

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การลงโทษ และการออกจากราชการ ของข้าราชการซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ได้บัญญัติให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎหมาย ที่บัญญัติไว้ใช้บังคับในเรื่องนี้คือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ซึ่งในปัจจุบันมีอยู่ด้วยกัน หลายฉบับแยกใช้บังคับกับข้าราชการประเภทต่าง ๆ

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการในแต่ละฉบับนั้น นอกจากจะได้บัญญัติให้อำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาอันได้แก่ รัฐมนตรีเจ้าสังกัด อธิบดีเจ้าสังกัด และผู้บังคับบัญชา ซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีและอธิบดีดังกล่าว ในการพิจารณาสั่งการในการบริหารงานบุคคล เรื่องต่าง ๆ อันส่งผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและการเปลี่ยนแปลง สถานภาพ ขึ้น ตำแหน่ง อัตรา เงินเดือนของข้าราชการแล้ว กฎหมายในแต่ละฉบับยังได้จัดตั้ง "คณะกรรมการข้าราชการ" ขึ้นมาเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล โดยมอบหมายให้มียอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับกาหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อใช้ในการบริหารงานบุคคล ให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบ ดูแลการใช้อำนาจพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชา ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย (legality) และเป็นไป ด้วยความเหมาะสม (opportunity) และให้มียอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสั่งการในการบริหารงานบุคคลในลักษณะเดียวกับผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในเรื่องต่าง ๆ บางเรื่อง

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการที่ใช้บังคับกับข้าราชการตำรวจ ปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ตำรวจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2531 และประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการตำรวจ กฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

อธิบดีกรมตำรวจ และผู้บังคับบัญชา ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีหรืออธิบดีดังกล่าว เป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจพิจารณาสั่งการในเรื่องต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคล และกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติจัดตั้ง "คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)" ขึ้นมาเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการอื่น

"ก.ตร." ได้รับการจัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลปรากฏตามเอกสารของทางราชการ เอกสารในทางวิชาการ และบทความต่าง ๆ ที่กล่าวอ้างถึงหรือพาพิงถึง ก.ตร. จะเรียก ก.ตร. ว่าเป็น "องค์กรกลางบริหารงานบุคคล" เช่นเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการอื่น แต่จากการศึกษาในเบื้องต้นพบว่า อำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย บัญญัติไว้แตกต่างไปจากคณะกรรมการข้าราชการอื่น ทั้งในลักษณะของวิธีการที่ใช้ในการบัญญัติกฎหมาย เช่น บัญญัติอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. กระจายไปตามมาตราต่าง ๆ มิได้บัญญัติอำนาจหน้าที่รวมไว้ในมาตราใดมาตราหนึ่งเหมือนของ ก.พ. ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นต้น แตกต่างในบทบาทและขอบเขตของอำนาจหน้าที่ เช่น มิได้บัญญัติให้ ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการออกใช้บังคับกฎหมายลำดับรอง (subordinate legislation) ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารงานบุคคลเรื่องสำคัญ ๆ ไว้และมิได้บัญญัติให้ ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลครอบคลุมในทุก ๆ เรื่อง ทุก ๆ ชั้น ทุก ๆ ตำแหน่ง เหมือนเช่น อำนาจหน้าที่ที่คณะกรรมการข้าราชการอื่นทุกคณะได้รับการบัญญัติไว้ เป็นต้น

บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่แตกต่างไปจากคณะกรรมการข้าราชการอื่นนี้เป็นปัญหาที่น่าสนใจศึกษาโดยละเอียดว่า ก.ตร. มีบทบาทและขอบเขตอำนาจหน้าที่แตกต่างไปจากคณะกรรมการข้าราชการอื่นในเรื่องอะไรบ้าง แค่นั้น เพียงใด มีอุปสรรคข้อขัดข้องทางกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่อย่างไร สภาวะความเป็นจริงในทางปฏิบัติที่มีสาเหตุมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นอย่างไรสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ "องค์กรกลางบริหารงานบุคคล" ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพหรือไม่

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา การบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชนหลายครั้งหลายเรื่องและต่อเนื่อง เช่น การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจออกจากพื้นที่เพราะขัดกับผู้มีอิทธิพลทางการเมือง การแต่งตั้งโยกย้ายดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้และไม่เป็นธรรม การเลื่อนเงินเดือนข้าราชการตำรวจบางราย ไม่ได้พิจารณาจากผลงานตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ การบรรจุเลื่อนขั้นและการบรรจุให้ได้รับเงินเดือนตามคุณวุฒิไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นต้น และ ก.ตร. เองก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ ด้วยเช่นกันว่า ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นกรณีการกลับมติของ ก.ตร. เองในเรื่องการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจระดับสูง ประจำปี 2533 ที่ผ่านมา จนในที่สุดได้มีการแก้ไขกฎหมายปรับปรุงองค์ประกอบและที่มาของตัวบุคคลที่เป็น ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้มาจากการเลือกตั้งของข้าราชการตำรวจ แต่การแก้ไขกฎหมายดังกล่าวก็ได้เน้นแก้ไขเฉพาะองค์ประกอบตัวบุคคลที่เป็น ก.ตร. เท่านั้น ส่วนบทบาทและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ซึ่งได้รับการแก้ไขปรับปรุงแต่เพียงบางเรื่อง ยังคงแตกต่างไปจากคณะกรรมการข้าราชการอื่นอยู่เสมอเช่นเดิม

ปัจจุบันข้าราชการตำรวจจำนวน 160,000 คน กระจายกันปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วทั้งประเทศ ความเป็นธรรมที่ข้าราชการตำรวจแต่ละรายจะได้รับและประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ จะขึ้นอยู่กับการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประชาชนและสังคมส่วนรวมในที่สุด ปัญหาอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ในการบริหารงานบุคคล ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ จึงเป็นปัญหาที่สำคัญและสมควรทำการศึกษาวิจัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สมมติฐาน

ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) อาจปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ให้เกิดประสิทธิภาพแก่ทางราชการความชอบด้วยกฎหมายและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตำรวจในทุก ๆ เรื่อง ทุก ๆ ชั้น ทุก ๆ ระดับ ตำแหน่ง ได้อย่างไม่เต็มที่ ดังเช่นคณะกรรมการข้าราชการอื่นทุกคณะในประเทศ

ขอบเขตและวัตถุประสงค์ในการศึกษา

การศึกษาปัญหาอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร.ในการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะมุ่งเน้นศึกษาเฉพาะสภาพปัญหาที่เกี่ยวกับบทบาทและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร.ที่เกิดขึ้นเนื่องจากลักษณะหรือวิธีการที่ใช้ในการบัญญัติกฎหมายถ้อยคำที่ใช้ในการบัญญัติกฎหมาย ความไม่ชัดเจนไม่สมบูรณ์ครบถ้วนของกฎหมายรวมทั้งสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นอันมีสาเหตุโดยตรงมาจากสภาพปัญหาทางกฎหมายนั้น ๆ ทั้งนี้ โดยจะไม่ศึกษาถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ความเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมของตัวบุคคลที่ประกอบขึ้นเป็น ก.ตร. ซึ่งสมควรจะศึกษาต่อไปหลังจากที่อำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. มีความชัดเจนเพียงพอแล้ว

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะศึกษาเปรียบเทียบ ก.ตร.กับ คณะกรรมการข้าราชการอื่นที่เกี่ยวข้องเฉพาะกับการบริหารราชการส่วนกลาง คือ ก.พ. ก.ม. ก.ค. ก.ร. ก.อ. ก.ต. และ กชท. รวม 7 คณะเท่านั้น ส่วนคณะกรรมการข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น คือ ก.จ. ก.ก. ก.ท. ก.สภ. รวม 4 คณะ เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะในทำนองเดียวกับ ก.พ. หรืออนุโลม นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนไปใช้ตั้งนั้น จะไม่กล่าวถึง

วิธีการดำเนินการวิจัย

วิจัยเอกสารโดยศึกษาในรายละเอียดจากบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ และกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ มติของคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ เอกสาร บทความ และสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ และวิจัยสนาม โดยสัมภาษณ์กรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

ทำให้ทราบและเข้าใจขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบข้าราชการตำรวจ และการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง