

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สรุปผลจากการศึกษาในรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ ก.ตร. ที่เกี่ยวข้องกับ การบริหารงานบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบข้าราชการของรัฐได้ว่า อำนาจหน้าที่ ของ ก.ตร. ในด้านต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่รวม 3 ด้าน คือ ด้านการกำหนดหลักการ วิธีการ มาตรฐานในการบริหารบุคคล ด้านการใช้ดุลพินิจพิจารณาที่ส่งผลต่อสิทธิและสถานภาพ ในทางราชการของข้าราชการ และด้านการควบคุมตรวจสอบดูแลการบริหารงานบุคคล ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ตำรวจ พ.ศ. 2521 และที่แก้ไขเพิ่มเติมอีกรวม 2 ครั้ง คือ พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2531 และประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อย แห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ว่าด้วยการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวินัย ตำรวจบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้แตกต่างไปจากคณะกรรมการข้าราชการอื่นเป็นอย่างมาก

คณะกรรมการข้าราชการอื่น ๆ ทุกคณะนั้นจะมีบทบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้ครอบคลุม การบริหารงานบุคคลในด้านการจัดระเบียบข้าราชการของรัฐในทุก ๆ เรื่องในทุก ๆ ระดับ ชั้นและทุก ๆ ตำแหน่ง ความแตกต่างของคณะกรรมการข้าราชการเหล่านี้จะมีเพียงก็เฉพาะ บทบาทของคณะกรรมการข้าราชการที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลในแต่ละเรื่อง ดังกล่าว ซึ่งสามารถจัดกลุ่มของคณะกรรมการข้าราชการที่มีอยู่ในประเทศออกได้เป็น 3 กลุ่มด้วยกันดังนี้

คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มแรก ก.พ. ก.ม. ก.ค. และ ก.ร. มีบทบัญญัติ ให้อำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักการ วิธีการ และมาตรฐาน ในการบริหารงานบุคคล ทั้งที่สำคัญ และในรายละเอียดปลีกย่อยในทุก ๆ เรื่อง โดยการออกใช้บังคับเป็นกฎของ คณะกรรมการข้าราชการ ระเบียบของคณะกรรมการข้าราชการ หรือมติของคณะกรรมการ ข้าราชการ มีอำนาจหน้าที่แนะนำชี้แจงให้ส่วนราชการปฏิบัติตามกฎหมายและความเหมาะสม ในทุก ๆ เรื่อง รวมทั้งอำนาจหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ ดูแลการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับ- บัญชาในทุก ๆ เรื่องทุก ๆ ชั้น ทุก ๆ ตำแหน่ง

คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สอง ก.อ. และ ก.ต. มีบทบาทปฏิบัติให้อำนาจในการกำหนดหลักการและวิธีการและมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลทั้งที่สำคัญและในรายละเอียดปลีกย่อยครอบคลุมในเรื่องต่าง ๆ ทั้งหมด โดยการออกกฎกระทรวงนั้นบัญญัติให้ต้องนำมาผ่านความเห็นชอบจาก ก.อ. และ ก.ต. ก่อน หรือกำหนดให้ ก.อ. และ ก.ต. เป็นผู้กำหนดหลักการและวิธีการนั้นเอง ก.อ. และ ก.ต. มีอำนาจออกระเบียบและมีมติกำหนดทางปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ นอกจากนั้นแล้ว ก.อ. และ ก.ต. ไม่มีบทบาทปฏิบัติในด้านการควบคุม ตรวจสอบ ดูแลแบบคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง แต่จะมีบทบาทปฏิบัติที่ให้เข้าไปใช้อำนาจดุลพินิจในทุก ๆ เรื่อง ทุก ๆ ชั้น ทุก ๆ ตำแหน่งไว้โดยตรง ทั้งนี้โดยผู้บังคับบัญชาจะออกคำสั่งที่ส่งผลต่อสิทธิและสถานภาพในทางราชการของข้าราชการได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจาก ก.อ. และ ก.ต. ก่อน

คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สาม คือ กขท. ซึ่งมีบทบาทปฏิบัติไว้โดยชัดเจนให้อำนาจหน้าที่ในการเป็นที่ปรึกษาของผู้บังคับบัญชาในการออกกฎระเบียบและการให้ดุลพินิจต่าง ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชาจะปรึกษาหรือมอบหมายให้ไว้ ซึ่งจากบทบาทปฏิบัติที่กำหนดให้มีบทบาทในการเป็นที่ปรึกษา กขท. สามารถช่วยเหลือเป็นที่ปรึกษาของผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคลได้ในทุก ๆ เรื่อง

สภาพปัญหา

"ก.ตร." นั้น ไม่อาจจัดเข้ากลุ่มคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้ บทบาทปฏิบัติที่มีอยู่ได้ให้อำนาจ ก.ตร. กระจายไว้ทั้งบทบาทในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานในการบริหารงานบุคคล บทบาทในการใช้ดุลพินิจพิจารณาที่ส่งผลต่อสิทธิและสถานภาพของทางราชการของข้าราชการโดยตรง บทบาทในการควบคุมตรวจสอบดูแล และบทบาทในลักษณะของการเป็นที่ปรึกษาซึ่งไม่สามารถเห็นให้เห็นถึงสภาพที่แท้จริงของ ก.ตร. ได้ว่าเป็นคณะกรรมการข้าราชการที่มีบทบาทใดกันแน่ และในแต่ละบทบาทที่ให้อำนาจกระจายไว้ทั้งหมดนี้ ในแต่ละบทบาทมีอำนาจแต่เพียงบางส่วนบางเรื่องและเมื่อนำเอาอำนาจทุกบทบาทมารวมเข้าด้วยกันแล้วไม่ครอบคลุมการบริหารงานบุคคลในทุก ๆ เรื่อง ทุก ๆ ชั้น ทุก ๆ ตำแหน่งเหมือนคณะกรรมการข้าราชการอื่นทุกคณะที่มีอยู่ ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนในบทบาท บางเรื่องมองได้ในแง่ความไม่สมบูรณ์ครบถ้วนของกฎหมาย บางเรื่องมองได้ในแง่ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติ บางเรื่องมองได้ในแง่บทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่ประสงค์จะให้ ก.ตร. เข้าไปเกี่ยวข้อง

นอกจากปัญหาในภาพรวมของ ก.ตร.ดังกล่าวแล้ว ปัญหาที่เป็นประเด็นสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ในแต่ละบทบาทตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจดังกล่าวพอที่จะสรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาบทบาทและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ในการออกกฎระเบียบและกำหนดแนวทางปฏิบัติในการบริหารงานบุคคล คือ

1.1 มีบทบัญญัติให้มืองค์กรสององค์กรในฝ่ายปกครองแยกกันทำหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจคือ กระทรวงมหาดไทยและ ก.ตร. ทำให้เกิดปัญหาการขาดเอกภาพขององค์กรที่จะกำหนดกฎระเบียบดังกล่าว ซึ่งส่งผลให้กฎระเบียบที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้องต่อเนื่องสัมพันธ์กับทั้งระบบควรเป็นหน้าที่ขององค์กรเดียว และเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการเช่นเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่งและกลุ่มที่สองทุกคณะที่มีอยู่

1.2 หลักเกณฑ์วิธีการและมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลที่สำคัญ ๆ ไม่มีบทบัญญัติให้ ก.ตร. เข้าไปเกี่ยวข้องด้วย ในขณะที่คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่งและกลุ่มที่สองทุกคณะจะเป็นผู้กำหนดหรือเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานต่าง ๆ ดังกล่าว

1.3 การกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือแนวทางพิจารณาใดของข้าราชการตำรวจในบางเรื่องไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจองค์กรใดในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลไว้ และในปัจจุบันกรมตำรวจได้กำหนดขึ้นใช้บังคับเป็นระเบียบการ ตำรวจไม่เกี่ยวกับคดีซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับค่าบังคับตามกฎหมาย และ ก.ตร. ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการออกใช้บังคับระเบียบดังกล่าวด้วยแต่อย่างใด

2. ปัญหาอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาที่ส่งผลต่อสิทธิและสถานภาพของข้าราชการตำรวจ

2.1 ก.ตร. พิจารณาได้เฉพาะเรื่องที่มีบทบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้นหรือไม่

2.2 เรื่องที่บัญญัติให้ ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่ใช้ดุลพินิจต้องให้ผู้บังคับพิจารณาเสนอมาก่อนหรือไม่

2.3 เรื่องที่อยู่ในอำนาจการใช้ดุลพินิจของ ก.ตร. โดยแท้ (ที่ไม่ต้องเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี) เมื่อ ก.ตร. มีมติไปแล้ว ผู้บังคับบัญชาต้องออกคำสั่งหรือปฏิบัติตามมติ ก.ตร. หรือไม่ ผู้บังคับบัญชาจะขอทบทวนมติได้หรือไม่ การทบทวนต้องมีบทบัญญัติให้ทบทวนได้ไว้หรือไม่

2.4 เรื่องที่บัญญัติให้ต้องได้รับอนุมัติหรือเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีอีกชั้นตอนหนึ่ง หากคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นประการอื่นแล้วต้องเสนอกลับมาให้ ก.ตร. พิจารณาอีกหรือไม่ คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาและมีมติไปโดยไม่ผ่านการพิจารณาของ ก.ตร. ก่อนได้หรือไม่ มติของคณะรัฐมนตรีกับ มติของ ก.ตร. มติใดเป็นมติที่มีค่าบังคับเป็นที่สุด ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม

2.5 การพิจารณาของ ก.ตร. ก.ตร. จะพิจารณาเพียงว่าชอบด้วยกฎระเบียบเท่านี้หรือไม่ หรือพิจารณาถึงความเหมาะสมแบบเดียวกับการใช้ดุลพินิจพิจารณาของผู้บังคับบัญชาที่ต้องรับผิดชอบโดยตรงในเรื่องนี้ด้วย

3. การควบคุมการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาที่ส่งผลต่อสิทธิและสถานภาพของข้าราชการตำรวจ

3.1 มิได้มีบทบัญญัติให้ ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมเป็นการทั่วไป ทั่วไปไว้ ที่บัญญัติไว้มีแต่เพียงเฉพาะในบางเรื่อง เรื่องที่ได้บัญญัติให้ มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมไว้ ก.ตร. จะเข้าไปควบคุมได้หรือไม่ อย่างไร

3.2 เรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้ ก.ตร. มีหน้าที่ควบคุมการพิจารณาสั่งการไว้ ซึ่งมีเพียงเรื่องเดียว การ "รับทราบ" รายงานผลการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ในการ "รับทราบ" นั้น ก.ตร. จะเข้าไปเปลี่ยนแปลงผลการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาในเรื่องการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการดังกล่าวได้แค่ไหน เพียงใด

3.3 ข้าราชการตำรวจจะร้องขอความเป็นธรรมแก่ ก.ตร. ในเรื่องอื่น นอกเหนือจากเรื่องการอุทธรณ์ การอุทลวงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ตามที่กฎหมายบัญญัติรองรับไว้ได้หรือไม่

จากสภาพปัญหาในทางกฎหมายดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาในการถือปฏิบัติตามสภาพความเป็นจริงของ ก.ตร. ในปัจจุบันที่ไม่อาจที่จะปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลได้อย่างเต็มที่ในอันที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารระเบียบข้าราชการตำรวจและเป็นธรรมแก่ข้าราชการตำรวจ ดังเช่น คณะกรรมการข้าราชการอันทกคณะในประเทศ

แนวทางพิจารณาและแนวทางในการแก้ไข้ปัญหา

ได้พิจารณาและเสนอแนะไว้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาวดังนี้

ในระยะสั้น

ปัญหาตาม 1 ในเรื่องบทบาทและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ในการออก

กฎระเบียบ และกำหนดแนวทางปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลนั้น ผลจากการศึกษาสรุปได้ว่า

- ปัญหาตาม 1.1 ก.ตร.สามารถเข้าไปเกี่ยวข้องกับในการกำหนดกฎระเบียบ และแนวทางปฏิบัติได้ไม่ว่าจะมีบทบัญญัติให้ ก.ตร.มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม (โดยจะมีผลแตกต่างกันตรงค่าบังคับตามมติของ ก.ตร.) และ ก.ตร.สมควรเข้าไปเกี่ยวข้องกับทุก ๆ เรื่อง เพื่อให้การกำหนดกฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติมีเอกภาพต่อเนื่อง สัมพันธ์สอดคล้องกันทั้งระบบ

- ปัญหาตาม 1.2 ในการออก "กฎกระทรวง" ใช้บังคับ ก.ตร.สมควรให้มีมติให้กรมตำรวจนำกฎกระทรวงที่จะออกใช้บังคับดังกล่าวมาผ่านการพิจารณาของ ก.ตร. ก่อน

- ปัญหาตาม 1.3 "ระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี" ที่กำหนดแนวทางปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ไว้ ไม่มีผลบังคับต่อ ก.ตร.

ปัญหาตาม 1.1 1.2 และ 1.3 นี้ ก.ตร.สมควรเสนอแนะไปยังนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดให้กรมตำรวจหรือกระทรวงมหาดไทยนำกฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่จะออกใช้บังคับมาผ่านการพิจารณาของ ก.ตร. ก่อน โดยเสนอแนะนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีออกเป็น "ระเบียบปฏิบัติราชการ" ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 11 (1) และ (8)

ปัญหาตาม 2 ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร.ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและสถานภาพของข้าราชการตำรวจ นั้น ผลจากการศึกษาสรุปได้ว่า

- ปัญหาตาม 2.1 เรื่องที่ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่ ก.ตร.ไว้ในขั้นตอนของการใช้ดุลพินิจพิจารณานี้ ก.ตร.ไม่อาจที่จะเข้าไปใช้อำนาจพิจารณาได้หากเข้าไปเกี่ยวข้องจะไม่มีค่าบังคับในทางกฎหมาย และ ก.ตร.ไม่สมควรที่จะเข้าไปเกี่ยวข้อง

- ปัญหาตาม 2.2 เรื่องที่ให้อำนาจการใช้ดุลพินิจพิจารณาแก่ ก.ตร.ไว้ หากมีบทบัญญัติไว้โดยชัดเจนให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเสนอก็ต้องให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเสนอมาก่อนแต่หากไม่มีบทบัญญัติไว้ ก.ตร.สามารถหยิบยกขึ้นพิจารณาและมีมติในเรื่องนั้นได้โดยตรง

- ปัญหาตาม 2.3 ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามมติของ ก.ตร. และขอทบทวนมติ ก.ตร. ได้โดยไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับไว้

- ปัญหาตาม 2.4 เรื่องที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณามติของคณะรัฐมนตรีมีค่าบังคับสูงกว่า ก.ตร. แต่อย่างไรก็ตามต้องผ่านการพิจารณาของ ก.ตร.

มาก่อนหากยังไม่ผ่านต้องนำมาให้ ก.ตร.พิจารณาและในกรณีหลังนี้ ก.ตร.อาจเห็นเป็น
อย่างอื่นได้ ซึ่งจะต้องนำกลับไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

- ปัญหาตาม 2.5 การใช้ดุลพินิจพิจารณาของ ก.ตร.นี้ ก.ตร.พิจารณา
ได้กว้างขวางครอบคลุมทั้งความชอบด้วยกฎระเบียบ ความเหมาะสมและความเป็นธรรมต่าง ๆ

แนวทางพิจารณา

ปัญหาต่าง ๆ ตาม 2.1 ถึง 2.5 นี้

ผลจากการศึกษาตาม 2.1 ถึง 2.5 นี้ เพื่อให้ถือปฏิบัติได้โดยชัดเจนและเป็นไป
ในแนวทางเดียวกันทั้งผู้บังคับบัญชา ก.ตร. และคณะรัฐมนตรี องค์การใดองค์กรหนึ่งที่เกี่ยวข้อง
สมควรเสนอนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและออกมาบังคับใช้เป็น "ระเบียบ
ปฏิบัติราชการ"

ปัญหาตาม 3 ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ในการควบคุมการพิจารณาสั่งการ
ของผู้บังคับบัญชาที่ส่งผลต่อสิทธิและสถานะภาพของข้าราชการตำรวจ ผลจากการศึกษาสรุปได้ว่า

- ปัญหาตาม 3.1 คณะกรรมการข้าราชการอื่นที่มีหน้าที่ในการควบคุมเป็นการ
ทั่ว ๆ ไปในทุก ๆ เรื่องนี้ ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการได้บัญญัติ
ให้ทำหน้าที่ควบคุมไว้และบัญญัติให้ "เครื่องมือ" หรือ "วิธีการ" ให้ใช้ในการควบคุมโดยให้
อำนาจเรียกเอกสารหลักฐานหรือหน่วยราชการมาชี้แจงข้อเท็จจริงและออกระเบียบให้ส่วน
ราชการส่งผลการพิจารณาสั่งการต่าง ๆ ไปยังคณะกรรมการข้าราชการ แต่อย่างไรก็ตาม
การควบคุมนี้ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจที่จะบังคับให้ผู้บังคับบัญชาหรือส่วนราชการต่าง ๆ ทำตาม
ได้โดยเด็ดขาดอย่างแท้จริง อำนาจที่มีค่าบังคับโดยแท้จริงจะอยู่ที่คณะรัฐมนตรี ทั้งนี้โดยหาก
ผู้บังคับบัญชาหรือส่วนราชการไม่ทำตามความเห็นของคณะกรรมการข้าราชการ คณะกรรมการ
ข้าราชการจะต้องเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการอีกที และหากนายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับ
คณะกรรมการข้าราชการ คณะกรรมการข้าราชการจะต้องเสนอละดับรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา
ต่อไป ความเห็นของคณะรัฐมนตรีนี้จึงจะเป็นที่สุดมีค่าบังคับโดยแท้จริงที่ส่วนราชการต้องถือ
ปฏิบัติตาม

