

## อ่านจุใจ "รธน.กับข้าราชการ ตอน 1-4" โดย ซี12

นำเสนอเมื่อ : 26 ก.พ. 2558

### รธน.กับข้าราชการ

การวางกติกาของประเทศด้วยการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนั้น มีส่วนเกี่ยวข้องกับทุกคนในสังคม

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการ ซึ่งเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการบริหารประเทศที่ถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญ

มาพิจารณากันถึงความเกี่ยวข้องโยงใยระหว่างข้าราชการกับรัฐธรรมนูญใหม่ที่ตั้งความหวังกันว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป

ขณะที่กำลังติดตามความคืบหน้าของการดำเนินการในประเด็นดังกล่าวพบว่าคนที่น่าจะอธิบายเรื่องนี้ได้ดีที่สุดควรจะเป็น นายปรีชา วัชรภักย์ อดีตเลขาธิการ ก.พ. ที่เข้าไปเป็นรองประธานกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ คนที่หา และเป็นประธานอนุกรรมาธิการ คณะที่ 5 หมวดยุทธศาสตร์ความสัมพันธระหว่างข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน ด้วย จึงมีความคิดที่จะขอโอกาสสอบถามถึงเรื่องนี้โดยตรง

ก็พอดีกับที่ นายปรีชา วัชรภักย์ ได้นำเสนอบทความที่ให้รายละเอียดเรื่องนี้ไว้ใน จุลสารรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป ฉบับที่ 4

เอกสารนี้อาจจะเผยแพร่ทั่วไปในวงกว้างพอสมควร แต่ไม่ได้หมายความว่าข้าราชการจะได้รับรู้รับทราบอย่างจริงจังถ้วนทั่วทุกคนแล้ว จึงขอรวมขยายแฉะวงการรับรู้ให้เพิ่มมากขึ้นเท่าที่จะเป็นไปได้

ท่านรองประธานปรีชา เกริ่นนำถึง การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ว่า เป็นประเด็นหัวข้อสำคัญลำดับต้นๆ ที่ถูกคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเพื่อหาข้อยุติว่ามีประเด็นสำคัญใดบ้างที่ต้องรีบดำเนินการ โดยเรื่องใหญ่ๆ ที่ถูกนำขึ้นสู่การพิจารณาเห็นไม่พบนประเด็นดังต่อไปนี้

การพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการบริหารราชการแผ่นดิน ที่มุ่งมั่นให้บริการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

การบริหารราชการอย่างมีจริยธรรมและธรรมาภิบาล รวมถึงการวัดผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจน

การจัดการที่สามารถให้ประชาชนและพลเมืองเข้าถึงการบริหารของรัฐโดยการมีส่วนร่วม

การจัดบทบาท ภารกิจ ขนาด และการขยายตัวของภาครัฐ  
ที่จะต้องปรับบทบาทโดยภาคเอกชนและภาคประชาสังคมจะต้องสามารถขอจัดบริการสาธารณะได้  
และสามารถตรวจสอบการจัดบริการสาธารณะที่ใดมาตรฐานและมีคุณภาพได้ และที่สำคัญที่สุดก็คือ

การจัดดุลอำนาจระหว่างการบริหารส่วนกลาง ภูมิภาค  
และท้องถิ่นให้ชัดเจนเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมและบทบาทมากขึ้น

ประเด็นการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินที่กล่าวมาข้างต้น  
มีปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดเป็นความสำเร็จหรือมีสัมฤทธิ์ผลได้ก็คือ การดำเนินการของผู้ปฏิบัติ อันได้แก่ ข้าราชการ  
ที่อยู่ในส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในหน่วยงานต่างๆทั่วประเทศนั่นเอง

นี่เป็นประเด็นที่ผู้นำเสนอตั้งไว้ให้ขบคิดพิจารณาและขยายในวันต่อไป.

“ซี.12”

## รธน.กับข้าราชการ (2)

คำอธิบายของนายปรีชา วัชรากัย

รองประธานกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญคนที่ห้าซึ่งเคยเป็นเลขาธิการ  
ก.พ.จึงมีความเข้าใจอย่างลึกซึ้งถึงบทบาทของข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญได้ระบุว่า

เมื่อสังคมหรือประเทศตั้งความหวังอย่างมากในการปฏิรูปประเทศและการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในรัฐ  
ธรรมนูญฉบับนี้แล้ว ต้องลองตั้งคำถามต่อไปว่า มีสิ่งใดบ้างที่ข้าราชการจะได้รับ  
หรือจะมีเครื่องมือใดบ้างที่จะใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการนำไปสู่ความสำเร็จได้

การให้บริการประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการด้วยจิตสำนึกหรือเป็นการบริการไปตามหน้าที่

ย่อมถือเป็นหน้าที่ของข้าราชการทั้งหลายทั้งปวงที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้สมพระบรมราโชวาทที่  
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานเนื่องในโอกาสวันข้าราชการพลเรือน ปีพุทธศักราช 2533 ว่า

“ในการปฏิบัติราชการนั้น ขอให้ทำหน้าที่เพื่อหน้าที่อย่านึกถึงบำเหน็จรางวัลหรือผลประโยชน์ให้มาก

ขอให้ถือว่าการทำหน้าที่ได้สมบูรณ์ เป็นทั้งรางวัลและประโยชน์อย่างประเสริฐ  
จะทำให้บ้านเมืองไทยของเราอยู่เย็นเป็นสุขและมั่นคง”

ถึงแม้จะเชื่อมั่นว่าข้าราชการทั้งหลายยึดถือและปฏิบัติตามพระบรมราโชวาทเป็นหลักอยู่แล้ว  
แต่ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปนี้ก็ได้ออกย้ำความสำคัญของข้าราชการเพิ่มขึ้นอีก

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญนี้เป็นฉบับแรกที่ได้บัญญัติเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ นักการเมือง  
และประชาชน” ไว้ และแยกเป็นหมวดหมู่อย่างชัดเจน  
วัตถุประสงค์ก็เพื่อให้แต่ละฝ่ายมีความเข้าใจถึงความสัมพันธ์ที่จะต้องมีซึ่งกันและกัน  
และควรปฏิบัติต่อกันและกันอย่างไร

ในหมวดความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ นักการเมือง และประชาชนนั้น  
มีเรื่องสำคัญที่เป็นการสร้างความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการที่ต้องกล่าวถึง 2 ประการ คือ

ประการที่ 1 คณะกรรมการดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการโดยระบบคุณธรรม

ประการที่ 2 การสั่งการหรือมอบหมายให้ปฏิบัติราชการ

ทั้งสองประการนี้เป็นประเด็นความเป็นธรรมที่ข้าราชการจะได้รับจากรัฐธรรมนูญใหม่เพราะเป็นบทบัญญัติที่ไม่เคยมี  
มาก่อน

ทั้งเรื่องการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงที่พยายามหามาตรการป้องกันการใช้อำนาจทางการเมืองจนเกินขอบเขตของผู้  
บริหารประเทศที่มาจากการเมืองการเลือกตั้งที่ดูแลอำนาจดังตัวอย่างที่เห็นกันในรัฐบาลที่ผ่านมา

หรือการสั่งการให้ข้าราชการกระทำเรื่องราวอันไม่ชอบไม่ควรเพื่อประโยชน์ของฝ่ายการเมืองและพรรคพวกจนกลายเป็นการทุจริตอันอื้อฉาวและตัวข้าราชการเองนั้นแหละที่ต้องติดร่างแหไปด้วย

ประเด็นเหล่านี้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อปกป้องข้าราชการนำดี  
ส่วนพวกที่ยอมตัวเป็นขี้ข้ารวมหาประโยชน์นั้นก็ต้องมีมาตรการที่เฉียบขาดไว้จัดการกันด้วย.

“ซี.12”

การวางมาตรการให้การแต่งตั้งข้าราชการเป็นไปตามระบบคุณธรรมมิใช่ตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจทางการเมืองนั้น

นายปรีชา วัชรากัย รองประธานกรรมการยกย่องรัฐธรรมนูญคนที่ห้า ที่มีประสบการณ์เป็นเลขาธิการ ก.พ. มาก่อน ได้ให้รายละเอียดไว้ว่า

รัฐธรรมนูญใหม่กำหนดให้มี คณะกรรมการดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการโดยระบบคุณธรรม โดยคณะกรรมการชุดนี้จะดำเนินการเพื่อให้การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงคือ ปลัดกระทรวง หรือตำแหน่งผู้บริหารที่เทียบเท่าปลัดกระทรวง อยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรมอย่างแท้จริง

องค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้ จะประกอบด้วยกรรมการ 7 คน ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยสรรหาจากบุคคล 3 กลุ่ม ได้แก่

1. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จำนวน 2 คน 2. ผู้เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าปลัดกระทรวง และพ้นจากราชการไปแล้ว ซึ่งได้รับเลือกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ จำนวน 3 คน และ
3. ผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการจริยธรรมของทุกกระทรวง ซึ่งเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ อีกจำนวน 2 คน

คณะกรรมการชุดนี้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ทรงแต่งตั้ง โดยจะดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ทำหน้าที่ในการพิจารณารายชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าจำนวน 3 รายชื่อ เพื่อเสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาและนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่อไป

แต่หากนายกรัฐมนตรียังไม่เห็นชอบที่จะแต่งตั้งบุคคลตามรายชื่อที่เสนอในวาระแรกนั้น นายกรัฐมนตรีสามารถให้คณะกรรมการนำเสนอรายชื่อเพิ่มเติมได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดได้อีกด้วย

การดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการระดับปลัดกระทรวงหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าปลัดกระทรวงด้วยวิธีการนี้ จำเป็นต้องมีกฎหมายลำดับรองกำหนดวิธีการในรายละเอียด เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อไปด้วย เช่น ให้มีการสอบถามความเห็นหรือลักษณะบุคคลและลักษณะภารกิจจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา จะต้องให้มีการสมัครหรือแสดงเจตนาสมัครสำหรับบุคคลที่ไม่ได้รับราชการอยู่ในกระทรวงที่จะมีการพิจารณาแต่งตั้ง เพื่อให้เป็นการแต่งตั้งระบบเปิด รวมทั้งจะต้องให้สำนักงาน ก.พ. จัดทำข้อมูลประวัติและผลงานของบุคคลเพื่อประกอบการพิจารณา เป็นต้น

วิธีการแต่งตั้งข้าราชการระดับปลัดกระทรวง หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เทียบเท่าปลัดกระทรวงในราชการพลเรือน โดยคณะกรรมการที่ประกอบด้วยบุคคลผู้มีคุณธรรมเช่นนี้ ย่อมเชื่อมั่นได้ว่าข้าราชการจะได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้ง เชื่อมั่นได้ว่านักการเมืองที่มีคุณธรรมจะเห็นพ้องกับกระบวนการนี้ และเชื่อมั่นได้ว่าจะสามารถปิดช่องทางของระบบอุปถัมภ์ในราชการได้อีกด้วย

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา  
ที่พบว่าระบบอุปถัมภ์เข้ามาแทรกแซงในระบบราชการมากขึ้นและรุนแรงขึ้นมาโดยตลอดนั้น  
เป็นคำตอบที่ชัดเจนแล้วว่า การแต่งตั้งด้วยระบบคุณธรรมเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างมาก  
การป้องกันด้วยการดำเนินการให้ “หวัชบวน”  
ก็จะสามารถนำแนวทางนี้ไปกำหนดใช้เพื่อให้เกิดผลที่เป็น การแต่งตั้งโดยระบบคุณธรรมเช่นเดียวกัน

สำหรับข้าราชการประเภทอื่น ในร่างรัฐธรรมนูญนี้ก็ได้กำหนดไว้แล้วล่วงหน้าเช่นกันว่า  
สามารถนำไปปรับใช้ได้ตามที่กฎหมายจะบัญญัติไว้.

## “ซี.12”

### รธน.กับข้าราชการ (4)

อีกประเด็นหนึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการสั่งการ หรือมอบ  
หมายให้ปฏิบัติราชการที่ตัวข้าราชการเป็นฝ่ายรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา  
ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายประจำที่เหนือชั้นขึ้นไป

นายปรีชา วัชรภักย์ อดีตเลขาธิการ ก.พ.  
ที่เข้ามาเป็นรองประธานกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญคนที่ห้า ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า  
รัฐธรรมนูญใหม่วางมาตรการการสั่งการหรือมอบหมายให้ปฏิบัติราชการไว้อย่างรัดกุมโดยบัญญัติไว้ว่า

“การสั่งการในการบริหารราชการแผ่นดิน ให้กระทำเป็นลายลักษณ์อักษร  
เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น อาจสั่งด้วยวาจาได้ แต่ให้ผู้รับคำสั่ง  
บันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรและเสนอให้ผู้สั่งลงนามในภายหลัง  
ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใดดำเนินการไปโดยปราศจากการสั่งการดังกล่าว  
ย่อมต้องรับผิดชอบตามกฎหมายด้วยตนเองตามที่กฎหมายบัญญัติ”

และมีหลักประกันให้ความมั่นใจสำหรับข้าราชการไว้ด้วยว่า

“  
ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ดำเนินการตามคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายย่อมไม่ได้รับความคุ้มครอง”

ข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญข้อนี้  
แม้ว่าใจประมวลจริยธรรมของข้าราชการบางประเภทจะได้กำหนดไว้แล้ว แต่ก็ยังเป็นเพียงกฎหมายลำดับรอง  
ผลการใช้บังคับอาจไม่ได้ผลเท่าที่ควร ทั้งที่เป็นเรื่องสำคัญ

จากสภาพข้อเท็จจริงตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา  
ที่ข้าราชการทุกลำดับชั้นต่างรู้สึกอึดอัดใจที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งการด้วยวาจา  
โดยเฉพาะคำสั่งด้วยวาจาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผิดทำนองคลองธรรมหรือผิดจริยธรรม

แต่ก็ไม่สามารถโต้แย้งได้อย่างเต็มที่

บัดนี้

รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้บัญญัติข้อนี้ไว้จึงนับว่าเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้ข้าราชการผู้ไม่ประสงค์จะปฏิบัติตามคำสั่งที่ไม่ชอบสามารถดำเนินการตามรัฐธรรมนูญโดยจัดทำบันทึกคำสั่งให้สั่งการเป็นลายลักษณ์อักษรได้

ข้าราชการผู้ใดเมื่อปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแล้วถูกลงโทษหรือถูกกลั่นแกล้งจากผู้บังคับบัญชา ก็สามารถไปดำเนินการร้องเรียน ร้องทุกข์ หรือไปฟ้องร้องต่อได้ และจะได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเกราะป้องกันแก่ตัวข้าราชการที่ยืนหยัดต่อสู้ในสิ่งที่ถูกต้อง

แต่หากข้าราชการไม่ยืนหยัดในการกระทำที่ถูกต้องดังกล่าว ก็ต้องยอมรับผลของการกระทำที่ผิดจากรัฐธรรมนูญนี้ และต้องรับผิดชอบตามกฎหมายด้วยตนเอง

กรณีนี้ถือได้ว่า รัฐธรรมนูญสร้างเกราะคุ้มกันให้แก่ข้าราชการแล้ว แต่ข้าราชการต้องหยิบเกราะนี้มาใช้คุ้มกันตนเองให้ปลอดภัยจากภัยอันตรายที่เห็นได้ชัดจากการไม่ปฏิบัติตามด้วย

ทั้งหลายทั้งปวงที่หยิบยกมานำเสนอทั้ง 4

ตอนนี้เป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญใหม่ที่เกี่ยวพันกับข้าราชการโดยตรงและถือเป็นหัวใจสำคัญที่สุด ยังมีประเด็นอื่นๆที่มีส่วนเกี่ยวข้องของอีกบางจะได้ใช้เวลารวบรวมมานำเสนอในโอกาสอันควรต่อไป.

“ซี.12”

---

ขอบคุณที่มาจาก [หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ](#)