

บทที่ 3

พัฒนาการของความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ

การปกครองของไทยในอดีตเป็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการเป็นอำนาจสิทธิขาดของพระมหากษัตริย์ จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ก็ยังคงอำนาจการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการไว้ที่กลุ่มบุคคลกลุ่มเดียว คือ คณะรัฐมนตรี ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับต่าง ๆ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับต่าง ๆ จนถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 รวม 33 ฉบับ เป็นระยะเวลาถึง 47 ปี อำนาจการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการมิได้อยู่ที่ข้าราชการด้วยกันเอง แต่ขึ้นอยู่กับคณะรัฐมนตรี นอกจากนั้น ข้าราชการการเมืองยังมิได้มีการแยกออกจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน จนกระทั่งปี พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นปีที่มีการนำระบบการจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) มาใช้ จึงได้มีการแยกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมืองออกจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนและมีการกำหนดขอบเขตอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำ โดยข้าราชการการเมืองเพียงแค่ระดับ 11 เท่านั้น อำนาจของรัฐมนตรีถูกตัดทอนลง โดยรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายปลัดกระทรวงแต่เพียงระดับเดียว จากเดิมสามารถมีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายถึงระดับล่างสุด ส่วนตำแหน่งข้าราชการระดับสูงอื่น ๆ เช่น อธิบดี และรองอธิบดี ให้อยู่ในอำนาจของปลัดกระทรวง จึงก่อให้เกิดปฏิกิริยาอย่างมากในหมู่นักการเมือง และมีผลทำให้เกิดความพยายามที่จะล้มพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดย

นำเรื่องการจำแนกตำแหน่งมาเป็นข้ออ้าง ซึ่งเป็นชนวนสำคัญให้เกิดความขัดแย้งในเบื้องต้นขึ้นระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ

กรณีตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นในการแต่งตั้งข้าราชการประจำตำแหน่งนักบริหารระดับสูง

สำหรับกรณีตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นในการแต่งตั้งข้าราชการประจำในตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ในระยะที่ผ่านมา มีดังนี้¹

ปี พ.ศ. 2519 - 2530

นายประยูร เถลิงศรี รองอธิบดีกรมทะเบียนการค้า (ระดับ 9) ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาการพาณิชย์ (ชั้น 1) ณ กรุงบอนน์ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

นายอำนวย วีรวรรณ ปลัดกระทรวงการคลัง ได้ขอลาออกจากราชการ เนื่องจากมีปัญหาในการบริหารงานกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

¹ รัฐสภา, เอกสารรายงานของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ., 8 เมษายน 2537, หน้า 57-58.

นายวีระ สุธังกรกาญจน์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ได้รับการแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (ระดับ 11) เนื่องจากมีปัญหาการบริหารงานกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

นางสาวจุไร ลีอากาศ เลขานุการ ก.ค. ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ให้ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง (ระดับ 10)

นายสมศักดิ์ วรรณสิน ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ได้รับการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (ระดับ 11) เนื่องจากมีปัญหาในการบริหารงานกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

ปี พ.ศ. 2536 - 2537

นายศิววงศ์ จังคศิริ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ได้รับคำสั่งให้ไปช่วยราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรี เนื่องจากมีปัญหาในการบริหารงานกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

นายแพทย์มรกต ทรเกษม เลขานุการคณะกรรมการอาหารและยา ได้รับการพิจารณาให้ไปดำรงตำแหน่ง ผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข (ระดับ 10) แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขแล้ว ได้รับการพิจารณาให้ดำรงตำแหน่งเดิม

นายโกวิทช์ โปษยานนท์ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ได้รับการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษากระทรวงการคลัง (ระดับ 11)

นายทิวา สรรพกิจ อธิบดีกรมป่าไม้ ได้รับการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ระดับ 10)

นายเพชร อิศรเสนา ณ อยุธยา ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ถูกเอกชนฟ้องคดีอาญา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ มีคำสั่งให้พักราชการ ได้รับการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง แต่ต่อมาได้ขอลาออกจากราชการ

จะเห็นได้ว่า ในช่วงระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา มีปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง เฉพาะกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างน้อยถึง 10 ครั้ง และมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในเรื่องอำนาจบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำ ในตำแหน่งนักบริหารระดับสูงถึง 4 ครั้ง ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 (8 พฤศจิกายน 2520) ประกาศ ร.ส.ช. ฉบับที่ 35 (28 กุมภาพันธ์ 2534) และ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

หลังจากที่ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้เพียงไม่ถึง 1 ปี ก็ได้มีความพยายามของหลายพรรคการเมืองที่พยายามจะแก้ไขเกี่ยวกับอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งของข้าราชการประจำ โดยข้าราชการการเมือง และได้มีการนำเสนอเข้าสู่สภาเพื่อขอแก้ไขในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายปรีชา สุวรรณทัต เป็นผู้เสนอ)
2. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายวิทยา ชันอาสา กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

3. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายกระแส ชนะวงศ์ และนายธีรงค์ แสงสุริยจันทร์ เป็นผู้เสนอ)
4. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายคุสิต โสภิตชา เป็นผู้เสนอ)
5. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายนิพนธ์ วิสิทธิ์ยุทธศาสตร์ เป็นผู้เสนอ)

เรื่องดังกล่าวได้เสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญ และคณะกรรมการการปกครองวุฒิสภา โดยมีประเด็นการพิจารณาดังนี้

- ประเด็นที่ 1 ศึกษาเปรียบเทียบอำนาจการสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 (ยกเลิกแล้ว) กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535
- ประเด็นที่ 2 ศึกษาถึงกลไกที่ควรกำหนดเพื่อให้การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงเป็นไปตามระบบคุณธรรม
- ประเด็นที่ 3 ศึกษาถึงกลไกและวิธีการเสริมสร้างการทำงานร่วมกันของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ
- ประเด็นที่ 4 ศึกษาถึงบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในการแต่งตั้งข้าราชการนักบริหารระดับสูง

แต่เรื่องดังกล่าวก็ตกไป เนื่องจากเหตุแห่งการยุบสภาโดยรัฐบาลไปเสียก่อน

จากพัฒนาการของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ ในเรื่องของอำนาจการบรรจุและแต่งตั้งดังกล่าว และยังคงเป็นอยู่ใน

ปัจจุบัน ทำให้เกิดโครงสร้างการจัดองค์การและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และได้มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างฝ่ายข้าราชการการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำ ดังนี้

1. โครงสร้างการจัดองค์การและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงโครงสร้างการจัดองค์การฝ่ายบริหาร และสายการบังคับบัญชาตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ

นับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาสู่ระบอบการปกครองอันมีพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ “ระบบบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ 1) ส่วนนโยบาย โดยคณะรัฐมนตรี (ข้าราชการการเมือง) ทำหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารงานของรัฐ 2) ส่วนปฏิบัติการ โดยข้าราชการประจำ (ตั้งแต่ปลัดกระทรวงลงมา) นำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย”² การจัดระเบียบบริหารของราชการไทยนั้นก็มิได้มีลักษณะทั้งการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง (centralization) แบ่งอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้จังหวัดและอำเภอ (deconcentration) และกระจายอำนาจหน้าที่ในทางบริหารบางอย่างให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (decentralization) ไปดำเนินการเอง จัดสายการบังคับบัญชาลดหลั่นกันไปตามลำดับชั้น (hierachy)

² อุทัย หิรัญโต, รัฐศาสตร์ประยุกต์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ โอเดียนสโตร์, 2519), หน้า 39.

รูปแบบการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนับตั้งแต่ใช้พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2476³ และต่อมายกเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าวไปใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495⁴ หลังจากนั้นมีการประกาศคณะปฏิวัติ (นำโดย จอมพลถนอม กิตติขจร) ฉบับที่ 218 (เมื่อ 29 กันยายน 2515) ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน⁵ แทนฉบับ พ.ศ.2495 จนกระทั่งถึงฉบับปัจจุบัน พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534⁶ (มาตรา 4) รวม 4 ฉบับ ได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 ส่วน 1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง 2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และ 3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

³ “ปาฐกถาเรื่องพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476”. โดยหลวงประดิษฐมนูธรรม ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม 2 มกราคม 2476, หนังสืออนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพคณะทหารและตำรวจซึ่งเสียชีวิตในคราวปราบกบฏ พ.ศ. 2476, หน้า 123-124.

⁴ ประมวลระเบียบปฏิบัติราชการ, รวบรวมโดย นายมนัส เจริญพงศ์ และ โสภณ จันทร์ศรีสุข, (ธนบุรี : สำนักพิมพ์สื่อการค้า) , 2503, หน้า 18-19.

⁵ สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2-5 และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 และที่แก้ไขเพิ่มเติม, กรกฎาคม 2529, หน้า 81-82.

⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538, รวบรวมโดย วีระพล อรุณะกสิกร และคณะ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน), พฤษภาคม 2538, หน้า 8.

ในส่วนการจัดโครงสร้างองค์การบริหารราชการส่วนกลาง ทั้ง
 มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม
 พ.ศ. 2476⁷ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.
 2495⁸ ข้อ 5 ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218⁹ (พ.ศ.2515) จนถึงพระราช
 บัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 7¹⁰ ก็จัดโครงสร้างเช่น
 เดียวกันคือ จัดกระทรวงหรือหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวงเป็นส่วน
 ราชการบริหารส่วนกลางสูงสุด แตกต่างกันเพียงชื่อกระทรวงและสำนักนาย
 รัฐมนตรี ส่วนราชการลำดับรองลงมา คือ ทบวงสังกัดกระทรวง (ปัจจุบันยังไม่
 มีการตั้งทบวงสังกัดในกระทรวง) และกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและ
 มีฐานะเป็นกรม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 7
 “ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี (มีฐานะเป็นกระทรวง)
- (2) กระทรวงหรือทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

⁷ “ปาฐกถา เรื่อง พระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งพระ
 ราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476”, อ้างแล้ว, หน้า 128.

⁸ ประมวลระเบียบปฏิบัติราชการ, อ้างแล้ว, หน้า 19.

⁹ สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., อ้างแล้ว, หน้า 82 และ 89.

¹⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2524 และ
 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม 2538,
 อ้างแล้ว, หน้า 8-9.

(4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น เพราะมีฐานะเป็น กรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง”

ส่วนการแบ่งส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และอำนาจหน้าที่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 9 และ 19 กำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม” (พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 ฉบับปัจจุบันมีหน่วยงานระดับกระทรวงหรือเทียบเท่ารวม 15 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี และอีก 13 กระทรวง กับ 1 ทบวง)

สำหรับสายการบังคับบัญชาข้าราชการ นายกรัฐมนตรี หัวหน้ารัฐบาล เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง บังคับบัญชาข้าราชการและกำหนดนโยบายของกระทรวง และมีรัฐมนตรีช่วยว่าการ เป็นผู้ช่วยสั่ง และปฏิบัติราชการตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมาย แต่เฉพาะสำนักนายกรัฐมนตรี ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและกำหนดนโยบายของสำนักนายกรัฐมนตรี มีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกฯ เป็นผู้ช่วยสั่งราชการตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534

มาตรา 11 (2) และ (3) “นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(2) มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการของ กระทรวง หรือทบวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงหรือทบวง

(3) บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม

มาตรา 10 (วรรค 2) กำหนดให้ “สำนักนายกรัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติและรับผิดชอบในการปฏิบัติการของสำนักนายกรัฐมนตรี และจะให้มีรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี หรือมีทั้งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

มาตรา 16 “สำนักนายกรัฐมนตรี นอกจากมีนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ให้มีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(2) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ยกเว้นข้าราชการของส่วนราชการ ซึ่งหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี” และ

มาตรา 20 “ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 11 กระทรวงหนึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรี กำหนดหรืออนุมัติ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง และจะให้มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

ในกรณีที่มิกรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง การตั้งหรือการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมาย”

ส่วนผู้รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง และบังคับบัญชาข้าราชการประจำรองจากรัฐมนตรี คือ ปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นข้าราชการประจำระดับ 11 (มาตรา 21) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน รองลงมาจากปลัดกระทรวง คือ อธิบดี ข้าราชการประจำระดับ 10 บังคับบัญชาข้าราชการประจำระดับผู้อำนวยการกอง (ข้าราชการประจำระดับ 8 - 9)

มาตรา 21 (2) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 กำหนดให้ “กระทรวง นอกจากมิกรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(2) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี”

ในส่วนการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งจัดแบ่งเป็นจังหวัดและอำเภอ (มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534) กำหนดให้จังหวัดหนึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่ง เป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ ตามนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี ตามรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติ (มาตรา 54) ส่วนการจัดระเบียบราชการส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 71 กำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้น

สำหรับที่มาของข้าราชการการเมือง โดยเฉพาะคณะรัฐมนตรีนั้น นับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 เป็นต้นมา จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2534 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538 มีทั้งการแต่งตั้งและที่มาจากการเลือกตั้ง อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 มาตรา 47¹¹ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอย่างน้อยอีก 14 คน ต้องมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เหลือ (10 คน) "ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ รัฐธรรมนูญแห่งพระราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 177¹² นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรัฐมนตรีอีกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง (15 คน) จะต้องเป็นวุฒิสมาชิกหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 และฉบับ พ.ศ.2492¹³ รวมทั้งฉบับ พ.ศ.2521¹⁴ ไม่ได้ระบุให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาจากการเลือกตั้ง)

¹¹ รัฐธรรมนูญฉบับปฐมฤกษ์จนถึงปัจจุบัน, หนังสืออนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพ ดร.โชติ คุ่มพันธ์ , (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสมัย) , 30 กันยายน 2514, หน้า 17.

¹² รัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517, เอกสารของกองการประชุมสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2517, หน้า 68 - 69.

¹³ รัฐธรรมนูญฉบับปฐมฤกษ์จนถึงปัจจุบัน, อ้างแล้ว, หน้า 37 - 38 และหน้า 92 - 93.

¹⁴ รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, วิจิตรา ฟุ้งลัดดา ผู้รวบรวม, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), 2524, หน้า 30 - 31.

ขณะที่ในช่วงการปฏิวัติรัฐประหาร คณะรัฐมนตรีล้วนมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด และข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งทางการเมืองควบคู่กันไปได้ อาทิ รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หลังจากเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 จอมพลสฤษดิ์ ดำรงตำแหน่งทั้งนายกรัฐมนตรี ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก อธิบดีกรมตำรวจ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีจอมพลถนอม กิตติขจร หลังจากปฏิวัติยึดอำนาจปกครองช่วง พ.ศ. 2506 - 2512 และ 2514 - 14 ตุลาคม 2516¹⁵ และรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีอานันท์ ปันยารชุน หลังจากคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองเมื่อกุมภาพันธ์ 2534 มี พล.อ.อ.อิสรพงศ์ หนุณภักดี รองผู้บัญชาการทหารบกดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมาจากการแต่งตั้งและเป็นข้าราชการประจำ เป็นต้น

สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538¹⁶ ระบุแต่เฉพาะนายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 163) ส่วนรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือ

¹⁵ ลิขิต ธีรเวคิน , วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), 2537, หน้า 161 - 163 และ หน้า 182.

¹⁶ รวมรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบ, วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม ผู้รวบรวม (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), กรกฎาคม 2538, หน้า 105.

ไม่เป็นก็ได้ แต่ระบุว่ารัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ นอกจากข้าราชการการเมืองมิได้ (มาตรา 166)

จะเห็นได้ว่า การลำดับชั้นตามสายการบังคับบัญชาในการรวมอำนาจการบริหารราชการเข้าไว้ในส่วนกลาง โดยผู้ที่อยู่ในตำแหน่งที่สูงกว่าควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งที่ต่ำกว่าลดหลั่นกันไปตามลำดับ ตั้งแต่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้ากอง หัวหน้าฝ่าย หัวหน้างาน ลงไปจนถึงผู้ปฏิบัติงานในแต่ละเรื่องหรือแต่ละด้าน อำนาจการแต่งตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่เป็นอำนาจของการบริหารราชการส่วนกลางทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค

ดังนั้น อำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงในส่วนกลางและในภูมิภาค จึงมีความสำคัญต่อคณะรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารประเทศ ที่จะต้องควบคุมให้ข้าราชการประจำปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล จะเห็นได้ว่าการแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูงที่ผ่านมาส่วนใหญ่มักจะพิจารณาถึงตัวบุคคลเป็นหลักสำคัญด้วยนอกเหนือจากการแต่งตั้งตามระบบคุณวุฒิ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่การควบคุมนโยบายและเพื่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล

เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของข้าราชการการเมืองกับอำนาจการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูงนั้น ชูบ กาญจนประกร ได้กล่าวแสดงความเห็นไว้ในหนังสือ “หลักรัฐประศาสนศาสตร์” ว่า “การที่ฝ่ายประจำ (ข้าราชการประจำ) จะแยกตัวออกจากฝ่ายการเมือง จึงไม่มีทางที่จะเป็นไปได้ทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ การที่การบริหารงานประจำจะมีผลขึ้นได้จะต้องได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง บุคคลที่เข้ามาตามระบบอุปถัมภ์ (คือข้าราชการการเมือง) จะช่วยให้ทางราชการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลเป็นไปเพื่อหวังผลในราชการ โดยแท้จริง” และ ชัยอนันต์ สมุทวณิช กล่าวถึงสาเหตุที่นักการเมือง ต้องการเข้ามามีอำนาจ

แต่งตั้งข้าราชการประจำว่าความเคยชินกับการมีอำนาจในการตัดสินใจทางการเมืองของข้าราชการประจำ และการไม่ยอมรับอำนาจของนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งในความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ ทำให้นักการเมืองต้องการหาโอกาสเข้าแทรกแซง และควบคุมตัวบุคคลแทนที่จะควบคุมนโยบายเพียงอย่างเดียว”¹⁷

2. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างฝ่ายข้าราชการการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ

ขอบเขตหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดไว้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในการกำกับราชการบริหารแผ่นดิน และบังคับบัญชาข้าราชการประจำตั้งแต่ระดับปลัดกระทรวงลงมา และความรับผิดชอบที่มีต่อรัฐสภาตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและเป้าหมาย (ends) ของนักการเมืองแล้ว ทำให้นักการเมือง (คณะรัฐมนตรี) เข้าแทรกแซงถึงการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่นักการเมืองตั้งไว้ ขณะที่ฝ่ายข้าราชการประจำก็ต้องปกป้องผลประโยชน์ทางอาชีพของตนเช่นกัน

¹⁷ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การเมืองกับการบริหาร. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 201 - 202.

ขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี

ดังนี้¹⁸

คณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบตามกฎหมาย

1. อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญ (บางฉบับกำหนดไว้ในหมวดอำนาจบริหาร และบางฉบับกำหนดไว้ในหมวดคณะรัฐมนตรี สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ในหมวด 7 คณะรัฐมนตรี มาตรา 163)¹⁹ บัญญัติไว้ว่า คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน โดยในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับปัจจุบัน พ.ศ.2534 มาตรา 11 และ

¹⁸ เอกสารการเสวนาสร้างสรรค์เรื่อง “ความรับผิดชอบร่วมกัน ข้าราชการเมือง :ข้าราชการประจำ” เนื่องในวันข้าราชการพลเรือน 3 เมษายน 2536 ณ ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ (จัดพิมพ์และรวบรวมโดยคณะกรรมการจัดงานวันข้าราชการพลเรือน) , พฤษภาคม 2536, หน้า 5 - 6 .

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติม 2539 , อ้างแล้ว, หน้า 57.

มาตรา 20²⁰ ได้บัญญัติรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่การบริหารราชการแผ่นดินไว้ ได้แก่

มาตรา 11 (1) “นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไป ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลางราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้ และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลางราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น”

มาตรา 20 (วรรค 1) “ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 11 กระทรวงยังมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง และจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้”

2. อำนาจหน้าที่ในด้านการบริหารงานบุคคล เป็นอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งและข้าราชการประจำระดับสูง ตามพระราชบัญญัติระเบียบ

²⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 อ่างแล้ว หน้า 10 และหน้า 14.

บริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน และ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประจำ เฉพาะประเภทที่แยกไว้เป็นพิเศษ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบราชการการตำรวจ พระราชบัญญัติข้าราชการทหาร พระราชบัญญัติข้าราชการอัยการ เป็นต้น

สำหรับที่จะทำการศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คือ อำนาจการบรรจุและแต่งตั้งของรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่ง ฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2538 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 2 มาตรา 52²¹ ให้อำนาจรัฐมนตรีสั่งบรรจุได้เฉพาะข้าราชการระดับ 11 (ปลัดกระทรวง หรือหัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือต่อรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน) โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่งตั้งข้าราชการประจำระดับ 10 และ 11 นอกนั้นปลัดกระทรวงเป็นผู้สั่งบรรจุ ข้าราชการระดับ 10 และสั่งบรรจุแต่งตั้งข้าราชการประจำ ตั้งแต่ระดับ 9 ลงมา ยกเว้นในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง แต่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีให้เป็นอำนาจของ รัฐมนตรีเป็นผู้สั่งบรรจุแต่งตั้ง

²¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติม 2538 , รวบรวมโดย วีระพล อรุณะกสิกร และคณะ , (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน) พฤษภาคม 2538 , หน้า 33 - 35 .

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535

มาตรา 52 “(1) การบรรจุและแต่งตั้ง (ข้าราชการพลเรือนสามัญ) ให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ยกเว้น การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ที่ระบุไว้ใน

(3) ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง แต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี หรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติแล้ว ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(3) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ในส่วนราชการที่ฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง แต่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรี หรือในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(4) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี หรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง สำหรับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 9 ลงมาในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง แต่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรี หรือในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง”

3. ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา รัฐมนตรีที่มาจากทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน หรือเป็นบุคคลภายนอกที่ไม่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ได้รับเลือกตั้งจากพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาลให้เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ต้องรับผิดชอบร่วมกันในคณะรัฐมนตรี และรับผิดชอบต่อราชการในกระทรวงตามที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี และ/หรือคณะรัฐมนตรีในการตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภากรณีสั่งตั้งญัตติด่วน และตอบข้อซักถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยในการให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบฝ่ายบริหาร

อ้างที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2535 มาตรา 169 กำหนดไว้ว่า “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่

มีการลงมติความไว้วางใจ” และมาตรา 170 (วรรค 1) “ ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา 169 และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี”

มาตรา 172 “ รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 156
- (2) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร
- (3) คณะรัฐมนตรีลาออก
- (4) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา 173”

มาตรา 173 (5) “ ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ไว้วางใจตามมาตรา 156”²²

จะเห็นว่าความรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายการเมืองต่อรัฐสภาตามมาตรา 170 ก็มีผลต่ออายุของรัฐบาล หรือความอยู่รอดของคณะรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้ง รวมทั้งความรับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งจะมีผลต่อพรรคการเมืองที่ได้จัดตั้งรัฐบาลว่าจะได้รับเลือกตั้งกลับเข้ามาอีกหรือไม่ ขณะที่ข้าราชการประจำมีหลักประกันมั่นคง สามารถอยู่ในตำแหน่งจนอายุครบ 60 ปี

²² สุพล ด้วยตั้งใจ (สุขศรีมั่งมี) และคณะ. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 1 - ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 , (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ Science Center), หน้า 31 .

เว้นแต่จะลาออก หรือกระทำผิดวินัยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อีกทั้งการเข้ารับราชการ การเลื่อนตำแหน่งและการเลื่อนเงินเดือน อาศัยความรู้และความสามารถเป็นเกณฑ์ ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการบรรจุและแต่งตั้ง วินัยและการรักษาวินัย

ขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการประจำ

โดยหลักทั่วไปข้าราชการประจำมีหน้าที่ความรับผิดชอบ ดังนี้

ขอบเขตหน้าที่ในการปฏิบัติราชการตามนโยบายของรัฐบาล

นักวิชาการรัฐศาสตร์หลายท่าน ได้กล่าวถึงขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการประจำโดยทั่วไปไว้ อาทิ

กระมล ทองธรรมชาติ กล่าวว่า “หน้าที่ความรับผิดชอบของข้าราชการประจำที่สำคัญ ได้แก่

- 1) ให้คำแนะนำและความรู้ เพื่อประกอบการพิจารณาของฝ่ายการเมืองที่จะวินิจฉัยและสั่งการให้ถูกต้อง
- 2) เป็นผู้กำหนดและวางแผนในการปฏิบัติให้เกิดผลตามนโยบาย หมายความว่า เมื่อรัฐบาลมีนโยบายอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว ฝ่ายประจำก็ต้องวางแผนปฏิบัติในเรื่องวิธีการ หน่วยงานและกำลังคนที่จะใช้ งบประมาณที่จะใช้จ่าย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบาย
- 3) รักษาผลประโยชน์ในกิจการที่ตนมีหน้าที่

4) ต้องคอยปรับปรุงแก้ไขทางปฏิบัติและการประสานงานให้เกิดผลดียิ่งขึ้นตามหลักวิชาการ

5) จะต้องร่วมรับผิดชอบกับฝ่ายการเมือง หากปฏิบัติการไม่สุจริตผิดกฎหมายจะทำให้ประเทศชาติหรือประชาชนต้องเสียหาย

สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ สำนักงาน ก.พ. กล่าวถึงหน้าที่ของข้าราชการประจำในรายงานเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำและฝ่ายการเมือง ดังนี้

1. ปฏิบัติตามนโยบายของฝ่ายการเมือง
2. วางตนเป็นกลาง ไม่ค้ำใจว่ารัฐบาลจะมาจากพรรคใด
3. ให้ความร่วมมือแก่ฝ่ายข้าราชการการเมืองอย่างเต็มที่
4. เสนอความเห็น และทักท้วง ในสิ่งที่ฝ่ายข้าราชการการเมืองคิด/สั่งการ “ไม่ถูกต้องเหมาะสม”

ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารและปฏิบัติราชการของข้าราชการประจำระดับสูงในส่วนกลางและภูมิภาค ตั้งแต่ระดับปลัดกระทรวงลงมาถึงอธิบดี และผู้ว่าราชการจังหวัด ดังนี้

มาตรา 16 (1) และมาตรา 21 (1) “ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งหรือปลัดกระทรวงคนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในสำนักนายกรัฐมนตรีหรือในกระทรวง กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีให้เป็นไปตามนโยบายที่

นายกรัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง”

มาตรา 32 (วรรค 2) “ กรมมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงและในกรณีที่มีกฎหมายอื่น ๆ กำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะ การใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว ให้คำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงด้วย” และ

มาตรา 54 (วรรค 1) “ในจังหวัดหนึ่งให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติทำให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ”

จากที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเรื่องของ โครงสร้างการจัดองค์การและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งบทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ได้กำหนดไว้สำหรับข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ เพื่อกำหนดขอบเขตของบทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายไว้ แต่ในทางปฏิบัติมิได้เป็นเช่นนั้น เนื่องจาก พฤติกรรมที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลมาจากความแตกต่างระหว่างบุคคลของข้าราชการทั้งสองประเภท

8. ความแตกต่างระหว่างบุคคลของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

สำหรับความแตกต่างระหว่างบุคคลของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ชัยอนันต์ สมุทวณิช²³ ได้รวบรวมไว้ ดังนี้

1. ความแตกต่างทางการเข้าดำรงตำแหน่ง นักการเมืองเข้าดำรงตำแหน่ง โดยผ่านการเลือกตั้งจากประชาชน หรือการแต่งตั้งจากผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ส่วนข้าราชการประจำนั้น เข้าดำรงตำแหน่ง หรือเข้าทำงาน โดยการสอบตามระบบคุณธรรม ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งและความมั่นคงในอาชีพนั้น จัดว่าเป็นความแตกต่างที่ไม่ผันแปรเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากเป็นลักษณะพิเศษของอาชีพทั้งสอง แต่สำหรับความแตกต่างทางด้านอื่น ๆ เช่น ระดับความรู้ความชำนาญานั้น ยังอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ในระยะยาว กล่าวคือ ต่อไปเมื่อระบบการเมืองมั่นคง มีความต่อเนื่องกัน ผู้ที่เข้ามาเป็นนักการเมือง อาจมีระดับความรู้และความชำนาญงานเท่ากับหรือสูงกว่าข้าราชการประจำก็เป็นได้ นอกจากนี้ความรู้ที่ได้มาจากการศึกษาแบบทางการ (การสำเร็จมหาวิทยาลัย การได้รับปริญญาสูง ๆ) นั้น ก็หาได้เป็นหลักประกันว่า บุคคลผู้นั้นจะมีความชำนาญงานติดตามไปด้วย หรือจะเป็นผู้ที่มีความสามารถที่จำเป็นต่อการบริหารงานอื่น ๆ เช่น ลักษณะผู้นำ ความสามารถในการมองปัญหา และทำการตัดสินใจตามไปด้วยไม่ ดังนั้น วุฒิทางการศึกษา โดยตัวของมันเองแต่เพียงอย่างเดียว จึงมิใช่ปัจจัยสำคัญที่จะกำหนดความสามารถในการบริหารงานของข้าราชการการเมือง หรือข้าราชการประจำ

²³ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปัญหาการพัฒนาทางการเมือง, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), 2536, หน้า 232-243.

2. ความแตกต่างทางด้านระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ข้าราชการการเมืองมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น 4 ปี และพ้นจากตำแหน่งไปเมื่อมีการยุบสภาก่อนกำหนด มีการปฏิวัติรัฐประหาร (หรือมีการปฏิรูปหรือพ้นจากตำแหน่งเพราะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เช่น การปรับปรุงคณะรัฐมนตรี) ส่วนข้าราชการประจำนั้น ถ้าไม่มีความผิด ปฏิบัติราชการไปตามปกติ ก็อยู่ในระบบราชการไปจนปลดเกษียณอายุราชการ ซึ่งหมายความว่า ข้าราชการประจำปฏิบัติหน้าที่โดยมีความต่อเนื่องมากกว่าข้าราชการการเมือง

3. ความแตกต่างทางด้านความมั่นคงในอาชีพ ความแตกต่างทางด้าน การเข้าดำรงตำแหน่ง กับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง มีผลทำให้ข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำมีความมั่นคงในอาชีพที่แตกต่างกันเห็นได้ชัด ผู้ที่เป็นข้าราชการการเมืองโดยการสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร จะต้องประสบกับความเสี่ยงสูงกว่าผู้ที่สมัครเข้ารับราชการมากมาย นอกจากการต้องเสี่ยงกับการแข่งขันเลือกตั้งแล้ว ในระบบการเมืองที่ขาดเสถียรภาพ ไม่ว่าจะเป็ นด้วยสาเหตุที่มีการปฏิวัติรัฐประหารบ่อย ๆ หรือไม่มีรัฐประหาร แต่มีการยุบสภา เพื่อเลือกตั้งใหม่บ่อย ๆ แล้ว ภาวะเสี่ยงมีสูงมากขึ้น แม้ว่าระบบการเมืองจะมีเสถียรภาพ กล่าวคือ มีการเปลี่ยนแปลงเป็นระยะ ๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ 4 ปี มีการเลือกตั้งครั้งหนึ่งก็ตาม แต่โอกาสที่ข้าราชการการเมืองที่เป็ นผู้แทนราษฎรจะไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีกก็มีมากเช่นกัน

4. ความแตกต่างทางด้านระดับวุฒิการศึกษา ระบบการเมืองที่ขาดความมั่นคง มีสภาวะของการเสี่ยงสูงเช่นที่เป็ นอยู่ในประเทศไทย มักจะมี

โอกาสที่จะเลือกสรรบุคคลซึ่งมีความรู้ ความสามารถสูง เข้ามาทำงานน้อยกว่าระบบราชการซึ่งมีหลักประกันความมั่นคงในอาชีพ และมีสถานะความเสี่ยงน้อยกว่าที่เป็นอยู่ในสถานะการเมือง ผู้ที่มีการศึกษาระดับสูงมักจะเลือกอาชีพราชการด้วยเหตุดังกล่าวนี้อย่างยิ่งในสมัยที่ภาคเอกชนยังไม่ขยายมากนัก ส่วนรัฐบาลมีตำแหน่งทางราชการมากพอที่จะดูดซึมผู้ที่สำเร็จการศึกษามาใหม่ ๆ เข้าไปทำงานในระบบ ดังนั้นเมื่อเทียบระดับวุฒิทางการศึกษาของข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำแล้ว จะเห็นได้ว่า โดยส่วนรวมข้าราชการประจำจะมีวุฒิการศึกษาสูงกว่าข้าราชการการเมือง อย่างไรก็ตามในระยะหลัง ๆ คุณวุฒิของข้าราชการการเมืองโดยเฉลี่ยก็อยู่ในเกณฑ์ที่สูงขึ้น

5. ความแตกต่างด้านความชำนาญงาน นักการเมืองส่วนใหญ่เป็นผู้มีความรู้ทั่วไป มิใช่ผู้ชำนาญงานเฉพาะอย่าง (specialist) ความเป็นผู้ชำนาญงานเฉพาะอย่างนั้น มีความสำคัญสำหรับบุคคลในระบบราชการมากกว่าในระบบการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากข้าราชการประจำเป็นนักปฏิบัติการ และในประเทศที่มีการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐบาลใช้กลไกของระบบราชการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาต่าง ๆ ทำให้ข้าราชการในส่วนราชการเหล่านั้นต้องมีความรู้ทางเทคนิค ซึ่งในบางกรณีก็เป็นความรู้ขั้นสูงเป็นพิเศษ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ข้าราชการการเมืองมีความชำนาญงานน้อยกว่าข้าราชการประจำ ได้แก่ ความต่อเนื่องในการดำรงตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งข้าราชการประจำมีความต่อเนื่องมากกว่า ข้อได้เปรียบในด้านนี้มีผลทำให้ข้าราชการประจำสามารถเข้าไปมีอิทธิพล และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่สำคัญได้มาก เพราะข้าราชการการเมืองจำเป็นต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์จากข้าราชการประจำ นอกจากนี้การขาดความชำนาญงานอาจทำให้ข้าราชการการเมือง ไม่สามารถควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และทำการตรวจสอบ ประเมินผลการ

ปฏิบัติตามนโยบายเป็นไปได้อย่างโดยยาก โดยเฉพาะกรณีที่ฝ่ายการเมืองขาดหน่วยงานสนับสนุน (supporting staff) ที่จะช่วยหาข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกอบการเสนอร่างกฎหมายและอนุมัติโครงการตามพระราชบัญญัติงบประมาณ การขาดแหล่งข้อมูลของตนเองมีผลทำให้นักการเมืองต้องพึ่งรายงานและข้อมูลของข้าราชการประจำ ซึ่งอาจปกปิดข้อบกพร่องบางอย่างที่มีผลเสียต่อหน่วยงานของตน หรือเสนอแต่ข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ต่อการขยายงบประมาณของส่วนราชการ โดยขาดการประเมินผลที่ดี ผลเสียที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานตามโครงการนั้นก็เป็นที่

6. ความแตกต่างทางด้านความเป็นกลางทางการเมือง ข้าราชการการเมืองเป็นผู้ที่สังกัดพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์ หรือแนวนโยบายที่แสดงให้เห็นว่า พรรคการเมืองนั้น ต้องการสนับสนุนผลประโยชน์ของกลุ่มชนกลุ่มใด โดยเฉพาะ มีอุดมการณ์ในทางที่จะกำหนดพฤติกรรมทางการเมืองอย่างไร ส่วนข้าราชการประจำนั้นแม้ว่าจะสังกัดพรรคการเมือง โดยเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ แต่ในการปฏิบัติหน้าที่แล้วจะต้องวางตัวเป็นกลาง ไม่เป็นฝักฝ่าย และระบบราชการนั้นสนับสนุนผลประโยชน์ของชาติ หรือสาธารณชนที่มีขอบเขตกว้างขวางกว่าของนักการเมือง ได้แก่ การเลือกปฏิบัติ (political discrimination) ส่วนนักบริหารนั้นยึดถือความเป็นกลาง ไม่เป็นฝักเป็นฝ่าย (administrative impartiality) อย่างไรก็ตามลักษณะดังกล่าวนี้เป็นคุณสมบัติทางอุดมทัศน์ ซึ่งในทางปฏิบัติอาจไม่เป็นจริงก็ได้ และที่ปรากฏให้เห็นโดยทั่วไปนั้นมีข้าราชการประจำบางคนอาจรับใช้ผลประโยชน์ของพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด อาศัยตำแหน่งหน้าที่เป็นคุณหรือเป็นโทษต่อพรรคการเมืองหรือนักการเมืองคนหนึ่งคนใดก็ได้ อย่างไรก็ตามข้าราชการประจำนั้นก็มิมีสิทธิทางการเมืองเช่นเดียวกับประชาชนโดยทั่วไป คือ มีสิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิที่จะเป็น

สมาชิกของกลุ่มการเมือง พรรคการเมืองได้ แต่สิทธิเช่นว่านี้มีข้อจำกัด คือ ข้าราชการจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ แต่จะเป็นกรรมการพรรคการเมืองไม่ได้ ข้าราชการมีสิทธิจะไปเลือกผู้สมัครของพรรคที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ หรือพรรคที่ตนมิได้เป็นสมาชิกแต่มีความนิยมในพรรคนั้นได้ แต่จะไปช่วยทำการหาเสียงอย่างเปิดเผยหรือใช้อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่คลังบันดาลให้พรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่หรือนิยมชมชอบอยู่ชนะการเลือกตั้งไม่ได้ ความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการจึงมีความหมายในแง่นี้มากกว่าการที่จะไม่ฝักใฝ่ในการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งเลย

7. ความแตกต่างทางด้านข้อจำกัดพฤติกรรม นักการเมืองจะต้องทำตัวให้สอดคล้องกับคุณค่าและความต้องการของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง และกลุ่มพลังกดดันต่าง ๆ พฤติกรรมของนักการเมืองจึงผันแปรไปตามมติมหาชน และข้อเรียกร้องของผู้มีสิทธิออกเสียง ซึ่งเป็นผู้กำหนดชะตากรรมของนักการเมือง ส่วนข้าราชการนั้นปฏิบัติตนตามกรอบกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของราชการ และไม่มี ความจำเป็น โดยตรงที่จะเอาใจหวั่นไหวหรือประชาชนกลุ่มใด โดยเฉพาะแต่กระนั้นข้าราชการก็ต้องฟังมติของประชาชนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับงานที่ราชการผู้นั้นกระทำอยู่เช่นกัน การที่ข้าราชการต้องอยู่ภายใต้กฎ ระเบียบวินัยต่าง ๆ ทำให้มีความเข้าใจกันทั่วไปว่า ข้าราชการมีข้อจำกัดทางพฤติกรรมมากกว่านักการเมือง

สรุป

ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ เกี่ยว
กับอำนาจการบรรจุและแต่งตั้งได้เกิดขึ้นเนื่องจากอำนาจการบรรจุแต่งตั้งของฝ่าย
การเมือง ได้ถูกตัดทอนลงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ถึงปัจจุบัน และในระหว่างนั้นได้มี
ความพยายามแย่งชิงอำนาจการบรรจุแต่งตั้งมาโดยตลอด แม้จะมีการกำหนดขอบ
เขตโครงสร้างองค์การและขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของทั้งสองฝ่ายไว้
ในกฎหมายแล้วก็ตาม จะเห็นว่าบทบาทหน้าที่ของข้าราชการการเมืองและ
ข้าราชการประจำ มีความเกี่ยวข้องกันเหมือนลูกโซ่ เป็นลักษณะความสัมพันธ์ของ
เป้าหมาย (ends) กับวิธีการ (means) โดยฝ่ายการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายของรัฐ
และใช้เป้าหมายนี้เป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ การบริหารเป็น
วิธีการในทางปฏิบัติที่ช่วยเอื้ออำนวยให้มีการทำตามเป้าหมายที่ฝ่ายการเมืองกำหนด
ขึ้น ซึ่งบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบดังกล่าวได้กำหนดขึ้นเป็นกรอบในการ
ดำเนินงานตามกฎหมาย แต่ในความเป็นจริง หรือในทางปฏิบัตินั้น การดำเนินงาน
ตามบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบมิได้เป็นไปได้ไปในแนวทางเดียวกับกรอบตาม
กฎหมายทั้งหมด เนื่องจากความแตกต่างระหว่างบุคคลของข้าราชการทั้งสองฝ่าย
ซึ่งมีผลกระทบต่อการรับรู้โอกาสในการแทรกแซง การรับรู้เป้าหมายและวิธีการที่
แตกต่างกัน ขาดการยอมรับและความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ซึ่งนำไปสู่ความ
ขัดแย้งได้ระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่าย ทำให้เกิดปัญหาทั้งในด้านการบริหารงาน
และการก้าวข้ามหน้าที่ความรับผิดชอบกัน รวมทั้งการแทรกแซงระหว่างข้าราชการ
การเมืองและข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องอำนาจการบรรจุและ
แต่งตั้งข้าราชการระดับสูง ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานราชการ ไม่ว่าจะเพื่อการบริหาร
งานให้ดำเนินการตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ หรือเพื่ออำนาจและผลประโยชน์ใน
กลุ่มของตนก็ตาม