เครื่องมือที่ใช้ในการควบคุม และระบบการควบคุมที่อำนาจสูงสุดบัญญัติให้
ไว้ที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีตามลำดับนี้ ก.ตร. จึงสามารถเข้าไปทำการควบคุมได้
ในลักษณะเช่นเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการอื่นที่มีหน้าที่นี้ และสมควรเข้าไปทำการควบคุม
ทั้งนี้โดยเสนอขอให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลสร้างเครื่องมือให้โดยสั่งการให้

ผู้บังคับบัญชาหรือส่วนราชการรายงานผลการพิจารณาสิ่งการต่าง ๆ ไปยัง ก.ตร. และ หาก ก.ตร. แนะนำหรือชี้แจงให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงผลการพิจารณาสิ่งการใดไปแล้ว ผู้บังคับบัญชาหรือส่วนราชการไม่ทำตาม ก.ตร. สามารถเสนอต่อนายกรัฐมนตรีหรือ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสิ่งการให้ผู้บังคับบัญชาหรือส่วนราชการทำตามได้ตามระบบงาน ของทางราชการปกติ

- ปัญหาตาม 3.2 เรื่องที่บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชารายงานผลการพิจารณา สิ่งการให้ ก.ตร. "ทราบ" นั้น ก.ตร. สามารถควบคุมโดยแนะนำและชี้แจงให้ผู้บังคับบัญชา เปลี่ยนแปลงผลการพิจารณาสิ่งการนั้นได้ตามแนวทางเช่นเดียวกับปัญหาตาม 3.1 ข้างต้น

- ปัญหาตาม 3.3 ก.ตร. ไม่สมควรรับเรื่องการร้องเรียนขอความเป็น ธรรมจากข้าราชการตำรวจในเรื่องอื่น ๆ นอกจากที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ (การอุทธรณ์การ ถูกลงโทษให้ออกปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ) ตั้งแต่ตอนเริ่มแรกควรปล่อยให้มีการ ร้องเรียนภายใน (ร้องทุกข์) ตามรายงานการบังคับบัญชาไปก่อน เมื่อไม่ได้รับการแก้ไข แล้วจึงค่อยรับไว้พิจารณาและการรับไว้พิจารณาในที่นี้เป็นเพียงรับไว้เพื่อเป็นข้อมูลประกอบ การดำเนินการควบคุมตามวิธีการในปัญหาตามข้อ 3.1 เท่านั้น

- ปัญหาตาม 3.4 เจ้าหน้าที่จะทำงานให้กับ ก.ตร. นั้น สมควรแก้ไข เพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมตำรวจ พ.ศ. 2508 กำหนดเป็นส่วน ราชการโดยจัดตั้งเป็นสำนักงาน ก.ตร. ไว้ภายในกรมตำรวจ เพื่อมิให้เป็นปัญหาในการ ปกครองบังคับบัญชา และการบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือน การลงโทษทางวินัย ข้าราชการตำรวจในสำนักงาน ก.ตร. ดังกล่าว ควรกำหนดให้ต้องเสนอขอรับความเห็น ชอบจาก ก.ตร. ก่อนที่กรมตำรวจจะมีคำสั่งในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าว เพื่อความเป็นอิสระ ให้กับข้าราชการตำรวจในวันที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้กับ ก.ตร.

แนวทางการแก้ไขปัญหาตาม 3.1 3.2 และ 3.3 สมควรเสนอนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี กำหนดเป็น "ระเบียบปฏิบัติราชการ" เช่นเดียวกับข้อเสนอนี้ในปัญหา ตาม 1 และ 2

แนวทางในการแก้ปัญหาระยะยาว


ในแต่ละบทนั้นได้เสนอแนะไว้ โดยเห็นควรแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการตำรวจในแต่ละบทบาทให้มีความชัดเจนครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอที่จะถือปฏิบัติได้ โดยไม่เป็นปัญหา อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหาระยะยาวที่เสนอแนะไว้ในแต่ละบทนั้น

ค่อนข้างจะเป็นเรื่องการแก้ไขปัญหของ ก.ตร. โดยเฉพาะในแต่ละบทบาทซึ่งเมื่อได้พิจารณาในทุกบทบาทแล้ว จำเป็นต้องพิจารณาในภาพรวมอีกครั้งหนึ่งว่า ก.ตร.สมควรจะมีบทบาทเน้นหนักทางใด จะเน้นบทบาทกำหนดหลักการ วิธีการ และมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลและควบคุมตรวจสอบดูแลการบริหารงานบุคคลให้เป็นไปโดยชอบและเหมาะสมแบบคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่งคือ ก.พ. ก.ม. ก.ค. และ ก.ร.หรือเน้นบทบาททางด้านการใช้ดุลพินิจที่ส่งผลต่อสิทธิและสถานภาพของทางราชการโดยตรงแบบคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สองคือ ก.อ. และ ก.ต. หรือเน้นบทบาทเป็นที่ปรึกษาแบบคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สามคือ ก.ชท. ซึ่งในความเห็นของผู้ทำวิทยานิพนธ์แล้ว เห็นว่าจากลักษณะงานของข้าราชการตำรวจนั้น ผู้บังคับบัญชาควรต้องมีอำนาจบังคับบัญชาที่สามารถให้คำสั่งและให้โทษแก่ข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชาได้ในระดับที่สูงพอสมควร อำนาจในการใช้ดุลพินิจนั้นจึงควรรักษาอยู่กับผู้บังคับบัญชาเป็นส่วนใหญ่

สำหรับ ก.ตร. นั้น ควรจะเน้นการทำหน้าที่ในบทบาทของการกำหนดหลักการ วิธีการ และมาตรฐานในการบริหารงานบุคคล และควบคุมตรวจสอบดูแลความชอบและความเหมาะสมในการบริหารงานบุคคลแบบคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่งคือ ก.พ. ก.ม. ก.ค. และ ก.ร. มากกว่า

นอกจากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ในบทบาทด้านต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ได้ศึกษาถึงการควบคุมและถ่วงดุลย์การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ตร. เองอีกส่วนหนึ่งด้วย ซึ่งสรุปได้ว่า ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจนั้น ก.ตร. มีอำนาจอิสระในบางเรื่อง และมีการควบคุมถ่วงดุลย์จากคณะรัฐมนตรีในบางเรื่อง การควบคุมถ่วงดุลย์จากคณะรัฐมนตรีดังกล่าวบางเรื่องคณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงผลการพิจารณาของ ก.ตร. ได้ แต่บางเรื่องมีลักษณะแต่เพียงการกำกับดูแล ส่วนตามกฎหมายอื่นนั้นจะมีองค์การบางองค์การที่หน้าที่ควบคุมและถ่วงดุลย์การปฏิบัติของ ก.ตร. อยู่ คือ คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการทางการบริหารงานบุคคลบางคณะที่คณะรัฐมนตรีตั้งขึ้น คณะกรรมการเหล่านี้ควบคุมและถ่วงดุลย์แต่เพียงโดยอ้อมในลักษณะของการกำกับดูแล ไม่มีอำนาจในการควบคุมถ่วงดุลย์การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ตร. ที่แท้จริง และนอกจากนั้นแล้วได้ศึกษาแนวปฏิบัติทางในการพัฒนาของ ก.ตร. จากความเห็นในทางวิชาการที่สำคัญและแพร่หลาย 2 แนวความคิด คือ แนวความคิดที่จะแก้ไขปัญหการบริหารงานบุคคลโดยรวมคณะกรรม

การข้าราชการที่มีหน้าที่ลักษณะงานใกล้เคียงกันมาอยู่ด้วยกัน จากโครงการวิจัย เรื่องความเหลื่อมล้ำของการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไทย และแนวความคิดในการพัฒนาบทบาทคณะกรรมการข้าราชการในด้านการอนุรักษ์ทางวินัยและร้องทุกข์ ตามบันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการศึกษาดังกล่าวได้มีข้อสังเกตในเบื้องต้นนี้ไว้ด้วยว่า ก.ตร. ตามแนวความคิดแรกจะรวมอยู่กับคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่งคือ ก.พ. ก.ม. ก.ค. และ ก.ร. แต่ตามแนวความคิดที่สองได้แยก ก.ตร. ออกจากคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง และมีแนวโน้มว่าจะรวมอยู่กับคณะกรรมการกลุ่มที่สองคือ ก.อ. และ ก.ศ.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย