



บทที่ 1

บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของการแต่งตั้ง

ก่อนหน้าที่จะมีการใช้ระบบจำแนกตำแหน่งในราชการพลเรือนเมื่อวันที่ 9 กันยายน 2518 โดยผลของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นั้น ระบบราชการพลเรือนไทย ใช้ระบบชั้นยศ ในการบริหารงานบุคคลและในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการมีการกำหนดชั้นของข้าราชการออกเป็น 5 ชั้น คือ ชั้นจัตวา ชั้นตรี ชั้นโท ชั้นเอก และชั้นพิเศษ ซึ่งในแต่ละชั้นดังกล่าว ยังมีการจำแนกออกเป็นอันดับภายในชั้นอีกด้วย

การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้ดำรงตำแหน่งนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของเจ้ากระทรวงหรือผู้ที่เจ้ากระทรวงมอบหมาย สำหรับการแต่งตั้งข้าราชการระดับอธิบดี และปลัดกระทรวงนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน แต่ละฉบับจะกำหนดไว้ในลักษณะที่คล้ายกัน ดังนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 กำหนดเรื่องอำนาจในการแต่งตั้ง ไว้ในมาตรา 22 ว่า "การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีและปลัดกระทรวงนั้น ให้เจ้ากระทรวงคัดเลือกจากข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นพิเศษแล้วรายงานไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อนำความกราบบังคมทูลให้ทรงแต่งตั้ง" ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482 และ พ.ศ. 2485 ก็ยังคงหลักการเช่นนี้ไว้เช่นเดียวกัน

หลักการในเรื่องนี้ เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงบ้าง ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 ว่า "แต่สำหรับตำแหน่งปลัดกระทรวงอธิบดี หรือตำแหน่งที่เทียบเท่าให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้พิจารณาแล้วเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยแล้วให้นำความกราบบังคมทูลให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป"

อันมีความหมายว่า คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องนี้ตามข้อเสนอของรัฐมนตรี  
 เจ้าสังกัดด้วย ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขใหม่ที่เพิ่มเติมเข้ามาในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพล  
 เรือ ในส่วนที่ว่าด้วยอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการระดับอธิบดีและปลัดกระทรวง ซึ่งจะต้อง  
 เสนอผ่านและจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน และในพระราชบัญญัติระเบียบ  
 ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 มาตรา 66 บัญญัติให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการ  
 การพลเรือน ตั้งแต่หัวหน้ากองหรือเทียบเท่าลงมาแต่สำหรับตำแหน่งปลัดกระทรวง รองปลัด  
 กระทรวง ปลัดทบวง รองปลัดทบวง อธิบดี รองอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หรือตำแหน่งที่เทียบ  
 เท่าตำแหน่งดังกล่าว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้พิจารณา แล้วเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี ซึ่งแสดง  
 ให้เห็นว่ากฎหมายในสมัยนั้นให้อำนาจรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน  
 ได้ตั้งแต่ระดับปลัดกระทรวงถึงผู้อำนวยการกอง หรือตำแหน่งที่เทียบเท่า แต่ต้องเสนอไปยัง  
 คณะรัฐมนตรี จึงเป็นการให้อำนาจรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนได้เกือบทุกตำแหน่ง  
 เพราะนอกจากตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งต้องเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเหมือนกับพระราชบัญญัติในปี  
 พ.ศ. 2495 รัฐมนตรียังมีอำนาจแต่ผู้เดียว ที่จะแต่งตั้งได้ตั้งแต่หัวหน้ากองหรือเทียบเท่าลงมา  
 เรียกได้ว่า รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งได้เกือบทั้งกระทรวง ทบวง กรม และกอง ซึ่งอาจเป็น  
 เพราะว่ารัฐมนตรีในสมัยนั้น มาจากข้าราชการประจำหรือเคยเป็นข้าราชการประจำ จึงออก  
 กฎหมายหรือพยายามแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้รัฐมนตรีมีอำนาจมาก

ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ให้ยกเลิกพระราช  
 บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 และกำหนดให้ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ จำ  
 แนกเป็นระดับตามลักษณะงาน ตามมาตรา 44 ให้อำนาจรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจสั่ง  
 บรรจุข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 และรายงานนายกรัฐมนตรี

สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 10 ให้อำนาจปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็น  
 ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ โดยเสนอชื่อต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ส่วนการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10  
 ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง หรือในส่วนราชการที่มีฐานะ  
 เป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีเจ้า  
 สังกัดหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 9

ลงมา ในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี และราชบัณฑิตยสถาน รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 7, 8, 9 ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง หรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีอธิบดีผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเห็นได้ว่า กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีสั่งบรรจุข้าราชการพลเรือนสามัญ ระดับ 11 ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุด เป็นการให้อำนาจมากขึ้นกว่าเดิม เพราะรัฐมนตรีเพียงแต่รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเท่านั้น โดยนายกรัฐมนตรีไม่อาจจะคัดค้านได้ จึงเป็นดังที่กล่าวแล้วว่า รัฐมนตรีในสมัยนั้นมาจากข้าราชการประจำ มักจะแก้ไขกฎหมายให้อำนาจมากขึ้น

สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 10 ให้อำนาจปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และเสนอชื่อต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เป็นการให้อำนาจรัฐมนตรีเข้าเกี่ยวข้องกับการบรรจุด้วย เพราะรัฐมนตรีมีอำนาจขอให้ปลัดกระทรวง เสนอชื่อผู้อื่นหรือทบทวนใหม่ได้จนกว่าจะเห็นพ้องต้องกัน และกฎหมายยังให้อำนาจรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 10 ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง หรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 9 ลงมาในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีและราชบัณฑิตยสถาน สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 7, 8, 9 ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง หรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

ต่อมา ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2520 ข้อ 7 ให้ยกเลิกความในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โดยให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 10, 11 โดยนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

และรัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 9 รวมทั้งการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 9 ลงมาในสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีและราชบัณฑิตยสถาน ส่วนข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 7, 8 ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรืออธิบดีผู้บังคับบัญชา เป็นผู้ มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง โดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบ

กฎหมายฉบับนี้ ให้อำนาจรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 9 ได้ เป็นการให้อำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวงมากขึ้น ซึ่งอาจเป็นเพราะเห็นว่ารัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภา ในการปฏิบัติราชการตามนโยบายจึงให้อำนาจบังคับบัญชาข้าราชการ เพื่อที่จะให้ข้าราชการตั้งใจปฏิบัติราชการตามคำสั่งของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด แต่ข้าราชการประจำก็คงเห็นว่าเป็นการไม่สมควรเพราะก้าวก่ายข้าราชการประจำมาก จึงควรหาวิธีการที่จะทำให้เกิดความสมดุลระหว่างข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมืองในเรื่องอำนาจการบรรจุและแต่งตั้ง และกฎหมายมาตรา 44 ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้ถูกยกเลิกโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 35 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 โดยให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 11 โดยนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 10 ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ โดยปลัดกระทรวงเป็นผู้สั่งบรรจุ แต่ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง หรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 10 อธิบดีผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติโดยอธิบดีเป็นผู้สั่งบรรจุ แต่ในสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีและราชบัณฑิตยสถานให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติและรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งบรรจุ ซึ่งรวมทั้งข้าราชการพลเรือนสามัญตั้งแต่ระดับ 9 ลงมาด้วย โดยให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ซึ่งตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติดังกล่าว ให้อำนาจรัฐมนตรีทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โดยให้อำนาจรัฐมนตรีสั่งบรรจุข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 11

แต่กฎหมายในปี พ.ศ. 2518 ให้อำนาจรัฐมนตรีมากกว่า เพราะรัฐมนตรีเพียงแต่รายงานนายกรัฐมนตรี เพื่อนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเท่านั้น และในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งให้ยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 35 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ให้อำนาจรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้ส่งบรรจุข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 11 โดยนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติและให้รัฐมนตรีเป็นผู้ส่งบรรจุ ส่วนข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 10 ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ โดยให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้ส่งบรรจุ แต่ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง แต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี หรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติและให้อธิบดีเป็นผู้ส่งบรรจุ แต่ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง แต่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีหรือในสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ให้นำรัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ โดยรัฐมนตรีเป็นผู้ส่งบรรจุข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 10 รวมทั้งข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 9 ลงมา ซึ่งให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจส่งบรรจุและแต่งตั้ง ซึ่งตามกฎหมายปัจจุบันให้อำนาจรัฐมนตรีเป็นผู้ส่งบรรจุข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 11 เช่นเดียวกับกฎหมายในปี พ.ศ. 2518 และประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 35

ในราชการพลเรือนนั้น ตำแหน่งระดับสูง คือ ระดับ 9 ระดับ 10 ระดับ 11 ส่วนใหญ่หมายถึงตำแหน่งรองอธิบดี อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด และปลัดกระทรวง ซึ่งในแต่ละกรมแต่ละจังหวัด และกระทรวงก็จะมีอธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด และปลัดกระทรวงเพียงหนึ่งตำแหน่งเท่านั้น ดังนั้น การเลื่อนตำแหน่งใน 3 ระดับดังกล่าว จึงเป็นเรื่องสำคัญและเป็นเป้าหมายของข้าราชการพลเรือนเกือบทุกคน เพราะนอกจากเป็นตำแหน่งสำคัญสุดยอดของข้าราชการประจำ แล้ว โอกาสที่ผู้ดำรงตำแหน่งจะได้ผลประโยชน์พิเศษอื่น ๆ ก็มีมากกว่าข้าราชการ

การพลเรือนในตำแหน่งอื่น ๆ ด้วย<sup>1</sup> ถ้าเราได้คนดี คนเก่ง คนที่มีความรู้ความสามารถคนที่มองการณ์ไกลและสามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้องเหมาะสม มาเป็นอธิบดีและปลัดกระทรวงราชการและประเทศชาติก็จะพัฒนาก้าวหน้าไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประโยชน์ของส่วนราชการก็จะได้รับการปกป้องรักษาความชอบธรรมและความผาสุกก็จะเกิดขึ้นในสังคม<sup>2</sup> การดำเนินการจึงจำต้องกระทำอย่างรอบคอบเป็นระบบ มีขั้นตอนที่ได้มาตรฐานเป็นที่เปิดเผย โดยมีข้อมูลรายละเอียดประกอบการพิจารณา อย่างครบถ้วนสมบูรณ์<sup>3</sup>

แต่ในเหตุการณ์ที่ผ่านมาเห็นได้ว่า รัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญที่ดำรงตำแหน่งระดับสูง (9-11) ไปดำรงตำแหน่งอื่นอยู่บ่อย ๆ ซึ่งบางกรณีอาจแลเห็นได้ว่า ได้แต่งตั้งโดยไม่เหมาะสม ทำให้ข้าราชการขาดขวัญและกำลังใจ เช่น กรณีการแต่งตั้งนายทิวา สรรพกิจ รองอธิบดีกรมป่าไม้ ไปดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เพราะวิจารณ์นโยบายของ พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในขณะนั้นว่า "การยุบป่าไม้อำเภอป่าไม้จังหวัด เป็นการแก้ไขปัญหาแบบตาบอดคลำช้าง" หรือกรณี นายศิววงศ์ จังคะศิริ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมถูกส่งย้ายไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น กรณีต่าง ๆ ดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจของรัฐมนตรี ซึ่งมีผลกระทบต่อการดำรงตำแหน่งของข้าราชการประจำ และเป็นเรื่องที่น่าศึกษาวิเคราะห์ว่า การแต่งตั้งดังกล่าว มีกระบวนการหรือขั้นตอนที่เหมาะสมชอบธรรมหรือไม่อย่างไร

การศึกษาวิจัยนี้ก็เพื่อหามาตรการแก้ไขที่จะให้การส่งการของรัฐมนตรีมีกระบวนการพิจารณาที่เกิดความสมดุลระหว่างหลักประกันของข้าราชการและการบังคับบัญชา เพื่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามนโยบายอันจะทำให้เกิดความเป็นธรรม และประสิทธิภาพขึ้นในขณะเดียวกัน

<sup>1</sup>ทิพาวดี เมฆสุวรรณค์, "นักบริหารตั้งอย่างไรให้มีประสิทธิภาพ", วารสารข้าราชการ, 34, (กันยายน-ตุลาคม 2532) : 30.

<sup>2</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

<sup>3</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

สำหรับวิทยานิพนธ์ เรื่องนี้จะศึกษาถึงอำนาจการบังคับบัญชาที่รัฐมนตรีมีอยู่ตามกฎหมายในอดีตและปัจจุบัน รวมถึงตลอดจนมาตรการทางกฎหมายที่จำเป็น และเหมาะสมเพื่อให้การใช้อำนาจเป็นไป ด้วยความเหมาะสมถูกต้อง กล่าวคือ การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในระดับสูงให้ดำรงตำแหน่ง ควรให้เป็นไปตามหลักความรู้ ความสามารถและความเสมอภาคในโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน และมีความสอดคล้องกับการบังคับบัญชา เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน

### ขอบเขตวัตถุประสงค์และวิธิตำเนินการศึกษาวิจัย

เพื่อค้นคว้าหาความสอดคล้องระหว่างอำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายการเมืองและการคุ้มครอง สิทธิของข้าราชการประจำ แต่ทั้งนี้การศึกษาวิจัยจะศึกษาเฉพาะขั้นตอนก่อนการแต่งตั้ง จะไม่ ขยายไปถึงผลของการแต่งตั้ง เนื่องจากผู้ศึกษาวิจัยเชื่อแน่ว่า ไม่อาจจะได้ข้อมูลชัดเจนที่ยุติได้ ส่วนใหญ่จึงเป็นการวิจัยเอกสาร ระเบียบปฏิบัติของทางราชการพลเรือน และกฎหมายเกี่ยวกับ ข้าราชการพลเรือน อันมีกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นแม่แบบเปรียบ เทียบกับต่างประเทศบางประเทศ

### ทฤษฎี แนวความคิดและสมมติฐานของการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับ อำนาจของรัฐมนตรีในกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการ พลเรือนนั้น จำต้องพิจารณาการปฏิบัติตามนโยบายซึ่งรัฐมนตรี ในฐานะซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองและ เป็นหัวหน้าฝ่ายประจำระดับสูงของฝ่ายปกครอง เป็นผู้รับผิดชอบให้บรรลุผลตามที่ตั้งไว้ ประกอบ กับหลักความคุ้มครองสิทธิของข้าราชการ ให้มีความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่

ความสอดคล้องของสองสิ่งนี้จึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรี และข้าราชการ ดังนั้นในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงก็จำต้องพิจารณาหลักสอง ประการนี้ควบคู่ไปให้ได้สมดุลกันด้วย

โดยมีสมมติฐานว่า ปัจจุบันไม่มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า บทบาทของรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแต่งตั้ง ข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง (9-11) ยังไม่เหมาะสม ไม่ก่อให้เกิด ความสมดุลในหลักการดังกล่าว 2 หลักข้างต้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ค้นหาความสมดุลระหว่างอำนาจการบังคับบัญชาของฝ่ายการเมืองและหลักคุ้มครองสิทธิของข้าราชการประจำในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูง
2. และอาจเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบราชการพลเรือนต่อไปในอนาคต



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย