

กระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่ง ในระดับสูงของต่างประเทศ
บางประเทศเปรียบเทียบกับของประเทศไทย

1. กระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนของประเทศฝรั่งเศส

การศึกษากระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในฝรั่งเศสนั้น จะทำให้ได้ทราบถึง ลักษณะการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในประเทศที่มีระบบการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบ ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นใกล้เคียง กับประเทศไทยประการหนึ่ง นอกจากนี้ ยังมีประโยชน์ในแง่ที่ระบบการปกครองของฝรั่งเศสนั้น อาศัยระบบราชการแบบรวม ศูนย์ค่อนข้างมากเหมือนในประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศสได้ชื่อว่า เป็นรัฐที่ข้าราชการมีบทบาท ในการกำหนดนโยบาย และการบริหารประเทศ ตลอดจนความต่อเนื่องของระบบการบริหารมา ตลอด ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะในอดีตไม่ว่าจะเป็นในสาธารณรัฐที่ 1 ในจักรวรรดิที่ 1 ในจักรวรรดิที่ 2 ในสาธารณรัฐที่ 2, สาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 ระบบการเมืองฝรั่งเศส มีลักษณะที่ไม่มีเสถียรภาพมากนัก การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล และคณะรัฐมนตรีบ่อยครั้ง จนมีผู้กล่าวว่าในสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 นั้น จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลฝรั่งเศสทุก 6 เดือน ระบบข้าราชการฝรั่งเศสเป็นระบบที่สร้างความสำเร็จให้กับระบบการปกครองฝรั่งเศส ในขณะที่ระบบการเมืองไม่มีเสถียรภาพเท่าใดนัก อย่างไรก็ตามสถานการณ์ในสาธารณรัฐที่ 5 ได้เปลี่ยนไป กล่าวคือ ระบบการเมืองมีเสถียรภาพมาก อย่างไรก็ตามเนื่องจากระบบราชการ ฝรั่งเศส เป็นระบบข้าราชการที่รวมศูนย์อำนาจ ตลอดจนเป็นระบบราชการที่เข้มแข็ง มีความต่อเนื่องยาวนานกันมา การศึกษาถึงการแต่งตั้ง ข้าราชการพลเรือนในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมี ลักษณะบริหารทางการเมืองและการปกครอง คล้ายคลึงประเทศไทย จะทำให้เห็นภาพหลักการในการ แต่งตั้ง การโยกย้าย และการถอดถอนของประเทศนี้ เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์เปรียบ เทียบกับประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

ข้าราชการฝรั่งเศส (fonctionnaire) โดยรากศัพท์หมายความว่า บุคคลซึ่งปฏิบัติภาระกิจหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น ข้าราชการฝรั่งเศสจึงถือเป็นบุคคลในภาครัฐ ภาคมหาดชน ซึ่งจะมีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ สถานะของข้าราชการฝรั่งเศส จะมีสถานะตามกฎหมายที่กำหนดเพื่อการนั้น และกฎหมายดังกล่าว ก็จะให้ความคุ้มครอง ข้าราชการตลอดระยะเวลาการปฏิบัติราชการ จนกระทั่งถึงการเกษียณอายุราชการ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ข้าราชการฝรั่งเศส จะมีหลักประกันของการทำงานประการหนึ่ง ประการที่สอง การให้ข้าราชการฝรั่งเศสออกจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายเฉพาะ หากการกระทำดังกล่าวเป็นการผิดกฎหมาย ข้าราชการก็มีสิทธินำคดีไปสู่ศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ ถ้าศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวแล้ว ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องบรรจุข้าราชการดังกล่าว เข้าไปรับราชการตามเดิม อย่างไรก็ตาม ข้าราชการฝรั่งเศสที่จะได้ประโยชน์จากการนี้ จะต้องได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือน มิใช่ว่าด้วยสัญญา ถ้าเป็นการแต่งตั้งตามสัญญา ระบบก็จะไม่ใช่ข้าราชการ จะถือเป็นลูกจ้างตามสัญญาของรัฐ

1.1 องค์การที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับข้าราชการ

1.1.1 กรม ราชการพลเรือน ประเทศฝรั่งเศสมีข้าราชการหลายประเภทที่จะมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนธรรมดา ที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนพิเศษ ตลอดจนข้าราชการทหาร ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ ดังนั้น ภายใต้ข้อเสนอแนะของสภาแห่งรัฐ (Conseild'etat) ในปี 1954 จึงมีการก่อตั้งหน่วยงานกลาง ซึ่งมีหน้าที่ศึกษาและให้ข้อเสนอแนะ ที่ไม่ใช่เรื่องทางการเงิน เกี่ยวกับระบบราชการต่อรัฐบาล หน่วยงานกลางที่ว่านี้ มีชื่อว่า กรม ราชการพลเรือน (la direction de la fonction publique) หน่วยงานที่ว่านี้เป็นหน่วยงานระดับกรม ขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีอาจจะแต่งตั้ง รัฐมนตรีให้รับผิดชอบเกี่ยวกับระบบราชการได้ กรมราชการพลเรือนนี้ตั้งขึ้นตามรัฐกำหนด ลงวันที่ 9 ต.ค.1945 กรมดังกล่าว มีหน้าที่สำคัญ 2 ประการ ประการแรก มีหน้าที่ศึกษาปัญหาที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างตลอดจนการบริหารจัดการส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อที่จะให้คำแนะนำ ในการปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงาน ตลอดจนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเงินเดือนข้าราชการ ประการที่ 2 กรมดังกล่าวมีหน้าที่

ที่จะศึกษาปัญหาที่เกี่ยวกับสถานะทั้งหลายของข้าราชการ ตลอดจนค่าตอบแทนและเงินเดือน

1.1.2 คณะกรรมการที่เกี่ยวกับข้าราชการทั้งหลาย หลังปี 1946 แนวความคิดเกี่ยวกับระบบข้าราชการของฝรั่งเศสที่ยึดถือกันแต่เดิมตั้งแต่สมัยนโปเลียน ซึ่งถือว่าผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด ในการให้ข้อเท็จจริงแก่ข้าราชการแต่เพียงผู้เดียว ถูกปรับปรุงให้อ่อนตัวลง โดยแนวคิดที่ว่าด้วยความร่วมแรงร่วมใจกันของผู้บังคับบัญชาและของข้าราชการ จริงอยู่ถึงแม้ว่าอำนาจของผู้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชายังคงมีอยู่แต่ก็มีแนวความคิดใหม่เกิดขึ้นว่า ในการบริหารจัดการระบบราชการนั้น ต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจ ความรับผิดชอบของข้าราชการด้วย ดังนั้น ภายหลังจาก 1946 จึงเปลี่ยนแนวคิด ที่ให้อำนาจทั้งหมด ในการบังคับบัญชาอยู่ที่ผู้บังคับบัญชา มาใช้ระบบผสมผสานในรูปคณะกรรมการ กล่าวคือ ยังให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจบังคับบัญชาดังเดิม แต่ให้ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานได้เป็นผู้มีส่วนร่วมในการเสนอแนะ และในการพิจารณาเรื่องสำคัญบางเรื่อง หลักการดังกล่าวนี้ ปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 1946 ในคำปรารภที่ว่า ผู้ใช้แรงงานทุกคนมีสิทธิที่จะกำหนดเงื่อนไขในการทำงาน ตลอดจนการบริหารจัดการโดยผ่านผู้แทน หลักการที่บัญญัติไว้ในคำปรารภรัฐธรรมนูญ ปี 1946 นี้ ได้รับการยอมรับจาก คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ว่าเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส ซึ่งต่อมา รัฐบัญญัติลงวันที่ 13 ก.ค.1983 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 9 ว่า "ข้าราชการทั้งหลาย สามารถที่จะมีส่วนร่วมในการจัดโครงสร้างและในการดำเนินงานบริการสาธารณะ ตลอดจนมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการประกอบอาชีพข้าราชการได้ ทั้งนี้ โดยผ่านผู้แทนซึ่งได้รับเลือกตั้งเข้าไปนั่งในหน่วยงานคณะกรรมการที่มีอำนาจปรึกษา จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และในรัฐบัญญัติดังกล่าว จึงได้มีการก่อตั้งคณะกรรมการระดับชาติขึ้นหลายชุดที่สำคัญ 2 ชุด ซึ่งสมควรจะกล่าว ณ ที่นี้ ก็คือ ชุดแรกคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแห่งชาติสูงสุด (le conseil superieur de la fonction publique de l' e tat)

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแห่งชาติสูงสุด ตั้งขึ้นตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 19 ต.ค.1946 และแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 12 และมาตรา 13 ของรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 11 ม.ค.1984 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแห่งชาติสูงสุดดังกล่าวนี้ มีคณะกรรมการ 38 คน

และมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานคณะกรรมการ คณะกรรมการที่เหลือ 38 คน ประกอบด้วยตัวแทนของฝ่ายปกครอง 19 คน และประกอบด้วยตัวแทนของสหภาพข้าราชการอีก 19 คน เป็นจำนวนเท่ากัน กรรมการอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ การแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวกระทำโดย รัฐกฤษฎีกาที่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี สำหรับตัวแทนของสหภาพข้าราชการนั้น จะต้องเลือกมาจากองค์กรที่เป็นสหภาพข้าราชการที่มีจำนวนมากที่สุดในระดับชาติ ส่วนตัวแทน 19 คน ของฝ่ายปกครองนั้น จะมีอธิบดีกรมราชการพลเรือน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง นอกจากนั้น ก็จะมีอธิบดีกรมงบประมาณซึ่งสังกัดกระทรวงการคลัง ตลอดจนกรรมการที่แต่งตั้งมาจากหน่วยงานระดับชาติสำคัญหลายหน่วยงาน เช่น สภาแห่งรัฐ เช่น ศาลบัญชีชั้นสูง นอกจากนั้นก็ต้องมีบุคคลที่ทรงคุณวุฒิอีก 3 คน ส่วน 10 คนที่เหลือ จะต้องแต่งตั้งมาจากอธิบดีที่ควบคุมกรมในราชการส่วนกลาง คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแห่งชาติสูงสุด ดังกล่าวนี้อาจประชุมร่วมกันเป็นคณะใหญ่ทั้ง 38 คน หรือแยกเป็นอนุกรรมการซึ่งโดยหลักจะมีอนุกรรมการที่เกี่ยวกับทางปกครองและอนุกรรมการที่เกี่ยวกับสหภาพอย่างไรก็ดี คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแห่งชาติสูงสุด อาจได้รับการเรียกประชุมโดยนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นประธาน หรือโดยการที่คณะกรรมการหนึ่งในสามเข้าชื่อกันร้องขอให้เรียกประชุม

คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจ หลักเกี่ยวกับเรื่องที่จะได้รับการปรึกษา กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้ร่างรัฐบัญญัติ และร่างกฎกระทรวงและข้อบังคับทั้งหลายที่เกี่ยวกับสถานะของข้าราชการพลเรือนทั้งหลายของรัฐ ตลอดจนร่างกฎหมายที่กำหนดสถานะพิเศษของข้าราชการพลเรือนพิเศษบางประเภทต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแห่งชาติสูงสุดก่อน นอกจากนั้น คณะกรรมการดังกล่าวก็ต้องพิจารณารายงานสภาพของระบบข้าราชการพลเรือน ซึ่งกรมราชการพลเรือนจะเป็นผู้ร่างเสนอให้พิจารณา คณะกรรมการชุดที่ 2 คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนท้องถิ่นสูงสุด (le Conseil superieur de la fonction publique territoriale) เหตุที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนท้องถิ่นสูงสุดได้ชื่อดังกล่าว ก็เพราะเหตุว่าคณะกรรมการดังกล่าวนี้จะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับข้าราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นทั้งหมด คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนท้องถิ่นสูงสุด หรือ (le Conseil superieur de la fonction publique territoriale) นี้ ประกอบด้วย

สมาชิกที่เป็นกรรมการ 36 คน ซึ่งแยกเป็นผู้แทนขององค์กรปกครองท้องถิ่นและท้องถิ่นกิ่งหนึ่ง และผู้แทนของสหภาพแรงงานข้าราชการท้องถิ่นและท้องถิ่นอีกกิ่งหนึ่ง ประธานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนท้องถิ่นสูงสุด ได้รับเลือกตั้งมาจากตัวแทนขององค์กรปกครองท้องถิ่นหรือท้องถิ่น สำหรับตัวแทนขององค์กรปกครองท้องถิ่นหรือท้องถิ่นนี้ได้รับเลือกตั้งมาจากคณะกรรมการเลือกตั้ง ซึ่งประกอบด้วย นายกเทศมนตรี ประธานสภาจังหวัด และประธานสภาภาค ส่วนผู้แทนของสหภาพแรงงาน ข้าราชการส่วนท้องถิ่นและท้องถิ่น ได้รับการแต่งตั้งมาจากสหภาพดังกล่าวที่มีจำนวนข้าราชการเป็นสมาชิกสูงสุด คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนท้องถิ่นสูงสุดมีอำนาจคล้ายคลึงกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแห่งชาติสูงสุด กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือหนึ่งในสามของกรรมการสามารถร้องขอให้มีการประชุมได้ และกฎหมายบังคับให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องเรียกประชุมคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนท้องถิ่นสูงสุด เพื่อให้ความเห็นตลอดจนข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างกฎหมาย ร่างกฎระเบียบข้อบังคับที่กระทบถึงสถานะของข้าราชการพลเรือนท้องถิ่นและท้องถิ่น นอกจากนี้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนท้องถิ่นสูงสุด ยังมีอำนาจในการทำบัญชีข้าราชการพลเรือนท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับบัญชีข้าราชการพลเรือนของรัฐ เพื่อเสนอให้ออกเป็นกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาแห่งรัฐได้ นอกจากคณะกรรมการสองชุดนี้แล้ว ยังมีคณะกรรมการว่าด้วยข้าราชการทหารสูงสุดอีกหนึ่งชุด ซึ่งไม่ได้อยู่ในขอบเขตของการศึกษานิวยานิพนธ์นี้ จึงไม่ขอนำมากล่าว ณ ที่นี้

อนึ่ง ที่น่าสังเกตก็คือความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแห่งชาติสูงสุด ซึ่งดูแลเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนส่วนกลางระดับชาติ กับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนท้องถิ่นสูงสุด ซึ่งดูแลเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนภูมิภาคและท้องถิ่นนั้น ทั้ง 2 คณะกรรมการดังกล่าวนี้ มีความสัมพันธ์กันในสองนัย กล่าวคือ นัยแรก อาจจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแห่งชาติสูงสุด และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนท้องถิ่นสูงสุด เรียกว่า คณะกรรมการร่วมสองฝ่าย โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน (Commission mixte paritaire) คณะกรรมการร่วม 2 ฝ่าย จะประกอบด้วยกรรมการที่มาจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแห่งชาติสูงสุดกิ่งหนึ่ง และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนท้องถิ่นกิ่งหนึ่ง ทั้งนี้ การก่อตั้งคณะกรรมการร่วมดังกล่าวเป็นไปโดยอาศัยรัฐบัญญัติลงวันที่

11 ม.ค.1984 มาตรา 18 และรัฐบัญญัติลงวันที่ 26 ม.ค.1984 มาตรา 11 ในการประชุม คณะกรรมการร่วม 2 ฝ่ายนี้ รัฐบาลหรือกรรมการหนึ่งในสามของคณะกรรมการร่วมสามารถที่จะ ให้เรียกประชุมกรรมการร่วม 2 ฝ่ายได้ เพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องทั่วไปที่มีความสัมพันธ์ ระหว่างข้าราชการทั้ง 2 ประเภท ทั้งข้าราชการพลเรือนส่วนกลางระดับชาติ กับข้าราชการพล เรือนท้องถิ่นหรือท้องถิ่น นอกจากนี้ยังสามารถให้ความเห็นเกี่ยวกับกฎหมาย ร่างกฎหมายที่มี ลักษณะตั้งระบบราชการเฉพาะขึ้นมา ประการที่สุดคณะกรรมการร่วม 2 ฝ่าย จะเป็นคนกำหนด กฎเกณฑ์ และวิธีการในการโอนข้าราชการจากสายหนึ่งไปสู่อีกสายหนึ่ง กล่าวคือ จากการเป็น ข้าราชการพลเรือนส่วนกลางระดับชาติไปสู่การเป็นข้าราชการพลเรือนท้องถิ่นหรือท้องถิ่น หรือ กลับกัน หน้าที่ประการที่ 2 ของคณะกรรมการร่วม 2 ฝ่ายนี้ จะมีหน้าที่ที่เกี่ยวกับวินัย และคดีที่ เกี่ยวกับคำสั่งที่กระทบถึงสถานะข้าราชการบางเรื่อง

อนึ่ง สมควรกล่าวไว้ ณ ที่นี้ด้วยว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแห่งชาติสูงสุด กิติ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนท้องถิ่นสูงสุดกิติ แม้จะมีอำนาจหน้าที่หลักในการให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายที่กระทบถึงสถานะของข้าราชการแต่ละประเภทที่ตนมีอำนาจหน้าที่อยู่ แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการทั้ง 2 ชุดนี้ ก็ยังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาการอุทธรณ์ หรือร้องทุกข์ ที่เกี่ยวกับคำสั่งที่กระทบถึงข้าราชการพลเรือนเฉพาะรายได้โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแห่งชาติสูงสุดนั้น จะมีคณะกรรมการพิจารณาเรื่องอุทธรณ์ และ ร้องทุกข์ เพื่อรับเรื่องอุทธรณ์ และร้องทุกข์ ที่เกี่ยวกับวินัย การเลื่อนขั้น เลื่อนชั้น ตลอดจนการ ออกจากราชการ ในกรณีที่ไม่มีความสามารถในการปฏิบัติตามที่สำหรับคณะกรรมการ พิจารณาเรื่องอุทธรณ์ และร้องทุกข์ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนท้องถิ่นสูงสุดนั้น ก็จะมี อำนาจหน้าที่พิจารณา เรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับกรณีวินัย และกรณีให้ออกจากราชการ แต่ไม่มีอำนาจ หน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับการเลื่อนขั้นหรือเลื่อนชั้นแต่อย่างใด เป็นที่น่า สงเกตว่าประธานของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของทั้ง 2 ชุดนี้ จะมีผู้พิพากษา ศาลปกครองเป็นประธาน หรือถ้าไม่มีผู้พิพากษาศาลปกครองเป็นประธาน ก็อาจจะมีผู้พิพากษา ศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมเป็นประธานก็ได้ นอกจากคณะกรรมการระดับหน่วยงานกลาง 2 ชุดดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีคณะกรรมการจากหน่วยงานอีก

