

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สรุปผลจากการศึกษาอำนาจของรัฐมนตรีในกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ได้ว่า รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ต้องรับผิดชอบร่วมกัน ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของคณะรัฐมนตรี ในการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา รวมทั้งต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวงให้ปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารราชการ โดยน่านโยบายไปปฏิบัติ และต้องได้รับความร่วมมือจากข้าราชการประจำ จึงมีอำนาจในการแต่งตั้งให้ผู้อื่นให้โทษข้าราชการบางตำแหน่งในระดับสูงได้ ซึ่งในปัจจุบันรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนได้ในระดับ 11 แต่การใช้อำนาจบังคับบัญชาต้องเป็นเรื่องในหน้าที่ราชการ และเป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบด้วย ซึ่งในการบริหารงานบุคคลระบบคุณธรรมเป็นระบบที่ช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมีหลักการของระบบคุณธรรมกำหนดไว้แล้ว ซึ่งรวมถึงการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนของประเทศไทยด้วย แต่คงมีข้อยกเว้นบางประการในหลักการของระบบคุณธรรม ได้แก่ ข้าราชการพิเศษบางประเภท โดยเฉพาะข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ซึ่งได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามพระราชกฤษฎีกา และ ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งด้วยหลักการอื่นมิใช่ตามระบบคุณธรรมดังกล่าวในบทที่ 2 และทางด้านข้าราชการพลเรือนจะมีหลักคุ้มครองสิทธิข้าราชการ ได้แก่ หลักความเป็นกลางทางการเมือง คุ้มครองข้าราชการประจำให้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันไป เพื่อบริหารราชการสนองความต้องการของประชาชนอย่างสม่ำเสมอ ไม่ว่ารัฐบาลใดจะเข้ามาบริหารประเทศ และข้าราชการพลเรือนจะได้รับความคุ้มครองในการเลื่อนตำแหน่ง โดยมีความเสมอภาคเหมือนกันตามหลักกฎหมาย และประการที่สุดข้า

ราชการพลเรือนจะได้รับการคุ้มครองในการลงโทษทางวินัยตามกฎหมายในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ ตามหลักความยุติธรรม

ซึ่งในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมาย ควรจะต้องหาแนวทางทำให้อำนาจบังคับบัญชาระบบคุณธรรมและการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการประสานกัน เพื่อให้เกิดความสมดุลกันระหว่างหลักดังกล่าว ซึ่งแนวทางหนึ่งอาจได้แก่การกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนพิเศษ ที่แต่งตั้งโดยเหตุผลทางการเมือง และพ้นจากตำแหน่งพร้อมกับการเมือง ดังข้อเสนอของคณะทำงานปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนของสำนักงาน ก.พ.

จากวิวัฒนาการของอำนาจรัฐมนตรีในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในระดับสูง มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจในการสั่งบรรจุแต่งตั้งกลับไถ่มา จึงควรจัดสรรอำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำให้สมดุลกัน และราชการพลเรือนประเทศไทย ยังไม่มีกระบวนการแต่งตั้ง มีเพียงพิธีการคัดเลือก แล้วเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอโปรดเกล้าฯ สำหรับกระบวนการกลั่นกรองการแต่งตั้งของสำนักงาน ก.พ. ตามที่ได้ศึกษามีได้บังคับให้ปฏิบัติโดยเคร่งครัด กรณีการแต่งตั้งโอนย้ายที่ได้เกิดขึ้น แสดงให้เห็นถึงความไม่สมดุลระหว่างการใช้อำนาจบังคับบัญชากับการคุ้มครองสิทธิข้าราชการ โดยในหลายกรณีรัฐมนตรีใช้อำนาจโดยไม่เหมาะสมในการมีคำสั่งบรรจุแต่งตั้ง แต่ในหลายกรณีการใช้อำนาจของรัฐมนตรีก็อาจมีเหตุผลดี ดังนั้นเพื่อให้เกิดความสมดุลกัน จึงควรปรับปรุงกระบวนการแต่งตั้ง โดยจากการศึกษากระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนของต่างประเทศ คือ ประเทศฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา สามารถนำหลักเกณฑ์วิธีการบางประการมาใช้ เพื่อปรับปรุงกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงได้หลายวิธี

ซึ่งจากการที่ได้ศึกษาจะเห็นได้ว่าประเทศไทยเคยใช้ระบบการแต่งตั้ง และกระบวนการแต่งตั้งที่สุดขั้วมาแล้วทั้งสองทาง คือ

ทางแรก ให้เสนาบดีหรือ รัฐมนตรีลงไปแต่งตั้ง หรือ เสนอแต่งตั้งได้ตั้งแต่ระดับสูงลงไปถึงเสมียน พนักงานซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับ พ.ศ. 2471 ฉบับ พ.ศ. 2479 ฉบับ พ.ศ. 2482 ฉบับ พ.ศ. 2485 ฉบับ พ.ศ. 2495 และฉบับ พ.ศ.

2497 ซึ่งระบบนี้จะเห็นได้ว่า เป็นระบบที่เน้นความเข้มแข็งของระบบราชการแบบเสนาบดี แต่ให้ความสำคัญคุ้มครองข้าราชการค่อนข้างน้อย และมีลักษณะเป็นระบบอุปถัมภ์ค่อนข้างมาก

ทางที่สอง คือ เป็นระบบที่แทบไม่ให้อำนาจเสนาบดีหรือรัฐมนตรีเลย ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับ พ.ศ. 2476 ฉบับ พ.ศ. 2518 ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 35 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับ พ.ศ. 2535 ซึ่งได้ใช้ระบบคุณธรรมอย่างเต็มที่ โดยต้องเสนอ ก.พ.พิจารณา ก่อน จนไม่ให้ความสำคัญกับฝ่ายการเมืองเลยในการบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาล (กรณีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476) หรือคัดอำนาจรัฐมนตรีให้เสนอบรรจุแต่งตั้งได้เฉพาะข้าราชการพลเรือนในระดับ 11 หรือปลัดกระทรวงเท่านั้น (กรณีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ 35 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับ พ.ศ. 2535) หลักสองทางดังกล่าวจึงไม่ให้ความสำคัญสมดุลกัน

ปัญหา คือ จะสร้างความสมดุลอย่างไร ทั้งในเรื่องอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้ง และกระบวนการแต่งตั้ง ซึ่งในการสร้างความสมดุลดังกล่าว อาจได้จากแนวความคิด ดังนี้

1. เป็นระบบอย่างประเทศสหรัฐอเมริกา คือ เป็นตำแหน่งทางการเมือง (Political appointee) แต่ผู้เขียนไม่เห็นด้วย เพราะระบบการเมืองประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นระบบที่มีความมั่นคงสูง ประธานาธิบดีสามารถดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี หรือหากเป็น 2 สมัย ก็จะมีวาระถึง 8 ปี เป็นอย่างน้อย การเปลี่ยนอธิบดีปลัดกระทรวง ทุก 4-8 ปี จึงเป็นเรื่องปกติ แต่ประเทศไทยเสถียรภาพของรัฐบาลฝ่ายการเมืองมีน้อยเท่าที่ผ่านมา จะอยู่ได้ไม่เกิน 1 1/2 - 2 ปี เป็นอย่างมาก ถ้าใช้ระบบ Political appointee ก็จะมีการเปลี่ยนอธิบดีปลัดกระทรวงทุกๆ ปี ตามการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาล

2. สำหรับประเทศฝรั่งเศสซึ่งไม่ใช่ระบบตำแหน่งทางการเมือง (Political appointee) อย่างประเทศสหรัฐอเมริกา แต่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันตรงที่การแต่งตั้งข้าราชการ

การระดับสูง 8 ประเภท ดังกล่าวแล้วในการศึกษาบทที่ 4 ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐบาลโดยแท้ แต่เนื่องจากรัฐบาลฝรั่งเศสเสถียรภาพของรัฐบาลสูง ความต่อเนื่องจึงมีมาก การเปลี่ยนข้าราชการระดับสูงตามรัฐบาลก็มีไม่บ่อย แต่สำหรับข้าราชการระดับล่างนั้นมีหลักประกันอย่างมั่นคง ซึ่งระบบของประเทศไทยยังไม่มี จึงน่าจะนำมาใช้ในประเทศไทยได้บ้างในบางกรณี ตามความเหมาะสม

ดังนี้เพื่อที่จะทำให้อำนาจการบังคับบัญชาของรัฐมนตรี เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานมีความสอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการจึงควรปรับปรุงกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในระดับสูง โดย 1. ให้อำนาจรัฐมนตรีสั่งบรรจุแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนได้ถึงระดับ 10 โดยเป็นการจัดสรรอำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำให้สอดคล้องกัน ซึ่งเป็นไปตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานครและคณะดังกล่าวแล้วในการศึกษาบทที่ 3 ทั้งนี้จะทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจการบังคับบัญชาข้าราชการเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานกับการคุ้มครองสิทธิข้าราชการ และ 2. ในราชการพลเรือนควรกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนพิเศษ ซึ่งแต่งตั้งโดยเหตุผลทางการเมือง ดังที่เคยเป็นข้อเสนอของคณะทำงานปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ. ดังกล่าวแล้วในการศึกษาบทที่ 2 3. เมื่อรัฐมนตรีพิจารณาคัดเลือกหรือไม่คัดเลือกข้าราชการคนใดแล้ว ต้องให้เหตุผลโดยชัดแจ้งไว้ด้วยดังกล่าวแล้วในการศึกษาบทที่ 4 หัวข้อ 3 4. กระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนควรจัดทำบัญชีตามอาวุโสของข้าราชการมีการกำหนดคุณสมบัติข้าราชการระดับสูง เพื่อความโปร่งใส และเสมอภาคกันในราชการพลเรือน โดยควรพิจารณาความสามารถก่อนและพิจารณาอาวุโสเป็นลำดับรอง ทำให้ข้าราชการผู้มีคุณสมบัติครบถ้วน มีความคาดหวังได้ว่าจะมีโอกาสเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นไปได้ ดังเช่นกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนของต่างประเทศ ดังกล่าวแล้วในการศึกษาบทที่ 4 5. ในการบริหารราชการรัฐมนตรีควรมีโอกาสข้าราชการพลเรือนระดับสูง ปฏิบัติงานแสดงความสามารถภายในระยะเวลาอันพอสมควร ก่อน เมื่อพิจารณาเห็นว่าข้าราชการผู้นั้นไม่สามารถปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาล

ได้แล้ว จึงควรจะพิจารณาย้ายโอนข้าราชการเพื่อเปลี่ยนข้าราชการที่มีความสามารถตอบสนองนโยบายรัฐบาลได้มาปฏิบัติราชการแทน ดังกล่าวแล้วในการศึกษาบทที่ 4 หัวข้อ 3 คือ มิใช่ย้ายข้าราชการระดับสูงในโอกาสแรกที่เข้ารับตำแหน่ง เพราะจะได้รับการโต้แย้งจากข้าราชการประจำได้ว่าข้าราชการการเมืองรังแกข้าราชการประจำ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย