ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย*

LEGAL PROBLEM ORGANIZATIONAL STRUCTURES AND GOOD GOVERNANCE ROR HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN MAHACHULALONGKORNRAJAVIDYALAYA UNIVERSITY

ปุญญาดา จงละเอียด
Punyada Chongla-iad
มหาวิทยาลัยปทุมธานี
Pathumthani University, Thailand
ธวัชชัย สมอเนื้อ
Thawatchai Samornuea
ชวนะ ทองนุ่น
Chavana Thongnun
เจียร ชูหนู
Chian Chunu
จรวยพร เหมรังษี
Jaruayporn Hemrangsee
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Thailand
E-mail: punyada.cho@mcu.ac.th

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรม 2) ศึกษามาตรการทางกฎหมายงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในมหาวิทยาลัยและต่างประเทศ 3) ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาของกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อบริหารงานบุคคล และ 4) เสนอแนวทางในการปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรม เป็นวิจัยเชิงคุณภาพศึกษาเอกสารเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ใช้แบบสัมภาษณ์และสนทนากลุ่ม เลือกตัวอย่างแบบเจาะจง ได้แก่ พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่พิทักษ์คุณธรรม สภามหาวิทยาลัย ผู้บริหารและอาจารย์ และเจ้าหน้าที่นิติกร จำนวน 10 รูป/คน โดยวิเคราะห์เชิงเนื้อหาและสรุปภาพรวม ผลการวิจัยพบว่า มหาวิทยาลัยได้กำหนดงานบุคคล ได้แก่ สรรหา คัดเลือก บรรจุและแต่งตั้ง ประเมินผลการทำงาน พัฒนาบุคลากร และรักษาระเบียบวินัย ในส่วนของระบบพิทักษ์คุณธรรมมีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน

* Received 26 September 2020; Revised 17 January 2021; Accepted 19 January 2021

มาตรการกฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาคือ กฎหมายที่ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และ พ.ร.บ.มาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 จากการศึกษาพบปัญหาคือ ด้านโครงสร้างการบริหารและการใช้อำนาจหน้าที่เอื้อต่อการทุจริต และการประพฤติมิชอบในหน่วยงานของรัฐ และด้านการกำหนดระเบียบเพื่อการสรรหา คัดเลือก แต่งตั้ง และโยกย้าย โดยมีแนวทางการแก้ไขคือ ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 คือ มาตรา 63 (1) และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 30 ควรมีการกระจายอำนาจในการปฏิบัติงาน รวมถึงระเบียบ ข้อบังคับ และหลักเกณฑ์การย้าย การโอน และการเลื่อนให้ความชัดเจน เป็นธรรม และสอดคล้องกับข้อบังคับสากลหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ

คำสำคัญ: โครงสร้างองค์กร, การบริหารงานบุคคล, ระบบพิทักษ์คุณธรรม, มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

Abstract

The objectives of this research article were to: 1) study the concepts, principles and law theories of the organizational structures and Good Governance for human resource management. 2) study the legal measures of the organizational structures and Good Governance for human resource management. 3) study and analyze legal issues affecting for human resource management. And 4) propose guidelines for the improvement of legal measures of the organizational structures and Good Governance for human resource management. This research was a qualitative research, studying documents compared with other Countries. By using the interview and focus group and choose a purposive sampling such as: Prosecutors, Good Governance, University Council, Executive and teacher and lawyer by total of 10 persons. By content analyze and summarizing as an overview. The research results found that: the University has assigned human resource management including recruiting, selection, filling and appointment evaluate work results, develop personnel and maintain discipline. As for Good Governance has a committee to consider appeals and complaints according to Civil Service Regulations. The legal measures used in the consideration are Law on Personnel Management of Mahachulalongkornrajavidyalaya University, The Civil Service Regulations Act B.E. 2551, and the Ethical Standards Act 2562. From the study the problem was: administrative structure and use of authority to facilitate

corruption and misconduct in government agencies and the determination of regulations for recruitment, selection, appointment and migration. The revised guidelines are solution to be update Civil Service Regulations B.E. 2551 Section 63 (1) and the Royal Decree on Rules and Procedures for the Administration of Good Public Affairs B.E. 2546 Section 30. There should be a decentralized performance of the work. Including the rules, regulations and guidelines for transfers, transfers and promotes to be clear, fair and consistent with international regulations or international agreements.

Keywords: Organizational Structures, Human Resource Management, Good Governance, Mahachulalongkornrajavidyalaya University

บทนำ

ทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยที่มีค่ายิ่งของสังคมและประเทศชาติ แต่ถ้าหากประเทศใดขาดทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าหรือไม่สามารถนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติได้ ประเทศก็พัฒนาไปได้ยาก ความเจริญหรือความล้าหลังของประเทศจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยทรัพยากรมนุษย์เป็นสำคัญ เพราะทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยหลักที่ก่อให้เกิดการพัฒนา ดังนั้น ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management At Work) เป็นสิ่งสำคัญยิ่งและมีความจำเป็นที่ต้องกระทำเพื่อให้ทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ในสถาบันหรือองค์การสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ตลอดจนเพื่อความอยู่รอดและความเจริญก้าวหน้าของสถาบันหรือองค์การ (กรรณิการ์ สุวรรณศรี, 2556) ซึ่งมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยได้กำหนดขอบข่ายการบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย การสรรหา การคัดเลือก การบรรจุและแต่งตั้ง การประเมินผลการทำงาน การพัฒนาบุคลากร และการรักษาระเบียบวินัย เห็นได้ว่า ขอบข่ายการบริหารงานบุคคลขององค์การหรือหน่วยงานต่าง ๆ จะมีความต่างกันไปตามลักษณะขององค์การนั้น ๆ โดยเฉพาะขอบข่ายการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย จะมีความต่างกับขอบข่ายการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย อื่น ๆ และที่สำคัญในขอบข่ายการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยยังขาดการบริการให้ข้อมูลข่าวสาร การวางแผนพัฒนากำลังคนและการให้ค่าตอบแทน และสิ่งจูงใจบุคลากรหรือการจัดสรรสวัสดิการสิ่งตอบแทนให้แก่บุคลากร ซึ่งเป็นปัจจัยหลักของการบริหารงานบุคคล (มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2560) เพื่อการบริหารทรัพยากรบุคคลให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในงานและประสิทธิภาพในตัวบุคคล จึงมีจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีโครงสร้างงานบริหารงานบุคคลขึ้นเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งขององค์กร ซึ่งมีผลต่อผลสัมฤทธิ์ขององค์กรมากกว่าปัจจัยด้านอื่น ๆ ในหลักการบริหารได้ให้ความสำคัญต่อการบริหารงานบุคคลมากขึ้นตามความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการและเทคโนโลยีและให้ความ

ยอมรับว่ามีความก้าวหน้าทางวิทยาการในสังคมปัจจุบัน (สมาน รังสิโยกฤษฎ์, 2546) เพื่อให้ได้มาซึ่งความเที่ยงตรง มีความซื่อสัตย์แล้ว จึงทำให้องค์บริหารบุคคลต้องมีการปรับเปลี่ยนกลไกการบริหารทรัพยากรบุคคล

จากการปฏิรูปการเมืองการปกครองที่ผ่านมามีการตรารัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกระบวนการของการใช้อำนาจรัฐในปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาได้มีความเปลี่ยนแปลงสำคัญที่เกิดขึ้นในวงการกฎหมายไทยที่ส่งผลกระทบต่อการจัดโครงสร้างวิธีการปฏิบัติราชการ และระบบการควบคุมตรวจสอบ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอย่างมาก (โสภารัตน์ จารุสมบัติ, 2563) การตราพระราชบัญญัติใหม่ ๆ ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะที่มุ่งจะปรับเปลี่ยนโครงสร้าง และระบบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐขึ้นหลายฉบับ ได้ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างมากต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ส่งผลให้เกิดปัญหาโครงสร้างการบริหารงานบุคคล ดังนี้

1. ปัญหาโครงสร้างการบริหารและการใช้อำนาจหน้าที่เอื้อต่อการทุจริตและการประพฤติมิชอบในหน่วยงานของรัฐ เป็นปัญหาที่บั่นทอนการพัฒนาประเทศ และเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความเจริญในสังคม และความผาสุขแก่ประชาชนมาเป็นระยะเวลายาวนาน ถึงแม้ว่าในปัจจุบันสังคมไทยมีความเข้าใจและตระหนักถึงปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการมากขึ้น แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง มีรูปแบบการทุจริตที่เปลี่ยนแปลงและแตกต่างไปจากอดีตมากขึ้น ขยายตัวออกไปในวงกว้างและมีลักษณะที่ซับซ้อนมากขึ้น สำหรับลักษณะของการกระทำความผิดในลักษณะทุจริตจะเป็นการกระทำที่ไม่ปรากฏให้ผู้อื่นเห็นอย่างชัดเจน แต่จะมีเฉพาะผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระ ทำความผิดเท่านั้นถึงจะทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด แต่จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏทั้งจากข้อร้องเรียนและผลการตรวจสอบการทุจริตในระบบราชการ

2. ปัญหาการกำหนดระเบียบเพื่อการสรรหา คัดเลือก แต่งตั้ง และโยกย้ายไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรมและหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในระบบกำหนดการคัดเลือกบุคลากรทั้งสายวิชาการและสายปฏิบัติการ จะมีลักษณะคล้าย ๆ กันกับการสรรหา แต่จะแตกต่างตรงที่การสอบคัดเลือกมีการสอบข้อเขียนและในบางตำแหน่งจะมีการสอบภาคปฏิบัติทดสอบความรู้เฉพาะตำแหน่งนั้น ๆ มีคณะกรรมการพิจารณากลั่นกรองความเหมาะสมตามหลักเกณฑ์ โดยให้มีการทดลองปฏิบัติงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานก่อนได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัย จึงทำให้ไม่ได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถตรงตามสายงาน และได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ซึ่งในปัจจุบันทำให้เห็นถึงการแทรกแซงทางการเมืองไม่ได้จำกัดอยู่แค่เพียงแต่ในระดับข้าราชการระดับสูงเท่านั้น แต่ยังมีการแทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการในระดับชั้นต่าง ๆ จากสถานการณ์ได้เอื้อต่อผลประโยชน์มากมาย จึงทำให้มีระบบอุปถัมภ์เกิดขึ้นกับทุกองค์กร

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย การบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นปัจจัยที่มีผลต่อการบริหารงานสนับสนุนให้การบริหารงานส่วนอื่น ๆ ประสบความสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด และการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติงานในหน่วยงานความจำเป็นที่จะต้องใช้ทรัพยากรในการบริหารงาน คือ 4 M ได้แก่ คน (Man) เงิน (Money) วัสดุสิ่งของ (Material) และวิธีการจัดการ (Method) (สมยศ นาวีการ, 2550) การสะท้อนถึงปัญหาการบริหารงานบุคคลที่ไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรมและหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เช่น หลักนิติธรรม หลักความสามารถ หลักความเสมอภาค หลักความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม และหลักคุณธรรม จริยธรรม เป็นต้น (วิษณุ เครืองาม, 2550) การนำหลักการของระบบคุณธรรมและหลักธรรมาภิบาลที่ดีมาใช้เป็นหลักในการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นช่วยให้กระบวนการแต่งตั้งข้าราชการมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น และได้รับการยอมรับในเบื้องต้น และปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย สถาบันอุดมศึกษายังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการบริหารงานบุคคล ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต้องมีความสอดคล้องกับแนวคิด หลักการของการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา และการปฏิรูปการศึกษาอย่างแท้จริง ที่ต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาค หลักความเป็นธรรม หลักการมีส่วนร่วมภายใต้กฎหมายที่มีความมั่นคงแน่นอน (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555) จากการทุจริตของภาครัฐที่ไม่อยู่ในกรอบธรรมาภิบาลทำให้ระบบราชการอ่อนแอ รัฐบาลจึงได้พยายามจัดระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐขึ้นมาใหม่ เรียกว่า “ระบบคุณธรรม” ที่มุ่งเน้นเสริมสร้างกลไกภาครัฐให้เข้มแข็งหรืออยู่ในกรอบหลักธรรมาภิบาล โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นเพื่อการบริหารทรัพยากรบุคคลแนวใหม่ที่เป็นการสร้างความสมดุลในการบริหารเพื่อรับกับการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรบุคคล และการให้ข้าราชการได้รับการดูแลเพื่อรักษาไว้ซึ่งระบบคุณธรรม เพื่อให้เหมาะสมกับบริบททางการเมืองไทยระบอบประชาธิปไตยและความต้องการของประเทศในยุคปัจจุบัน คือ หลักการยังยึดระบบคุณธรรมในการปรับ เลื่อน ลด ปลด ย้าย แต่กฎหมายยังเปิดช่องให้ผู้มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินที่มาจากนักการเมืองสามารถใช้ดุลพินิจในการปรับ เลื่อน ลด ปลด ย้ายข้าราชการได้ในบางกรณีแต่ต้องอยู่ภายใต้กรอบและเงื่อนไขของกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความต้องการของประเทศ เมื่อพิจารณามาตรา 42 ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือมาตรา 41 ของกฎหมายว่า ด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครดังกล่าว ซึ่งสามารถสรุปหลักคุณธรรมตามกฎหมายนี้ได้ว่า เป็นหลักสมดุลระหว่าง 3 หลัก คือ หลักระบบคุณธรรมตามทฤษฎีดั้งเดิมหลักผลสัมฤทธิ์ ได้แก่ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล และหลักสนองตอบความต้องการของราชการ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจโดยทำการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมให้มีระบบในองค์กรที่มีมาตราฐานและเที่ยงธรรม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาของกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานมหาวิทยาลัย
4. เพื่อเสนอแนวทางในการปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยคัดเลือกแบบเจาะจง ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการวิจัยในแต่ละขั้นตอนของการวิจัย ดังต่อไปนี้

1. ด้านขอบเขต

1.1 ด้านประชากร (Population)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Information) โดยเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive selection) ซึ่งเป็นตัวแทนผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรม แบ่งเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ 1) พนักงานอัยการ 2) เจ้าหน้าที่พิทักษ์คุณธรรม 3) สภามหาวิทยาลัย 4) ผู้บริหารและอาจารย์ และ 5) เจ้าหน้าที่นิติกร จำนวนทั้งหมด 10 รูป/คน ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ ความเข้าใจ และประสบการณ์โดยตรงเกี่ยวกับงานบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมไม่ต่ำกว่า 5 ปี

1.2 ด้านเนื้อหา ได้แก่ เอกสารหรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย การบริหารงานบุคคล กฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคล และระบบคุณธรรม การพิทักษ์ระบบคุณธรรมและหลักธรรมาภิบาล

2. ด้านเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสัมภาษณ์ซึ่งให้ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรม จำนวน 5 ท่าน ตรวจสอบความถูกต้องและครอบคลุมเนื้อหา แล้วนำไปหาค่าความเที่ยงตรงโดยการหาค่าดัชนีความสอดคล้อง IOC

ได้เท่ากับ 0.79 – 1.00 (บุญชม ศรีสะอาด, 2556) นำไปทดลองใช้กับกลุ่มอื่นที่ไม่ใช่กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 คน เพื่อหาค่าความเชื่อมั่นสัมประสิทธิ์แอลฟาของครอนบาค (Cronbach, L. J., 1990) ได้ค่าความเชื่อมั่นเท่ากับ 0.95 และจัดทำแบบสัมภาษณ์ฉบับสมบูรณ์ แบ่งเป็น 3 ตอน คือ 1) ศึกษาข้อมูลพื้นฐาน 2) ปัญหาการบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรม และ 3) ข้อเสนอแนะ

3. ด้านการเก็บข้อมูล คือ แบ่งวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 การศึกษาข้อมูลพื้นฐาน ระยะที่ 2 ศึกษาปัญหาทางกฎหมายบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรม และระยะที่ 3 หาแนวทางการแก้ไขที่เหมาะสมกับทางกฎหมายบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรม ใช้การสนทนากลุ่ม (Focus Group)

4. ด้านการวิเคราะห์ข้อมูล คือ ใช้ Content Analysis และเทคนิคการวิเคราะห์ถอดรหัสด้วยการลดทอนข้อมูลแบบตีความ และสรุปจัดหมวดหมู่ โดยอ้างอิงคำพูดของผู้ให้ข้อมูล

ผลการวิจัย

1. การศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พบว่า มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยสงฆ์แห่งคณะสงฆ์ไทย มีการบริหารและการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยมีความสัมพันธ์ทางกฎหมายทั้งกับรัฐบาลและคณะสงฆ์ โดยโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยได้กำหนดขอบข่ายอำนาจหน้าที่งานบุคคล ประกอบด้วย 1) การสรรหา การใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อสรรหาบุคคลหลายกลุ่มที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่งงานและสรรหาที่มีความรู้ ความสามารถ ทักษะ ทัศนคติ และคุณสมบัติที่เหมาะสมกับตำแหน่งที่สมัคร การสรรหาบุคคล มี 2 แบบ คือ 1.1) สรรหาจากภายในหน่วยงาน และ 1.2) สรรหาบุคคลจากภายนอกหน่วยงาน 2) การคัดเลือก เป็นกระบวนการการตัดสินใจเลือกบุคคลเพื่อที่จะให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง โดยใช้หลักการที่คุณสมบัติของบุคคลนั้นเหมาะสมกับคุณลักษณะของตำแหน่งที่กำหนดไว้ ซึ่งมหาวิทยาลัยได้กำหนดคุณสมบัติบุคคล คือ มีสัญชาติไทย เป็นผู้เลื่อมใสและสนับสนุนการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย ไม่เป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องศีลธรรมอันดี ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ มีกายใจพร้อมปฏิบัติหน้าที่ ไม่มีโรคติดต่อ ไม่เป็นคนเคยรับโทษจำคุก ไม่เป็นผู้ถูกลงโทษให้ออก ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการหรือหน่วยงานอื่น 3) การบรรจุและแต่งตั้ง การมอบหมายงานตามความรู้ความสามารถ และความเหมาะสมเพื่อให้บุคลากรได้ทำงานด้วยความพึงพอใจ การสร้างมิตรภาพให้บุคลากรใหม่ปรับตัวเข้าอยู่ในองค์การได้อย่างผสมกลมกลืน เกิดทัศนคติที่ดีต่อองค์การและทำงานได้อย่างมีความสุข อันจะเป็นผลต่อประสิทธิภาพในการทำงาน และแจ้งระเบียบขั้นตอนการนำบุคลากร

เข้าสู่งาน คือ การระบุหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจน เพื่อให้บุคลากรสามารถทำงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางเอาไว้ 4) การประเมินผลการทำงาน เป็นวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาได้บันทึกและลงความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาในระยะเวลาที่กำหนดไว้ โดยประเมินค่าว่าผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนมีความสามารถปฏิบัติงานได้มากเพียงใด โดยพิจารณาจากปริมาณและคุณภาพของงานที่ได้บันทึกไว้หรือจากการสังเกตและวินิจฉัยตามระยะเวลาที่กำหนด เพื่อเป็นเครื่องประกอบในการพิจารณาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลด้านต่าง ๆ เช่น การแต่งตั้งบุคคลดำรงตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การพิจารณาความดีความชอบประจำปี เป็นต้น 5) การพัฒนาบุคลากร กระบวนการปรับปรุงการปฏิบัติงานของบุคลากร บำรุงรักษาคุณภาพของบุคลากรให้มีคุณภาพทั้งบุคลากรและผู้บริหารเพื่อให้สามารถแก้ปัญหา และสามารถนำองค์การไปสู่ความสำเร็จ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์การพัฒนาบุคลากร ได้แก่ 1) การลาศึกษาต่อและการให้ทุนศึกษาต่อการเข้ารับการฝึกอบรม ดูงาน การเข้าร่วมสัมมนาทั้งในประเทศและต่างประเทศ 2) การปฏิบัติงานวิจัยและการให้ทุนสนับสนุนการทำวิจัย 3) การปฏิบัติงานด้านบริการวิชาการ และ 4) การไปเพิ่มพูนความรู้ทางวิชาการ และ 5) การรักษาระเบียบวินัย ตามข้อ 38 แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหาจุฬาวิทยาลัยว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2541 เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยที่เกี่ยวข้องกับวินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย เห็นได้ว่ามหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยควรพัฒนาแผนกำลังคนการนำคนเข้าสู่ตำแหน่งงาน ระบบการประเมินผลการทำงานให้สอดรับกับความเป็นจริง โครงสร้างตำแหน่งประเภทตำแหน่งบุคลากรให้สอดรับกับภาระงาน ระเบียบประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล ค่าตอบแทนผู้เกษียณอายุ ค่าฌาปนกิจศพ และค่าทำงานล่วงเวลาให้เหมาะสม และสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ และมีระบบพิทักษ์คุณธรรมที่มีการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน

2. การศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยและต่างประเทศ พบว่า

2.1 กฎหมายที่ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ได้มีกฎระเบียบข้อบังคับมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2559 เพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามความในมาตรา 19 (1) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พุทธศักราช 2540 โดยการใช้กลไกกฎหมายเพื่อเป็นการขับเคลื่อนให้ บรรลุผลตามเป้าหมายด้วยการตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ รวมถึงการปรับโครงสร้างหรือสถานภาพมหาวิทยาลัยในอนาคต รูปแบบการบริหารงานมหาวิทยาลัยที่มีความคล่องตัวสำหรับการวางกฎระเบียบบริหารได้ด้วยตนเอง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และตอบสนองกลไกตลาดในการจัดหลักสูตร

2.2 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

2.2.1 สหราชอาณาจักร ใช้กฎหมายเกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัยข้าราชการพลเรือนของสหราชอาณาจักร คือ The Civil Service Management Code ได้ตราขึ้นตามบทบัญญัติใน Part 1 ของ The Constitutional Reform and Governance Act 2010 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน องค์กรที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนทางวินัยจะมีความแตกต่างกันตามโทษทางวินัย แบ่งเป็น 6 สถาน จำแนกเป็น 2 ระดับ คือ โทษสถานเบา และโทษสถานหนัก ในกรณีที่ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการทางวินัย หรือถูกสอบสวนในคดีอาญา ข้าราชการผู้นั้นอาจถูกสั่งพักราชการเพื่อการปกป้องประโยชน์สาธารณะได้

2.2.2 สหพันธรัฐมาเลเซีย ใช้ระบบกฎหมายแบบจารีตซึ่งการมุ่งเน้นความซื่อตรงในการบริหารจัดการให้เกิดขึ้นกับข้าราชการ ในระบบข้าราชการพลเรือนมีการดำเนินการทางวินัยเป็นมาตรฐาน และการสร้างให้ข้าราชการมีแนวทางประพฤติปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กระบวนการสอบสวนมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนทำหน้าที่พิจารณคดีและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และการลงโทษทางวินัยได้กำหนดโทษทางวินัย ไว้ 3 สถาน คือ 1) การตักเตือน 2) การไม่ขึ้นเงินเดือน และ 3) การไล่ออกการดำเนินการลงโทษทางวินัยจะขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของการกระทำนั้น ซึ่งในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เนื่องจากประเทศมาเลเซียเป็นสหพันธรัฐในแต่ละรัฐจึงมีกฎหมายและระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นของตนเอง ด้านกระบวนการดำเนินงานและโครงสร้างจะมีลักษณะที่เหมือนกันคือ มีศาลชะรีอะฮ์เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

2.2.3 เครือรัฐออสเตรเลีย การลงโทษทางวินัยจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติการให้บริการแก่สาธารณชน ข้าราชการจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้ปฏิบัติตามในกฎระเบียบต่าง ๆ การไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ความประพฤติจะมีบทลงโทษตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนทำหน้าที่พิจารณคดี พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ข้าราชการ ในกระบวนการสอบสวนจะมีการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัย และการลงโทษทางวินัย ได้แก่ 1) ไล่ออก 2) ลดตำแหน่ง 3) เปลี่ยนหน้าที่ 4) ลดขั้นเงินเดือน 5) หักเงินเดือน และ 6) ภาคทัณฑ์ และระบบการอุทธรณ์โดยฝ่าย Secretary ที่เกี่ยวข้องกับบุคคล

2.2.4 ประเทศไทย มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อพิทักษ์คุ้มครองและพิทักษ์ระบบบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม การพิจารณาเรื่องอุทธรณ์และการร้องทุกข์ข้าราชการพลเรือนสามัญจะดำเนินการวินัยแก่ข้าราชการแยกออกเป็น 2 กรณี ได้แก่ การสืบสวนก่อนดำเนินการทางวินัย และการสืบสวนซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัย ถ้าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งแสดงว่า

ผู้กระทำผิดเป็นบุคคล ที่ไม่สมควรให้อยู่ในราชการต่อไป ก็จะต้องลงโทษสถานหนัก คือ ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หรือแม้จะยังลงโทษสถานหนักดังกล่าวไม่ได้ มาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2551 กำหนดโทษทางวินัยไว้ 5 สถาน ได้แก่ 1) ภาคทัณฑ์ 2) ตัดเงินเดือน 3) ลดเงินเดือน 4) ปลดออก และ 5) ไล่ออก

2.3 พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 การนำข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาจริยธรรมของเจ้าหน้าที่และนำจริยธรรมไปใช้ในกระบวนการบริหารงานบุคคล มหาวิทยาลัยมีพันธกิจหลัก “ผลิตบัณฑิตเพื่ออุทิศตนร่วมพัฒนาคนพัฒนาชาติด้วยศาสตร์ทางพระพุทธศาสนา” เพื่อสนองตอบต่อวัตถุประสงค์และนโยบายของมหาวิทยาลัย คณะสงฆ์ โดยได้มีการดำเนินกิจกรรมส่งเสริม สนับสนุน ให้ความรู้ ฝึกอบรม และพัฒนาเจ้าหน้าที่ บุคลากร และนักศึกษาในหน่วยงาน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อเสริมสร้างให้มีการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม รวมทั้งกำหนดกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีสำนักส่งเสริมพระพุทธศาสนาและบริการสังคมทำหน้าที่สนับสนุนกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ รวมทั้งหลักสูตรฝึกอบรม

3. การศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาของกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานมหาวิทยาลัย พบว่า

3.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาโครงสร้างการบริหารและการใช้อำนาจหน้าที่เอื้อต่อการทุจริตและการประพฤติมิชอบในหน่วยงานของรัฐ

3.1.1 พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พุทธศักราช 2540 ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พุทธศักราช 2559 ตามมาตรา 19 โดยมีการกำหนดไว้ในหมวดที่ 6 ตามข้อ 44 ถึง ข้อ 50 กล่าวคือ ข้อ 49 ได้กล่าวถึงบทลงโทษผิดวินัย มี 5 สถาน คือ 1) ภาคทัณฑ์ 2) ตัดเงินเดือน 3) ลดเงินเดือน 4) ปลดออก และ 5) ไล่ออก และข้อ 50 การลงโทษบุคลากรให้ทำเป็นคำสั่ง ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด และต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม และโดยปราศจากอคติ และหมวดที่ 7 การดำเนินการทางวินัย ตามข้อ 51 ถึง ข้อ 55 กล่าวคือ ข้อ 52 ได้มีการบัญญัติว่า บุคลากรผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษตามควรแก่กรณีให้เหมาะสม กับความผิด ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ และ ข้อ 53 ได้มีการบัญญัติว่า บุคลากรผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง จักต้องได้รับโทษปลดออก หรือไล่ออก ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่จะต้องไม่ต่ำกว่าปลดออก

3.1.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2542 โดยมีการกำหนดไว้ในหมวดที่ 8 ตามมาตรา 84 ถึง มาตรา 99 กล่าวคือ มาตรา 87 ได้มีการบัญญัติว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจไม่รับหรือ

ยกเรื่องกล่าวหาที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณาก็ได้ คือ 1) เรื่องที่มีลักษณะเป็นบัตรสนเท่ห์ ซึ่งไม่ระบุพยานหลักฐานชัดแจ้งเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวน ข้อเท็จจริงได้ หรือ 2) เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหาและเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ และหมวดที่ 11 บทกำหนดโทษตามมาตรา 118 ถึง มาตรา 135 กล่าวคือ มาตรา 120 การตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริง และการระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และมาตรา 123 การละเว้นการปฏิบัติต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีหรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

3.1.3 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546 โดยมีการกำหนดไว้ในหมวดที่ 4 ตามมาตรา 20 ถึง มาตรา 26 กล่าวคือ มาตรา 25 ข้อการรับผิดชอบขอบงหน่วยงานในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว ซึ่งกฎหมายย้อนแย้งกับกระบวนการดำเนินความผิดทางวินัย

3.1.4 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2551 โดยมีการกำหนดไว้ในหมวดที่ 7 ตามมาตรา 90 ถึง มาตรา 106 โดยมีการกำหนดไว้ในหมวดที่ 7 ตามมาตรา 90 ถึง มาตรา 106 กล่าวคือ ตามมาตรา 102 การลงโทษด้วยวินัยข้าราชการโดยหลักการใช้อำนาจหน้าที่เจ้าของอำนาจหน้าที่จะต้องเป็นผู้ใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่นั้นด้วยตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลว่า “ความจำเป็นมากในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อลงโทษแก่บุคคลของระบบพิทักษ์คุณธรรมในมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย เพราะถือว่ามหาวิทยาลัยเป็นหน่วยงานที่ผลิตบุคลากรสู่สังคมและเป็นแบบอย่างที่ดีของสังคม ควรมีแนวทางการปรับปรุงแก้ไขปัญหาดำเนินการกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมให้บุคลากรทุกคนรับทราบแผนงาน ” (เจ้าหน้าที่พิทักษ์คุณธรรมคนที่ 2, 2563)

แนวทางการแก้ไขปัญหา คือ 1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพุทธศักราช 2542 ควรแก้ไขเพิ่มเติมคือ มาตรา 103/7 วรรคแรก ยังไม่เกิดผลในการปฏิบัติ เนื่องจากเกิดความไม่ชัดเจนในถ้อยคำที่บัญญัติไว้ และมาตรา 103/8 คือ ในลักษณะแรกคณะรัฐมนตรีต้องสั่งการให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามข้อเสนอของ ป.ป.ช. ด้วยถ้อยคำดังกล่าวทำให้เข้าใจได้ในสองลักษณะที่แตกต่างกัน จึงเป็นเหตุให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างสององค์กร ควรการปรับปรุงแก้ไข กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับให้มีความชัดเจน ทันสมัย เป็นธรรม และสอดคล้องกับข้อบังคับสากล 2) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546 ควรแก้ไขเพิ่มเติมคือ มาตรา 30 การมอบอำนาจสามารเปิดช่องว่างให้กับระบบอุปถัมภ์ในการเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้อง มาตรานี้ควรมีเงื่อนไขในการกำหนดให้ชัดเจนในกฎหมายว่ามีระบบการกระจายอำนาจหรือขั้นตอนการกระจายอำนาจไปยังฝ่ายใด หรือบุคคลใดเพื่อเป็นการตรวจสอบงาน

เบื้องต้น และ 3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2551 ควรแก้ไขเพิ่มเติม คือ มาตรา 100/1 การกำหนดระยะเวลาดำเนินการสอบสวนไว้ว่าจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลากี่วัน เป็นปัญหาทำให้ผู้ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเดือดร้อนและทำให้สิทธิฟ้องศาลปกครองดำเนินการล่าช้า

3.2 ปัญหาการกำหนดระเบียบเพื่อการสรรหา คัดเลือก แต่งตั้ง และโยกย้ายไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรมและหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2551 พบว่า การกำหนดไว้ในหมวดที่ 3 มาตรา 52 ถึงมาตรา 71 กล่าวคือ มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ขาดความชัดเจน และปฏิบัติได้ยาก และในหมวดที่ 7 ตามมาตรา 90 ถึง มาตรา 106 การสรรหาบุคลากรในระบบ ราชการ สามารถปฏิบัติได้ 2 วิธี ได้แก่ การสอบแข่งขัน (มาตรา 53) และการคัดเลือก (มาตรา 54) การสรรหา หรือคัดเลือกหรือการโยกย้ายข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นต้องเป็นไปตามกระบวนที่ถูกต้องเที่ยงธรรมและเหมาะสมกับการดำรงตำแหน่ง ซึ่งสอดคล้องกับผู้ให้ข้อมูลว่า “ปัญหาที่ต้องใช้ระบบพิทักษ์คุณธรรมช่วยรักษาความเป็นธรรมมากที่สุด คือ ปัญหาการโยกย้ายเลื่อนตำแหน่ง การลงโทษทางวินัย และการดำเนินคดีอาญา ควรมีขั้นตอนตามระเบียบบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย ทำนองเดียวกับขั้นตอนของหน่วยงานอื่น สาเหตุของปัญหาอาจเนื่องมาจากขาดความรู้หรือเข้าใจในกฎระเบียบและกฎหมาย ทำให้บุคคลากรปฏิบัติงานผิดพลาดคลาดเคลื่อนเป็นเหตุต้องถูกดำเนินการทางวินัยและคดีอาญา” (พนักงานอัยการคนที่ 1, 2563)

แนวทางการแก้ไขปัญหา คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2551 ที่เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม คือ มาตรา 63 วรรคหนึ่ง เห็นได้ว่า ปัจจุบันทาง ก.พ. ยังไม่มีออกกฎ ก.พ. ตามความในมาตรา 63 จึงต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา 132 และมาตรา 137 เป็นการบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2551 กำหนดแนวทางการดำเนินในการย้าย การโอนและการเลื่อน ในขณะที่ยังไม่ได้ออกกฎ ก.พ. สามารถนำหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2535 มาใช้ไปก่อน และเมื่อกล่าวถึงการดำเนินการเกี่ยวกับการแต่งตั้งตำแหน่ง ซึ่งจำแนกตำแหน่งเป็น 4 ประเภท ไม่สามารถเทียบกันระหว่างแต่ละประเภทตำแหน่งได้ เพราะตำแหน่งงานต่างละประเภท

4. การเสนอแนวทางในการปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย พบว่า เห็นสมควรปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 คือ มาตรา 63 (1) หลักเกณฑ์การแต่งตั้งมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติอยู่หลายประการทำให้ขาดความชัดเจนในการปฏิบัติ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 30 การมอบอำนาจสามารถเปิดช่องว่างให้กับระบบ

อุปถัมภ์ในการเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้อง จึงควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมระบบกระจายอำนาจในการปฏิบัติงาน รวมถึงระเบียบ ข้อบังคับ และหลักเกณฑ์การย้าย การโอน และการเลื่อนให้ความชัดเจน เป็นธรรม และสอดคล้องกับข้อบังคับสากล

อภิปรายผล

จากการศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรม การวางแผนบริหารงานบุคคลเมีความจำเป็นที่ต้องมีความรู้และทักษะในด้านกฎหมาย มาตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์มักจะถูกกำหนดให้เป็นข้อระเบียบ กฎบังคับ ขององค์กรในแต่ละหน่วยงาน ทั้งกฎข้อบังคับของหน่วยงานนั้น ๆ หรือในรูปแบบกฎหมายที่เป็นสากล เพื่อช่วยลดความเลื่อมล้ำ สร้างความเท่าเทียมและความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในองค์องค์ โดยเฉพาะองค์กรที่เกี่ยวข้องกับสถาบันทางการศึกษาที่มีหน้าที่พัฒนาบุคลากรโดยตรง รวมถึงบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องต้องมีคุณธรรม จริยธรรมและความซื่อสัตย์ที่เป็นแบบอย่าง ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ เพิ่ม หลวงแก้ว และบัณฑิต ขวาโยธา กล่าวว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างการบริหารงานบุคคลคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อรองรับกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาให้เกิดผลเป็นรูปธรรมตามหลักธรรมาภิบาล ส่วนมาตรการการบริหารงานบุคคลของไทยกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เรียกโดยย่อว่า “ก.ค.ศ.”มีหน้าที่ในการกำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบ และ ประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการเพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านงานบุคคล (เพิ่ม หลวงแก้ว และบัณฑิต ขวาโยธา, 2559)

จากการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัยและต่างประเทศ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2551 กล่าวถึงแนวทางและวิธีการปฏิบัติราชการ เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและสามารถเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนภารกิจของประเทศ มี 5 หลักการ ได้แก่ หลักคุณธรรม โดยเน้นความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และให้โอกาสทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน หลักความรู้ความสามารถที่จำเป็นและเหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หลักผลงาน มีการให้คุณให้โทษโดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ และหลักความสมดุลระหว่างคุณภาพชีวิตและการทำงาน ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ นเรศ อยู่สนิท กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันเห็นควรว่ามาตรการกฎหมายการแต่งตั้งและการพ้นตำแหน่งในการบริหารงานบุคคล

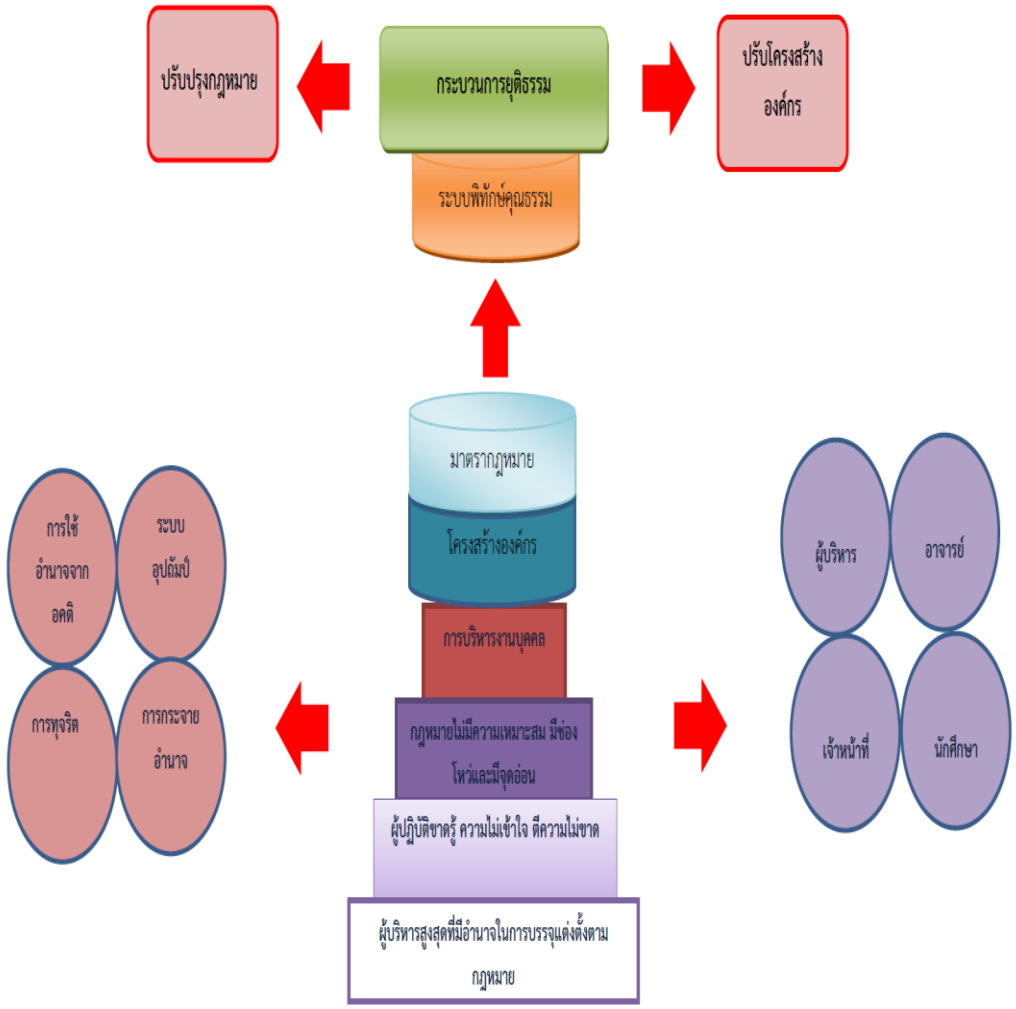
ข้าราชการส่วนท้องถิ่นให้มีองค์กรกลางองค์กรเดียว พนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นข้าราชการ การแต่งตั้ง การพ้นตำแหน่งต้องเหมาะสมและจำเป็นมีมาตรฐานเดียวกันอาจได้รับการสับเปลี่ยนบุคลากรกันได้ โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการส่วนท้องถิ่นก่อนมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมส่วนท้องถิ่น มีตัวแทน 4 ฝ่ายเพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ และร่วมมือกันของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น (นเรศ อยู่สนิท, 2558)

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาของกฎหมายบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมที่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานมหาวิทยาลัย ปัญหาบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรม มี 3 ประการ คือ 1) ความบกพร่องที่มีสาเหตุมาจากตัวกฎหมาย กฎ และระเบียบที่กำหนดเนื้อหาของหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการแต่งตั้ง ไม่มีความเหมาะสม มีช่องโหว่และจุดอ่อน 2) ความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัตินำกฎหมายและกฎระเบียบดังกล่าวไปใช้อย่างไม่ถูกต้อง เนื่องจากความไม่รู้ ความไม่เข้าใจ ตีความแตกต่างไปจากหลักการที่ถูกต้องในหลักเกณฑ์ และ3) ความบกพร่องที่มาจากตัวผู้บริหารสูงสุดที่มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งตามกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ สงกรานต์ กิจฉลอง กล่าวว่า ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้แก่ 1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างและสัดส่วนความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการบริหารงาน บุคคลตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2554 2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดโทษทางวินัยของระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2554 และ 3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญของผู้พิจารณาอุทธรณ์คำลงโทษทางวินัยตามกระบวนการอุทธรณ์ในระบบพิทักษ์คุณธรรม (สงกรานต์ กิจฉลอง, 2559)

จากการเสนอแนวทางในการปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับให้มีความชัดเจน ทันสมัย เป็นธรรม และสอดคล้องกับข้อบังคับสากลหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ตลอดจนพัฒนาหน่วยงานภาครัฐและบุคลากรที่มีหน้าที่เสนอความเห็นทางกฎหมายให้มีศักยภาพ รวมทั้งสนับสนุนทุกภาคส่วนในสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต และมุ่งเน้นให้เกิดการส่งเสริมธรรมาภิบาลในองค์กรเพื่อเป็นการตัดวงจรการทุจริตระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจออกจากกัน และต้องมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยของ เพิ่ม หลวงแก้ว และบัณฑิต ขวาโยธา (2559) กล่าวว่า ปัญหารูปแบบโครงสร้างองค์คณะการบริหารงานบุคคลขาดการถ่วงดุลอำนาจและขาดองค์กรตรวจสอบ การได้มาซึ่งองค์คณะบุคคลแต่ละประเภท ซึ่งประชากรกลุ่มตัวอย่างเห็นสอดคล้องกันว่า ควรมีการแก้ไขกฎหมายโดยเพิ่มองค์กรตรวจสอบเพื่อถ่วงดุลอำนาจองค์คณะการบริหารงานบุคคล ได้แก่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา โดยคณะกรรมการดังกล่าวให้มีอำนาจตรวจสอบคล้ายกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่

ให้อำนาจ ป.ป.ช.ตรวจสอบการทุจริต นักการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 (13) (14) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่ให้ ก.ค.ศ. มีอำนาจกำกับดูแลติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการเพื่อรักษาความเป็นธรรม (เพิ่ม หลวงแก้ว และบัณฑิต ขวาโยธา, 2559)

องค์ความรู้ใหม่



เห็นได้ว่า ต้นเหตุของปัญหาบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรม มี 3 ประการ คือ 1) ความบกพร่องที่มีสาเหตุมาจากตัวกฎหมาย กฎ และระเบียบ ไม่มีความเหมาะสม มีช่องโหว่และจุดอ่อน 2) ความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัตินำกฎหมายและกฎระเบียบดังกล่าวไป

ใช้อย่างไม่ถูกต้อง เนื่องจากขาดความรู้ ความเข้าใจ และ 3) ความบกพร่องที่มาจากตัวผู้บริหารสูงสุดที่มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งตามกฎหมาย ส่งผลกระทบต่อระบบพิทักษ์คุณธรรม ดังนั้น กระบวนการบริหารงานบุคคลที่มีความถูกต้อง เหมาะสม และสถานการณ์ในปัจจุบัน มหาวิทยาลัยควรมีการปรับและพัฒนา

สรุป/ข้อเสนอแนะ

ด้านแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรม การบริหารงานบุคคลด้านการวางแผนกำลังคนต้องอาศัยปัจจัยสำคัญ 3 ประการ คือ 1) ความรู้เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของบุคคล 2) ความรู้เกี่ยวกับบุคลากรขององค์การในปัจจุบัน และ 3) ความรู้เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในปัจจุบัน และในอนาคตของการวางแผนองค์กร ด้านมาตรการทางกฎหมายบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรม ปัจจัยที่ส่งผลในการกระทำผิดทางอาญาของบุคลากรในมหาวิทยาลัย ได้แก่ 1) กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มีช่องให้มีการกระทำความผิด 2) ไม่รู้หรือไม่เข้าใจว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิด และ 3) การบริหารที่มีความเมตตา ห้อภัยทำให้ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย ด้านการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาของกฎหมายบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมที่ส่งผลกระทบต่อมหาวิทยาลัย ด้านปัญหาทางกฎหมาย มี 2 ประการ ได้แก่ 1) ด้านกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาโครงสร้างการบริหารและการใช้อำนาจหน้าที่เอื้อต่อการทุจริตและการประพฤติมิชอบในหน่วยงานของรัฐ และ 2) ด้านการกำหนดระเบียบเพื่อการสรรหา คัดเลือก แต่งตั้ง และโยกย้ายไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรมและหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ด้านการเสนอแนวทางในการปรับปรุงเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 คือ มาตรา 63 (1) และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 30 ควรมีการกระจายอำนาจในการปฏิบัติงาน รวมถึงระเบียบ ข้อบังคับ และหลักเกณฑ์การย้าย การโอน และการเลื่อนให้ความชัดเจนเป็นธรรม และสอดคล้องกับข้อบังคับสากล และข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไปคือ ควรศึกษาพัฒนาเกณฑ์การประเมินและตัวชี้วัดในแต่ละองค์ประกอบในการประเมินให้เหมาะสมกับตำแหน่งที่แต่งตั้งและสามารถวัดและประเมินได้อย่างเป็นรูปธรรม

เอกสารอ้างอิง

กรรณิการ์ สุวรรณศรี. (2556). เอกสารประกอบการสอนวิชาการบริหารทรัพยากรมนุษย์. นครปฐม: มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม.

เจ้าหน้าที่พิทักษ์คุณธรรมคนที่ 2. (14 มีนาคม 2563). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (ปุญญาดา จงละเอียด, ผู้สัมภาษณ์)

นเรศ อยู่สนิท. (2558). มาตรการทางกฎหมายในการบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนท้องถิ่น. Journal of Nakhonratchasima College, 10(1), 172-183.

บุญชม ศรีสะอาด. (2556). วิธีการทางสถิติสำหรับการวิจัย เล่ม 1. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: สุวีริยาการพิมพ์.

พนักงานอัยการคนที่ 1. (14 มีนาคม 2563). ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคลและระบบพิทักษ์คุณธรรมในมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (ปุญญาดา จงละเอียด, ผู้สัมภาษณ์)

เพิ่ม หลวงแก้ว และบัณฑิต ขวาโยธา. (2559). มาตรการทางกฎหมายในกระบวนการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู. วารสารวิชาการแสงอีสาน, 13(9), 413-421.

มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. (2560). แผนพัฒนามหาวิทยามหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณ ราชวิทยาลัยในช่วงแผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษา ระยะที่ 12 (2560 - 2564). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วิษณุ เครืองาม. (2550). มิติใหม่ในการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานภาครัฐ. ในเอกสารอัดสำเนา. ทำเนียบรัฐบาล.

สงกรานต์ กิจฉลอง. (2559). ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรบริหารงานบุคคล และระบบพิทักษ์คุณธรรมในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. ใน วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

สมยศ นาวีการ. (2550). การบริหารและพฤติกรรมองค์การ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ผู้จัดการ.

สมาน รังสิโยกฤษฎ์. (2546). การบริหารงานบุคคล. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์น้ำกังการพิมพ์.

โสภารัตน์ จารุสมบัติ. (2563). โครงการรวบรวมข้อมูลพื้นฐาน เรื่องสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนชาวไทย สถาบันพระปกเกล้า (รายงานผลการวิจัย). เรียกใช้เมื่อ 24 พฤษาคม 2563 จาก http://www.kpi.ac.th/kpith/pdf

Cronbach, L. J. (1990). Essentials of psychological testing (5th ed.). New York: Harper Collins. Publishers.