสอบคัดเลือกบุคคลภายนอก ผู้มีคุณวุฒิปริญญาตรี เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการ ตำรวจชั้นประทวนจำนวน 4,000 อัตรา ในคราวเดียวกัน ทั้ง ๆ ที่ยังมีบัญชีข้าราชการตำรวจชั้นประทวน ผู้มีคุณวุฒิปริญญาโท ที่ผ่านการสอบข้อเขียนและได้ขึ้นบัญชีสำรองไว้แล้วค้างอยู่จำนวน 423 คน เพื่อรอพิจารณาแต่งตั้งเป็นชั้นสัญญาบัตรตามนโยบายการสรรหากำลังพลของสำนักงาน

ด้วยเหตุดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าในปี 2551 และปี 2552 สำนักงานยังคงมี อัตราว่างในระดับชั้นสัญญาบัตร และอยู่ในวิสัยที่สามารถพิจารณาบรรจุและแต่งตั้งให้ข้าราชการตำรวจ ชั้นประทวนเป็นชั้นสัญญาบัตรได้ก่อน แต่ก็ยังไม่พิจารณาดำเนินการแต่อย่างใดเนื่องจากเป็นนโยบาย

ของอดีตผู้บัญชาการซึ่งพ้นวาระไปแล้ว เป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อน ขาดขวัญและกำลังใจ ในการปฏิบัติหน้าที่ และเสียโอกาสในการได้รับความก้าวหน้าในอาชีพ

ผลการวินิจฉัย ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน พยานหลักฐานต่าง ๆ ประกอบกับบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็น เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล คำร้องเรียนจึงมีลักษณะตามมาตรา 28 (2) แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ซึ่งห้ามไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการ พิจารณา ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณา

อนึ่ง กรณีตามเรื่องร้องเรียนดังกล่าว แม้คดีจะอยู่ในระหว่างการพิจารณาของ ศาลปกครองกลางก็ตาม แต่จากข้อเท็จจริงที่รับฟังเป็นที่ยุติแล้วว่า ข้าราชการตำรวจชั้นประทวน วุฒิปริญญาโท ซึ่งผ่านการสอบคัดเลือกและขึ้นบัญชีผู้ได้รับการคัดเลือกสำรอง เรียงตามลำดับคะแนนแล้ว เป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยที่มีความรู้ความสามารถ อีกทั้งมีความวิริยะอุตสาหะเสียสละเวลาและใช้ทุน ส่วนตัวในการศึกษาเล่าเรียน เพื่อนำมาพัฒนาตนเองให้มีศักยภาพในการทำงานเพิ่มขึ้น ซึ่งเกิดผลดีแก่ ทางราชการและประโยชน์ต่อประชาชน ดังนั้น จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 32 แห่งพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 เสนอแนะสำนักงานตำรวจว่า เมื่อมีอัตราและตำแหน่งข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรว่าง ขอให้พิจารณาแนวทางที่เหมาะสมแต่งตั้ง เลื่อนชั้นจากข้าราชการตำรวจชั้นประทวนวุฒิปริญญาโท ที่ได้ขึ้นบัญชีผู้ได้รับการคัดเลือกสำรองดังกล่าว เป็นลำดับแรก เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการชั้นผู้น้อยต่อไป

(ข) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 307/2553

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง กรณี สำนักงานกองทุนแห่งหนึ่งไม่ดำเนินการประกาศรายชื่อผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้ง บุคคลเป็นพนักงาน ในตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานกองทุนสาขาจังหวัด นักบริหารระดับ 11 ทำให้ผู้ร้องเรียน และผู้ผ่านการสอบคัดเลือกได้รับความเสียหาย

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน สำนักงานกองทุนได้มีประกาศรับสมัครสอบ คัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งพนักงานในตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานกองทุนสาขาจังหวัด นักบริหาร ระดับ 11 โดยกำหนดประกาศรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกในวันที่ 1 กรกฎาคม 2552 ซึ่งผู้ร้องเรียนได้ สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานในตำแหน่งดังกล่าว และสามารถสอบผ่านข้อเขียน โดยเข้าสอบสัมภาษณ์ในวันที่ 1 กรกฎาคม 2552 ซึ่งตามประกาศกำหนดให้วันดังกล่าวเป็นวันประกาศ รายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือก แต่ก็ไม่มีการประกาศผลการสอบแต่อย่างใด

เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2552 ผู้ร้องเรียนได้สอบถามหน่วยงานทรัพยากรมนุษย์ เกี่ยวกับการประกาศผลการสอบคัดเลือกก็ไม่ได้รับคำตอบที่ชัดเจน และต่อมาเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2552 สำนักงานกองทุนได้ประกาศขอเลื่อนการประกาศรายชื่อผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุและ แต่งตั้งเป็นพนักงานในตำแหน่งดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่าอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ

บริหารกองทุน ซึ่งตามระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุน ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล กำหนดว่าการแต่งตั้งพนักงานตั้งแต่ระดับหัวหน้าฝ่ายขึ้นไปต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารกองทุนก่อน ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าว กรรมการบริหาร ผู้แทนเกษตรกร และกรรมการบริหารผู้ทรงคุณวุฒิ ได้หมดวาระในการดำรงตำแหน่ง และต่อมาประธานกรรมการกองทุนได้มีคำสั่งที่ 2/2553 ลงวันที่ 19 มกราคม 2553 แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุน

เมื่อวันที่ 4 และวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2553 ผู้ร้องเรียนได้ยื่นหนังสือสอบถามความคืบหน้าเกี่ยวกับการประกาศผลการสอบคัดเลือกดังกล่าว ได้รับแจ้งจากรองเลขาธิการว่า ได้สรุปผลคะแนนการคัดเลือกเสร็จแล้ว มีผู้ผ่านการคัดเลือก จำนวน 11 คน สำรอง 3 คน ต่อมาในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2553 ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารกองทุนมีมติยกเลิกการสอบคัดเลือกดังกล่าว ผู้ร้องเรียนเห็นว่า สำนักงานกองทุนพยายามห่วงเหนี่ยวการประกาศผลการสอบคัดเลือก ซึ่งการสอบคัดเลือกในครั้งนี้เป็นการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามโครงสร้างปัจจุบันที่มีตำแหน่งว่าง และการสอบคัดเลือกก็ดำเนินการอย่างไร้ประสิทธิผล

ผู้ร้องเรียนมีความประสงค์ให้มีการประกาศรายชื่อผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานในตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานกองทุนสาขาจังหวัด นักบริหาร ระดับ 11 และขอให้คณะกรรมการบริหารกองทุนมีมติเห็นชอบและแต่งตั้งผู้ผ่านการสอบคัดเลือกดังกล่าวต่อไป

ผลการวินิจฉัย ตามที่สำนักงานกองทุนชี้แจงว่า ในวันที่ 1 กรกฎาคม 2552 ขณะที่คณะกรรมการสอบสัมภาษณ์อยู่ระหว่างการพิจารณาคะแนนสอบ การที่รักษาการเลขาธิการสำนักงานกองทุนขอให้ยุติการพิจารณาและเก็บคะแนนสอบสัมภาษณ์ไว้ก่อน เนื่องจากได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการสอบ และต่อมาเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2552 สำนักงานกองทุนได้ออกประกาศเลื่อนประกาศรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกออกไป จนกระทั่งคณะกรรมการบริหารกองทุนหมดวาระการดำรงตำแหน่งลงเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2552 ซึ่งตามระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุน ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 ข้อ 10 วรรคสอง กำหนดว่า การแต่งตั้งพนักงานตั้งแต่ระดับหัวหน้าฝ่ายขึ้นไปต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารกองทุนก่อน จึงทำให้ไม่สามารถประกาศผลการสอบ ตามประกาศสำนักงานกองทุน เรื่อง รับสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานในวันดังกล่าวได้

กรณีเมื่อสำนักงานกองทุนได้นำผลการสอบคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงาน ในตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานกองทุนสาขาจังหวัด นักบริหารระดับ 11 จำนวน 11 อัตรา เสนอต่อคณะกรรมการบริหารกองทุนชุดใหม่ ในคราวประชุมครั้งที่ 3/2553 เมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2553 เพื่อขอความเห็นชอบตามระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุน ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 แต่เนื่องจากมีเรื่องจำเป็นเร่งด่วนเกี่ยวกับการจัดการหนี้ของเกษตรกรที่จะต้องพิจารณา จึงมีมติให้ถอนเรื่องนี้ออกไปก่อน จนกระทั่งต่อมาคณะกรรมการบริหารกองทุนได้มีการประชุมครั้งที่ 7/2553 เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2553 เห็นชอบแผนภูมิโครงสร้างองค์กรใหม่ตั้งแต่ระดับสำนัก

ขึ้นไปตามที่เสนอ และเห็นชอบยกเลิกแผนภูมิโครงสร้างองค์กรเดิม โดยยกเลิกตำแหน่งและระดับตามโครงสร้างเดิม และยกเลิกการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกัตำแหน่งและระดับตามโครงสร้างเดิมที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ทั้งนี้ได้ดำเนินการตามกระบวนการสอบอย่างครบถ้วนแล้ว ประกอบกับการสอบในครั้งดังกล่าวก็ได้มอบหมายให้คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏ ซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาที่มีความเป็นกลางเป็นผู้ดำเนินการสอบ และได้สรุปผลการสอบปรากฏว่ามีผู้ผ่านข้อเขียน จำนวน 42 คน และคณะกรรมการสอบสัมภาษณ์ได้ดำเนินการจนได้บุคคลที่ผ่านการสอบได้ จำนวน 11 คน ซึ่งสำนักงานกองทุนได้นำเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารกองทุน แต่คณะกรรมการบริหารกองทุนก็ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนดังกล่าว ทั้งนี้มีโอกาสและระยะเวลาเพื่อประชุมให้ความเห็นชอบถึง 3 ครั้ง แต่สำนักงานกองทุนและคณะกรรมการบริหารกองทุนก็ไม่ดำเนินการจนกระทั่งมีการประชุมคณะกรรมการบริหารกองทุน ครั้งที่ 7/2553 และมีมติยกเลิกการดำเนินการสอบคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานในตำแหน่งดังกล่าว และคณะกรรมการกองทุนได้มีมติยกเลิกระเบียบคณะกรรมการกองทุนว่าด้วยโครงสร้างและการบริหารงาน และเห็นชอบแผนภูมิโครงสร้างองค์กรกองทุนตั้งแต่ระดับสำนักขึ้นไป โดยให้คงอัตรากำลังพนักงานไว้ที่ 329 อัตรา ในคราวประชุม ครั้งที่ 3/2553 เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2553 ซึ่งเป็นการตัดสินใจผู้ผ่านการสอบคัดเลือกได้ดังกล่าว

เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงเป็นกรณีมติที่ประชุมของคณะกรรมการบริหารกองทุน ในการประชุมครั้งที่ 7/2553 เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2553 และมติที่ประชุมของคณะกรรมการกองทุน ในการประชุมครั้งที่ 3/2553 เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2553 ไม่ชอบ เนื่องจากเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนและผู้ผ่านการสอบคัดเลือกโดยไม่เป็นธรรมตามมาตรา 13 (1) (ก) (ข) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ผ่านการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานในตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานกองทุนสาขาจังหวัด นักบริหารระดับ 11 จำนวน 11 อัตรา ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 32 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 เสนอแนะให้ประธานกรรมการกองทุนซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกองทุน พ.ศ. 2542 พิจารณาทบทวนเรื่องดังกล่าว ด้วยการเสนอเรื่องให้ที่ประชุมคณะกรรมการกองทุนเพื่อมีมติเพิกถอนมติที่ประชุมคณะกรรมการกองทุน ครั้งที่ 3/2553 เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2553 และมีมติคณะกรรมการบริหารกองทุน ครั้งที่ 7/2553 เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2553 แล้วให้คณะกรรมการบริหารกองทุนให้ความเห็นชอบและบรรจุแต่งตั้งบุคคลผู้ผ่านการสอบคัดเลือกในตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานกองทุนสาขาจังหวัด นักบริหารระดับ 11 จำนวนดังกล่าว ให้แล้วเสร็จโดยเร็วต่อไป

(ค) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1001/2556

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีเทศบาลตำบลบอกลีกล้วยน้ำว้า ทั้งที่ผู้ร้องเรียนมีผลการประเมินอยู่ในเกณฑ์ดีเด่น

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นพนักงานจ้างทั่วไปของเทศบาลตำบล ทำงานมาแล้ว 4 ปี ในตำแหน่งคนงานนักรการ ซึ่งผู้ร้องเรียนแจ้งว่าเมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2556 เทศบาลตำบลได้แจ้งว่าไม่ต่อสัญญาจ้างให้ โดยแจ้งเหตุของการเลิกจ้างว่าขัดแย้งกับประชาชน ซึ่งงานที่ผู้ร้องเรียนทำคือ ทำความสะอาดภายในสำนักงานเทศบาล ไม่มีเวลาที่จะไปขัดแย้งกับประชาชน และผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการของพนักงานจ้าง พ.ศ. 2555 ปรากฏว่าอยู่ในเกณฑ์ดีเด่น ผ่านการประเมินจากคณะกรรมการและเห็นควรต่อสัญญาจ้างในปีถัดไป แต่เทศบาลตำบลกลับไม่ต่อสัญญาจ้างให้

ผลการวินิจฉัย แม้ในสัญญาจ้างพนักงานจ้างจะระบุไว้ว่า เทศบาลตำบลตกลงจ้างผู้ร้องเรียนเป็นพนักงานจ้างทั่วไป ในตำแหน่งคนงานนักรการ มีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2555 และสิ้นสุดในวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556 ซึ่งมีผลทำให้สัญญาจ้างสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดระยะเวลาการจ้างตามกฎหมาย ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ข้อ 54 (1) แต่กรณีมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งประกาศข้อ 34 (3) กำหนดไว้ว่า ในระหว่างสัญญาจ้างให้เทศบาลจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างทั่วไป ให้กระทำในกรณีการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาจ้าง ดังนั้น หากในระหว่างสัญญาจ้างเทศบาลมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างทั่วไป ก็แสดงว่าเป็นการประเมินเพื่อพิจารณาต่อสัญญาจ้างและมีผลผูกพันให้เทศบาลต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ และแนวทางปฏิบัติที่วางไว้เกี่ยวกับการต่อสัญญาจ้าง โดยนำผลการประเมินการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างทั่วไปมาพิจารณาประกอบการต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างทั่วไปด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผลการประเมินการปฏิบัติงานย้อนหลังทั้ง 2 ครั้ง ของผู้ร้องเรียนอยู่ในระดับไม่ต่ำกว่าดี ประกอบกับสำนักปลัดเทศบาลตำบลได้ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาต่อสัญญาพนักงานจ้างว่า ลักษณะงานของผู้ร้องเรียนยังคงมีความจำเป็นและเป็นภารกิจที่เทศบาลตำบลจะต้องปฏิบัติต่อเนื่อง ซึ่งในกรณีดังกล่าวกรมได้วางแนวทางปฏิบัติเพื่อแก้ปัญหาเรื่องร้องเรียนกรณีพนักงานจ้างที่จะต่อสัญญาจ้างใหม่ โดยกำหนดไว้ว่า ในกรณีที่พนักงานจ้างปฏิบัติหน้าที่จนครบกำหนดสัญญาจ้าง และมีผลประเมินการปฏิบัติงานเฉลี่ยย้อนหลัง 2 ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดี ยกเว้นการต่อสัญญาจ้างในปีแรกที่มีการจ้าง ให้พิจารณาผลการประเมินผลการปฏิบัติงานเฉลี่ยย้อนหลัง 1 ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดี หากลักษณะงานดังกล่าวที่พนักงานจ้างปฏิบัติอยู่มีความจำเป็นและเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องต่อสัญญาจ้างให้แก่พนักงานจ้างรายนั้น ตามบันทึกวิทสุสื่อสารในราชการกระทรวง ที่ มท 0809.2/ว 006 ลงวันที่ 22 กันยายน 2548 และสำเนาหนังสือสำนักงาน ก.จ. และ ก.ท. ที่ มท 0809.5/ว 123 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2553 ทั้งนี้ เมื่อพิจารณา

จากผลการประเมินการปฏิบัติงานย้อนหลังเพื่อต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างทั่วไปและผลการประเมินการปฏิบัติงานด้านคุณลักษณะในการปฏิบัติงานของผู้ร้องเรียน ครั้งที่ 2 ระหว่างวันที่ 1 เมษายน 2555 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2555 ซึ่งประเมินโดยรองปลัดเทศบาลตำบลเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2555 ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงไม่สอดคล้องกับความเห็นของนายกเทศมนตรีตำบลที่พิจารณาไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ร้องเรียน เนื่องจากผู้ร้องเรียนได้คะแนนผลการประเมินการปฏิบัติงานย้อนหลังโดยเฉลี่ยในระดับเกณฑ์ที่ดีกว่าพนักงานจ้างทั่วไปรายอื่นในตำแหน่งงานเดียวกันซึ่งเทศบาลตำบลได้พิจารณาต่อสัญญาจ้างให้อีกทั้งผู้ร้องเรียนมีผลการประเมินการปฏิบัติงานด้านมนุษยสัมพันธ์และความสัมพันธ์อันดีกับประชาชนได้ดีเกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ประกอบกับข้อเท็จจริงยังปรากฏว่า ลักษณะและตำแหน่งงานของผู้ร้องเรียนมีความจำเป็นต่องานและภารกิจขององค์กรโดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เทศบาลตำบลมีแนวโน้มที่จะมีค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรสูงกว่าร้อยละ 40 ของเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะมีผลทำให้เทศบาลตำบลต้องพิจารณาปรับลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม การที่เทศบาลตำบลพิจารณาไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ร้องเรียนตามระเบียบภายในและแนวทางปฏิบัติที่กรมได้วางไว้ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรมตามมาตรา 13 (1) (ข) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 เพื่อให้การพิจารณาต่อสัญญาจ้างของพนักงานจ้างเกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรมและมั่นคงแก่พนักงานจ้าง ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 32 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 เสนอแนะให้จังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชาและกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาทบทวนคำสั่งของเทศบาลตำบลกรณีไม่ต่อสัญญาจ้างให้กับผู้ร้องเรียนและพิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียนในเรื่องดังกล่าวตามความเหมาะสม พร้อมทั้งกำชับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับระเบียบ หลักเกณฑ์ แนวทางการปฏิบัติของกรม และกฎหมายเฉพาะที่นำมาบังคับใช้กำกับดูแลการบริหารงานบุคคลในราชการส่วนท้องถิ่นอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างต่อเนื่องและเกิดประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วแจ้งผลการดำเนินการให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทราบภายใน 60 วัน ต่อไป

(ง) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 540/2552

ประเด็น กรณีผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีคำสั่งย้ายและแต่งตั้งผู้อำนวยการโรงเรียน ก. โดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาตามที่คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน ข. ได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากต้องเสียสิทธิในการย้ายสถานศึกษา จากการที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัดเขต 3 ได้มีคำสั่ง ที่ 488/2551 ย้ายและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยให้ผู้อำนวยการโรงเรียน ค. ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน ก. โดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และ

วิธีการย้ายผู้บริหารสังกัดคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กล่าวคือ โรงเรียนที่ผู้ร้องเรียนได้ขอ ย้ายเข้า คือ โรงเรียน ก. เป็นโรงเรียนช่วงชั้นที่ 3-4 ซึ่งมีผู้ขอย้ายเข้าจำนวน 4 คน โดยมีผู้ร้องเรียน คนเดียวที่เคยเป็นผู้อำนวยการโรงเรียนช่วงชั้นที่ 3-4

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ย้ายผู้บริหารสถานศึกษาไว้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ซึ่งมาตรา 59 วรรคท้าย บัญญัติว่า หลักเกณฑ์และวิธีการย้ายให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด ซึ่งเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษากำหนดไว้ว่า การพิจารณาย้ายผู้บริหารสถานศึกษาที่จัด การศึกษาปกติทั่วไปให้ดำเนินการตามลำดับดังนี้ (1) ให้พิจารณาผู้ขอย้ายซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหาร สถานศึกษาไปแต่งตั้งในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับช่วงชั้นและขนาดสถานศึกษาเดียวกันก่อน (2) หากมีผู้ขอย้ายเข้าหลายคนให้พิจารณาจากองค์ประกอบ ได้แก่ ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ คุณวุฒิหรือวิชาเอก ผลการปฏิบัติงาน การรักษาวินัยและจรรยาบรรณ ความอาวุโสตามหลักราชการ ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานการศึกษาปัจจุบัน และเหตุผลของการขอย้าย โดยให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา กำหนดรายละเอียดองค์ประกอบได้ตามความเหมาะสมในแต่ละ ตำแหน่ง

คณะกรรมการพิจารณากลับกรองได้เสนอพิจารณาจัดลำดับต่อคณะกรรมการ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่ พิจารณาการย้ายผู้มีคุณสมบัติเพื่อไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน ก. โดย อันดับที่ 1 ผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นผู้อำนวยการโรงเรียน ข. อันดับที่ 2 ผู้อำนวยการโรงเรียน ค. ต่อมา คณะกรรมการ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่จังหวัด เขต 3 ได้ประชุมโดยมีมติให้ผู้อำนวยการโรงเรียน ค. ซึ่งเป็น โรงเรียนช่วงชั้นที่ 1-3 ซึ่งอยู่ในลำดับที่ 2 เป็นผู้ได้ย้ายเข้าโรงเรียน ก. ตามคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาจังหวัด เขต 3 ที่ 488/2557 เรื่อง ย้ายและแต่งตั้งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยการอนุมัติของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด เขต 3 ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนด ผู้ร้องเรียนเห็นว่าผู้ร้องเรียนควรได้รับสิทธิในการย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน ก. เนื่องจากโรงเรียนซึ่งผู้ร้องเรียนมีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการนั้นเป็นโรงเรียนที่มีช่วงชั้นที่ 3-4 เพียงรายเดียว โดยมีช่วงชั้นเดียวกันกับโรงเรียนที่มีการขอย้าย

ผู้ร้องเรียนได้ร้องทุกข์ต่อประธาน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด เขต 3 ขอให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา ระวังหรือเพิกถอนคำสั่งย้ายไว้ก่อน และมีคำสั่งย้ายและแต่งตั้งให้ ผู้ร้องเรียนไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน ก. และขอให้พิจารณาว่าการทำหน้าที่ของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่จังหวัด เขต 3 ในการพิจารณาย้ายครั้งนี้ ขัดกับหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายตามที่ ก.ค.ศ. กำหนดไว้ หรือไม่ แต่ขณะนี้ยังไม่ทราบผลการพิจารณาจึงขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินติดตามผลเรื่องดังกล่าวให้แก่ ผู้ร้องเรียน

ผลการวินิจฉัย ผู้ร้องเรียนมีคุณสมบัติเข้าหลักเกณฑ์การย้ายและวิธีการย้าย ผู้บริหารสถานศึกษาเกี่ยวกับช่วงชั้น คือ มีช่วงชั้นที่ 3-4 เช่นเดียวกับโรงเรียนที่ขอย้าย แต่ไม่เข้าหลักเกณฑ์

ขนาดสถานศึกษา เนื่องจากโรงเรียนที่ผู้ร้องเรียนดำรงตำแหน่งเป็นโรงเรียนขนาดเล็ก ส่วนผู้อำนวยการโรงเรียน ค. แม้ว่าจะเข้าหลักเกณฑ์ขนาดของสถานศึกษา โดยมีขนาดสถานศึกษาเป็นขนาดกลาง เช่นเดียวกับขนาดของสถานศึกษาที่ขอย้าย แต่เนื่องจากเป็นโรงเรียนที่มีช่วงชั้น 1-3 จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ช่วงชั้นตามที่กฎหมายกำหนด กรณีจึงถือได้ว่าไม่มีผู้ขอย้ายรายใดมีคุณสมบัติเข้าหลักเกณฑ์ขนาดช่วงชั้นและขนาดสถานศึกษาตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ดังนั้น จึงต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายลำดับถัดไปตามข้อ 6.1 (2) ซึ่งกำหนดว่า กรณีไม่สามารถดำเนินการย้ายตามข้อ 6.1 (1) ได้ ให้พิจารณาผู้ขอย้ายซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาไปแต่งตั้งในสถานศึกษาที่จัดการศึกษาในระดับช่วงชั้นที่ 1-2 และระดับช่วงชั้นที่ 1-3 ด้วยกัน และขนาดสถานศึกษาใกล้เคียงกับที่ผู้ขอย้ายดำรงตำแหน่งอยู่ปัจจุบันได้ไม่เกิน 1 ขนาด หรือระดับช่วงชั้นที่ 3-4 ด้วยกัน และขนาดสถานศึกษาใกล้เคียงกับที่ผู้ขอย้ายดำรงตำแหน่งอยู่ปัจจุบันไม่เกิน 1 ขนาด ดังนั้น เมื่อผู้ร้องเรียนเข้าหลักเกณฑ์ระดับช่วงชั้นที่ 3-4 ด้วยกันกับโรงเรียนที่ขอย้าย และมีขนาดสถานศึกษาใกล้เคียงกับที่ผู้ขอย้ายดำรงตำแหน่งอยู่ปัจจุบันไม่เกิน 1 ขนาด จึงถือว่ามีคุณสมบัติเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 มาตรา 59 ข้อ 6.1 (2) แล้ว ส่วนกรณีการพิจารณาองค์ประกอบอื่นได้แก่ ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ คุณวุฒิ ผลการปฏิบัติงาน ความอาวุโสตามหลักราชการ ระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานการศึกษาปัจจุบัน และเหตุผลการย้ายของผู้บริหารสถานศึกษา ตามข้อ 6.1 (1) วรรคท้าย นั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีผู้ขอย้ายเข้าหลักเกณฑ์การพิจารณาในข้อ 6.1 (1) หลายคน จึงจะพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในข้อ 6.1 (1) วรรคท้ายได้

การที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด เขต 3 พิจารณาย้ายผู้อำนวยการโรงเรียน ค. ซึ่งเป็นโรงเรียนที่ไม่ได้อยู่ในช่วงชั้น 3-4 เดียวกันกับโรงเรียนที่ขอย้าย แต่เป็นโรงเรียนที่มีขนาดของสถานศึกษาขนาดกลางเช่นเดียวกับขนาดของสถานศึกษาที่ขอย้าย และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด เขต 3 อาศัยอำนาจตามมาตรา 53 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บรรจุและแต่งตั้งให้ผู้อำนวยการโรงเรียน ค. เป็นผู้อำนวยการโรงเรียน ก. การบรรจุและแต่งตั้งผู้บริหารสถานศึกษาดังกล่าวถือว่าไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานกำหนด ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ตามนัยมาตรา 13 (1) (ก) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เสนอแนะให้อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาจังหวัด เขต 3 พิจารณาทบทวนการย้ายผู้บริหารสถานศึกษาเพื่อไปดำรงตำแหน่งโรงเรียนอีกครั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายตามที่กฎหมายกำหนด และเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหากรณีร้องเรียนในลักษณะเดียวกันนี้อีก ในการพิจารณาโยกย้ายทั้ง

ตำแหน่งของผู้บริหารสถานศึกษาและบุคลากรทางการศึกษาทุกครั้ง ขอให้ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอนของกฎหมายอย่างเคร่งครัด เพื่อประกอบการพิจารณาย้ายต่อไป

3.2 คำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีบริหารงานบุคคล

คดีพิพาทที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองมีคดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล จำนวนมาก จนกระทั่งศาลปกครองได้จัดตั้งแผนกคดีบริหารงานบุคคลขึ้นเพื่อรองรับการพิจารณาคดีนี้ และดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนิน กระบวนพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงาน บุคคล หมายถึง คดีพิพาททางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันเกี่ยวกับการสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การย้าย การโอน การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด” ดังนั้น ผู้ศึกษาจะนำตัวอย่างคำสั่งและ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีบริหารงานบุคคลมาแสดงให้เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดได้มีการวางหลักไว้ในการพิจารณาพิพากษาคดีบริหารงานบุคคลประเภทต่าง ๆ อย่างไร

3.2.1 คำสั่งศาลปกครองสูงสุด กรณีคำขอที่ไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้

3.2.1.1 คำขอที่ให้ศาลปกครองดำเนินการทางวินัย

(1) คำขอให้ศาลมีค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครองพิจารณาโทษ ทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ เนื่องจากเป็นเรื่องระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้บังคับบัญชาจะใช้ดุลพินิจ การบริหารดำเนินการตามที่เห็นสมควรและตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งศาลไม่อาจก้าวล่วงดุลพินิจ ทางการบริหารของฝ่ายปกครองได้ เว้นแต่เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการดำเนินการ ทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีผลเป็นการเยียวยาความเสียหายของผู้ฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ 105/2551 ที่ 119/2551 ที่ 145/2551 ที่ 225/2551 และที่ 249/2551 วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

(2) กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งลงโทษทางวินัย อย่างร้ายแรงกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง 12 คน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง โครงการตามงบประมาณเงินอุดหนุนเฉพาะกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล นั้น ในการพิจารณาลงโทษ ทางวินัยแก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง 12 คน เป็นเรื่องการใช้อำนาจทางการบริหารของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณา ดำเนินการกับผู้ใต้บังคับบัญชาตามควรแก่พฤติการณ์เป็นรายกรณีตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเป็น การใช้ดุลพินิจและอำนาจของผู้บังคับบัญชา อันถือเป็นมาตรการภายในฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง 12 คน แทนผู้บังคับบัญชาตามที่ กฎหมายบัญญัติไว้ได้ จึงเป็นกรณีที่ศาลไม่อาจมีค่าบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ (คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ 267/2553)

(3) การดำเนินการทางวินัยเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาศาลไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ผู้บังคับบัญชาาระงับหรือยุติการดำเนินการทางวินัยตามคำขอของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่สามารถกำหนดค่าบังคับให้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 202/2555)

(4) กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งรับราชการครู ได้ยื่นหนังสือถึงผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 เพื่อร้องทุกข์และขอให้ดำเนินการสอบสวนและพิจารณาลงโทษทางวินัยกับผู้อำนวยความสะดวก และรองผู้อำนวยการโรงเรียนวัดราชบพิธ กรณีมีพฤติกรรมที่ปกป้องผู้กระทำผิดซึ่งเป็นพวกพ้องของตน และเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี แต่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 มิได้แจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดแต่อย่างใด จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 และคณะอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต 1 ดำเนินการสอบสวนและพิจารณาลงโทษทางวินัยกับผู้อำนวยความสะดวก และรองผู้อำนวยการโรงเรียนวัดราชบพิธ นั้น คำขอของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวนอกจากจะไม่เป็นการเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแล้ว การพิจารณาดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้กระทำผิดยังเป็นมาตรการทางปกครองในการควบคุมและป้องปรามมิให้ข้าราชการประพฤติผิดแบบแผนและระเบียบของทางราชการ ซึ่งถือเป็นเรื่องภายในและเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาโดยเฉพาะที่จะพิจารณาลงโทษผู้กระทำผิดตามควรแก่กรณี อีกทั้ง เป็นคำขอที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะออกคำสั่งได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 306/2555)

(5) การดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานเทศบาล พนักงานจ้าง และลูกจ้างท้องถิ่น นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายกเทศมนตรีตำบลหนองสอซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าว และส่งผลโดยตรงเฉพาะผู้ถูกดำเนินการทางวินัยเท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการทางวินัยตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมิได้มีผลกระทบต่อสถานภาพสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการทางวินัยดังกล่าว ประกอบกับการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีคำขอให้นายกเทศมนตรีตำบลหนองสอออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และสั่งให้บุคคลดังกล่าวออกจากราชการไว้ก่อน เป็นคำขอให้ศาลเข้าไปวินิจฉัยในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีตำบลหนองสอ ซึ่งศาลปกครองไม่อาจกำหนดค่าบังคับได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 757/2555)

3.2.1.2 คำขอในเรื่องทางการบริหารงานของฝ่ายบริหาร

(1) การที่จะแต่งตั้งหรือไม่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณา จึงเป็นเรื่องการบริหารงานบุคคลภายในของฝ่ายบริหาร ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้ กรณีตาม

คำขอของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้จึงเป็นเรื่องที่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 52/2548)

(2) การมอบหมายงานให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติ เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาตามความเหมาะสม และการประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นดุลพินิจที่ผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาตามที่เห็นสมควร ศาลไม่มีอำนาจในการที่จะมีคำสั่งให้ผู้บังคับบัญชาประเมินผลการปฏิบัติงานไปในทางใดทางหนึ่งได้ เนื่องจากเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจทางการบริหารของผู้บังคับบัญชา เป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 130/2548)

(3) คำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีให้ไปปฏิบัติงานช่วยงานธุรการขององค์การบริหารส่วนตำบลนางัวไม่อาจถือได้ว่ามีผลเป็นการกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีหรือทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิที่ได้รับอยู่เดิม ประกอบกับการย้ายบุคลากรในหน่วยงานราชการถือเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่สามารถกระทำได้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ การที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากหน้าที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลนางัวไปปฏิบัติหน้าที่ช่วยงานธุรการขององค์การบริหารส่วนตำบลนางัวจึงเป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 332/2552)

(4) กรณีฟ้องว่าผู้อำนวยการวิทยาลัยพยาบาลศรีมหาสารคามและวิทยาลัยพยาบาลศรีมหาสารคามไม่ดำเนินการออกหนังสือส่งตัวเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีไปช่วยปฏิบัติราชการตามคำสั่งของผู้อำนวยการสถาบันพระบรมราชชนก จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการภายในระยะเวลาตามหนังสือดังกล่าว และกำหนดมาตรการใด ๆ ห้ามไม่ให้มีการกระทำใด ๆ เพื่อคุ้มครองผู้ฟ้องคดีไม่ให้ถูกคุกคามในช่วงที่ยังคงปฏิบัติราชการอยู่นกว่าศาลจะมีคำสั่งให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขปฏิบัติให้เป็นไปตามคำขอ คำสั่งผู้อำนวยการสถาบันพระบรมราชชนกดังกล่าว เป็นคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานภายในหน่วยงานอันเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาโดยเฉพาะ และศาลไม่อาจก้าวล่วงไปดำเนินการของฝ่ายบริหารได้ ศาลปกครองจึงไม่อาจมีคำพิพากษาให้ผู้อำนวยการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวและแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 694/2552)

(5) การที่เลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดใหม่ โดยกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ ตำแหน่งเลขที่ 233 และกำหนดให้นาง ส. มีเลขที่ตำแหน่ง 232 มีผลทำให้นาง ส. ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้อำนวยการกลุ่มเลขานุการรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี จึงขอให้เลขาธิการมีคำสั่งแก้ไขคำสั่งที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดี ให้ดำรงตำแหน่งเลขที่ 232 และแต่งตั้งให้นาง ส. ดำรงตำแหน่งเลขที่ 233 นั้น การใช้อำนาจในการดำเนินการแก้ไขคำสั่งดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจในทางบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองโดยแท้ ศาลปกครองจึงไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้เลขาธิการดำเนินการดังกล่าวได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 702/2552)

(6) กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาดำเนินการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ (ตำแหน่งประเภททั่วไป) และตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 8ว. นั้น เป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจออกคำสั่งบังคับได้และเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะใช้ดุลพินิจตามที่เห็นสมควร ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปในการดำเนินงานของฝ่ายบริหารโดยมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 712/2552)

(7) กรณีฟ้องว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพปฏิบัติการไปปฏิบัติราชการที่สถานีอนามัยแห่งใหม่ โดยมีได้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าสถานีอนามัยเหมือนเดิม แต่ไปปฏิบัติราชการในตำแหน่งพยาบาลผู้ปฏิบัติงานทั่วไป ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของหัวหน้าสถานีอนามัย อันเป็นการลดอำนาจหน้าที่และลดความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานของผู้ฟ้องคดี ทำให้ได้รับความเสียหายต่อชื่อเสียงเกียรติคุณและถูกรังเกียจเหยียดหยาม ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ย้ายผู้ฟ้องคดีกลับไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหัวหน้าสถานีอนามัยแห่งเดิม นั้น การแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรในหน่วยงานราชการเป็นอำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา ซึ่งอาจแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรในหน่วยงานได้ตามความเหมาะสม เพื่อให้การปฏิบัติราชการซึ่งก็คือบริการสาธารณะบรรลุผล ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลดังกล่าวแทนฝ่ายปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 595/2555)

(8) กรณีฟ้องว่า ผู้บัญชาการกองบัญชาการศึกษาดุสิตมีประกาศรับสมัครคัดเลือกข้าราชการตำรวจผู้มีวุฒิปริญญาโทเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร พ.ศ. 2550 และได้มีหนังสือถึงผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติว่า ผู้เข้าสอบส่วนใหญ่สามารถทำข้อสอบได้คะแนนค่อนข้างสูง เห็นควรขึ้นบัญชีผู้ที่อยู่ในลำดับเกินกว่าอัตราที่ได้รับการแต่งตั้งในครั้งนี้อย่างหมด โดยเรียงลำดับคะแนน ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีอัตรารองรับเพิ่ม อาจแต่งตั้งผู้ที่ได้รับการขึ้นบัญชีในครั้งนี้อย่างไม่ต้องประกาศรับสมัครคัดเลือกใหม่ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้มีคำสั่งอนุมัติ ผู้บัญชาการกองบัญชาการศึกษาดุสิตจึงได้มีประกาศลำดับผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเรียงตามลำดับคะแนนในการรับสมัครและคัดเลือกข้าราชการตำรวจผู้มีวุฒิปริญญาโทเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร พ.ศ. 2550 ผู้ฟ้องคดีทั้ง 39 คน เห็นว่าผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องผูกพันและมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีทั้ง 39 คนเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรหากมีอัตรารองรับเพิ่มเติมโดยไม่ต้องประกาศรับสมัครใหม่ ต่อมาผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมอบหมายให้ผู้บัญชาการกองบัญชาการศึกษาดุสิตออกประกาศรับสมัครและคัดเลือกข้าราชการตำรวจผู้มีวุฒิปริญญาตรีเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2550 จำนวน 400 อัตรา และออกประกาศรับสมัครและคัดเลือกข้าราชการตำรวจชั้นประทวนผู้มีวุฒิปริญญาตรีเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2550 จำนวน 2,800 อัตรา โดยมีได้ดำเนินการ

บรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีทั้ง 39 คน เป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีคำขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติบรรจุและแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีทั้ง 39 คน นั้น เป็นอำนาจของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ศาลปกครองไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 261/2555)

(9) คำสั่งแต่งตั้งให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล และการกำหนดคุณสมบัติและการพิจารณาคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นหัวหน้าพยาบาล เป็นอำนาจของฝ่ายปกครอง ศาลปกครองไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 678/2555)

(10) การปรับปรุงหรือเพิ่มเติมตำแหน่งภายในหน่วยงานเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด ศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 767/2555)

(11) ในกรณีที่มีการฟ้องคดีว่ามีการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งพิพาทไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองก็มีอำนาจตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่จะออกคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งพิพาท โดยกฎหมายมิได้ให้อำนาจแก่ศาลปกครองที่จะออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดได้ เพราะเป็นอำนาจบริหารโดยแท้ของฝ่ายปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจแต่เพียงตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีว่า เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลมีอำนาจออกคำสั่งให้เพิกถอนการกระทำนั้นได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.150/2556)

3.2.1.3 คำขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งในเรื่องที่เป็นดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(1) คำขอให้ศาลมีคำสั่งให้อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่ผู้อำนวยการส่วนจัดการต้นน้ำตามเดิม หรือมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่แทนผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาการพัฒนาการอนุรักษ์ต้นน้ำ สำนักอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำ ตรงตามตำแหน่งและสังกัด เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ซึ่งศาลไม่อาจก้าวล่วงไปกำหนดคำสั่งบังคับในส่วนนี้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 215/2551)

(2) กรณีฟ้องว่าองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์กลางไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งผู้ช่วยช่างโยธา ขอให้ศาลมีคำสั่งให้นายกเทศมนตรีตำบลโพธิ์กลางต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี และขอให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการไม่ต่อสัญญา นั้น เมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลงด้วยระยะเวลาการจ้างครบกำหนดตามที่ทำสัญญาต่อกัน ถือเป็นเลิกจ้างตามสัญญาการที่นายกเทศมนตรีจะทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีต่อไปอีกหรือไม่ เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีที่จะต้อง

ดำเนินการตามความเหมาะสมและเป็นดุลพินิจของนายกเทศมนตรี คำขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้นายกเทศมนตรีชดใช้ค่าเสียหายจากการไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันมีผลเป็นการบังคับให้นายกเทศมนตรีต้องต่อสัญญาจ้างแก่ผู้ฟ้องคดีโดยปริยาย จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจออกคำสั่งบังคับได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 387/2552)

(3) กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ขยายระยะเวลาการขึ้นบัญชีผู้สอบคัดเลือกได้ ตามประกาศกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เรื่อง รับสมัครสอบคัดเลือกกรณีพิเศษเพื่อบรรจุแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งบริหาร เฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และจังหวัดสงขลา (เฉพาะอำเภอนาทวี อำเภอยะนะ อำเภอกะพ้อ อำเภอบึงนาราง) รวมทั้งให้ใช้บัญชีผู้ที่ได้รับการคัดเลือกครั้งนี้กับการบรรจุและแต่งตั้งทั่วประเทศ นั้น การกำหนดเงื่อนไขการขยายระยะเวลาการขึ้นบัญชีผู้สอบคัดเลือกได้ และการขยายพื้นที่ในการบรรจุแต่งตั้งผู้สอบขึ้นบัญชี เป็นอำนาจของอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อไม่ปรากฏว่าอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกระทำการใด ๆ เกี่ยวกับประกาศฉบับพิพาทผิดไปจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ศาลจึงไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปเปลี่ยนแปลงการกระทำใด ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแทนได้ กรณีเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 414/2553)

(4) กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้บังคับบัญชาเลื่อนวิทยฐานะให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น การพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีได้เลื่อนวิทยฐานะข้าราชการเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาเกี่ยวกับคุณสมบัติของข้าราชการ ประกอบกับความรู้ ความสามารถ รวมทั้งความประพฤติ ตลอดถึงผลการปฏิบัติงาน และงบประมาณ ตามกรอบอัตรากำลังของหน่วยงานในการบริหารงานบุคคลขององค์กร ศาลไม่อาจก้าวล่วงไปบังคับให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจกระทำการเลื่อนวิทยฐานะให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ กรณีจึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจออกคำสั่งบังคับได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 725/2554)

(5) กรณีฟ้องว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติไม่ดำเนินการแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีทั้ง 32 ราย ซึ่งเป็นผู้มีรายชื่ออยู่ในบัญชีสำรองเรียงตามลำดับคะแนนสายป้องกันปราบปราม (ปป.1) และสายอำนวยการและสนับสนุน (อก.2) เป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรเมื่อมีอัตราและตำแหน่งว่างตามที่ได้อนุมัติหลักการไว้ แต่กลับมอบหมายให้ผู้บัญชาการกองบัญชาการศึกษามีประกาศรับสมัครและคัดเลือกข้าราชการตำรวจผู้มีวุฒิปริญญาตรีเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรใหม่ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิได้รับการแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร และสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ตามกฎหมาย นั้น แม้ว่าประกาศรับสมัครและคัดเลือกครั้งใหม่จะกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี แต่การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและสำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรนั้น เป็นอำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยเฉพาะ ศาลไม่อาจ

ก้าวล่วงไปบังคับให้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 365/2554 ที่ 426/2554 ที่ 440/2554 ที่ 510/2554 ที่ 511/2554 ที่ 570/2554 ที่ 734/2554 ที่ 736/2554 ที่ 751/2554 และที่ 5/2555 วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

(6) การพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรในหน่วยราชการเป็นอำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชาที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล ส่วนการคัดเลือกบุคลากรในหน่วยราชการเข้ารับการอบรมในหลักสูตรต่าง ๆ เป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณา ศาลไม่มีอำนาจที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งให้กรมสรรพสามิตและอธิบดีกรมสรรพสามิต อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับการอบรมหลักสูตรใดได้ ส่วนการพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้อำนวยการสำนักแผนภาษี กรมสรรพสามิต และผู้อำนวยการสำนักบริหารทรัพยากรบุคคล กรมสรรพสามิต เป็นเรื่องการใช้อำนาจทางการบริหารของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาดำเนินการกับผู้ใต้บังคับบัญชา ตามควรแก่พฤติการณ์เป็นรายกรณี อันถือเป็นมาตรการภายในฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ อีกทั้งมิได้มีผลเป็นการชดเชยความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรง จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 534/2555)

(7) กรณีฟ้องว่าอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 รอบที่ 2 (วันที่ 1 เมษายน ถึงวันที่ 30 กันยายน 2554) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้หน่วยงานประเมินให้ความเป็นธรรมในเรื่องของการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยคณะกรรมการชุดใหม่และขอขึ้นเงินเดือนใหม่ นั้น การประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการและการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาอันเป็นการบริหารงานบุคคลภายในของหน่วยงาน ศาลปกครองมีอาจก้าวล่วงไปใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครองได้ คำขอดังกล่าวจึงเป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 428/2556)

(8) เมื่อสัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีทั้ง 2 กับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงคำสิ้นสุดลงด้วยระยะเวลาการจ้างครบกำหนดตามที่ได้ทำสัญญาต่อกันไว้ จึงเป็นการสิ้นสุดการจ้างตามสัญญา การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงคำจะทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีทั้ง 2 ใหม่หรือไม่ เป็นดุลพินิจที่จะพิจารณาดำเนินการตามเหตุผลและความจำเป็น อีกทั้งในกรณีนี้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเชียงคำก็ได้แจ้งเหตุผลว่าจำเป็นต้องลดงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรลง จึงไม่อาจจ้างผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่สามารถกำหนดคำสั่งบังคับได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 144/2557)

(9) สัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สิ้นสุดลงด้วยระยะเวลาการจ้างครบกำหนดตามที่ได้ทำสัญญาต่อกันไว้ จึงเป็นการสิ้นสุดการจ้างตามสัญญา กรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีใหม่หรือไม่ เป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะคู่สัญญา

ฝ่ายหนึ่งที่จะพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมและความจำเป็นแก่การบริหารงานภายในหน่วยงาน ดังนั้น คำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาต่อสัญญาจ้างให้ จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่สามารถกำหนดค่าบังคับได้ สำหรับคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปรับปรุงแผนอัตรากำลัง นั้น โดยที่การจัดแผนอัตรากำลัง 3 ปี เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยคำนึงถึงภารกิจ อำนาจหน้าที่ ปริมาณงาน คุณภาพงาน และภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร เพื่อให้การบริหารงานภายในเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่สามารถกำหนดค่าบังคับได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ.144/2559)

(10) กรณีฟ้องนายองค์การบริหารส่วนตำบลฤๅณาทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้าง ตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ธุรการ มีกำหนด 4 ปี ซึ่งก่อนที่สัญญาจ้างดังกล่าวจะสิ้นสุดลง ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงเรื่องการสิ้นสุดของสัญญาและการไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้างโดยให้เหตุผลว่า มีพนักงานส่วนตำบลเพียงพอกับภารกิจงานด้านธุรการ จึงไม่จำเป็นต้องจ้างพนักงานจ้างตามภารกิจอีกต่อไป และเพื่อเป็นการประหยัดภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครราชสีมา ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีรายได้และไม่ได้รับสิทธิที่พึงมีพึงได้ จึงขอให้ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีสิ้นสุดลงด้วยระยะเวลาการจ้างครบกำหนดตามที่ได้ทำสัญญาต่อกันไว้ กรณีจึงเป็นการสิ้นสุดการจ้างตามสัญญา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีใหม่หรือไม่ ย่อมเป็นดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งที่จะพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมและความจำเป็นแก่การบริหารงานภายในหน่วยงาน จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่สามารถกำหนดค่าบังคับได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 340/2560)

3.2.2 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

3.2.2.1 คดีเกี่ยวกับการย้าย การโอน และการสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่

(1) การพิจารณาโยกย้ายข้าราชการเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาตามความเหมาะสม การที่ข้าราชการทหารได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีวะเวชกรรม และได้ทำงานในสายงานแพทย์ซึ่งเป็นสายงานวิชาชีวะมาแต่เดิม มีข้อจำกัดอำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในสายงานวิชาชีวะดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติห้ามผู้บังคับบัญชามีให้โยกย้ายผู้ดำรงตำแหน่งสายงานแพทย์ให้ไปดำรงตำแหน่งสายงานอื่น เมื่อตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งไม่ได้กระทบกระเทือนต่อชั้นยศหรืออัตราเงินเดือนของผู้ได้รับแต่งตั้งให้ลดต่ำกว่าเดิม รวมทั้งยังทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะได้รับการเลื่อนยศ เลื่อนตำแหน่ง และปรับเงินเดือนขึ้นดังเดิม คำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.378/2552)

(2) แม้ผู้อำนวยการโรงพยาบาลในฐานะผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ และลูกจ้างภายในโรงพยาบาล สามารถมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานตามความจำเป็น และตามอำนาจบังคับบัญชาที่มีอยู่ อันเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะกำหนดได้ แต่การมอบหมายดังกล่าวจะต้องมีความเหมาะสม มีเหตุผล และมีกำหนดระยะเวลาตามสมควร ดังนั้น การที่ผู้อำนวยการโรงพยาบาลมีคำสั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพระดับ 7 ซึ่งเดิมดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล ไปปฏิบัติงานในตำแหน่งหัวหน้าผู้ป่วยนอกซึ่งเป็นตำแหน่งที่ต่ำกว่าตำแหน่งที่ครองอยู่เดิม โดยมีได้ กำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ และให้บุคคลอื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทนตำแหน่งเดิม เป็นการออกคำสั่งแต่งตั้ง (ย้าย) ที่ไม่ชอบตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.112/2552)

(3) การย้ายข้าราชการถือเป็นการออกคำสั่งในทางบริหาร เพื่อให้การบริหารจัดการองค์กรเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างหนึ่งในกรณีที่ปรากฏว่าองค์กรมีปัญหา อันเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานและอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานโดยรวมขององค์กร เพื่อให้การบริหารจัดการองค์กรสามารถดำเนินการต่อไปได้ ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจเลือกใช้มาตรการโดยการย้ายข้าราชการ จึงเป็นกรณีที่มีความจำเป็นและเป็นการกระทำที่เหมาะสมพอสมควร แก่เหตุ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.263/2553)

(4) การดำเนินการเพื่อออกคำสั่งย้ายข้าราชการ ต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ ทั้งการใช้ดุลพินิจเพื่อออกคำสั่งดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงและเหตุผลของเรื่องเป็นสำคัญ ผู้มีอำนาจไม่อาจใช้ดุลพินิจออกคำสั่งได้ตามอำเภอใจ กรณีการย้ายสับเปลี่ยนของข้าราชการครูเป็นการย้ายตามความประสงค์ของข้าราชการ มิใช่เป็นการย้ายตามฤดูกาลโยกย้ายปกติที่เป็นความประสงค์ของทางราชการ กรณีนี้จึงไม่สามารถอ้างเหตุผลเพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาโยกย้ายแต่เพียงอย่างเดียว ทางราชการจำต้องคำนึงถึงเหตุผลและความจำเป็นของข้าราชการผู้ขอย้ายประกอบด้วย ทั้งนี้เพื่อให้สมประโยชน์ของทุกฝ่าย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 103/2554)

(5) การที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการเกี่ยวกับการโอนข้าราชการ โดยให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมการโอนก่อน ก็เพื่อให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งได้พิจารณาเปรียบเทียบถึงผลดีผลเสียและประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับจากการพิจารณาให้โอนข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนราชการที่เป็นฝ่ายตกลงยินยอมให้โอนข้าราชการ ซึ่งต้องเสียอัตรากำลังและผู้ที่มีความรู้ความสามารถออกจากหน่วยงานไป จึงมีความจำเป็นที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและละเอียดถี่ถ้วน การออกคำสั่งโอนข้าราชการระดับ 10 โดยมีการพิจารณาเพียงวันเดียว และมิได้พิจารณาถึงผลกระทบหรือปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นกับการบริหารราชการของส่วนราชการที่ยินยอมให้โอน จึงเป็นกรณีที่ได้มีการพิจารณาอย่างรอบด้านและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ และมิได้เป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย การออกคำสั่งโอนข้าราชการโดยมีลักษณะเป็นการ

ลดบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบ และโอกาสความก้าวหน้าในสายงาน รวมถึงสิทธิประโยชน์ที่ข้าราชการพึงได้รับให้ลดน้อยลงไปด้วย ย่อมเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.299/2554)

(6) กรณีข้าราชการครุตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาถูกร้องเรียนกล่าวหาว่า มีพฤติกรรมทางการบริหารไม่เหมาะสม ไม่มีประสิทธิภาพ ส่อไปในทางไม่สุจริต ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ และถูกดำเนินการทางวินัย จึงเป็นกรณีที่เกิดปัญหาในหน่วยงานการศึกษาที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการ ย่อมถือว่ามี ความจำเป็นต้องย้ายข้าราชการเพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวอันเป็นการย้ายเพื่อประโยชน์ของทางราชการได้ เมื่อการออกคำสั่งย้ายข้าราชการที่มีพฤติการณ์ดังกล่าว ไม่ปรากฏว่ามีการใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริตหรือโดยมิชอบ และไม่เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการนั้น ทั้งได้คำนึงถึงความเหมาะสม ประโยชน์ของทางราชการ และความเป็นธรรมแก่ข้าราชการแล้ว คำสั่งดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.786/2558)

3.2.2.2 คดีเกี่ยวกับการสรรหา และการคัดเลือก

(1) ในการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชน 3 นั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้กำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งดังกล่าวไว้ว่า ต้องได้รับปริญญาตรีหรือเทียบเท่าทางกฎหมาย หรือทางสังคมศาสตร์ หรือทางสาขาวิชาอื่นที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำหนดว่าใช้เป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนี้ได้ ดังนั้น การสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวโดยวิธีการคัดเลือกเฉพาะผู้ที่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีเกียรตินิยมสาขานิติศาสตร์เพียงสาขาเดียวเท่านั้น จึงเป็นการตัดสิทธิของบุคคลที่จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีเกียรตินิยมทางสังคมศาสตร์ หรือสาขาวิชาอื่นที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำหนด กรณีจึงเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาคตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 194/2554)

(2) กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีตำแหน่งว่างและไม่ประสงค์แต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งนั้น นายองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่รายงานเหตุผลความจำเป็นให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยพิจารณาตามความเหมาะสมว่าจะสรรหาตำแหน่งใดหรือไม่ เมื่อใด ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเหตุผลและความจำเป็นในแต่ละกรณี นายองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาบุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบล ย่อมต้องทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรู้ ความสามารถ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และความเหมาะสมในแต่ละตำแหน่งของผู้ได้บังคับบัญชาเป็นอย่างดี ในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งอื่นบางตำแหน่งก่อนโดยสงวนบางตำแหน่งไว้ไม่ทำการสรรหา จึงเป็นการใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตของ

ความชอบด้วยเหตุผลและภายในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมาย กรณีจึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 285/2553)

(3) ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติและอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ตามเงื่อนไขของกฎหมายและผูกพันตามหลักเกณฑ์ที่ตนเองออก ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจที่จะวินิจฉัยว่า ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นข้าราชการตำรวจมีลักษณะผิดปกติของร่างกายอันเป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติการเข้ารับราชการตำรวจหรือไม่ แม้ว่าตามกฎหมายดังกล่าวจะไม่ได้กำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจไว้ แต่เมื่อตามประกาศรับสมัครและคัดเลือกบุคคลภายนอกเพื่อบรรจุเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจตามคดีนี้มีเนื้อหาที่มีลักษณะเป็นแนวปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจไว้ การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองจึงต้องผูกพันตามแนวทางที่กำหนดในประกาศดังกล่าว การที่ฝ่ายปกครองมีความเห็นว่างสภาร่างกายของผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย โดยไม่ได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงตามที่กำหนดในประกาศรับสมัครดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ.52/2560)

(4) ในกรณีที่การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้าเป็นพนักงานเทศบาลกำหนดแนวทางให้คณะกรรมการสอบภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) สามารถใช้ดุลพินิจในการให้คะแนนอย่างเปิดกว้างตามดุลพินิจของกรรมการแต่ละคน โดยมีได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และกรอบการให้คะแนนเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันไว้ ซึ่งปรากฏว่าคณะกรรมการได้สอบถามผู้เข้าสอบแข่งขันรวมทั้งผู้ฟ้องคดีเพียงประมาณคนละ 5 นาที โดยในส่วนของผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการถามเกี่ยวกับเรื่องทั่วไป แต่คณะกรรมการให้คะแนนผู้ฟ้องคดีน้อยกว่าผู้ที่สอบแข่งขันได้ในลำดับที่ 1 และลำดับที่ 2 ถึง 22 คะแนน โดยไม่มีเหตุผลรองรับการใช้ดุลพินิจในการให้คะแนนดังกล่าวได้อย่างแจ้งชัด ประกอบกับการที่ไม่มีการกำหนดกรอบการให้คะแนนไว้จึงมีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบทำให้การดำเนินการสอบแข่งขันครั้งนี้ไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ เมื่อตามข้อ 10.1 ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เรื่อง รับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานเทศบาล ลงวันที่ 16 กันยายน 2553 และข้อ 17 ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2549 ลงวันที่ 25 เมษายน 2549 กำหนดให้ใช้คะแนนรวมซึ่งหมายถึงคะแนนที่แท้จริงมิใช่หมายถึงอัตราร้อยละของคะแนนที่แท้จริง ดังนั้น การคำนวณคะแนนรวมโดยการแปลงผลคะแนนภาคความรู้ความสามารถเฉพาะสำหรับตำแหน่ง (ภาค ข) จากคะแนนเต็ม 200 คะแนน ให้เป็นร้อยละ 100 แล้วนำผลคะแนนร้อยละที่แปลงแล้วดังกล่าวมาเป็นคะแนนที่สอบได้ของภาคความรู้ความสามารถเฉพาะสำหรับตำแหน่ง (ภาค ข) รวมกับคะแนนที่สอบได้ของภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) และจัดลำดับขั้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้โดยขึ้นบัญชีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบได้ในลำดับที่ 55 จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้างต้นอันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.155/2561)

(5) การฟ้องคดีการบริหารส่วนตำบลปลาข้าวต้มมีประกาศผลการคัดเลือกกรณีมีเหตุพิเศษไม่ต้องสอบแข่งขันเพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานครูองค์การบริหารส่วนตำบลตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็ก ลงวันที่ 7 ธันวาคม 2554 โดยไม่มีการขึ้นบัญชีผู้ผ่านการคัดเลือกได้ เป็นการดำเนินการคัดเลือกตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กตามแนวทางการคัดเลือกและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนมาก ที่ มท 0893.4/ว1644 ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2554 เรื่อง การจัดสรรอัตราตำแหน่งและเงินเดือนพนักงานส่วนท้องถิ่นศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท 0893.4/ว2247 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2554 เรื่อง ชักซ้อมแนวทางการคัดเลือกและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กศูนย์พัฒนาเด็กเล็กขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ให้ดุลพินิจแก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่จะประกาศผลการคัดเลือกโดยขึ้นบัญชีผู้ผ่านการคัดเลือกไว้หรือไม่ก็ได้ เมื่อไม่ปรากฏว่าการใช้ดุลพินิจของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลปลาข้าวต้มไปในทางไม่สุจริต ดังนั้น การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลปลาข้าวต้มมีประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลปลาข้าวต้มดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1186/2560)

3.2.2.3 คดีเกี่ยวกับการเลื่อนขึ้นเงินเดือน

(1) การที่ข้าราชการได้คะแนนการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานมากกว่า 90% โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีการลาเกินกว่าที่หลักเกณฑ์กำหนด หรือมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการรักษาวินัย หรือมีความประพฤติไม่เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ จึงถือได้ว่าข้าราชการดังกล่าวอยู่ในข่ายที่อาจจะได้รับการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือน 1 ขั้น การที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาให้ข้าราชการดังกล่าวได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือนเพียง 0.5 ขั้น ในขณะที่ข้าราชการรายอื่นที่มีระดับคะแนน 90 % ได้รับการพิจารณาให้เลื่อนขึ้นเงินเดือน 1 ขั้น จึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมในการเลื่อนขึ้นเงินเดือนแก่ข้าราชการผู้รับการประเมิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.171/2554)

(2) การเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการในสังกัดสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายกำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้การเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. การที่ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจในการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการโดยไม่ได้นำผลการประเมินที่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานที่กำหนดในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือน พ.ศ. 2544 เป็นเหตุให้ข้าราชการที่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์กว่าผู้อื่นถูกจัดลำดับอยู่นอกโควตาที่จะได้รับการเลื่อนขึ้นเงินเดือน 1 ขั้น จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.308/2560)

(3) ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดอุดรธานี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2545 ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการดำเนินการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาลไว้ว่า ให้นำผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานมาเป็นหลักในการพิจารณา ดังนั้น การพิจารณากลับกรองผลการประเมินจึงถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่มีผลต่อการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของพนักงานเทศบาล เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพิจารณากลับกรองผลการประเมินไม่ได้มีการประชุมพิจารณากลับกรองผลการประเมินของพนักงานเทศบาลจริง การที่คณะกรรมการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาลและลูกจ้างประจำมีมติว่า ได้นำมติของคณะกรรมการพิจารณากลับกรองผลการประเมินมาประกอบการพิจารณาแล้วมีมติว่าไม่ควรเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่พนักงานเทศบาล จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด คำสั่งของนายกเทศมนตรีที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่พนักงานเทศบาลจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1413/2560)

3.2.2.4 คดีเกี่ยวกับสัญญาจ้าง

(1) เมื่อประกาศคณะกรรมการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการทดลองปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัย กำหนดให้คณะกรรมการประเมินจะต้องประเมินผู้ทดลองปฏิบัติงานเมื่อทดลองการปฏิบัติงานครบกำหนดระยะเวลา 6 เดือนแล้ว และหากผู้ทดลองปฏิบัติงานมีผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ประธานกรรมการประเมินจะต้องแจ้งให้ผู้ทดลองปฏิบัติงานทราบเพื่อปรับปรุงตนเอง และมีสิทธิรับการประเมินในครั้งต่อไปเมื่อทดลองปฏิบัติงานครบ 1 ปี จึงเป็นกรณีที่ประกาศดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลาในการประเมินผลการทดลองการปฏิบัติงาน ตลอดจนรับรองสิทธิของผู้ทดลองปฏิบัติงานอันเป็นสาระสำคัญของการประเมินผลการปฏิบัติงานไว้แล้ว ในกรณีนี้แม้มหาวิทยาลัยจะมีอำนาจเลิกจ้างพนักงานที่ไม่ผ่านการประเมินของมหาวิทยาลัย แต่การประเมินดังกล่าวจะต้องเป็นการประเมินโดยชอบด้วยกฎหมายด้วย ดังนั้น การที่มหาวิทยาลัยมีคำสั่งเลิกจ้างพนักงานผู้ทดลองปฏิบัติงาน เนื่องจากเห็นว่าไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน โดยมีการประเมินก่อนครบกำหนดระยะเวลา 6 เดือน ของการทดลองปฏิบัติงาน และคณะกรรมการประเมินทำการประเมินโดยใช้แบบประเมินเพียงชุดเดียว อีกทั้งยังมีกรรมการประเมิน 1 คน ลงลายมือชื่อในแบบประเมินโดยไม่มีอำนาจ กรณีจึงเป็นการประเมินผลการทดลองปฏิบัติงานที่ไม่เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของการประเมินผล คำสั่งเลิกจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.517/2555)

(2) เมื่อสัญญาจ้างเป็นพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้สัญญาจ้างสิ้นสุดลงหากพนักงานจ้างไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานติดต่อกัน 2 ครั้ง ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพนักงานจ้างของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ดังนั้น กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ใช้แบบประเมินและกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินเป็นไปตามที่ประกาศ

คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลดังกล่าวกำหนด โดยไม่ปรากฏพยานหลักฐานอื่นใดที่แสดงให้เห็นถึงการดำเนินการที่ไม่ชอบ และพิจารณาให้คะแนนการประเมินแก่พนักงานจ้างอยู่ในเกณฑ์ควรปรับปรุง ติดต่อกัน 2 ครั้ง อันเป็นกรณีไม่ผ่านการประเมิน จึงเป็นการประเมินที่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อการไม่ผ่านการประเมินติดต่อกันดังกล่าวมีผลให้สัญญาจ้างสิ้นสุดลงตามเงื่อนไขในสัญญา การที่ต่อมาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลมีคำสั่งเลิกจ้างพนักงานจ้างดังกล่าว จึงเป็นการเลิกจ้างโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.324/2557)

(3) กรณีที่สัญญาจ้างพนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานจ้างตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับพนักงานจ้าง ดังนั้น เมื่อประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลดังกล่าวกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลใช้การประเมินผลการปฏิบัติงานเป็นเครื่องมือในการบริหารพนักงานจ้าง และนำผลการประเมินไปใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะการต่อสัญญาจ้าง องค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องปฏิบัติตามสัญญาและประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลดังกล่าว การที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้ทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของลูกจ้างเพื่อประกอบการพิจารณาต่อสัญญาจ้าง แต่กลับประกาศรับสมัครบุคคลเพื่อสรรหาและเลือกสรรเป็นพนักงานจ้างในตำแหน่งที่ลูกจ้างดังกล่าว ปฏิบัติหน้าที่อยู่ จนกระทั่งสัญญาจ้างลูกจ้างรายนั้นครบกำหนดโดยไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้าง จึงเป็นพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงเจตนาขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ลูกจ้าง โดยต้องการสรรหาพนักงานจ้างรายใหม่แทน ประกอบกับการที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้แต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการประเมินผลการปฏิบัติงานภายหลังจากที่สัญญาจ้างสิ้นสุดลงแล้ว แสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ได้นำผลการประเมินผลการปฏิบัติงานของลูกจ้างมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารพนักงานจ้าง และไม่ได้นำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาว่าจะต่อสัญญาจ้างให้แก่ลูกจ้างรายดังกล่าวหรือไม่ กรณีจึงเป็นการกระทำผิดสัญญาต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ลูกจ้างที่ไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.310/2558)

(4) เมื่อสัญญาจ้างเหมาเจ้าหน้าที่พลศึกษาซึ่งเป็นสัญญาจ้างปีต่อปี ไม่ปรากฏข้อตกลงเกี่ยวกับการต่อสัญญาในบังคับประมาณถัดไปเอาไว้ ดังนั้น เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาแล้ว การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจะต่อสัญญาจ้างบุคคลใดต่อไปหรือไม่ จึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองจะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาโดยคำนึงถึงความจำเป็นและประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ ดังนั้น ในกรณีที่ความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างสิ้นสุดลงในวันครบกำหนดตามสัญญาจ้างแล้ว การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างใช้ดุลพินิจไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมาย ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงเหตุผลของการไม่ต่อสัญญาจ้างในบังคับประมาณถัดไปนั้น ก็มีได้เป็นเหตุที่จะทำให้

การใช้ดุลพินิจไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือข้อสัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.293/2560)

(5) สัญญาจ้างพนักงานจ้างทั่วไป ตำแหน่งยามรักษาความปลอดภัย ในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นสัญญาที่มีกำหนดระยะเวลาจ้างที่แน่นอน เมื่อสัญญาจ้างดังกล่าวได้สิ้นสุดลงตามกำหนดระยะเวลาในสัญญา การเลิกจ้างตามสัญญาจ้างนั้นจึงไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวล่วงหน้า ส่วนการจะต่อสัญญาจ้างต่อไปอีกหรือไม่ เป็นดุลพินิจขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะดำเนินการตามความเหมาะสมแก่การบริหารงานภายใน ไม่ใช่อำนาจผูกพันที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องต่อสัญญาจ้างให้แก่พนักงานจ้างดังกล่าวแต่อย่างใด นอกจากนี้ แม้จะมีหนังสือสำนักงาน ก.อบต. ที่ มท.0809.5/6353 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2552 กำหนดว่า หากลักษณะงานที่พนักงานจ้างผู้นั้นปฏิบัติอยู่ยังมีความจำเป็นและเป็นภารกิจที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องปฏิบัติอยู่ การสรรหาบุคคลมาปฏิบัติหน้าที่ให้พิจารณาจ้างคนเดิมซึ่งมีผลการประเมินการปฏิบัติงานเฉลี่ยย้อนหลัง 2 ปี ไม่ต่ำกว่าระดับดีก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าตำแหน่งที่จ้างตามสัญญาเป็นการจ้างพนักงานจ้างทั่วไป ซึ่งไม่ต้องใช้ความรู้หรือทักษะเฉพาะด้านในการปฏิบัติงาน การไม่ต่อสัญญาจ้างแก่พนักงานจ้างดังกล่าวไม่ทำให้การปฏิบัติงานที่พนักงานจ้างผู้นั้นทำอยู่ต้องสะดุดหยุดลง เพราะเจ้าหน้าที่หรือพนักงานผู้อื่นสามารถเข้าทำหน้าที่แทนได้ กรณีจึงไม่ถือว่าเข้าลักษณะการจ้างที่มีความจำเป็นและเป็นภารกิจที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องปฏิบัติอยู่ การที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่ต่อสัญญาจ้างดังกล่าว จึงมิใช่การผิดสัญญาและไม่จำเป็นต้องรับผิดให้แก่พนักงานจ้างที่ไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้างนั้นแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.493/2560)

(6) ในกรณีที่เทศบาลมีแนวโน้มที่จะมีค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรเกินกว่าร้อยละ 40 แม้เทศบาลมีอำนาจที่จะปรับลดอัตราบุคลากรลงด้วยการเลิกจ้างพนักงานจ้างหรือลูกจ้างได้ก็ตาม แต่เมื่อตามระเบียบของทางราชการกำหนดให้การเลิกจ้างดังกล่าวจะกระทำได้ต่อเมื่อหมดสัญญาหรืออาจใช้วิธีเยียวยาโดยการจ้างแทนการจ้างเป็นพนักงานจ้าง โดยแนวทางการช่วยเหลือเยียวยาดังกล่าวขึ้นอยู่กับความสมัครใจของพนักงานจ้างว่าจะยอมรับแนวทางการเยียวยานั้นหรือไม่ เนื่องจากสภาพการจ้างมีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องเงินเดือน สิทธิประโยชน์ และความมั่นคงในการต่อสัญญา ประกอบกับเทศบาลมีหน้าที่ต้องเสนอให้คณะกรรมการพนักงานเทศบาลให้ความเห็นชอบ ในการบอกเลิกสัญญาดังกล่าวก่อน ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าเทศบาลมิได้ดำเนินการเสนอให้ คณะกรรมการพนักงานเทศบาลให้ความเห็นชอบก่อนบอกเลิกสัญญา อีกทั้งผู้ฟ้องคดีไม่ยอมรับการจ้างตามแนวทางที่เทศบาลเสนอเยียวยาให้ เมื่อแนวทางการเยียวยาดังกล่าวเป็นเพียงข้อเสนอทางเลือกของฝ่ายปกครอง ไม่ใช่การบังคับว่าต้องเลือกตามแนวทางเยียวยาดังกล่าว การบอกเลิกสัญญาจ้างของเทศบาลจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.20/2561 อ.21/2561 อ.24/2561 อ.25/2561 อ.26/2561 และ อ.36/2561 วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

3.2.2.5 คดีเกี่ยวกับการบรรจุและแต่งตั้ง

(1) การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใดในองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องเรียกบรรจุและแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลกำหนดตามนัยข้อ 73 วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ 109 วรรคสอง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนตำบล ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2545 การที่คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลเรียกบรรจุผู้สอบแข่งขันได้เมื่อมีตำแหน่งว่าง แต่องค์การบริหารส่วนตำบลกลับดำเนินการขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้เพื่อบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการส่วนตำบลโดยที่ตำแหน่งนั้นไม่ว่าง กรณีจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.811/2556)

(2) การพิจารณาสั่งบรรจุบุคคลกลับเข้ารับราชการเป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งที่จะต้องพิจารณา โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการที่จะได้รับการรับผู้นั้นกลับเข้ารับราชการประกอบกับนโยบายของทางราชการและภาวะด้านงบประมาณ รวมทั้งจะต้องนำข้อมูลเกี่ยวกับประวัติการรับราชการและการทำงานในอดีตมาประกอบการพิจารณาด้วย แม้ว่าผู้ยื่นคำขอจะมีคุณสมบัติทั่วไปและคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งครบถ้วนตามกฎหมายและระเบียบที่ทางราชการกำหนด ก็ได้หมายความว่าผู้มีอำนาจจะต้องสั่งรับบุคคลผู้นั้นกลับเข้ารับราชการในทุกกรณี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.199/2556)

3.2.2.6 คดีเกี่ยวกับการเลื่อนระดับ

(1) กฎหมายกำหนดให้ตำแหน่งนักพัฒนาชุมชนเป็นตำแหน่งในสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ 3 ส่วนตำแหน่งเจ้าพนักงานพัฒนาชุมชนเป็นสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ 2 ซึ่งเป็นคนละสายงานและมีความก้าวหน้าในสายงานที่แตกต่างกัน การที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งพิจารณากรณีข้าราชการที่สอบผ่านการคัดเลือกเพื่อเลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน 6 แต่ขณะประกาศผลการคัดเลือกข้าราชการดังกล่าวได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานพัฒนาชุมชน 6 แล้ว โดยเห็นว่าตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน 6 เป็นตำแหน่งระดับเดียวกับตำแหน่งเจ้าพนักงานพัฒนาชุมชน 6 จึงไม่อาจมีคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน 6 ได้อีกโดยไม่พิจารณาถึงมาตรฐานกำหนดตำแหน่งในสายงานและความก้าวหน้าของสายงานในตำแหน่งนั้น ๆ ว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่ ย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น การไม่แต่งตั้งข้าราชการผู้มีคุณสมบัติและสอบคัดเลือกได้โดยอาศัยเหตุผลดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.150/2556)

(2) การที่ อ.ก.พ.กรมที่ดิน กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินเพื่อเลื่อนระดับข้าราชการตามมติของ ก.พ. ในส่วนของคะแนนด้านความสามารถตามองค์ประกอบย่อยที่ใช้พิจารณาจำนวน 4 รายการ โดยไม่กำหนดให้ต้องระบุจำนวนคะแนนแยกออกไปเป็นแต่ละองค์ประกอบย่อย

แต่กำหนดให้ประเมินในภาพรวมนั้น เป็นการที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาของผู้รับการประเมินได้มีดุลพินิจในการให้คะแนนได้อย่างถูกต้องเหมาะสม สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานและการปฏิบัติตนของผู้รับการประเมินแต่ละรายในภาพรวมได้อย่างแท้จริงยิ่งกว่าการแยกคะแนนความสามารถออกจากกัน อันจะทำให้ผู้ประเมินไม่มีดุลพินิจที่จะพิจารณาประเมินในภาพรวมได้ เมื่อผู้ประเมินได้พิจารณาให้คะแนนผู้สมัครแต่ละรายภายใต้กรอบรายการประเมินที่ ก.พ. กำหนด โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดที่แสดงให้เห็นว่าเป็นการให้คะแนนโดยมีอคติ หรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบในการให้คะแนน คำสั่งแต่งตั้ง (เลื่อน) ข้าราชการที่ผ่านการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งจึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อบ.8/2558)

(3) ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งเป็นดุลพินิจของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ดำเนินการได้ตามความเหมาะสม ทั้งการย้ายหรือโอนข้าราชการระดับ 9 มาแต่งตั้ง หรือเลื่อนข้าราชการระดับ 8 ขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว แต่การแต่งตั้งจะต้องปรากฏว่าข้าราชการผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งจะต้องเป็นผู้ได้รับการประเมินสมรรถภาพตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำหนด และต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และความเหมาะสม ที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งนั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประกอบกับมาตรา 31 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 แต่เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังมิได้กำหนดขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการคัดเลือก หรือการประเมินสมรรถภาพไว้เป็นการเฉพาะ ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีดุลพินิจในการพิจารณาได้ตามความเหมาะสมและเห็นเป็นการสมควร แต่จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติตาม มาตรา 31 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 เมื่อปรากฏว่าในการพิจารณาเลื่อนบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นตามคดีนี้ ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาประเมินสมรรถภาพข้าราชการโดยการพิจารณาข้อมูลและข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ที่ได้จากประวัติบุคคล ประวัติการรับราชการ ผลงานอันเป็นที่ประจักษ์ในความรู้ ความสามารถ และสมรรถนะในการปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยเปรียบเทียบระหว่างข้าราชการที่อยู่ในข่าย จะได้รับการเลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นทุกคน ประกอบกับได้มีการปรึกษาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว คำสั่งของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อบ. 466/2561)

3.2.2.7 คดีการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ

(1) นายกเทศมนตรีมีอำนาจในการบริหารราชการเกี่ยวกับเทศบาล เพียงเท่าที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี การใดที่กระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนือ

อำนาจหน้าที่ย่อมกระทำมิได้ ดังนั้น ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้งานราชการประจำเรื่องใดอยู่ในความรับผิดชอบของปลัดเทศบาล และเป็นอำนาจของปลัดเทศบาลที่จะมอบหมายงานในหน้าที่ให้รองปลัดเทศบาลปฏิบัติราชการแทน การที่นายกเทศมนตรีออกคำสั่งแบ่งงานในหน้าที่ของปลัดเทศบาลตามกฎหมายดังกล่าวให้รองปลัดเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ในฐานะปลัดเทศบาล จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.481/2557)

(2) การออกคำสั่งให้ข้าราชการครูออกจากราชการ กรณีเป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีสำหรับการเป็นผู้ประกอบวิชาชีพครูและบุคลากรทางการศึกษา หรือเป็นผู้เคยกระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการหรือเข้าปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐมาก่อน อันเป็นการขาดคุณสมบัติทั่วไปตามที่กำหนดในมาตรา 30 (7) หรือ (13) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจออกคำสั่งจะต้องดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริงให้ได้ความเป็นที่ยุติก่อนว่า ข้าราชการผู้นั้นเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติตามกฎหมายจริงหรือไม่ การที่ผู้อำนวยการโรงเรียนนำผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติเบื้องต้นและผลการคาดคะเนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มาพิจารณาวินิจฉัยว่าข้าราชการครูเป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปเนื่องจากทุจริตในการสอบคัดเลือกและออกคำสั่งให้ออกจากราชการ โดยไม่ได้ค้นหาข้อเท็จจริงที่รับฟังได้เป็นที่ยุติหรือเป็นข้อมูลเชิงประจักษ์และหรือพยานแวดล้อมกรณีที่มีการกล่าวหาข้าราชการผู้นั้นแต่อย่างใด การออกคำสั่งให้ออกจากราชการดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยข้อเท็จจริงเพื่อออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อบ.17/2559 อบ.14/2559 อบ.19/2559 อบ.20/2559 วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

(3) การที่จะอนุญาตให้ข้าราชการภายในหน่วยงานทางปกครองเข้าร่วมอบรมในหลักสูตรที่หน่วยงานภายนอกจัดขึ้น หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น และประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ ดังนั้น ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า โครงการดังกล่าวมิได้มีลักษณะที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองของตน จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ข้าราชการในสังกัดดังกล่าวเข้าร่วมโครงการ จึงมิใช่การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.686/2560)

บทที่ 4

วิเคราะห์สาเหตุแห่งปัญหา

จากปัญหาการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ได้นำเสนอมาในบทที่ 3 แล้วนั้น ในบทนี้ผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุอันเป็นที่มาของปัญหาดังกล่าว โดยจะนำคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้ตรวจการแผ่นดินมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดเพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจน ซึ่งการที่ผู้ศึกษานำคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ เนื่องมาจากเหตุผล 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก ผู้ตรวจการแผ่นดินกับศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่เหมือนกันในการตรวจสอบหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือนอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย โดยศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ส่วนผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 (2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

ประการที่สอง จากสถิติของคดีที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณาตั้งแต่เปิดทำการเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2556 คดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็นคดีที่ศาลปกครองรับไว้พิจารณาพิพากษาเป็นอันดับ 1 โดยมีปริมาณคดีคิดเป็นร้อยละ 23.10 ของคดีที่รับไว้พิจารณาทั้งหมดทุกประเภทคดี และในส่วนของคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้น คดีเกี่ยวกับการสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง มีปริมาณคดีคิดเป็นร้อยละ 49.48 ของคดีบริหารงานบุคคลทั้งหมด คดีเกี่ยวกับคำสั่งลงโทษทางวินัยมีปริมาณคดีคิดเป็นร้อยละ 27.55 ของคดีบริหารงานบุคคลทั้งหมด นอกจากนั้น เป็นคดีเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ และคดีบริหารงานบุคคลประเภทอื่น ทั้งนี้ ในส่วนของคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล มีคดีรับเข้าจำนวน 16,381 คดี เป็นคดีที่ยื่นฟ้องต่อ

ศาลปกครองสูงสุดโดยตรงจำนวน 59 คดี และเป็นคดีที่ยื่นฟ้องในชั้นของศาลปกครองชั้นต้นจำนวน 16,322 คดี โดยศาลปกครองพิจารณาคดีได้แล้วเสร็จจำนวน 14,254 คดี (สำนักงานศาลปกครอง, 2557, หน้า 8-9) ซึ่งศาลปกครองได้มีการวางหลักคำวินิจฉัยในคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้มากมาย และค่อนข้างเป็นมาตรฐาน

จากการศึกษารวบรวมคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล วิเคราะห์เปรียบเทียบกับคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดแล้ว ผู้ศึกษาสามารถสรุปสาเหตุอันเป็นที่มาของปัญหาการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ทั้งสิ้น 3 ประการ ดังนี้

1. การไม่กำหนดบทนิยามของเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
2. ความไม่ชัดเจนของคำร้องเรียน
3. การไม่กำหนดแนวทางการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

4.1 การไม่กำหนดบทนิยามของเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

นับตั้งแต่จัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมาจนถึงปัจจุบัน ในการดำเนินการสอบสวนเรื่องร้องเรียนมีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สอบสวนเพียงครั้งเดียว ตามคำสั่งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภา ที่ 9/2543 ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2543 เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำคู่มือเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน ประกอบคำสั่งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ที่ 28/2543 ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2543 เรื่อง การเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการจัดทำคู่มือเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน และได้มีการใช้คู่มือดังกล่าวเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สอบสวนตั้งแต่วันที่ 4 เมษายน 2545 เป็นต้นมา โดยในคู่มือดังกล่าวจะมีการกำหนดขั้นตอนและกระบวนการในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานสอบสวนเรื่องร้องเรียนตั้งแต่การปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับงานสารบรรณ การปฏิบัติงานของส่วนตรวจสอบเรื่องร้องเรียน การปฏิบัติงานของส่วนสอบสวนเรื่องร้องเรียน แบบหนังสือต่าง ๆ ทั้งหนังสือภายในและภายนอก ที่เกี่ยวกับงานสอบสวนเรื่องร้องเรียน แต่ในคู่มือดังกล่าวยังไม่เคยมีการกำหนดบทนิยามในเรื่องที่จำเป็นเพื่อประกอบการดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ รวมทั้งยังไม่เคยมีการกำหนดบทนิยามของเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน ซึ่งอาจเนื่องมาจากในระยะเริ่มต้นของการจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีขนาดเล็ก รองเลขาธิการที่กำกับดูแลงานสอบสวนเรื่องร้องเรียนมีเพียงหนึ่งคน จำนวนเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานสอบสวนเรื่องร้องเรียนมีจำนวน 12 คน (รายงานประจำปีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2543, หน้า 43) ประกอบกับเรื่องร้องเรียนที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีจำนวนไม่มาก โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 เรื่องร้องเรียนที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้รับไว้ดำเนินการมีจำนวน 184 เรื่อง (รายงานประจำปีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, 2543, หน้า 45)

การควบคุมแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนให้มีมาตรฐานและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน สามารถดำเนินการได้ง่าย ดังนั้น จึงอาจยังไม่เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องกำหนดบทนิยามในเรื่องต่าง ๆ เพื่อประกอบการดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไป องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมีขนาดใหญ่มากขึ้น รองเลขาธิการที่กำกับดูแลงานสอบสวนเรื่องร้องเรียนไม่ได้มีเพียงหนึ่งคน โดยในปี 2562 มีรองเลขาธิการที่กำกับดูแลงานสอบสวนเรื่องร้องเรียนถึง 3 คน จำนวนเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานสอบสวนเรื่องร้องเรียนมีเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 107 คน (รายงานประจำปีผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2561, หน้า 55) อีกทั้งเรื่องร้องเรียนที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนมากขึ้นหลายเท่าตัว โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 เรื่องร้องเรียนที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้รับไว้ดำเนินการมีจำนวน 2,338 เรื่อง (รายงานประจำปีผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2561, หน้า 217) การควบคุมแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนให้มีมาตรฐานและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ไม่ใช่เรื่องที่สามารถดำเนินการได้ง่ายอีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ดังที่ปรากฏเป็นตัวอย่างตามที่ผู้ศึกษาได้รวบรวมมาแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ในบทที่ 3 แล้ว

จากการที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีการกำหนดบทนิยามของเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน นั้น ทำให้ไม่มีความชัดเจนว่าเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเริ่มต้นตั้งแต่เมื่อใด ครอบคลุมถึงเรื่องใดบ้าง และสิ้นสุดลงเมื่อใด ส่งผลให้การพิจารณาวินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนใดเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่สอบสวนแต่ละคน และเมื่อการใช้ดุลพินิจนั้นไม่มีกรอบกำหนดขอบเขตของการใช้ดุลพินิจอย่างชัดเจน ทำให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่สอบสวนไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และส่งผลให้การวินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนใดเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลคลาดเคลื่อนไปจากหลักการที่ควรจะเป็น ดังเช่นตัวอย่างเรื่องร้องเรียนดังต่อไปนี้

1. เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1956/2547 และ 2013/2547

ประเด็น ขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการไม่ต่อสัญญาจ้างของโรงเรียน เป็นเหตุให้ไม่ได้รับสิทธิในการบรรจุเป็นพนักงานของรัฐตามนโยบายของรัฐบาล

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนทั้งสองรายปฏิบัติงานในตำแหน่งครูอัตราจ้างรวมระยะเวลา 6 และ 8 ปี โดยได้รับการต่อสัญญาจ้างทุกปี และทุก ๆ ปี เมื่อสิ้นสุดสัญญาจ้างผู้ร้องเรียนจะปฏิบัติงานต่อไปเพื่อรอคำสั่งบรรจุ จนเมื่อสัญญาจ้างได้สิ้นสุดเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2547 ผู้ร้องเรียนก็ได้ปฏิบัติงานเรื่อยมาจนถึงวันที่ 25 ตุลาคม 2547 ผู้บริหารของโรงเรียนแจ้งว่าจะไม่ต่อสัญญาจ้างให้ผู้ร้องเรียนอีกต่อไป เป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อน เนื่องจากไม่ได้รับสิทธิในการบรรจุเป็นพนักงานของรัฐตามนโยบายของรัฐบาลในการช่วยเหลือลูกจ้างในระบบราชการ กรณีปฏิบัติงานมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี

2. เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 22/2553

ประเด็น ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกรณีที่คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลไม่กำหนดให้คุณวุฒิอักษรศาสตร์เป็นคุณวุฒิสำหรับตำแหน่งบุคลากร 3 โดยไม่บรรจุผู้ร้องเรียนเข้ารับราชการตำแหน่งบุคลากร 3 ในเทศบาลตำบล ขณะเดียวกันคุณวุฒิอักษรศาสตร์ สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดให้เป็นคุณวุฒิตามตำแหน่งบุคลากร 3 ในการพิจารณาเข้ารับราชการได้ ซึ่งคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลควรนำหลักเกณฑ์เดียวกันมาใช้ในการพิจารณาคุณสมบัติของบุคคลในการเข้ารับราชการ

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นผู้ผ่านการสอบแข่งขันเข้ารับราชการตำแหน่งบุคลากร 3 ของสำนักงานพื้นที่เขตการศึกษา โดยผู้ร้องเรียนมีคุณวุฒิอักษรศาสตร์บัณฑิต (สาขาประวัติศาสตร์) ตรงตามคุณสมบัติที่มีการประกาศรับสมัครสอบ ต่อมาเทศบาลตำบลได้แจ้งขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งบุคลากร 3 ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เพื่อมาบรรจุเข้ารับราชการในตำแหน่งเดียวกันในเทศบาลตำบล โดยได้มีการส่งชื่อของผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นผู้ผ่านการสอบแข่งขันได้ พร้อมทั้งเอกสารหลักฐานและรายละเอียดคุณวุฒิที่ผ่านการรับรองจากผู้รับสมัครถูกต้องมาให้เทศบาลตำบลที่ต้องการบรรจุเรียบร้อยแล้วและอยู่ระหว่างรอการรายงานตัว ต่อมาเทศบาลตำบลได้แจ้งผู้ร้องเรียนว่า คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดจะต้องหารือเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ร้องเรียนไปยังคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เนื่องจากหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลไม่กำหนดให้คุณวุฒิอักษรศาสตร์เป็นคุณวุฒิสำหรับตำแหน่งบุคลากร 3 หากคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลมีมติเห็นชอบให้รับได้จึงจะดำเนินการบรรจุแต่งตั้ง

3. เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1634/2556

ประเด็น ร้องเรียนกรณีกรมแห่งหนึ่งปฏิเสธการขึ้นบัญชีรายชื่อผู้ร้องเรียนเป็นผู้สอบผ่านในตำแหน่งนักวิทยาศาสตร์ภายหลังที่มีการสอบภาค ข. และภาค ค. เสร็จสิ้นแล้ว โดยอ้างว่าผู้ร้องเรียนมีคุณวุฒิไม่ตรงตามประกาศรับสมัคร

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนสมัครสอบแข่งขันเข้ารับราชการในตำแหน่งนักวิทยาศาสตร์ กรมแห่งหนึ่ง และได้เข้าสอบภาค ข. และภาค ค. จนเสร็จสิ้นกระบวนการทั้งหมดแล้ว แต่กรมปฏิเสธการขึ้นบัญชีรายชื่อผู้ร้องเรียนเป็นผู้สอบผ่านในตำแหน่งดังกล่าว ผู้ร้องเรียนได้ทำหนังสืออุทธรณ์เพื่อขอคำชี้แจงได้รับคำตอบว่า ชื่อปริญญาของผู้ร้องเรียนไม่ตรงตามประกาศรับสมัคร ผู้ร้องเรียนยอมรับว่าชื่อปริญญาของผู้ร้องเรียน คือ วิทยาศาสตร์บัณฑิต (ประมง) ซึ่งไม่ตรงกับประกาศรับสมัครจริง แต่รายละเอียดของหลักสูตรได้มีการศึกษาทางปฐพีวิทยา และวิชาทางด้านวิทยาศาสตร์ รวมถึงวิทยาศาสตร์สิ่งแวดล้อม เคมี และกายภาพ อันเป็นวิชาที่เกี่ยวข้องกับงานของกรม และเป็นองค์ความรู้ที่ใช้ในการสอบ ซึ่งแต่ละมหาวิทยาลัยจะใช้ชื่อปริญญาและหลักสูตรที่แตกต่างกันไป ดังนั้น การที่กรมพิจารณาแต่เพียงชื่อปริญญาโดยมิได้พิจารณาในรายละเอียดของหลักสูตรจึงเป็นการปิดกั้นโอกาสของผู้ร้องเรียนในการเข้ารับราชการในตำแหน่งดังกล่าว

จากตัวอย่างของเรื่องร้องเรียนทั้ง 3 เรื่อง ข้างต้นนี้ เป็นกรณีร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ต่อสัญญาจ้าง และการกำหนดคุณสมบัติและการพิจารณาคุณสมบัติในการบรรจุบุคคล ซึ่งเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการและดุลพินิจในเรื่องการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา และไม่มีข้อเท็จจริงอื่นใดจากคำร้องเรียนที่จะแสดงให้เห็นว่า กรณีเป็นการร้องเรียนที่มีประเด็นเกี่ยวพันกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมีนโยบายว่าแม้จะเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล แต่หากมีลักษณะเกี่ยวพันกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถรับไว้พิจารณาดำเนินการได้ แต่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่สอบสวนกลับเสนอความเห็นให้รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณา ทั้งที่จะต้องเสนอความเห็นไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาดำเนินการ เนื่องจากเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินบัญญัติไม่ให้นำเรื่องไว้พิจารณาดำเนินการ และเจ้าหน้าที่สอบสวนมีการดำเนินการพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนจนเสร็จสิ้นกระบวนการ จนมีคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในขณะเดียวกันเรื่องร้องเรียน 2 เรื่อง ข้างล่างนี้เป็นกรณีร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ต่อสัญญาจ้าง และการกำหนดคุณสมบัติในการบรรจุบุคคล ซึ่งมีข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในลักษณะเช่นเดียวกันกับเรื่องร้องเรียน 3 เรื่อง ข้างต้น แต่เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1158/2545 เจ้าหน้าที่สอบสวนได้เสนอความเห็นไม่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ส่วนเรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2158/2558 เจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน ได้เสนอความเห็นให้รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา แต่เจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักสอบสวน ได้เสนอความเห็นกลับเป็นไม่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

1. เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1158/2545

ประเด็น กรณีถูกปรักปรำและถูกกลั่นแกล้ง จนเป็นเหตุให้สำนักงานประปาเขตไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นลูกจ้างปฏิบัติหน้าที่ผลิตน้ำของหน่วยบริการ สำนักงานประปาจังหวัด ทั้ง ๆ ที่ผู้ร้องเรียนทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตมาโดยตลอด

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้อำนวยการประปาเขตมีหนังสือแจ้งผู้ร้องเรียนว่าจะสิ้นสุดการจ้างผู้ร้องเรียน วันที่ 30 กันยายน 2545 โดยไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ร้องเรียนทำงานต่อไป เนื่องจากระหว่างปฏิบัติหน้าที่ผู้ร้องเรียนได้ทำรายงานเท็จต่อนายจ้างที่เป็นผู้ควบคุมดูแลบังคับบัญชา รวมทั้งมีพฤติกรรมกระด้างกระเดื่องต่อผู้ว่าจ้าง ซึ่งผู้ร้องเรียนเห็นว่าเหตุผลการไม่ต่อสัญญาดังกล่าวเป็นการปรักปรำผู้ร้องเรียน ทั้ง ๆ ที่ผู้ร้องเรียนตั้งใจทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตมาตลอด จึงเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้อง

2. เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2158/2558

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของกรม กรณีไม่ดำเนินการเปิดสอบคัดเลือกรับข้าราชการในตำแหน่งนักวิชาการสิ่งแวดล้อมปฏิบัติการ ณ กลุ่มพัฒนาระบบฐานข้อมูล ซึ่งเป็นผู้มีความรู้เพื่อที่จะทำงานในด้านสารสนเทศได้ ทั้งที่มีตำแหน่งอัตราที่ว่างอยู่

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนรับราชการตำแหน่งนักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการพิเศษ ศูนย์สารสนเทศสิ่งแวดล้อม ปัจจุบันเป็นหัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบฐานข้อมูล ซึ่งมีหน้าที่ในการใช้ภาพถ่ายทางอากาศและภาพถ่ายจากดาวเทียมวิเคราะห์สถานการณ์ทางสิ่งแวดล้อมในกลุ่มดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ประกอบด้วยข้าราชการ 4 ตำแหน่ง และพนักงานราชการ 8 ตำแหน่ง ปัจจุบันมีข้าราชการโยกย้ายและลาออกรวมจำนวน 2 คน ผู้ร้องเรียนจึงได้ทำหนังสือถึงฝ่ายทรัพยากรบุคคล สำนักงานเลขาธิการกรม เพื่อขอให้ประกาศรับโอนข้าราชการมาบรรจุในตำแหน่งที่ว่างลง แต่ไม่มีข้าราชการโอนย้ายมา ดังนั้น จึงได้มีหนังสือให้กรมเปิดสอบเพื่อบรรจุข้าราชการในตำแหน่งดังกล่าว ต่อมาผู้อำนวยการศูนย์สารสนเทศสิ่งแวดล้อมได้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบว่า รองอธิบดีจะเปลี่ยนตำแหน่งที่ว่างลงในกลุ่มงานผู้ร้องเรียนไปเป็นตำแหน่งนักวิชาการคอมพิวเตอร์ ซึ่งผู้ร้องเรียนได้ชี้แจงว่าลักษณะงานของผู้ร้องเรียนนั้น นักวิชาการคอมพิวเตอร์ไม่สามารถทำงานดังกล่าวได้ เพราะไม่สามารถใช้งานในระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ได้ ผู้ร้องเรียนประสงค์จะทราบเหตุผลที่กรมไม่ประกาศรับสมัครข้าราชการในตำแหน่งงานของกลุ่มพัฒนาระบบฐานข้อมูลที่ว่างลง

ในขณะที่ศาลปกครองจะมีการกำหนดบทนิยามของคำว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล” ไว้ในคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2557 ว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล หมายถึง คดีพิพาททางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันเกี่ยวกับการสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การย้าย การโอน การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด” เพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครอง ทำให้มีความชัดเจนว่าคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลครอบคลุมถึงเรื่องใดบ้าง นอกจากนั้น ยังมีการกำหนดไว้ชัดเจนในกรณีมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือไม่ โดยในศาลปกครองชั้นต้นกำหนดให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นเป็นผู้วินิจฉัย ส่วนในศาลปกครองสูงสุดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัย ซึ่งการกำหนดบทนิยามของคำว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล” ไว้ ส่งผลให้การพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการศาลปกครองในคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลค่อนข้างที่จะมีมาตรฐานเดียวกัน ดังเช่นตัวอย่างของคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

1. กรณีฟ้องว่าองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์กลางไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งผู้ช่วยช่างโยธา ขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้นายกเทศมนตรีตำบล

โพธิ์กลางต่อสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดี และขอให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการไม่ต่อสัญญา นั้น เมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลงด้วยระยะเวลาการจ้างครบกำหนดตามที่ได้ทำสัญญาต่อกัน ถือเป็นการเลิกจ้างตามสัญญา การที่นายกเทศมนตรีจะทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีต่อไปอีกหรือไม่ เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีที่จะต้องดำเนินการตามความเหมาะสมและเป็นดุลพินิจของนายกเทศมนตรี คำขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้นายกเทศมนตรีชดใช้ค่าเสียหายจากการไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันมีผลเป็นการบังคับให้นายกเทศมนตรีต้องต่อสัญญาจ้างแก่ผู้ฟ้องคดีโดยปริยาย จึงเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจออกคำสั่งได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 387/2552)

2. กรณีฟ้องว่าผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งพยาบาลวิชาชีพปฏิบัติการไปปฏิบัติราชการที่สถานีอนามัยแห่งใหม่ โดยมีได้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าสถานีอนามัยเหมือนเดิม แต่ไปปฏิบัติราชการในตำแหน่งพยาบาลผู้ปฏิบัติงานทั่วไป ซึ่งต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของหัวหน้าสถานีอนามัย อันเป็นการลดอำนาจหน้าที่และลดความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานของผู้ฟ้องคดี ทำให้ได้รับความเสียหายต่อชื่อเสียงเกียรติคุณและถูกรังเกียจเหยียดหยาม ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ย้ายผู้ฟ้องคดีกลับไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหัวหน้าสถานีอนามัยแห่งเดิม นั้น การแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรในหน่วยงานราชการเป็นอำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชา ซึ่งอาจแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรในหน่วยงานได้ตามความเหมาะสม เพื่อให้การปฏิบัติราชการซึ่งก็คือบริการสาธารณะบรรลุผล ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลดังกล่าวแทนฝ่ายปกครองได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 595/2555)

3. กรณีฟ้องว่าอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานมีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 รอบที่ 2 (วันที่ 1 เมษายน ถึงวันที่ 30 กันยายน 2554) ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้หน่วยงานประเมินให้ความเป็นธรรมในเรื่องของการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยคณะกรรมการชุดใหม่และขอขึ้นเงินเดือนใหม่ นั้น การประเมินผลการปฏิบัติราชการของข้าราชการและการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาอันเป็นการบริหารงานบุคคลภายในของหน่วยงาน ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปใช้ดุลพินิจแทนฝ่ายปกครองได้ คำขอดังกล่าวจึงเป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 428/2556)

4. คำสั่งแต่งตั้งให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งหัวหน้าพยาบาล และการกำหนดคุณสมบัติและการพิจารณาคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นหัวหน้าพยาบาลเป็นอำนาจของฝ่ายปกครอง ศาลปกครองไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 678/2555)

จากตัวอย่างของคำสั่งศาลปกครองสูงสุดทั้ง 4 คดี ข้างต้นนี้ เป็นกรณีการฟ้องคดีเกี่ยวกับการไม่ต่อสัญญาจ้าง การโยกย้าย การเลื่อนขึ้นเงินเดือน และการแต่งตั้ง ซึ่งเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามที่กำหนดความหมายไว้ในคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการ

ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี และศาลปกครองได้วางหลักในการพิจารณาไว้ชัดเจนว่า เรื่องดังกล่าว เป็นการใช้ดุลพินิจและอำนาจของผู้บังคับบัญชาอันเป็นการบริหารงานบุคคลภายในของหน่วยงาน ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคลดังกล่าวแทนฝ่ายปกครองได้ คำขอ ดังกล่าวจึงเป็นคำขอที่ศาลปกครองไม่อาจกำหนดค่าบังคับให้ได้

ดังนั้น ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้นแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินควรมีการกำหนดบทนิยามของ เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้ชัดเจนเพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน ของเจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่ผู้ศึกษาอยู่ในระหว่าง ดำเนินการศึกษาเรื่องนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2562 เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2562 สรุปแนวทางการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ซึ่งมีการพิจารณาในประเด็นตามมาตรา 36 (2) แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 กรณีเรื่องเกี่ยวกับการบริหาร งานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยให้ถือเอาคำจำกัดความตามที่ อมร รักษาสัตย์ ได้ให้ความหมายว่า “การบริหารงานบุคคล หมายถึง งานเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ องค์กร นับตั้งแต่การสรรหา การรับสมัคร การสอบคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโอน การย้าย การฝึกอบรม การประเมินผลการปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การจัดชั้นและตำแหน่งตามหน้าที่และระดับความรับผิดชอบของงาน การกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าจ้าง การจัดสวัสดิการ การปกครองบังคับบัญชา การดำเนินงานทางวินัย การให้พ้นตำแหน่ง การช่วยเหลือ อำนาจความสะอาดต่าง ๆ แก่ผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนการให้สินน้ำใจ การให้รางวัล บำเหน็จบำนาญ เมื่อออกจากงาน”

เมื่อพิจารณาจากคำนิยามข้างต้นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีมติให้ใช้แล้ว ผู้ศึกษามีความเห็นว่ คำนิยามเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลดังกล่าวมีการกำหนดไว้นานมากแล้ว และเป็นคำนิยามที่กำหนดไว้ เป็นการทั่วไป มิได้มีความมุ่งหมายให้ใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้อง กับเจตนารมณ์ หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน อีกทั้งบทนิยามดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมลักษณะเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหาร งานบุคคลที่ได้มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งหมด เช่น กรณีเรื่องร้องเรียนที่ 22/2553 ซึ่งร้องเรียนในประเด็นการไม่กำหนดให้คุณวุฒิอักษรศาสตร์เป็นคุณวุฒิสำหรับตำแหน่งบุคลากร 3 ในการพิจารณาเข้ารับราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากการกำหนดของสำนักงาน ก.พ. กรณีเรื่อง ร้องเรียนเลขคำที่ 2288/2558 ซึ่งร้องเรียนในประเด็นการเปลี่ยนแปลงมาตรฐานกำหนดตำแหน่งเกี่ยวกับ คุณวุฒิการศึกษาเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งครูผู้ดูแลเด็กโดยไม่เป็นธรรม หรือกรณี เรื่องร้องเรียนเลขคำที่ 2261/2560 ซึ่งร้องเรียนในประเด็นการไม่กำหนดค่างานและอัตรากำลังของ ตำแหน่งนักวิจัยระดับเชี่ยวชาญ เป็นต้น ซึ่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับนโยบาย และการวางแผนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลซึ่งไม่มีการกำหนดไว้ในคำนิยามข้างต้น และบทนิยาม ดังกล่าวยังมีถ้อยคำที่ไม่ชัดเจน อาจมีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สอบสวนที่จะต้องมีการ

ตีความถ้อยคำอีกครั้งหนึ่งว่ามีความหมายอย่างไร ครอบคลุมถึงเรื่องใดบ้าง ได้แก่ คำว่า “การช่วยเหลืออำนวยความสะดวกต่าง ๆ แก่ผู้ปฏิบัติงาน” นอกจากนั้น บทนิยามดังกล่าวยังไม่มีการเปิดช่องไว้ให้มีการกำหนดความหมายของเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ได้ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินควรจะมีการกำหนดนิยามของคำว่า “เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล” ใหม่ ให้เป็นนิยามของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยเฉพาะ โดยนำกรอบนิยามของอมร รักษาสัตย์ มาเป็นหลักแล้วพิจารณาปรับปรุงเพิ่มเติม เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน และครอบคลุมประเด็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินมากขึ้น

4.2 ความไม่ชัดเจนของคำร้องเรียน

คำร้องเรียนในเรื่องการบริหารงานบุคคลที่ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น ผู้ร้องเรียนส่วนมากจะเป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออาจจะเป็นบุคคลทั่วไปซึ่งเป็นคนในครอบครัวของข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำการร้องเรียนแทน ซึ่งบุคคลเหล่านี้ได้ประกอบวิชาชีพทางด้านกฎหมาย หรือไม่มีความรู้ทางด้านกฎหมายเลย และบุคคลเหล่านี้ อาจไม่มีความรู้ที่ลึกซึ้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือกระบวนการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ตลอดจนวิธีการเขียนคำร้องเรียนที่จะยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน การที่จะคาดหวังให้คำร้องเรียนที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินมีประเด็นร้องเรียนที่ชัดเจนว่า ผู้ร้องเรียนมีความประสงค์จะร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมในเรื่องใด หรือมีข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนชัดเจนครบถ้วน หรือคำร้องเรียนมีความชัดเจนถูกต้องตรงตามอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน นั้น เป็นเรื่องที่ยากที่จะเกิดขึ้น จึงเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่จะต้องพยายามพิจารณาตรวจสอบคำร้องเรียนให้ละเอียดถี่ถ้วน และกำหนดประเด็นการร้องเรียนให้ได้ว่าผู้ร้องเรียนประสงค์จะร้องเรียนในกรณีใด ซึ่งหากคำร้องเรียนไม่ได้ระบุเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนพร้อมด้วยข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควร ก็เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สอบสวนที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงครบถ้วนอันจะนำไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยคำร้องเรียนนั้นได้ว่า เป็นเรื่องร้องเรียนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะพิจารณาดำเนินการต่อไปได้ หรือเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะพิจารณาดำเนินการ

บทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับเดิมทั้งสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ต่างมีบทบัญญัติกำหนดไว้ชัดเจนเกี่ยวกับลักษณะคำร้องเรียนที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่า ต้องระบุเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนพร้อมด้วย

ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควร และหากปรากฏว่าผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว ได้มีการบัญญัติต่อไปว่าไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 20 (2) บัญญัติว่า การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องทำเป็นหนังสือ และระบุเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนพร้อมด้วยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควร และมาตรา 24 (5) บัญญัติว่า เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่าผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 20 ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 24 (2) บัญญัติว่า การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้ทำได้โดยทำเป็นหนังสือ ด้วยวาจาหรือด้วยวิธีการอื่น ในกรณีร้องเรียนเป็นหนังสือต้องระบุเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนพร้อมด้วยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควร และมาตรา 28 (5) บัญญัติว่า เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยว่าผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 24 ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา นอกจากนั้น ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียน และการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 ซึ่งใช้ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ได้กำหนดเกี่ยวกับลักษณะคำร้องเรียนที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไว้สอดคล้องกับที่บัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งสองฉบับ โดยข้อ 8 (2) แห่งระเบียบดังกล่าวกำหนดว่า คำร้องเรียนต้องระบุเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนพร้อมด้วยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควร และมีการกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบคำร้องเรียนและการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมไว้ในข้อ 13 (1) ว่า เมื่อสำนักงานได้รับคำร้องเรียนเป็นหนังสือแล้ว ให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนตรวจคำร้องเรียนให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในกรณีที่คำร้องเรียนมีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจน ให้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบเพื่อให้ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนเพิ่มเติม หรือขอทราบข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่รับผิดชอบเพิ่มเติม

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ประกอบกับระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียน และการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 แล้วจะเห็นได้ว่า ในการตรวจสอบคำร้องเรียนได้มีการรอบของกฎหมายและระเบียบกำหนดไว้ชัดเจนแล้วว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร จึงไม่น่าจะเกิดปัญหาในกรณีคำร้องเรียนไม่ชัดเจนขึ้น แต่จากการศึกษาวิเคราะห์คำร้องเรียนที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลปรากฏว่า สาเหตุประการหนึ่งซึ่งส่งผลให้การวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เนื่องมาจากคำร้องเรียนที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินบางส่วนเป็นคำร้องเรียนที่ไม่ชัดเจน เช่น คำร้องเรียนที่ระบุว่า

ไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่โปร่งใส ไม่ชอบด้วยระเบียบกฎหมาย หรือคำร้องเรียนที่ระบุว่าเลือกปฏิบัติ กลั่นแกล้ง เป็นต้น แต่คำร้องเรียนดังกล่าวไม่ได้มีข้อเท็จจริงอื่นใดประกอบที่เพียงพอจะทำให้วินิจฉัยได้ว่าเป็นเพียงการกล่าวอ้างของผู้ร้องเรียนลอย ๆ หรือมีกรณีที่เป็นไปตามคำร้องเรียนเกิดขึ้นจริง และคำร้องเรียนไม่ได้มีเหตุผลประกอบคำกล่าวอ้างต่าง ๆ ทำให้กรณีตามคำร้องเรียนไม่ชัดเจนว่าเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการหรือดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล หรือเป็นการร้องเรียนที่มีประเด็นเกี่ยวพันกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมีนโยบายว่าแม้จะเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล แต่หากมีลักษณะเกี่ยวพันกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถรับไว้พิจารณาดำเนินการได้ และเมื่อคำร้องเรียนที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีความชัดเจนแล้ว การพิจารณาวินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนใดเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่สอบสวน แต่แต่ละคนที่จะพิจารณาเสนอความเห็น ส่งผลให้การวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ดังตัวอย่างของเรื่องร้องเรียนดังต่อไปนี้

1. เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2111/2546

ประเด็น ผู้บริหารวิทยาลัยพลศึกษาจังหวัดพิจารณาการเลื่อนขั้นเงินเดือนโดยไม่เป็นธรรม

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นอาจารย์ 3 ระดับ 8 วิทยาลัยพลศึกษาจังหวัด ไม่ได้รับการพิจารณาความดีความชอบในการเลื่อนขั้นเงินเดือนพิเศษ 2 ขั้น หรือ 1 ขั้นครั้งมาเป็นเวลา 16 ปี แม้ผู้ร้องเรียนได้พัฒนาตัวเองและปฏิบัติหน้าที่รับราชการด้วยความวิริยะอุตสาหะก็ตาม แต่ผู้บริหารจะพิจารณาความดีความชอบในลักษณะเลือกปฏิบัติ ทำให้ผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรม

2. เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2789/2548

ประเด็น ขอให้สอบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานตำรวจแห่งหนึ่ง ในการดำเนินการสอบคัดเลือกเพื่อเข้ารับการอบรมเป็นนายตำรวจสัญญาบัตรสายผู้นำหน่วยงานตำรวจ เนื่องจากผู้ร้องเรียนเห็นว่ากระบวนการเปิดสอบดังกล่าวไม่มีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และโปร่งใสในกระบวนการสอบ

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นนายตำรวจชั้นประทวน (ยศจำสิบตำรวจ) ได้ไปสอบเพื่อคัดเลือกเข้ารับการอบรมเป็นนายตำรวจสัญญาบัตรสายผู้นำหน่วยงานตำรวจแห่งหนึ่ง ผู้ร้องเรียนเห็นว่ากระบวนการสอบคัดเลือกน่าจะไม่มีความบริสุทธิ์ยุติธรรม และโปร่งใสในการสอบหลายเรื่อง เช่น ในเรื่องเวลาที่สอบ การประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสอบ และการประกาศผลสอบ เป็นต้น

3. เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 3064/2549

ประเด็น คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ผู้ร้องเรียนไม่ผ่านการประเมินผลงานประจำปี และให้ปฏิบัติงานในหน้าที่ต่ำกว่าที่ได้จัดจ้าง

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นลูกจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่ปี 2547 ต่อมาคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกลับแก้งไม่ให้ผู้ร้องเรียนผ่านการประเมินผลงานประจำปี และให้ปฏิบัติงานต่ำกว่าหน้าที่ที่ได้จัดจ้างไว้ ทำให้ผู้ร้องเรียนเดือดร้อนและขาดกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่

4. เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2979/2556

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง กรณีผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรมในการเลื่อนขึ้นเงินเดือน

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาปรับเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปี เนื่องจากผู้ร้องเรียนไม่ได้รับการปรับเงินเดือนมาเป็นเวลา 5 ปี ทำให้ไม่ได้รับการบรรจุเป็นพนักงานประจำและเสียสิทธิต่าง ๆ รวมทั้งขาดสภาพคล่องทางการเงิน ถูกดูถูกและตำหนิด้วยถ้อยคำหยาบคาย เป็นประจำทุกปี

5. เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1852/2558

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง กรณีการดำเนินการสอบคัดเลือกและการสอบสัมภาษณ์ของคณะกรรมการดำเนินการสรรหาและเลือกสรรพนักงานราชการทั่วไปตำแหน่งครู เป็นการกีดกันแก้งและไม่เป็นธรรมกับผู้ร้องเรียน

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นลูกจ้างชั่วคราวปฏิบัติงานหน้าที่หัวหน้าแผนกวิชาอิเล็กทรอนิกส์ วิทยาลัยเทคนิคแห่งหนึ่ง เป็นเวลาประมาณ 5 ปี ต่อมาเมื่อมีประกาศสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2549 เรื่อง รับสมัครบุคคลเพื่อเลือกสรรเป็นพนักงานราชการทั่วไป ผู้ร้องเรียนได้สมัครเข้ารับการเลือกสรรเป็นพนักงานราชการดังกล่าว แต่เมื่อมีประกาศผลการเลือกสรรปรากฏว่าไม่มีชื่อผู้ร้องเรียน จึงเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำของคณะกรรมการดำเนินการสรรหาและเลือกสรรพนักงานราชการตั้งแต่การสอบคัดเลือกจนถึงการสอบสัมภาษณ์ ไม่เป็นไปตามระเบียบและหลักเกณฑ์ โดยพิจารณาจากความสนิทสนมหรือเลือกปฏิบัติ ทำให้บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกไม่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งทั้งการสอบข้อเขียนและการสอบสัมภาษณ์ทุกขั้นตอน

จากตัวอย่างของเรื่องร้องเรียนทั้ง 5 เรื่อง ข้างต้นนี้ เป็นกรณีคำร้องเรียนที่ไม่ชัดเจนว่าเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการหรือดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล หรือเป็นการร้องเรียนที่มีประเด็นเกี่ยวพันกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมีนโยบายให้รับไว้พิจารณาดำเนินการ ซึ่งเจ้าหน้าที่สอบสวนต้องดำเนินการตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียน และการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 ข้อ 13 (1) ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่คำร้องเรียนมีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจน ให้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบเพื่อให้ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนเพิ่มเติม หรือขอทราบ ข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่รับผิดชอบเพิ่มเติม แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เจ้าหน้าที่สอบสวนไม่ได้มีการ ดำเนินการตามระเบียบดังกล่าว ทำให้มีการใช้ดุลพินิจในการรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาดำเนินการ ที่แตกต่างกัน โดยเรื่องร้องเรียน 3 เรื่องแรก เจ้าหน้าที่สอบสวนเสนอความเห็นในการวินิจฉัยไม่รับ เรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาดำเนินการ เนื่องจากเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ส่วนเรื่องร้องเรียน 2 เรื่องหลัง เจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน เสนอความเห็นให้ รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาดำเนินการ แต่เจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักสอบสวน เสนอความเห็นกลับ ในภายหลังให้วินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาดำเนินการ เนื่องจากเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคล

ผู้ศึกษามีความเห็นว่ สาเหตุที่เจ้าหน้าที่สอบสวนไม่ได้เคร่งครัดในการแสวงหาข้อเท็จจริง เพิ่มเติมในกรณีที่คำร้องเรียนไม่ชัดเจนนั้น เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สอบสวนยึดหลัก ปฏิบัติมาตลอดนับแต่ตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินว่า ให้ประชาชนสามารถร้องเรียนได้สะดวก จึงพยายามไม่นำปัญหาเรื่องเทคนิคของกฎหมายมาเป็นข้อจำกัดในการที่ประชาชนจะใช้สิทธิร้องเรียน ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยจะพยายามหาวิธีการรับเรื่องร้องเรียนของประชาชนไว้พิจารณาดำเนินการ นอกจากนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับเดิมทั้งสองฉบับต่างไม่มี บทบัญญัติในเรื่องฟ้องซ้ำ ซึ่งจะจำกัดสิทธิอย่างเคร่งครัดไม่ให้ผู้ร้องเรียนกลับมาร้องเรียนในประเด็นเดิม ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้วินิจฉัยไปแล้วได้อีก คงมีเพียงแต่บทบัญญัติเกี่ยวกับการที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน อาจใช้ดุลพินิจไม่รับเรื่องร้องเรียนหรือยุติเรื่องร้องเรียนในกรณีเป็นเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว ตามมาตรา 25 (7) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 และตามมาตรา 29 (7) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ซึ่งได้บัญญัติข้อยกเว้นเพิ่มเติมอีกว่า เว้นแต่จะปรากฏพยานหลักฐาน หรือข้อเท็จจริงใหม่อันอาจทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งที่ผ่านมาผู้ตรวจการแผ่นดินใช้ ดุลพินิจไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาหรือยุติการพิจารณาในกรณีที่ผู้ร้องเรียนนำเรื่องร้องเรียนใน ประเด็นเดิมกลับมาร้องเรียนใหม่ตามมาตราทั้งสองมาตราดังกล่าวน้อยมาก ดังนั้น เจ้าหน้าที่สอบสวน จึงไม่ได้เคร่งครัดที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อให้คำร้องเรียนสมบูรณ์ครบถ้วน เพียงแต่ พิจารณาคำร้องเรียนเบื้องต้นว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้พิจารณาดำเนินการ ได้หรือไม่เท่านั้น เพราะหากผู้ร้องเรียนไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถโต้แย้ง คำวินิจฉัยหรือมายื่นเรื่องร้องเรียนได้ใหม่อีกครั้ง

สำหรับศาลปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) บัญญัติให้คำฟ้องที่ยื่นต่อศาลปกครองต้องมีการกระทำ

ทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว และคำขอของผู้ฟ้องคดี ซึ่งคำขอดังกล่าวต้องสามารถกำหนดค่าบังคับได้ด้วย กล่าวคือเป็นคำขอที่บัญญัติตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากนี้ มีการบัญญัติถึงวิธีปฏิบัติในกรณีที่คำฟ้องไม่เป็นไปตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) ไว้ในมาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวว่า คำฟ้องใดมีรายการไม่ครบหรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ ให้สำนักงานศาลปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 32 กำหนดว่า คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือและมีรายการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 และ ข้อ 35 กำหนดว่า คำฟ้องที่ยื่นต่อศาล ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลตรวจคำฟ้องในเบื้องต้น ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ครบถ้วนให้เสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป ถ้าเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด ๆ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแนะนำให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าเห็นว่าข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือผู้ฟ้องคดีไม่แก้ไขคำฟ้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้บันทึกไว้แล้วเสนอคำฟ้องดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป และข้อ 37 กำหนดว่า เมื่อได้รับคำฟ้องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะพิจารณาพิพากษาโดยเร็ว ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน แล้วให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจคำฟ้อง ถ้าเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจแก้ไขได้ ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและส่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

จากกฎหมายและระเบียบดังกล่าวจะเห็นได้ว่าศาลปกครองกำหนดขั้นตอนและกระบวนการตรวจสอบกลั่นกรองคำฟ้องคดีให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนไว้ถึงสองชั้น คือ ในชั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาล และในชั้นตุลาการเจ้าของสำนวน นอกจากนี้ ในกระบวนการพิจารณาคดี ศาลปกครองมีอำนาจเรียกผู้เกี่ยวข้องมาไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ ซึ่งเหตุที่ศาลปกครองต้องมีขั้นตอนและกระบวนการตรวจสอบกลั่นกรองคำฟ้องคดีให้สมบูรณ์ครบถ้วนไว้หลายชั้น เนื่องจากศาลปกครองจะมีบทบัญญัติในเรื่องของการฟ้องซ้ำ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 97 ซึ่งกำหนดว่า คดีที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน ดังนั้น หากขั้นตอนและกระบวนการตรวจสอบกลั่นกรองคำฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการอย่างเคร่งครัด ทำให้คำฟ้องคดีไม่มีความสมบูรณ์ครบถ้วน และส่งผลให้ต้องถูกจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ก็

กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีได้ เพราะผู้ฟ้องคดีจะไม่สามารถนำคดีดังกล่าวกลับมาฟ้องใหม่ได้อีก ถึงแม้ผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิอุทธรณ์ตามข้อ 49/1 ของระเบียบดังกล่าวซึ่งกำหนดว่า คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา คำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดี ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น แต่สิทธิอุทธรณ์ดังกล่าวก็มีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาซึ่งผู้ฟ้องคดีอาจยื่นไม่ทันภายในกำหนด ซึ่งกรณีฟ้องซ้ำของศาลปกครองนี้จะแตกต่างกับของผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งไม่มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวดังที่ได้อธิบายไว้ข้างต้นแล้ว

สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นฉบับที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ก่อนข้างมีลักษณะเปิดกว้าง ไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับลักษณะของคำร้องเรียนว่าจะต้องประกอบไปด้วยอะไรบ้าง และถ้าคำร้องเรียนมีข้อเท็จจริงที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนก็มิได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา เหมือนกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีการออกระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. 2562 ข้อ 11 วรรคสอง กำหนดว่า การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้ระบุเหตุแห่งการร้องเรียนพร้อมด้วยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่ร้องเรียน ตลอดจนระบุหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องตามสมควร นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังออกประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง กำหนดเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 พ.ศ. 2562 ข้อ 3 (1) กำหนดให้เรื่องที่มีข้อมูลไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะรับไว้พิจารณาได้ เป็นเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินได้ออกระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดให้ลักษณะคำร้องเรียนที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินต้องมีข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนตามสมควร และหากปรากฏว่าผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามก็จะเข้าลักษณะเรื่องที่ไม่ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 37 (7) บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องไว้พิจารณา กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินเคยสรุปผลการพิจารณาแล้วเว้นแต่จะปรากฏพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่อันอาจทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไปซึ่งบทบัญญัติมาตรา 37 (7) ดังกล่าวถือเป็นบทบังคับเด็ดขาด มิได้ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะใช้ดุลพินิจว่าจะรับหรือไม่รับเรื่องที่เคยสรุปผลการพิจารณาได้อีกต่อไป ซึ่งหากเจ้าหน้าที่สอบสวนไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยเคร่งครัดในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อให้คำร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมีความชัดเจนก่อนที่จะเสนอพิจารณาวินิจฉัย และผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนนั้นแล้ว

อาจจะส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ร้องเรียนได้ เนื่องจากจะไม่สามารถนำเรื่องร้องเรียนในประเด็นเดิมมาร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้อีก หรือหากจะนำมาร้องเรียนใหม่ ผู้ร้องเรียนก็มีภาระที่จะต้องแสดงให้เห็นได้ว่ามีพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่อันอาจทำให้ผลการพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินเปลี่ยนแปลงไป และเนื่องจากเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องร้องเรียนที่บทบัญญัติของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินทุกฉบับบัญญัติไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณา หรือให้ยุติการพิจารณา หรือให้ส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลดำเนินการต่อไป ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการรับไว้พิจารณาดำเนินการได้ จึงจำเป็นต้องมีความชัดเจนในคำร้องเรียนก่อนว่า เป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการหรือดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือไม่ เพราะจะต้องห้ามตามบทบัญญัติของกฎหมายในการที่จะรับไว้พิจารณาดำเนินการ หรือเป็นการร้องเรียนที่มีประเด็นเกี่ยวพันกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้พิจารณาดำเนินการได้ ดังนั้น ในกรณีที่คำร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไม่ชัดเจน เจ้าหน้าที่สอบสวนมีความจำเป็นต้องเคร่งครัดในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เพื่อให้สามารถวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายและเป็นมาตรฐานเดียวกัน เพราะมิฉะนั้นอาจส่งผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยในเรื่องร้องเรียนที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ อันจะเข้าลักษณะของการปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งระบียบผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. 2562 ข้อ 20 ได้กำหนดวิธีปฏิบัติไว้แล้วว่า เรื่องร้องเรียนใดที่มีรายละเอียดไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือไม่ชัดเจน หรือมีข้อบกพร่องในสาระสำคัญ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนแจ้งให้ผู้ร้องเรียนดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วน หรือเพิ่มเติมรายละเอียดให้ชัดเจน หรือส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนด ดังนั้น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรจะวางแนวทางในการกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่สอบสวนให้ความสำคัญกับการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในกรณีคำร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไม่ชัดเจนอย่างเคร่งครัดต่อไป

4.3 การไม่กำหนดแนวทางการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

จากการศึกษาวิเคราะห์เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถจำแนกลักษณะของคำร้องเรียนออกได้ 4 ประเภท ดังนี้

1. คำร้องเรียนที่ปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนว่าเป็นการร้องเรียนเรื่องกระบวนการหรือดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในเรื่องการบริหารงานบุคคล โดยไม่มีประเด็นเกี่ยวพันในเรื่องการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือคำร้องเรียนที่คำขอหรือความประสงค์ของผู้ร้องเรียนเป็นการก้าวล่วงเข้าไปเปลี่ยนแปลงกระบวนการ หรือดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในเรื่องการบริหารงานบุคคล ตัวอย่างเช่น

(1) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 307/2552

ประเด็น ผู้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมกรณีสัญญาจ้างสิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2552 และไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้าง

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนปฏิบัติหน้าที่พนักงานขับเครื่องจักรกลขนาดกลาง องค์การบริหารส่วนตำบล สัญญาจ้างสิ้นสุดวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2552 เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2552 ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแจ้งผู้ร้องเรียนว่า วันที่ 2 มีนาคม 2552 ไม่ต้องมาทำงาน ผู้ร้องเรียนจึงขอความเป็นธรรม กรณีที่ไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้าง

(2) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 633/2556

ประเด็น ร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานเทศบาลเมือง กรณีไม่พิจารณาต่อสัญญาจ้างผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นพนักงานจ้าง โดยให้เหตุผลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของเทศบาลเมืองสูงขึ้น จึงต้องดำเนินการปรับลดอัตราพนักงานจ้าง เป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนถูกเลิกจ้าง

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน สำนักงานเทศบาลเมืองมีหนังสือลงวันที่ 28 กันยายน 2555 เรื่องแจ้งไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้าง จำนวน 57 อัตรา เนื่องจากการเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวแก่พนักงานส่วนท้องถิ่น ทำให้ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของเทศบาลเมืองสูงขึ้น ซึ่งรายจ่ายด้านบุคลากรตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 จะกำหนดสูงกว่าร้อยละ 40 ไม่ได้ ดังนั้น เพื่อปรับลดรายจ่ายด้านบุคลากรให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงได้พิจารณาปรับลดกรอบอัตรากำลังพนักงานจ้าง และเมื่อสัญญาจ้างได้สิ้นสุดลง จึงยุบเลิกภารกิจโดยไม่ต่อสัญญาจ้างดังกล่าว ผู้ร้องเรียนเห็นว่า การไม่ต่อสัญญาจ้างพนักงานจ้างดังกล่าวเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายและความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน

(3) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2228/2556

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดและเทศบาลตำบล มีคำสั่งยกเลิกการบรรจุแต่งตั้งผู้ร้องเรียนเป็นพนักงานเทศบาล และให้ออกจากราชการเนื่องจากคุณวุฒิการศึกษาไม่ตรงตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดประกาศรับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเป็นพนักงานเทศบาล เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2552 ผู้ร้องเรียนสมัครสอบในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งกำหนดวุฒิการศึกษาประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่านี้ทางช่างเครื่องยนต์ ช่างไฟฟ้า ช่างโยธา ช่างก่อสร้าง ช่างกลโรงงาน ช่างเชื่อมและโลหะแผ่น หรือทางอื่นที่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลกำหนดว่าใช้เป็นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนี้ โดยผู้ร้องเรียนเข้าใจมาตลอดว่าวุฒิการศึกษาประกาศนียบัตรวิชาชีพ สายวิชาช่างอุตสาหกรรม สาขาวิชาการพิมพ์ จากโรงเรียนอาชีวศึกษาที่ผู้ร้องเรียนได้รับสามารถสมัครในตำแหน่งดังกล่าวได้

(4) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2563/2556

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสั่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้กับผู้ร้องเรียนในระหว่างที่ถูกพักราชการ

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสั่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้กับผู้ร้องเรียนในระหว่างที่ถูกพักราชการเมื่อปี 2528 - 2532 โดยผู้ร้องเรียนแจ้งว่ากรณีดังกล่าวผู้ร้องเรียนถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลกล่าวหาว่าร่วมกันทำร้ายร่างกายและปล้นทรัพย์ ซึ่งไม่เป็นความจริง และผู้ร้องเรียนได้สู้คดีชนะทั้งทางอาญาและทางวินัย

(5) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1709/2557

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง กรณีผู้ร้องเรียนเป็นพนักงานจ้างตามภารกิจ ไม่ได้รับการต่อสัญญาจ้างในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 จากเทศบาลตำบล โดยมีการปรับลดตำแหน่งและเปลี่ยนเป็นพนักงานจ้างเหมาบริการ ทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนจากการดำเนินการดังกล่าว

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน นายกเทศมนตรีตำบลไม่พิจารณาต่อสัญญาจ้างปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 (พนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไป) โดยให้เหตุผลว่าค่าใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นร้อยละ 40 จึงเป็นเหตุให้ใช้เป็นข้ออ้างการบอกเลิกสัญญาจ้างปรับลดตำแหน่ง ปรับให้ออก และปรับให้เป็นพนักงานจ้างเหมาบริการ ทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อน จึงขอให้มีการต่อสัญญาในตำแหน่งเดิม (พนักงานจ้างตามภารกิจ) ให้แก่ผู้ร้องเรียน

(6) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 514/2558

ประเด็น ร้องเรียนกรณีรักษาการในตำแหน่งสาธารณสุขชนบท รักษาราชการแทนนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ออกคำสั่งแต่งตั้งให้ผู้ร้องเรียนไปปฏิบัติหน้าที่ที่ปรึกษานายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดโดยไม่เป็นธรรม และเลือกปฏิบัติ

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน วันที่ 14 ตุลาคม 2557 หัวหน้ากลุ่มงานทรัพยากรบุคคลแจ้งให้หัวหน้ากลุ่มงานทุกคนเข้าสัมภาษณ์การคัดเลือกหัวหน้าต่อคณะกรรมการ ในวันที่ 15 ตุลาคม 2557 ยกเว้นบุคคลสองคนทั้งที่เป็นหัวหน้ากลุ่มงานเช่นเดียวกัน ผู้ร้องเรียนเห็นว่า การสรรหาและการคัดเลือกหัวหน้ากลุ่มงานไม่เป็นธรรม เลือกปฏิบัติ และคำสั่งสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ที่ 111/2557 ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2557 แต่งตั้งให้ผู้ร้องเรียนปฏิบัติหน้าที่ที่ปรึกษานายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด มีอคติ ลำเอียง เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่สุจริต มีลักษณะเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ตามนัยมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตนต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาอย่างมีคุณธรรมและเที่ยงธรรมและเสริมสร้างแรงจูงใจให้ผู้ใต้บังคับบัญชาดำรงตนเป็นข้าราชการที่ดี” และถือเป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในการออกคำสั่งโดยไม่สุจริตและมีลักษณะเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ตามนัยมาตรา 9 วรรค 1 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเป็นกรณีได้กระทำละเมิดแก่ผู้ร้องเรียน ตามนัยมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบมาตรา 9 วรรค 1 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ออกโดยการใช้อำนาจดุลพินิจที่มีชอบและไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม ตามนัยมาตรา 42 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงเป็นคำสั่งที่ออกโดยการใช้อำนาจดุลพินิจที่มีชอบ ดังนั้น ขอให้ยกเลิกหรือทบทวนคำสั่งสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดข้างต้น

2. คำร้องเรียนที่ระบุว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่โปร่งใส ไม่ชอบด้วยระเบียบกฎหมาย เลือกปฏิบัติ กลั่นแกล้ง แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนว่าเป็นเพียงการกล่าวอ้างของผู้ร้องเรียน หรือมีกรณีที่เป็นไปตามคำร้องเรียนเกิดขึ้นจริง หรือคำร้องเรียนไม่ได้มีเหตุผลประกอบ คำกล่าวอ้างต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น

(1) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2789/2548

ประเด็น ขอให้สอบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานตำรวจแห่งหนึ่ง ในการดำเนินการสอบคัดเลือกเพื่อเข้ารับการอบรมเป็นนายตำรวจสัญญาบัตรสายผู้นำหน่วยงานตำรวจ เนื่องจากผู้ร้องเรียนเห็นว่าการเปิดสอบดังกล่าวไม่มีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และโปร่งใส ในกระบวนการสอบ

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นนายตำรวจชั้นประทวน (ยศจำสิบตำรวจ) ได้ไปสอบเพื่อคัดเลือกเข้ารับการอบรมเป็นนายตำรวจสัญญาบัตรสายผู้นำหน่วยงานตำรวจแห่งหนึ่ง ผู้ร้องเรียนเห็นว่ากระบวนการสอบคัดเลือกน่าจะไม่มีความบริสุทธิ์ยุติธรรม และโปร่งใสในการสอบหลายเรื่อง เช่น ในเรื่องเวลาที่สอบ การประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสอบ และการประกาศผลสอบ เป็นต้น

(2) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 3064/2549

ประเด็น คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาให้ผู้ร้องเรียนไม่ผ่านการประเมินผลงานประจำปี และให้ปฏิบัติงานในหน้าที่ต่ำกว่าที่ได้จัดจ้าง

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นลูกจ้างตามภารกิจ ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ขององค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่ปี 2547 ต่อมาคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกลั่นแกล้งไม่ให้ผู้ร้องเรียนผ่านการประเมินผลงานประจำปี และให้ปฏิบัติงานต่ำกว่าหน้าที่ที่ได้จัดจ้างไว้ ทำให้ผู้ร้องเรียนเดือดร้อนและขาดกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่

(3) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2400/2556

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีเทศบาลตำบลออกคำสั่งเลิกจ้างสามีของผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน เมื่อปี 2550 เทศบาลตำบลออกคำสั่งจ้างสามมีของผู้ร้องเรียนในตำแหน่งผู้ช่วยช่างโยธา แผนกกองช่าง ผลการประเมินอยู่ในเกณฑ์ดีและมีการต่อสัญญาจ้างเรื่อยมา แต่เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2556 เทศบาลตำบลออกคำสั่งเลิกจ้าง โดยให้ปฏิบัติหน้าที่ถึงสิ้นเดือนกันยายน 2556 ซึ่งผู้ร้องเรียนเห็นว่าเป็นคำสั่งเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม

(4) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2979/2556

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสอบสวนหาข้อเท็จจริง กรณีผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรมในการเลื่อนขั้นเงินเดือน

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาปรับเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี เนื่องจากผู้ร้องเรียนไม่ได้รับการปรับเงินเดือนมาเป็นเวลา 5 ปี ทำให้ไม่ได้รับการบรรจุเป็นพนักงานประจำและเสียสิทธิต่าง ๆ รวมทั้งขาดสภาพคล่องทางการเงิน ถูกคุกคามและตำหนิด้วยถ้อยคำหยาบคาย เป็นประจำทุกปี

3. คำร้องเรียนที่ระบุว่า ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรม ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่โปร่งใส ไม่ชอบด้วยระเบียบกฎหมาย เลือกปฏิบัติ กลั่นแกล้ง หรือเป็นการร้องเรียนที่มีประเด็นเกี่ยวพันกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ แต่เหตุผลประกอบในคำร้องเรียนเข้าลักษณะเป็นความคิดเห็นหรือความรู้สึกส่วนตัว มิใช่เป็นข้อเท็จจริง ตัวอย่างเช่น

(1) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1473/2551

ประเด็น ขอให้ตรวจสอบกรณีผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 โดยเรียนจำได้มีการประเมินการปฏิบัติงานประจำปีใช้ระบบคณะกรรมการพิจารณาสรุปข้อมูล

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนทำงานอยู่ที่เรือนจำตำแหน่งเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ 5 ฝ่ายฝึกวิชาชีพ ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการเรือนจำ เมื่อเดือนตุลาคม 2551 จากคณะกรรมการเรือนจำที่ไม่พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้กับผู้ร้องเรียน ทั้ง ๆ ที่ผู้ร้องเรียนได้ทุ่มเทเสียสละในการทำงานมาโดยตลอด ซึ่งสาเหตุที่ผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน เนื่องจากผู้ร้องเรียนได้ทราบถึงกระบวนการทุจริตต่าง ๆ ของเรือนจำ

(2) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 616/2552

ประเด็น ขอให้ตรวจสอบเทศบาลตำบลปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ กรณีผู้ร้องเรียนเป็นลูกจ้างชั่วคราวประจำรถขยะของเทศบาลตำบลมาเป็นเวลา 10 ปี ต่อมาเทศบาลตำบลได้จัดให้มีการสอบประเมินผล ปรากฏว่าผู้ร้องเรียนไม่ผ่านการประเมินผล ทั้งที่ข้อประเมินผลเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน แต่มีผู้สมัครใหม่ 2 รายผ่านการประเมินผล ทั้งที่ไม่เคยปฏิบัติงานมาก่อน ซึ่งผู้ร้องเรียนเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นลูกจ้างชั่วคราวประจำรถขยะของเทศบาลตำบลมาเป็นเวลา 10 ปี ต่อมาเทศบาลตำบลได้จัดให้มีการสอบประเมินผล ปรากฏว่า

ผู้ร้องเรียนไม่ผ่านการประเมินผล ทั้งที่ข้อประเมินผลเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน ซึ่งผู้ร้องเรียนมั่นใจว่าสามารถตอบข้อประเมินนั้นได้ แต่กรณีผู้สมัครใหม่ 2 ราย ที่ผ่านการประเมินผลนั้น ผู้ร้องเรียนเห็นว่าไม่เคยปฏิบัติงานในหน้าที่ดังกล่าวมาก่อนแต่อย่างใด เหตุใดจึงผ่านการประเมินผล และเทศบาลตำบลไม่เคยให้เหตุผลว่าเพราะเหตุใดตนจึงไม่ผ่าน เป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนต้องออกจากงาน

(3) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1852/2558

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง กรณีการดำเนินการสอบคัดเลือกและการสอบสัมภาษณ์ของคณะกรรมการดำเนินการสรรหาและเลือกสรรพนักงานราชการทั่วไปตำแหน่งครู เป็นการกั้นกั๊กและไม่เป็นธรรมกับผู้ร้องเรียน

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นลูกจ้างชั่วคราวปฏิบัติงานหน้าที่หัวหน้าแผนกวิชาอิเล็กทรอนิกส์ วิทยาลัยเทคนิคแห่งหนึ่ง เป็นเวลาประมาณ 5 ปี ต่อมาเมื่อประกาศสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2549 เรื่อง รับสมัครบุคคลเพื่อเลือกสรรเป็นพนักงานราชการทั่วไป ผู้ร้องเรียนได้สมัครเข้ารับการเลือกสรรเป็นพนักงานราชการดังกล่าว แต่เมื่อมีประกาศผลการเลือกสรรปรากฏว่าไม่มีชื่อผู้ร้องเรียน จึงเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการกระทำของคณะกรรมการดำเนินการสรรหาและเลือกสรรพนักงานราชการ ตั้งแต่การสอบคัดเลือกจนถึงการสอบสัมภาษณ์ไม่เป็นไปตามระเบียบและหลักเกณฑ์ โดยพิจารณาจากความสนิทสนมหรือเลือกปฏิบัติ ทำให้บุคคลที่ได้รับการคัดเลือกไม่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งทั้งการสอบข้อเขียนและการสอบสัมภาษณ์ทุกขั้นตอน

(4) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2222/2559

ประเด็น ขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายของกรมแห่งหนึ่ง กรณีการจัดสอบคัดเลือกในตำแหน่งนักวิชาการระดับชำนาญการพิเศษโดยไม่โปร่งใส

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนได้เข้ารับการสอบคัดเลือกในตำแหน่งนักวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ (8 ว.) ซึ่งข้อสอบเป็นแนววินิจฉัย ออกข้อสอบครอบคลุมทุกเรื่องในเชิงลึก ผลการสอบปรากฏว่ามีบุคคลสองคนสอบได้คะแนนที่สูงมาก ผู้ร้องเรียนเห็นว่าบุคคลทั้งสองไม่ได้จบเป็นเนติบัณฑิตไทย แต่สอบครั้งแรกได้คะแนนสูงมาก ทั้งที่ไม่เคยปฏิบัติงานในด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นเนื้อหาที่ใช้ในการออกข้อสอบ ผู้ร้องเรียนจึงเห็นว่าข้อสอบมีการรั่วไหลและมีการทุจริตในการสอบ

(5) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2938/2559

ประเด็น ร้องเรียนกรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลประเมินผลการปฏิบัติงานและไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนทำสัญญาจ้างตามภารกิจ เลขที่ 32/2556 ลงวันที่ 28 กันยายน 2555 กับองค์การบริหารส่วนตำบล ตำแหน่งผู้ช่วยนักพัฒนาชุมชน มีกำหนดเวลาไม่เกิน 4 ปี ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2555 ถึงวันที่ 29 กันยายน 2559 โดยมีข้อตกลงในเรื่องประเมินผลการปฏิบัติงานว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจะทำการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของ

พนักงานจ้างตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ตามประกาศหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับพนักงานจ้าง และที่องค์การบริหารส่วนตำบลกำหนด ผลการประเมินเป็นประการใดให้ถือเป็นที่สุด ต่อมาเมื่อวันที่ 29 กันยายน 2559 องค์การบริหารส่วนตำบลได้มีคำสั่ง ที่ 617/2559 แจ้งว่าคณะกรรมการกลั่นกรอง การประเมินผลการปฏิบัติงานในการประชุมพิจารณาผลการประเมินพนักงานจ้าง ได้มีมติเห็นชอบ ไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ร้องเรียน เนื่องจากปฏิบัติงานครบกำหนดสัญญาจ้างและไม่ผ่านการประเมินผลการ ปฏิบัติงาน องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ร้องเรียน แต่ผู้ร้องเรียนเห็นว่า นายองค์การ บริหารส่วนตำบลไม่ต่อสัญญาจ้างผู้ร้องเรียน เนื่องจากมีความขัดแย้งกับผู้ร้องเรียนในเรื่องส่วนตัว

4. คำร้องเรียนที่ปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนว่า เป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการในเรื่อง การบริหารงานบุคคล และมีประเด็นเกี่ยวพันกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจ หน้าที่ตามกฎหมาย หรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ ตัวอย่างเช่น

(1) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1441/2546

ประเด็น ขอความเป็นธรรมในกรณีที่ผู้ร้องเรียนถูกกลั่นแกล้งในการพิจารณา เลื่อนขั้นเงินเดือน

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน คณะผู้บริหารเทศบาลตำบลและเจ้าหน้าที่ที่ เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและกลั่นแกล้งผู้ร้องเรียนในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยงดเลื่อน ขั้นเงินเดือนผู้ร้องเรียน และการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย และหนังสือ สั่งการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ผู้ร้องเรียนได้มีหนังสือถึงประธานคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2546 แต่จังหวัดยังมิได้ดำเนินการให้แต่อย่างใด

(2) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 443/2556

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริง กรณีองค์การ บริหารส่วนตำบลไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นพนักงานจ้างขององค์การบริหาร ส่วนตำบล เริ่มปฏิบัติงานเมื่อเดือนตุลาคม 2551 มีผลการประเมินดีมาโดยตลอด ต่อมาเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2555 องค์การบริหารส่วนตำบลได้เลิกจ้างผู้ร้องเรียนโดยอ้างว่าเพื่อลดภาระค่าใช้จ่าย ด้านบุคลากร แต่พนักงานคนอื่นได้รับการต่อสัญญา และหลังจากนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลก็รับ พนักงานใหม่เข้ามาปฏิบัติงานแทนผู้ร้องเรียนทันที การกระทำดังกล่าวขององค์การบริหารส่วนตำบล ทำให้ผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรม

(3) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 69/2558

ประเด็น ขอให้ตรวจสอบกรณีการเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานองค์การบริหาร ส่วนตำบลดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนมีตำแหน่งเป็นรองปลัดองค์การบริหาร ส่วนตำบล ร้องเรียนว่าการเลื่อนขั้นเงินเดือนกรณีผู้อำนวยการกองช่างดำเนินการไม่ถูกต้องตามประกาศ

คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด เนื่องจากการประเมินผลการเลื่อนเงินเดือนของผู้อำนวยการ กองช่าง โดยรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น ได้มีการประเมินผลคะแนนอยู่ใน ระดับ 170 คะแนน ซึ่งผลการประเมินอยู่ในระดับยอมรับได้ ต่อมาคณะกรรมการกลั่นกรองผลการ ประเมินโดยผู้อำนวยการกองคลัง มีความเห็นเสนอในที่ประชุมพิจารณาการประเมินผลว่า ไม่เห็นด้วยกับผลคะแนนของผู้บังคับบัญชาชั้นต้น เนื่องจากผู้อำนวยการกองช่างมีปริมาณงานมาก และคุณลักษณะของการปฏิบัติงานต้องใช้ความรู้ความชำนาญค่อนข้างสูง เห็นควรให้ได้รับผลการประเมิน ดีเด่น และที่ประชุมพิจารณาการประเมินได้มีการเพิ่มคะแนนเป็น 181 คะแนน ผู้ร้องเรียน จึงมีความเห็นว่าการเพิ่มคะแนนดังกล่าวของคณะกรรมการกลั่นกรองเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตาม หลักเกณฑ์ เนื่องจากการแสดงความเห็นในลักษณะที่ขัดกับเหตุผลผลการประเมินของผู้บังคับบัญชา ชั้นต้น นอกจากนี้ แม้ว่าการประเมินผลการเลื่อนเงินเดือนของผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่ประเมินให้ ได้คะแนน 170 คะแนน จะมีได้ระดับถึงตัวชี้วัดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การให้คะแนนก็ตาม แต่คณะกรรมการ กลั่นกรองผลการประเมินก็ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเพิ่มคะแนนให้เป็นระดับดีเด่น อันเป็นผลให้ ได้รับการเลื่อนเงินเดือนหนึ่งขั้นได้

(4) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 489/2558

ประเด็น อธิการบดีมหาวิทยาลัยราชภัฏปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นไปตามกฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายประการ กล่าวคือ ไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏ ว่าด้วยการ กำหนดระดับตำแหน่งและการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น พ.ศ. 2550 และไม่ดำเนินการนำเรื่องอุทธรณ์ผลการพิจารณาประเมินค่าผลงานของผู้ร้องเรียนเข้าสู่ กระบวนการพิจารณา รวมทั้งไม่อนุมัติเงินประจำตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานผู้อำนวยการให้กับผู้ร้องเรียน

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน มหาวิทยาลัยราชภัฏไม่แจ้งสิ่งที่ต้องปรับปรุง แก้ไขให้ผู้ร้องเรียนทราบ เมื่อผู้ร้องเรียนไม่ผ่านการประเมินเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบัน อุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหาร นักวิชาการศึกษา 8 ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏ ว่าด้วยการกำหนดระดับตำแหน่งและการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่ง สูงขึ้น พ.ศ. 2550 ข้อ 68 กำหนดให้กรณีที่ข้าราชการใดไม่ผ่านการประเมิน ให้ผู้บังคับบัญชาแจ้งผล การประเมินให้ข้าราชการผู้นั้นทราบ พร้อมทั้งแจ้งสิ่งที่ต้องปรับปรุงแก้ไขให้ทราบด้วย ซึ่งกรณีของ ผู้ร้องเรียน มหาวิทยาลัยราชภัฏได้แจ้งผลการประเมินค่างาน ผลการปฏิบัติงาน ลักษณะและสมรรถนะ บุคคล เพื่อดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น กรณีตำแหน่งประเภทผู้บริหาร ลงวันที่ 29 มิถุนายน 2553 โดยแจ้งว่า ผู้ร้องเรียนไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน โดยมีได้แจ้งสิ่งที่ผู้ร้องเรียน ต้องปรับปรุงแก้ไขให้ทราบ จึงไม่เป็นไปตามข้อบังคับดังกล่าว

นอกจากนั้น มหาวิทยาลัยราชภัฏไม่ดำเนินการนำเรื่องอุทธรณ์ผลการพิจารณา ประเมินค่างานของผู้ร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการอุทธรณ์ เมื่อผู้ร้องเรียนไม่ผ่านการประเมินเพื่อแต่งตั้ง ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่งประเภทผู้บริหาร นักวิชาการศึกษา 8 ผู้ร้องเรียน

ได้ส่งหนังสืออุทธรณ์ผลการพิจารณาประเมินค่างานให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลตามหนังสือลงวันที่ 20 กันยายน 2553 แต่มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ได้นำเรื่องอุทธรณ์ดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการอุทธรณ์ผลการพิจารณาประเมินค่างานแต่อย่างใด อีกทั้ง มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์มีคำสั่ง ที่ 190/2554 แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้ดำรงตำแหน่ง โดยแต่งตั้งให้ผู้ร้องเรียนดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานผู้อำนวยการ ตั้งแต่วันที่ 21 กันยายน 2553 แต่ผู้ร้องเรียนยังมิได้รับเงินประจำตำแหน่งดังกล่าวแต่อย่างใด

(5) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1340/2558

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กรณีดำเนินการล่าช้าในการตรวจสอบการประเมินผลเพื่อเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนของมหาวิทยาลัย

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนมีหนังสือลงวันที่ 13 ตุลาคม 2555 ถึงรัฐมนตรีให้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและวินิจฉัยการประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อเลื่อนเงินเดือน พร้อมทั้งให้มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการเพื่อเลื่อนเงินเดือนของผู้ร้องเรียนและข้าราชการพลเรือนมหาวิทยาลัยชั้นใหม่ ต่อมาสำนักงานรัฐมนตรีมีหนังสือลงวันที่ 18 ตุลาคม 2555 แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบว่า รัฐมนตรีได้มีบัญชามอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาดำเนินการ

ต่อมาผู้ร้องเรียนได้ทำหนังสือสอบถามความคืบหน้าในเรื่องดังกล่าว จำนวน 4 ครั้ง ซึ่งทุกครั้งสำนักงานรัฐมนตรีได้มีหนังสือแจ้งว่า รัฐมนตรีได้มีบัญชามอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาดำเนินการแล้ว ปัจจุบันผู้ร้องเรียนเห็นว่า ระยะเวลาได้ล่วงเลยมาเป็นเวลานานแล้วและยังมิได้รับแจ้งผลการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแต่อย่างใด จึงขอให้มีการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียนต่อไป

(6) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2261/2560

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริง กรณีมหาวิทยาลัยไม่ดำเนินการกำหนดค่างานและอัตราค่าจ้างของตำแหน่งนักวิจัย ระดับเชี่ยวชาญ ทำให้ผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตำแหน่งนักวิจัย ระดับชำนาญการพิเศษ และได้ยื่นแบบประเมินเข้าสู่ตำแหน่งระดับเชี่ยวชาญ แต่ไม่ได้รับการพิจารณา

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตำแหน่งนักวิจัยชำนาญการพิเศษ สังกัดฝ่ายโภชนาการและสุขภาพ เมื่อวันที่ 21 กันยายน 2560 ได้ยื่นเรื่องต่อมหาวิทยาลัยขอกำหนดตำแหน่งนักวิจัยเชี่ยวชาญ โดยมหาวิทยาลัยแจ้งว่าสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามีนโยบายให้มหาวิทยาลัยดำเนินการกำหนดค่างานและอัตราค่าจ้างของตำแหน่งให้ชัดเจนก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการประเมิน ทำให้ขณะนี้ไม่สามารถให้ผู้ร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการประเมินนักวิจัยระดับเชี่ยวชาญได้ ในการดังกล่าว ผู้ร้องเรียนแจ้งว่า ตั้งแต่เดือนเมษายน 2558 ผู้ร้องเรียนเคยสอบถามมหาวิทยาลัยเรื่องการกำหนดค่างานและอัตราค่าจ้างในการกำหนดตำแหน่ง

นักวิจัยระดับเชี่ยวชาญ และได้ติดตามเป็นระยะ แต่ไม่ได้รับคำตอบในเรื่องดังกล่าว ทำให้ผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรม

จากลักษณะคำร้องเรียนที่ยกตัวอย่างมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า คำร้องเรียนที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินมีลักษณะหลากหลายมาก การจะพิจารณาวินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนใดเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลค่อนข้างจะไม่ง่ายนัก หากไม่มีแนวทางการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลกำหนดไว้ให้ชัดเจน ซึ่งนับแต่จัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมาจนถึงปัจจุบัน ผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่เคยกำหนดแนวทางการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้เป็นมาตรฐานเพื่อเป็นกรอบให้เจ้าหน้าที่สอบสวนดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียน คงมีเพียงแต่นโยบายของผู้ตรวจการแผ่นดินที่กำหนดไว้ในกรอบกว้าง ๆ ว่า แม้จะเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล แต่หากเป็นกรณีการร้องเรียนที่มีประเด็นเกี่ยวพันกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถรับไว้พิจารณาดำเนินการได้ แต่ไม่มีการกำหนดไว้ด้วยว่าการรับไว้พิจารณาดำเนินการนั้น จะสามารถดำเนินการได้ถึงระดับใด รวมถึงกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น จะต้องมีการจำกัดขอบเขตของการมีข้อเสนอแนะไว้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งผลจากการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เคยกำหนดแนวทางการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้ให้เป็นมาตรฐาน ทำให้การเสนอความเห็นในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่สอบสวนแต่ละคนที่จะดำเนินการตามที่เห็นสมควร ส่งผลให้เกิดปัญหาคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีมาตรฐานเดียวกัน อีกทั้งคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินบางเรื่องมีลักษณะก้าวล่วงเข้าไปแทรกแซงอำนาจบริหารงานภายในของผู้บังคับบัญชา ดังเช่นที่แสดงให้เห็นเป็นตัวอย่างในบทที่ 3 แล้ว ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดแนวทางการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สอบสวน เพื่อให้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินมีความเป็นมาตรฐาน อันจะก่อให้เกิดเอกภาพเดียวกันขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

ในการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะกำหนดแนวทางการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล นั้น เบื้องต้นมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาก่อนว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นฉบับที่บังคับใช้ในปัจจุบัน มีการบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้พิจารณาดำเนินการได้หรือไม่ และบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติบังคับเด็ดขาด หรือเป็นบทบัญญัติที่บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าจะรับเรื่องร้องเรียนหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาดำเนินการได้ เนื่องจากบทบัญญัติฉบับปัจจุบันใช้ถ้อยคำไม่เหมือนกับที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับเก่าทั้งสองฉบับ ซึ่งบัญญัติชัดเจนว่าเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องที่ห้ามไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาดำเนินการ และหากปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลัง

ก็ต้องยุติการพิจารณาดำเนินการ กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 24 (4) บัญญัติว่า เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่ามีลักษณะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 28 (4) บัญญัติว่า เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยว่ามีลักษณะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา 13 (2) ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อจะได้กำหนดแนวทางการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินที่บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มีบทบัญญัติที่บัญญัติชัดเจนว่า เรื่องลักษณะใดที่ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องไว้พิจารณา อยู่ในมาตรา 37 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา 6 ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ไว้พิจารณา... และมาตรา 37 วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่ความปรากฏในภายหลังว่าเป็นเรื่องที่มีลักษณะตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสั่งยุติเรื่อง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 37 (1) ถึงมาตรา 37 (8) แล้วไม่ปรากฏว่า มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลรวมอยู่ด้วย นอกจากนั้น ตามประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง กำหนดเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 พ.ศ. 2562 ข้อ 3 (1) ถึงข้อ 3 (8) ก็ไม่ปรากฏว่า มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลรวมอยู่ด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 จึงไม่มีบทบัญญัติที่บังคับโดยเด็ดขาดไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้พิจารณา เหมือนเช่นที่เคยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 24 (4) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 28 (4)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มีบทบัญญัติที่บัญญัติถึงการดำเนินการในเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลอยู่ในมาตรา 36 ซึ่งบัญญัติว่า ในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมเรื่องใด เป็นเรื่องเฉพาะตัวเป็นรายกรณีหรือเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่จะขจัดความเดือดร้อนหรืออำนวยความสะดวกเป็นธรรมได้ตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่แล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (2) ในกรณีที่เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่

ของรัฐ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้นดำเนินการต่อไป แต่ทั้งนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบได้ เมื่อพิจารณาถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในมาตรา 36 แล้วจะเห็นได้ว่า มาตรา 36 เป็นบทบัญญัติที่บัญญัติไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องไว้ดำเนินการเช่นเดียวกัน แต่ไม่ได้บังคับเด็ดขาดทุกกรณีเหมือนเช่นมาตรา 37 แต่กรณีตามมาตรา 36 จะต้องเข้าเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้เงื่อนไขใดเงื่อนไขหนึ่งในสองประการก่อน คือ เงื่อนไขแรกต้องเป็นเรื่องเฉพาะตัวเป็นรายกรณี และเงื่อนไขที่ 2 ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่จะขจัดความเดือดร้อนหรืออำนวยความสะดวกได้ตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่แล้ว และหากเข้าเงื่อนไขใดเงื่อนไขหนึ่งแล้วก็ให้ดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ใน (1) ถึง (3) โดยไม่ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินใช้ดุลพินิจที่จะรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาดำเนินการได้ และเมื่อพิจารณาต่อไปใน (2) แล้วจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติถึงวิธีดำเนินการในเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้ว่า ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้นดำเนินการต่อไป แต่บทบัญญัติดังกล่าวในส่วนท้ายได้เปิดช่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินใช้ดุลพินิจในการแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้ ซึ่งไม่ใช่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินใช้ดุลพินิจได้ในทุกกรณี แต่ต้องเป็นกรณีเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบเท่านั้น ซึ่งในบทบัญญัติส่วนท้ายนี้ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะดำเนินการหรือไม่ก็ได้

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของมาตรา 36 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ประกอบกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะมีการกำหนดวิธีการและขั้นตอนการดำเนินการในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมในเรื่องการบริหารงานบุคคล รวมถึงเรื่องการอุทธรณ์ร้องทุกข์อยู่แล้ว และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่พอใจผลการวินิจฉัยก็สามารถนำเรื่องไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ จึงเห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้พิจารณาดำเนินการได้ เพราะกรณีการได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้น เป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่จะขจัดความเดือดร้อนหรืออำนวยความสะดวกได้ตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่แล้ว เว้นแต่การได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้น เป็นกรณีที่เกิดปัญหาอันเนื่องมาจากกฎหมาย กฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงจะสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบได้

เมื่อได้ข้อสรุปไว้ข้างต้นแล้วว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 บัญญัติไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงาน

บุคคลไว้พิจารณาดำเนินการ ยังมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า การไม่รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้พิจารณาดำเนินการนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินควรจะไม่รับเรื่องไว้พิจารณาทุกเรื่อง โดยไม่มีข้อยกเว้น หรือควรจะดำเนินการตามนโยบายเดิมที่กำหนดไว้ว่า แม้จะเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล แต่หากเป็นกรณีการร้องเรียนที่มีประเด็นเกี่ยวพันกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถรับไว้พิจารณาดำเนินการได้ ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นที่เห็นว่า เจตนารมณ์ของการที่ไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของรัฐ เพราะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องเทคนิคทางกฎหมาย ที่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนและมีองค์กรที่มารองรับโดยเฉพาะแล้ว และหากยังไม่พอใจก็สามารถไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ (สุรพล นิติไกรพจน์, อินเทอร์เน็ต, 2548) จึงเป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้มีองค์กรที่จะให้ความเป็นธรรมในเรื่องดังกล่าวอย่างเพียงพอแล้ว ประกอบกับการบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานภายในหน่วยงานอันเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาโดยเฉพาะที่จะใช้ในการควบคุมเหนือตัวบุคคลคือผู้ใต้บังคับบัญชา องค์กรผู้ควบคุมภายนอกฝ่ายปกครองเช่นผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ควรก้าวล่วงเข้าไปแทรกแซงอำนาจบริหารงานภายในซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองโดยแท้ อีกทั้งเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายที่จะให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นไปในลักษณะแก้ไข้ปัญหาเชิงระบบมากกว่าการแก้ไข้ปัญหารายกรณี ดังที่มีชัย ฤชุพันธ์ ประธานคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (2561, หน้า 13-17) ได้กล่าวไว้ว่า “เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญมุ่งเน้นให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแก้ไข้ทุกขั้วร้อนของประชาชนในภาพรวมมากกว่าที่จะแก้ไข้ทุกขั้วร้อนรายบุคคลเพื่อให้ก่อเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ ให้ประชาชนได้รับความสะดวก ความรวดเร็ว ไม่เกิดการถูกข่มเหง ไม่ถูกกลั่นแกล้งโดยเกินกว่าที่ควรจะเป็น และจะก่อเกิดความคุ้มค่าในการทำงาน ประเด็นนี้ไม่ได้หมายความว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินทอดทิ้งความเดือดร้อนของปัจเจกบุคคล แต่เน้นให้ความสำคัญไปที่ปัญหาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อคนทั้งปวง หากผู้ตรวจการแผ่นดินไปตรวจสอบดูว่าช่องโหว่อยู่ที่ตรงไหน อยู่ที่ตัวกฎหมายล้าสมัยหรือการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ เมื่อทำการแก้ไข้ข้อบกพร่องในภาพรวมแล้ว จะเป็นประโยชน์และสามารถช่วยเหลือบุคคลอื่น ๆ ในอนาคตได้มากกว่าผู้ร้องเรียนคนเดียว” ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินบรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวสมดังเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่ควรรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้ดำเนินการในทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้น ไม่ว่าจะกรณีที่มีประเด็นเกี่ยวพันกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม เพราะเป็นการแก้ไข้ปัญหาความเดือดร้อนในระดับปัจเจกบุคคล แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินควรจะไปสู่การดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 36 (2) ส่วนท้าย ที่บัญญัติว่า แต่ทั้งนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจ

แสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบได้ เพราะเป็นการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนในภาพรวม แต่ในการที่จะมุ่งไปสู่จุดหมายดังกล่าว อาจต้องใช้ระยะเวลาในการเปลี่ยนผ่าน เนื่องจากนโยบายของผู้ตรวจการแผ่นดินตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันมีความมุ่งมั่นที่จะแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนเป็นหลัก โดยเห็นว่าการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นทำได้ง่าย สะดวก ไม่มีค่าใช้จ่าย ไม่มีขั้นตอนทางกฎหมายที่ยุ่งยาก จึงประสงค์จะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในทุกด้านที่สามารถจะกระทำได้ จึงต้องรอกการกำหนดนโยบายใหม่ที่ชัดเจนจากผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าการกำหนดแนวทางการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ควรกำหนดเป็นสองระยะ คือ ในระยะแรกสามปี ยังกฎปฏิบัติตามนโยบายเดิมของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ แม้จะเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล แต่หากเป็นกรณีการร้องเรียนที่มีประเด็นเกี่ยวพันกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถรับไว้พิจารณาดำเนินการได้ ส่วนในระยะยาวหลังจากสามปีผ่านไป ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ควรรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้ดำเนินการในทุกกรณี เว้นแต่เป็นเรื่องที่เข้าลักษณะตามมาตรา 36 (2) ส่วนท้าย โดยในช่วงระยะเวลาสามปีนี้ นอกเหนือจากการแก้ไขความเดือดร้อนและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถใช้ประโยชน์จากเรื่องร้องเรียนที่ได้รับไว้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดปัญหาคความเดือดร้อนในเรื่องการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบในระยะยาวต่อไป

อย่างไรก็ดี ในการกำหนดแนวทางการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้ตรวจการแผ่นดินในระยะแรกนั้น จะต้องคำนึงถึงหลักแนวคิดในเรื่องการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองด้วย โดยนำแนวทางที่ศาลปกครองเคยมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีบริหารงานบุคคลมาประกอบการกำหนดแนวทาง ซึ่งจากการศึกษาพบว่าศาลปกครองจะควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยมีขอบเขตที่ต่างไปจากการควบคุมภายในฝ่ายปกครองที่สามารถควบคุมได้ทั้งปัญหาความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์หรือความเหมาะสมของการกระทำของฝ่ายปกครอง แต่ศาลปกครองจะควบคุมเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายโดยไม่เข้าไปควบคุมเรื่องความเหมาะสม กล่าวคือ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจผูกพันหรืออำนาจดุลพินิจ ศาลปกครองจะตรวจสอบแต่เพียงว่าการใช้อำนาจนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากการใช้อำนาจนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองจะไม่ตรวจสอบว่าการใช้อำนาจนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ (จรินตี หะวานนท์, 2552, หน้า 289-316) ในทางกลับกัน หากการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองก็มีอำนาจควบคุมตรวจสอบได้ การใช้อำนาจดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายนั้นจะต้องมีพยานหลักฐานสนับสนุน มีเหตุผลเพียงพอ และเป็นไปโดยสุจริต ซึ่งศาลปกครองจะตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยพิจารณาจากขั้นตอน

ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ วัตถุประสงค์ของกฎหมาย ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด บรรทัดฐานหรือระเบียบที่ฝ่ายปกครองเคยวางไว้ รวมถึงเหตุผลในการใช้ดุลพินิจ (จิรินิติ หะวานนท์, 2552, หน้า 329-342) ดังตัวอย่างของคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

(1) กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ขยายระยะเวลาการขึ้นบัญชีผู้สอบคัดเลือกได้ตามประกาศกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เรื่อง รับสมัครสอบคัดเลือกกรณีพิเศษเพื่อบรรจุแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งบริหาร เฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดนราธิวาส และจังหวัดสงขลา (เฉพาะอำเภอนาทวี อำเภोजะนะ อำเภอกะพ้อ อำเภอสะบ้าย้อย) รวมทั้งให้ใช้บัญชีผู้ที่ได้รับการคัดเลือกครั้งนี้กับการบรรจุและแต่งตั้งทั่วประเทศ นั้น การกำหนดเงื่อนไขการขยายระยะเวลาการขึ้นบัญชีผู้สอบคัดเลือกได้และการขยายพื้นที่ในการบรรจุแต่งตั้งผู้สอบขึ้นบัญชี เป็นอำนาจของอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อไม่ปรากฏว่าอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกระทำการใด ๆ เกี่ยวกับประกาศฉบับพิพาทผิดไปจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ศาลจึงไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปเปลี่ยนแปลงการกระทำใด ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแทนได้ กรณีเป็นคำขอที่ศาลไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 414/2553)

(2) การที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการเกี่ยวกับการโอนข้าราชการ โดยให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมการโอนก่อน ก็เพื่อให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งได้พิจารณาเปรียบเทียบถึงผลดีผลเสียและประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับจากการพิจารณาให้โอนข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนราชการที่เป็นฝ่ายตกลงยินยอมให้โอนข้าราชการซึ่งต้องเสียอัตรากำลังและผู้ที่มีความรู้ความสามารถออกจากหน่วยงานไป จึงมีความจำเป็นที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและละเอียดถี่ถ้วน การออกคำสั่งโอนข้าราชการระดับ 10 โดยมีการพิจารณาเพียงวันเดียว และมีได้พิจารณาถึงผลกระทบหรือปัญหาอุปสรรคที่อาจจะเกิดขึ้นกับการบริหารราชการของส่วนราชการที่ยินยอมให้โอน จึงเป็นกรณีที่มีได้มีการพิจารณาอย่างรอบด้านและเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการ และมีได้เป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย การออกคำสั่งโอนข้าราชการโดยมีลักษณะเป็นการลดบทบาทหน้าที่ ความรับผิดชอบ และโอกาสความก้าวหน้าในสายงาน รวมถึงสิทธิประโยชน์ที่ข้าราชการพึงได้รับให้ลดน้อยลงไปด้วย ย่อมเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.299/2554)

(3) เมื่อประกาศคณะกรรมการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการทดลองปฏิบัติงานของพนักงานมหาวิทยาลัย กำหนดให้คณะกรรมการประเมินจะต้องประเมินผู้ทดลองปฏิบัติงานเมื่อทดลองการปฏิบัติงานครบกำหนดระยะเวลา 6 เดือนแล้ว และหากผู้ทดลองปฏิบัติงานมีผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด ประธานกรรมการประเมินจะต้องแจ้งให้ผู้ทดลองปฏิบัติงานทราบเพื่อปรับปรุงตนเอง และมีสิทธิรับการประเมินในครั้งต่อไปเมื่อทดลองปฏิบัติงานครบ 1 ปี จึงเป็นกรณีที่ประกาศดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลาในการประเมินผลการทดลอง

การปฏิบัติงาน ตลอดจนรับรองสิทธิของผู้ทดลองปฏิบัติงานอันเป็นสาระสำคัญของการประเมินผล การปฏิบัติงานไว้แล้ว ในกรณีนี้แม้มหาวิทยาลัยจะมีอำนาจเลิกจ้างพนักงานที่ไม่ผ่านการประเมินของ มหาวิทยาลัย แต่การประเมินดังกล่าวจะต้องเป็นการประเมินโดยชอบด้วยกฎหมายด้วย ดังนั้น การที่ มหาวิทยาลัยมีคำสั่งเลิกจ้างพนักงานผู้ทดลองปฏิบัติงาน เนื่องจากเห็นว่าไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน โดยมีการประเมินก่อนครบกำหนดระยะเวลา 6 เดือน ของการทดลองปฏิบัติงาน และคณะกรรมการ ประเมินทำการประเมินโดยใช้แบบประเมินเพียงชุดเดียว อีกทั้งยังมีกรรมการประเมิน 1 คน ลงลายมือชื่อ ในแบบประเมินโดยไม่มีอำนาจ กรณีจึงเป็นการประเมินผลการทดลองปฏิบัติงานที่ไม่เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของการประเมินผล คำสั่งเลิกจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.517/2555)

(4) ในกรณีที่มีการฟ้องคดีว่ามีการออกคำสั่งโดยไม่ ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งพิพาทไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองก็มีอำนาจตาม มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่จะออกคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งพิพาท โดยกฎหมายมิได้ให้อำนาจแก่ศาลปกครองที่จะออกคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการ ให้ดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดได้ เพราะเป็นอำนาจบริหารโดยแท้ของฝ่ายปกครอง ศาลปกครองมี อำนาจแต่เพียงตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีว่า เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลมีอำนาจออกคำสั่งบังคับให้เพิกถอนการกระทำนั้นได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.150/2556)

(5) กฎหมายกำหนดให้ตำแหน่งนักพัฒนาชุมชนเป็นตำแหน่งในสายงานที่เริ่มต้นจาก ระดับ 3 ส่วนตำแหน่งเจ้าพนักงานพัฒนาชุมชนเป็นสายงานที่เริ่มต้นจากระดับ 2 ซึ่งเป็นคนละสายงาน และมีความก้าวหน้าในสายงานที่แตกต่างกัน การที่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งพิจารณากรณี ข้าราชการที่สอบผ่านการคัดเลือกเพื่อเลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน 6 แต่ขณะประกาศ ผลการคัดเลือกข้าราชการดังกล่าวได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานพัฒนาชุมชน 6 แล้ว โดยเห็นว่าตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน 6 เป็นตำแหน่งระดับเดียวกับตำแหน่งเจ้าพนักงานพัฒนาชุมชน 6 จึงไม่อาจมีคำสั่งเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักพัฒนาชุมชน 6 ได้อีก โดยไม่พิจารณาถึงมาตรฐาน กำหนดตำแหน่งในสายงานและความก้าวหน้าของสายงานในตำแหน่งนั้น ๆ ว่ามีความแตกต่างกันหรือไม่ ย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น การไม่แต่งตั้งข้าราชการ ผู้มีคุณสมบัติและสอบคัดเลือกได้โดยอาศัยเหตุผลดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.150/2556)

(6) การที่ อ.ก.พ.กรมที่ดิน กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินเพื่อเลื่อนระดับข้าราชการ ตามมติของ ก.พ. ในส่วนของคะแนนด้านความสามารถตามองค์ประกอบย่อยที่ใช้พิจารณาจำนวน 4 รายการ โดยไม่กำหนดให้ต้องระบุจำนวนคะแนนแยกออกไปเป็นแต่ละองค์ประกอบย่อย แต่กำหนดให้

ประเมินในภาพรวมนั้น เป็นการที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาของผู้รับการประเมินได้มีดุลพินิจในการให้คะแนนได้อย่างถูกต้องเหมาะสม สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานและการปฏิบัติตนของผู้รับการประเมิน แต่ละรายในภาพรวมได้อย่างแท้จริงยิ่งกว่าการแยกคะแนนความสามารถออกจากกัน อันจะทำให้ผู้ประเมินไม่มีดุลพินิจที่จะพิจารณาประเมินในภาพรวมได้ เมื่อผู้ประเมินได้พิจารณาให้คะแนนผู้สมัคร แต่ละรายภายใต้กรอบรายการประเมินที่ ก.พ. กำหนด โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดที่แสดงให้เห็นว่าเป็นการให้คะแนนโดยมีอคติ หรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบในการให้คะแนน คำสั่งแต่งตั้ง (เลื่อน) ข้าราชการ ที่ผ่านการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งจึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อบ.8/2558)

(7) กรณีข้าราชการครูตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษาถูกร้องเรียนกล่าวหาว่า มีพฤติกรรมทางการบริหารไม่เหมาะสม ไม่มีประสิทธิภาพ ส่อไปในทางไม่สุจริต ไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ และถูกดำเนินการทางวินัย จึงเป็นกรณีที่เกิดปัญหาในหน่วยงาน การศึกษาที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการ ย่อมถือว่ามีความจำเป็นต้องย้ายข้าราชการเพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวอันเป็นการย้ายเพื่อประโยชน์ของทางราชการได้ เมื่อการออกคำสั่งย้ายข้าราชการ ที่มีพฤติการณ์ดังกล่าว ไม่ปรากฏว่ามีการใช้ดุลพินิจโดยมิสุจริตหรือโดยมิชอบ และไม่เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการนั้น ทั้งใดคำนึงถึงความเหมาะสม ประโยชน์ของทางราชการ และความเป็นธรรมแก่ข้าราชการแล้ว คำสั่งดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.786/2558)

(8) เมื่อสัญญาจ้างเหมาเจ้าหน้าที่พลศึกษาซึ่งเป็นสัญญาจ้างปีต่อปีไม่ปรากฏข้อตกลงเกี่ยวกับการต่อสัญญาในปีงบประมาณถัดไปเอาไว้ ดังนั้น เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาแล้ว การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างจะต่อสัญญาจ้างบุคคลใดต่อไปหรือไม่ จึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองจะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาโดยคำนึงถึงความจำเป็นและประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ ดังนั้น ในกรณีที่ความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างระหว่างผู้ฟ้องคดีกับหน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างสิ้นสุดลงในวันครบกำหนดตามสัญญาจ้างแล้ว การที่หน่วยงานทางปกครองผู้ว่าจ้างใช้ดุลพินิจไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมาย ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงเหตุผลของการไม่ต่อสัญญาจ้างในปีงบประมาณถัดไปนั้น ก็มีได้เป็นเหตุที่จะทำให้การใช้ดุลพินิจไม่ต่อสัญญาจ้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือข้อสัญญา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.293/2560)

(9) ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดอุดรธานี เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไข เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2545 ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการดำเนินการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาลไว้ว่า ให้นำผลการประเมินประสิทธิภาพ และประสิทธิผลการปฏิบัติงานมาเป็นหลักในการพิจารณา ดังนั้น การพิจารณากลับกรองผลการประเมิน จึงถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่มีผลต่อการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของพนักงานเทศบาล เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาล คณะกรรมการพิจารณากลับกรองผลการประเมินไม่ได้มีการประชุมพิจารณากลับกรองผลการประเมินของพนักงาน

เทศบาลจริง การที่คณะกรรมการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานเทศบาลและลูกจ้างประจำมีมติว่าได้นำมติของคณะกรรมการพิจารณากลับกรองผลการประเมินมาประกอบการพิจารณาแล้วมีมติว่าไม่ควรเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่พนักงานเทศบาล จึงเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด คำสั่งของนายกเทศมนตรีที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่พนักงานเทศบาลจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1413/2560)

(10) ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งเป็นดุลพินิจของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ดำเนินการได้ตามความเหมาะสม ทั้งการย้ายหรือโอนข้าราชการระดับ 9 มาแต่งตั้ง หรือเลื่อนข้าราชการระดับ 8 ขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว แต่การแต่งตั้งจะต้องปรากฏว่าข้าราชการผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งจะต้องเป็นผู้ได้รับการประเมินสมรรถภาพตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกำหนด และต้องเป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และความเหมาะสม ที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งนั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประกอบกับมาตรา 31 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 แต่เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังมีได้กำหนดขั้นตอน หลักเกณฑ์ และวิธีการคัดเลือก หรือการประเมินสมรรถภาพไว้เป็นการเฉพาะ ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีดุลพินิจในการพิจารณาได้ตามความเหมาะสมและเห็นเป็นการสมควร แต่จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติตามมาตรา 31 และมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 เมื่อปรากฏว่าในการพิจารณาเลื่อนบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นตามคดีนี้ ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาประเมินสมรรถภาพข้าราชการโดยการพิจารณาข้อมูลและข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ที่ได้จากประวัติบุคคล ประวัติการรับราชการ ผลงานอันเป็นที่ประจักษ์ในความรู้ ความสามารถ และสมรรถนะในการปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยเปรียบเทียบระหว่างข้าราชการที่อยู่ในข่ายจะได้รับการเลื่อนขั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นทุกคน ประกอบกับได้มีการปรึกษาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้ว คำสั่งของประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่แต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อบ.466/2561)

อย่างไรก็ดี เนื่องจากอำนาจในการตรวจสอบเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองกับผู้ตรวจการแผ่นดินแตกต่างกัน เพราะผู้ตรวจการแผ่นดินถูกจำกัดไม่ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้พิจารณาดำเนินการ ในขณะที่ศาลปกครองไม่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงควรตรวจสอบเฉพาะความชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ตรวจสอบเรื่องดุลพินิจ ซึ่งการที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ เจ้าหน้าที่สอบสวนจะต้องพิจารณาคำขอหรือความประสงค์ของผู้ร้องเรียนให้ชัดเจนว่า ประสงค์จะให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบในเรื่องใด หากผู้ร้องเรียนประสงค์ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบในเรื่องกระบวนการและดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในเรื่องการบริหาร

งานบุคคลแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ไม่สามารถรับไว้พิจารณาดำเนินการได้ แต่หากผู้ร้องเรียนประสงค์ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบการกระทำที่เกี่ยวพันกับเรื่องการบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถรับไว้พิจารณาดำเนินการได้ แต่ในการมีคำวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องระมัดระวังไม่ให้ก้าวล่วงเข้าไปกระทบกระเทือนหรือแทรกแซง หรือมีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงอำนาจในเรื่องการบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นอำนาจบริหารงานภายในโดยแท้ของผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะ

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินทุกฉบับไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ต่างมีเจตนารมณ์ที่จะมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น แต่ปรากฏว่าสถิติเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งเป็นเรื่องร้องเรียนในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานบุคคลโดยตรงนับตั้งแต่ปี 2543 จนถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2560 มีจำนวนมากถึง 1,345 เรื่อง ทั้งนี้ยังไม่นับรวมจำนวนเรื่องร้องเรียนในเรื่องการบริหารงานบุคคลที่มีการร้องเรียนรวมกันกับประเด็นเรื่องร้องเรียนอื่น และเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลซึ่งมีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น มีผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในการรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาดำเนินการ หรือการวินิจฉัยยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่แตกต่างกัน ทั้งที่เป็นเรื่องร้องเรียนในประเด็นที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน และมีข้อเท็จจริงทำนองเดียวกัน

ปัญหาในการวินิจฉัยรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินมี 3 รูปแบบด้วยกัน ดังนี้

1. ปัญหาการวินิจฉัยรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาแตกต่างกันของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน โดยการพิจารณาตรวจสอบกลับกรองคำร้องเรียนของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเพื่อตรวจสอบคำร้องเรียนในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จะรับไว้พิจารณาดำเนินการได้หรือไม่ มีผลของการพิจารณาที่แตกต่างกันภายในสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน

2. ปัญหาการวินิจฉัยรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาแตกต่างกันของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนและสำนักสอบสวน โดยเมื่อสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนตรวจสอบคำร้องเรียนที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแล้วเห็นว่า มิใช่เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาดำเนินการได้ และส่งให้สำนักสอบสวนพิจารณาดำเนินการนั้น เมื่อสำนักสอบสวนตรวจสอบคำร้องเรียนอีกครั้งหนึ่งแล้วกลับมีความเห็นว่า เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาดำเนินการต่อไปได้

3. ปัญหาการวินิจฉัยรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาแตกต่างกันของสำนักสอบสวน โดยเมื่อสำนักสอบสวนได้รับเรื่องร้องเรียนจากสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนแล้ว สำนักสอบสวนจะ

ดำเนินการตรวจสอบคำร้องเรียนอีกครั้งหนึ่งว่า เรื่องร้องเรียนที่รับเข้ามานั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาตรวจสอบคำร้องเรียนในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักสอบสวนมีผลของการพิจารณาที่แตกต่างกันภายในสำนักเช่นเดียวกัน

ส่วนปัญหาในการวินิจฉัยยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือมีความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขแก่หน่วยงานมี 2 รูปแบบด้วยกัน ดังนี้

1. ปัญหาการวินิจฉัยยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนแตกต่างกันของสำนักสอบสวน โดยเรื่องร้องเรียนบางเรื่องมีการเสนอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยยุติการพิจารณาเนื่องจากเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และเรื่องร้องเรียนบางเรื่องมีการเสนอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยยุติการพิจารณาเนื่องจากมิใช่เป็นเรื่องการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งจากบทบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับเดิมทั้งสองฉบับที่บัญญัติมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้พิจารณา เมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนรับเรื่องร้องเรียนเข้ามาดำเนินการสอบสวนหาข้อเท็จจริง ย่อมแสดงว่าเจ้าหน้าที่สอบสวนพิจารณาเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวมิใช่เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล แต่เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะดำเนินการ ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่สอบสวนดำเนินการสอบสวนเรื่องร้องเรียนจนแล้วเสร็จและกลับมาเสนอความเห็นให้วินิจฉัยยุติการพิจารณาเนื่องจากเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล จึงน่าจะเป็นการย้อนแย้ง เจ้าหน้าที่สอบสวนควรจะต้องเสนอความเห็นให้วินิจฉัยยุติการพิจารณาเนื่องจากมิใช่เป็นเรื่องการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่

2. ปัญหาการเสนอแนะก้าวล่วงเข้าไปในอำนาจดุลพินิจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักสอบสวน เมื่อสำนักสอบสวนได้พิจารณาคำชี้แจงข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ประกอบข้อกฎหมายแล้วเห็นว่า มีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่จริงตามคำร้องเรียน สำนักสอบสวนจะเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้วินิจฉัยมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหลายเรื่องที่สำนักสอบสวนเสนอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยมีข้อเสนอแนะนั้น มีลักษณะก้าวล่วงเข้าไปแทรกแซงอำนาจดุลพินิจในการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องการบริหารงานภายในและเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาโดยแท้ที่จะดำเนินการได้ตามที่เห็นสมควรภายใต้กรอบของกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลในเรื่องนั้น ๆ ของหน่วยงาน

สาเหตุที่ทำให้ผลการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมีความแตกต่างกัน ทั้งที่เป็นเรื่องร้องเรียนในประเด็นที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน และมีข้อเท็จจริงทำนองเดียวกันนั้น เนื่องมาจากสาเหตุ 3 ประการ ดังนี้

1. การไม่กำหนดบทนิยามของเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

นับแต่จัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมาจนถึงปัจจุบัน ยังไม่เคยมีการกำหนดบทนิยามของเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อประกอบการดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน ซึ่งปัจจุบันองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมีขนาดใหญ่มากขึ้น รองเลขาธิการที่กำกับดูแลงานสอบสวนเรื่องร้องเรียนมี 3 คน จำนวนเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานสอบสวนเรื่องร้องเรียนมีจำนวนหลักร้อยคน อีกทั้งเรื่องร้องเรียนที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนมาก การควบคุมแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนให้มีมาตรฐานและเป็นไปในแนวทางเดียวกันไม่ใช่เรื่องที่สามารถดำเนินการได้ง่าย จากการศึกษาที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีการกำหนดบทนิยามของเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน ทำให้ไม่มีความชัดเจนว่าเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเริ่มต้นตั้งแต่เมื่อใด ครอบคลุมถึงเรื่องใดบ้าง และสิ้นสุดลงเมื่อใด ส่งผลให้การพิจารณาวินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนใดเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่สอบสวนแต่ละคน และเมื่อการใช้ดุลพินิจไม่มีการบอกกำหนดขอบเขตไว้อย่างชัดเจน ทำให้การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่สอบสวนไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และส่งผลให้การวินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนใดเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลคลาดเคลื่อนไปจากหลักการที่ควรจะเป็น

2. ความไม่ชัดเจนของคำร้องเรียน

เนื่องจากผู้ร้องเรียนที่ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินมิได้มีความรู้ที่ลึกซึ้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือกระบวนการยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ตลอดจนวิธีการเขียนคำร้องเรียนที่จะยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ทำให้คำร้องเรียนที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินบางเรื่องไม่ชัดเจนว่าผู้ร้องเรียนมีความประสงค์จะร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมในเรื่องใด หรือมีข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนไม่ครบถ้วน เช่น คำร้องเรียนที่ระบุว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่โปร่งใส ไม่ชอบด้วยระเบียบกฎหมาย หรือคำร้องเรียนที่ระบุว่าเลือกปฏิบัติ กลั่นแกล้ง เป็นต้น แต่คำร้องเรียนดังกล่าวไม่ได้มีข้อเท็จจริงอื่นใดประกอบที่เพียงพอจะทำให้วินิจฉัยได้ว่าเป็นเพียงการกล่าวอ้างของผู้ร้องเรียนลอย ๆ หรือมีกรณีที่เป็นไปตามคำร้องเรียนเกิดขึ้นจริง และคำร้องเรียนไม่ได้มีเหตุผลประกอบคำกล่าวอ้างต่าง ๆ ทำให้กรณีตามคำร้องเรียนไม่ชัดเจนว่าเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการหรือดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่สามารถรับไว้พิจารณาดำเนินการได้ หรือเป็นการร้องเรียนที่อาจเข้าลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย อันจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้พิจารณาดำเนินการได้ ซึ่งระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียน และการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545 ซึ่งใช้ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

พ.ศ. 2552 มีการกำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมไว้แล้ว แต่ในทางปฏิบัติพบว่าเจ้าหน้าที่สอบสวนไม่ได้เคร่งครัดในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามที่กำหนดไว้ในระเบียบแต่อย่างใด จึงยังทำให้เกิดปัญหาในกรณีคำร้องเรียนไม่ชัดเจนขึ้น และเมื่อคำร้องเรียนที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีความชัดเจนแล้ว การพิจารณาวินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนใดเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่สอบสวนแต่ละคนที่จะพิจารณาเสนอความเห็น ส่งผลให้การวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้ตรวจการแผ่นดินอาจไม่เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและไม่เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน และอาจส่งผลให้ผู้ตรวจการแผ่นดินก้าวล่วงเข้าไปวินิจฉัยในเรื่องร้องเรียนที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ อันจะเข้าลักษณะของการปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายได้

3. การไม่กำหนดแนวทางการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

คำร้องเรียนในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถจำแนกได้ 4 ประเภท ได้แก่ (1) คำร้องเรียนที่ปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนว่าเป็นการร้องเรียนเรื่องกระบวนการหรือดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในเรื่องการบริหารงานบุคคล โดยไม่มีประเด็นเกี่ยวพันในเรื่องการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือคำร้องเรียนที่คำขอหรือความประสงค์ของผู้ร้องเรียนเป็นการก้าวล่วงเข้าไปเปลี่ยนแปลงกระบวนการหรือดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในเรื่องการบริหารงานบุคคล (2) คำร้องเรียนที่ระบุว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่โปร่งใส ไม่ชอบด้วยระเบียบกฎหมาย เลือกปฏิบัติ กลั่นแกล้ง แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนว่าเป็นเพียงการกล่าวอ้างของผู้ร้องเรียน หรือมีกรณีที่เป็นไปตามคำร้องเรียนเกิดขึ้นจริง หรือคำร้องเรียนไม่ได้มีเหตุผลประกอบคำกล่าวอ้างต่าง ๆ (3) คำร้องเรียนที่ระบุว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรม ไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม ไม่โปร่งใส ไม่ชอบด้วยระเบียบกฎหมาย เลือกปฏิบัติ กลั่นแกล้ง หรือเป็นการร้องเรียนที่มีประเด็นเกี่ยวพันกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ แต่เหตุผลประกอบในคำร้องเรียนเข้าลักษณะเป็นความคิดเห็นหรือความรู้สึกส่วนตัว มิใช่เป็นข้อเท็จจริง และ (4) คำร้องเรียนที่ปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนว่า เป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการในเรื่องการบริหารงานบุคคล และมีประเด็นเกี่ยวพันกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ จากลักษณะคำร้องเรียนดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การจะพิจารณาวินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนใดเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลค่อนข้างจะไม่่ง่ายนัก หากไม่มีแนวทางการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลกำหนดไว้ให้ชัดเจน ซึ่งนับแต่จัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมาจนถึงปัจจุบัน ผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่เคยกำหนดแนวทางการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้เป็นมาตรฐานเพื่อเป็นกรอบให้เจ้าหน้าที่สอบสวนดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียนคงมีเพียงแต่นโยบายของผู้ตรวจการแผ่นดินที่กำหนดไว้ในกรอบกว้าง ๆ ว่า แม้จะเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล แต่หากเป็นกรณีการร้องเรียนที่มีประเด็นเกี่ยวพันกับการไม่ปฏิบัติตาม

กฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถรับไว้พิจารณาดำเนินการได้ แต่ไม่มีการกำหนดไว้ด้วยว่าการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับไว้พิจารณาดำเนินการนั้น จะสามารถดำเนินการได้ถึงระดับใด รวมถึงกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินจะมีคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น จะต้องมีการจำกัดขอบเขตของการมีข้อเสนอแนะไว้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งผลจากการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เคยกำหนดแนวทางการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้ให้เป็นมาตรฐาน ทำให้การเสนอความเห็นในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่สอบสวนแต่ละคนที่จะดำเนินการตามที่เห็นสมควร ส่งผลให้เกิดปัญหาคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีมาตรฐานเดียวกัน อีกทั้งคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินบางเรื่องมีลักษณะก้าวล่วงเข้าไปแทรกแซงอำนาจบริหารงานภายในของผู้บังคับบัญชา

ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินจากการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกันในการวินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนใดเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล จะส่งผลให้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินขาดมาตรฐานที่ควรจะเป็นอันนำไปสู่ความไม่เป็นเอกภาพของผู้ตรวจการแผ่นดิน และคำวินิจฉัยที่ไม่มีมาตรฐานเดียวกันจะก่อให้เกิดความสับสนแก่ผู้ร้องเรียนและประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งจะทำให้เกิดความเสียหายต่อภาพลักษณ์ขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน และอาจนำไปสู่การขาดการยอมรับ ขาดความเชื่อมั่น และความเสื่อมศรัทธาของสาธารณชนต่อองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินได้ อีกทั้งการที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินบัญญัติมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หากผู้ตรวจการแผ่นดินใช้ดุลพินิจที่คลาดเคลื่อน ทำให้ก้าวล่วงเข้าไปดำเนินการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว กรณีอาจทำให้เข้าลักษณะของการปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลดังที่ได้นำเสนอมาแล้ว ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา ดังนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

5.2.1.1 จากการศึกษาความหมายและกระบวนการของการบริหารงานบุคคลและนิยามของอมร รักษาสัตย์ ซึ่งที่ประชุมผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 1/2562 เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2562 ให้ถือเอาคำจำกัดความนี้ ประกอบกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน อีกทั้งขอบเขตของเรื่องร้องเรียนที่เคยมีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะให้ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

นิยามของคำว่าเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลใหม่ ให้เป็นนิยามของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยเฉพาะ เพื่อใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สอบสวนในการพิจารณาเสนอความเห็นให้ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนใดเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ดังนี้

“เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล” หมายถึง เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการวางแผนและกำหนดนโยบาย การออกกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ตลอดจนแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับตัวบุคคล การจัดองค์การในการบริหารงานบุคคล การวางแผนกำลังคน การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้าง การสรรหา การสอบคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การให้ทดลองปฏิบัติงาน การโอน การย้าย การฝึกอบรม การประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การจัดสวัสดิการ การปกครองบังคับบัญชา การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ การให้พ้นจากงาน การให้รางวัล บำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากงาน ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเรื่องร้องเรียนอื่นตามมติของที่ประชุมผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

5.2.1.2 จากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินทุกฉบับ เจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับแนวนโยบายของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะให้ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนดแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เพื่อใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สอบสวน เป็น 2 ระยะ ดังนี้

(1) ในระยะเปลี่ยนผ่าน ช่วงเวลา 3 ปี ยังถือปฏิบัติตามนโยบายเดิมของผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ผู้ร้องเรียนมีคำขอหรือความประสงค์ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบกระบวนการหรือดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาดำเนินการ แต่หากผู้ร้องเรียนมีคำขอหรือความประสงค์ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบการกระทำที่เกี่ยวพันกับเรื่องการบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถรับไว้พิจารณาดำเนินการได้ โดยมีขั้นตอนการปฏิบัติงาน ดังนี้

(ก) เมื่อได้รับคำร้องเรียน ให้เจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนกำหนดประเด็นเรื่องร้องเรียน โดยพิจารณาจากคำร้องเรียนและคำขอหรือความประสงค์ของผู้ร้องเรียนประกอบกัน และกำหนดประเด็นเรื่องร้องเรียนให้ถูกต้องครบถ้วนตรงตามคำขอและความประสงค์ของผู้ร้องเรียน เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถพิจารณาวินิจฉัยได้ว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการกระบวนการหรือดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในเรื่องการบริหารงานบุคคล หรือเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำที่เกี่ยวพันกับเรื่องการบริหารงานบุคคล

ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการละเลย ไม่ปฏิบัติหน้าที่

(ข) ในกรณีคำร้องเรียนไม่ปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนว่า คำขอหรือความประสงค์ของผู้ร้องเรียนเป็นอย่างไร ให้เจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. 2562 ข้อ 20 โดยแจ้งให้ผู้ร้องเรียนเพิ่มเติม รายละเอียดของคำร้องเรียนให้ชัดเจน หรือส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนด

(ค) เมื่อกำหนดประเด็นเรื่องร้องเรียนแล้วปรากฏว่า คำขอหรือความประสงค์ของผู้ร้องเรียนเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการหรือดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในเรื่องการบริหารงานบุคคล หรือเป็นการขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินก้าวล่วงเข้าไปแทรกแซง หรือเปลี่ยนแปลงกระบวนการหรือดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาในเรื่องการบริหารงานบุคคล ให้เจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน เสนอความเห็นให้ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียน ไว้พิจารณา

(ง) เมื่อกำหนดประเด็นเรื่องร้องเรียนแล้วปรากฏว่า คำขอหรือความประสงค์ของผู้ร้องเรียนเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำที่เกี่ยวพันกับเรื่องการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ แต่เหตุผลประกอบในคำร้องเรียนเข้าลักษณะเป็นความคิดเห็นหรือความรู้สึกส่วนตัว มิใช่เป็นข้อเท็จจริง ให้เจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน เสนอความเห็นให้ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา

(จ) เมื่อกำหนดประเด็นเรื่องร้องเรียนแล้วปรากฏว่า คำขอหรือความประสงค์ของผู้ร้องเรียนเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำที่เกี่ยวพันกับเรื่องการบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ และเหตุผลประกอบในคำร้องเรียนเป็นข้อเท็จจริงที่ชัดเจน ให้เจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน เสนอความเห็นให้ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยรับเรื่องร้องเรียน ไว้พิจารณา แล้วส่งเรื่องให้สำนักสอบสวนดำเนินการต่อไป

(ฉ) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่สำนักสอบสวนจะเสนอความเห็นให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่สำนักสอบสวนต้องพึงระมัดระวังไม่ให้คำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะดังกล่าวมีลักษณะก้าวล่วงเข้าไปกระทบกระเทือน หรือแทรกแซง หรือมีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงอำนาจในเรื่องการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานดังกล่าว

(2) ในระยะยาว หลังจากสามปีผ่านไป ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไว้ดำเนินการในทุกกรณี เว้นแต่เป็นเรื่องที่เข้าลักษณะตามมาตรา 36 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ส่วนท้ายคือ เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลซึ่งเกิดปัญหาจากกฎหมาย กฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เพื่อจะเสนอแนะให้แก่ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบ

ทั้งนี้ การกำหนดนิยามของคำว่า “เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล” และแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของผู้ตรวจการแผ่นดินควรออกเป็น “คำสั่งเกี่ยวกับการพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน” ในลักษณะเดียวกับคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาตีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2557 เพื่อให้เป็นลายลักษณ์อักษร มีผลบังคับในการปฏิบัติ และมีการเก็บรวบรวมไว้อย่างเป็นระบบ รวมทั้งสามารถสืบค้นและใช้ในการอ้างอิงได้อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

5.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

(1) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรนำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายข้างต้นที่ได้รับความคิดเห็นจากผู้ตรวจการแผ่นดิน ไปดำเนินการยกร่างคำสั่งที่เกี่ยวข้องแล้วนำเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินลงนามให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 30 วัน เพื่อให้มีผลบังคับในทางปฏิบัติโดยเร็วต่อไป

(2) หลังจากดำเนินการออกคำสั่งข้างต้นเรียบร้อยแล้ว เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สอบสวนเป็นไปโดยถูกต้องตรงตามคำสั่งดังกล่าว สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรจัดการอบรมเจ้าหน้าที่สอบสวนเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกันในแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่กำหนดขึ้น

(3) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรวางแนวทางในการกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่สอบสวนให้ความสำคัญกับการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในกรณีคำร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลไม่ชัดเจน โดยการเน้นย้ำให้เจ้าหน้าที่สอบสวนปฏิบัติตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. 2562 ข้อ 20 อย่างเคร่งครัดต่อไป

(4) โดยที่ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ข้อ 19/1 กำหนดให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและเลขาธิการ มีภารกิจเกี่ยวกับการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขาธิการ รองเลขาธิการ และคณะผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยมีหน้าที่และอำนาจใน (4) ศึกษา วิเคราะห์ ค้นคว้าข้อมูล รวบรวมข้อมูล ตรวจสอบ กลั่นกรองเรื่องประสานงาน และเสนอความเห็นประกอบการพิจารณา ดังนั้น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรมอบหมาย

ให้สำนักกิจการผู้ตรวจการแผ่นดินและเลขาธิการทำหน้าที่เหมือนกับกองผู้ช่วยผู้พิพากษาของศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาในปัจจุบัน โดยการตรวจสอบกลั่นกรองเพื่อให้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินมีมาตรฐานเดียวกัน ก่อนเลขาธิการจะนำเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา อันจะนำไปสู่ความเป็นเอกภาพหรือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันขององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

(5) จากการทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 36 (2) บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบได้ นั้น โดยที่ยังไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการศึกษาเรื่องร้องเรียนเชิงระบบว่าจะมีหลักเกณฑ์และวิธีการเช่นใด จึงเห็นควรที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะเร่งรัดยกร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการเรื่องร้องเรียนเชิงระบบแล้วนำเสนอผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้ความเห็นชอบประกาศใช้ต่อไป

5.2.3 ข้อเสนอแนะเชิงวิจัย

เนื่องจากมีบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ในเรื่องอื่นที่บัญญัติไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาดำเนินการ เช่นเดียวกับบทบัญญัติในเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริต เป็นต้น ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมีนโยบายเช่นเดียวกับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลว่าจะรับเรื่องในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความเดือดร้อนของประชาชนไว้ดำเนินการ จึงเห็นควรที่จะมีการศึกษาในเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตเพื่อกำหนดนิยามและแนวทางการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้ชัดเจน เช่นเดียวกัน

บรรณานุกรม

- จรรยาภรณ์ พาณิชเจริญนาม. (2534). กระบวนการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนมัธยมสาธิต
สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย กรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต,
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จิรนิติ หะวานนท์. (2552). กฎหมายปกครอง ในรวมคำบรรยาย ภาค 1 สมัยที่ 62 ปีการศึกษา
2552 เล่มที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
_____. (2552). กฎหมายปกครอง ในรวมคำบรรยาย ภาค 1 สมัยที่ 62 ปีการศึกษา 2552
เล่มที่ 6. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ชุมศักดิ์ อินทร์รักษ์. (2531). การบริหารบุคคลในองค์การทางการศึกษา. ปัตตานี: มหาวิทยาลัย
สงขลานครินทร์.
- ธงชัย สันติวงษ์. (2540). การบริหารงานบุคคล. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
ไทยวัฒนาพานิช.
_____. (2542). การบริหารงานบุคคล. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
ไทยวัฒนาพานิช.
- ธีรยุทธ พึ่งเทียร. (2546). การบริหารงานบุคคลและความกดดันเชิงวิเคราะห์. กรุงเทพมหานคร:
สูตรไพศาล.
- บรรจง อภิตกุล. (2527). การบริหารงานบุคคล. กรุงเทพมหานคร: พัทธ์ชัยอักษร.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2554). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บุญเลิศ ไพรินทร์. (2530). การบริหารงานบุคคล. กรุงเทพมหานคร: สถาบันข้าราชการพลเรือน.
- ประชุม รอดประเสริฐ. (2528). การบริหารบุคคลทางการศึกษา. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชา
บริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร.
- ประธาน คงฤทธิศึกษากร. (2529). การบริหารงานและการจัดระเบียบการบริหารราชการไทย.
กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์โอเดียนสโตร์.

- พงศ์สุข สุขสาคร. (2555). ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กร
ในกระบวนการยุติธรรม. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย, สาขาวิชานิติศาสตร์,
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พนัส หันนาคินทร์. (2526). การบริหารบุคลากรในโรงเรียน. กรุงเทพมหานคร: พิชเนศ.
- พยอม วงศ์สารศรี. (2540). การบริหารทรัพยากรมนุษย์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สุภา.
- มีชัย ฤชุพันธ์. (2561). ผู้ตรวจการแผ่นดิน: บทบาทใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, ปีที่ 11 ฉบับที่ 1
มกราคม – มิถุนายน 2561, หน้า 9 – 19.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2540). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก
วันที่ 11 ตุลาคม 2540.
- _____. (2542). พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
พ.ศ. 2542. เล่ม 116 ตอนที่ 81 ก วันที่ 14 กันยายน 2542.
- _____. (2542). พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.
เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก วันที่ 10 ตุลาคม 2542.
- _____. (2543). ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. 2543. เล่ม 117 ตอนที่ 108 ก วันที่ 17 พฤศจิกายน 2543.
- _____. (2545). ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียน
และการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ. 2545. เล่ม 119 ตอนที่ 13 ก วันที่ 31 มกราคม 2545.
- _____. (2550). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก วันที่ 24 สิงหาคม 2550.
- _____. (2552). พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552.
เล่ม 126 ตอนที่ 50 ก วันที่ 4 สิงหาคม 2552.
- _____. (2560). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก
วันที่ 6 เมษายน 2560.
- _____. (2560). พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560.
เล่ม 134 ตอนที่ 131 ก วันที่ 27 ธันวาคม 2560.

- _____ . (2562). ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหา
ข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. 2562. เล่ม 136 ตอนที่ 8 ก
วันที่ 23 มกราคม 2562.
- _____ . (2562). ประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง กำหนดเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้
พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ
แผ่นดิน พ.ศ. 2560 พ.ศ. 2562. เล่ม 136 ตอนที่ 8 ก วันที่ 23 มกราคม 2562.
- _____ . (2562). ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและขอบเขตหน้าที่ของ
ส่วนงานในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562. เล่ม 136 ตอนที่ 27 ก
วันที่ 8 มีนาคม 2562.
- วรเทพ สวัสดิ์. (2538). **หลักสูตรความรู้พื้นฐานในการปฏิบัติราชการ**. กรุงเทพมหานคร:
สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ..
- วิน เชื้อโพธิ์หัก. (2537). **การพัฒนาและการฝึกอบรม**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
ไอ เอส ฟรินติ้ง เฮาส์.
- ศักดา ศรีภูมิ. (2552). **ระบบบริหารงานบุคคลขององค์การมหาชน: ศึกษากรณีสำนักงานรับรอง
มาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์
มหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2548). **การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย: กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย**.
กรุงเทพมหานคร: จุฑทอง.
- ศุภิพร พิศาลบุตร. (2548). **คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการ : ศึกษาเฉพาะกรณี
คำสั่งโยกย้ายข้าราชการ**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์,
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สนิท เหลืองภิรมย์ และคณะ. (2537). **คู่มือการบริหารงานบุคคลของพนักงานครูเทศบาล**.
กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท.
- สมเกียรติ พ่วงรอด. (2544). **การบริหารงานบุคคล**. ปัตตานี: โรงพิมพ์มิตรภาพปัตตานี.
- สมคิด บางโม. (2538). **องค์การและการจัดการ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
วิทย์พัฒน์.

- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2531). “ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง” **ในรวมบทความ 60 ปี ดร. ปรีดี เภษมทรัพย์**. กรุงเทพมหานคร: พี.เค.พรีนติ้งเฮ้าส์.
- สมพงษ์ เกษมสิน. (2516). **การบริหารงานบุคคลแผนใหม่**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช.
- _____. (2526). **การบริหารงานบุคคลแผนใหม่**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช.
- สมาน รังสิโยภักดิ์. (2535). **การบริหารงานบุคคล**. กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ..
- _____. (2543). **การบริหารราชการไทย อดีต ปัจจุบัน และอนาคต**. กรุงเทพมหานคร: บรรณกิจ.
- สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. (2549). **การบริหารทรัพยากรมนุษย์: หลักการและแนวคิด**. กรุงเทพมหานคร: เวิลด์เทรต ประเทศไทย.
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. (2543). **รายงานประจำปีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา**. ม.ป.ท..
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. (2561). **รายงานประจำปีผู้ตรวจการแผ่นดิน**. ม.ป.ท..
- สำนักงานศาลปกครอง. (2550). **สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง สูงสุด เรื่อง การบริหารงานบุคคลภาครัฐ**. สืบค้นเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2561 จาก <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/09bookdetail-4886.html>
- _____. (2553). **แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2552) ในโอกาสครบรอบ 9 ปี ศาลปกครอง 9 มีนาคม 2553**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ประชาชน จำกัด.
- _____. (2554). **แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 2**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ประชาชน จำกัด.
- _____. (2555). **แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 3**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ประชาชน จำกัด.
- _____. (2556). **แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 4**. กรุงเทพมหานคร: ส เจริญ การพิมพ์.
- _____. (2557). **ข่าวศาลปกครอง ครั้งที่ 21/2557**. สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2561 จาก http://admincourt.go.th/admincourt/site/08news_detail.php?ids=14404

- _____ . (ม.ป.ป.). **แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 5 ภาค 1 ภาคทั่วไป.**
 สืบค้นเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2561
 จาก <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/09bookdetail-5530.html>
- _____ . (ม.ป.ป.). **แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 5 ภาค 2 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเฉพาะเรื่อง.** สืบค้นเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2561
 จาก <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/09bookdetail-5531.html>
- _____ . (ม.ป.ป.). **แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 6.** สืบค้นเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2561
 จาก <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/09bookdetail-5433.html>
- _____ . (ม.ป.ป.). **แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 7.** สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2561
 จาก <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/09bookdetail-5662.html>
- _____ . (2562). **แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 8.** กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด แสงจันทร์การพิมพ์.
- สิริยา พรหมราชยศ. (2553). **ปัญหาสถานะ และอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.** วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุกิจ จุลละนันท์. (2514). **หลักการบริหาร.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น.
- สุนันทา เลาพันธ์. (2542). **การบริหารทรัพยากรมนุษย์.** กรุงเทพมหานคร: สถาบันราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา.
- สุเมธ เดียววิเศษ. (2529). **การบริหารบุคลากรในโรงเรียน.** ชลบุรี: ภาควิชาการบริหารการศึกษา คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ บางแสน.
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2548). **แนวคิดการมีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ.** สืบค้นเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2561
 จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=611>
- เสนาะ ตีเยาว์. (2543). **การบริหารงานบุคคล.** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- อนุวัฒน์ บุญนันท์. (2554). การควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยองค์การตุลาการในระบบกฎหมายอังกฤษและระบบกฎหมายไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อมร รักษาสัตย์. (2535). รายงานการวิจัยเรื่อง การปรับปรุงระบบด้านการบริหารงานบุคคล. กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- อาภัสสรี ไชยคุนา. (2542). การบริหารงานบุคคล. เชียงใหม่: คณะครุศาสตร์ สถาบันราชภัฏเชียงใหม่.
- อุทัย หิรัญโต. (2531). หลักการบริหารงานบุคคล. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์โอเดียนสโตร์.
- Beach, S. Dale. (1980). *Personnel: The management of people at work*. 4th ed. New York: Macmillan.
- Flippo, Edwin B. (1971). *Principles of personnel management*. 3rd ed. New York: McGraw-Hill.

ภาคผนวก

คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

โดยที่ได้มีการจัดตั้งแผนกคดีบริหารงานบุคคลขึ้นในศาลปกครอง เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในศาลปกครองเป็นไปโดยรวดเร็ว ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณี อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 28 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 6 (5) และ (6) ของระเบียบ ก.ศป. ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ประธานศาลปกครองสูงสุดและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและการบริหารงานศาลปกครอง พ.ศ. 2544 ประธานศาลปกครองสูงสุดจึงออกคำแนะนำในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้ยกเลิกคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ลงวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2555

ข้อ 2 ในคำแนะนำนี้ “คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล” หมายถึงคดีพิพาททางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันเกี่ยวกับการสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การย้าย การโอน การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด

กรณีมีปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือไม่ ในศาลปกครองชั้นต้นให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นนั้นเป็นผู้วินิจฉัย ส่วนในศาลปกครองสูงสุดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัย

ข้อ 3 เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นได้รับคำฟ้องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแล้ว หากเห็นว่าคดีนั้นเป็นคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ให้ส่งจ่ายสำนวนคดีไปยังแผนกคดีบริหารงานบุคคล เพื่อจ่ายสำนวนให้องค์คณะในแผนกพิจารณาพิพากษาโดยเร็ว

ข้อ 4 ให้ตุลาการหัวหน้าแผนกคดีบริหารงานบุคคลจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะในแผนก และในกรณีที่คดีมีความจำเป็นเร่งด่วนซึ่งศาลจำเป็นต้องพิจารณาพิพากษาคดีด้วยความรวดเร็ว เพื่อให้ศาลออกคำสั่งบังคับให้เป็นไปตามคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือตามสิทธิประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีพึงจะได้รับจากการที่ตนชนะคดี เช่น กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายและผู้ฟ้องคดีมีอายุใกล้จะพ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่รับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเข้ารับราชการ เป็นต้น กรณีดังกล่าวตุลาการหัวหน้าแผนกคดีบริหารงานบุคคลพึงกำหนดความเร่งด่วนของคดีไว้หน้าสำนวนคดีด้วย

ให้ตุลาการหัวหน้าคณะแต่งตั้งตุลาการเจ้าของสำนวน โดยคำนึงถึงปริมาณคดีและความรวดเร็วในการพิจารณา

ข้อ 5 ในขั้นตอนการพิจารณาตรวจคำฟ้อง การพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจศาล และเงื่อนไขการฟ้องคดี ควรพิจารณาด้วยความรวดเร็ว หากมีความจำเป็น ตุลาการเจ้าของสำนวนอาจมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ชี้แจงตามประเด็นที่กำหนด หรือเรียกมาให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณาก็ได้

ข้อ 6 การกำหนดข้อหาของคดี ให้พิจารณาจากคำฟ้องและคำขอประกอบกันและกำหนดข้อหาให้ถูกต้องครบถ้วนตรงตามคำขอและวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ศาลสามารถออกคำสั่งในการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ครบถ้วน เช่น กรณีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและขอให้กระทำการเพื่อเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี การกำหนดข้อหาแห่งคดีควรเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นต้น

ข้อ 7 เมื่อศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนพึงวางแผนและกำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาและพิพากษาคดี เพื่อให้ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณี ไม่ก่อให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่อประโยชน์ของความต่อเนื่องในการดำเนินกระบวนการพิจารณา อาจจัดทำบันทึกช่วยจำเพื่อใช้ในการบริหารจัดการคดีนั้นก็ได้

ข้อ 8 ในการแสวงหาข้อเท็จจริงควรกำหนดประเด็นข้อพิพาทให้ชัดเจนเพื่อให้คู่กรณีชี้แจงได้ตรงประเด็น สมบูรณ์ และถูกต้องตามลักษณะของข้อหา

การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตุลาการเจ้าของสำนวนควรให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงให้ชัดเจนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร

การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตุลาการเจ้าของสำนวนควรให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงให้ชัดเจนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าอย่างไร

การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตุลาการเจ้าของสำนวนควรให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงให้ชัดเจนว่า ได้รับความเสียหายอย่างไร พร้อมทั้งแนบพยานหลักฐานประกอบตามข้อกล่าวอ้างดังกล่าวด้วย

ตุลาการเจ้าของสำนวนพึงเรียกพยานเอกสารที่สำคัญ เช่น รายงานการประชุม รายงานการสอบสวน บันทึกถ้อยคำพยาน ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นต้น หรือหากมีกรณีที่จะต้องดำเนินการไต่สวน ก็ให้ดำเนินการด้วยความรวดเร็ว

ข้อ 9 คำขอวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ให้พิจารณาและมีคำสั่งด้วยความรวดเร็ว เมื่อมีคำสั่งแล้วควรตรวจสอบการปฏิบัติตามคำสั่ง หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ศาลกำหนด ควรดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้ฝ่าฝืนทันที

ในกรณีที่ศาลเห็นว่า การพิจารณาพิพากษาคดีล่าช้าจะมีผลเสียต่อรูปคดีและอาจไม่ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลพึงพิจารณากำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ต้องให้ผู้ฟ้องคดีร้องขอ

ข้อ 10 การสั่งคำขอขยายระยะเวลาของคู่กรณี ควรพิจารณาอนุญาตให้เท่าที่จำเป็น เพื่อให้คู่กรณีดำเนินคดีไปในทางประวิงเวลาให้ล่าช้าหรือในทางพุ่มเพื่อยเกินสมควร

ข้อ 11 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทำให้การยื่นต่อศาลแล้ว ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจพิจารณาสำนวนคดี หากเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนพึงจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอองค์คณะเพื่อพิจารณาพิพากษาคดี โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงจนครบทุกชั้นตอนตามที่กำหนดในข้อ 47 ถึงข้อ 49 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 12 ในคดีที่เป็นเรื่องเร่งด่วน เพื่อให้ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณี ตุลาการผู้แถลงคดีพึงเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจา

ข้อ 13 ในกรณีที่มิคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่ง ศาลควรกำหนดค่าบังคับด้วยว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่ง โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมแห่งกรณี

กรณีที่มีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎ ศาลควรวินิจฉัยด้วยว่าวัตถุแห่งคดีที่ขอให้ศาลเพิกถอนนั้นมีสภาพเป็นกฎ เนื่องจากในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ จะต้องมีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 72 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในกรณีมีข้อสังเกตในคำพิพากษาตามมาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลพึงกำหนดแนวทางหรือวิธีการดำเนินการ เพื่อให้เป็นไปตามค่าบังคับที่กำหนดในคำพิพากษาซึ่งต้องอยู่ภายในกรอบของคำพิพากษา และพึงระมัดระวังไม่ให้เป็นการเพิ่มเติมเนื้อหาในค่าบังคับที่กำหนดในคำพิพากษา

ข้อ 14 ในกรณีที่ศาลได้มีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวไว้ก่อนมีคำพิพากษา เมื่อทำคำพิพากษาศาลควรกำหนดด้วยว่าจะให้คำสั่งดังกล่าวมีผลต่อไปหรือไม่ เพียงใด เช่น ถ้าคดีนั้นศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี ศาลควรกำหนดให้คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษานั้นมีผลใช้บังคับต่อไป เป็นต้น

ข้อ 15 คดีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษา ตุลาการเจ้าของสำนวนควรตรวจคำอุทธรณ์โดยพลัน ถ้าเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้ เช่น อุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นแต่เพียงว่าไม่ถูกต้อง โดยมีได้ปรากฏรายละเอียดของการคัดค้าน เป็นต้น หรือผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบ ตุลาการเจ้าของสำนวนต้องเสนอองค์คณะสั่งไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าว

ข้อ 16 ตุลาการหัวหน้าคณะฟังติดตามและเร่งรัดการพิจารณาคดีของตุลาการเจ้าของสำนวนในกรณีที่มีความจำเป็นอาจให้คำแนะนำตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นก็ได้

ข้อ 17 อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและตุลาการหัวหน้าแผนกคดีบริหารงานบุคคล ฟังติดตามและเร่งรัดการพิจารณาคดีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีขององค์คณะ โดยอาจให้คำแนะนำแก่องค์คณะเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยเร็ว เพื่อให้ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่คู่กรณีและเพื่อประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

ข้อ 18 การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของแผนกคดีบริหารงานบุคคลนี้ ให้นำมาใช้ในแผนกคดีบริหารงานบุคคลในศาลปกครองสูงสุดโดยอนุโลม

ให้ไว้ ณ วันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557

หัสวุฒิ วิจิตวิริยกุล

ประธานศาลปกครองสูงสุด