1.1.3 คณะกรรมการในหน่วยงาน คณะกรรมการในหน่วยงานตามกฎหมายของฝรั่งเศสนั้นมี 2 ชุด ชุดแรก คือ คณะกรรมการร่วมทางเทคนิค (Comite's techniques paritaires) และชุดที่ 2 คือ คณะกรรมการสาธารณสุขและความมั่นคง (Comite d'hygiene et de securite)

ก. คณะกรรมการร่วมทางเทคนิค (Comites techniques paritaires) เป็นหน่วยงานระดับกรรมการที่ตั้งขึ้นตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 19 ต.ค.1946 ซึ่งเรียกย่อ ๆ ว่า CTP กฎหมายบัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมทางเทคนิคขึ้น ทั้งในระดับราชการส่วนกลางระดับชาติ และในระดับราชการท้องถิ่นและท้องถิ่น องค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าว ประกอบด้วยตัวแทนของฝ่ายปกครองหรือหน่วยราชการที่มาจากการแต่งตั้งเท่ากับจำนวนของตัวแทนของข้าราชการผู้บังคับบัญชา ซึ่งสภาพแรงงานที่มีจำนวนผู้เป็นสมาชิกมากที่สุดแต่งตั้งเป็นจำนวนเท่ากัน กรรมการดังกล่าว มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และมีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับโครงสร้าง ตลอดจนการดำเนินงานในหน่วยงานนั้น ๆ ในระดับกระทรวงคณะกรรมการร่วมทางเทคนิคนี้ จะต้องตั้งขึ้นประกอบด้วยสมาชิก 30 คน สำหรับในหน่วยงานระดับกรมจะต้องมีคณะกรรมการดังกล่าวในแต่ละกรมเช่นกัน ส่วนถ้าเป็นราชการส่วนท้องถิ่นหรือท้องถิ่นก็มีกฎเกณฑ์พิเศษ เช่น เป็นต้นว่าในราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีข้าราชการเกินกว่า 50 คนขึ้นไป ก็จะต้องมีคณะกรรมการดังกล่าวนี้ด้วย สำหรับคณะกรรมการในหน่วยงานประเภทที่ 2 มีชื่อว่า คณะกรรมการสาธารณสุขและความมั่นคง (Comite d'hygiene et de securite) คณะกรรมการสาธารณสุขและความมั่นคงดังกล่าวนี้ ตั้งขึ้นตามกฎหมายรัฐบัญญัติลงวันที่ 11 ม.ค. 1984 มาตรา 16 ซึ่งบัญญัติให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสาธารณสุขและความมั่นคงในระดับกระทรวง และระดับกรม รวมทั้งตลอดทั้งในระดับท้องถิ่นและท้องถิ่นด้วย คณะกรรมการดังกล่าวนี้ไม่ได้มีองค์ประกอบ 2 ฝ่าย อย่างคณะกรรมการชุดที่แล้ว แต่เป็นคณะกรรมการซึ่งประกอบขึ้นจากตัวแทนของข้าราชการผู้บังคับบัญชาที่ได้รับแต่งตั้งจากสภาพแรงงานที่มีจำนวนสมาชิกมากที่สุด คณะกรรมการสาธารณสุขและความมั่นคงมีอำนาจหน้าที่ที่จะวิเคราะห์ความเสี่ยงภัยทางวิชาชีพ ตลอดจนปัญหา เรื่องความปลอดภัยในการทำงาน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสอบสวนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในการทำงาน ตลอดจนกระทั่งโรคภัยไข้เจ็บ

ในการทำงาน ทั้งมีอำนาจทำข้อเสนอแนะมาตรการทั้งหลายที่จะทำให้สาธารณสุขและความมั่นคงในสถานที่ทำงานดีขึ้นจะเห็นได้ว่าองค์กรทั้งสองนี้ มีลักษณะคล้ายแต่ไม่เหมือนกับ อภพ.กรม และ อภพ.กระทรวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการร่วมทางเทคนิค สำหรับคณะกรรมการสาธารณสุขและความมั่นคงนั้น ในประเทศไทยไม่มีตัวอย่างเช่นว่านี้

1.1.4 คณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ในการประกอบอาชีพ

ราชการ กล่าวคือ คณะกรรมการดังกล่าวนี้ จะมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการให้ความเห็นหรือการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับแต่งตั้งโยกย้าย ถอดถอน หรือให้ออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนระหว่างที่เรียกข้าราชการเช่นว่านี้ในภาษาไทย คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ชื่อ ทางการของคณะกรรมการที่ว่านี้ คือ คณะกรรมการทางปกครองร่วม (Commission administration paritaire) คณะกรรมการดังกล่าวนี้จัดตั้งขึ้นตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 19 ต.ค. 1946 และจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้การบริหารงานบุคคลในระบบราชการพลเรือน โดยเฉพาะคำสั่งเฉพาะรายทั้งหลายที่เกี่ยวกับการแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น เลื่อนชั้น การลงโทษทางวินัย เป็นไปด้วยความโปร่งใสและยุติธรรม ไม่ได้ใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้บังคับบัญชาแต่เพียงอย่างเดียว คณะกรรมการทางปกครองร่วม (Commission administration paritaire) ที่เรียกชื่อย่อว่า CAP นี้ เป็นคณะกรรมการซึ่งจะมีประธานเป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูงของข้าราชการแต่ละประเภท กล่าวโดยสรุปก็คือ ข้าราชการแต่ละประเภทจะต้องมีคณะกรรมการ CAP นี้ ทุกประเภท กรรมการของคณะกรรมการดังกล่าวมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 3 ปี คณะกรรมการที่ว่านี้ ประกอบด้วยตัวแทนของผู้บังคับบัญชาระดับสูง กึ่งหนึ่ง และตัวแทนของข้าราชการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา กึ่งหนึ่ง สำหรับตัวแทนของผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงาน ใช้วิธีการแต่งตั้งแต่ตัวแทนของข้าราชการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาใช้วิธีเลือกตั้ง โดยให้สหภาพแรงงานที่มีจำนวนสมาชิกมาก เสนอบัญชีรายชื่อดังกล่าวให้ข้าราชการทั้งหลายเป็นผู้เลือก แต่ถึงแม้มีการเลือกตั้งก็ตาม กรรมการที่มาจาก การเลือกตั้งไม่จำเป็นต้องรับฟังคำสั่งหรือเสนอแนะจากสหภาพแรงงานดังกล่าว ทั้งนี้ กฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่า เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วกรรมการดังกล่าวมีอิสระที่จะแสดงความเห็นและลงมติตามที่ตนเห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อให้การ

ดำเนินงานของคณะกรรมการทางปกครองร่วมซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีความสำคัญมาก เพราะจะเป็นผู้พิทักษ์รักษาสถิติของระบบราชการพลเรือนของข้าราชการทั่วไปให้ได้ทำหน้าที่อย่างเป็นกลางอย่างแท้จริง ข้อที่น่าสังเกตก็คือว่า คณะกรรมการทางปกครองร่วมนี้ จะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างโดยสิ้นเชิง จากคณะกรรมการ 4 ประเภทที่กล่าวแล้วข้างต้น ในขณะที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแห่งชาติสูงสุดก็ดี และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนท้องถิ่นสูงสุดก็ดี คณะกรรมการร่วม 2 ฝ่ายก็ดี คณะกรรมการร่วมทางเทคนิค หรือคณะกรรมการสาธารณะสุขและความมั่นคงนั้น จะให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะแก่กฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป แต่คณะกรรมการทางปกครองร่วมนี้ จะให้ความเห็นและตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับคำสั่งเฉพาะรายที่กระทบถึงข้าราชการแต่ละคน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบรรจุเข้ารับราชการ การให้คะแนนประเมินผลการปฏิบัติราชการ การเลื่อนชั้น การเลื่อนชั้น การลงโทษทางวินัย และ การให้ออกจากราชการ เพราะหย่อนประสิทธิภาพ หรือปราศจากความสามารถในทางวิชาชีพ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญกลางวันที่ 28 พ.ค.1982 ยังกำหนดว่า คณะกรรมการร่วม ทางปกครองดังกล่าวของข้าราชการแต่ละประเภทยังมีสิทธิพิจารณาการปฏิเสธไม่บรรจุข้าราชการ ตลอดจนการปฏิเสธไม่ให้ลาราชการไปเพื่อฝึกอบรมในทางสหภาพ ตลอดจนมีอำนาจพิจารณาปฏิเสธที่จะขออนุญาตทำงานบางเวลาที่ไม่ใช่ชงานเต็มเวลาด้วย ในการพิจารณาเรื่องแต่ละเรื่องของข้าราชการแต่ละคนนั้น กฎหมายกำหนดเอาไว้ว่า คณะกรรมการทางปกครองร่วมจะต้องประกอบด้วย เฉพาะข้าราชการที่มีระดับเท่ากันกับข้าราชการซึ่งถูกพิจารณา หรือระดับสูงกว่าข้าราชการที่ถูกพิจารณาเรื่อง หนึ่งระดับเท่านั้น สิ่งสำคัญที่สุดก็คือว่า คณะกรรมการทางปกครองร่วมนี้กฎหมายบังคับให้พิจารณา เรื่องที่เกี่ยวกับการบรรจุ แต่งตั้ง การให้คะแนน การประเมินผลการปฏิบัติราชการ การเลื่อนชั้น เลื่อนชั้น เลื่อนระดับ การพิจารณาวินัย การให้ออกจากราชการเพราะเหตุหย่อนสมรรถภาพ หรือไม่มีความสามารถทางวิชาชีพ ตลอดจนการปฏิเสธ เรื่องการลาดังกล่าวด้วย

1.2 ระบบการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการพลเรือน

เนื่องจากข้าราชการพลเรือนฝรั่งเศสแบ่งออกเป็นหลายประเภท ยืนแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนอเมริกา และระบบข้าราชการพลเรือนฝรั่งเศส ใช้ประเภทข้าราชการ

เป็นหลักไม่ได้ใช้ตำแหน่งข้าราชการเป็นหลัก การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนฝรั่งเศส ใช้หลักการในระบบคุณธรรมเช่นกัน กล่าวคือโดยหลัก การบรรจุแต่งตั้งจะต้องทำโดยกระบวนการสอบ คัดเลือก และต้องเคารพหลักความเสมอภาคของบุคคลที่ปรากฏอยู่ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศสปี 1789 ดังนั้น การเลือกปฏิบัติไม่ว่าด้วยเหตุใด เช่น การเลือกปฏิบัติอันเกี่ยวกับความเชื่อทางการเมือง ความเชื่อทางศาสนา เทพ หรือสิ่งใดก็ตามจะกระทำมิได้ ถ้ามีการกระทำดังกล่าวไป บุคคลที่เสียหายอาจนำคดีไปฟ้องศาลปกครองและศาลปกครองอาจพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่เลือกปฏิบัติ เช่นว่านั้นได้ อย่างไรก็ตามระบบการสอบคัดเลือกนั้น อาจจะมีข้อยกเว้น ในกรณีที่มีการสอบคัดเลือกเข้าไปสู่สถาบันฝึกอบรมชั้นสูงของข้าราชการแล้ว เช่น ถ้าบุคคลสอบเข้าไปสู่สถาบันที่เรียกว่า สถาบันทางปกครองแห่งชาติ ENA แล้ว เมื่อสอบออกจากสถาบันดังกล่าว ก็สามารถเข้ารับราชการได้เลย โดยไม่ต้องสอบแข่งขันกับบุคคลทั่วไปอีก เพราะถือว่าได้ผ่านการสอบมาแล้ว 2 ครั้ง และผ่านการฝึกอบรมการเป็นข้าราชการมาแล้วเป็นอย่างดี ข้อยกเว้นประการที่ 2 สำหรับการแต่งตั้งโดยผ่านกระบวนการสอบคัดเลือก ในระบบราชการฝรั่งเศส นอกจากการเข้าสู่โรงเรียนทางปกครองชั้นสูงหรือ ENA แล้ว ข้อยกเว้นประการที่ 2 ที่สำคัญที่สุด คือข้อยกเว้นที่ให้อำนาจรัฐบาลในการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงของข้าราชการประจำ โดยอำนาจดุลพินิจของรัฐบาลเอง ในการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงประจำกระทรวงและกรมนี้ ระบบกฎหมายฝรั่งเศสถือว่า จะใช้ระบบการสอบคัดเลือกไม่ได้ เพราะไม่ใช่ข้าราชการที่มีหน้าที่ปฏิบัติกรอย่างเดียว แต่เป็นข้าราชการระดับสูงที่ต้องเชื่อมระหว่างฝ่ายปกครองในฐานะฝ่ายประจำ กับฝ่ายการเมือง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ข้าราชการระดับสูงเหล่านี้ เป็นผู้เชื่อมโยงการเมืองซึ่งเป็นเรื่องทางนโยบายกับการปฏิบัติซึ่งเป็นเรื่องของราชการประจำ ด้วยเหตุนี้ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสถือว่า เป็นผลประโยชน์สาธารณะที่จะต้องให้รัฐบาลเป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้ง ข้าราชการระดับสูงดังกล่าว โดยดุลพินิจของรัฐบาลเอง ดังนั้น รัฐบัญญัติลงวันที่ 11 ม.ค.1984 มาตรา 25 ซึ่งเอาหลักการมาจากหลักการเดิมที่ปรากฏในกฎหมายเก่าเสมอมา ให้ถือว่าข้าราชการระดับสูงซึ่งจะกล่าวต่อไปนี้เป็นบุคคลผู้ปฏิบัติภารกิจสำคัญที่มีลักษณะกึ่งการเมืองกึ่งราชการประจำ ดังนั้น อำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายจึงต้องเป็นดุลพินิจโดยเด็ดขาดของรัฐบาล จะใช้หลักข้าราชการประจำทั่วไปไม่ได้ ตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 11

ม.ค.1984 มาตรา 25 ซึ่งขยายความโดยรัฐกฤษฎีกาที่ผ่านการพิจารณาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 20 ก.ค.1949 และ รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 21 มี.ค.1959 ที่ถูกรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 24 ก.ค.1985 แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ได้กำหนดให้ตำแหน่งต่อไปนี้ เป็นตำแหน่งซึ่งถือว่าเป็นตำแหน่งกึ่งการเมืองและกึ่งราชการประจำอยู่ในอำนาจของรัฐบาลที่จะใช้ดุลพินิจแต่งตั้งและถอดถอนได้ตามความเหมาะสม กล่าวคือ

ประการแรก	เลขาธิการรัฐบาล(ซึ่งเทียบเท่าเลขาธิการคณะรัฐมนตรี)
ประการที่สอง	เลขาธิการกลาโหม(ซึ่งเทียบเท่าปลัดกระทรวงกลาโหม)
ประการที่สาม	ปลัดกระทรวงทุกกระทรวง
ประการที่สี่	อธิบดีทุกกรมของข้าราชการส่วนกลาง
ประการที่ห้า	ตำแหน่งอัครราชทูต ซึ่งมีตำแหน่งเป็นเอกอัครราชทูต
ประการที่หก	ศึกษาธิการภาค
ประการที่เจ็ด	ผู้ว่าราชการจังหวัด
ประการที่แปด	ผู้แทนของรัฐบาล ในภูมิภาคพื้นทะเล

ตำแหน่งทั้ง 8 ประเภทนี้ ตามกฎหมายฝรั่งเศส ถือเป็นตำแหน่งกึ่งการเมือง

กึ่งประจำ ซึ่งรัฐบาลจะต้องอาศัยคนซึ่งรัฐบาลไว้วางใจ และเข้าใจนโยบายของรัฐบาล และนำนโยบาย ไปบังคับบัญชาบริหารให้ข้าราชการประจำปฏิบัติตามให้ได้ผลอย่างแท้จริง นอกจากนี้กฎหมายกำหนดไว้ ว่าเป็นตำแหน่งกึ่งการเมืองกึ่งประจำที่รัฐบาลสามารถแต่งตั้งและถอดถอนได้ตามที่เห็นสมควรแล้ว สภาแห่งรัฐ (Conseil d'etat) ในฐานะศาลปกครองสูงสุด ก็ยังตัดสินคดีไว้ถึงหลายคดีที่พิจารณาลักษณะของตำแหน่งงาน ว่ามีลักษณะงานเป็นงานกึ่งประจำกึ่งการเมืองหรือไม่ เช่น ในคดี (Teissier) ลงวันที่ 13 มี.ค.1953 สภาแห่งรัฐตัดสินว่า อธิบดีของสภาวิจัยแห่งชาติฝรั่งเศสซึ่งมีลักษณะเป็นหน่วยงานอิสระเทียบเท่ากรมของรัฐบาลนั้น เป็นตำแหน่งกึ่งประจำกึ่งการเมือง ซึ่งรัฐบาลมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนได้ตามใจชอบ ในคำพิพากษา (Lavaud) ลงวันที่ 10 ธ.ค.1948 สภาแห่งรัฐตัดสินว่า อธิบดีในราชการส่วนกลางทุกตำแหน่ง เป็นตำแหน่งซึ่งขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐบาล ที่จะแต่งตั้งหรือถอดถอน เพราะเป็นตำแหน่งที่มีลักษณะกึ่งการเมืองกึ่งราชการประจำ ผลทางกฎหมายของ

การที่มีกฎหมายบัญญัติให้ 8 ตำแหน่ง 8 ประเภท ตลอดจนคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด กำหนดให้ตำแหน่งบางตำแหน่ง เป็นตำแหน่งที่กำหนดให้รัฐบาลแต่งตั้ง และถอดถอนตามใจชอบนี้ ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายดังต่อไปนี้

ประการแรกรัฐบาลสามารถแต่งตั้งบุคคลซึ่งไม่ได้เป็นข้าราชการมาก่อน หรือสามารถแต่งตั้งข้าราชการประจำที่เป็นข้าราชการประจำในหน่วยปฏิบัติการ ขึ้นมาดำรงตำแหน่งเหล่านั้นได้ และรัฐบาลสามารถที่จะถอดถอนตำแหน่งดังกล่าวได้ตลอดเวลา แต่ต้องให้เหตุผล โดยยืนอยู่บนประโยชน์สาธารณะเป็นประการสำคัญ

ผลประการที่ 2 ก็คือ กฎหมายปกครองฝรั่งเศสยังบังคับต่อไปว่า ถึงแม้ในกรณีการแต่งตั้งและถอดถอนดังกล่าว ประโยชน์ของหน่วยงานดังกล่าว อาจจะต้องพิจารณาประกอบกับความเหมาะสมทางการเมืองเนื่องจากตำแหน่งที่มีลักษณะดังกล่าวเป็นตำแหน่งที่เกี่ยวเนื่องกับการเมืองก็ตาม แต่ในการตัดสินใจใด ๆ ของรัฐบาล ที่เกี่ยวกับการทำให้ข้าราชการผู้ได้รับการดำรงตำแหน่งนั้นแล้ว ต้องเสื่อมเสียประโยชน์ เช่น การถอดถอนเขาพ้นจากตำแหน่ง รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพหลักการป้องกันตนเองของบุคคลดังกล่าว กล่าวคือ ก่อนที่รัฐบาลจะถอดถอนบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่ง รัฐบาลจะต้องให้เอกสารและให้ทราบข้อกล่าวหาเบื้องต้นก่อน และเปิดโอกาสให้บุคคลดังกล่าวนำพยานหลักฐานข้ออ้างข้อเถียงของตนมาต่อสู้ได้ว่า สิ่งซึ่งรัฐบาลกล่าวหาเพื่อถอดถอนหรือลงโทษเขานั้นไม่เป็นความจริง ถ้ารัฐบาลไม่ได้ให้โอกาสดังกล่าวแก่ข้าราชการสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด ก็จะถือว่าการถอดถอนดังกล่าวเป็นไปโดยมิชอบ และจะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ดังปรากฏในคดีที่คำพิพากษาสภาแห่งรัฐลงวันที่ 24 มิ.ย. 1949 คดี Negre และคดีคำพิพากษาสภาแห่งรัฐลงวันที่ 20 ม.ค. 1956 ชื่อคดีเดียวกับ Negre นอกจากนั้นในคดีคำพิพากษาสภาแห่งรัฐโดยมติที่ประชุมใหญ่ ลงวันที่ 13 มิ.ค. 1953 คดี (Teissier) สภาแห่งรัฐได้ตัดสินว่าการถอดถอนข้าราชการที่มีตำแหน่งสูงเกี่ยวเนื่องกับการเมืองประจำออก โดยไม่อ้างข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นประโยชน์สาธารณะเป็นการกระทำที่มีชอบให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว จากที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า การแต่งตั้งและถอดถอนข้าราชการประจำระดับสูง ไม่ว่าจะเป็นเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการกลาโหม ตลอดจนอธิบดีทุกอธิบดี เอกอัครราชทูต ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือบุคคลอื่นใดก็ตามดังกล่าวแล้วข้างต้นนั้น ไม่ได้มีลักษณะ

เดียวกับที่ปรากฏในประเทศไทย ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะฝรั่งเคลสถือว่า ตำแหน่งดังกล่าวเป็น ตำแหน่งที่ต้องเชื่อมฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำเข้าด้วยกัน มีลักษณะกึ่งการเมืองกึ่งประจำ กล่าวคือ เป็นราชการประจำในแง่ที่ต้องนำนโยบายทางการเมืองมาปฏิบัติให้ผู้บังคับบัญชา ปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างจริงจัง วิเคราะห์ในแง่ตำแหน่งระดับสูงไม่ว่าจะเป็นปลัดกระทรวง อธิบดี ตลอดจนผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทูต ก็เป็นตำแหน่งข้าราชการประจำ แต่ในอีกแง่หนึ่ง ระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเคลสถือว่าข้าราชการเหล่านี้ มีลักษณะกึ่งการเมืองกล่าวคือ จะต้องเข้าใจ นโยบายของรัฐบาล จะต้องทราบซึ่งและเห็นด้วยกับนโยบายของรัฐบาล และนำนโยบายของ รัฐบาลมาปฏิบัติให้ได้ผลจริงจังภายในเวลาที่รัฐบาลกำหนด ด้วยเหตุที่ตำแหน่งระดับสูง มีลักษณะ กึ่งการเมืองกึ่งประจำดังกล่าวนี้ ระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเคลสนี้ จึงไม่ยอมให้ข้าราชการระดับ สูงเหล่านี้ มีสถานะ เช่นเดียวกับข้าราชการระดับล่างที่มีหน้าที่อย่างเดียวกันคือต้องปฏิบัติงานประจำ ข้าราชการระดับสูงเหล่านี้ไม่ปรากฏในระบบฝรั่งเคลสอย่างเดียว แต่ปรากฏแม้กระทั่งใน ระบบสหรัฐอเมริกา ซึ่งใช้ระบบ Position classification คือดูตำแหน่งงานเป็นหลัก แต่หัวหน้าหน่วยงานระดับสูงก็ถือว่าเป็น ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากการเมืองทั้งสิ้น มีปัญหา ที่น่าพิจารณาว่าเหตุใด ประเทศไทยซึ่งอ้างว่าระบบราชการที่ดี การจัดโครงสร้างส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น มีลักษณะใกล้เคียงกับราชการของฝรั่งเคลสจึงไม่ได้นำหลักความคิดของ ระบบฝรั่งเคลสมาใช้บังคับ สำหรับระบบการแต่งตั้ง โยกย้าย ข้าราชการประจำ ที่มีตำแหน่ง ระดับล่างซึ่งถือว่าเป็นฝ่ายผู้ปฏิบัติการอย่างเดียวนั้น ระบบราชการฝรั่งเคลสให้หลักประกันอย่าง มั่นคง กล่าวคือ ใช้ระบบสอบเข้าเป็นหลัก และการสอบเข้านั้นถ้าปรากฏว่า มีการเลือกปฏิบัติ หรือไม่ชอบด้วยเหตุผลก็สามารถนำคดีไปสู่ศาลปกครองได้ นอกจากนั้นในการแต่งตั้งหรือโยกย้าย ระบบราชการประจำของฝรั่งเคลส ที่เป็นข้าราชการระดับปฏิบัติงานล่าง ๆ นั้น ก็มีหลักประกันใน อาชีพค่อนข้างจะมั่นคง หลักที่ได้รับการยอมรับกันมากก็คือ หลักการไม่เลือกปฏิบัติ เพราะฉะนั้น ในการโยกย้าย ในการพิจารณาทางวินัยกับข้าราชการระดับล่างซึ่งเป็นระดับปฏิบัติการจริง ๆ ในระบบกฎหมายฝรั่งเคลสจึงให้หลักประกันค่อนข้างมั่นคงกับข้าราชการอย่างมาก เช่น หลักที่ว่า ความเสมอภาคในความก้าวหน้าวิชาชีพ ในฝรั่งเคลสถือว่า การเลื่อนขั้นเลื่อนชั้นจะต้องมีการให้ คะแนน (Notation) ซึ่งให้หัวหน้าหน่วยงานจัดทำกรให้คะแนนแก่ข้าราชการแต่ละคนตาม

ความสามารถในวิชาชีพ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ CAP หรือคณะกรรมการทางปกครอง
 ร่วมเป็นเกณฑ์ตัดสิน และการให้คะแนนในกฎหมายฝรั่งเศสกำหนดต่อไปว่า จะต้องส่งการให้
 คะแนนดังกล่าวไปให้บุคคลซึ่งถูกให้คะแนนพิจารณาด้วย หากมีการใช้อำนาจให้คะแนนโดยมิชอบ
 ข้าราชการประจำผู้ปฏิบัติงานระดับล่างก็ชอบที่จะร้องต่อคณะกรรมการทางปกครองร่วมหรือ CAP
 นี้ได้ และถ้า CAP พิจารณายังไม่เป็นที่พอใจก็สามารถนำศาลปกครองได้เช่นกัน นอกจากนี้
 นั้น ในการเลื่อนขั้นเลื่อนชั้น เลื่อนระดับ ก็ใช้หลักความโปร่งใส กล่าวคือจะต้องมีการจัดทำ
 บัญชีตามอาวุโสก่อน และในการจัดทำบัญชีดังกล่าวนี้ ก็ต้องประกาศให้ข้าราชการพลเรือนทราบ
 เป็นการทั่วไป การจัดทำบัญชีดังกล่าวต้องขึ้นอยู่กับความสามารถในการปฏิบัติงาน ซึ่งได้มาจาก
 การให้คะแนนของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวแล้วข้างต้น ดังนั้น บัญชีดังกล่าวจึงขึ้นอยู่กับระบบการให้
 คะแนน และหากการจัดทำและการประกาศบัญชีดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักการดังกล่าว ข้าราชการ
 การระดับล่างก็สามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการทางปกครองร่วม และนำคดีไปสู่ศาลได้ อย่าง
 ไรก็ตาม การจัดการเลื่อนขั้น เลื่อนชั้น เลื่อนระดับ ยังอาจจะใช้วิธีการจัดสอบเป็นการพิเศษ
 ได้¹ จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นว่าระบบราชการฝรั่งเศสแยก ระดับการ
 เมืองแท้ คือ รัฐมนตรีซึ่งเป็นสมาชิกในคณะรัฐบาล ออกจากระบบราชการประจำแท้ ซึ่งได้แก่ข้าราชการ
 ประจำระดับล่างที่มีหน้าที่ปฏิบัติการ และในระหว่างบุคคลสองประเภทนี้ จะมีข้าราชการ
 ประเภทที่ 3 ที่มีลักษณะกึ่งการเมืองกึ่งประจำ คือ ตำแหน่งเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการ
 กลาโหม อธิบดีทุกกรม เอกอัครราชทูต ผู้ว่าราชการจังหวัด เหล่านี้ถือว่าเป็นตำแหน่งที่ไม่ใช่
 ตำแหน่งประจำแท้เหมือนข้าราชการประจำระดับล่าง

¹Rene chapus, Droit administratif General tome I, (2 th Edition, Paris : montchrestien, 1985).

2. กระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย

ในการศึกษาถึงกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย จะได้ทราบถึงประเทศที่มีระบบการปกครองต่างกับประเทศไทย รวมทั้งระบบการเมือง การบริหาร โดยรัฐมนตรีไม่ต้องรับผิดชอบต่อสภา เช่น ประเทศไทย ข้าราชการพลเรือนประเทศไทย อเมริกาจะรับผิดชอบ ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยตนเอง ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาคือ รัฐมนตรี ดังที่ได้เคยกล่าวแล้ว ดังนั้นระบบการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย จึงย่อมต่างกับประเทศไทย เนื่องจากระบบการเมืองการปกครอง โดยสหรัฐอเมริกา ระบบการเมืองมีความมั่นคงสูง การศึกษาถึงระบบการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย จึงสามารถนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทยในการศึกษาได้ดี

ข้าราชการระดับสูงของประเทศไทยอเมริกา มีทั้งพวกที่เป็นข้าราชการประจำ และพวกที่เป็นข้าราชการไม่ประจำ ข้าราชการประจำมักจะแต่งตั้งโดยทางการ เมืองแต่ก็ไม่เสมอไป และข้าราชการประจำรัฐบาลกลางจะแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง ด้วยการเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่ง และการสอบแข่งขัน² กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนส่วนมากไม่ได้แต่งตั้ง โดยทางการเมือง เข้าทำงานโดยการสอบ ซึ่งจัดโดยสำนักงานบริหารงานบุคคลเดิม คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งการแต่งตั้งโดยการสอบเริ่มต้นในปี ค.ศ.1883 โดยพระราชบัญญัติ Pendleton ซึ่งก่อนที่จะมีพระราชบัญญัตินี้ การแต่งตั้งใช้วิธีคัดเลือกบุคคลที่อุปการะพรรคการเมือง สาเหตุที่ออกพระราชบัญญัตินี้ โดยประธานาธิบดีเจมส์ เอคาฟิลด์ ได้สัญญากับประชาชนว่าจะปฏิรูประบบ ข้าราชการพลเรือน ซึ่งต่อมาประธานาธิบดีคนนี้ก็ถูกยิงตาย และรองประธานาธิบดีได้ขึ้นดำรงตำแหน่งแทน ได้ต่อสู้จนผ่านพระราชบัญญัตินี้ออกมา ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนจำนวน 3 คน ซึ่งเป็นกลาง มีหน้าที่จัดประเภทงานของข้าราชการพลเรือน พัฒนาระบบการสอบแข่งขัน จัดการเรื่องการสอบ และตั้งนโยบายของบุคลากร ในตอนแรกได้ใช้วิธีนี้จำนวน 10% ของข้าราชการทั้งหมด และต่อมาจึงใช้กับข้าราชการส่วนมาก

²Robert D. Lee Jr, Public Personnel systems (Maryland: university Park press, 1979), P.164

ซึ่งงานแต่ละอย่างจะแยกเป็น 16 ชั้น ชั้นยิ่งสูงต้องมีประสบการณ์ความสามารถ และรับเงินเดือนมากขึ้น งานบางอย่าง ถ้าเงินเดือนขึ้น ก็ได้รับการเลื่อนตำแหน่ง³ ด้วยและทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาบัญญัติว่า การแต่งตั้งและการเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน ต้องทำตามผลงานและตามความเหมาะสม สำหรับงานในทุกตำแหน่งของทุกรัฐ จะหลีกเลี่ยงหรือลดหย่อนหลักของกฎหมายไม่ได้ ต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด การแต่งตั้งที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายถือว่าไม่ถูกต้อง⁴ ซึ่งเป็นหลักบังคับสำหรับข้าราชการประจำ แต่ข้าราชการไม่ประจำขึ้นอยู่กับความพอใจของหัวหน้าหน่วยงาน เจ้าของตำแหน่งนั้นๆ ซึ่งจะเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติของผู้บริหาร⁵ กล่าวคือการแต่งตั้งข้าราชการไม่ประจำระดับสูง ซึ่งรวมถึงการโยกย้าย ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจแต่งตั้งซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามพรรคการเมืองและจะปฏิบัติงานตามที่ได้รับแต่งตั้งตลอดเวลา 4 ปี⁶ แต่อย่างไรก็ตาม ข้าราชการประจำระดับสูงงานจะต้องเกี่ยวข้องกับการเมืองเสมอ เป็นการยากที่จะแยกแยะการเมืองจากการบริหาร แม้จะมีพระราชบัญญัติ Hatch ควบคุมไม่ให้ข้าราชการเกี่ยวข้องกับการเมือง แต่ข้าราชการก็ยังต้องเกี่ยวข้องกับการเมือง ในระดับนโยบาย และปฏิบัติตามนโยบาย เนื่องจากข้าราชการประจำปฏิบัติงานอยู่ติดต่อกัน ไม่มีการเปลี่ยนจึงทำให้มีอำนาจบางอย่าง ทำให้สามารถรู้ซึ่งเกี่ยวกับองค์กรหน่วยงานในที่ทำงาน

³Charles V.Hamilton, American Government (United states; Scott, Foresman and company, 1982), PP.354-357

⁴The editorial staff of the publishers, American Jurisprudence Volume 15A (Second edition Newyork: the lawyers Co-operative publishing Jurisprudence , 1976), PP.37-38

⁵พรณี ไพรัชเวทย์, "ระบบบริหารงานบุคคลของนักบริหารระดับสูงในราชการพลเรือนของต่างประเทศ" วารสารข้าราชการ 37(พฤษภาคม-มิถุนายน 2535) : 12-17

⁶Nicholas Henry, Public administration and Public affairs (Fourth edition New Jersey : Prentice-Hall, 1989), P.235

ทำให้ต้องติดต่อกับบุคคลภายนอกหรือสมาชิกสภาผู้แทนและนักการเมือง⁷ เนื่องจากการบริหารงานในประเทศสหรัฐอเมริกาของประธานาธิบดีในความเป็นจริงแล้ว ประธานาธิบดีจะควบคุมข้าราชการประจำ โดยตรงได้น้อยมาก วันแต่จะมีหลักฐานชัดเจนว่า ไม่มีการปฏิบัติตามนโยบายเพราะองค์การของข้าราชการระดับบริหารทั้งหมด โดยหลักแล้วรวมตัวกันอย่างมีอำนาจ เพื่อให้การทำงานที่มีประสิทธิภาพ มีความเชี่ยวชาญและลักษณะข้าราชการบางอย่างจะต้องพยายามทำงานของรัฐมีระเบียบและเป็นระบบ⁸ ดังนั้น เพื่อให้การทำงานบริหารงานบรรลุเป้าหมายตามนโยบายประธานาธิบดีเมื่อได้รับการเลือกตั้งแล้ว จะตั้งคณะที่ปรึกษา เพื่อคัดเลือกแต่งตั้ง ข้าราชการระดับสูงโดยแต่งตั้งจากผู้สนับสนุนพรรคการเมืองผู้เชี่ยวชาญทางธุรกิจ ผู้มีความเชี่ยวชาญในอาชีพต่าง ๆ รวมทั้งอาจารย์ในมหาวิทยาลัย โดยคัดเลือกตามคุณสมบัติต่าง ๆ จนเป็นที่พอใจและทำข้อชี้แจงเสนอแนะรายละเอียดของผู้ได้รับคัดเลือก โดยผู้นำพรรคการเมืองร่วมพิจารณาด้วย ซึ่งบางตำแหน่งในระดับสูงต้องได้รับการรับรองจากสภาก่อน⁹ กล่าวคือ ข้าราชการระดับสูงที่ได้รับแต่งตั้งอาจจะไม่เคยรับราชการมาก่อนเลยก็ได้ เคยอยู่ในองค์การธุรกิจเอกชนมาก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นผู้มีประสบการณ์การทำงานมาก่อน แต่ในการศึกษากระบวนการแต่งตั้งของประเทศสหรัฐอเมริกา ในกรณีที่ผู้เขียนต้องการศึกษาถึงกระบวนการหรือระบบวิธีการในการแต่งตั้งของประเทศนี้ ซึ่งอาจนำมาใช้กับข้าราชการพลเรือนของประเทศไทยได้ จึงจะศึกษาถึงกระบวนการในการแต่งตั้งของข้าราชการประจำซึ่งอาจนำมาเปรียบเทียบได้ กล่าวคือ ในราชการพลเรือนสหรัฐอเมริกา สำนักงานบริหารบุคคลากรจะเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติของข้าราชการระดับสูง และองค์การหรือหน่วยงานที่ปฏิบัติงานจะเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติโดย

⁷Charles V.Hamilton, American Government, P.361.

⁸Ibid, PP.363-366.

⁹IRA sharkansky, Public administration, Policy making in government agencies (third edition Chicago Ran Mc Nally College Publishing Company' 1975), PP.156-157.

ละเอียดยกครั้งองค์การดังกล่าวจะมีคณะกรรมการตรวจสอบผู้จะได้รับแต่งตั้งด้วย และสำนักงานบริหารบุคลากรก็มีคณะกรรมการที่จะตรวจสอบคุณสมบัติของผู้จะได้รับแต่งตั้งด้วย¹⁰

โดยคณะกรรมการดังกล่าว ต้องเสนอชื่อข้าราชการที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้งอย่างน้อย 3 ชื่อ ให้องค์การที่มีอำนาจแต่งตั้ง คัดเลือกคนใดคนหนึ่งจาก 3 รายชื่อ¹¹ แล้วจึงแต่งตั้ง ซึ่งเป็นการแต่งตั้งโดยการคัดเลือก

สำหรับการเลื่อนขึ้นแต่งตั้งโดยการสอบก็เป็นวิธีการหนึ่งด้วย เพื่อตัดสินความเหมาะสมกับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนจะเลื่อนตำแหน่งโดยไม่ต้องสอบแข่งขันได้ ก็ต้องมีผลงานพิเศษและการยกเว้นไม่ต้องสอบแข่งขัน ต้องให้เหตุผลด้วย¹² ต่อไปผู้เขียนขอขอยกกล่าวถึงการแต่งตั้งโดยการคัดเลือกให้เลื่อนตำแหน่งซึ่งควรศึกษาเพราะประเทศไทยใช้วิธีการคัดเลือกแต่งตั้งเช่นกัน

โดยเริ่มตั้งแต่ในปี ค.ศ.1978 กฎหมายกำหนดให้การเลื่อนตำแหน่งให้พิจารณาที่ผลงาน ด้วยการวัดผลงาน วัดจากการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ความสามารถในการประหยัดงบประมาณและมีความสามารถเพิ่มประสิทธิภาพของผู้ใต้บังคับบัญชา ให้บรรลุนโยบายที่ตั้งไว้ โดยการวัดผลงานจะต้องพิจารณาจาก

1. เคยทำงานประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งหรือหลายระดับมาแล้ว
2. และผลงานเป็นที่พอใจตามมาตรฐานแล้ว
3. หรือได้ทำงานในระดับที่ไม่น่าพอใจเลย ซึ่งถ้าผลงานอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจเลย อาจจะถูกออก และถ้าข้าราชการคนใดได้รับการวัดผล 2 ครั้ง ในระยะเวลา 3 ปีว่าไม่ประสบความสำเร็จก็就会被ออก โดยมีคณะกรรมการตรวจสอบขององค์การมีหน้าที่วัดผลดังกล่าว

¹⁰Robert D.Lee Jr, Public Personnel systems, P.174

¹¹the editorial staff of the publishers, American Jurisprudence
Volume 15A, P.41

¹²Ibid, PP.70-73

แต่ข้าราชการที่ถูกออกอาจจะได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการป้องกันระบบผลงานอีกได้¹³ และข้าราชการระดับสูงเมื่อได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแล้ว ต้องทดลองปฏิบัติงานอีก 1 ปี และอาจถูกย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น แต่จะได้รับการแจ้งให้ทราบอย่างน้อย 15 วันก่อน และจะไม่ถูกย้ายภายใน 120 วัน หลังจากเข้าดำรงตำแหน่ง¹⁴ และนอกจากนั้นหลังจากได้รับการแต่งตั้งแล้ว จะต้องมีการอบรมโดยจะเน้นในเรื่องความสามารถในการแก้ปัญหา โดยจะปฏิบัติเป็นระเบียบเพื่อปรับปรุงผลงานในอนาคต เมื่ออบรมเสร็จจะมีการวัดผล มีการสอบ โดยมีการอบรมหลายรูปแบบและในข้าราชการพลเรือนระดับสูง มีการใช้บัญชีบุคลากร เพื่อเตรียมบุคลากรไว้ปฏิบัติงาน โดยมีข้อมูลที่ต่างกับข้าราชการระดับอื่นและมีหน่วยงานเกี่ยวกับข้าราชการระดับสูง เพื่อส่งเสริมข้าราชการระดับสูง¹⁵ และในกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกาจะมีแนวหลักการใน วิธีการใช้คัดเลือกข้าราชการภายในหน่วยงาน โดยใช้หลักการดังนี้

1. มีระเบียบเกี่ยวกับคุณสมบัติและการทำงานของข้าราชการทุกคน รวมทั้งบันทึกเกี่ยวกับคุณวุฒิความสามารถ
2. ระบบอาวุโส พิจารณาเป็นสิ่งรองจากสิ่งอื่น ๆ จะใช้ระบบอาวุโสต่อเมื่อข้าราชการที่จะได้รับคัดเลือกมีสิ่งอื่น ๆ ใกล้เคียงกัน ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็นพิจารณาความสามารถ
3. การสอบ เพื่อดูว่าผู้ที่จะเลื่อนตำแหน่งนั้นมีความรู้ในตำแหน่งใหม่หรือไม่นอกเหนือจากคุณสมบัติอื่น ๆ
4. การทดลองปฏิบัติงาน เพื่อให้แน่ใจว่าข้าราชการคนนั้นสามารถทำงานได้จริง

¹³Robert D.Lee Jr, Public Personnel systems, P.175.

¹⁴Ibid, P.174.

¹⁵Ibid, PP.176-188.

และในกระบวนการในการแต่งตั้งจะต้องจัดเตรียมและดำเนินการ

1. ทำข้อมูลส่วนตัวของข้าราชการที่จะได้รับเลื่อนตำแหน่ง
2. แจ้งตำแหน่งที่ว่าง ที่จะให้ข้าราชการเข้าไปครองตำแหน่ง พร้อมทั้งคุณสมบัติของผู้จะมีสิทธิได้เลื่อนขึ้นไป
3. วางหลักเกณฑ์ในการเลื่อนตำแหน่งก่อนแล้วจึงพิจารณาตัวบุคคล
4. ใช้หลักเกณฑ์หลายเกณฑ์ในการพิจารณา¹⁶

ซึ่งหลักดังกล่าวแล้วทั้งหมดนี้เป็นกระบวนการที่ใช้ในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีวิธีการหลายอย่างที่มีความนำมาใช้ได้กับประเทศไทย

3. วิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนของประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกาและของประเทศไทย

จากที่ได้ศึกษาในกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนของประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกาดังกล่าว จะเห็นว่า กระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในประเทศฝรั่งเศส จะมีคณะกรรมการร่วมสองฝ่ายระหว่างคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแห่งชาติสูงสุด และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนท้องถิ่นสูงสุด ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์และวิธีการในการโอนข้าราชการจากสายหนึ่งไปสู่อีกสายหนึ่ง และการแต่งตั้งโยกย้าย ถอดถอนการเลื่อนขั้น เลื่อนชั้น หรือให้ออกจากราชการ ก็จะมีคณะกรรมการให้ความเห็นหรือพิจารณาโดยคณะกรรมการทางปกครองร่วม ซึ่งจะเป็นผู้พิทักษ์รักษาสีทงิของข้าราชการ

สำหรับการบรรจุและแต่งตั้งจะต้องทำโดยกระบวนการสอบคัดเลือก และใช้หลักความเสมอภาคของบุคคล ถ้าหากมีการเลือกปฏิบัติบุคคลที่เสียหายอาจนำคดีไปฟ้องศาลปกครองได้ แต่ถ้าหากบุคคลที่สอบออกจากสถาบันทางปกครองแห่งชาติแล้ว จะสามารถเข้ารับราชการได้เลย

¹⁶stahl O Glenn, Public personnel administration, (8th edition, Newyork: Harper & Row, 1983), PP.118-124.

โดยไม่ต้องสอบแข่งขัน

สำหรับตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงประจำกระทรวงและกรมจะไม่ใช้ระบบการสอบคัดเลือก แต่ให้อำนาจรัฐบาล ใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งเพราะเป็นข้าราชการระดับสูง ที่ต้องเชื่อมระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายการเมือง โดยระบบกฎหมายฝรั่งเศสถือว่าเป็นเรื่องผลประโยชน์สาธารณะที่จะต้องให้รัฐบาลเป็นผู้คัดเลือกและแต่งตั้ง โดยอาจแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งไม่ได้เป็นข้าราชการมาก่อนก็ได้ และรัฐบาลสามารถถอดถอนตำแหน่งได้ตลอดเวลา แต่ต้องให้เหตุผล และต้องเคารพหลักการป้องกันตนเองของบุคคล มิฉะนั้นสภาแห่งรัฐจะเพิกถอนคำสั่ง

สำหรับข้าราชการระดับปฏิบัติการ การเลื่อนขั้น เลื่อนชั้น จะต้องมีการให้คะแนนโดยหัวหน้าหน่วยงาน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่คณะกรรมการทางปกครองร่วมกำหนด และมีการจัดทำบัญชีตามอาวุโส โดยประกาศให้ข้าราชการพลเรือนทราบทั่วไป โดยบัญชีดังกล่าวขึ้นอยู่กับความสามารถในการปฏิบัติงาน ถ้าการจัดทำบัญชีดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักการก็สามารถร้องต่อคณะกรรมการทางปกครองร่วมและศาลได้

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา การแต่งตั้งข้าราชการไม่ประจำ มักจะแต่งตั้งโดยการเมือง สำหรับข้าราชการประจำมีการสอบและมีการกำหนดคุณสมบัติของข้าราชการระดับสูง การเลื่อนตำแหน่งให้พิจารณาที่ผลงานด้วย เมื่อข้าราชการระดับสูง ได้รับแต่งตั้งแล้วจะต้องทดลองปฏิบัติงานอีก 1 ปี แต่จะไม่ถูกย้ายภายใน 120 วัน หลังจากเข้าดำรงตำแหน่งและจะมีการอบรม มีการจัดทำบัญชีบุคลากรเพื่อเตรียมบุคลากรไว้ปฏิบัติงาน และจัดตั้งหน่วยงานเกี่ยวกับข้าราชการระดับสูง

และสำหรับประเทศไทยข้าราชการพลเรือนระดับสูง จะได้รับการคัดเลือกจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับขั้น อาจมีคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือก และพิจารณาด้านคุณวุฒิด้วย และให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจ คัดเลือกได้ตามความเหมาะสม และต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ (ระดับ 10-11)

ผู้เขียนเห็นว่า จากการศึกษากระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงของประเทศฝรั่งเศสดังกล่าว ผู้บริหารระดับสูงประจำกระทรวงและกรม ให้เป็นอำนาจดุลพินิจของรัฐบาลในการแต่งตั้ง โดยถือว่าเป็นข้าราชการกึ่งประจำกึ่งการเมือง จึงต่างกับประเทศไทย

ที่ให้ผู้ลี้ภัยพิจารณาเลือกข้าราชการประจำ โดยมีเหตุผลว่าเพื่อให้ข้าราชการประจำปฏิบัติตามนโยบาย

กรณีนี้ควรจะนำหลักความคิดของประเทศฝรั่งเศสมาใช้กับประเทศไทยบ้างซึ่งน่าจะทำให้หลักการบังคับบัญชา และการคุ้มครองสิทธิข้าราชการเกิดสมมูลกัน และเมื่อรัฐบาลจะถอดถอนตำแหน่งต้องให้เหตุผล ซึ่งเป็นหลักการที่ดี ที่จะควบคุมการให้ดุลพินิจของรัฐบาลได้ว่าเข้ามานาจ เพราะเหตุใดประเทศไทยควรนำหลักการให้เหตุผล ในการทำคำสั่งแต่งตั้งมาใช้ โดยเมื่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้ใดก็ให้เหตุผลไว้ให้ชัดเจนด้วย และไม่แต่งตั้งผู้ใดก็ควรให้เหตุผลโดยชัดเจน สำหรับข้าราชการระดับปฏิบัติการของประเทศฝรั่งเศส การเลื่อนชั้น จะต้องมีการให้คะแนน และจัดทำบัญชีตามอาวุโส โดยขึ้นอยู่กับความสามารถในการปฏิบัติงาน ซึ่งวิธีการดังกล่าว ประเทศไทยไม่มี ดังนั้น ควรจะนำมาใช้กับราชการพลเรือนของประเทศไทยได้เพื่อแสดงถึงความโปร่งใส แต่การให้คะแนนอาจนำมาใช้กับประเทศไทยไม่ได้ เพราะเป็นวิธีการละเอียดเกินไป บุคลากรของประเทศไทยอาจไม่สามารถปฏิบัติให้เที่ยงธรรมได้ และประเทศไทยไม่มีคณะกรรมการตรวจสอบหลายคณะดังเช่นประเทศฝรั่งเศส สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา การเลื่อนตำแหน่ง ให้พิจารณาที่ผลงานด้วย มีการกำหนดคุณสมบัติข้าราชการระดับสูง มีการอบรมซึ่งประเทศไทยควรนำมาปฏิบัติสำหรับข้าราชการพลเรือนระดับสูง และในประเทศสหรัฐอเมริกา ข้าราชการระดับสูงจะไม่ถูกย้ายภายใน 120 วัน หลังจากเข้าดำรงตำแหน่งซึ่งเป็นหลักประกันที่มั่นคงแก่ข้าราชการต่างกับประเทศไทย ซึ่งถูกย้ายได้แม้เพิ่งดำรงตำแหน่งได้เพียง 2 เดือน ซึ่งน่าจะถูกต้อง ผู้มีอำนาจควรให้โอกาสข้าราชการปฏิบัติราชการภายในระยะเวลาพอสมควรก่อน เมื่อเห็นว่าข้าราชการไม่ปฏิบัติตามนโยบาย และได้ปฏิบัติราชการภายในเวลาสมควรแล้ว จึงควรสั่งย้าย เพราะประเทศไทย มีตำแหน่งข้าราชการที่แต่งตั้งทางการเมือง ข้าราชการจึงจะปฏิบัติราชการตลอดระยะเวลา 4 ปีได้

จากการศึกษากระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนของประเทศฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกาดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าสำหรับประเทศฝรั่งเศส การเลื่อนชั้นโดยวิธีให้คะแนนคงจะนำมาใช้กับประเทศไทยไม่ได้ เพราะเป็นวิธีการละเอียดมาก ต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญและความยุติธรรมอีกทั้งประเทศไทยมิได้มีคณะกรรมการตรวจสอบหลายคณะกรรมการ

ตั้งเช่น ฝรั่งเศส และการเลื่อนชั้นโดยการสอบกรณีพิเศษก็คงนำมาใช้ไม่ได้ เนื่องจากจะเป็นการ
สิ้นเปลืองงบประมาณ สำหรับสหรัฐอเมริกาข้าราชการระดับสูงที่แต่งตั้งโดยทางการเมืองวิธีนี้ยัง
นำมาใช้กับประเทศไทยไม่ได้ เพราะประเทศไทยเสถียรภาพรัฐบาลมีความมั่นคงน้อย สำหรับ
หลักเกณฑ์วิธีการที่ควรนำมาใช้กับประเทศไทย เพื่อปรับปรุงกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการ
พลเรือนระดับสูงได้ เพื่อนำจะทำให้การใช้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐมนตรีเพื่อประสิทธิภาพใน
การบริหารงานกับการคุ้มครองสิทธิข้าราชการ เกิดความสมดุลกันควรจะได้แก่การกำหนด
ตำแหน่งข้าราชการกึ่งการเมือง กึ่งราชการประจำตั้งเช่น ฝรั่งเศสซึ่งสำนักงาน ก.พ.ได้เคย
มีแนวความคิดที่จะกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนพิเศษ ซึ่งคล้ายกับฝรั่งเศสแล้วแต่ มิได้นำ
มาใช้ตั้งที่เคยกล่าวแล้ว และมีการจัดทำบัญชีตามอาวุโสของข้าราชการเพื่อความเป็นธรรมชัด
แจ้ง ตั้งเช่น ฝรั่งเศสซึ่งน่าจะทำให้การใช้อำนาจของรัฐมนตรีไม่เกินขอบเขต มีการกำหนด
คุณสมบัติข้าราชการระดับสูงให้ปรากฏเพื่อความเหมาะสม และความเสมอภาค เพื่อคุ้มครอง
สิทธิข้าราชการให้มีความมั่นคง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย