

การเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย



นางสาวน้ำหวาน โสภา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2556

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)

เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR) are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

THE POLITICS OF APPOINTING AND TRANSFERRING HIGH BUREAUCRATS IN THE  
THAI BUREAUCRACY



Miss Namwan Sopa

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Public Administration Program in Public Administration

Department of Public Administration

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2013

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบ  
ราชการไทย

โดย

นางสาวน้ำหวาน โสภา

สาขาวิชา

รัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะรัฐศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาษ)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(อาจารย์แพทย์ พยอมยนต์)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

น้ำหวาน โสภา : การเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย. (THE POLITICS OF APPOINTING AND TRANSFERRING HIGH BUREAUCRATS IN THE THAI BUREAUCRACY) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: รศ.วันชัย มีชาติ, 164 หน้า.

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบ/วิธีการในการเล่นการเมือง และทราบถึงลักษณะที่เป็นข้อสังเกตสำคัญ ที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีศึกษา โดยได้ดำเนินการศึกษา และรวบรวมข้อมูลจากกรณีตัวอย่างในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงจำนวน 3 กรณี ได้แก่ กรณีการแต่งตั้งโยกย้ายนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ อดีตอธิบดีกรมการปกครอง กรณีการแต่งตั้งโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และกรณีการแต่งตั้งโยกย้ายนางพนิตา กำภู ณ อยุธยา อดีตปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รวมทั้งได้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกข้าราชการระดับสูงสังกัดต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงสังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก

จากการศึกษาพบว่า การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงจะเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งทางการเมืองของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำ โดยนักการเมืองใช้ระบบอุปถัมภ์เป็นเกณฑ์ และใช้ Democratic Governance เป็นกลยุทธ์ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย นอกจากนี้ ยังพบว่าในปัจจุบัน การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงมีลักษณะของการโยกย้ายข้ามสายงาน หรือข้ามหน่วยงานมากขึ้น และตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำถูกฝ่ายการเมืองนำมาใช้ให้เป็นตำแหน่งที่จะแต่งตั้งให้ข้าราชการระดับสูงที่ต้องการจะโยกย้ายมาดำรงตำแหน่ง โดยฝ่ายการเมืองจะมีรูปแบบ/วิธีการในการเล่นการเมือง ดังนี้ ทำลายความน่าเชื่อถือของข้าราชการระดับสูง ใช้อำนาจทางกฎหมาย สร้างข้อแลกเปลี่ยนและการตอบแทน อ่างธรรมนิยมและการสนองตอบนโยบายของข้าราชการระดับสูง และอ้างความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของข้าราชการระดับสูงว่าจำเป็นสำหรับตำแหน่งใหม่ที่ถูกลงแต่งตั้งโยกย้ายไป

ภาควิชา รัฐประศาสนศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต .....

สาขาวิชา รัฐประศาสนศาสตร์

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก .....

ปีการศึกษา 2556

# # 5380715924 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORDS: APPOINTING / TRANSFERRING / HIGH BUREAUCRATS

NAMWAN SOPA: THE POLITICS OF APPOINTING AND TRANSFERRING HIGH BUREAUCRATS IN THE THAI BUREAUCRACY. ADVISOR: ASSOC. PROF.WANCHAI MEECHART, 164 pp.

This study has tried to find out the politics of appointing and transferring high bureaucrats in the Thai bureaucracy. It also has described tactics when politicians desire to appoint and transfer high bureaucrats. Besides, it has explained significant observations happening in the cases. Data was collected through three cases in terms of appointing and transferring high bureaucrats which are Mr. Vongsak Swasdipanich, an ex-director general of the Department of Provincial Administration; Mr.Thawil Pliensri, a secretariat of the National Security Council; and Mrs.Panita Kambhu na Ayutthaya, an ex- permanent secretary of Ministry of Social Development and Human Security. The data also included in-depth interviews of high bureaucrats especially high bureaucrats in the Ministry of Interior.

The findings of study show that the high bureaucrats were appointed or transferred when the government or political officials had changed. Politicians implement their Patron-Client relation as a criterion and sometimes use Democratic Governance as a tactic when they desire to change high bureaucrats. Furthermore, this study has found that politicians tend to appoint and transfer high bureaucrats to a different work or a different organization. The politicians use the position of advisor to the Prime Minister when they desired to appoint and transfer the high bureaucrats from their former position. The politicians have many tactics for appointing and transferring high bureaucrats as follows: discrediting high bureaucrats, using legal authority, making exchanges and rewards, claiming for the tradition and high bureaucrat's response to the policy, and claiming that high bureaucrat's abilities and experiences are good for a new position.

Department: Public Administration Student's Signature .....

Field of Study: Public Administration Advisor's Signature .....

Academic Year: 2013

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จได้ด้วยดี ต้องขอขอบคุณสำหรับกำลังใจ และการสนับสนุนในทุกๆ ด้านจากครอบครัว ขอขอบคุณรศ.ดร.พิทยา บวรวัฒนา ซึ่งเป็นผู้จุดประกายความคิด ให้การสนับสนุน และคอยชี้แนะแนวทางในการศึกษาวิจัยด้วยดีตลอดมา ขอขอบคุณ รศ.วันชัย มีชาติ ซึ่งเป็นผู้สานต่อการชี้แนะแนวทาง ให้ความช่วยเหลือ และให้คำปรึกษาในการศึกษาวิจัยให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ขอขอบคุณ ศ.ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส และ อ.พายัพ พยอมยนต์ สำหรับความอนุเคราะห์อย่างยิ่งในการช่วยเหลือทางวิชาการให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จไปได้ด้วยดี ขอขอบคุณกำลังใจ และการสนับสนุนความช่วยเหลือในทุกๆ ด้านจากทุกคนไม่ว่าจะเป็นเพื่อน พี่ น้อง รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ที่เป็นร่างกายและแรงใจเรื้อยมา และสุดท้ายขอขอบพระคุณข้าราชการระดับสูงทุกท่านที่เล็งเห็นถึงประโยชน์ของงานวิจัย และยินดีสละเวลาให้ความร่วมมือในการศึกษาวิจัยครั้งนี้



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญภาพ.....	ฏ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
คำถามการวิจัย.....	3
สมมติฐานการวิจัย.....	3
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
ขอบเขตของการวิจัย.....	4
นิยามศัพท์ในการวิจัย.....	4
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	9
แนวคิด The Politics of Becoming a Top Bureaucrat in the Thai Bureaucracy.....	9
ระบบอุปถัมภ์.....	11
ทฤษฎีการเมืองระหว่างข้าราชการระดับสูงกับนักการเมือง.....	15
รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับนักการเมือง.....	15
กลยุทธ์ของระบบราชการ.....	16
กลยุทธ์ของฝ่ายการเมือง.....	18
ปัจจัยกำหนดอำนาจของแต่ละหน่วยงาน.....	18
การเลื่อนตำแหน่งและแต่งตั้งตามกฎหมายข้าราชการพลเรือน.....	21
กระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง.....	32
การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงของต่างประเทศ.....	42
การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศต่างๆ.....	49
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	53
กรอบแนวคิดในการศึกษา.....	55

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	56
ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	56
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	57
การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	58
การวิเคราะห์ข้อมูล.....	58
บทที่ 4 กรณีศึกษา.....	59
(1) กรณีศึกษาที่ 1 กรณีการแต่งตั้งโยกย้ายนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ขณะดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครอง.....	59
(2) กรณีศึกษาที่ 2 กรณีการแต่งตั้งโยกย้ายนายนายถวิล เปลี่ยนศรี ขณะดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.).....	71
(3) กรณีศึกษาที่ 3 กรณีการแต่งตั้งโยกย้ายนางพนิดา กำภู ณ อยุธยา ขณะดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.).....	87
บทที่ 5 บทวิเคราะห์ และบทสรุป.....	101
รูปแบบ/วิธีการที่ฝ่ายการเมืองนำมาใช้ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง.....	103
(1) สร้างกระแสข่าว หรือกระแสการวิพากษ์วิจารณ์ เพื่อลดความน่าเชื่อถือของข้าราชการระดับสูง .....	103
(2) ความชอบธรรมในการใช้อำนาจทางกฎหมาย และความชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง.....	104
(3) การให้รางวัลตอบแทน หรือสร้างข้อแลกเปลี่ยนที่น่าพอใจแก่ฝ่ายข้าราชการประจำ ..	105
(4) อ่างธรรมเนียม เหตุผลของความเหมาะสม และการสนองตอบนโยบายของข้าราชการระดับสูง .....	106
(5) อ่างความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ของข้าราชการระดับสูง.....	106
ข้อสังเกตจากการวิเคราะห์ตามแนวคิด The Politics of Becoming a Top Bureaucrat in the Thai Bureaucracy ของพิทยา บวรวัฒนา.....	107
(1) นัยสำคัญของระบบอุปถัมภ์ (ระบบอุปถัมภ์ถูกนำมาใช้ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ) .....	107
(2) การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนยาวนาน และอาจมีผลไม่แน่นอน .....	113
(3) ช่วงเวลาเดือนกันยายน – เดือนตุลาคมของทุกปีเป็นช่วงเวลาที่มักจะเกิดการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง .....	116



(4) หลักการของ Democratic Governance ถูกใช้เป็นกลยุทธ์โดยฝ่ายการเมืองในการ แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย.....	119
(5) เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งทางการเมืองของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็น ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำ จะทำให้เกิดการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ระดับสูงในสังกัดนั้นใหม่อีกครั้ง กล่าวคือ เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล ก็จะมีการโยกย้าย ข้าราชการระดับสูงเกิดขึ้น .....	124
ข้อสังเกตเพิ่มเติม .....	131
(1) การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในลักษณะการย้ายข้ามหน่วยงาน ข้ามกระทรวง หรือข้ามสายงาน (การย้ายข้ามหัวย) มีความรุนแรงมากขึ้น .....	131
(2) ตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ เป็นตำแหน่งที่มีไว้เพื่อให้ ข้าราชการระดับสูงที่ฝ่ายการเมืองต้องการที่จะแขวนไว้ หรือข้าราชการระดับสูงที่ฝ่าย การเมืองต้องการให้ออกจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่เดิมให้มาดำรงตำแหน่งดังกล่าว เพื่อให้ ตำแหน่งเดิมของข้าราชการระดับสูงนั้นว่างลง .....	133
(3) ในปัจจุบัน ข้าราชการระดับสูงหลายคน มีการเลือกว่าตนเองนั้นจะเป็นคนของพรรค การเมืองใด หรือวางตัวเองว่าอยู่ฝ่ายใด หรือแสดงตัวชัดเจนว่าสนับสนุนพรรคการเมือง ใด เพื่อที่จะได้รับการแต่งตั้งโยกย้ายไปสู่ตำแหน่งที่สูงสุด หรือตำแหน่งที่ดีขึ้น เมื่อ พรรคการเมือง หรือฝ่ายที่สนับสนุนได้จัดตั้งรัฐบาล .....	134
สรุปผลการศึกษา .....	137
แนวทางการแก้ปัญหา .....	140
ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาคั้งต่อไป.....	142
ข้อจำกัดของงานวิจัย.....	142
รายการอ้างอิง .....	143
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	164

## สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	ข้าราชการระดับสูงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 .....	5
ตารางที่ 2	ตารางแสดงลักษณะของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ .....	20
ตารางที่ 3	การจำแนกชั้นยศตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 .....	22
ตารางที่ 4	ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 .....	24
ตารางที่ 5	ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 .....	25
ตารางที่ 6	การจำแนกข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 .....	26
ตารางที่ 7	การเลื่อนตำแหน่งและแต่งตั้งตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนในแต่ละยุค .....	29
ตารางที่ 8	ชื่อย่อของหนังสือราชการ (1) .....	38
ตารางที่ 9	ชื่อย่อของหนังสือราชการ (2) .....	39
ตารางที่ 10	คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น .....	40
ตารางที่ 11	คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง .....	40
ตารางที่ 12	การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงในประเทศต่างๆ .....	47
ตารางที่ 13	การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศต่างๆ .....	52
ตารางที่ 14	ประเด็นคำถามหลักในการสัมภาษณ์ .....	57
ตารางที่ 15	วาระในการดำรงตำแหน่งของนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ .....	60
ตารางที่ 16	ลำดับเหตุการณ์การแต่งตั้งโยกย้ายของนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ .....	69
ตารางที่ 17	ตารางแสดงสมมติฐานการวิจัยเปรียบเทียบกับข้อเท็จจริงและเหตุการณ์ .....	70
ตารางที่ 18	วาระในการดำรงตำแหน่งของนายถวิล เปลี่ยนศรี .....	71
ตารางที่ 19	ลำดับเหตุการณ์การแต่งตั้งโยกย้ายของนายถวิล เปลี่ยนศรี .....	85
ตารางที่ 20	ตารางแสดงสมมติฐานการวิจัยเปรียบเทียบกับข้อเท็จจริงและเหตุการณ์ .....	86
ตารางที่ 21	วาระการดำรงตำแหน่งของนางพนิตา กำภู ณ อยุธยา .....	88
ตารางที่ 22	ลำดับเหตุการณ์การแต่งตั้งโยกย้ายนางพนิตา กำภู ณ อยุธยา .....	99
ตารางที่ 23	ตารางแสดงสมมติฐานการวิจัยเปรียบเทียบกับข้อเท็จจริงและเหตุการณ์ .....	100
ตารางที่ 24	ลำดับเหตุการณ์การแต่งตั้งโยกย้ายในแต่ละกรณีศึกษา .....	102
ตารางที่ 25	ข้าราชการประจำระดับสูงกับสายสัมพันธ์ .....	112
ตารางที่ 26	ช่วงเวลาในการแต่งตั้งโยกย้าย .....	116
ตารางที่ 27	ช่วงเวลาการดำรงตำแหน่งของนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ และนางพนิตา กำภู ณ อยุธยา .....	125
ตารางที่ 28	การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงข้ามหน่วยงาน หรือข้ามสายงาน .....	132

## สารบัญญภาพ

ภาพที่ 1	ข้าราชการประเภทบริหารระดับสูงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2551 .....	6
ภาพที่ 2	แผนภาพการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น .....	35
ภาพที่ 3	แผนภาพการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง(1) .....	36
ภาพที่ 4	แผนภาพการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง(2) .....	37
ภาพที่ 5	การดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหารตามหนังสือราชการ .....	38
ภาพที่ 6	การดำเนินการย้าย และการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหารตามหนังสือราชการ .....	39
ภาพที่ 7	กรอบแนวคิดในการศึกษา .....	55
ภาพที่ 8	ขั้นตอนและกระบวนการในการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี .....	78
ภาพที่ 9	กระบวนการการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง .....	114

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการที่จะขับเคลื่อนประเทศไปสู่เป้าหมายที่ได้กำหนดไว้นั้น จะต้องมีการดำเนินการในภารกิจด้านต่างๆ มากมายประกอบกัน ไม่ว่าจะเป็นภารกิจในด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านวัฒนธรรม ด้านเทคโนโลยี ด้านความมั่นคง ตลอดจนภารกิจในด้านการบริหารปกครองประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจในด้านการบริหารปกครองประเทศนั้น เป็นภารกิจที่ประกอบไปด้วยหลากหลายฝ่ายที่จำเป็นจะต้องขับเคลื่อนภารกิจของตนเองให้บรรลุเป้าหมายประกอบกันไป เพื่อให้ในท้ายที่สุดแล้วนั้น ทุกๆ เป้าหมายของทุกฝ่ายรวมเป็นเป้าหมายเดียวกันในการขับเคลื่อนประเทศไปสู่เป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยทั้งนี้ ฝ่ายที่มีความเกี่ยวข้องในการบริหารปกครองประเทศประกอบไปด้วย ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ โดยเฉพาะฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ย่อมที่จะต้องใช้อำนาจที่ตนเองมีอยู่ตามกฎหมายผ่านกลไกการทำงานของระบบราชการ เพื่อขับเคลื่อนภารกิจต่างๆ ให้ลุล่วง จึงทำให้เกิดฝ่ายการเมือง และ ฝ่ายข้าราชการประจำ ในการขับเคลื่อนภารกิจในด้านการบริหารปกครองประเทศ ซึ่งทั้งสองฝ่ายนั้น ก็ล้วนแล้วแต่มีบทบาทที่สำคัญ และมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ในการที่จะต้องร่วมมือกันในการปฏิบัติภารกิจต่างๆ ให้ลุล่วงไปตามเป้าประสงค์ แต่เราจะสังเกตได้ว่า ไม่ว่าจะเป็นยุคใดสมัยใด หรือไม่ว่าโลกหรือประเทศไทยจะมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใดก็ตาม ปัญหาระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำก็ยังเป็นปัญหาที่สามารถพบได้บ่อยครั้ง และยังไม่มียุคใดที่จะพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้นแต่อย่างใด มิหนำซ้ำยังมีที่ท้าวว่าจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เหตุที่ทำให้เกิดปัญหาระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำนั้น ก็อาจจะเป็นเพราะว่า ทั้งสองฝ่ายต่างก็มีอำนาจด้วยกันทั้งคู่ กล่าวคือ ฝ่ายการเมืองมีที่มาของอำนาจจาก (1) อำนาจอันชอบธรรม คือ ฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการออกกฎ และกำหนดนโยบายต่างๆ อีกทั้งกฎหมายยังกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการกำกับดูแลระบบราชการ (2) งบประมาณ คือ ฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการอนุมัติ และจัดสรรงบประมาณต่างๆ ที่ฝ่ายข้าราชการประจำต้องใช้ในการปฏิบัติภารกิจต่างๆ (3) ความเป็นอิสระ คือ ฝ่ายการเมืองมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายต่างๆ กล่าวคือ สามารถเป็นผู้ริเริ่มหรือก่อตัวนโยบายต่างๆ ได้ อีกทั้งยังสามารถเป็นผู้กำหนดการใช้งบประมาณในบางเรื่องได้ (4) ความเป็นตัวแทนสาธารณะ คือ การเป็นผู้แทนของประชาชน ในแง่นี้ ฝ่ายการเมืองสามารถสร้างปมขัดแย้งให้เกิดขึ้นผ่านทางวิธีการต่างๆ ได้ เช่น การตรวจสอบ การไต่สวน การปราศรัย เป็นต้น แต่ในขณะเดียวกัน ฝ่ายข้าราชการประจำก็มีอำนาจเช่นเดียวกัน โดยอำนาจเหล่านั้นมีที่มาจาก (1) ข้อมูลข่าวสาร ความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จะเห็นได้ว่าข้อมูลส่วนใหญ่มักอยู่ในมือของฝ่ายข้าราชการประจำ และฝ่ายข้าราชการประจำเองก็มีความรู้ ความสามารถ และความ

เชี่ยวชาญเฉพาะในการทำ ความเข้าใจ และตีความข้อมูล อีกทั้งยังสามารถนำข้อมูลข่าวสารเหล่านั้น มากำหนดเป็นนโยบายที่ต้องการได้ อีกทั้งฝ่ายการเมืองเองนั้น ก็ต้องอาศัยความรู้ และข้อมูลจากระบบราชการในการตัดสินใจ หรือกำหนดนโยบายต่างๆ (2) อำนาจในการตัดสินใจ คือ ฝ่ายข้าราชการประจำมีอำนาจในการตัดสินใจในบางเรื่อง ที่รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เมื่อเปรียบเทียบกับขั้นตอนในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติ (3) มีกลุ่มผู้สนับสนุน เช่น กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม หรือสื่อมวลชนบางกลุ่ม อาจสนับสนุนนโยบายเฉพาะเรื่องของหน่วยงาน ในระบบราชการ (4) ระบบราชการมีความมั่นคง ถาวร สำหรับฝ่ายการเมืองนั้น มีการหมุนเวียน สับเปลี่ยนตำแหน่งตลอดเวลา ในขณะที่ฝ่ายข้าราชการประจำยังสามารถปฏิบัติงานในหน่วยงานเดิม ได้ (พิทยา บวรวัฒนา, 2556, น.75-79) จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ทั้งฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำต่างก็มีอำนาจ หรือจุดแข็งของตนเองด้วยกันทั้งสองฝ่าย ซึ่งตามหลักการแล้วนั้น ทั้งสองฝ่ายควรจะ ต้องมีความสัมพันธ์ร่วมกันในการปฏิบัติการกิจต่างๆ เพื่อมุ่งไปสู่จุดมุ่งหมายเดียวกัน นั่นก็คือ การพัฒนาประเทศ แต่ในความเป็นจริงแล้ว จะพบว่า ฝ่ายการเมืองก็ต้องการที่จะมีอำนาจเหนือฝ่ายข้าราชการประจำ เพื่อให้ข้าราชการประจำขับเคลื่อนภารกิจต่างๆ ให้เป็นไปตามนโยบายของฝ่ายการเมืองที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาเมื่อเข้ารับตำแหน่ง ดังนั้น ฝ่ายการเมือง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเลือก หรือผลักดันข้าราชการประจำระดับสูงที่ฝ่ายการเมืองคิดว่ามีความเหมาะสม และสนองตอบต่อ นโยบาย ให้เข้ามาดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจ และมีบทบาทสูงสุดในหน่วยงานราชการ หรือองค์กรต่างๆ ผ่านทางการแต่งตั้งโยกย้าย ซึ่งเป็นหนึ่งในกระบวนการการบริหารบุคคลภาครัฐ โดยใช้อำนาจที่มีทางกฎหมายในการแต่งตั้งโยกย้าย หรือเลื่อนตำแหน่งข้าราชการประจำระดับสูง แต่จากอดีตที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าในบางกรณีนั้น ฝ่ายการเมืองมีการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำระดับสูง หรือมีการใช้อิทธิพลทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นทางตรง หรือทางอ้อม เข้ามาแทรกแซง จึงทำให้การแต่งตั้ง โยกย้าย และการเลื่อนตำแหน่งของข้าราชการประจำระดับสูงในหลายๆ กรณีไม่ได้เป็นไปตามหลักการที่บัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 42 ว่าในการดำเนินการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ซึ่งรวมถึงการแต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนชั้นข้าราชการนั้น ต้องมีการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักคุณธรรม โดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ความเป็นกลางทางการเมือง และประโยชน์ของทางราชการ แต่หากเมื่อการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำระดับสูงไม่ได้เป็นไปตามหลักคุณธรรม หรือดำเนินการโดยขาดประสิทธิภาพแล้วนั้น นอกจากที่จะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลในด้านอื่นๆ แล้ว ก็อาจทำให้ได้บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ตลอดจนทักษะด้านต่างๆ ที่ไม่เพียงพอในการขับเคลื่อนภารกิจต่างๆ จนอาจทำให้เกิดปัญหา และอุปสรรคในการปฏิบัติงานได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อตำแหน่งนั้น เป็นตำแหน่งข้าราชการประจำระดับสูง ผู้ซึ่งเป็นผู้นำของหน่วยงาน ยิ่งจะมีผลทำให้เกิดปัญหาแก่หน่วยงานเพิ่มมากยิ่งขึ้น เพราะเมื่อผู้นำของ

หน่วยงานไม่มีความสามารถในการขับเคลื่อนภารกิจของหน่วยงานไปสู่เป้าหมายได้ ผู้ปฏิบัติงานภายในหน่วยงานในระดับต่างๆ ซึ่งก็คือ ผู้ใต้บังคับบัญชา ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานตามมาเช่นเดียวกัน จนในท้ายที่สุดแล้วนั้น ก็อาจสร้างความเสียหายให้แก่ระบบราชการ ประชาชน และสังคมได้

ดังนั้นจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยเรื่องการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย เพื่อจะช่วยให้เกิดความเข้าใจ ตลอดจนสามารถอธิบาย และวิเคราะห์ปรากฏการณ์ หรือเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ในแต่ละกรณีศึกษาภายใต้บริบทของสังคมไทย เพื่อเหนือสิ่งอื่นใด จะได้สามารถเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่จะนำพาประเทศไทยให้สามารถขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ได้

### คำถามการวิจัย

คำถามแรก คือ ทำไม/อะไรคือปัจจัย หรือสาเหตุที่ทำให้เกิดการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย

คำถามที่สอง คือ การเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทยเป็นอย่างไร

### สมมติฐานการวิจัย

(1) นักการเมืองใช้ระบบอุปถัมภ์เป็นเกณฑ์ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย

(2) หลักการของ Democratic Governance ถูกนำมาใช้เป็นกลยุทธ์โดยนักการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย

(3) เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งทางการเมืองของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำ จะทำให้เกิดการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในสังกัดนั้นใหม่อีกครั้ง

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

(1) เพื่อศึกษาเรื่องการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย

(2) เพื่ออธิบาย และวิเคราะห์เหตุการณ์ หรือ ปรากฏการณ์ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทยภายใต้บริบทของสังคมไทยได้

(3) เพื่อรวบรวมข้อสังเกต ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และแนวทางที่มีนัยสำคัญต่อการแก้ไขปัญหา อันจะเป็นประโยชน์ต่อระบบราชการไทย และสังคมไทย

## ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาวิจัยในครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำระดับสูงในระบบราชการไทยที่มีความเกี่ยวข้อง ได้รับอิทธิพล หรือมีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง โดยทำการศึกษาเหตุการณ์ ประกฏการณ์ หรือกรณีศึกษาต่างๆ ตั้งแต่ช่วง นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2551) เป็นต้นมา

## นิยามศัพท์ในการวิจัย

**การเมือง** หมายถึง การกระทำ หรือการดำเนินการโดยวิธีใดก็ตาม (ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ หรือไม่ว่าในทางตรงหรือทางอ้อม) ที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลตามที่ต้องการ หรือมุ่งผลประโยชน์ของตนเป็นหลัก

**การแต่งตั้ง** หมายถึง การวางตัว หรือกำหนดบุคคลให้ดำรงตำแหน่งหนึ่งๆ

**การโยกย้าย** หมายถึง การเปลี่ยนแปลงบุคคลจากตำแหน่งหนึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ยังอีกตำแหน่งหนึ่งในระดับเดียวกัน (ระนาบเดียวกัน) (การโยกย้ายในการศึกษาครั้งนี้ไม่จำเป็นว่าจะต้องอยู่ในช่วงฤดูกาล หรือรอบปกติในการโยกย้ายของทางราชการ)

**ฝ่ายการเมือง** หมายถึง ข้าราชการการเมือง ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ.2535 ซึ่งได้แก่ (1) นายกรัฐมนตรี (2) รองนายกรัฐมนตรี (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง (4) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (5) รัฐมนตรีว่าการทบวง (6) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง (7) รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง (8) ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (9) ที่ปรึกษา รองนายกรัฐมนตรี (10) ที่ปรึกษารัฐมนตรี และที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (11) เลขาธิการนายกรัฐมนตรี (12) รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง (13) โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (14) รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (15) เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (16) ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (17) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (18) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (19) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง (20) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

**ระบบคุณธรรม** หมายถึง ระบบการบริหารบุคคลที่อยู่บนหลักการพื้นฐาน 4 ประการ คือ (1) หลักความเสมอภาค (2) หลักความสามารถ (3) หลักความมั่นคง และ (4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง นอกจากนี้ ระบบคุณธรรมในการวิจัยครั้งนี้ยังรวมถึง มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 คือ การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญให้ค้ำประกันถึงระบบคุณธรรมดังต่อไปนี้

- (1) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ
- (2) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กร และลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม
- (3) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการ ต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณาไม่ได้
- (4) การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม และโดยปราศจากอคติ
- (5) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

**ฝ่ายข้าราชการประจำ** หมายถึง ข้าราชการประจำระดับสูง

**ข้าราชการประจำระดับสูง** หมายถึง ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร ทั้งในระดับต้น และระดับสูง ประเภทอำนวยการระดับสูง ประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญและระดับทรงคุณวุฒิ และประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษ (ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551) ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้จะเน้นไปที่การศึกษาข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร ในระดับต้น และระดับสูงเป็นหลัก ซึ่งข้าราชการระดับสูง สามารถอธิบายเพิ่มเติมได้ ดังนี้

ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้น ข้าราชการระดับสูง หมายถึง ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งในระดับซี 9 ซี 10 และซี 11 แต่เมื่อมีการเปลี่ยนจากระบบซีซึ่งเป็นระบบจำแนกตำแหน่ง มาเป็นระบบแท่งซึ่งเป็นระบบสมรรถนะ คือ แบ่งประเภทของข้าราชการตามสายงาน ซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการ 4 ประเภท ได้แก่ ตำแหน่งประเภทบริหาร ประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาการ และประเภททั่วไป นั้น ข้าราชการระดับสูง จึงได้แก่

ตารางที่ 1 ข้าราชการระดับสูงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ระบบซี	ประเภททั่วไป	ประเภทวิชาการ	ประเภทอำนวยการ	ประเภทบริหาร
ระดับ 11		ระดับทรงคุณวุฒิ		ระดับสูง
ระดับ 10	ระดับทักษะพิเศษ			
ระดับ 9		ระดับเชี่ยวชาญ	ระดับสูง	ระดับต้น

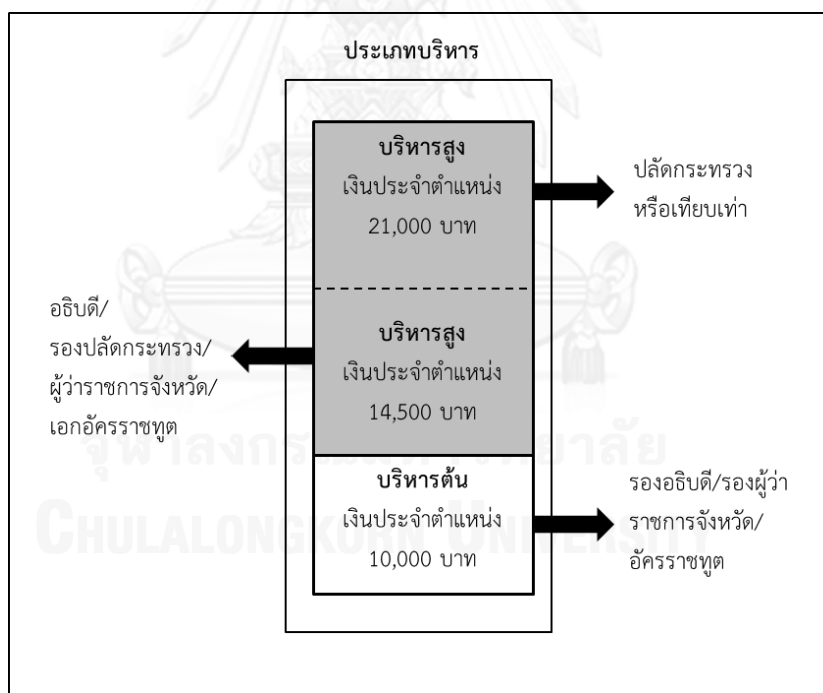


สำหรับในการวิจัยเรื่องการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทยนั้น จะเน้นไปศึกษา และพิจารณาข้าราชการระดับสูงประเภทบริหาร ทั้งระดับต้น และระดับสูง เป็นหลัก ซึ่งข้าราชการประเภทบริหาร ระดับต้น และระดับสูง อธิบายได้ ดังนี้

สายงานในตำแหน่งประเภทบริหาร ประกอบด้วย 4 สายงาน ได้แก่

1. สายงานนักบริหาร เช่น ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดี รองอธิบดี เป็นต้น
2. สายงานนักปกครอง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น
3. สายงานบริหารการทูต เช่น เอกอัครราชทูต อัครราชทูต หัวหน้าสถานกงสุล เป็นต้น
4. สายงานตรวจราชการกระทรวง ได้แก่ ผู้ตรวจราชการกระทรวง

ถึงแม้ว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะแบ่งข้าราชการประเภทบริหารออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับต้น และระดับสูง ก็ตาม แต่ในส่วนของรายละเอียดนั้น ข้าราชการประเภทบริหารระดับสูงยังแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2551 กล่าวคือ ข้าราชการประเภทบริหารระดับสูง แบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม ตามเงินประจำตำแหน่งที่ได้รับ ดังนี้



ภาพที่ 1 ข้าราชการประเภทบริหารระดับสูงตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้รับเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2551

(1) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงที่ได้รับเงินประจำตำแหน่ง 21,000 บาท ได้แก่

(1.1) หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง ได้แก่ ปลัดกระทรวง และปลัด

## สำนักนายกรัฐมนตรี

(1.2) หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในสำนักนายกรัฐมนตรี และอยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ได้แก่ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

(1.3) หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง และอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

(1.4) หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ และขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี ได้แก่ เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

(2) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงที่รับเงินประจำตำแหน่ง 14,500 บาท ได้แก่

(2.1) หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม

(2.2) ผู้ว่าราชการจังหวัด

(2.3) เอกอัครราชทูตที่เป็นหัวหน้าสถานเอกอัครราชทูต หัวหน้าคณะผู้แทนถาวรแห่งประเทศไทยประจำองค์การสหประชาชาติ หัวหน้าคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การการค้าโลก และเอกอัครราชทูตประจำกระทรวง

(2.4) รองหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง ได้แก่ รองปลัดกระทรวง และรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

(2.5) รองหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในสำนักนายกรัฐมนตรี และอยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ได้แก่ รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รองผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา รองเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และรองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

(2.6) รองหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง และอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ได้แก่ รองเลขาธิการคณะกรรมการพิเศษ เพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

(2.7) รองหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ และขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี ได้แก่ รองเลขาธิการสภาการศึกษา รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

รองเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และรองเลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

(2.8) หัวหน้าส่วนราชการซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรมแต่มีผู้บังคับบัญชาเป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดี ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา เลขาธิการสำนักงานการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ผู้อำนวยการสำนักงานความร่วมมือเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศ และเลขาธิการสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ

(2.9) ผู้ตรวจราชการของส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง การเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทยนั้น มีแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัย และกรณีศึกษาจากคำพิพากษาศาลปกครองที่เกี่ยวข้องที่มีประเด็นในสาระสำคัญที่สามารถเชื่อมโยง และเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ และช่วยอธิบายการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ดังนี้

แนวคิด The Politics of Becoming a Top Bureaucrat in the Thai Bureaucracy (Bidhya Bowornwathana, 2010)

แนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ใช้เป็นแนวคิดหลักในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ และนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งกับงานวิจัย เนื่องจากเป็นแนวคิดที่มีความเกี่ยวข้อง มีความสัมพันธ์ และมีการนำเอาบริบทของสังคมไทยมาอธิบายประกอบกับเหตุการณ์ได้อย่างเข้าใจ และชัดเจน โดยแนวคิดดังกล่าวมีฐานคิดมาจากแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ที่มีการนำเอาแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้ประกอบกันเพื่อให้การบริหารงานภาครัฐมีการบริหารงานที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน และภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารงานภาครัฐได้ และมีการพิจารณาถึงรูปแบบความสัมพันธ์ของของข้าราชการและนักการเมืองภายใต้บริบทของสังคมไทยประกอบกันด้วย เมื่อนำแนวคิดดังกล่าวมาอธิบาย หรือวิเคราะห์เหตุการณ์ หรือปรากฏการณ์ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย จะสามารถทำให้เกิดความเข้าใจ และตีความเหตุการณ์ หรือปรากฏการณ์ได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังสามารถทำให้มองเห็นภาพ มองเห็นที่มา ความเป็นไป ตลอดจนบทสรุปของเหตุการณ์ หรือปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ ตลอดจนกระบวนการ นอกจากนี้ยังเป็นแนวคิดที่จะช่วยให้ผู้วิจัยมีกรอบในการอธิบายงานวิจัยได้อย่างเป็นระบบ และเป็นขั้นตอน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวสามารถสรุปได้ ดังนี้

พิทยา บวรวัฒนา มองว่าการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทยนั้น เป็นเกมทางการเมืองอย่างหนึ่ง เป็นวิธีการต่อสู้ที่มียุทธวิธี และกลยุทธ์มากมาย โดยมีข้อสังเกตเป็นกฎอยู่ 5 ข้อ ดังนี้

#### กฎข้อที่ 1 นัยสำคัญของระบบอุปถัมภ์

ในระบบราชการไทยนั้น ระบบอุปถัมภ์มีความสำคัญ และมีอิทธิพลต่อการแต่งตั้งโยกย้าย ตลอดจนการเลื่อนตำแหน่งมากกว่าระบบคุณธรรม ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นไปในลักษณะของการแลกเปลี่ยนภายใต้ระบบอุปถัมภ์ เมื่อฝ่ายการเมืองสนับสนุนข้าราชการระดับสูงคนใดให้ได้ดำรงตำแหน่งสูงสุดของหน่วยงาน ข้าราชการระดับสูงคนนั้นก็จะต้องตอบแทนให้แก่ฝ่ายการเมืองที่สนับสนุนตนเช่นกัน และในบางครั้งผู้อุปถัมภ์ก็อาจเป็นบุคคลที่

ไม่ได้ดำรงตำแหน่งที่เป็นทางการทางการเมือง แต่เป็นผู้ที่มีอิทธิพลทางการเมือง ความสัมพันธ์ในลักษณะอุปถัมภ์ระหว่างฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำมีลักษณะไม่คงทนถาวร หากเมื่อฝ่ายการเมือง หรือผู้อุปถัมภ์เสื่อมอำนาจลง ฝ่ายข้าราชการประจำก็อาจจะหาผู้อุปถัมภ์คนใหม่ได้

**กฎข้อที่ 2 การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนยาวนาน และอาจมีผลไม่แน่นอน**

ในการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงของหน่วยงานราชการนั้น เป็นกระบวนการที่ประกอบไปด้วยขั้นตอนมากมาย และใช้เวลานาน และในบางครั้งผู้ถูกเสนอชื่อเข้าดำรงตำแหน่งก็อาจถูกถอดชื่อออกระหว่างกระบวนการได้ โดยในช่วงระหว่างที่เรื่องดำเนินการอยู่ในสำนักราชเลขาธิการ (ระหว่างรอพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่ง) ก็อาจเกิดการร้องเรียน หรือถวายฎีกาคัดค้านการดำรงตำแหน่งจากฝ่ายตรงข้าม หรือฝ่ายอื่นๆ ได้ จึงอาจมีผลทำให้กระบวนการแต่งตั้งยืดเยื้อออกไป หรือข้าราชการผู้นั้นอาจไม่ได้รับการโปรดเกล้าฯ ก็เป็นไปได้

**กฎข้อที่ 3 จับตาช่วงเวลากันยายน - ตุลาคม ของทุกปี**

ช่วงเดือนกันยายน เป็นช่วงของการเกษียณอายุราชการ และช่วงต้นเดือนตุลาคม (1 ตุลาคม) เป็นช่วงเริ่มต้นปฏิทินของปีงบประมาณใหม่ของประเทศไทย ซึ่งจะต้องมีข้าราชการที่จะต้องเกษียณอายุราชการออกไป ทำให้มีตำแหน่งว่างลง ซึ่งหากตำแหน่งข้าราชการระดับสูงว่างลง ก็จะทำให้เกิดการเลื่อนการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการเกิดขึ้น

**กฎข้อที่ 4 หลักการของ Democratic Governance ถูกนำมาใช้เป็นกลยุทธ์ (ในการทำลายชื่อเสียง)**

แทนที่จะมีการใช้แนวความคิด Democratic Governance เพื่อปกป้องผลประโยชน์แก่ประชาชน กลับมีการนำแนวความคิด Democratic Governance ไปใช้เป็นกลยุทธ์ในการลดความน่าเชื่อถือ หรือทำลายชื่อเสียงของฝ่ายตรงข้าม เพื่อที่จะขัดขวางการดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับสูงของบุคคลนั้นๆ มากกว่าที่จะมุ่งปกป้องผลประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง โดยอาจใช้วิธีการกล่าวหาว่าข้าราชการคนนั้นประพฤติทุจริต ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ เกิดการตรวจสอบจากสื่อมวลชน และภาคประชาชน ตลอดจนเกิดการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงจากต้นสังกัดของข้าราชการคนนั้นๆ

**กฎข้อที่ 5 เมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ เกมการต่อสู้ก็บังเกิดขึ้นอีกครั้ง**

เมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ ฝ่ายการเมืองที่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่างๆ ก็จะมีการปรับเปลี่ยนตำแหน่งของข้าราชการระดับสูง หรือที่เรียกว่าการล้างไพ่ ในหน่วยงานที่ตนเองเป็นเจ้าของสังกัด เพื่อเลือก หรือนำคนของตนเองที่เป็นข้าราชการประจำ ผลักดันให้เป็นข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานนั้นๆ เพื่อรักษา หรือสร้างฐานอำนาจ หรือเป็นไปเพื่อประโยชน์ของตนเอง โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งหากเป็นกระทรวง หรือหน่วยงานราชการที่มีความสำคัญ ก็จะทำให้การต่อสู้แย่งชิงเพื่อดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับสูงทวีความรุนแรง และมีความเข้มข้นของการแข่งขันมากขึ้น

### ระบบอุปถัมภ์

การศึกษา และทำความเข้าใจเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้สามารถเข้าใจ และอธิบายถึงปรากฏการณ์ของการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทยภายใต้บริบททางสังคมไทยได้

Anthony Hall (1977) ได้ให้คำจำกัดความของระบบอุปถัมภ์ว่า ผู้อุปถัมภ์ (patron) นั้นหมายถึง บุคคลที่มีอำนาจ สถานภาพ อำนาจอันชอบธรรม และอิทธิพล โดยที่บุคคลเหล่านี้จะมีความสัมพันธ์กับผู้ที่มีอำนาจที่ด้อยกว่า ก็คือ ผู้รับอุปถัมภ์ (client) ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะมีความสัมพันธ์กันในลักษณะต่างตอบแทน โดยอาจจะมียุทธวิธีแบบของความสัมพันธ์ที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ได้ ซึ่งระบบอุปถัมภ์นั้น มีที่มาจากระบบศักดินาในยุโรปตะวันตกและประเทศญี่ปุ่น และระบบอุปถัมภ์ยังถูกนำไปใช้ในช่วงการล่าอาณานิคมของสเปนและโปรตุเกสในละตินอเมริกา และในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ลักษณะของระบบอุปถัมภ์ถูกพัฒนาขึ้นมาจากการที่สมัยก่อนมีเพียงไม่กี่คนที่มีความอำนาจ และถือครองที่ดิน ทำให้ชาวบ้านต้องพึ่งพาผู้ถือครองที่ดินหรือผู้อุปถัมภ์ แต่หากในชุมชนไหนมีการถือครองที่ดินที่ค่อนข้างเท่าเทียมกัน ก็จะเกิดระบบอุปถัมภ์น้อยมากในชุมชนนั้น

ทั้งนี้ Anthony Hall ได้แบ่งประเภทของระบบอุปถัมภ์ไว้ 2 ประเภท ประเภทแรก คือ ระบบบิดาอุปถัมภ์ (Patrimonial) คือ ระบบที่หัวหน้าครอบครัวจะเป็นผู้รับผิดชอบผู้ที่อยู่ภายใต้ อำนาจ ซึ่งรวมถึงครอบครัวของทาสด้วย ผู้รับอุปถัมภ์ต้องการความคุ้มครองจากผู้อุปถัมภ์ ในขณะที่ผู้อุปถัมภ์จะได้รับการสนับสนุนทางการเมืองจากผู้รับอุปถัมภ์ และประเภทที่สอง คือ ระบบการใช้ อำนาจกดขี่ ระบบนี้เกิดขึ้นเมื่อสภาพเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป ทำให้ผู้รับอุปถัมภ์อาจเกิดความไม่พอใจ และต่อต้านผู้อุปถัมภ์ ทำให้ผู้อุปถัมภ์ต้องใช้วิธีการกดขี่ ข่มขู่ ใช้ความรุนแรงกับผู้รับอุปถัมภ์

นอกจากนี้ Anthony Hall ยังได้กล่าวถึงระบบอุปถัมภ์ว่า ในสังคมที่กำลังพัฒนานั้น ระบบอุปถัมภ์จะสามารถทำให้เกิดการเชื่อมโยงระหว่างบุคคลที่มีสถานภาพต่ำ ไปจนถึงบุคคลที่มีสถานภาพสูงในระดับชาติได้ โดยไม่จำเป็นต้องผูกติดอยู่กับระบบราชการ เครือข่ายของระบบอุปถัมภ์นั้น เป็นสิ่งที่พรรคการเมืองใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง โดยที่ผู้รับอุปถัมภ์มักจะถูกพรรคการเมืองใช้ให้เป็น หัวคะแนน (อมรา พงศาพิชญ์และปรีชา คุวินทร์พันธุ์, 2545c, น.25-37)

## ระบบอุปถัมภ์ในประเทศไทย

บทความ “ Clientship and Class Structure in the Early Bangkok Period ” ของ อคิน รพีพัฒน์ (1975) ซึ่งได้กล่าวถึงระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยว่า สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ระบบ คือ ระบบอุปถัมภ์ที่เป็นทางการ ก็คือ การจัดระเบียบการปกครองสมัยตอนต้นของกรุงรัตนโกสินทร์ และอีกระบบ คือ ระบบอุปถัมภ์ที่ไม่เป็นทางการ ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อมีการขยายตัวของเศรษฐกิจ ทำให้เกิดความสัมพันธ์ส่วนตัวขึ้น

ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยสมัยก่อน เกิดจากการที่ต้องทำสงคราม จึงต้องมีการรวบรวมกำลังคน เพราะการรวบรวม และควบคุมกำลังพล มีความสำคัญทางการทหาร และทางการเมือง ตลอดจนมีผลต่อเสถียรภาพ และความมั่นคงของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น จึงทำให้เกิดระบบไพร่ กับ นาย ซึ่งนายก็ได้แก่ เจ้านายในราชวงศ์ และขุนนาง ส่วนไพร่ ก็คือ ชาวนา ชาวไร่ โดยไพร่จะมีทั้งไพร่หลวง ก็คือไพร่ที่ขึ้นต่อพระมหากษัตริย์ จะมีการขึ้นทะเบียนให้สังกัดหน่วยงานหนึ่งหน่วยงาน โดยเฉพาะ ส่วนไพร่สม จะเป็นสมบัติของนาย โดยนายจะสามารถซื้อ หรือขายไพร่เหล่านั้นได้ ทั้งนี้ ไปร่จะอยู่ในความดูแลของนาย ในขณะที่นายจะอยู่ในความดูแลของพระมหากษัตริย์ แสดงให้เห็นว่า ระบบอุปถัมภ์ได้มีการเกิดขึ้น และฝังตัวอยู่ในระบบชนชั้นของสังคมไทย

ต่อมาเมื่อเกิดการขยายตัวในการค้าระหว่างประเทศ ทำให้ระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทย มีแนวโน้มที่มีลักษณะที่จะไม่เป็นทางการมากขึ้น โดยจะเกิดขึ้นอยู่ทั้งภายในระดับชนชั้นของเจ้านาย ซึ่งเป็นไปเพื่อต้องการได้รับความคุ้มครอง หรือเลื่อนตำแหน่ง และเกิดขึ้นในระหว่างชนชั้นที่แตกต่าง กัน รวมไปถึงเกิดขึ้นระหว่างชนชั้นเจ้านายกับชาวจีนอพยพ ซึ่งการเพิ่มขึ้นของผู้รับอุปถัมภ์ที่ไม่เป็นทางการ จะทำให้ผู้อุปถัมภ์สามารถยกระดับสถานภาพของตนเองไปด้วย แต่สิ่งที่เกิดขึ้นนี้ จะทำให้เกิดปัญหาเสถียรภาพ และความมั่นคงของพระมหากษัตริย์ในการควบคุมกำลังคน เพราะไม่ทราบจำนวนกำลังคนที่แน่นอน (อมรา พงศาพิชญ์และปรีชา คุวินทร์พันธุ์, 2545d, น.137-184)

นอกจากอคิน รพีพัฒน์ แล้ว Lucien M. Hanks (1975) ได้กล่าวถึงสังคมไทย ในบทความ “The Thai Social Order as Entourage and circle” ว่า คนไทยนั้น จะมองผู้อื่นในสังคมตามฐานะและตำแหน่งว่าอยู่สูง หรือต่ำกว่าตน และจะเคารพผู้ที่มีฐานะที่สูงกว่า โดยจัดประเภทให้ขึ้นอยู่กับอาชีพ และบุญของแต่ละคน สังคมไทยจะสอนให้รู้จักช่วยเหลือผู้อื่น เพื่อจะได้เพิ่มผลบุญและยกฐานะของตนเอง ซึ่งการช่วยเหลือกันและกัน ที่จะทำให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะอุปถัมภ์ โดยความสัมพันธ์จะมีมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์และความไว้วางใจ ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ จะเป็นไปโดยสมัครใจ โดยที่ผู้อุปถัมภ์คนหนึ่งอาจจะเป็นผู้รับอุปถัมภ์มากกว่าหนึ่งก็ได้ (อมรา พงศาพิชญ์และปรีชา คุวินทร์พันธุ์, 2545a, น.189-194)

James C. Scott (1977) ได้ทำการศึกษาการเมืองในระบบอุปถัมภ์ และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พบว่า ในการที่จะพิจารณา ทำความเข้าใจ และอธิบาย

กิจกรรม ตลอดจนปรากฏการณ์ทางการเมืองในประเทศโลกที่สามนั้น จะต้องมีการพัฒนาแนวคิดใหม่ เพื่อเป็นกรอบในการวิเคราะห์ โดยจะต้องพิจารณาจากอำนาจที่ไม่เป็นทางการ กลุ่มพรรคพวก ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ประกอบด้วย โดยการวิเคราะห์ระบบอุปถัมภ์จะไม่จำกัดอยู่เฉพาะในการศึกษาระดับหมู่บ้านเท่านั้น เนื่องจาก ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้น ระบบราชการ และพรรคการเมืองมีความเกี่ยวข้องกับระบบอุปถัมภ์ที่ไม่เป็นทางการ รวมทั้งความสัมพันธ์ส่วนตัวยุ่มาก

ลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์นั้น มีพื้นฐานมาจากความสัมพันธ์ระหว่างคนสองคน โดยที่ผู้อุปถัมภ์เป็นบุคคลที่มีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ และการใช้ทรัพยากรในการที่จะดูแล ปกป้องคุ้มครอง ตลอดจนให้ผลประโยชน์แก่ผู้รับอุปถัมภ์ซึ่งมีสถานะที่ต่ำกว่า โดยผู้รับอุปถัมภ์ต้องตอบแทนโดยการให้ความช่วยเหลือ และให้บริการต่างๆ แก่ผู้อุปถัมภ์ ซึ่งหากผู้รับอุปถัมภ์ต้องพึ่งพาทรัพยากรของผู้อุปถัมภ์มากขึ้นเพียงใด ก็ยิ่งเป็นการสร้างข้อผูกพันให้ผู้รับอุปถัมภ์ต้องให้บริการหรือรับใช้ผู้อุปถัมภ์มากยิ่งขึ้น โดยการพึ่งพา และตอบแทนซึ่งกันและกันของทั้งสองฝ่ายดังที่กล่าวมาข้างต้น จะทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันมากขึ้น ทั้งนี้ความต้องการทรัพยากร และรูปแบบของการแลกเปลี่ยนจะมีวิธีการแตกต่างกันออกไปในแต่ละช่วงเวลา

นอกจากนี้ James C. Scott ยังได้อธิบายถึงผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์แบบกลุ่ม (Patron-Client Cluster) ว่า มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์แนวตั้งระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ โดยเป็นความสัมพันธ์เฉพาะ ความมั่นคงของกลุ่มขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้อุปถัมภ์ในการตอบสนองความต้องการของผู้รับอุปถัมภ์ได้ กล่าวคือ หากผู้อุปถัมภ์สามารถตอบสนองความต้องการได้ต่อเนื่องมากเท่าไร ความสัมพันธ์ของทั้งคู่ก็จะยาวนานมากขึ้นเท่านั้น โดยทรัพยากรของผู้อุปถัมภ์ อาจจะได้แก่ความรู้ ความสามารถ ความเป็นเจ้าของทางอ้อมในทรัพย์สิน คือ โดยตำแหน่ง หรืออาศัยบุคคลอื่น ซึ่งความรู้ และความเชี่ยวชาญนั้นนับเป็นทรัพยากรที่มีความมั่นคง ถาวร กว่าทรัพยากรที่เป็นวัตถุ ส่วนทรัพย์สินทางอ้อมที่มาจากการดำรงตำแหน่งนั้น เป็นทรัพย์สินที่มีความมั่นคงน้อยที่สุด เนื่องจากจะต้องขึ้นอยู่กับตำแหน่งว่าครองอยู่ได้นานแค่ไหน ส่วนผู้รับอุปถัมภ์นั้น อาจตอบแทนผู้รับอุปถัมภ์ด้วยการให้ใช้แรงงาน หรือเป็นหัวคะแนนให้ผู้อุปถัมภ์ในช่วงการหาเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น และเหตุผลที่ทำให้ระบบอุปถัมภ์ยังดำเนินอยู่ได้ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประการแรก คือ ความไม่เท่าเทียมกันในการครอบครองทรัพยากร เพราะตราบดีที่มีผู้ถือครองทรัพยากรที่มากกว่า หรือการถือครองทรัพยากรยังไม่เท่าเทียมกัน ก็ย่อมทำให้เกิดผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์ตามมา ประการที่สอง คือ โครงสร้างทางการเมืองของสังคมประเพณีในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทำให้เกิดความสัมพันธ์แบบระบบอุปถัมภ์ และประการสุดท้าย คือ เมื่อความสัมพันธ์แบบเครือญาติไม่สามารถตอบสนองเป้าหมายต่างๆ ได้ จึงทำให้เกิดระบบอุปถัมภ์ เพื่อทำให้เกิดการบรรลุเป้าหมายต่างๆ

แนวโน้มของระบบอุปถัมภ์จะมีการเปลี่ยนแปลง เนื่องจาก การเข้ามาแทรกแซงของ



เศรษฐกิจ และการเมืองระดับชาติ ข้อสังเกตที่น่าสนใจก็คือ ระบบการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นนั้น ทำให้ผู้อุปถัมภ์ต้องมอบผลประโยชน์ให้แก่ผู้รับอุปถัมภ์มากยิ่งขึ้น เนื่องจาก ผู้รับอุปถัมภ์สามารถออกเสียงเลือกตั้ง ตลอดจนสามารถเป็นหัวคะแนนให้แก่ผู้อุปถัมภ์ได้ (อมรา พงศาพิชญ์และปรีชา คุณินทร์พันธุ์, 2545b, น.41-136)

นอกจากนี้ในบทความ “อิทธิพล” และ “อำนาจ” ของ โยชิฟูมิ ทามาตา (2537) ได้กล่าวถึงการเมืองไทยในด้านที่ไม่เป็นทางการ และได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจว่า ทั้งสามฝ่ายนั้นต่างก็ใช้อำนาจ และอิทธิพลต่อกันเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง

โดยนับตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นั้น ประเทศไทยก็เกิดการพัฒนา และเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจากการมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำให้มีพรรคการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากนักธุรกิจเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนรัฐมนตรี และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เคยเป็นนักธุรกิจมาก่อนก็มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเช่นเดียวกัน

ทั้งนี้ โยชิฟูมิ ทามาตา ได้กล่าวว่า อำนาจทางการเมือง เป็นอำนาจที่มาจากการดำรงตำแหน่งที่เป็นทางการ และได้รับอำนาจอันชอบธรรม (Authority) ตามกฎหมาย ในขณะที่อิทธิพล หรืออำนาจที่ไม่เป็นทางการนั้น เป็นการใช้อำนาจที่นอกเหนือจากอำนาจอันชอบธรรมที่มีอยู่ของผู้ดำรงตำแหน่ง และรวมไปถึงการใช้อำนาจของผู้ที่ไม่มีตำแหน่งทางราชการอีกด้วย และจากการที่นักธุรกิจมีอำนาจทางเศรษฐกิจ ประกอบกับช่องว่างของรายได้ระหว่างนักธุรกิจกับข้าราชการมีมากขึ้น จึงอาจทำให้เกิดกรณีที่ข้าราชการรับสินบน หรือร่วมมือกับนักธุรกิจในการดำเนินการบางอย่างได้ ข้าราชการที่รับสินบน สามารถสร้างความมั่งคั่งให้กับตนเอง และยังสามารถแบ่งปัน หรือจัดสรรสินบนบางส่วนให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อเป็นการเพิ่มบาร์มี สิ่งที่เกิดขึ้นนี้แสดงให้เห็นว่า ข้าราชการผู้นั้นตกอยู่ภายใต้อิทธิพลทางเศรษฐกิจของผู้ให้สินบน นอกจากนี้ระบบเส้นสายก็ได้เกิดขึ้นจากการที่นักธุรกิจมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับข้าราชการนั่นเอง

นักธุรกิจเองนั้น สามารถสร้างให้ตนเองเกิดอิทธิพลทางเศรษฐกิจที่มากขึ้นไปอีกได้ โดยการใช้อิทธิพลของนักการเมืองเหนือข้าราชการ โดยเฉพาะการใช้อิทธิพลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเห็นได้จากคำกล่าวที่ได้มีการกล่าวไว้เมื่อหลายสิบปีมาแล้วว่า “ถ้าไม่ใกล้ชิดกับนักการเมืองก็ไม่ได้ตำแหน่ง และถ้าไม่ยอมนักการเมืองก็ไม่ได้อำนาจ การถ่ายเทอำนาจจากรัฐมนตรีมาถึงปลัดกระทรวง และมาถึงชั้นการแต่งตั้งอธิบดีนั้นมักมีผลปรากฏว่า ถ้าใครเข้าไม่ถึง หรือไม่ใช่เส้นสายของนักการเมืองแล้ว จะหมดโอกาสเห็นเดือนเห็นตะวันกันไปทีเดียว (มติชน 9 ต.ค. 27)” ซึ่งนอกจากการที่นักธุรกิจจะใช้อิทธิพลของนักการเมืองแล้วนั้น นักธุรกิจยังสามารถจะเข้าไปมีอิทธิพลทางการเมืองได้อีกสองช่องทาง คือ การลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยตนเอง และการสนับสนุนทางการเงินในการช่วยหาเสียงเลือกตั้ง หากนักธุรกิจต้องการจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย จะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบรัฐสภา แต่นักธุรกิจก็สามารถใช้อิทธิพลได้แม้จะไม่มีรัฐสภา นั่นก็คือ การใช้อิทธิพลหรืออำนาจที่ไม่

เป็นทางการ นักธุรกิจจึงไม่มีปัญหา หรือได้รับความเดือดร้อนหากการเมืองจะไม่เป็นแบบรัฐสภา (อมรา พงศาพิชญ์และปรีชา คุวินทร์พันธุ์, 2545e, น.315-351)

## ทฤษฎีการเมืองระหว่างข้าราชการระดับสูงกับนักการเมือง

### รูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับนักการเมือง

กระบวนการกำหนดนโยบายในประเทศตะวันตกเป็นเรื่องของการเมืองที่สังกัดพรรคการเมือง และมาจากการเลือก (elected party politician) กับข้าราชการอาชีพ (professional state bureaucrat) ดังนั้น ในเรื่องของการกำหนดนโยบาย จะต้องพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับนักการเมือง ซึ่ง Joel D. Aberbach, Robert D. Putnam และ Bert A. Rockman ได้เสนอรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับนักการเมืองไว้ 4 รูปแบบ ดังนี้ (J.D. Aberbach, R.D. Putnam, and B.A. Rockman (1981) และ Mattei Dogan (1975) ใน พิทยา บวรวัฒนา (2556, น.80-82) )

(1) รูปแบบที่ 1 นโยบายแยกจากการบริหาร คือ นักการเมืองจะมีหน้าที่ตัดสินใจกำหนดนโยบาย ข้าราชการจะมีหน้าที่นำนโยบายไปบริหาร ดังนั้น หน้าที่ของนักการเมืองและข้าราชการจึงแบ่งแยกออกจากกันอย่างชัดเจน ข้าราชการมีหน้าที่รับใช้ “นาย” ที่เป็นนักการเมือง ซึ่งรูปแบบที่ 1 นี้เป็นรูปแบบที่ไม่สะท้อนความเป็นจริงในปัจจุบัน เพราะในปัจจุบันนั้น นักการเมืองไม่มีเวลา และความรู้ที่จะตัดสินใจในทุกอย่างของนโยบาย จึงปล่อยให้เป็นที่ของข้าราชการที่จะใช้วิจารณญาณ (discretion) ในการตัดสินใจ

(2) รูปแบบที่ 2 แบ่งงานกันทำ คือ นักการเมืองและข้าราชการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แต่มีบทบาทแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ มีการแบ่งงานกันทำ ข้าราชการจะรวบรวมข้อมูลและความรู้ และพิจารณาความเป็นไปได้ทางด้านวิชาการของนโยบาย ส่วนนักการเมืองจะนำผลประโยชน์และค่านิยมมาใช้ในการกำหนดนโยบาย และประสานผลประโยชน์ที่หลากหลาย รูปแบบที่ 2 นี้ ไม่ได้พิจารณาถึงว่า นักการเมืองเองอาจจะมีความชำนาญพิเศษเช่นกัน และข้าราชการเองก็อาจจะเล่นการเมืองเพื่อประสานผลประโยชน์เช่นกัน

นักวิชาการทั้งสาม คือ Aberbach Putnam และ Rockman มีความเห็นว่างรูปแบบที่ 1 และ 2 ไม่สะท้อนความเป็นจริงในรัฐสมัยใหม่

(3) รูปแบบที่ 3 สร้างความมีชีวิตชีวา หรือสร้างดุลยภาพ คือ นักการเมืองและข้าราชการต่างก็มีบทบาทในการกำหนดนโยบาย และเล่นการเมือง แต่แตกต่างกันตรงที่นักการเมืองเป็นผู้รวบรวมผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่ไม่ได้รวมตัวกัน ในขณะที่ข้าราชการทำหน้าที่ประนีประนอมผลประโยชน์เฉพาะตัวของกลุ่มผู้รับบริการที่มีการรวมตัวกัน การแบ่งงานกันทำนี้ ทำให้นักการเมืองเป็นคนที่มีอารมณ์ความรู้สึก รักพวกพ้อง เพื่อฝัน ในขณะที่ข้าราชการจะเป็นคนที่สุขุมรอบคอบ สนใจ

ตนเอง เลือกทำในสิ่งที่เป็นไปได้ และเน้นการปฏิบัติ นักการเมืองต้องการชื่อเสียงเพื่อให้เป็นที่รู้จักของประชาชน ต้องการเสนอความคิดใหม่ๆ และสร้างควมมีชีวิตชีวาให้กับระบบนโยบาย ในขณะที่ข้าราชการต้องการการบริหารงานแบบค่อยเป็นค่อยไป และต้องการเห็นคุณภาพทางนโยบาย อีกทั้งนักการเมืองจะต้องมีทักษะในการพูดในที่สาธารณะ ในขณะที่ข้าราชการจะต้องมีทักษะในการประชุมแบบคณะกรรมการ

(4) รูปแบบที่ 4 ลูกผสมที่แท้ (the pure hybrid) คือ ในปัจจุบันนี้ ความแตกต่างระหว่างนักการเมืองและข้าราชการกำลังลดน้อยลงเรื่อยๆ กล่าวคือ ข้าราชการมีโลกทัศน์คล้ายกับนักการเมืองและบริหารในรูปแบบที่ 3 มากขึ้น เช่น ในประเทศอย่างฝรั่งเศส และญี่ปุ่น จะมีการหมุนเวียนการดำรงตำแหน่งการเมืองและบริหาร ในบางประเทศจะมีการสร้างประเพณีที่ข้าราชการที่ฉลาด และมีความทะเยอทะยานจะสามารถเป็นรัฐมนตรี ในบางประเทศมีการนำคนนอกมาดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ในระบบราชการ ในประเทศแคนาดานั้น ปรากฏว่ามีการนำข้าราชการไปช่วยงานการเมืองในทำเนียบรัฐบาลมากจนข้าราชการเหล่านี้ กลายเป็น “ข้าราชการผู้ยิ่งใหญ่” (superbureaucrats) ที่มีโลกทัศน์เหมือนกับนักการเมืองในรูปแบบที่ 3

#### กลยุทธ์ของระบบราชการ

ระบบราชการมีข้อได้เปรียบหรือจุดแข็งเพื่อใช้ในการต่อสู้ทางการเมืองอยู่หลายประการ ดังนี้ ( B.G. Peter (1978, pp.169-173) ใน พิทยา บวรวัฒนา (2556, น.75-77) )

(1) ระบบราชการเป็นแหล่งผูกขาดของข้อมูล และเป็นที่ยอมรับของผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ส่งผลให้การตัดสินใจในการดำเนินการนโยบายต่างๆ ของฝ่ายการเมือง จึงมีความจำเป็นต้องอาศัยข้อมูลและความรู้จากระบบราชการ

(2) ระบบราชการมีอำนาจในการตัดสินใจได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากไม่ต้องคำนึงถึงข้อเรียกร้องจากจากกลุ่มการเมืองอื่น

(3) ระบบราชการสามารถใช้ประโยชน์จากผู้ที่ให้การสนับสนุนทางการเมืองด้วย เช่น กลุ่มผลประโยชน์ หรือสื่อมวลชน ที่อาจสนับสนุนนโยบายบางเรื่องของหน่วยงานในระบบราชการ

(4) ระบบราชการเป็นกลไกที่บุคคลทั่วไปมักจะมองว่าปลอดจากการเมือง ระบบราชการจึงมักอ้างว่าการดำเนินการของตนนั้นไม่มีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง และยังเป็นการตัดสินใจที่ใช้ความรู้ความสามารถ ตลอดจนใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเป็นหลัก

(5) ระบบราชการประกอบด้วยหน่วยงานซึ่งในแต่ละหน่วยงานนั้น จะมีแนวทางการทำงานเฉพาะของตนที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ตลอดจนมีการสั่งสมประสบการณ์และความชำนาญในการทำงานด้านนโยบายนั้นๆ ในขณะที่นักการเมืองที่เข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีนั้น มักจะไม่มีความรู้เฉพาะในนโยบายนั้นๆ อีกทั้งยังไม่มีเวลามากพอที่จะศึกษาทำความเข้าใจนโยบายได้อย่างลึกซึ้ง

นักการเมืองจึงมีความจำเป็นต้องพึ่งข้าราชการ

(6) ระบบราชการมีเสถียรภาพและมีความยั่งยืน ในขณะที่รัฐมนตรีเข้ามาดำรงตำแหน่งไม่นานก็ต้องลงจากตำแหน่ง และรัฐมนตรียังไม่มีเวลาพอที่จะเรียนรู้ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรที่จะผลักดันให้โครงการของตนสำเร็จได้

Guy B. Peters (1978) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า จากข้อได้เปรียบของระบบราชการข้างต้น ทำให้ดูเหมือนว่าข้าราชการจะเป็นชนชั้นผู้นำที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการการตัดสินใจในระบบราชการ แต่ในความเป็นจริงแล้วนั้น ระบบราชการไม่ได้เป็นตัวแสดงที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เนื่องจากระบบราชการประกอบไปด้วยกลุ่มข้าราชการหลายกลุ่มที่มีอำนาจในการตัดสินใจนโยบายเฉพาะเรื่อง ข้าราชการแต่ละกลุ่มจะให้ความสนใจเฉพาะนโยบายที่ตนเองรับผิดชอบ ข้าราชการโดยทั่วไปแล้วจึงเล่นการเมืองเฉพาะในวงนโยบายของตน จะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเล่นการเมืองในระดับชาติ ดังนั้นในหน่วยงานแต่ละหน่วยของระบบราชการที่ประกอบไปด้วยผู้ชำนาญการ จะมีความสามารถในการเล่นการเมืองได้ไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับเหตุผลหลายประการ อาทิ

(1) หากลักษณะงานหรือภารกิจต้องใช้ความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญเฉพาะมากขึ้นเท่าใด ก็ยิ่งทำให้ข้าราชการมีอำนาจมากกว่านักการเมืองมากขึ้นเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานหรือภารกิจที่นักการเมืองไม่สามารถหาผู้เชี่ยวชาญข้างนอกมาช่วยคานความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญเฉพาะของข้าราชการได้

(2) ยิ่งเรื่องใดมีลักษณะของการเมืองมากขึ้น เช่น เรื่องที่มีประชาชนสนใจมากเป็นพิเศษ ก็ยิ่งทำให้อำนาจของระบบราชการต่อเรื่องนั้นๆ ลดลง

(3) หน่วยงานในระบบราชการใดที่ปฏิบัติงานมาเป็นเวลานาน และบุคคลทั่วไปยอมรับผิดชอบในการทำงานแล้วนั้น จะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจ ทำให้นักการเมืองที่มีความต้องการที่จะเข้าไปเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจของข้าราชการเป็นไปได้ยาก

(4) ยิ่งหน่วยงานใดในระบบราชการมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในมากเท่าใด ยิ่งทำให้หน่วยงานนั้นมีอำนาจในนโยบายที่ตนรับผิดชอบมากยิ่งขึ้น

(5) ลักษณะสินค้า (goods) ที่หน่วยงานในระบบราชการนั้นผลิตหรือให้บริการมีผลต่อความได้เปรียบของระบบราชการ กล่าวคือ หากสินค้าหรือบริการของหน่วยงานนั้น เอกชนสามารถผลิตได้เช่นกัน ก็จะทำให้หน่วยงานนั้นมีอำนาจในนโยบายนั้นๆ น้อยลง

ระบบราชการมีกลยุทธ์หลายรูปแบบในการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการกำหนดนโยบาย และได้รับงบประมาณตามที่ต้องการ ด้วยการใช้ประโยชน์จากความรู้ ความสามารถ และความชำนาญ และดึงเอากลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เข้ามาช่วย เพื่อย้ายอำนาจในการกำหนดนโยบายจากข้าราชการการเมืองมาสู่ระบบราชการ (B.G. Peter, 1978, pp.179-182)

### กลยุทธ์ของฝ่ายการเมือง

สถาบันการเมือง เช่น คณะรัฐมนตรี และรัฐสภา ก็มีข้อได้เปรียบหรือจุดแข็งในการต่อสู้กับระบบราชการที่สำคัญ ดังนี้ ( B.G. Peter (1978, pp.168-169) และ F.E Rourke (1984, pp.66-72) ใน พิทยา บวรวัฒนา (2556, น.78-79) )

(1) ความชอบธรรมทางกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของสถาบันทางการเมืองให้กำกับดูแลระบบราชการ และสถาบันทางการเมือง เช่น รัฐสภา ก็เป็นผู้ออกกฎหมายกำหนดกรอบอำนาจของระบบราชการ

(2) งบประมาณ กล่าวคือ สถาบันการเมืองเป็นผู้จัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานต่างๆในระบบราชการ

(3) อำนาจในการควบคุมและกำกับนโยบายที่ระบบราชการเป็นผู้กำหนดและนำไปปฏิบัติ

(4) อำนาจจากการเป็นผู้แทนของประชาชน (มาจากการเลือกตั้งของประชาชน)

กลยุทธ์ของสถาบันทางการเมืองมีหลายประการ ดังนี้

(1) ทาวิธีควบคุมงบประมาณของระบบราชการ เช่น อาจจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าว หรือใช้กลไกของรัฐสภาในการควบคุมงบประมาณของระบบราชการผ่านคณะกรรมการธิการต่างๆ

(2) สร้างทีมงานที่ประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญเฉพาะ เพื่อมาต่อสู้กับกลุ่มข้าราชการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะนั้นๆ

(3) ใช้อำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย

(4) สร้างพรรคการเมืองให้มีอำนาจจนถึงขั้นที่สามารถเข้าไปควบคุมระบบราชการได้

### ปัจจัยกำหนดอำนาจของแต่ละหน่วยงาน

Francis E. Rourke (1984, pp.91-122) ได้อธิบายถึง ปัจจัยสำคัญที่เป็นตัวกำหนดอำนาจของหน่วยงาน (bureaucratic power) ที่ทำให้หน่วยงานราชการแต่ละหน่วยงานจะมีอำนาจไม่เท่ากัน ได้แก่ (พิทยา บวรวัฒนา, 2556, น.71-73)

(1) ลักษณะงานที่หน่วยงานทำ โดยเฉพาะในแง่ของความชำนาญพิเศษ (expertise) ของงาน จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะกำหนดความแตกต่างเรื่องอำนาจของหน่วยงาน เพราะงานแต่ละงานนั้นประชาชนให้ความสำคัญและยกย่องไม่เท่ากัน หน่วยงานที่มีลักษณะของงานที่ต้องใช้ทักษะ (skills) ที่สังคมต้องอาศัยและพึ่งพามาก เช่น อาชีพนักวิทยาศาสตร์ และทหาร จะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจมากในกรณีของหน่วยงานทหารนั้น จะได้รับการยกย่องและเป็นที่ยำเกรงของประชาชน เพราะเป็นหน่วยงานที่ผูกขาดอำนาจการใช้กำลังอาวุธบังคับ คือเป็นข้าราชการที่ติดอาวุธ (armed bureaucrats) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานทหารจะมีอำนาจมากในประเทศที่กำลังพัฒนา เพราะ

เป็นหน่วยงานที่ประกอบด้วยข้าราชการที่ได้รับการฝึกฝนมาอย่างดี และมีความชำนาญพิเศษ ในขณะที่หน่วยงานอื่นยังมีลักษณะของวิชาชีพที่มีความชำนาญการ (skilled professionals) น้อย ซึ่งไม่เหมือนกับประเทศที่พัฒนาแล้วอย่างสหรัฐอเมริกาที่ระบบราชการประกอบไปด้วยบุคคลที่มีความชำนาญการในหลายๆ ด้านพร้อมกันไป

อำนาจของหน่วยงานยังขึ้นอยู่กับว่างานที่ทำและความชำนาญการที่ใช้เป็นงานที่ทำให้เกิดผลเป็นรูปธรรมในทันที ประชาชนจะเกิดความรู้สึกว่าตนได้ประโยชน์เพียงใด โดยในสายวิทยาศาสตร์นั้น นักวิทยาศาสตร์ธรรมชาติ (natural scientists) ได้รับการยกย่องจากความสำเร็จในการสร้างพลังงานนิวเคลียร์ การสำรวจอวกาศ และการปราบโรค ในสายสังคมศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์และหน่วยงานที่ทำงานด้านการวางแผนเศรษฐกิจของประเทศ เป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับและมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของประเทศ เพราะลักษณะของสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์และความสามารถของนักเศรษฐศาสตร์ที่จะเสนอทางเลือกในการตัดสินใจให้กับฝ่ายการเมือง

(2) การสนับสนุนทางการเมืองที่หน่วยงานได้รับจากผู้ที่มีอำนาจทางการเมือง เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา การสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์ที่หน่วยงานได้รับเป็นปัจจัยสำคัญในการเสริมให้อำนาจของหน่วยงานมีมากขึ้นด้วย หน่วยงานที่ทำงานบริการประชาชนเป็นจำนวนมาก และประชาชนอยู่กระจายทั่วประเทศ จะทำให้หน่วยงานนั้นมีอำนาจมากขึ้นด้วย ดังนั้น หน่วยงานจึงพยายามทำให้ผู้รับบริการขยายตัว ลักษณะของผู้รับบริการก็มีความสำคัญ กลุ่มผู้รับบริการแต่ละกลุ่มจะมีอำนาจไม่เท่ากัน กลุ่มผู้รับบริการบางกลุ่มมีอำนาจมาก แต่กลุ่มผู้รับบริการบางกลุ่มกลับมีอำนาจน้อย หน่วยงานจึงพยายามจะดึงกลุ่มผู้รับบริการที่มีอำนาจมากเข้ามาเป็นผู้รับบริการของหน่วยงานตน เช่น ดึงเอาผู้นำของประเทศมาเป็นผู้รับบริการ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ หน่วยงานที่มีผู้รับบริการเป็นกลุ่มที่ไม่มีอำนาจ เช่น คนยากจน จะเป็นหน่วยงานที่ทำงานลำบาก เพราะแรงสนับสนุนทางการเมืองจะมีน้อย

(3) ความทุ่มเทต่องานของข้าราชการในหน่วยงาน (organizational vitality) หน่วยงานที่ทำงานในเรื่องที่ประชาชนนิยม จะสามารถดึงเอาบุคคลภายนอกที่มีอุดมการณ์เข้ามาทำงานได้ หน่วยงานที่ดีจึงมีหน้าที่กำหนดภารกิจหลัก และอุดมการณ์ขององค์การให้ชัดเจน เพื่อดึงให้ข้าราชการ และบุคคลภายนอกสนับสนุน ตลอดจนคอยปฏิบัติงานหลัก และอุดมการณ์ให้ทันสมัยตลอดเวลา

(4) คุณภาพของผู้นำ หรือที่ Rourke เรียกว่า “Administrative statecraft” คือ ผู้นำในหน่วยงานมีความรับผิดชอบในสองระดับ คือ ในระดับแรก ผู้นำจะต้องสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับกลุ่มต่างๆ ข้างนอกหน่วยงานที่มีอำนาจในการควบคุมทรัพยากรต่างๆ ที่หน่วยงานต้องพึ่งพา ผู้นำต้องทำให้คนรอบนอกเชื่อถือการทำงาน of หน่วยงาน เวลาในการทำงานส่วนใหญ่ของหน่วยงานจะใช้ไปกับการทำงานเพื่อสร้างศรัทธา และการสนับสนุนจากข้างนอก ตลอดจนถึงต่อสู้กับหน่วยงานคู่แข่งด้วย

ในระดับสอง ผู้นำต้องทำงานภายในของหน่วยงาน เช่น งานบริหาร การสร้างขวัญและกำลังใจแก่ข้าราชการ การไกล่เกลี่ยความขัดแย้งภายในหน่วยงาน พร้อมกับการทำงานภายนอกไปด้วย

นอกจากการที่ฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำต่างก็มีข้อได้เปรียบหรือจุดแข็งที่จะใช้เป็นกลยุทธ์ทางการเมืองที่แตกต่างกันออกไปแล้ว ทั้งสองฝ่ายยังมีส่วนที่แตกต่างกันออกไปอีก ดังนี้

#### ตารางที่ 2 ตารางแสดงลักษณะของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ

(กรมพล ทองธรรมชาติ, 2524)

ลักษณะ	ข้าราชการการเมือง	ข้าราชการประจำ
<b>สถานภาพ</b>		
การเข้าดำรงตำแหน่ง	1. ผ่านการเลือกตั้งจากประชาชน หรือ 2. ผ่านการแต่งตั้งจากผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน	ผ่านการสอบแข่งขัน หรือผ่านการสอบคัดเลือกตามระบบคุณธรรม
ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง	กำหนดไว้ชัดเจนและแน่นอนโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เช่น ต้องออกจากตำแหน่งเมื่อมีการยุบสภา หรือเมื่อมีการปฏิวัติรัฐประหาร หรือเมื่อมีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี	ดำรงตำแหน่งจนกว่าจะเกษียณอายุราชการ เว้นแต่จะมีความผิดร้ายแรง การดำรงอยู่ในตำแหน่งจึงมีความต่อเนื่องผันแปรตามการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล
ความมั่นคงในอาชีพ	ขึ้นอยู่กับเสถียรภาพของระบบการเมือง	มีความมั่นคงสูง เพราะมีความต่อเนื่องและมีหลักประกันที่มั่นคง ความผันแปรทางการเมืองจึงมีผลกระทบต่อความมั่นคงของอาชีพข้าราชการน้อย
ความชำนาญงาน	ส่วนใหญ่มีความรู้ต่างๆ ไป ไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ ความไม่ต่อเนื่องในอาชีพ ทำให้ข้าราชการการเมืองมีโอกาสพัฒนาความชำนาญงานน้อย	มีความชำนาญเฉพาะอย่างสูง อันเนื่องมาจากกระบวนการคัดเลือก การสั่งสมการเรียนรู้ และประสบการณ์ที่ได้จากการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลา ยาวนาน และความมั่นคงในอาชีพ

ลักษณะ	ข้าราชการการเมือง	ข้าราชการประจำ
<b>บทบาท</b>		
ความเป็น กลาง ทางการ เมือง	ข้าราชการการเมืองเข้ามาดำรงตำแหน่งโดยมี อุดมการณ์เฉพาะ และมีความรับผิดชอบที่ จะต้องปฏิบัติตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา จึงต้องมีความรับผิดชอบต่อพรรคการเมือง กลุ่ม การเมือง หรือกลุ่มผู้เลือกตั้ง การปฏิบัติหน้าที่ ของข้าราชการการเมืองจึงมีลักษณะการเลือก ปฏิบัติ และใช้อิทธิพลโน้มน้าวพฤติกรรมทาง การเมือง	บทบาทของข้าราชการประจำ ถูกจำกัดโดยความรับผิดชอบ ต่อสาธารณชน ส่วนรวม และ หลักความเป็นกลางทางการ เมือง การปฏิบัติหน้าที่จะต้อง ไม่ฝักใฝ่พรรคการเมือง หรือ กลุ่มการเมืองใดๆ ซึ่งอาจจะทำ ให้เสียความยุติธรรมในสังคมได้
ลักษณะ หน้าที่ ความ รับผิดชอบ	รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและเป้าหมาย ของรัฐ และควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้	ปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้ บรรลุเป้าหมายตามที่ ข้าราชการการเมืองได้กำหนด ไว้ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติว่า พรรคหรือกลุ่มการเมืองใดเป็น รัฐบาล
ข้อจำกัด ทางด้าน พฤติกรรม	ข้าราชการการเมืองจะต้องทำตัวให้สอดคล้อง กับคุณค่าและความต้องการของผู้ออกเสียง เลือกตั้ง พฤติกรรมของข้าราชการการเมืองจึง ผันแปรไปตามมติมหาชน และข้อเรียกร้องของผู้ มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง	พฤติกรรมของข้าราชการ ประจำถูกกำหนดโดยระเบียบ ของข้าราชการพลเรือน

ในส่วนต่อไปจะเป็นการศึกษา และทบทวนเกี่ยวกับกระบวนการ วิธีและขั้นตอนการปฏิบัติ  
ตลอดจนบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบ  
ราชการไทย

### การเลื่อนตำแหน่งและแต่งตั้งตามกฎหมายข้าราชการพลเรือน

กฎหมายข้าราชการพลเรือนถือกำเนิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2471 การศึกษาวิวัฒนาการของการ  
เลื่อนตำแหน่งและแต่งตั้งตามกฎหมายข้าราชการพลเรือน จะทำให้เข้าใจ และมองเห็นภาพความ  
เป็นมา ตลอดจนกระบวนการ และขั้นตอนในการเลื่อนตำแหน่งและแต่งตั้งข้าราชการได้เป็นอย่างดี  
ซึ่งแนวคิดในการแบ่งยุคของกฎหมายที่เกี่ยวกับการเลื่อนตำแหน่งและแต่งตั้งได้มาจากผลงานการ  
ศึกษาวิจัยของ สุลักษณ์ ธรรมานุสดี (2555) โดยมีการแบ่งออกเป็น 3 ยุค ดังนี้ (ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก  
ภาคผนวก ก)



## (1) ยุกระบบจำแนกชั้นยศ (พ.ศ. 2471 – ก่อน พ.ศ. 2518)

## (1.1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 เป็นจุดเริ่มต้นของการวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นระบบ เป็นแบบแผน และมีแนวทางในการปฏิบัติที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยมีหลักการสำคัญ 5 ประการ คือ ประการแรก ข้าราชการพลเรือนทั้งหมดต้องอยู่ภายใต้ระเบียบเดียวกัน ประการที่สอง มีการเลือกสรรผู้มีความรู้ ความสามารถ ให้เข้ารับราชการโดยเสมอภาคและยุติธรรม ประการที่สาม ทำให้ข้าราชการพลเรือนสามารถรับราชการเป็นอาชีพได้ ประการที่สี่ ข้าราชการพลเรือนต้องมิวินัย และประการสุดท้าย เพื่อให้ทางราชการได้รับประโยชน์จากข้าราชการยิ่งขึ้น (สำนักงาน ก.พ., 2551, น.4-16)

สำหรับพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้น มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการเลื่อนตำแหน่งและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ดังนี้

ข้าราชการพลเรือนมีการจำแนกเป็นชั้นยศ (rank classification) โดยกำหนดให้มีชั้นและยศ เพื่อแสดงฐานะ ซึ่งแบ่งข้าราชการเป็น 2 ชั้น และให้มียศ ดังนี้

(1) ชั้นสัญญาบัตร ได้แก่ ข้าราชการซึ่งมียศตั้งแต่รองอำมาตย์ตรี หรือซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเสมอด้วยรองอำมาตย์ตรีขึ้นไป

(2) ชั้นราชบุรุษ ได้แก่ ข้าราชการซึ่งมียศชั้นราชบุรุษ หรือซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเสมอด้วยราชบุรุษ และกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ มียศ ดังนี้ (สุลักษณ์ ธรรมานุสติ, 2555, น.8)

ตารางที่ 3 การจำแนกชั้นยศตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471

ชั้น	ยศ
ชั้นสัญญาบัตร	มหาอำมาตย์เอก
	มหาอำมาตย์โท
	มหาอำมาตย์ตรี
	อำมาตย์เอก
	อำมาตย์โท
	อำมาตย์ตรี
	รองอำมาตย์เอก
	รองอำมาตย์โท
	รองอำมาตย์ตรี
ชั้นราชบุรุษ	ราชบุรุษ

### (1.2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบราชาธิปไตย เป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเมื่อ พ.ศ. 2475 จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 อันเนื่องมาจาก หลัก 6 ประการของคณะราษฎร ซึ่งมีหลักความเสมอภาครวมอยู่ด้วย จึงให้มีการยกเลิกยศประจำตัวข้าราชการ เพื่อไม่ให้ข้าราชการมีสถานภาพเหนือประชาชน ซึ่งเมื่อยกเลิกยศของข้าราชการแล้วนั้น จึงกำหนดให้ใช้ ตำแหน่ง ในการบริหารงานบุคคลตามระบบจำแนกตำแหน่ง (position classification) นอกจากนี้ยังกำหนดให้มี คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ทรงแต่งตั้งอีก 5-7 คน (สำนักงาน ก.พ., 2551, น.37) โดยตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ปลัดกระทรวง อธิบดี หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก ประจำแผนก และเสมียนพนักงาน (มาตรา 12)

### (1.3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479

พระราชบัญญัติฉบับนี้ มีการปรับปรุงให้ข้าราชการรับเงินเดือนตามชั้นของข้าราชการตามระบบจำแนกชั้นยศ (rank classification) โดยกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมี 5 ชั้น ได้แก่ ชั้นจัตวา ชั้นตรี ชั้นโท ชั้นเอก และชั้นพิเศษ ส่วนตำแหน่งก็กำหนดเช่นเดิม คือ ปลัดกระทรวง อธิบดี หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก ประจำแผนก และเสมียนพนักงาน

สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 นั้น ไม่ได้มีการปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับการเลื่อนชั้น และการแต่งตั้งในสาระสำคัญ

### (1.4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495

พระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้มีการลดบทบาทของ ก.พ. ลงไปหลายอย่าง และให้อำนาจหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.จังหวัด และเจ้ากระทรวงในการปฏิบัติด้านการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ เพื่อความคล่องตัวและรวดเร็วในการบริหารราชการในช่วงเวลาที่มีการเร่งรัดพัฒนาประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (สำนักงาน ก.พ., 2551, น.249)

### (1.5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีการเพิ่มตำแหน่งข้าราชการพลเรือน ดังนี้ ตำแหน่งข้าราชการพลเรือน จึงได้แก่ ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง ปลัดทบวง รองปลัดทบวง อธิบดี รองอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก ประจำแผนก และเสมียนพนักงาน

ยุคระบบจำแนกชั้นยศ (พ.ศ. 2471 – ก่อน พ.ศ. 2518) นั้น ในช่วงแรกจะมีการการจำแนกข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นชั้นยศ (rank classification) โดยกำหนดให้มีชั้นและยศเพื่อแสดงฐานะ แต่ต่อมาหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จึงกำหนดให้ใช้ ตำแหน่ง ในการบริหารงานบุคคลตามระบบจำแนกตำแหน่ง (position classification) และกำหนดให้มี คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

การเลื่อนตำแหน่งและการแต่งตั้งในยุคนี้ จะให้ความสำคัญกับการสอบแข่งขันเพื่อเลื่อนตำแหน่ง และให้ความสำคัญกับคุณวุฒิทางการศึกษาที่สามารถนำมาใช้ในการลดข้อกำหนดในเรื่องของระยะเวลาในการรับราชการที่เป็นคุณสมบัติสำคัญในการพิจารณาเพื่อเลื่อนตำแหน่งได้ เช่น หากเป็นผู้ได้ปริญญาเอกหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาเอก เมื่อต้องเลื่อนจากข้าราชการชั้นตรีขึ้นเป็นชั้นโท กำหนดเวลา 3 ปีในการรับราชการไม่ต้องนำมาใช้ (มาตรา 17 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479) เป็นต้น

## (2) ยุคระบบจำแนกตำแหน่ง (พ.ศ. 2518 – ก่อน พ.ศ. 2551)

### (2.1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้นำระบบจำแนกตำแหน่ง (position classification) เข้ามาใช้แทนระบบจำแนกชั้นยศ (rank classification) โดยยกเลิกชั้นข้าราชการ ให้ใช้ระดับตำแหน่งในการบริหารงานบุคคล (สำนักงาน ก.พ., 2551, น.447) ทั้งนี้ ในพระราชบัญญัติได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญเป็น 11 ระดับ โดยคำนึงถึงลักษณะ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ปริมาณและคุณภาพของงาน โดยมาตรา 44 ได้กำหนดผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ดังนี้

ตารางที่ 4 ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

ระดับ	ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง
11	รัฐมนตรีเจ้าสังกัด
10	ปลัดกระทรวง/นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีเจ้าสังกัด
9 (สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี และ ราชบัณฑิตยสถาน)	รัฐมนตรีเจ้าสังกัด
9, 8, 7	อธิบดี
6 ลงมา	อธิบดีหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมาย จากอธิบดี
4 ลงมา (บรรจุแต่งตั้งตามมาตรา 38 และมาตรา 49)	ผู้ว่าราชการจังหวัด

## (2.2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญให้มี 3 ประเภท คือ ตำแหน่งประเภททั่วไป ตำแหน่งประเภทวิชาชีพนเฉพาะหรือเชี่ยวชาญเฉพาะ และตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือนักบริหารระดับกลาง สำหรับระดับตำแหน่งยังมี 11 ระดับเช่นเดิม นอกจากนี้ยังกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาชีพนเฉพาะหรือเชี่ยวชาญเฉพาะ และตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือนักบริหารระดับกลาง ได้รับเงินประจำตำแหน่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. โดยมาตรา 52 ได้กำหนดผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ดังนี้

ตารางที่ 5 ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

ระดับ	ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง
11	รัฐมนตรีเจ้าสังกัด
10 และ 9	ปลัดกระทรวง/รัฐมนตรีเจ้าสังกัด/อธิบดี
8 และ 7 ลงมา	อธิบดี
7 ลงมา (ราชการส่วนภูมิภาค และไม่ใช่หัวหน้าส่วน ราชการประจำจังหวัด)	ผู้ว่าราชการจังหวัด

ยุคระบบจำแนกตำแหน่ง (พ.ศ. 2518 – ก่อน พ.ศ. 2551) นั้น กำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญเป็น 11 ระดับ โดยคำนึงถึงลักษณะ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ปริมาณและคุณภาพของงาน โดยมีการกำหนดผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญในระดับต่างๆ อย่างชัดเจน การคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ระดับ 10 และระดับ 11 กำหนดให้ อ.ก.พ. กรม/กระทรวง แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาความเหมาะสม คัดเลือก และประเมินบุคคล สำหรับการแต่งตั้งระดับ 11 นั้น ปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอรายชื่อที่เหมาะสมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อพิจารณาเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 จะเห็นได้ว่าเป็นยุคที่เริ่มมีการนำระบบของคณะกรรมการในการพิจารณาคัดเลือกข้าราชการระดับสูงมาใช้เพื่อทำให้กระบวนการเลื่อนตำแหน่งและแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงเป็นไปด้วยความโปร่งใส

## (3) ยุคระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนใหม่ (ตั้งแต่ พ.ศ. 2551)

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้จำแนกให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมี 4 ประเภท และมีระดับตำแหน่งในแต่ละประเภท ดังนี้

ตารางที่ 6 การจำแนกข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน  
พ.ศ. 2551

ประเภทบริหาร	ประเภทอำนาจการ	ประเภทวิชาการ	ประเภททั่วไป
ระดับต้น ระดับสูง	ระดับต้น ระดับสูง	ระดับปฏิบัติการ ระดับชำนาญการ ระดับชำนาญการพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญ ระดับทรงคุณวุฒิ	ระดับปฏิบัติงาน ระดับชำนาญงาน ระดับอาวุโส ระดับทักษะพิเศษ

โดยมาตรา 42 ได้มีการกำหนดให้การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คำนึงถึงระบบคุณธรรมดังต่อไปนี้

- (1) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ
- (2) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม
- (3) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้
- (4) การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ
- (5) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร (สำนักงาน ก.พ., 2551, น.661) มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด และสั่งให้หัวหน้าส่วนราชการปฏิบัติตามได้โดยไม่ต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการ (สำนักงาน ก.พ., 2551, น.663)

การสรรหา การบรรจุ และการแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 52 กำหนดให้การสรรหาเพื่อให้ได้บุคคลมาบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าว ตลอดจนประโยชน์ของทางราชการ

มาตรา 57 ได้กำหนดผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง (สำนักงาน ก.พ., 2551, น.695-697) ดังนี้

(1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง

(2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี หรือตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมดังกล่าวเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง

(3) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(4) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการ ชำนาญการ ชำนาญการพิเศษ และเชี่ยวชาญ และประเภททั่วไปในสำนักงานรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(5) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูง ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(6) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้น ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งเมื่อได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้นในส่วนราชการระดับกรมที่หัวหน้าส่วนราชการอยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณีให้อธิบดีผู้บังคับบัญชา เป็นผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(7) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ ให้รัฐมนตรีเจ้า

สังกัดนำเสนอกณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง

(8) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ให้ปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(9) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ และตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษ ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง เมื่อได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ และตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษในส่วนราชการระดับกรมที่หัวหน้าส่วนราชการอยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(10) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการ ชำนาญการ ตำแหน่งประเภททั่วไประดับปฏิบัติงาน ชำนาญงาน และอาวุโส ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชา หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(11) การบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 53 และการย้ายตามมาตรา 63 ให้ดำรงตำแหน่งตาม (9) ซึ่งไม่ใช่ตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษ และตำแหน่งตาม (10) ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ในการเสนอเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่ง ให้รายงานความสมควรพร้อมทั้งเหตุผล ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดไปด้วย

โดยการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีหลักการ (สุลักษณ์ ธรรมานุสติ, 2555, น.14) คือ

(1) กระจายอำนาจให้ อ.ก.พ. ของส่วนราชการ เป็นผู้วางระบบการประเมินอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้ โดยให้มีคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง

(2) การคัดเลือกนักบริหารระดับสูงเป็นระบบเปิด และมีการเปิดกว้างมากขึ้น

(3) ให้ข้าราชการมีความรู้ที่หลากหลาย มีความเข้าใจในงาน และความต้องการของส่วนราชการอื่น

(4) การเลื่อนข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ผู้นั้นจะต้องได้รับการประเมินความรู้ความสามารถ ทักษะ สมรรถนะ ตามที่ส่วนราชการ และ ก.พ. กำหนด

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีสาระสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกับการวิจัย ดังนี้

มาตรา 58 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารผู้ใดปฏิบัติหน้าที่เดียวติดต่อกันเป็นเวลาครบสี่ปี ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการให้มีการสับเปลี่ยนหน้าที่ ย้าย หรือโอนไปปฏิบัติหน้าที่อื่น เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการจะขออนุมัติคณะรัฐมนตรีให้คงอยู่ปฏิบัติหน้าที่เดิมต่อไปเป็นเวลาไม่เกินสองปีก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด ทั้งนี้ ไม่ให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดว่าเป็นตำแหน่งที่มีลักษณะงานเฉพาะอย่าง

มาตรา 63 กำหนดให้การย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในหรือต่างกระทรวงหรือกรม แล้วแต่กรณี ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. โดยการย้ายหรือการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้น

มาตรา 71 กำหนดให้ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดสั่งให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้เป็นหน้าที่ของ ก.พ. โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีในการสั่งการตามสมควรเพื่อเยียวยาและแก้ไขหรือดำเนินการตามที่เห็นสมควรได้

พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีการต่อเวลาราชการให้ข้าราชการพลเรือนที่อายุครบ 60 ปี ให้สามารถรับราชการต่อไปได้ไม่เกิน 10 ปี หากราชการมีความจำเป็นที่จะให้รับราชการต่อไปเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในทางวิชาการ หรือหน้าที่ที่ต้องใช้ความสามารถเฉพาะตัวในตำแหน่ง (มาตรา 108)

จากการศึกษาวิวัฒนาการของกฎหมายข้าราชการพลเรือน ทำให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงการปรับปรุงแก้ไขที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน และสาระสำคัญที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยของกระบวนการ และขั้นตอนในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือน ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

ตารางที่ 7 การเลื่อนตำแหน่งและแต่งตั้งตามกฎหมายข้าราชการพลเรือนในแต่ละยุค

ช่วงเวลา	สาระสำคัญ
<b>(1) ยุคระบบจำแนกชั้นยศ (พ.ศ. 2471 - ก่อน พ.ศ.2518)</b>	
(1.1) พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471	มีการจำแนกเป็นชั้นยศ (rank classification) โดยแบ่งข้าราชการเป็น 2 ชั้น และให้มียศ ดังนี้ (1) ชั้นสัญญาบัตร ได้แก่ ข้าราชการซึ่งมียศตั้งแต่รองอำมาตย์ตรีขึ้นไป (2) ชั้นราชบุรุษ ได้แก่ ข้าราชการที่มียศชั้นราชบุรุษ การเลื่อน : ข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นราชบุรุษจะเลื่อนขึ้นเป็นชั้นสัญญาบัตรได้โดยการสอบไล่



ช่วงเวลา	สาระสำคัญ
(1.2) พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476	<p>มีการยกเลิกชั้นยศประจำตัวข้าราชการ และกำหนดให้ใช้ตำแหน่งตามระบบจำแนกตำแหน่ง (position classification) ซึ่งตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ปลัดกระทรวง อธิบดี หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก ประจำแผนก และเสมียนพนักงาน</p> <p>การเลื่อน : ข้าราชการพลเรือนสามัญในตำแหน่งเสมียนพนักงาน ประจำแผนก หัวหน้าแผนก หัวหน้ากอง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเลือกจากบุคคลที่สอบแข่งขันสำหรับตำแหน่งนั้นๆ ส่วนการแต่งตั้งในตำแหน่งอธิบดี และปลัดกระทรวงนั้น ให้คัดเลือกบุคคลจากหัวหน้ากองขึ้นไป ไม่น้อยกว่า 3 คน เพื่อให้ ก.พ. คัดเลือก</p>
(1.3) พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479	<p>มีการปรับปรุงให้ข้าราชการรับเงินเดือนตามระบบจำแนกชั้นยศ (rank classification) โดยกำหนดให้มี 5 ชั้น ได้แก่ ชั้นจัตวา ชั้นตรี ชั้นโท ชั้นเอก และชั้นพิเศษ ส่วนตำแหน่งยังคงเดิม</p> <p>การเลื่อน : ข้าราชการชั้นจัตวาเลื่อนขึ้นเป็นชั้นตรีได้โดยการสอบแข่งขัน ส่วนการเลื่อนข้าราชการจากชั้นตรีเป็นชั้นโท ชั้นโทเป็นชั้นเอก และชั้นเอกเป็นชั้นพิเศษ ให้เจ้ากระทรวงเป็นคนพิจารณา คัดเลือก</p>
(1.4) พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495	<p>การเลื่อน : ข้าราชการชั้นจัตวา เลื่อนขึ้นเป็นชั้นตรีได้โดยการสอบแข่งขันแต่หากข้าราชการชั้นจัตวารับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี และได้รับเงินเดือน 120 บาท มาแล้วไม่น้อยกว่า 4 ปี และดำรงตำแหน่งประจำแผนกมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี จะสามารถเลื่อนเป็นชั้นตรีได้โดยอนุมัติจาก อ.ก.พ. กรม</p>
(1.5) พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497	<p>มีการเพิ่มตำแหน่งข้าราชการพลเรือนเป็น ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง ปลัดทบวง รองปลัดทบวง อธิบดี รองอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก ประจำแผนก และเสมียนพนักงาน</p> <p>การเลื่อน : การเลื่อนข้าราชการชั้นตรีเป็นชั้นโท และชั้นโทเป็นชั้นเอก จะเลื่อนได้เฉพาะผู้ที่สอบคัดเลือกได้ตามหลักสูตรและวิธีการที่ อ.ก.พ.กระทรวงกำหนด</p>

ช่วงเวลา	สาระสำคัญ
<b>(2) ยุกระบบจำแนกตำแหน่ง (พ.ศ. 2518 - ก่อน พ.ศ.2551)</b>	
(2.1) พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518	<p>นำระบบจำแนกตำแหน่ง (position classification) เข้ามาใช้แทนระบบจำแนกชั้นยศ (rank classification) โดยยกเลิกชั้นข้าราชการให้ใช้ระดับตำแหน่งในการบริหารงานบุคคล และได้กำหนดตำแหน่งเป็น 11 ระดับ</p> <p>การเลื่อน : กำหนดให้การเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ให้เลื่อนและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขัน หรือผู้สอบคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนั้นได้ หรือจากผู้ที่ได้รับคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนั้น</p>
(2.2) พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535	<p>กำหนดตำแหน่งให้มี 3 ประเภท คือ ตำแหน่งประเภททั่วไป ตำแหน่งประเภทวิชาชีวะเฉพาะหรือเชี่ยวชาญเฉพาะ และตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือนักบริหารระดับกลาง สำหรับระดับตำแหน่งยังมี 11 ระดับเช่นเดิม</p> <p>การเลื่อน : ข้าราชการระดับ 9 10 และ 11 กำหนดให้ อ.ก.พ.กรม/กระทรวง แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาความเหมาะสม โดยในระดับ 11 นั้น ปลัดกระทรวงจะเป็นผู้เสนอชื่อต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อพิจารณา</p>
<b>(3) ยุกระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนใหม่ (ตั้งแต่ พ.ศ.2551)</b>	
พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551	<p>จำแนกข้าราชการพลเรือนสามัญเป็น 4 ประเภท และมีระดับตำแหน่งในแต่ละประเภท ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) ประเภทบริหาร ได้แก่ ระดับต้น และระดับสูง</li> <li>(2) ประเภทอำนวยการ ได้แก่ ระดับต้น และระดับสูง</li> <li>(3) ประเภทวิชาการ ได้แก่ ระดับปฏิบัติการ ชำนาญการ ชำนาญการพิเศษ เชี่ยวชาญ และทรงคุณวุฒิ</li> <li>(4) ประเภทชำนาญงาน ได้แก่ ระดับปฏิบัติงาน ชำนาญงานอาวุโส และทักษะพิเศษ</li> </ol> <p>นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ และเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร โดยมีอำนาจหน้าที่ (ตามมาตรา 31) เช่น พิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์</p> <p>การคัดเลือกนักบริหารระดับสูง : กำหนดให้ อ.ก.พ. กรม/กระทรวง แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาคัดเลือก แต่สำหรับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า จะให้ปลัดกระทรวงคนก่อนหน้าเป็นผู้เสนอรายชื่อที่เหมาะสมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อพิจารณา</p>

ในส่วนต่อไป จะเป็นการศึกษา และรวบรวมขั้นตอน กระบวนการ และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้าย การคัดเลือก ตลอดจนการเลื่อนข้าราชการระดับสูง

### กระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง

ในปี พ.ศ. 2540 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 เรื่อง การคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ลงมา และระดับ 9 ระดับ 10 ระดับ 11 โดยมีสาระสำคัญ คือ

การเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 และระดับ 10 นั้น ให้ อ.ก.พ. กระทรวง แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาคัดเลือก โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวกำหนดเกณฑ์การประเมินบุคคลให้เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ ประวัติการรับราชการ และพิจารณาถึงคุณลักษณะอื่นๆ ที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงานในตำแหน่งและส่วนราชการนั้นๆ จากนั้นให้คณะกรรมการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมไว้ตำแหน่งละไม่เกิน 3 คน เพื่อเสนอให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้พิจารณา สำหรับกรณีที่ เป็นผู้เหมาะสมที่จะได้เลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับ 10 ก็ให้เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

สำหรับการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 นั้น ปลัดกระทรวงจะเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เมื่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาได้ผู้ที่เหมาะสมแล้ว ก็จะดำเนินการแต่งตั้งต่อไป และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 9 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2548 ได้แก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 ในกรณีที่ปลัดกระทรวงไม่เสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือไม่มีผู้เสนอชื่อ หรือผู้มีหน้าที่ต้องเสนอชื่อ เสนอชื่อตนเอง รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีสิทธิเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมได้ แล้วดำเนินการแต่งตั้งตามขั้นตอนต่อไป

ในปี พ.ศ. 2542 ก.พ. ได้กำหนดแนวทางในการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง เพื่อแก้ไขปัญหาในการแต่งตั้งข้าราชการ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 11 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2542 เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการ ซึ่งมีแนวทาง ดังนี้

- (1) ควรคัดเลือกและแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกที่มีความเป็นกลาง มีความกล้าที่จะพิจารณาและเสนอความเห็นอย่างตรงไปตรงมา ฯลฯ เพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้
- (2) ควรตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งอย่างละเอียดรอบคอบ
- (3) ให้พิจารณาศักยภาพในการปฏิบัติงานในตำแหน่งที่จะได้รับการแต่งตั้ง สำหรับการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงนั้น ให้พิจารณาคุณลักษณะของการเป็นผู้นำเป็นองค์ประกอบ ส่วนเรื่อง

ความอาวุโส จะนำมาใช้เป็นองค์ประกอบการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการก็ได้ แต่ต้องใช้เป็นองค์ประกอบสุดท้าย

(4) ควรเปิดโอกาสให้ข้าราชการที่อยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับการเสนอชื่อ เขียนข้อเสนอเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ ความคาดหวัง เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน และการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของงานในตำแหน่งที่ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้ง

(5) การสับเปลี่ยนหน้าที่หรือย้าย ควรกระทำหลังจากที่ข้าราชการได้ปฏิบัติงานในตำแหน่งเดิมมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

(6) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ข้าราชการและผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการแต่งตั้ง เฝ้าระวังและใช้กลไกที่มีอยู่ในปัจจุบัน ดูแลให้การแต่งตั้งข้าราชการเกิดความเป็นธรรม

ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 ให้สำนักงาน ก.พ. นำระบบน้กบริหารระดับสูงมาใช้ในราชการพลเรือน โดยให้ดำเนินการเต็มรูปแบบ (ใช้กับการแต่งตั้งน้กบริหารระดับ 9 10 และ 11) ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2547 (สุลักษณ์ ธรรมานุสติ, 2555, น.17) โดยสำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดกระบวนการเลือกสรรในการคัดเลือกน้กบริหาร 9 ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0701/ว 9 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2544 และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด ที่ นร 1003/ว 13 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2549 เรื่อง การคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งน้กบริหาร 9 (ยกเลิกการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญ เฉพาะตำแหน่งน้กบริหาร 9 ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540) ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) ให้มีคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งน้กบริหาร 9

(2) ผู้ที่ต้องการเข้ารับการคัดเลือกให้ยื่นใบสมัคร โดยผู้มีสิทธิสมัครจะต้องมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้น ตามที่ ก.พ. กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง และมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(2.1) ผ่านการอบรมหลักสูตรน้กบริหารระดับสูงของสำนักงาน ก.พ. ผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของสำนักงาน ก.พ. และขึ้นบัญชีผู้ผ่านการประเมิน โดยบัญชีดังกล่าวมีผลใช้ได้ไม่เกิน 2 ปี

(2.2) ผ่านการอบรมหลักสูตรใดๆ ที่ ก.พ. รับรอง ว่ามีคุณสมบัติเหมือนได้ผ่านการอบรมหลักสูตรน้กบริหารระดับสูงของสำนักงาน ก.พ. แล้ว ทั้งนี้ ผู้สมัครจะต้องเข้ารับการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของสำนักงาน ก.พ. และผลการประเมินมีผลใช้ได้ไม่เกิน 2 ปี

สำหรับการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของสำนักงาน ก.พ. นั้น กระทรวงจะต้องส่งรายชื่อผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกไปให้สำนักงาน ก.พ. ตรวจสอบก่อน หากพบว่า ผู้สมัครรายใดยังไม่ได้เข้ารับการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหาร หรือผลการประเมินครบ 2 ปีแล้ว ก็ให้

กระทรวงแจ้งให้ข้าราชการผู้นั้น ไปเข้ารับการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของสำนักงาน ก.พ. ต่อไป

สำหรับ มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้ การย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในหรือต่างกระทรวงหรือกรม แล้วแต่กรณี ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. นั้น ขณะนี้ สำนักงาน ก.พ. อยู่ในระหว่างการจัดทำร่างกฎ ก.พ. จึงได้กำหนดให้การย้ายหรือโอนข้าราชการพลเรือนสามัญที่ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารสูงไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารสูงเช่นเดิม ให้ส่วนราชการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708/ว 9 ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2535 และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 4 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2552 (สุลักษณ์ ธรรมานุสติ, 2555, น.18-19) สำหรับหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708/ว 9 ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2535 เรื่อง การย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการ ย้ายในระดับเดียวกันในกรณีปกติ ดังนี้

(1) ให้ดำเนินการโดยยึดเหตุผลและความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ และการพัฒนาข้าราชการเป็นหลัก

(2) ให้พิจารณาถึงคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งที่จะย้ายนั้น ตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐาน กำหนดตำแหน่ง รวมทั้งให้พิจารณาถึงคุณลักษณะความจำเป็นอื่นๆ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงานใน ตำแหน่งนั้นๆ ตามลักษณะงานของแต่ละส่วนราชการ

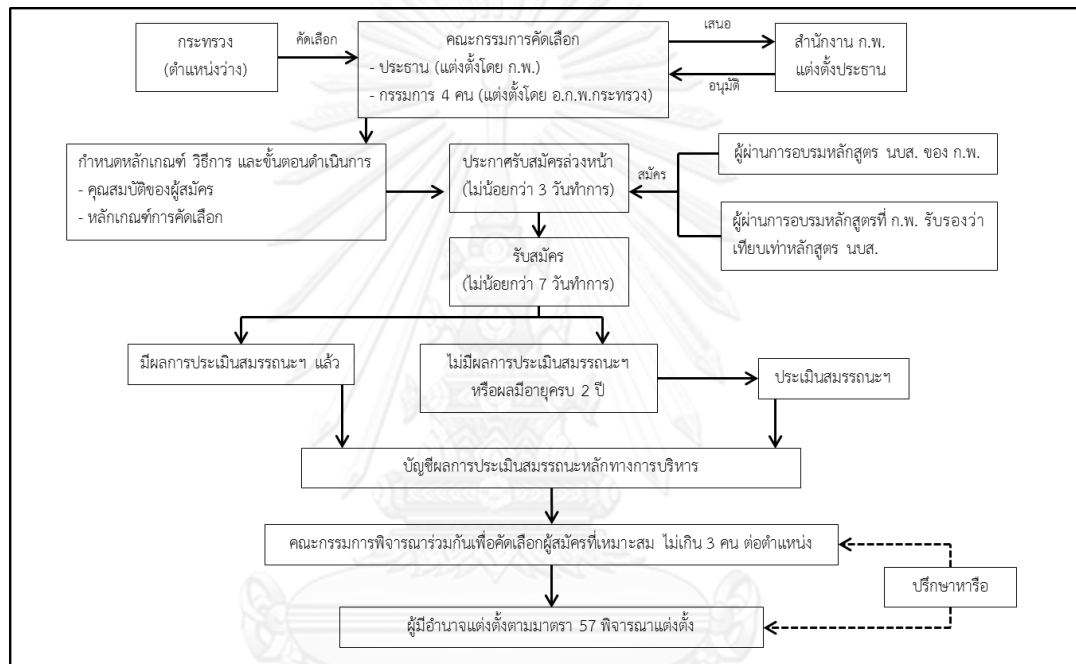
(3) ให้พิจารณาถึงความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ความรับผิดชอบ ความประพฤติ และคุณลักษณะอื่นๆ ของข้าราชการที่จะย้ายให้เหมาะสมกับความจำเป็นในการปฏิบัติงานใน ตำแหน่งที่จะย้ายไปแต่งตั้ง และให้พิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบและ ลักษณะงานของตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดไว้ และให้เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติงานของแต่ละส่วน ราชการด้วย

สำหรับแนวทางปฏิบัติใน การย้าย การโอน การเลื่อน และการบรรจุกลับตามมาตรา 63 มาตรา 64 และ มาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้น เพื่อให้ ส่วนราชการสามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องในระหว่าง ที่ยังมีได้ออกกฎ ก.พ. หรือหลักเกณฑ์และ วิธีการที่เกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ก.พ. จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 132 และมาตรา 137 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดแนวทางดำเนินการตาม หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 7 ลงวันที่ 6 มีนาคม 2552 และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 16 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2552

จากที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปสาระสำคัญของกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนสามัญประเภทบริหาร ดังนี้

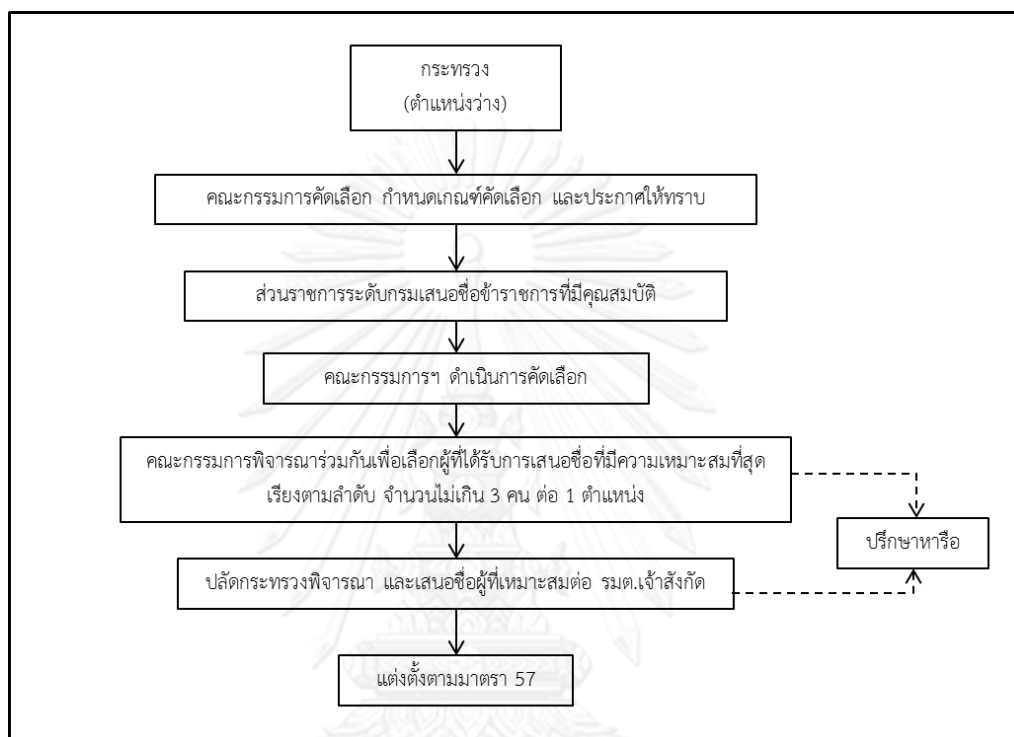
### (1) การคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหาร ได้แก่

(1.1) การคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น ให้ดำเนินการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0701/ว 9 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2544 และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด ที่ นร 1003/ว 13 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2549 ที่ได้กล่าวถึงไปแล้วข้างต้น



ภาพที่ 2 แผนภาพการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น  
(ศูนย์นักบริหารระดับสูง, 2556)

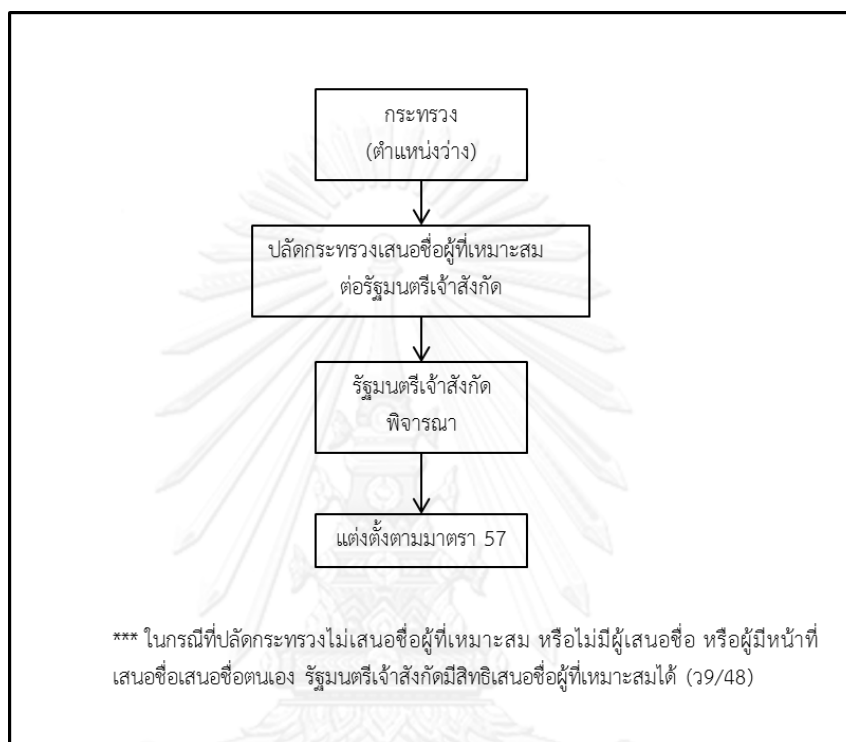
(1.2) การคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ตำแหน่งอธิบดี รองปลัดกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัด เอกอัครราชทูต ผู้ตรวจราชการกระทรวง หรือเทียบเท่า) ให้ดำเนินการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 22 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2553



ภาพที่ 3 แผนภาพการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง(1)

(ศูนย์นักบริหารระดับสูง, 2556)

(1.3) การคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ตำแหน่งปลัดกระทรวง หรือเทียบเท่า) ให้ดำเนินการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 และสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 9 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2548

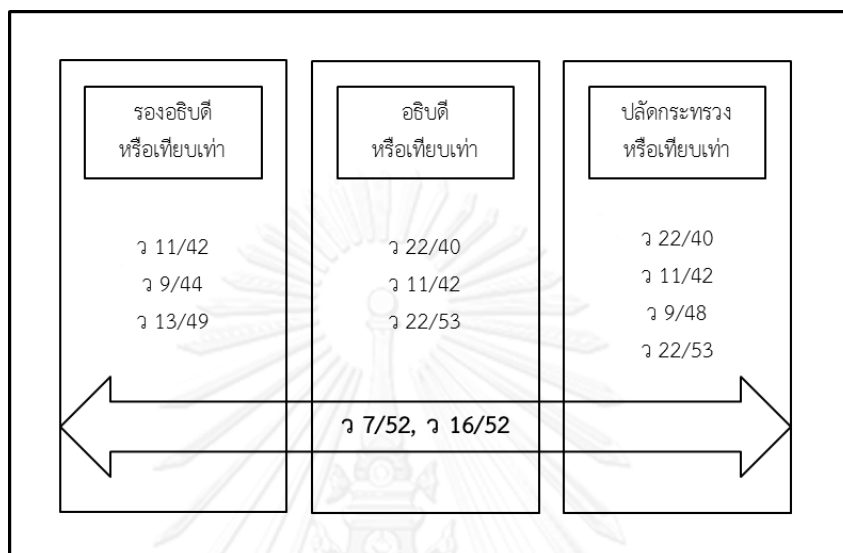


ภาพที่ 4 แผนภาพการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง(2)

(ศูนย์นักบริหารระดับสูง, 2556)



(2) การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหาร กำหนดให้มีการดำเนินการตามหนังสือราชการของสำนักงาน ก.พ. ที่ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติไว้ ตามแผนภาพ ดังนี้

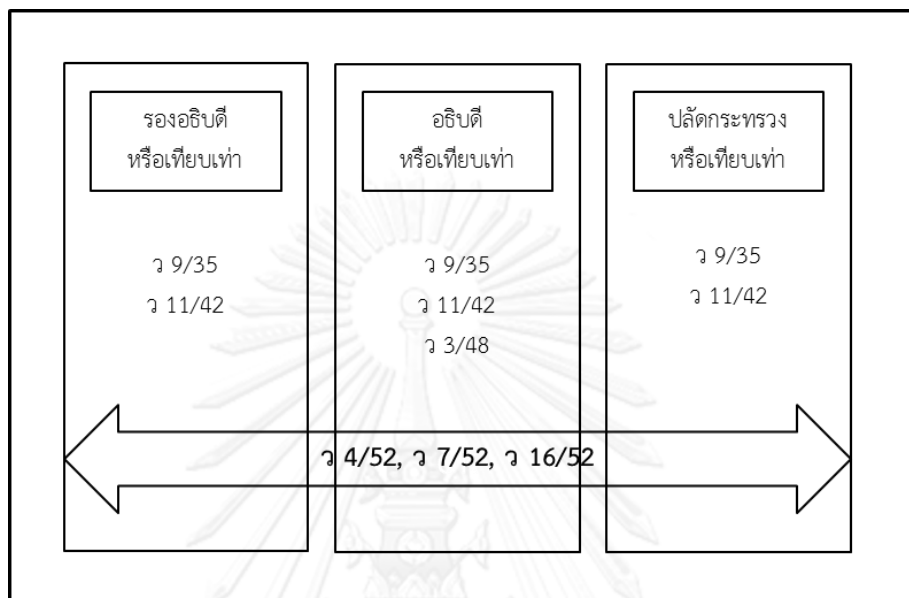


ภาพที่ 5 การดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหารตามหนังสือราชการ  
(ศูนย์นักบริหารระดับสูง, 2556)

ตารางที่ 8 ชื่อย่อของหนังสือราชการ (1)

ชื่อย่อ	หนังสือราชการ
ว22/40	หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540
ว11/42	หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 11 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2542
ว9/44	หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0701/ว 9 ลงวันที่ 15 สิงหาคม 2544
ว9/48	หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 9 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2548
ว13/49	หนังสือสำนักงาน ก.พ. ด่วนที่สุด ที่ นร 1003/ว 13 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2549
ว7/52	หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 7 ลงวันที่ 6 มีนาคม 2552
ว16/52	หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 16 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2552
ว22/53	หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 22 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2553

(3) การย้าย การโอน ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหาร กำหนดให้มีการดำเนินการตามหนังสือราชการของสำนักงาน ก.พ. ที่ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติไว้ ตามแผนภาพดังนี้



ภาพที่ 6 การดำเนินการย้าย และการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหารตามหนังสือราชการ

(ศูนย์นักบริหารระดับสูง, 2556)

ตารางที่ 9 ชื่อย่อของหนังสือราชการ (2)

ชื่อย่อ	หนังสือราชการ
ว9/35	หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708/ว 9 ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2535
ว11/42	หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 11 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2542
ว3/48	หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 3 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2548
ว4/52	หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 4 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2552
ว7/52	หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 7 ลงวันที่ 6 มีนาคม 2552
ว16/52	หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 16 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2552

ข้าราชการพลเรือนสามัญที่จะดำรงตำแหน่งประเภทบริหารจะต้องมีคุณสมบัติเฉพาะ (ศูนย์  
นักบริหารระดับสูง, 2556) ดังต่อไปนี้

(1) ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น

ตารางที่ 10 คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น

ตำแหน่ง	ตำแหน่งที่ดำรงมาแล้ว	ผ่านการอบรม	สมรรถนะหลัก ทางการบริหาร
นักบริหารระดับต้น	(1) นักบริหารระดับต้น	หลักสูตร นบส./ หลักสูตรอื่นที่ ก.พ. รับรอง	มีผลการประเมิน แล้ว
	(2) ดำรงตำแหน่ง ประเภทอำนวยการ มาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี	หลักสูตร นบส./ หลักสูตรอื่นที่ ก.พ. รับรอง	มีผลการประเมิน แล้ว
	(3) ตำแหน่งประเภท อื่นที่ปฏิบัติงาน เช่นเดียวกับประเภท อำนวยการมาแล้วไม่ น้อยกว่า 2 ปี หรือเคย ดำรงตำแหน่ง (2) + (3) รวมกันไม่น้อยกว่า 2 ปี	หลักสูตร นบส./ หลักสูตรอื่นที่ ก.พ. รับรอง	มีผลการประเมิน แล้ว
	(4) ตำแหน่งอื่นที่ เทียบเท่า (1) หรือ (2)	หลักสูตร นบส./ หลักสูตรอื่นที่ ก.พ. รับรอง	มีผลการประเมิน แล้ว

(2) ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง

ตารางที่ 11 คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง

ตำแหน่ง	ตำแหน่งที่ดำรง มาแล้ว	ผ่านการอบรม	สมรรถนะหลัก ทางการบริหาร
นักบริหารระดับสูง	(1) นักบริหารระดับสูง	หลักสูตร นบส./ หลักสูตรอื่นที่ ก.พ. รับรอง (หากยังไม่ อบรม ให้อบรมภายใน 1 ปี)	

ตำแหน่ง	ตำแหน่งที่ดำรงมาแล้ว	ผ่านการอบรม	สมรรถนะหลัก ทางการบริหาร
นักบริหาร ระดับสูง	(2) ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้นมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี	หลักสูตร นบส./หลักสูตรอื่นที่ ก.พ.รับรอง (หากยังไม่อบรม ให้อบรมภายใน 1 ปี)	
	(3) ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้นร่วมกับดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปี	หลักสูตร นบส./หลักสูตรอื่นที่ ก.พ.รับรอง (หากยังไม่อบรม ให้อบรมภายใน 1 ปี)	
	(4) (4.1) ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการมาแล้ว 2 ปี หรือ (4.2) ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งประเภทอื่นที่ปฏิบัติงานเช่นเดียวกับประเภทอำนวยการมาแล้ว 2 ปี หรือ (4.3) ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ ซึ่งเคยเป็น (4.1)+(4.2) รวมกันมาแล้ว 2 ปี	หลักสูตร นบส./หลักสูตรอื่นที่ ก.พ.รับรอง (หากยังไม่อบรม ให้อบรมภายใน 1 ปี)	มีผลการประเมินแล้ว
	(5) ตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่า (1) หรือ (2) หรือ (3)	หลักสูตร นบส./หลักสูตรอื่นที่ ก.พ.รับรอง (หากยังไม่อบรม ให้อบรมภายใน 1 ปี)	มีผลการประเมินแล้ว

จากการศึกษาวิวัฒนาการของกฎหมายข้าราชการพลเรือน และกระบวนการในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือน โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูงนั้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีความพยายามที่จะสร้างกรอบในกระบวนการและขั้นตอนในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น มีการนำเอาระบบคณะกรรมการเพื่อการพิจารณาเพื่อเลื่อนตำแหน่งและแต่งตั้งมาใช้ และให้ความสำคัญกับสมรรถนะทางการบริหารของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับสูง แต่จะสังเกตเห็นได้ว่าในกระบวนการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ตำแหน่งปลัดกระทรวง หรือเทียบเท่า) ไม่ได้ใช้รูปแบบของคณะกรรมการเข้ามาพิจารณาคัดเลือกบุคคล แต่ให้ปลัดกระทรวงเสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด จะเห็นได้ว่าเป็นช่องโหว่ที่สำคัญที่จะทำให้เกิดการเมืองเข้ามาแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายได้ กล่าวคือ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดอาจใช้อำนาจทางการบริหารแทรกแซงเพื่อให้ปลัดกระทรวงเสนอชื่อบุคคลที่ฝ่ายการเมืองต้องการ หรือเมื่อปลัดกระทรวงเสนอรายชื่อผู้ที่ปลัดกระทรวงเห็นว่ามีความเหมาะสมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด แต่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดไม่เห็นด้วยเพราะไม่ใช่บุคคลที่ตนเองต้องการ จึงไม่ลงนามและให้เสนอรายชื่อใหม่จนกว่าจะเป็นบุคคลที่ฝ่ายการเมืองต้องการ ก็เท่ากับว่าเป็นการแทรกแซงอย่างหนึ่งเช่นกัน เพราะสุดท้ายแล้วนั้น ปลัดกระทรวงก็ต้องเสนอรายชื่อบุคคลที่ฝ่ายการเมืองต้องการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

ในการศึกษากระบวนการ และวิธีปฏิบัติในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงนั้น นอกจากจะต้องศึกษากระบวนการ และวิธีปฏิบัติของประเทศไทยแล้ว ควรจะได้มีการศึกษาแนวทางการปฏิบัติของต่างประเทศเช่นกัน เพื่อจะได้เรียนรู้ และมีความเข้าใจในแนวทางการปฏิบัติที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ

### การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงของต่างประเทศ

(1) การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงของประเทศสหรัฐอเมริกา (ศูนย์นักบริหารระดับสูง, 2548, น.29-44)

การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงของประเทศสหรัฐอเมริกานั้น จะต้องมาจากกระบวนการสรรหาและคัดเลือกของหน่วยงานราชการนั้นๆ และต้องได้รับความเห็นชอบจาก Qualification Review Board (QRB)

ส่วน Office of Personnel Management (OPM) จะเป็นหน่วยงานที่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงทั้งหมด และทำหน้าที่รับประกันและยืนยันว่ารัฐบาลจะสรรหาและคัดเลือกผู้นำองค์กรที่มีคุณภาพ โดยการพัฒนาคุณสมบัติหลักเพื่อการคัดเลือกและทดสอบบุคคลที่จะมีสิทธิได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง นอกจากนี้ ยังต้องบริหาร Qualification Review Board (QRB) ที่จะทำหน้าที่ในการประเมินบุคคลเหล่านั้นว่ามีคุณสมบัติหลักของความเป็น

ผู้นำที่สำคัญและจำเป็นหรือไม่

ในขั้นตอนแรกนั้น นักบริหารระดับสูงที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งครั้งแรก จะต้องผ่านกระบวนการสรรหาและคัดเลือกตามระบบคุณธรรม (merit competition) โดยในแต่ละหน่วยงานจะดำเนินการตามกรอบของกฎหมาย โดยดำเนินการให้มี Executive Resources Board สำหรับพิจารณาคุณสมบัติหลัก และคุณสมบัติที่ต้องการในตำแหน่งนั้นๆ รวมทั้งให้คะแนนและจัดอันดับผู้สมัครโดยคณะกรรมการที่มีความรู้เกี่ยวกับงานในตำแหน่งนั้นๆ โดยจะทำการประกาศตำแหน่งที่ว่างให้หน่วยงานในรัฐบาลทราบ และประกาศลงในเว็บไซต์ USAJOBS (ถ้าเป็นนักบริหารระดับสูงที่เคยดำรงตำแหน่งนั้นๆ แล้วจะไม่ใช้วิธีนี้) ต่อมาเมื่อ Executive Resources Board ได้คัดเลือกผู้สมัครที่มีความเหมาะสมแล้ว จะส่งรายชื่อให้ Qualification Review Board ซึ่งจะมีหน้าที่พิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติของนักบริหารระดับสูงที่ได้รับการคัดเลือกมาจากหน่วยงาน ก่อนที่หน่วยงานจะแต่งตั้งให้บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งเป็นครั้งแรก (Qualification Review Board จะทำงานภายใต้การบริหารของ Office of Personnel Management) เมื่อนักบริหารระดับสูงได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแล้ว จะต้องมีการทดลองงานเป็นเวลา 1 ปี

ขั้นตอนการสรรหาและคัดเลือกผู้บริหารระดับสูงตามระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา

(1) เมื่อมีตำแหน่งว่าง หน่วยงานจะต้องประกาศรับสมัครอย่างน้อย 14 วัน ซึ่งจะต้องระบุให้ชัดเจนว่าผู้มีสิทธิสมัครในตำแหน่งดังกล่าวจะต้องเป็นพนักงานของรัฐ หรือเปิดรับผู้สมัครสมัครจากภายนอก

(2) หลังจากผู้สมัครส่งใบสมัครไปยังหน่วยงาน จะมีคณะกรรมการของหน่วยงานให้คะแนนและจัดอันดับผู้สมัคร

(3) Executive Resources Board จะเสนอรายชื่อผู้สมัครที่มีความเหมาะสมต่อคณะกรรมการ

(4) คณะกรรมการของหน่วยงานจะคัดเลือกผู้สมัครที่มีคุณสมบัติตรงตาม Executive Core Qualifications (ECQs) รวมทั้งคุณสมบัติอื่นๆ ที่ได้ระบุไว้

(5) หน่วยงานส่งใบสมัครของผู้ที่ได้รับการคัดเลือกให้ Office of Personnel Management หลังจากนั้น Qualification Review Board จะพิจารณาตรวจสอบ และดำเนินการรับรองคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับการคัดเลือก

(6) หน่วยงานดำเนินการแต่งตั้งผู้ที่ได้รับการคัดเลือกตามที่ Qualification Review Board ได้รับรอง

หน้าที่ของ Qualification Review Board

เมื่อหน่วยงานได้รายชื่อของผู้สมัครที่เหมาะสมแล้ว หน่วยงานจะส่งใบสมัครดังกล่าวให้กับ

Office of Personnel Management หลังจากนั้น Qualification Review Board ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการที่มาจากผู้บริหารระดับสูงจำนวน 3 คน และอย่างน้อย 2 คน จะต้องเป็นข้าราชการประจำ จะพิจารณาและรับรองคุณสมบัติของผู้ได้รับการคัดเลือกดังกล่าว ตามเกณฑ์ 1 ใน 3 เกณฑ์ ตามที่ได้กำหนดไว้ ดังนี้

1. คุณสมบัติและประสบการณ์ในการบริหารตาม Executive Core Qualifications (ECQs) ทั้ง 5 ด้าน ได้แก่ (1) การนำการเปลี่ยนแปลง (leading change) (2) การเป็นผู้นำ (leading people) (3) การทำงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (results-driven) (4) ความรอบรู้ในการบริหารจัดการงาน (business acumen) (5) การสร้างแนวร่วม และการติดต่อสื่อสาร (building coalitions and communication) โดยคณะกรรมการจะพิจารณาจากประวัติโดยรวมของผู้สมัครในเรื่องที่เกี่ยวกับ ความรู้ ความสามารถ และทักษะในการปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้นๆ และอาจจะพิจารณาจากความเป็นมืออาชีพ ประสบการณ์ การศึกษา การฝึกอบรม และรางวัลที่เคยได้รับ ประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

2. ผู้ที่สำเร็จการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาข้าราชการในหลักสูตร SES Candidate Development Programs ก็จะมีสิทธิสมัครเข้าระบบนักบริหารระดับสูงได้

3. คุณสมบัติพิเศษที่แสดงให้เห็นได้ว่าจะสามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งนักบริหารระดับสูงได้ ประสบความสำเร็จ

โดยทั้งนี้ Qualification Review Board จะไม่ดำเนินการจัดอันดับ หรือทำการเปรียบเทียบ คุณสมบัติของผู้สมัครแต่ละราย แต่จะพิจารณาในภาพรวม โดยใช้เกณฑ์คุณภาพ และคุณสมบัติ ภายใต้ Executive Core Qualifications (ECQs) โดยจะไม่ประเมินว่าผู้สมัครคนนั้นๆ เป็นผู้ที่เหมาะสมที่สุดในการดำรงตำแหน่ง เพราะหน่วยงานที่ต้องการนักบริหารระดับสูงนั้นๆ จะรับผิดชอบ ในส่วนของการตัดสินใจคัดเลือกเอง

**(2) การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงของประเทศออสเตรเลีย** (ศูนย์นักบริหารระดับสูง, 2548, น.13-28)

ระบบนักบริหารระดับสูงของประเทศออสเตรเลีย จะใช้สำหรับการดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ผู้อำนวยการกอง หรือเทียบเท่าขึ้นไป โดยดำเนินการให้มีการคัดเลือกและแต่งตั้งที่มีมาตรฐาน และกระบวนการเดียวกัน ภายใต้การดูแลของสำนักงานข้าราชการพลเรือนและพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Public Service and Merit Protection Commission) และกำหนดให้เป็นระบบที่เปิดกว้าง สำหรับข้าราชการในทุกหน่วยงานให้มีโอกาสได้รับการคัดเลือกและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงได้ หากว่าบุคคลนั้นมีคุณสมบัติ และความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งนั้นๆ

ระบบนักบริหารระดับสูงของประเทศออสเตรเลีย เกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2527 และได้มีการปรับปรุงวิธีการจำแนกตำแหน่งในระบบราชการ เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2540 โดยได้กำหนดให้มี

ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง 3 ระดับ ได้แก่

ระดับ 1 ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับผู้อำนวยการกอง หัวหน้าส่วนงาน ผู้จัดการกลุ่มงาน หรือเทียบเท่า

ระดับ 2 ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งในระดับผู้ช่วยหัวหน้าส่วนราชการ (ระดับกระทรวง กรม) หรือผู้ช่วยเลขาธิการขึ้นไป

ระดับ 3 ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าหน่วยงาน (ระดับกระทรวง กรม) หรือรองเลขาธิการขึ้นไป

ในกระบวนการพิจารณาคัดเลือกผู้บริหารระดับสูงนั้น จะเปิดกว้างให้ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมสำหรับตำแหน่งนั้นๆ เสนอตัวเข้ารับการพิจารณาคัดเลือกได้ รวมทั้งเปิดกว้างให้กับบุคคลที่ไม่ใช่ข้าราชการด้วย โดยจะมีการประกาศเงื่อนไขและคุณสมบัติสำหรับตำแหน่งดังกล่าวอย่างเปิดเผยต่อสาธารณะ

กระบวนการคัดเลือกผู้บริหารระดับสูง เป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างสำนักงานข้าราชการพลเรือนและพิทักษ์ระบบคุณธรรม กับหน่วยงานระดับกระทรวง กรม ที่มีตำแหน่งว่าง โดยสำนักงานข้าราชการพลเรือนและพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะเป็นผู้กำหนดกรอบโครงสร้างระบบบริหารบุคคล และกำหนดเงื่อนไข แนวทางปฏิบัติ และเกณฑ์มาตรฐานในการคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง โดยหน่วยงานที่จะรับนักบริหารระดับสูงจะเป็นผู้ประกาศเงื่อนไข และคุณสมบัติ ตลอดจนคัดเลือกบุคคล ผ่านคณะกรรมการคัดเลือก (selection panel) ซึ่งจะมีบุคคลภายนอกหน่วยงานที่ถือเป็นตัวแทนของสำนักงานข้าราชการพลเรือนและพิทักษ์ระบบคุณธรรม อยู่ในคณะกรรมการนั้นด้วย และเมื่อดำเนินการคัดเลือกได้แล้ว ก็ต้องเสนอชื่อไปยังสำนักงานข้าราชการพลเรือนและพิทักษ์ระบบคุณธรรมเพื่อแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวต่อไป

ระบบนักบริหารระดับสูงของประเทศออสเตรเลีย เป็นระบบที่เปิดกว้าง และสามารถคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ ความสามารถมาดำรงตำแหน่งได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งหรือเลื่อนตำแหน่งขึ้นจากบุคคลภายในหน่วยงานนั้นๆ หากว่าในหน่วยงานนั้นไม่มีผู้มีความรู้ ความสามารถ และคุณสมบัติที่เหมาะสมกับตำแหน่งนั้นๆ และเป็นระบบที่ส่งเสริมให้ข้าราชการของประเทศออสเตรเลียมีความกระตือรือร้น เตรียมพร้อมสำหรับการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

**(3) การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงของประเทศอังกฤษ** (คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบ เรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล, 2555, น.41-47)

ในอดีต ประเทศอังกฤษก็ประสบปัญหาเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์จากการที่นักการเมืองแต่งตั้งบุคคลใกล้ชิด เช่น เพื่อนพ้อง ลูกหลานหรือญาติ ให้เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ในปัจจุบันการบริหารราชการของประเทศอังกฤษในช่วงปี ค.ศ. 1990 มีความโปร่งใสและแทบจะไม่พบปัญหาการทุจริต สาเหตุส่วนหนึ่งน่าจะมาจากการที่ประเทศอังกฤษมีสื่อมวลชนที่เข้มแข็ง และพร้อมที่จะ



ตรวจสอบความเชื่อมโยงระหว่างการแต่งตั้งบุคคลกับฝ่ายการเมืองทันที หากว่าบุคคลใดที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ถูกตรวจสอบพบว่ามีความสัมพันธ์กับรัฐบาล สื่อมวลชนก็จะตีความทันทีว่าเป็นการแต่งตั้งโดยระบบอุปถัมภ์

ในประเทศอังกฤษนั้น มีการแต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งมีลักษณะคล้ายกับสำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คณะกรรมการนี้มีอำนาจในการตรวจสอบการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในภาครัฐ รวมไปถึงการแต่งตั้งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่โดยหลักเกณฑ์ของการสรรหา คือ การสอบทักษะความสามารถซึ่งนักการเมืองไม่มีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้อง วัฒนธรรมของระบบราชการของประเทศอังกฤษมีความแข็งแกร่งมาก รัฐมนตรีจะไม่กล้าเข้ามาแทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง ยกเว้น อาจมีกรณีของการแต่งตั้งบุคคลนอกระบบราชการหรือข้าราชการที่เข้ามาดำเนินการตามสัญญาชั่วคราวในหน่วยงานอิสระในฝ่ายบริหารซึ่งมีลักษณะเป็นหน่วยงานกึ่งอิสระภายใต้กระทรวง โดยที่การแต่งตั้งในกรณีนี้ คณะกรรมการข้าราชการอาวุโสจะเป็นผู้แต่งตั้งโดยที่รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อ

คณะกรรมการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในภาครัฐ (Office of Commission for Public Appointment : OCPA)

เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการแต่งตั้งบุคคลขององค์กรอิสระ องค์กรมหาชน และสถาบันต่างๆ เพื่อสร้างความมั่นใจและยืนยันแก่ประชาชนว่าการแต่งตั้งบุคคลในองค์กรต่างๆ นั้น จะปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง

คณะกรรมการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในภาครัฐ (OCPA) เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่ถึงแม้จะไม่มีอำนาจในการแต่งตั้ง ทบทวน หรือยับยั้งการแต่งตั้งก็ตาม แต่มีหน้าที่หลักในการป้องกันไม่ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งบุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติเข้ามาปฏิบัติงาน ด้วยการแสวงหาข้อมูลและนำไปร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำสภา ซึ่งคณะกรรมการฯ จะนำข้อมูลไปเปิดเผยต่อสื่อมวลชน และสื่อมวลชนก็จะติดตามค้นหาข้อเท็จจริงจากรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในภาครัฐ (OCPA) มีหลักดำเนินการ 7 ประการ คือ (1) ความรับผิดชอบของรัฐมนตรี (2) ความเหมาะสม (3) การตรวจสอบอย่างอิสระ (4) โอกาสที่เท่าเทียมกัน (5) คุณธรรมจริยธรรม (6) ความเปิดเผยและความโปร่งใส (7) การทำงานอย่างได้สัดส่วนกับน้ำหนักของความรับผิดชอบของตำแหน่งหน้าที่

ในกระบวนการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐนั้น รัฐมนตรีจะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการเริ่มต้น คือ ขั้นตอนการวางแผน (planning) และกระบวนการสุดท้าย คือ ขั้นตอนการแต่งตั้ง (appointment) เท่านั้น

กระบวนการการแต่งตั้งจะมีการดำเนินการ คือ เมื่อเปิดให้มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในภาครัฐ คณะกรรมการจะแจ้งไปยังรัฐมนตรีเพื่อกำหนดคุณสมบัติ (job specification) ของผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งนั้นๆ หลังจากนั้นจึงจะเข้าสู่กระบวนการแต่งตั้ง ซึ่งขั้นตอนต่อจากนี้จะ

ห้ามรัฐมนตรีเข้ามามีส่วนร่วม โดยคณะกรรมการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในภาครัฐ (OCPA) จะส่งตัวแทน คือ ผู้ประเมินอิสระ เข้าไปเป็นองค์คณะในคณะกรรมการสรรหาทุกๆ คณะ ซึ่งบุคคลกลุ่มนี้ จะมีความเป็นอิสระจากรัฐบาล และจะทำหน้าที่กำกับดูแลกระบวนการแต่งตั้งให้เป็นไปตามหลักการ และความถูกต้อง ทั้งนี้ ในทุกตำแหน่งที่จะมีการแต่งตั้งจะต้องมีการประกาศเผยแพร่ทางสื่อมวลชน ระดับชาติ และทางเว็บไซต์ของรัฐบาล รวมทั้งการสื่อสารในช่องทางพิเศษต่างๆ

จากการศึกษาการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงของต่างประเทศเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทย จะสังเกตเห็นได้ว่า ในส่วนของประเทศไทยนั้น มีการนำรูปแบบของคณะกรรมการมาใช้ ในการพิจารณาเพื่อคัดเลือกเพื่อเลื่อนตำแหน่งสำหรับข้าราชการระดับสูง และในปัจจุบันสำนักงาน ก.พ. ยังมีความพยายามที่จะจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ ก.พ. กำหนดเพื่อเป็นประธานหรือ กรรมการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร คล้ายกับผู้ประเมินอิสระที่เป็นตัวแทนของคณะกรรมการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในภาครัฐ (OCPA) ของประเทศอังกฤษ และประเทศไทยยังมีการนำเอาการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารมาใช้ซึ่งคล้ายกับการพิจารณา คุณสมบัติและประสบการณ์ในการบริหารตาม Executive Core Qualifications (ECQs) ของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ในประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานเฉพาะที่จะให้ความเห็นชอบ ดูแล และ รับประกันการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงทั้งหมด เหมือนกับ Office of Personnel Management (OPM) ของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไทยยังไม่ได้เป็นระบบที่เปิดกว้างเหมือนกับประเทศ ออสเตรเลียที่เปิดกว้างให้ผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ หรือมีคุณสมบัติเหมาะสม เสนอตัวเข้ารับ การพิจารณาคัดเลือกในตำแหน่งนักบริหารระดับสูงได้

ตารางที่ 12 การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงในประเทศต่างๆ

	ไทย	สหรัฐอเมริกา	ออสเตรเลีย	อังกฤษ
รูปแบบ	มี 2 รูปแบบ คือ (1) มี คณะกรรมการ เพื่อคัดเลือก สำหรับการเลื่อน ตำแหน่ง (2) ผู้บังคับบัญชา เป็นผู้ใช้ดุลพินิจ สำหรับการย้าย หรือโอน	มีการใช้ คณะกรรมการ กลางเพื่อลดการใช้ ดุลพินิจ	มีการใช้ คณะกรรมการกลาง เพื่อลดการใช้ ดุลพินิจ	มีการใช้ คณะกรรมการ กลางเพื่อลดการ ใช้ดุลพินิจ

	ไทย	สหรัฐอเมริกา	ออสเตรเลีย	อังกฤษ
กระบวนการ	(1) สำหรับการคัดเลือกเพื่อเลื่อนตำแหน่งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารต้น และบริหารสูง จะกำหนดให้อ.ก.พ. กรม/กระทรวง แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาคัดเลือก แต่สำหรับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า จะให้ปลัดกระทรวงคนก่อนหน้าเป็นผู้เสนอรายชื่อที่เหมาะสมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อพิจารณา (2) การย้ายหรือการโอน ให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ใช้ดุลพินิจ	นักบริหารระดับสูงที่เข้ามาดำรงตำแหน่งครั้งแรกต้องผ่านการคัดเลือกตามระบบคุณธรรม โดยหน่วยงานจะมีการจัดตั้ง Executive Resources Board เพื่อพิจารณาคุณสมบัติหลัก และคุณสมบัติที่จำเป็นในตำแหน่งงานว่างนั้นๆ และจะมีการให้คะแนนและจัดอันดับโดยคณะกรรมการที่มีความรู้เกี่ยวกับตำแหน่งงานจากนั้นจะต้องส่งรายชื่อให้ Qualification Review Board เพื่อพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติของนักบริหารระดับสูงที่ได้รับการคัดเลือกมาจากหน่วยงาน	กระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งอยู่ภายใต้ความดูแลของสำนักงานข้าราชการพลเรือนและพิทักษ์ระบบคุณธรรม และเป็นระบบที่เปิดกว้างสำหรับข้าราชการทุกหน่วยงาน หากมีคุณสมบัติและความสามารถที่เหมาะสมกับตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงที่ว่าง	มีคณะกรรมการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในภาครัฐ (Office of Commission for Public Appointment : OCPA) ทำหน้าที่กำกับดูแลการแต่งตั้ง โดยจะส่งผู้ประเมินอิสระเข้าไปเป็นองค์คณะในคณะกรรมการสรรหาทุกๆ คณะ

## การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศต่างๆ

### (1) การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศไทย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร (สำนักงาน ก.พ., 2551, น.661) มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด และสั่งให้หัวหน้าส่วนราชการปฏิบัติตามได้โดยไม่ต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการ (สำนักงาน ก.พ., 2551, น.663)

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) มีจำนวน 7 คน ได้รับพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ได้รับการคัดเลือกโดยคณะกรรมการคัดเลือก ซึ่งได้แก่ ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาหนึ่งคน กรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ. และให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ (มาตรา 26) และกรรมการ ก.พ.ค. มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี นับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา 29) โดย ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 31) ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114

(3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123

(4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126

(5) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งกฎ ก.พ.ค. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

(6) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย และในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ก็ให้ดำเนินการให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ถ้าผู้บังคับบัญชาผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น (มาตรา 116) ผู้บังคับบัญชาผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. จะถือว่ามีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มี

โทษถึงปลดออก หรือไล่ออก และอาจถูกฟ้องเป็นคดีอาญา หรือทางแพ่งได้ (สำนักงาน ก.พ., 2551, น.662)

สำหรับการร้องทุกข์นั้น หากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ตามหมวด 9 การอุทธรณ์ได้ ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ (มาตรา 122) โดย ก.พ.ค. จะรับพิจารณาการร้องทุกข์ที่เหตุเกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบ การปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี และเมื่อ ก.พ.ค. ได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์แล้ว ก็ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการให้ เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. (มาตรา 123)

**(2) การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา** (คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องจรรยาบรรณ และเสริมสร้างธรรมาภิบาล, 2555, น.19-22)

ประเทศสหรัฐอเมริกามีองค์การอิสระในรูปแบบของคณะกรรมการ เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission : CSC) ทำหน้าที่กำกับการบริหารทรัพยากรบุคคล ภาครัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม ซึ่งมีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board : MSPB) มีบทบาทในการรักษาสมดุลระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่รัฐด้วยการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในระบบราชการ ให้ปราศจากการกลั่นแกล้งทางการเมือง และการประพฤติผิดมิชอบ

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นองค์การอิสระกึ่งตุลาการในสังกัดฝ่ายบริหาร ตั้งอยู่ในรูปของคณะกรรมการ โดยประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการตามข้อเสนอที่ผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา คณะกรรมการจะต้องประกอบด้วยกรรมการจากสองพรรคการเมือง และห้ามแต่งตั้งกรรมการเกินกว่า 2 คน จากพรรคการเมืองเดียวกัน และห้ามกรรมการดำรงตำแหน่งอื่นในราชการ กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และเป็นได้เพียงวาระเดียว

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม จะรับคำร้องหรืออุทธรณ์ไว้พิจารณา มี 2 กรณี คือ เป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย และผู้ยื่นคำร้องหรืออุทธรณ์ต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด โดยให้ยื่นคำร้องด้วยตนเอง ภายใน 30 วันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง เมื่อสำนักงานภาคของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมได้รับคำร้องแล้ว จะมอบหมายให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคดี โดยใช้กระบวนการพิจารณาได้ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีหรือหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่หาพยานหลักฐานมาหักล้างข้อหา เมื่อมีการไต่สวนรับฟังคำชี้แจงของผู้ร้องแล้ว ก็จะพิจารณาตัดสินคดี และหากผู้กรณีไม่อุทธรณ์คำตัดสินชี้ขาดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทราบผล ให้ถือว่าคำตัดสินนั้นเป็นที่สิ้นสุด ถ้ามีการอุทธรณ์ก็จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ณ

กรุงวอชิงตัน หากเจ้าหน้าที่รัฐยังไม่พอใจผลการตัดสิน ก็สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์กลาง (United States Court of Appeals for the Federal Circuit)

**(3) การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลีย** (คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบ เรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล, 2555, น.22-25)

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศออสเตรเลีย มีหน้าที่ส่งเสริมให้งานของภาครัฐเกิดผลสัมฤทธิ์ในด้านประสิทธิภาพ สอดคล้องกับหลักจริยธรรม โดยเน้นการให้บริการประชาชนเป็นหลัก คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม จะให้คำแนะนำและแนะแนวทางในการปฏิบัติงานแก่หน่วยงานต่างๆ มากกว่ากำหนดกฎระเบียบเพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ปฏิบัติตาม

งานด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น จะมีผู้รับผิดชอบ 3 คน คือ กรรมการด้านบริการภาครัฐ (Public Service Commissioner) รองกรรมการบริการภาครัฐ (Deputy Public Commissioner) และ กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commissioner) โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถร้องขอให้กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพิจารณาทบทวนการปฏิบัติของหน่วยงานต้นสังกัดได้ หลังจากได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมจะมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลพิจารณาเรื่องร้องเรียน และเมื่อได้พิจารณาแล้วเสร็จ กรรมการฯ ก็จะรายงานผลการพิจารณาไปยังหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากกรรมการฯ เห็นว่าหน่วยงานที่ถูกกล่าวหากระทำการที่ไม่สมเหตุสมผล กรรมการฯ ก็จะให้คำแนะนำ เพื่อให้หน่วยงานดังกล่าวพิจารณาทบทวน หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำตัดสินเดิม เปลี่ยนแปลงกฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติเดิม หรือ ดำเนินการอื่นที่เหมาะสม ทั้งนี้ กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมไม่มีอำนาจบังคับให้หน่วยงานใด ปฏิบัติตามผลการพิจารณาตัดสิน แต่หากหน่วยงานไม่ปฏิบัติตาม กรรมการฯ ก็อาจดำเนินการ รายงานผลดังกล่าวต่อรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐสภา เพื่อให้ใช้ดุลยพินิจดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป หากผู้ร้องเรียนไม่พอใจผลการตัดสินของกรรมการฯ หรือผลการดำเนินการของหน่วยงานต้นสังกัด ก็สามารถอุทธรณ์ในข้อกฎหมายไปยังศาลยุติธรรมได้

**(4) การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศอังกฤษ** (คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบ เรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล, 2555, น.25-26)

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของประเทศอังกฤษ ตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1885 เป็น คณะกรรมการที่รับผิดชอบในการรักษาหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการคัดเลือกและแต่งตั้งข้าราชการให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมบนพื้นฐานแห่งการแข่งขันที่เสรีและยุติธรรม

ต่อมาในปี ค.ศ. 1995 คณะกรรมการชุดนี้ ได้มีภารกิจที่เพิ่มขึ้น คือ การเป็นผู้พิจารณาและตัดสินข้ออุทธรณ์ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความถูกต้องเหมาะสมในการปฏิบัติราชการภายใต้บทบัญญัติจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ซึ่งเมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ต้องรายงานคำตัดสินดังกล่าวต่อสมเด็จพระราชินี และต่อสาธารณชน และเนื่องจากการที่คณะกรรมการดังกล่าวได้รับการ

แต่งตั้งโดยตรงจากสมเด็จพระราชินี จึงเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

สำหรับการพิทักษ์ระบบคุณธรรมนั้น ผู้ร้องจะร้องโดยตรงกับคณะกรรมการไม่ได้ จนกว่าจะสิ้นสุดกระบวนการภายในหน่วยงานต้นสังกัดของตนเองก่อน หากผู้ร้องเชื่อว่า กระบวนการภายในหน่วยงานของตนไม่เป็นธรรม ก็สามารถเขียนคำร้องถึงคณะกรรมการได้ โดยจะต้องบรรยายว่า เหตุใดพฤติกรรมที่ร้องเรียนนั้นจึงไม่ถูกต้องหรือผิดกฎหมาย และเหตุใดกระบวนการภายในหน่วยงานของตนจึงไม่ถูกต้องเหมาะสม แล้วส่งเอกสารหลักฐานเรื่องดังกล่าวระหว่างผู้ร้องกับต้นสังกัดให้คณะกรรมการ เมื่อได้รับเรื่องแล้ว คณะกรรมการจะดำเนินการสืบสวน สอบสวน และพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้เร็วที่สุด โดยคณะกรรมการจะมีที่ปรึกษาที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับเรื่องอุทธรณ์ ซึ่งคำตัดสินของคณะกรรมการถือว่าเป็นที่สิ้นสุด จะอุทธรณ์ใดๆ อีกไม่ได้ แต่คำตัดสินของคณะกรรมการไม่มีผลบังคับส่วนราชการแต่อย่างใด ทั้งนี้ เรื่องอุทธรณ์และคำตัดสินของคณะกรรมการจะถูกพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณชน โดยเป็นการเผยแพร่ข้อมูลในลักษณะทั่วๆ ไป

ตารางที่ 13 การพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศต่างๆ

	ไทย	สหรัฐอเมริกา	ออสเตรเลีย	อังกฤษ
ชื่อ	คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)	คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Systems Protection Board : MSPB)	กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit Protection Commissioner)	คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
ที่มา	มีคณะกรรมการคัดเลือก แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ	ประธานาธิบดีแต่งตั้งตามข้อเสนอของวุฒิสภา		แต่งตั้งโดยตรงจากสมเด็จพระราชินี
วาระ	6 ปี วาระเดียว	7 ปี วาระเดียว		
ระยะเวลาในการอุทธรณ์ร้องทุกข์	ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง	ภายใน 30 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง		จะร้องทุกข์ได้เมื่อสิ้นสุดกระบวนการภายในหน่วยงานต้นต้นสังกัดของตนเองก่อน

	ไทย	สหรัฐอเมริกา	ออสเตรเลีย	อังกฤษ
การ อุทธรณ์ คำ วินิจฉัย	อุทธรณ์ต่อศาล ปกครอง	อุทธรณ์ต่อ คณะกรรมการ พิทักษ์ระบบ คุณธรรม ณ กรุง วอชิงตัน หากไม่ พอใจ สามารถ อุทธรณ์ต่อได้ที่ ศาลอุทธรณ์กลาง	กรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรมไม่มี อำนาจบังคับให้ หน่วยงานใดปฏิบัติ ตามผลการ พิจารณาตัดสิน แต่ สามารถอุทธรณ์ใน ข้อกฎหมายไปยัง ศาลยุติธรรมได้	คำตัดสินของ คณะกรรมการถือ ว่าเป็นที่สิ้นสุด จะอุทธรณ์อีก ไม่ได้ และคำ ตัดสินของ คณะกรรมการไม่ มีผลบังคับส่วน ราชการแต่อย่าง ใด

จากการศึกษาการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศไทย และประเทศต่างๆ นั้น ทำให้ทราบว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ของประเทศไทย มีอำนาจในการบังคับมากกว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศอื่นๆ เพราะเมื่อ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยเป็นอย่างไรแล้ว นั้น จะต้องมีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัย แต่ในบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษ คำวินิจฉัยตัดสินจะไม่มีผลบังคับส่วนราชการแต่อย่างใด นอกจากนั้น หากไม่พอใจคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ยังสามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองกลาง และศาลปกครองสูงสุดต่อไปได้ แต่จุดอ่อน ของ ก.พ.ค. ของประเทศไทยอาจจะอยู่ที่ ก.พ.ค. ไม่ได้เป็นอิสระชัดเจนจากฝ่ายบริหารเหมือนประเทศอังกฤษ จึงอาจทำให้เกิดปัญหาการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารในการวินิจฉัยกรณีพิพาทได้

#### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

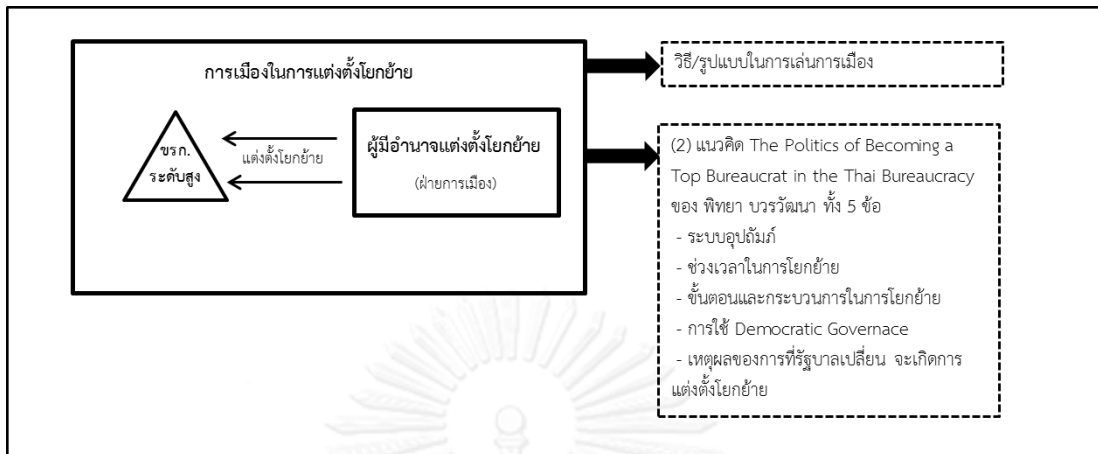
สมศักดิ์ เจตสุรกันต์ (2539) ได้ทำการศึกษา เรื่อง ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมือง กับข้าราชการประจำเกี่ยวกับอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง ได้ค้นพบว่า ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำเกี่ยวกับอำนาจการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง จะเกิดขึ้นเมื่อข้าราชการการเมืองแทรกแซงอำนาจการบริหารงานบุคคล โดยสังเกตได้จากการแก้ไขกฎหมายในเรื่องของอำนาจการสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูง ซึ่งสาเหตุสำคัญมี 3 ปัจจัย ได้แก่ (1) ความแตกต่างของภูมิหลังของข้าราชการทั้งสองประเภท ไม่ว่าจะเป็นภูมิหลังเกี่ยวกับอาชีพ ภูมิหลังเกี่ยวกับพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ ภูมิหลังด้านการศึกษา และภูมิหลังเกี่ยวกับภูมิลำเนา (2) การรับรู้เป้าหมายและวิธีการบริหารราชการที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ข้าราชการ



การเมืองและข้าราชการประจำมีอำนาจหน้าที่และวิธีการบริหารราชการที่แตกต่างกัน ตลอดจนมีเป้าหมายในการทำงาน มีแรงจูงใจ และมีแรงกดดันที่แตกต่างกันออกไป (3) ขาดการยอมรับและความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ในเรื่องของอำนาจ ความชอบธรรม ผลประโยชน์ และการตอบสนองต่อประชาชน

นอกจากนี้ยังมี รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ธรรมนูญในการแต่งตั้งโยกย้าย : ศึกษากรณีกระทรวงมหาดไทย ของคณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล วุฒิสภา (2555) ศึกษาพบว่า ปัญหาของการแต่งตั้งโยกย้าย เกิดจากมีการละเมิดกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ซึ่งห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง และไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต้องเป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น จึงเป็นการทำลายระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐ และส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ ตลอดจนการละเลยไม่ปฏิบัติสิ่งที่ถูกต้องดังกล่าว จึงกลายเป็นวัฒนธรรมที่ไม่พึงประสงค์ขององค์กรภาครัฐ และทำให้แก้ไขได้ยากขึ้น นอกจากนี้ ยังพบว่า ข้าราชการประจำบางส่วน ยอมเป็นเครื่องมือของนักการเมืองเพื่อประโยชน์ต่อความเจริญก้าวหน้าของตน จึงทำให้มีการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะเลือกปฏิบัติ และไม่สามารถทำได้อย่างจริงจัง คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรนำระบบธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้ายมาใช้อย่างจริงจัง เพื่อลดการใช้ดุลยพินิจของนักการเมือง โดยนำทฤษฎีการบริหารทรัพยากรมนุษย์แนวใหม่ มาประยุกต์ให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล และควรมีกรอบในการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ โดยใช้หลักประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานเป็นหลัก และยึดหลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ โดยมีขั้นตอนการพิจารณาที่ชัดเจน เพื่อสร้างความสมดุลของความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ

## กรอบแนวคิดในการศึกษา



ภาพที่ 7 กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากการทบทวนวรรณกรรมทำให้ทราบว่าการศึกษาที่จะทำเข้าความเข้าใจ และวิเคราะห์ เหตุการณ์ หรือปรากฏการณ์การเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย นั้น ควรศึกษาเป็นกรณีๆ ไป เนื่องจาก ในแต่ละกรณีจะมีความแตกต่างในด้านของลักษณะ รายละเอียด ข้อเท็จจริง พฤติการณ์ และการใช้ดุลยพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้งที่แตกต่างกันออกไป โดยในส่วนวิเคราะห์นั้น จะวิเคราะห์ถึงวิธี และรูปแบบในการเล่นการเมือง และวิเคราะห์ลักษณะของ การเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย โดยใช้กรอบแนวคิด The Politics of Becoming a Top Bureaucrat in the Thai Bureaucracy ที่มีฐานคิดมาจากหลักการ บริหารงานภาครัฐแนวใหม่ กับหลักธรรมาภิบาล ทั้ง 5 ข้อ ของ พิชยา บวรวัฒนา มาใช้ในการ วิเคราะห์กรณีศึกษา (3 กรณีศึกษา)

## บทที่ 3

### วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่องการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย ในครั้งนี้นั้น เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ ใช้กระบวนการอุปนัย โดยอาศัยข้อเท็จจริง ตลอดจน ข้อมูลสำคัญต่างๆ มาสรุปเป็นกฎเกณฑ์ และมีการให้เหตุผลจากส่วนย่อยไปหาส่วนรวม นอกจากนี้ยัง มีการวิเคราะห์โดยวิธีการมองจากบุคคลภายนอก (etic view) และวิธีการมองจากบุคคลภายใน (emic view) ประกอบกัน ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ เน้นการศึกษาวิจัยไปที่ข้าราชการพลเรือนเป็นหลัก โดยมีระเบียบวิธีวิจัย ดังต่อไปนี้

#### ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จะใช้การศึกษากรณีศึกษาจำนวน 3 กรณี ที่เป็นการแต่งตั้งโยกย้าย ข้าราชการระดับสูงในข้าราชการพลเรือน ซึ่งได้แก่

#### 1. กรณีการแต่งตั้งโยกย้ายนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ อธิบดีอธิบดีกรมการปกครอง

เหตุผลที่เลือกศึกษา เป็นกรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นถึงปัญหา และความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ระหว่างฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำได้ชัดเจน และน่าสนใจ ในเรื่องที่มีความเกี่ยวข้องกับ ผลประโยชน์ของทางราชการ และแสดงให้เห็นถึงบทบาทของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ซึ่งในขณะนั้นถือว่าเป็นช่องทางใหม่ที่เปิดโอกาสให้ข้าราชการระดับสูงสามารถอุทธรณ์ หรือ ร้องทุกข์ได้ หากคิดว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม

#### 2. กรณีการแต่งตั้งโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ

เหตุผลที่เลือกศึกษา เป็นกรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ และความต้องการของ ฝ่ายการเมืองที่ชัดเจน ในการที่จะผลักดันข้าราชการระดับสูงที่เป็นเครือญาติของตนเองให้เข้ามาดำรง ตำแหน่งที่มีความสำคัญๆ โดยไม่ได้คำนึงถึงจะทำให้ข้าราชการระดับสูงคนอื่นได้รับผลกระทบใน การที่ต้องโยกย้ายตามไปด้วยหรือไม่

#### 3. กรณีการแต่งตั้งโยกย้ายนางพนิตา กำภู ณ อยุธยา อดีตปลัดกระทรวงการพัฒนา สังคมและความมั่นคงของมนุษย์

เหตุผลที่เลือกศึกษา เป็นกรณีศึกษาที่นอกจากจะทำให้เห็นถึงความขัดแย้งในเรื่องของ ผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำแล้ว ยังเป็นกรณีศึกษาที่จะทำให้เห็น ถึงความขัดแย้งของฝ่ายการเมืองด้วยกันเอง ทั้งที่อยู่พรรคการเมืองเดียวกัน อันเนื่องมาจาก อีกฝ่าย หนึ่งที่มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายก็ต้องการที่จะโยกย้ายข้าราชการระดับสูงผู้นั้น ในขณะที่อีกฝ่าย หนึ่งก็ต้องการรักษาให้คนของตนเอง(พี่สาว) ซึ่งก็คือข้าราชการระดับสูงผู้นั้นให้ดำรงตำแหน่งเดิม

นอกจากการศึกษากรณีตัวอย่างทั้ง 3 กรณี แล้วนั้น ผู้วิจัยจะดำเนินการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงในเชิงลึกอีกจำนวนหนึ่ง โดยเลือกสัมภาษณ์กระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก เนื่องจาก เป็นกระทรวงที่มีข่าวเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงที่ไม่เป็นธรรมบ่อยครั้ง และเป็นกระทรวงที่มักได้รับความสนใจจากข้าราชการ ประชาชน และสื่อมวลชน เมื่อมีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง นอกจากนี้ ยังจะดำเนินการสัมภาษณ์ หรือสอบถามความคิดเห็นของข้าราชการระดับสูง ในสังกัดอื่นๆ เพิ่มเติมเพื่อให้ได้ข้อมูลศึกษาเปรียบเทียบในแง่มุมต่างๆ ที่เป็นประโยชน์สำหรับการวิจัย

ทั้งนี้ ในการเลือกกลุ่มตัวอย่าง ( ในการสัมภาษณ์ ) เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล จะใช้ การเลือกตัวอย่างโดยวิธี “การเลือกตัวอย่างตามเป้าประสงค์ หรือ การเลือกตัวอย่างตามดุลยพินิจ ( Judgmental Sampling )” โดยผู้วิจัยจะทำการเลือกกลุ่มตัวอย่างที่คาดว่าจะเป็นตัวแทนที่ดีของประชากร

### เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เนื่องจากการศึกษากรณีศึกษาทั้ง 3 กรณีนั้น จะใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นสำคัญ เครื่องมือที่ใช้จึงเป็นเครื่องมือสำหรับสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงในกระทรวงมหาดไทย และข้าราชการระดับสูงกระทรวงอื่นๆ เครื่องมือ จึงได้แก่ แบบสัมภาษณ์ที่เป็นชุดคำถามที่ได้จัดเตรียมไว้เพื่อการสัมภาษณ์ แต่ทั้งนี้อาจมีการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้างประกอบกัน

โดยประเด็นคำถามหลักในการสัมภาษณ์ จะประกอบด้วย

#### ตารางที่ 14 ประเด็นคำถามหลักในการสัมภาษณ์

ประเด็นคำถามหลัก	คำถาม
การแทรกแซงในการแต่งตั้งโยกย้าย	ปัญหา หรือสาเหตุ คืออะไร
ระบบอุปถัมภ์	ฝ่ายการเมืองยังใช้ระบบอุปถัมภ์อยู่หรือไม่
กระบวนการและขั้นตอนในการแต่งตั้งโยกย้าย	มีข้าราชการระดับสูงที่ไม่ได้รับการแต่งตั้ง หรือ ถูกยับยั้งในช่วงรอพระกรุณาโปรดเกล้าฯ หรือไม่
ฤดูกาลโยกย้าย	มีการดำเนินการเป็นไปตามรอบ หรือตามธรรมเนียม ประเพณีหรือไม่
กลยุทธ์ในการลดความน่าเชื่อถือ หรือทำลายชื่อเสียงข้าราชการระดับสูง	มีวิธีการ รูปแบบ ความรุนแรง อย่างไร
การแต่งตั้งโยกย้ายเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล	มีการโยกย้ายเมื่อเปลี่ยนรัฐบาลหรือไม่ อย่างไร รุนแรงหรือไม่ กระทรวงใดบ้าง
การอุทธรณ์ ร้องทุกข์	บทบาทของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)

### การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. เก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ ( Primary Data ) โดยขอความอนุเคราะห์ในการสัมภาษณ์เชิงลึกจากข้าราชการระดับสูง เพื่อให้ได้ข้อมูลเพื่อประกอบการวิเคราะห์ นอกจากนี้ อาจจะมีการสอบถาม หรือสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงสังกัดต่างๆ ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง หรือความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวกับการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง

2. เก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ ( Secondary Data ) โดยรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ เอกสาร บทความ วิทยานิพนธ์ รายงานวิจัย หนังสือพิมพ์ บทความ และสถิติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนสืบค้น และขอความอนุเคราะห์ข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ ผ่านทางเครือข่าย อินเทอร์เน็ตและจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งการเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิที่กล่าวมานั้น เป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญ เนื่องจาก เป็นวิธีการหลักในการเก็บรวบรวมข้อมูลของกรณีศึกษาทั้ง 3 กรณี

### การวิเคราะห์ข้อมูล

ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ

1. วิเคราะห์เนื้อหา และข้อมูลที่ได้จากการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษาทั้ง 3 กรณี โดยบรรยาย และอธิบายถึงเหตุการณ์ ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษาเป็นกรณีๆ ไป หลังจากนั้น จะทำการวิเคราะห์กรณีศึกษาทั้ง 3 กรณีกับแนวคิด The Politics of Becoming a Top Bureaucrat in the Thai Bureaucracy ของพิทยา บวรวัฒนา ทั้ง 5 ข้อ

2. สรุปประเด็นสำคัญที่ได้จากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูง กับแนวคิด The Politics of Becoming a Top Bureaucrat in the Thai Bureaucracy ของพิทยา บวรวัฒนา ทั้ง 5 ข้อ

## บทที่ 4 กรณีศึกษา

ในบทที่ 4 นี้ จะเป็นการศึกษากรณีศึกษาทั้ง 3 กรณี คือ กรณีการแต่งตั้งโยกย้ายนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ กรณีการแต่งตั้งโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี และกรณีการแต่งตั้งโยกย้ายนางพนิศา คำภู ฌ อยุธยา โดยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลที่สำคัญ จากนั้นก็นำข้อมูลที่ได้มาบรรยายลำดับเหตุการณ์ และมีการอธิบายข้อกฎหมายที่สำคัญ ตลอดจนบรรยายรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษาในแต่ละกรณี เพื่อให้สามารถเข้าใจถึงสาระสำคัญในแต่ละกรณีศึกษา

(1) กรณีศึกษาที่ 1 กรณีการแต่งตั้งโยกย้ายนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ขณะดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครอง

### ประวัติ

วัน/เดือน/ปีเกิด : 27 มิถุนายน 2494  
วันเกษียณอายุ : 30 กันยายน 2554  
ประวัติการศึกษา : ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่  
Master of Public Affairs มหาวิทยาลัยเคนทักกี สหรัฐอเมริกา  
Doctor of Letters in Public Affairs มหาวิทยาลัย St Clements  
สหราชอาณาจักร  
วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) รุ่นที่ 44  
ประวัติการทำงาน : ปลัดอำเภอตรี กิ่งอำเภอปทุมรัตน์ จ.ร้อยเอ็ด  
ปลัดอำเภอตรี อ.เมือง จ.ร้อยเอ็ด  
ปลัดอำเภอ (จพง.ปค.4) อ.เมือง จ.ร้อยเอ็ด  
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5 สำนักงานจังหวัดเลย  
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 5 สำนักงานจังหวัดพิจิตร  
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6 สำนักงานจังหวัดศรีสะเกษ  
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6 สำนักงานจังหวัดอุบลราชธานี  
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 7 สำนักงานจังหวัดอุบลราชธานี  
หัวหน้าสำนักงานจังหวัดมุกดาหาร (จนท.วิเคราะห์ฯ 8)  
หัวหน้าสำนักงานจังหวัดสมุทรปราการ (จนท.วิเคราะห์ฯ 8)  
หัวหน้าสำนักงานจังหวัดขอนแก่น (ระดับ 8)

ประวัติการทำงาน (ต่อ) : ผู้อำนวยการกองแผนพัฒนาจังหวัด สำนักปลัดกระทรวง  
 มหาตไทย  
 กระทรวงมหาดไทย (ระดับ 8)  
 รองผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี (ระดับ 9)  
 รองผู้ว่าราชการจังหวัดภูเก็ต  
 รองผู้ว่าราชการจังหวัดระนอง (ระดับ 9)  
 ผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคาย  
 ผู้ว่าราชการจังหวัดตราดบุรี  
 อธิบดีกรมการปกครอง (ดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน  
 2551)

ตารางที่ 15 วาระในการดำรงตำแหน่งของนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์

ช่วงเวลา	นายกรัฐมนตรี	ผู้บังคับบัญชา	ตำแหน่ง
28 พ.ย. 51 – 19 ธ.ค. 51	นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์	พลตำรวจเอกโกวิท วัฒนะ(รมว.มหาดไทย)	อธิบดีกรมการปกครอง
20 ธ.ค. 51 – 26 เม.ย. 53	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล (รมว.มหาดไทย)	อธิบดีกรมการปกครอง
27 เม.ย. 53 – 2 ส.ค. 54	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล (รมว.มหาดไทย)	ผู้ตรวจราชการ กระทรวงมหาดไทย
3 ส.ค. 54 – 8 ส.ค. 54	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล (รมว.มหาดไทย)	อธิบดีกรมการปกครอง
9 ส.ค. 54 - 30 ก.ย. 54	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ  (รมว.มหาดไทย)	อธิบดีกรมการปกครอง

นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครอง เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2551 ซึ่งเป็นช่วงที่นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยมีพลตำรวจเอกโกวิท วัฒนะ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และมีนายพีรพล ไตรทศาวิทย์ เป็นปลัดกระทรวงมหาดไทย นายวงศ์ศักดิ์เองนั้นเป็นผู้ที่ได้ขึ้นชื่อว่ามีความสัมพันธ์อันดีกับทั้งพรรคเพื่อไทย และพรรคภูมิใจไทย ดังจะเห็นได้จากการที่นายวงศ์ศักดิ์สามารถดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครองทั้งในสมัยที่พรรคเพื่อไทย และพรรคภูมิใจไทยเป็นผู้ดูแลกระทรวงมหาดไทย โดยที่มีการกล่าวถึงนายวงศ์ศักดิ์ว่า “เป็นอีกคนหนึ่งที่ถูกจับตาหลังจากมารับตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครอง จากการขยับจากผู้ว่าราชบุรี แบบเหนือความคาดหมาย เพราะได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มเพื่อนเนวิน โดยเฉพาะนายสรอรรถ กลิ่นประทุม อดีต ส.ส. ราชบุรี หลายสมัย นอกจากนี้ยังเป็นน้องชายของนายศิโรตม์ สวัสดิ์พาณิชย์ อดีตอธิบดีกรมสรรพากร ที่ถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เอาผิดวินัยร้ายแรงกรณีไม่จัดเก็บภาษีการโอนหุ้นของคุณหญิงพจมาน ดามาพงศ์ และนายบรรณพจน์ ดามาพงศ์” (บ้านเมือง, 2552, น.6) ถึงแม้ว่าต่อมาจะเป็นสมัยของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่เนื่องจากในสมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์นั้น เป็นรัฐบาลผสม พรรคภูมิใจไทยได้เป็นผู้รับผิดชอบดูแลกระทรวงมหาดไทย โดยมีนายชวรัตน์ ชาญวีรกูล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ก็ยังไม่ถูกโยกย้ายจากการเป็นอธิบดีกรมการปกครอง ถึงแม้ว่านายวงศ์ศักดิ์ จะมีความกังวลว่าจะถูกโยกย้ายออกจากตำแหน่งดังกล่าวก็ตาม ดังจะเห็นได้จากการรายงานข่าวว่า “นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ได้ให้คนใกล้ชิดในสำนักงานตรวจสอบข่าวการโยกย้ายตลอดทั้งวัน โดยนายวงศ์ศักดิ์ได้พูดกับคนใกล้ชิดว่า ทราบมาว่านายชวรัตน์ จะเสนอรายชื่อโยกย้ายข้าราชการระดับสูงของกระทรวงเข้าคณะรัฐมนตรี (ครม.) แน่แน่นอน แต่ไม่แน่ใจว่าจะถูกตั้งหรือไม่ เพราะฝ่ายการเมืองไม่พอใจตนและอาจหาเรื่องปลด แม้ก่อนหน้านี้อาจจะสามารถเคลียร์กับฝ่ายการเมืองในพรรคประชาธิปัตย์และภูมิใจไทยได้แล้วไม่ได้ใกล้ชิดอะไรกับสายเพื่อไทย แต่เข้ามารับตำแหน่งเพราะอาวุโสและมีผลงาน” (แนวหน้า, 2552, น.6) และยังมีรายงานข่าวว่า สาเหตุที่ฝ่ายการเมืองไม่พอใจนายวงศ์ศักดิ์ คือเรื่องการที่นายวงศ์ศักดิ์ไม่เลื่อนการเปิดรับสมัครอบรมหลักสูตรนายอำเภอปี 2552 ออกไปจนถึงเดือนพฤษภาคม เพื่อให้คนใกล้ชิดกับนักการเมืองสมัครเข้าอบรมนายอำเภอได้ ถึงแม้สุดท้ายจะมีการเลื่อนการเปิดรับสมัครออกไปก็ตาม แต่ฝ่ายการเมืองก็ยังไม่พอใจที่นายวงศ์ศักดิ์ไม่สนองตอบตามที่ร้องขอตั้งแต่ต้น (ผู้จัดการรายวัน, 2552a, น.16) นอกจากนี้ นายวงศ์ศักดิ์ยังเคยมีชื่ออยู่ในความต้องการของฝ่ายการเมืองที่จะให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทยต่อจากนายวิชัย ศรีขวัญอีกด้วย จากรายงานข่าวที่ว่า “นายเนวิน ต้องการผลักดัน นายมานิตเป็นปลัดกระทรวงมหาดไทย แต่นายชวรัตน์ต้องการผลักดันนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ อธิบดีกรมการปกครอง เป็นปลัดกระทรวงมหาดไทย เนื่องจากนายวงศ์ศักดิ์ มีความสนิทกับนายอนุทิน ชาญวีรกูล บุตรชายนายชวรัตน์” (ผู้จัดการรายวัน, 2552b, น.15) ถึงแม้ว่าสุดท้ายแล้วนั้น ผู้ที่ได้



ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทยจะเป็นนายมานิต วัฒนเสน ก็ตาม แต่จากรายงานข้างดังกล่าว ก็ทำให้ทราบได้ว่านายวงศ์ศักดิ์นั้น ก็มีสายสัมพันธ์ที่ดี และเหนียวแน่นกับแกนนำพรรคภูมิใจไทย เช่นกัน

นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครองเรื่อยมา จนกระทั่ง เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2553 ได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 164/2553 ให้นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ตำแหน่งอธิบดี(นักบริหาร) กรมการปกครอง ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ไปดำรงตำแหน่ง ผู้ตรวจราชการกระทรวง สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2553 โดยทั้งนี้ ให้ดำรงตำแหน่งรักษาการในตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง สำนักงานปลัดกระทรวง ตั้งแต่วันที่ 28 เมษายน 2553 ในขณะที่เดียวกันก็มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 165/2553 ให้นายมงคล สุระสัจจะ ตำแหน่งอธิบดี (นักบริหาร) กรมการพัฒนาชุมชน ตำแหน่ง ประเภทบริหารระดับสูง ไปดำรงตำแหน่งอธิบดี(นักบริหาร) กรมการปกครอง ตำแหน่งประเภท บริหารระดับสูง ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2553 โดยให้รักษาราชการแทนอธิบดี (นักบริหารสูง) กรมการปกครอง ตั้งแต่วันที่ 28 เมษายน 2553 กล่าวคือ นายวงศ์ศักดิ์ถูกโยกย้ายให้ไปดำรง ตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง โดยมีนายมงคล สุระสัจจะ เข้ามาดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการ ปกครองแทน ซึ่งนายมงคลนั้น ถือได้ว่าเป็นอีกคนหนึ่งที่มีสายสัมพันธ์ที่ดีกับแกนนำพรรคภูมิใจไทย ดังรายงานข่าวที่ว่า “นายมงคล สุระสัจจะ อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน คนนี้ขยับขึ้นมาจากผู้ว่าฯ บุรีรัมย์ ที่แสดงผลงานเข้าตา เลี้ยห้อย เลยได้ดิบได้ดีเข้าเมืองกรุงมานั่งอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน” (ผู้จัดการรายวัน, 2553a, น.15)

นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ เห็นว่าการโยกย้ายดังกล่าวไม่เป็นธรรม จึงได้ร้องทุกข์ต่อ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) โดยนายวงศ์ศักดิ์ (ผู้ร้องทุกข์) มีความเห็นว่าสาเหตุที่ ตนเองถูกโยกย้ายน่าจะมาจากการที่นายวงศ์ศักดิ์นั้นกระทำการเพื่อรักษาผลประโยชน์ของทาง ราชการ อันนำมาซึ่งความไม่พอใจของฝ่ายการเมือง ปลัดกระทรวงมหาดไทย และหรือรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย ที่นายวงศ์ศักดิ์ขัดขวางผลประโยชน์ ซึ่งได้แก่ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรม เรื่องดำที่ 5320047 เรื่องแดงที่ 0041254 ระหว่าง นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ผู้ ร้องทุกข์ และปลัดกระทรวงมหาดไทย คู่กรณีในการร้องทุกข์ เรื่อง การร้องทุกข์เกี่ยวกับการออก คำสั่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย)

1. โครงการจัดระบบให้บริการประชาชนด้านการทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนแบบ ใหม่ งบประมาณ 3,490 ล้านบาท ที่นายวงศ์ศักดิ์ไม่เห็นด้วยกับการที่มีการแก้ไข TOR (Term of Reference) เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อผู้รับจ้างบางราย โดยฝ่ายการเมืองได้กดดันให้คณะกรรมการ ประกวดราคาชี้แจงเพิ่มเติมรายละเอียดทางเทคนิคมากไปกว่าที่กำหนดใน TOR ซึ่งได้ประกาศให้ผู้ รับจ้างโดยทั่วไปทราบก่อนแล้ว นายวงศ์ศักดิ์จึงสั่งให้ชะลอโครงการนี้ไว้ก่อน เพราะได้หารือไปยัง

คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (กพ.อ.) แล้ว กพ.อ. แจ้งว่า คณะกรรมการประกวดราคาจะต้องดำเนินการตามข้อกำหนดใน TOR เท่านั้น แต่ปรากฏว่าฝ่ายการเมืองได้ดำเนินการย้ายนายวงศ์ศักดิ์ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยในวันที่ 27 เมษายน 2553 พร้อมกับให้มีผู้รักษาการในตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครองคนใหม่ ดำเนินการทดสอบระบบคอมพิวเตอร์ในวันที่ 28 เมษายน 2553 เพื่อนำไปประกอบการสร้างความสมบูรณ์ต่อผู้ชนะการประกวดราคา ซึ่งตามหลักแล้วนั้น การทดสอบระบบของคู่แข่งชั้นตาม TOR จะต้องดำเนินการก่อนเคาะราคาประมูลในการประกวดราคาครั้งนี้

2. นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ เกี่ยวข้องกับกรณีการทุจริตการสอบเข้าโรงเรียนนายอำเภอ โดยอยู่ระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งนายวงศ์ศักดิ์เห็นว่าไม่ควรนำเหตุดังกล่าวไปเป็นเหตุผลในการโยกย้าย เนื่องจาก ป.ป.ช. ได้มีหนังสือซักซ้อมความเข้าใจไปยังส่วนราชการว่า ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่าร้องเรียนที่อยู่ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนใด หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีได้พิจารณาว่ามีมูลความผิด ย่อมถือไม่ได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหาว่าร้องเรียน

3. กรณีนายสุเทพ เทือกสุบรรณ รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะผู้อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (ศอฉ.) สั่งการทางโทรศัพท์ให้นายวงศ์ศักดิ์ ในฐานะอธิบดีกรมการปกครอง สนับสนุนอาวุธปืนลูกซอง 5 นัด จำนวน 3,000 กระบอก พร้อมกระสุน ส่งมอบให้ ศอฉ. ซึ่งนายวงศ์ศักดิ์ได้แจ้งต่อ ผอ. ศอฉ. ว่าปืนดังกล่าวได้ส่งมอบไปให้จังหวัดชายแดนทั้งหมดแล้ว จึงอยู่ในการดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด นายวงศ์ศักดิ์ไม่ได้มีอำนาจสั่งผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้มีอำนาจคือปลัดกระทรวงมหาดไทย

4. โครงการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอิเล็กทรอนิกส์แบบพกประสงค์ (smart card) งบประมาณ 900 ล้านบาท โครงการนี้เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารกับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในส่วนของกระทรวงมหาดไทยนั้นมีการปกครองเป็นเจ้าของเรื่อง โดยฝ่ายการเมืองมีความพยายามที่จะดึงโครงการดังกล่าวกลับจากกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มาให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการจัดซื้อบัตร smart card เอง แต่นายวงศ์ศักดิ์ได้ดำเนินการตามที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศฯ ได้ทำหนังสือแจ้งให้กรมการปกครองพิจารณากำหนดรูปแบบบัตรฯ ซึ่งฝ่ายการเมืองพยายามดึงเรื่องการกำหนดรูปแบบบัตรฯ ไว้

จากเหตุดังกล่าวข้างต้น นายวงศ์ศักดิ์ จึงร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อให้ดำเนินการให้นายวงศ์ศักดิ์กลับไปดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครองเช่นเดิม โดยมีผลย้อนกลับไปได้ตั้งแต่วันที่ 27 เมษายน 2553

### คำแก้คำร้องทุกข์ของคู่กรณี

นายมานิต วัฒนเสน ปลัดกระทรวงมหาดไทย แก้คำร้องทุกข์ โดยให้เหตุผลว่า การโยกย้ายดังกล่าวเป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ความไม่สงบ ที่มีการชุมนุมทางการเมืองทั้งในกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่างๆ การรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงของสถานที่ราชการ ชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนเป็นเรื่องสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ไม่ได้โยกย้ายตามสาเหตุ 4 ข้อตามที่นายวงศ์ศักดิ์ได้กล่าวอ้าง ส่วนการที่ให้นายวงศ์ศักดิ์รักษาการในตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ในวันถัดจากวันที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัตินั้น เป็นการสั่งการโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพในการบริหารราชการ ประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับ และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ

### การวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัย ได้แก่

1. การเสนอให้ย้ายนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เห็นว่า ถึงแม้ว่าปลัดกระทรวงมหาดไทยจะมีอำนาจตามกฎหมายในการเป็นผู้บรรจุและแต่งตั้ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ตามมาตรา 57 ก็ตาม แต่ต้องมาพิจารณาว่าการใช้ดุลพินิจดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย คืออยู่บนรากฐานของความสมเหตุสมผล ไม่ใช่อำนาจกลั่นแกล้ง หรือใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจโดยปราศจากเหตุผลโดยชอบ

เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาแล้ว เห็นว่า เหตุผลในการเสนอขอเพื่อให้มีการย้ายของนายวงศ์ศักดิ์ต่อคณะรัฐมนตรี กับเหตุผลที่ใช้ในการแก้คำร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. นั้น ไม่ตรงกัน กล่าวคือ เหตุผลของกระทรวงมหาดไทยที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการโยกย้าย ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0202.3/19 ลงวันที่ 26 เมษายน 2553 ได้ให้เหตุผลว่า “ด้วยกระทรวงมหาดไทย มีนโยบายที่จะปรับปรุงการบริหารราชการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการให้บังเกิดประโยชน์ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด กระทรวงมหาดไทย พิจารณาแล้ว เพื่อให้การบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทยเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเหมาะสม จึงขอให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ ดังนี้ ...” ในขณะที่ คำแก้คำร้องทุกข์ของปลัดกระทรวงมหาดไทยที่ยื่นต่อ ก.พ.ค. ในกรณีการโยกย้ายนายวงศ์ศักดิ์ ตามความในหนังสือกระทรวงมหาดไทยลับ ที่ มท 0202.3/1588 ลงวันที่ 26 เมษายน 2553 ได้ให้เหตุผลว่า “เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนผู้บริหารเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ความไม่สงบ มีการชุมนุมทางการเมืองทั้งในกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่างๆ การรักษาความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงของสถานที่ราชการ ชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนเป็นเรื่องสำคัญเป็นอย่างยิ่ง” นอกจากนี้ ก.พ.ค. ยัง

เห็นว่า ในขณะนั้น ยังไม่เห็นว่าเป็นการปลัดกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายภารกิจพิเศษแก่นายวงศ์ศักดิ์ แล้วนายวงศ์ศักดิ์ปฏิบัติไม่ได้หรือมีความผิดพลาดแต่อย่างใด จึงไม่ควรย้ายนายวงศ์ศักดิ์โดยอ้างสถานการณ์การชุมนุมที่ยังไม่มีความรุนแรงในขณะนั้น ในขณะที่ ช่วงระหว่างการรักษาราชการแทนอธิบดีกรมการปกครองของนายมงคล สุระสัจจะ มีเหตุการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้น เช่น การวางเพลิงเผาศาลากลางในหลายจังหวัด แต่ไม่ปรากฏว่าจะมีการดำเนินการใดๆ ต่อ นายนายมงคล

2. การย้ายนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ จากตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครอง ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เห็นว่า การย้ายดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก ก่อนการย้ายนายวงศ์ศักดิ์ ไม่มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยว่างแต่อย่างใด สาเหตุที่ทำให้ว่าง เนื่องจาก มีการเสนอหรือขอให้ นายพินิจ เจริญพานิช ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ย้ายไปดำรงตำแหน่ง รองอธิบดีกรมการปกครอง

นอกจากนี้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ยังได้พิจารณาประเด็นที่นายวงศ์ศักดิ์อ้างว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้ฝ่ายการเมืองไม่พอใจ 4 ประเด็นข้างต้นนั้น ก.พ.ค. เห็นว่า ประเด็นแรก เรื่องโครงการจัดระบบให้บริการประชาชนด้านการทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนแบบใหม่ งบประมาณ 3,490 ล้านบาท ที่มีการแก้ไข TOR เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อผู้รับจ้างบางราย ซึ่งผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วย และประเด็นที่สี่ เรื่องโครงการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอิเล็กทรอนิกส์แบบอเนกประสงค์ (smart card) งบประมาณ 900 ล้านบาท ที่กระทรวงมหาดไทยมีความพยายามดึงงานกลับมาให้กระทรวงเป็นผู้จัดซื้อบัตร smart card เอง เป็นเรื่องที่ฟังขึ้นทั้งสองเรื่อง กล่าวคือ เรื่องโครงการจัดระบบให้บริการประชาชนด้านการทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนแบบใหม่ งบประมาณ 3,490 ล้านบาทนั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายธานี สามารถกิจ (คณะทำงานของนายศักดิ์สยาม ชิดชอบ ประธานคณะทำงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) และผู้อำนวยการกองคลัง กรมการปกครอง ได้นำเอกสารเกี่ยวกับการทดสอบระบบคอมพิวเตอร์ฯ ที่ยังมีปัญหาในการดำเนินการว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ไปให้นายวงศ์ศักดิ์ลงนามที่สนามบึงสุวรรณภูมิก่อนที่จะเดินทางไปราชการต่างประเทศ แต่นายวงศ์ศักดิ์ไม่ได้ลงนามเพราะเห็นว่าไม่ถูกต้อง หลังจากนั้นจึงมีการนำเอกสารดังกล่าวไปให้ นายวิลาศ รุจิวัฒนพงศ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมการปกครอง (ใช้อำนาจรักษาการอธิบดีกรมการปกครอง) ลงนามแทน และต่อมาปรากฏว่านายวิลาศ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษ ซึ่งมีลักษณะเป็นการตอบแทนโดยให้ตำแหน่งจากฝ่ายการเมือง ส่วนกรณีของโครงการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอิเล็กทรอนิกส์แบบอเนกประสงค์ (smart card) งบประมาณ 900 ล้านบาทนั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีการดำเนินการหรือเกี่ยวพันกับฝ่ายการเมืองหรือคณะทำงานที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดรูปแบบบัตรประจำตัวประชาชน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมการ

ปกครองในฐานะเจ้าพนักงานออกบัตรประชาชน นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาไม่มีบัตรเปล่าที่จะนำมาผลิตบัตรประจำตัวประชาชน เนื่องจาก มีการประวิงเรื่องไว้ ไม่ยอมรับมอบบัตรที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารได้ทำการจัดซื้อไว้

จากการวินิจฉัย คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) รับฟังได้ว่าการย้ายนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์นั้น เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของบุคคลบางกลุ่ม มิใช่เพื่อประโยชน์ของทางราชการ จึงมีลักษณะขัดต่อระบบคุณธรรมที่ต้องบริหารทรัพยากรบุคคลด้วยความเป็นกลางทางการเมือง ต้องมีความยุติธรรม และเพื่อประโยชน์ของทางราชการ การโยกย้ายครั้งนี้จึงเป็นการขัดมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นอกจากนี้ การเสนอย้ายนายวงศ์ศักดิ์นั้น เป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการใช้ดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 ข้อ 7 วรรคสอง(1) และขัดต่อมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) จึงมีคำวินิจฉัย ดังต่อไปนี้

1. ยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 164/2553 ลงวันที่ 27 เมษายน 2553 เรื่อง ให้ข้าราชการรักษาการในตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง (ผู้ตรวจราชการกระทรวง ระดับสูง) สำนักงานปลัดกระทรวง ราย นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ โดยให้มีผลยกเลิกตั้งแต่วันที่ 27 เมษายน 2553 อันเป็นวันออกคำสั่ง

2. ยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 165/2553 ลงวันที่ 27 เมษายน 2553 เรื่อง ให้ข้าราชการรักษาการแทน เฉพาะรายนายมงคล สุระสัจจะ โดยให้มีผลยกเลิกตั้งแต่วันที่ 27 เมษายน 2553 อันเป็นวันออกคำสั่ง

3. ยกเลิกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและให้ข้าราชการพลเรือนพ้นจากตำแหน่ง เฉพาะรายที่ 2 นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ พ้นจากตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครอง และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ผู้ตรวจราชการกระทรวง สำนักงานปลัดกระทรวง และรายที่ 3 นายมงคล สุระสัจจะ เฉพาะส่วนที่ให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครอง โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2553 อันเป็นวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลบังคับใช้

4. ยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 302/2553 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2553 เรื่อง ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญขาดจากอัตราเงินเดือนและได้รับเงินเดือน เฉพาะราย นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ และราย นายมงคล สุระสัจจะ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2553 อันเป็นวันที่คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับใช้

การยกเลิกคำสั่งดังกล่าวจึงทำให้นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ยังมีสถานะเป็นอธิบดีกรมการปกครองเช่นเดิม ตั้งแต่วันที่ให้มีผลยกเลิกคำสั่งและประกาศดังกล่าว ส่วนนายมงคล สุระสัจจะ เป็น

หน้าที่ของปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ที่จะเยียวาจัดหาตำแหน่งให้ปฏิบัติหน้าที่ให้  
 อย่างเหมาะสมต่อไป ทั้งนี้ได้แจ้งคำวินิจฉัยให้ปลัดกระทรวงมหาดไทย และนายกรัฐมนตรีทราบ  
 ตั้งแต่วันที่ 11 มีนาคม 2554 เพื่อให้ดำเนินการตามให้เป็นไปตามคำสั่ง จึงทำให้นายวงศ์ศักดิ์ยังมี  
 สถานะเป็นอธิบดีกรมการปกครอง มีผลย้อนกลับไป ตั้งแต่วันที่ 27 เมษายน 2553 (สยามรัฐสัปดาห์  
 วิจารณ์, 2554, น.23)

ถึงแม้ว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) จะมีคำวินิจฉัยให้คืนตำแหน่งอธิบดี  
 กรมการปกครองแก่นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ก็ตาม แต่ในช่วงแรกนั้น ยังมีความพยายามของฝ่าย  
 การเมือง และผู้บริหารกระทรวงมหาดไทยบางคนที่ยังคงยึดตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครอง ไม่คืนให้  
 นายวงศ์ศักดิ์ ตามรายงานข่าว อาทิ ตามรายงานข่าวกล่าวว่า “นายวิเชียร พลิต ปลัดกระทรวง  
 มหาดไทยรับลูกมาจาก นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล รมว.มหาดไทย และเนวิน-ศักดิ์สยาม ชิดชอบ สองพี  
 น้องแห่งพรรคภูมิใจไทย ที่สั่งการเด็ดขาดไม่ให้คืนตำแหน่งดังกล่าว เพราะกำลังใกล้เข้าสู่ช่วงการ  
 เลือกตั้ง หากให้นายวงศ์ศักดิ์กลับมาดูแลพื้นที่การเลือกตั้งระดับอำเภอ-หมู่บ้านทั่วประเทศ ก็ไม่ต่าง  
 ไปจากการทำให้ฝ่ายตรงข้ามได้เปรียบในการเลือกตั้ง” ดังนั้น นายวิเชียรจึงได้ทำหนังสือถึง  
 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เพื่อถามความเห็นในข้อกฎหมายว่าสามารถให้นายวงศ์  
 ศักดิ์ดำรงตำแหน่งอื่นในระดับเดียวกันที่ไม่ใช่อธิบดีได้หรือไม่ และนอกจากนั้นที่สำคัญ คือ  
 กระทรวงมหาดไทยได้ทำหนังสือขอเปิดตำแหน่ง รองปลัดกระทรวงมหาดไทย เพิ่มอีกหนึ่งตำแหน่ง  
 เป็นกรณีพิเศษ ซึ่งกล่าวกันว่าเป็นกลยุทธ์ที่กระทรวงมหาดไทย เตรียมเก้าอี้ไว้ให้นายวงศ์ศักดิ์ หาก  
 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน อนุมัติเปิดตำแหน่งใหม่ให้ (ผู้จัดการรายวัน, 2554d, น.16) หรือ  
 แม้กระทั่งมีรายงานข่าวว่า จะมีการคืนตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครองให้แก่ นายวงศ์ศักดิ์ แต่จะมี  
 คำสั่งโยกย้ายให้นายวงศ์ศักดิ์ไปดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูนในทันที แต่ในท้ายที่สุดแล้ว  
 นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ไม่เห็นด้วย และขอให้คืนตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครองแก่  
 นายวงศ์ศักดิ์ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก่อน จากข่าว “มติที่ประชุม  
 คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2554 มีมติเห็นชอบ ให้คืนตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครองให้กับ  
 นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ ส่วน  
 ข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย ที่จะให้นายวงศ์ศักดิ์ ไปเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดลำพูน และ ให้นาย  
 สุรชัย ชันอาสา อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน ไปเป็นอธิบดีกรมการปกครอง และ ให้นายมงคล สุระ  
 สัจจะ อธิบดีกรมการปกครอง ไปเป็น อธิบดีกรมการการพัฒนาชุมชนนั้น ต้องเสนอเรื่องเข้า  
 คณะรัฐมนตรีอีกครั้ง หลังจากนายวงศ์ศักดิ์ ได้ตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครองคืนมาก่อน”(มติชน  
 ออนไลน์, 2554) นายวงศ์ศักดิ์จึงได้กลับมาดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครองจนถึงวันเกษียณอายุ  
 ราชการ และถึงแม้ว่า นายวงศ์ศักดิ์จะเกษียณอายุราชการไปแล้ว แต่ก็เคยได้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วย  
 รัฐมนตรีประจำกระทรวงมหาดไทยในช่วงที่นายจารุพงศ์ เรืองสุวรรณ เป็นรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงมหาดไทย

และเมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2556 ก็มีรายงานข่าวว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีมติเป็นเอกฉันท์ 7 : 0 ซึ่งมีความผิดทางวินัยและอาญา นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ อดีตอธิบดีกรมการปกครอง ฐานทุจริตต่อหน้าที่และกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และมูลความผิดทางอาญาฐานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต กรณีการสอบเข้าอบรมหลักสูตรนายอำเภอ ประจำปี 2552 แต่นายวงศ์ศักดิ์ได้ชี้แจงว่า ตนเองนั้น ได้ปฏิบัติตามระเบียบ และขั้นตอนของทางราชการทุกประการ และยืนยันว่าได้ออกคำสั่งมอบอำนาจหน้าที่เป็นชั้น เป็นระบบ ตามระเบียบของทางราชการทุกประการ (มติชน, 2556, น.5) และจะขอต่อสู้ให้ถึงที่สุดสู้ในชั้นศาล เพื่อพิสูจน์ตัวเอง

### ผู้เกี่ยวข้องในกรณีศึกษา ที่น่าสนใจ

นายมงคล สุระสัจจะ นั้น หลังจากมีคำวินิจฉัยจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ให้ดำเนินการคืนตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครองให้แก่นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ นายมงคลจึงถูกโยกไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

นายมงคลเองนั้น เคยเป็นผู้ที่ถูกเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย (ช่วงเดือนตุลาคม 2553) แต่ในท้ายที่สุดแล้ว นายมงคล ก็ขอลอนตัวจากการดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย เพราะทนแรงกดดันจากอดีตข้าราชการกระทรวงมหาดไทยหลายคน อาทิ นายพงศ์โพยม วาศภูติ อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย และนายโชคก วีระธรรมพูลสวัสดิ์ อดีตรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ในฐานะนายกสมาคมข้าราชการบำนาญกระทรวงมหาดไทย ได้ยื่นถวายฎีกาผ่านเลขาธิการพระราชวังถึงกรณีการแต่งตั้งโยกย้ายในกระทรวงมหาดไทยที่ไม่เป็นธรรม โดยเห็นว่านายมงคลไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งดังกล่าว เพราะ มีการข่มขู่ด่าทอวาจา โดยนายมงคล สุระสัจจะ นั้นมีลำดับอาวุโสอยู่ในลำดับที่ 54 ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดถึง 35 คน ที่มีอาวุโสมากกว่า อีกทั้งยังไม่มั่นใจในความรู้ ความสามารถของนายมงคล เนื่องจาก เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดเพียง 1 ปี เป็นอธิบดี 2 กรมในเวลา 1 ปี (ไทยรัฐออนไลน์, 2553a) นอกจากนี้ นายมงคลยังอยู่ระหว่างการสอบสวนการทุจริต เรื่อง การเช่าคอมพิวเตอร์เพื่อจัดทำระบบให้บริการประชาชนทางด้านการทะเบียนและทำบัตรประชาชนแบบใหม่ของกรมการปกครอง วงเงิน 3,490 ล้านบาท หลังกรมสอบสวนคดีพิเศษ (ดีเอสไอ) ชี้มูลว่าส่อทุจริต โดยนายมงคลได้ให้สัมภาษณ์ว่า “การตัดสินใจไม่รับตำแหน่งครั้งนี้เป็นการตัดสินใจด้วยตัวเอง ใช้เวลาคิดหลายวัน โดยมีเหตุผล 3 ประการ คือ 1. เพื่อให้ผู้หลักผู้ใหญ่ที่เป็นอดีตข้าราชการในกระทรวงมหาดไทย ไม่ต้องมาวิตกกังวลกับตน ไม่ต้องมาคิดว่า จะทำอย่างไรเพื่อไม่ให้ตนได้รับตำแหน่ง เพราะเมื่อประกาศไปชัดเจนแล้วว่า ไม่ต้องการรับตำแหน่งท่านทั้งหลายจะได้สบายใจ 2. เพื่อให้นายกฯ สบายใจ จะได้ไปบริหารกิจการบ้านเมือง ในเรื่องที่สำคัญกว่านี้ ไม่ต้องมาคิดปัญหาของตนถือว่าเป็นเรื่องที่เล็กน้อย และ 3. เพื่อให้ผู้บังคับบัญชา ที่ให้กำลังใจมาโดยตลอด จะได้

ไม่ลำบากใจ หลังจากที่ได้ตัดสินใจครั้งนี้แล้ว หลังจากนั้นไปตนจะหลับอย่างสบายใจมากที่สุด”(มติชนออนไลน์, 2553)

ตารางที่ 16 ลำดับเหตุการณ์การแต่งตั้งโยกย้ายของนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์

วันที่/ช่วงเวลา	เหตุการณ์
28 พ.ย. 51	ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครอง (สมัยรัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์)
27 เม.ย. 53	มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยให้นายวงศ์ศักดิ์ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย (สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ทั้งนี้ ให้รักษาการในตำแหน่งดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 28 เม.ย. 53 โดยฝ่ายการเมืองอ้างเหตุผลในการโยกย้ายว่า นายวงศ์ศักดิ์เกี่ยวข้องกับกรณีการทุจริตการสอบเข้าโรงเรียนนายอำเภอ ประจำปี 2552 ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)
หลัง 28 เม.ย. 53	ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)
11 มี.ค. 54	ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยให้คืนตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครองแก่นายวงศ์ศักดิ์ (โดยมีผลย้อนกลับไปตั้งแต่วันที่ 27 เม.ย. 53)
3 ส.ค. 54	มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯให้นายวงศ์ศักดิ์ กลับดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครอง
30 ก.ย. 54	เกษียณอายุราชการ
หลัง 30 ก.ย. 54	ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงมหาดไทย (สมัยนายจตุพรพงศ์ เรืองสุวรรณ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย)
24 ธ.ค. 56	ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยและอาญาแก่นายวงศ์ศักดิ์ ฐานทุจริตต่อหน้าที่และกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และมูลความผิดทางอาญาฐานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต กรณีการสอบเข้าโรงเรียนนายอำเภอ ประจำปี 2552



ตารางที่ 17 ตารางแสดงสมมติฐานการวิจัยเปรียบเทียบกับข้อเท็จจริงและเหตุการณ์

กรณีการแต่งตั้งโยกย้ายนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์

สมมติฐานการวิจัย	ข้อเท็จจริงและเหตุการณ์
1. นักการเมืองใช้ระบบอุปถัมภ์เป็นเกณฑ์ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย	นายวงศ์ศักดิ์มีสายสัมพันธ์ที่ดีกับฝ่ายการเมืองทั้งพรรคเพื่อไทย และพรรคภูมิใจไทย
2. หลักการของ Democratic Governance ถูกนำมาใช้เป็นกลยุทธ์โดยนักการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย	ฝ่ายการเมืองให้เหตุผลในการโยกย้ายนายวงศ์ศักดิ์จากตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครอง ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ว่าเนื่องจากนายวงศ์ศักดิ์อยู่ระหว่างการดำเนินการของ ป.ป.ช. ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตการสอบเข้าโรงเรียนนายอำเภอ ประจำปี 2552
3. การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงจะเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งทางการเมืองของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำ	เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในช่วงแรกนั้น นายวงศ์ศักดิ์ยังไม่ได้ถูกโยกย้ายในทันที แต่ต่อมาไม่นานก็ถูกโยกย้าย เนื่องจากเกิดปัญหากับฝ่ายการเมือง

(2) กรณีศึกษาที่ 2 กรณีการแต่งตั้งโยกย้ายนายณวิมล เปลี่ยนศรี ขณะดำรงตำแหน่ง  
เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.)

ประวัติ

วัน/เดือน/ปีเกิด : 5 ธันวาคม 2496

วันเกษียณอายุ : 30 กันยายน 2557

ประวัติการศึกษา : เศรษฐศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปริญญาตรี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร (วปอ.) รุ่นที่ 46

ประวัติการทำงาน : เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูล 3  
ผู้อำนวยการกองความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ  
ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านความมั่นคงระหว่างประเทศ  
ผู้อำนวยการสำนักความมั่นคงกิจการชายแดนและการป้องกันประเทศ  
ที่ปรึกษาด้านการประสานกิจการความมั่นคง  
รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ  
เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ

ตารางที่ 18 วาระในการดำรงตำแหน่งของนายณวิมล เปลี่ยนศรี

ช่วงเวลา	นายกรัฐมนตรี	ผู้บังคับบัญชา	ตำแหน่ง
28 ก.ค. 52 - 8 ส.ค. 54	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	เลขาธิการสภา ความมั่นคง แห่งชาติ
9 ส.ค. 54 - 5 ก.ย. 54	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	เลขาธิการสภา ความมั่นคง แห่งชาติ

ช่วงเวลา	นายกรัฐมนตรี	ผู้บังคับบัญชา	ตำแหน่ง
6 ก.ย. 54 - 27 เม.ย. 57	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	ที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรี ฝ่าย ข้าราชการประจำ
28 เม.ย.57 - ปัจจุบัน	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	เลขาธิการสภา ความมั่นคง แห่งชาติ

นายถวิล เปลี่ยนศรี ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2552 แทน พล.ท.สุรพล เพื่อน้อยกา ที่ถูกโยกให้ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ ด้านความมั่นคง สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (สมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นรัฐมนตรี) (ฐานเศรษฐกิจ, 2552, น.12)

ในเหตุการณ์การชุมนุมทางการเมืองเมื่อ ปี 2553 นั้น นายถวิล เปลี่ยนศรี ได้ดำรงตำแหน่งเลขานุการศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (ศอฉ.) ทำให้ถูกมองว่าเป็นข้าราชการต่างขั้วกับพรรคเพื่อไทย เพราะเป็นผู้ทำงานให้กับรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ประกอบกับการเคยให้ปากคำกับพนักงานกรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ว่าชายชุดดำ เป็นต้นเหตุของการเสียชีวิตของคน 91 ศพ ในเหตุการณ์ความวุ่นวายเมื่อเดือนเมษายน-พฤษภาคม ปี 2553 (ฐานเศรษฐกิจ, 2556b, น.38) อีกทั้งในขณะนั้น ศอฉ. ยังมีคำสั่งห้ามมิให้ บุคคลและนิติบุคคลจำนวน 106 กลุ่ม กระทำการใดๆเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงิน ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่ากลุ่มดังกล่าวเป็นกลุ่มทุนของเสี้ยวแดง เมื่อการเงินถูกระงับก็อาจทำให้อาจเกิดปัญหาในการเลือกตั้งเมื่อปี 2554 ของพรรคเพื่อไทยได้ (กรุงเทพธุรกิจ, 2554) แต่ นายถวิลเองไม่ได้กลัวที่จะถูกพรรคเพื่อไทยโยกย้าย หากพรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้ง ตามคำสั่งสัมภาษณ์ที่ว่า “เราเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายประจำ เลือกข้างไม่ได้ ถ้ารัฐบาลที่มาโดยชอบด้วยกฎหมาย สั่งการตามกฎหมาย ก็ต้องทำ ผมก็ไม่ได้เป็นคนของประชาธิปัตย์ จะบอกว่าท่านนายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์) ตั้งผมมาทำงาน ต้องรับใช้ ก็ไม่ใช่ เพราะถ้าดูอายุการทำงานของผม ต้องไปถึงรัฐบาลหน้าอย่างแน่นอน ผมเกษียณปี 2557 ผมจึงไม่กังวลว่า เมื่อถึงเวลาหนึ่ง เขาจะกลับมาเช้คบิล ก็ไม่ได้คิด” (มติชน, 2553, น.11)

ในการเลือกตั้ง ปี 2554 พรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้ง สามารถจัดตั้งรัฐบาลโดยมีนางสาว ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เพียงไม่กี่สัปดาห์หลังจากการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ ก็มีกระแสข่าวมากมายว่า จะมีการโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในตำแหน่งสำคัญต่างๆ โดยเฉพาะ ความ

ต้องการที่จะโยก พล.ต.อ. วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ออกจากตำแหน่ง เพื่อเปิดทางให้ พล.ต.อ.เพรียวพันธ์ ดามาพงศ์ พี่ชายของคุณหญิงพจมาน ณ ป้อมเพชร์ อดีตภรรยาของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ขึ้นเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคนใหม่ (ผู้จัดการรายวัน, 2554b, น.16)

ต่อมาในเดือนกันยายน 2554 นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้มอบอำนาจให้ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง รองนายกรัฐมนตรี เป็นผู้กำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดย ร.ต.อ.เฉลิม ได้แถลงถึงเรื่องกระแสข่าวการโยกย้าย พล.ต.อ. วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ว่า พล.ต.อ.วิเชียรนั้นเป็นนักวางแผน และนักการข่าวที่ดี แต่ไม่ชำนาญด้านการปราบปรามยาเสพติดและอาชญากรรม จึงได้เสนอชื่อผู้ที่สมควรจะได้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต่อนายกรัฐมนตรีไปจำนวน 3 คน (พล.ต.อ.เพรียวพันธ์ ดามาพงศ์ พล.ต.อ.ภาณุพงศ์ สิงหรา ณ อยุธยา และพล.ต.อ.ปานศิริ ประภาวัต) แต่เมื่อนายกฯ มอบอำนาจเด็ดขาดให้ จึงตัดสินใจเลือกเสนอชื่อเพียง 1 คน คือ พล.ต.อ.เพรียวพันธ์ ดามาพงศ์ โดยนายเฉลิมยังได้กล่าวถึง พล.ต.อ.เพรียวพันธ์ ว่า “เป็นผู้มีความเหมาะสมมานานแล้ว แต่ตอนที่คณะปฏิวัติเข้ามาบริหารประเทศก็โยกย้าย พล.ต.อ.เพรียวพันธ์ เนื่องจากเป็นพี่ชายของคุณหญิงพจมาน เช่นเดียวกับตอนที่พรรคประชาธิปัตย์เป็นรัฐบาลก็แต่งตั้ง พล.ต.อ.วิเชียร แทนที่จะเป็น พล.ต.อ.เพรียวพันธ์ ที่มีความอาวุโสกว่า เนื่องจาก พล.ต.อ.เพรียวพันธ์ มีความเกี่ยวข้องกับ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี” สำหรับ พล.ต.อ.วิเชียรนั้น ร.ต.อ.เฉลิม กล่าวว่าได้มีการทำหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรถึงเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเพื่อขอไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคง โดยทั้งนี้ ได้มีการระบุอย่างชัดเจนในหนังสือดังกล่าวว่าเป็นไปด้วยความเต็มใจ ไม่มีการเมืองเข้ามาแทรกแซง และเป็นไปด้วยความชอบธรรม ทั้งนี้ พล.ต.อ.วิเชียร ได้กล่าวถึงเรื่องดังกล่าวว่า การเสนอชื่อผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคนใหม่นั้น เป็นเรื่องของผู้บังคับบัญชา ซึ่งทุกท่านมีความเหมาะสม เนื่องจากงานของตำรวจนั้นมีหลากหลายด้าน ทั้งงานป้องกันและปราบปราม งานด้านการสืบสวน และงานด้านกฎหมายความมั่นคง (ผู้จัดการรายวัน, 2554e, น.15)

ดังนั้น เมื่อมีการโยกให้ พล.ต.อ.วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี มาดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) แล้วนั้น จึงจำเป็นต้องโยกเลขาธิการ สมช.คนเดิม ซึ่งก็คือ นายถวิล เปลี่ยนศรี ออกจากตำแหน่ง โดย ร.ต.อ.เฉลิม ได้กล่าวถึงเหตุผลในการย้ายนายถวิลว่า เพราะนายถวิลนั้นเป็นเลขาธิการศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (ศอฉ.) และเห็นว่านายถวิลทำงานกับพรรคประชาธิปัตย์ เมื่อพรรคเพื่อไทยเข้ามาเป็นรัฐบาล จะมาทำงานร่วมกันนั้น เห็นว่าไปไม่ได้ และมีความเห็นอีกว่า นายถวิลนั้น ควรทำบ้านที่ขอย้ายตนเอง (ผู้จัดการรายวัน, 2554a, น.2)

ต่อมา เมื่อวันที่ 6 กันยายน 2554 คณะรัฐมนตรีมีมติให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากการเป็นเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยให้ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี หลังจากรับทราบมติคณะรัฐมนตรีแล้วนั้น นายถวิล ก็ได้มี

การแถลงข่าวว่า “ผมเสียใจในช่วงที่ผ่านมา ตามกระแสที่พวกท่านทราบแล้วว่า ตำแหน่งนี้ (เลขาฯ สมช.) ควรเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติภูมิ มีศักดิ์ศรี กลับแค่ถูกใช้เป็นที่รองรับและแก้ไขปัญหาทางการเมือง เพื่อให้มีการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตามที่ฝ่ายการเมืองต้องการเท่านั้น” และเห็นว่าตนเองต้องพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว ด้วยเหตุผลที่ไม่เกี่ยวข้องกับความรู้ ความสามารถ หรือการบกพร่องต่อหน้าที่ ดังนั้น นายถวิล จึงเตรียมที่จะร้องทุกข์ไปที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) โดยนายถวิลได้กล่าวว่า “ผมมั่นใจว่าบ้านเมืองนี้มีความเป็นธรรมอยู่ ผมไปร้อง ก.พ.ค. ก็ไม่ใช่ที่ผมจะชนะ เพียงแต่เราได้ต่อสู้ เมื่อเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ต้องต่อสู้ ส่วนผลจะออกมาเป็นอย่างไรก็ยอมรับทั้งสิ้น” (ผู้จัดการรายวัน, 2554c, น.15) และกล่าวว่า “รับไม่ได้ที่มีการแทรกแซงระบบราชการในสภาพความมั่นคงแห่งชาติ และเชื่อว่าจะไม่เกิดประโยชน์ต่องาน รวมถึงอาจสร้างความแตกแยก แตกสามัคคีในหน่วยงาน และมั่นใจว่า แม้จะไม่มีกรณีเคลียร์ตำแหน่งที่เป็นโดมิโนมาจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติมาถึงทำเนียบรัฐบาล ตนเองก็จะเป็นเป้าหมายที่ถูกโยกย้ายให้ออกเพราะสิ่งที่ฝ่ายการเมืองพูดมาตลอด คือ มีการแบ่งฝ่าย มีความโกรธแค้น มีอคติ ทั้งที่ตั้งแต่รัฐบาลชุดใหม่เข้ามาทำหน้าที่ตนไม่เคยตั้งแทนว่าจะมาทำลายอำนาจทางการเมือง จะมาฟ้อง ก.พ.ค. หรือศาลปกครอง และจะขอสู้ต่อไป ไม่ใช่เพื่อให้คืนตำแหน่งเดิม แต่เพื่อศักดิ์ศรี และความถูกต้องของระบบราชการ” (ข่าวสด, 2554b, น.10) อีกทั้งยังกล่าวว่า “ข้าราชการไม่ใช่ลูกไล่ของฝ่ายการเมือง ข้าราชการต้องเชื่อมั่นในระบบคุณธรรม ต้องทำหน้าที่โดยสุจริตภายใต้ข้อบังคับของกฎหมาย อะไรที่ผิดกฎหมายก็ไม่ต้องทำ และไม่ต้องกลัวว่าหากไม่สนองต่อการเมืองที่ชั่วช้าแล้วจะไม่เจริญก้าวหน้าในอาชีพ” (แนวหน้า, 2555b, น.3)

นอกจากนี้ นายถวิล ยังตอบคำถามเกี่ยวกับประเด็นที่ถูกถามว่า มองตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) อย่างไร เพราะเวลามีการเปลี่ยนหัวหน้าตำแหน่งนี้ก็ต้องเปลี่ยนไปด้วย โดยนายถวิลได้ตอบคำถามว่า “หลังๆเริ่มมีพวกทหารบางกลุ่มบางพวก ที่เติบโตในสายงานตัวเองไม่ได้ และอยากได้ระดับซี 11 ก็อาศัยเข้ามาในตำแหน่งรองเลขาธิการ สมช. ก่อน คนเหล่านี้มา ก็ทำลายขวัญและกำลังใจคนที่อยู่ข้างใน ทำงาน 20-30 กว่าปี เป็นลูกหม้อ สมช.มาตลอด เพราะถึงเวลาหนึ่งเขาขึ้นถึงแค่ระดับรองเลขาธิการ สมช. หรือไม่ถึงด้วยซ้ำไป ก็มีคนมาเป็นเลขาธิการ สมช. ระดับซี 11 ซึ่งมาจากไหนไม่รู้ และถ้าคนเหล่านี้ฝึกฝน อบรม และมีประสบการณ์ด้านทหารมา ทำไมไม่เติบโตไปทางปลัดกระทรวงกลาโหม หรือ ผบ.เหล่าทัพ ทั้งที่งานด้านความมั่นคงไม่ใช่งานทหาร ขวัญกำลังใจของคนใน สมช.ก็เสีย และยิ่งกล่าวอีกว่า “รู้ทั้งรู้ว่าตำรวจ ทหารมาที่นี่ (สมช.) ได้ แต่พลเรือนกลับไปทหาร ตำรวจไม่ได้ มันก็เป็นการเบียดกันเองในระบบราชการเหมือนกัน” (ไทยโพสต์, 2554a, น.4)

ด้านนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นาครัฐมนตรี ได้กล่าวถึงการโยกย้าย นายถวิลในครั้งนี้ว่า “การแต่งตั้งโยกย้ายครั้งนี้ ไม่ได้เป็นการกลั่นแกล้ง เป็นการโยกย้ายตามฤดูกาลปกติ (ก.ย.-ต.ค.) และเป็นการปรับเปลี่ยนเนื้องานเพื่อความเหมาะสม เพราะในส่วนของงานด้านความมั่นคงที่มี พล.ต.อ.

โกวิท วัฒนะ รองนายกรัฐมนตรี ดูแล ยังมีเนื้องานอีกมาก และนายถวิลเองนั้น เป็นคนมีความสามารถที่รัฐบาลต้องการให้มาให้คำแนะนำงานด้านความมั่นคง และนอกจากนั้น นายถวิลยังจะเข้ามาดูแลและอำนวยการด้านการบูรณาการและติดตามนโยบายเร่งด่วนของทางรัฐบาล ซึ่งสวัสดิการต่างๆ ที่นายถวิลได้รับนั้น ยังคงเหมือนเดิม” (ข่าวสด, 2554a, น.14) แต่ในช่วงระหว่างการร้องเรียนต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ของนายถวิล เปลี่ยนศรี ขณะดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำนั้น นายถวิลได้เคยให้สัมภาษณ์ว่า “ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้กำกับดูแลผม ก็ไม่ได้มอบหมายงานอย่างที่กล่าวอ้าง ซึ่งผมได้แนบบัญชีงานที่ผมได้รับในช่วง 5 เดือน ที่ผ่านมา ให้ ก.พ.ค. ด้วย จะเห็นได้ว่าเป็นงานเล็กๆน้อยๆ เป็นงานที่ไม่ได้มีผลสำคัญอะไร อย่างที่กล่าวอ้างเลย ซึ่งผมเห็นว่า การที่โยกย้ายผม ส่งผลเสียต่อส่วนรวม ไม่เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทำให้ผมรู้สึกไม่สบายใจ เพราะไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบ ความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ที่ผมมีอยู่ ไม่คุ้มค่ากับเงินเดือนและค่าตอบแทนที่ผมได้รับ” (เดลินิวส์, 2555a, น.3)

ด้านนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ กล่าวถึงเรื่องการโยกย้ายดังกล่าวว่า ไม่มีอะไรเหนือความคาดหมาย เพราะเป็นสิ่งที่ตั้งไว้ตั้งแต่ต้นในการเปลี่ยนตัวผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แต่การดำเนินการดังกล่าวนั้น ไปกระทบตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติของนายถวิลด้วย ถือว่าไม่เป็นธรรม และขอให้ข้าราชการออกมาเรียกร้องความเป็นธรรมให้มากที่สุด เพื่อรักษาระบบราชการ ในขณะที่นายถวิล เปลี่ยนศรี ได้ให้สัมภาษณ์ถึงการโยกย้ายดังกล่าวว่า ตนเองนั้นเป็นข้าราชการทำงานที่สภาความมั่นคงแห่งชาติมา 30 ปี ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตมาโดยตลอด ไม่ว่าจะป็นรัฐบาลชุดไหนที่เข้ามาบริหารประเทศ ก็สามารถทำงานได้ไม่มีปัญหาและไม่คิดจะทำหนังสือขอย้ายตนเองไปรับตำแหน่งอื่น ส่วนการเป็นเลขานุการศูนย์อำนวยการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน(ศอฉ.) นั้นเป็นไปโดยตำแหน่ง และกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดให้ต้องย้ายข้าราชการ เพราะข้าราชการคนนั้นเคยทำงานร่วมกับอดีตรัฐบาล (ผู้จัดการรายวัน, 2554a, น.2)

นอกจากนี้ ยังมีผู้แสดงความคิดเห็นต่อการแต่งตั้งโยกย้ายนายถวิล อาทิ นายชัชฎภัย บุรุษพัฒน์ อดีตเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) มองว่า การย้ายพล.ต.อ.วิเชียร เข้ามาเป็นเลขาธิการสมช.นั้น ไม่เหมาะสม เพราะตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งที่สำคัญ จะต้องเลือกคนที่เติบโตทำงานมาในสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำหรับเหตุผลในการย้ายนายถวิลก็ไม่ชัดเจน และไม่ยึดมั่นในระบบคุณธรรม ซึ่งขัดกับนโยบายที่รัฐบาลประกาศว่าจะเข้ามาแก้ไขไม่แก้แค้น (แนวหน้า, 2554a, น.2) และนายจาดูร์ อภิชาติบุตร นายกสมาคมข้าราชการพลเรือน ยังได้กล่าวว่า ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการนั้น รัฐบาลควรแยกแยะ เลือกคนให้เหมาะสมกับงาน ไม่ควรย้ายคนที่มีความรู้ความสามารถออกไป หรือย้ายคนที่ไม่ทำงานหรือทำงานไม่ได้มาแทนที่ เพราะถ้าทำเช่นนั้น จะทำลายขวัญและกำลังใจข้าราชการได้ (แนวหน้า, 2554b, น.2) และยังกล่าวว่าการโยกย้ายที่อ้างว่าโยกย้าย

เพื่อความเหมาะสมนั้น ต้องมีคำอธิบายที่ชัดเจนว่า ความเหมาะสมนั้นคืออะไร (ข่าวสด, 2554a, น. 14)

ด้านนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ อธิบดีกรมการปกครอง กล่าวถึงการโยกย้ายของนายถวิลว่า กรณีของนายถวิลไม่สามารถเทียบเคียงกับคดีของตนเองได้ เนื่องจาก นายวงศ์ศักดิ์ ถูกย้ายเนื่องจากไม่สนองคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนของนายถวิลนั้น ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งย้ายได้ตามความเหมาะสม พร้อมกับเห็นว่า ก.พ.ค. อาจไม่รับเรื่องร้องเรียน ด้านนายถวิล กล่าวว่า การจะรับเรื่องหรือไม่รับ เป็นอำนาจของ ก.พ.ค. และคำกล่าวของนายวงศ์ศักดิ์ก็จะไม่ทำให้ไม่ยื่นฟ้องต่อ ก.พ.ค. (ข่าวสด, 2554a, น.14)

นายถวิลได้ร้องทุกข์คำสั่งการแต่งตั้งโยกย้ายดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) แต่ต่อมาภายหลัง ก.พ.ค. มีมติยกคำร้องของนายถวิล เปลี่ยนศรี ดังนั้นนายถวิล จึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางต่อไป ทั้งนี้ นายถวิลได้ตั้งข้อสงสัยถึงการทำหน้าที่ของนายศราวุธ มานะเสวด ประธาน ก.พ.ค. ว่าได้ลงคะแนนเสียงถึง 2 ครั้ง คือในคณะกรรมการชุดเล็ก และคณะกรรมการชุดใหญ่ โดยในชุดเล็กนั้น ผลสรุปออกมา 2:1 ว่าคำร้องทุกข์ฟังขึ้น แต่เมื่อนำเรื่องดังกล่าวเข้าให้คณะกรรมการชุดใหญ่พิจารณา ผลออกมาเท่ากัน คือ 3:3 นายศราวุธ จึงใช้สิทธิการเป็นประธานกรรมการชุดใหญ่ในการโหวตชี้ขาดอีกครั้ง จึงทำให้ผลโหวตออกมาเป็น 4:3 ก.พ.ค. จึงมีมติยกคำร้อง (ไทยโพสต์, 2555b, น.5)

หลังจากนายถวิล อุทธรณ์คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ต่อศาลปกครองกลาง ศาลปกครองกลางได้มีคำวินิจฉัย ดังต่อไปนี้

#### สรุปย่อสาระสำคัญของคำพิพากษาศาลปกครองกลาง

คดีหมายเลขดำที่ 635/2555 คดีหมายเลขแดงที่ 847/2556

นายถวิล เปลี่ยนศรี	ผู้ฟ้องคดี
นายกรัฐมนตรี	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1
คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม	ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

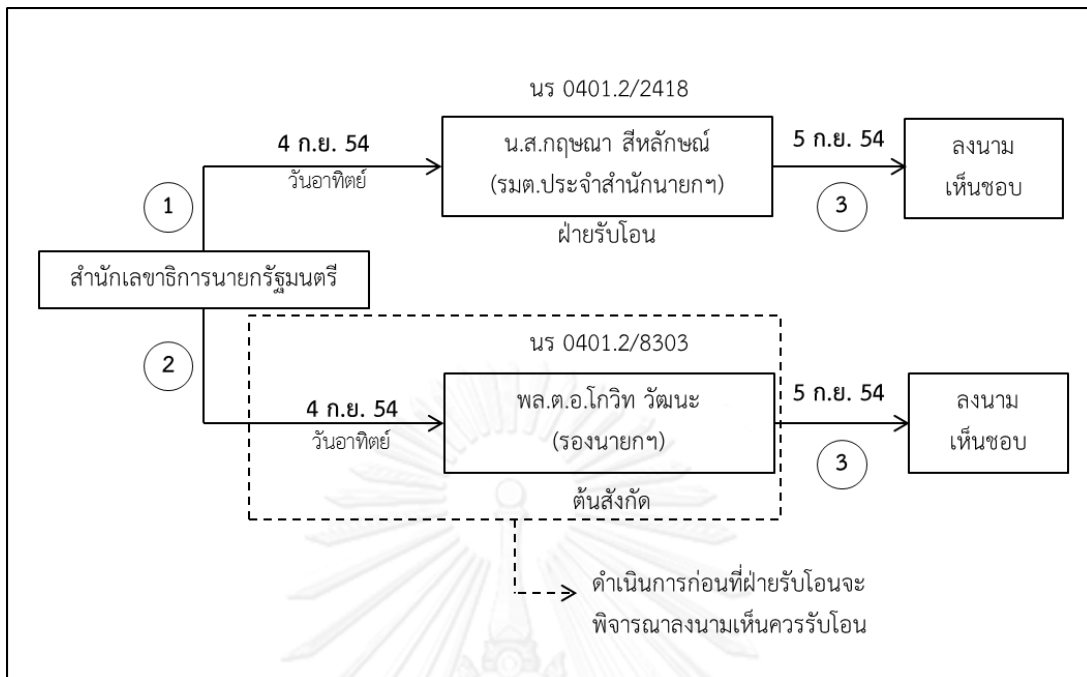
ศาลปกครองกลางเห็นว่า การที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 152/2554 ลงวันที่ 7 กันยายน 2554 ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เกิดจากกระบวนการโอนที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการที่เป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการโอนข้าราชการ และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สมเหตุสมผล ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีผลให้ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 30 กันยายน 2554 ที่ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย โดยศาลปกครองกลางได้พิจารณาใน 2 ประเด็น คือ

### 1. ขั้นตอนและกระบวนการในการรับโอน

ตามหลักการแล้วนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 63 ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนข้าราชการพลเรือนตามปกติ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติไว้ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 4 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2552 โดยกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ทั้งสองฝ่ายต้องตกลงยินยอมในการโอนก่อน ซึ่งถือเป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุทั้งสองฝ่ายได้พิจารณาอย่างครบถ้วน รอบด้าน ถึงเหตุผลความจำเป็นในการโอน ทั้งในส่วนราชการที่มีความประสงค์จะรับโอน และส่วนราชการที่จะให้โอน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่ราชการและต้องเป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่จากกรณีการโอนของนายถวิล เป็เลียนศรี พบความผิดปกติ ดังนี้

“ เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2554 สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือที่ นร 0401.2/2418 ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) แจ้งว่า เห็นควรให้ความเห็นชอบและยินยอมการรับโอนนายถวิล เป็เลียนศรี และดำเนินการขอทาบตามขอรับความเห็นชอบและยินยอมจากรองนายกรัฐมนตรี (พล.ต.อ.โกวิท วัฒนะ) ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดนางสาวกฤษณาได้ลงนามเห็นชอบในวันที่ 5 กันยายน 2554 และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร 0401.2/8303 ลงวันที่ 4 กันยายน 2554 ถึง พล.ต.อ.โกวิท แจ้งว่า รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเห็นชอบและมีความประสงค์จะขอรับโอนนายถวิลมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) ตำแหน่งเลขที่ 6 สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี พล.ต.อ.โกวิท ได้ลงนามให้ความเห็นชอบในวันที่ 5 กันยายน 2554 และนางสาวกฤษณาได้มีหนังสือ ที่ นร 0401.2/8302 ลงวันที่ 5 กันยายน 2554 ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า การรับโอนดังกล่าว เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนตามมาตรา 9 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่อง ขอให้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นวาระทราบจรในวันที่ 6 กันยายน 2554 และนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ลงนามอนุมัติในวันที่ 6 กันยายน 2554 ”





ภาพที่ 8 ขั้นตอนและกระบวนการในการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี

ถึงแม้ว่านายกรัฐมนตรีจะแก้คำร้องว่า ตนเองนั้นมียอำนาจในการสั่งให้นายถวิลไปปฏิบัติราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 11 (3) และ (4) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และถึงแม้ว่าการมีคำสั่งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรีนั้น จะใช้ระยะเวลาเพียง 4 วันก็ตาม แต่ก็ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ครบถ้วน และเห็นว่าการที่นางสาวกฤษฎา (รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี) จะได้ลงนามเห็นชอบในวันที่ 5 กันยายน 2554 ก็ไม่ได้เป็นสาระสำคัญถึงขนาดที่จะทำให้ขั้นตอนหรือวิธีการขอและให้โอนนายถวิลไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แต่ศาลปกครองกลางได้มีความเห็นตามคำพิพากษาว่า “... ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่ากระบวนการโอนผู้ฟ้องคดีก็ดำเนินการอย่างเร่งรีบ ไม่เป็นไปตามขั้นตอนการรับโอนในการปฏิบัติราชการตามปกติ (ส่วนราชการฝ่ายรับโอนจะต้องเสนอต่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเห็นควรรับโอนข้าราชการให้เสร็จสิ้นเสียก่อน แล้วจึงมีหนังสือขอความยินยอมการโอนไปยังส่วนราชการต้นสังกัดของข้าราชการที่จะขอโอนมา) จึงเชื่อได้ว่าปัจจัยอันเป็นที่มาของการเปลี่ยนแปลงผู้ฟ้องคดีจากการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ คือความประสงค์ให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่พลตำรวจเอกวิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ดำรงอยู่ในขณะนั้นว่างลง เพื่อแต่งตั้งบุคคลอื่นให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทน เหตุผลตามข้ออ้างข้างต้นยังไม่เพียงพอจะรับฟังว่าการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ราชการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา จึง

เป็นการกระทำที่ไม่สอดคล้องกับหลักการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญตามระบบคุณธรรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 34 ประกอบมาตรา 42 ที่บัญญัติสรุปว่า ต้องเป็นไปเพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า โดยให้ข้าราชการปฏิบัติราชการอย่างมีคุณภาพ คุณธรรม และมีคุณภาพชีวิตที่ดี และให้คำนึงถึงระบบคุณธรรมไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง การบริหารทรัพยากรบุคคล การพิจารณาความดีความชอบ การดำเนินการทางวินัย หรือการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง”

## 2. เหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่ง

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ข้อกล่าวอ้างของนายรัฐมนตรีที่กล่าวว่า เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีในการบริหารประเทศต่อรัฐสภา โดยมีนโยบายที่สำคัญ 8 ประการ และต้องกำหนดหรือใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายต่างๆ ที่แถลงต่อรัฐสภา รวมทั้งยุทธศาสตร์ด้านการบริหารงานบุคคลด้วย โดยนายรัฐมนตรีเห็นว่า นายถวิล เป็นบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ยาวนานในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความมั่นคง จึงมีความต้องการให้นายถวิลไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อช่วยปฏิบัติราชการให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ของงานด้านความมั่นคงของประเทศนั้น ศาลเห็นว่าขัดต่อพฤติการณ์ที่เกิดขึ้น เพราะเมื่อพิจารณาบทบาทและหน้าที่ของตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมีบทบาทและหน้าที่ที่มากกว่า อีกทั้งยังสามารถให้คำแนะนำแก่นายกรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องแต่งตั้งให้นายถวิลไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และไม่ว่านายถวิลจะดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติหรือตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ นายถวิลก็ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและการบังคับบัญชาของรองนายกรัฐมนตรี (พล.ต.อ.โกวิท วัฒนะ) เช่นเดียวกัน ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงสามารถมอบนโยบายให้รองนายกรัฐมนตรีคนดังกล่าว สั่งการให้นายถวิลขณะดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติรับไปปฏิบัติได้เช่นกัน ดังนั้น ศาลจึงมีคำพิพากษาให้

1. เพิกถอนคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 152/2554 ลงวันที่ 7 กันยายน 2554 ที่ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และยกเลิกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 30 กันยายน 2554 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่คำสั่งและประกาศฉบับดังกล่าวมีผลบังคับ

2. เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ที่ยกคำร้องทุกข์ของนายถวิล เปลี่ยนศรี

โดยทั้งนี้ศาลปกครองกลางยังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาตามมาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คือ “เมื่อคำสั่งพิพากษาถูกศาลเพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลังดังกล่าว ย่อมมีผลทางกฎหมายว่าผู้ฟ้องคดีมิได้พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้เกี่ยวข้องก็ต้องดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีสามารถปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติโดยเร็ว”

ทั้งนี้ นายถวิลได้ให้สัมภาษณ์หลังจากฟังผลการตัดสินดังกล่าวว่า “ตกอยู่ในความทุกข์มา 1 ปี 8 เดือน 24 วัน เพื่อนข้าราชการอีกมากที่ยังไม่ได้รับความเป็นธรรม... ข้าราชการที่ถูกรังแกขอให้ภูมิใจเกียรติภูมิตนเอง ยึดผลประโยชน์ประชาชน ต่อสู้เพื่อความเป็นธรรมกลับคืนมา และขอร้องข้าราชการที่นอกกลุ่มนอกทาง เลิกประจบสอพลอ เล่นพรรคเล่นพวก และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ที่ยกคำร้องผมด้วยถ้ายังเป็นอยู่อย่างนี้ ก็คุ้มครองให้ความเป็นธรรมไม่ได้” และยังได้กล่าวว่า เมื่อศาลมีคำสั่งให้กลับไปรับตำแหน่งเดิม ฝ่ายรัฐบาลก็ไม่ควรเสนอตำแหน่งอื่น โดยอ้างเหตุผลที่ว่า เป็นข้าราชการจะอยู่ตำแหน่งใดก็ได้ และหากนายยกฯ จะตั้งเรื่องไปจนถึงเกษียณ ก็ทำให้เห็นได้ว่าเป็นการกลั่นแกล้ง เท่ากับเข้าข่าย ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ มาตรา 157 ตามประมวลกฎหมายอาญา และเห็นว่านายยกฯไม่ควรอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด (ไทยโพสต์, 2556b, น.12) โดยนายถวิลต้องการให้นายยกฯ ยึดมาตรฐานเดียวกับการที่ไม่ยื่นอุทธรณ์ในกรณีโยกย้ายนายพิรพล ไตรทศาวีทย์ อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาว่ามีการโยกย้ายไม่เป็นธรรม ด้านนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า การโยกย้ายนายถวิลถือว่าไม่เป็นธรรม รัฐบาลควรคืนตำแหน่งเลขานฯ สมช. ให้กับนายถวิล โดยนายยกฯ ควรทบทวนการตัดสินใจที่จะยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว (เดลินิวส์, 2556b, น.2) แต่ต่อมา นายกรัฐมนตรีได้มีการยื่นอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลางดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาคัดสิน เพราะฝ่ายการเมืองมองว่าเรื่องนี้ยังไม่ถึงที่สิ้นสุด ต้องรอดูคำตัดสินหลังการอุทธรณ์ ซึ่งต้องให้ความเป็นธรรมกับฝ่ายบริหารในการตัดสินใจเลือกคนมาทำงาน ว่าต้องเลือกคนที่ไว้ใจได้ (แนวหน้า, 2556b, น.7)

ด้าน พล.อ.อ.สุกำพล สุวรรณทัต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในขณะนั้น ยังได้กล่าวถึงนายถวิลว่า “วันนี้ถวิลเพื่อนรัก จะทำงานกับเขาได้อย่างไร มันลำบาก โดยเฉพาะงานด้านความมั่นคงเรื่องนี้ต้องเข้าใจ ไม่ใช่บอกว่า มาทำงานได้ อย่างที่ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อรัฐมนตรีลาออก ทีมงานก็ลาออกทั้งหมด ต้องดูว่า เราทำงานเข้ากับเขาได้หรือไม่ แม้ว่า คุณจะบอกว่าทำงานเข้ากับเขาได้ แต่เขาบอกว่า ทำงานเข้ากับคุณไม่ได้ เรื่องนี้ต้องเข้าใจ เรื่องนี้เป็นข้อเท็จจริง ไม่เกี่ยวกับเรื่องสปิริต ต้องรู้ว่าควรหรือไม่ควร ต้องดูว่า เราสนิทลงรอยกับเขาได้หรือไม่ เรา รู้กันอยู่ เพราะมีการแสดงท่าทีอย่างชัดเจนว่า ใครเป็นใคร อย่างไร หรืออิงกับใครอย่างไร ดังนั้น เขาก็คงไม่เอาหรอก แต่เรื่องนี้ยังไม่จบ

ไม่เอายากวิจารณ์ศาลมาก แต่ต้องเข้าใจอะไรหลายอย่าง ไม่ใช่มองแต่ตัวบทกฎหมาย...”(ไทยรัฐออนไลน์, 2556)

หลังจากนายกรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

คดีหมายเลขดำที่ อ.992/2556 หมายเลขแดงที่ อ.33/2557

นายถวิล เปลี่ยนศรี

ผู้ฟ้องคดี

นายกรัฐมนตรีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

“ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ย่อมมีอำนาจดุลพินิจในการบริหารงานบุคคลหมุนเวียนสับเปลี่ยนบทบาทหรือการทำหน้าที่ของข้าราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาได้ แต่ในการใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมายแล้ว ยังจะต้องมีเหตุผลรองรับที่มีอยู่จริงและอธิบายได้ ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดี (นายถวิล เปลี่ยนศรี) ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีประสิทธิภาพ มีข้อบกพร่อง หรือไม่สนองนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควรที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งโอนได้ตามความเหมาะสม โดยที่ในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจสอบเหตุผลที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้อ้างในการโอนผู้ฟ้องคดีแล้ว ปรากฏว่ามีได้เป็นไปตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กล่าวอ้าง ซึ่งเท่ากับฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจดุลพินิจในการโอนผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีเหตุผลรองรับ จึงถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอันเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการหนึ่งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น การโอนผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 30 กันยายน 2554 จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ”

ศาลปกครองสูงสุด จึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ 30 กันยายน 2554 ที่ให้ผู้ฟ้องคดี (นายถวิล เปลี่ยนศรี) พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และ

แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้การเพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับ คือ วันที่ 30 กันยายน 2554 ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ควรที่จะพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้กลับสู่ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งนี้ ภายใน 45 วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา

หลังจากนั้น เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2557 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) กลับคืนตำแหน่ง เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยให้ พล.ท.ภราดร พัฒนถาบุตร พ้นจากตำแหน่ง เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ 24 เมษายน 2557 เป็นต้นไป

จากคำตัดสินของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ทำให้นายไพบูลย์ นิติตะวัน สมาชิกวุฒิสภา และคณะรวม 28 คน ได้ยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัวหรือไม่ เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2557 ว่า การโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 30 กันยายน 2554 เป็นการดำเนินการโดยไม่ได้คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และไม่ได้อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย อีกทั้งยังไม่มีเหตุผลรองรับที่มีอยู่จริงและอธิบายได้

นายไพบูลย์ นิติตะวัน เห็นว่า การโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ให้พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาตินั้น ก็เพื่อที่จะให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่ พล.ต.อ.วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนั้นว่างลง เพื่อแต่งตั้งให้บุคคลอื่นดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทน โดยเห็นว่าการโยกย้ายดังกล่าวไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ตนเองและเครือญาติ ตลอดจนพรรคเพื่อไทย

นายไพบูลย์ จึงเห็นว่า การกระทำของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ในการแต่งตั้งหรือโอนข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและไม่ใช่ข้าราชการการเมือง และเป็นการให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและไม่ใช่ข้าราชการการเมืองพ้นจากตำแหน่ง โดยไม่ใช้การกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา และไม่ได้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ อันเป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 268 ประกอบมาตรา 266 (2) และ (3) อย่างชัดแจ้ง มีผลทำให้การเป็นนายกรัฐมนตรีของ

น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญมาตรา 182 วรรคหนึ่ง (7) (สำนักข่าวอิศรา, 2557)

ศาลรัฐธรรมนูญรับคำร้องดังกล่าวไว้พิจารณา และให้นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี เข้าชี้แจงกรณีดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ (6 พฤษภาคม 2557)

ต่อมา เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2557 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัย ดังนี้

ศาลรัฐธรรมนูญได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คำเบิกความด้วยวาจา และบันทึกคำยืนยันข้อเท็จจริงเป็นหนังสือประกอบกันแล้วเห็นว่า นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้เข้าไปมีส่วนกระทำการที่เกี่ยวข้องให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักนายกรัฐมนตรี และเห็นว่าขั้นตอน และกระบวนการในการรับโอน ขอบทบาท ขอบรับความเห็นชอบ และขั้นตอนการนำเสนอ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ รวมทั้งที่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้มีคำสั่งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ใช้ระยะเวลาเพียง 4 วัน แสดงให้เห็นว่าเป็นการดำเนินการอย่างเร่งรีบ ผิดสังเกต เป็นการกระทำโดยรวบรัด ปราศจากเหตุผลโดยสมควรที่จะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว และเห็นว่า เหตุผลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ยังไม่เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่า การออกคำสั่งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งราชการ ตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ประกอบกับกระบวนการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ก็ดำเนินการอย่างเร่งรีบ ไม่เป็นไปตามการปฏิบัติราชการตามปกติ จึงมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า การโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ คือ ความประสงค์ให้ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติว่างลง เพื่อโอนย้ายผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ที่ พล.ต.อ.วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ดำรงอยู่ในขณะนั้นมาดำรงตำแหน่งแทน เพื่อที่จะทำให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติว่างลง เปิดโอกาสให้แต่งตั้งเครือญาติของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ขึ้นมาดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำแหน่งแห่งชาติแทน

การกระทำดังกล่าวมีเหตุให้เชื่อได้ว่าทำเพื่อผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง มีผลประโยชน์ทับซ้อน และวาระซ่อนเร้น ไม่ได้กระทำเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนแต่อย่างใด ด้วยการโยกย้ายข้าราชการเพื่อให้เครือญาติเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นการก้าวก่ายแทรกแซงกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ถือเป็นการกระทำที่ขาดจริยธรรม คุณธรรม ความถูกต้องชอบธรรมของการใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ดังนั้น การกระทำดังกล่าวถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีมติเอกฉันท์ 9 ต่อ 0 ว่านางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ใช้สถานะการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซง การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการเพื่อประโยชน์ของตนเอง ผู้อื่น พรรคการเมือง ต้องด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา 266 (2) (3) และมาตรา 268 มีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว รวมถึงรัฐมนตรีที่ร่วมมีมติดังกล่าวในวันที่ 6 กันยายน 2554 ก็ถือว่ามีส่วนร่วมในการก้าวถ่ายแทรกแซงการโยกย้ายข้าราชการด้วย (มติชนออนไลน์, 2557) (รัฐมนตรีที่ร่วมมีมติในวันที่ 6 กันยายน 2554 ได้แก่ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง นายกิตติรัตน์ ณ ระนอง นายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล นายสันติ พร้อมพัฒน์ น.อ.อนุดิษฐ์ นาครทรรพ นายศิริวัฒน์ ขจรประศาสน์ นายปลอดประสพ สุรัสวดี พล.ต.อ.ประชา พรหมนอก และพล.อ.ยุทธศักดิ์ ศศิประภา (กระปุกดอตคอม, 2557))

### ผู้เกี่ยวข้องในกรณีศึกษาที่น่าสนใจ

สำหรับ พล.ต.อ.วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี นั้น หลังจากดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาสักระยะ ก็ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงคมนาคม ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 กันยายน 2555 ถึงแม้ว่านายจารุพงศ์ เรืองสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในสมัยนั้นจะต้องการแต่งตั้งคนภายในกระทรวงคมนาคมก็ตาม (เดลินิวส์, 2555b, น.16) และถึงแม้ว่าการโยกย้าย พล.ต.อ.วิเชียร ในครั้งนี้ จะเป็นการย้ายในลักษณะข้ามกระทรวง ข้ามสายงาน (ย้ายข้ามหัวย) ก็ตาม แต่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ก็มีความคิดเห็นต่อ พล.ต.อ.วิเชียร ว่า เป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และเป็นผู้ที่ทำงานทางวิชาการ อีกทั้งกระทรวงคมนาคม ยังต้องทำงานสัมพันธ์กับในพื้นที่ ซึ่งพล.ต.อ.วิเชียร นั้น ผ่านงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติมาแล้ว ก็น่าจะประสานงานในพื้นที่ได้ดี (ข่าวสด, 2555a, น.10) และในการโยกย้ายครั้งเดียวกันนี้ (18 กันยายน 2555) ก็มีการแต่งตั้ง พล.ท.ภราดร พัฒนถาบุตร รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ขึ้นเป็นเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติแทน พล.ต.อ.วิเชียร โดยมีรายงานข่าวว่า เป้าหมายหลักของการแต่งตั้งโยกย้ายในครั้งนี้ ก็เพื่อให้ พล.ท.ภราดร ได้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพราะทางรัฐบาลต้องการคุมหน่วยงานความมั่นคงโดยให้คนฝ่ายตนเองเข้าไปทำงาน (โพสต์ทูเดย์, 2555d, น.4)

ด้านพล.ท.ภราดร พัฒนถาบุตร นั้น มีรายงานข่าวว่า เป็นบุคคลที่มีสายสัมพันธ์ที่ดีกับ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี เนื่องจากเป็นหลานชายของ ดร.ปรีดา พัฒนถาบุตร อดีต รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย อดีต รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่ง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เคยเป็นนายตำรวจติดตาม ดร.ปรีดา ในสมัยดังกล่าว (ผู้จัดการสุดสัปดาห์, 2555b, น.5) และถ้าย้อนกลับไป เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2555 นั้น คณะรัฐมนตรีมีมติโอน พล.ท.ภราดร จากที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ (ได้รับการแต่งตั้งสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี) ให้ไปดำรงตำแหน่ง รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ก็เท่ากับว่า พล.ท.ภราดร ได้รับการแต่งตั้งให้เป็น เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพียงไม่กี่เดือนหลังจากได้ดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (คมชัดลึก, 2555b, น.2)

ตารางที่ 19 ลำดับเหตุการณ์การแต่งตั้งโยกย้ายของนายถวิล เปลี่ยนศรี

วันที่/ช่วงเวลา	เหตุการณ์
28 ก.ค. 52	ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) (สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)
6 ก.ย. 54	มีมติคณะรัฐมนตรีให้นายถวิลพ้นจากการเป็นเลขาธิการ สมช. ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
หลัง ก.ย. 54	ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และต่อมา ก.พ.ค. มีมติยกคำร้องของนายถวิล นายถวิลจึงอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ต่อศาลปกครองกลาง
31 พ.ค. 56	ศาลปกครองกลางมีคำวินิจฉัยให้คืนตำแหน่งเลขาธิการ สมช. แก่นายถวิล ต่อมานายกรัฐมนตรี (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อุทธรณ์คำวินิจฉัยของศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุด
7 มี.ค. 57	ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยให้คืนตำแหน่งเลขาธิการ สมช. แก่นายถวิล ภายใน 45 วัน
2 เม.ย. 57	คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีมติรับคำร้องของนายไพบุลย์ นิติตะวัน สมาชิกวุฒิสภาและคณะรวม 28 คน ที่ได้ยื่นคำร้องเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนางสาวยิ่งลักษณ์ สิ้นสุดลงหรือไม่จากกรณีการแต่งตั้งโยกย้ายนายถวิล (เลขาธิการ สมช.)
28 เม.ย. 57	มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้นายถวิล กลับไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการ สมช.
7 พ.ค. 57	ศาลรัฐธรรมนูญมีมติว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี (นางสาวยิ่งลักษณ์) สิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว รวมถึงรัฐมนตรีที่ร่วมมีมติการแต่งตั้งโยกย้ายนายถวิลในวันที่ 6 ก.ย. 54 ด้วย



ตารางที่ 20 ตารางแสดงสมมติฐานการวิจัยเปรียบเทียบกับข้อเท็จจริงและเหตุการณ์

กรณีการแต่งตั้งโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี

สมมติฐานการวิจัย	ข้อเท็จจริงและเหตุการณ์
1. นักการเมืองใช้ระบบอุปถัมภ์เป็นเกณฑ์ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย	นายถวิลมีความใกล้ชิดและเป็นที่ไว้วางใจของพรรคประชาธิปัตย์ จากข้อสังเกตที่นายถวิลได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสมช. ในสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (พรรคประชาธิปัตย์) เป็นนายกรัฐมนตรี
2. หลักการของ Democratic Governance ถูกนำมาใช้เป็นกลยุทธ์โดยนักการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย	ฝ่ายการเมือง (สมัย น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี) มีความพยายามในการลดความน่าเชื่อถือในการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสมช. ของนายถวิล
3. การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงจะเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งทางการเมืองของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำ	เมื่อพรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้งเพียงไม่กี่เดือน และได้จัดตั้งรัฐบาล โดยมี น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ก็มีคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายนายถวิลจากตำแหน่งเลขาธิการสมช. ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ

(3) กรณีศึกษาที่ 3 กรณีการแต่งตั้งโยกย้ายนางพนิตา กำภู ณ อยุธยา ขณะดำรงตำแหน่ง ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.)

ประวัติ

วัน/เดือน/ปีเกิด : 6 เมษายน พ.ศ. 2496

วันเกษียณอายุ : 30 กันยายน 2556

ประวัติการศึกษา : ศีษาศาสตรบัณฑิต (โบราณคดี) มหาวิทยาลัยศิลปากร  
วิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย

ประวัติการทำงาน : พัฒนาการอำเภอมุกดาหาร จ.นครพนม กรมการพัฒนาชุมชน  
พัฒนาการอำเภอเมืองจันทบุรี จ.จันทบุรี  
เจ้าหน้าที่ธุรการ 3 ฝ่ายสารบรรณ สำนักงานเลขาธิการกรม  
พัฒนาการอำเภอบางละมุง จ.ชลบุรี  
พัฒนาการอำเภอศรีราชา จ.ชลบุรี  
นักวิชาการพัฒนาชุมชน 5 ฝ่ายฝึกอบรมก่อนประจำการ กรมการพัฒนา  
ชุมชน  
นักวิชาการพัฒนาชุมชน 6 สำนักงานพัฒนาชุมชน จ.ฉะเชิงเทรา  
เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ 6 ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ กรมการพัฒนาชุมชน  
เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ 7 ฝ่ายวิเทศสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการกรม  
ช่วยราชการ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย  
ประชาสงเคราะห์ จ.สมุทรสงคราม  
ผู้อำนวยการกองการสังคมสงเคราะห์เอกชน  
เจ้าหน้าที่บริหารงานประชาสงเคราะห์ 8 สำนักผู้ตรวจราชการกรม  
ผู้ตรวจราชการกรมประชาสงเคราะห์  
ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านนโยบายและแผน (แรงงานและสวัสดิการสังคม)  
ผู้ตรวจราชการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์  
รองอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมฯ  
ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็กฯ

(นักบริหาร 10)

อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคม ฯ

ประวัติการทำงาน (ต่อ) : ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์  
 ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการ  
 นายกรัฐมนตรี  
 ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

ตารางที่ 21 วาระการดำรงตำแหน่งของนางพนิตา กำภู ณ อยุธยา

ช่วงเวลา	นายกรัฐมนตรี	ผู้บังคับบัญชา	ตำแหน่ง
20 ก.ค. 53 – 8 ส.ค. 54	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	นายอิสสระ สมชัย (รมว.พัฒนาสังคมฯ)	ปลัดกระทรวงการ พัฒนาสังคมและความ มั่นคงของมนุษย์
9 ส.ค. 54 – 3 พ.ค. 55	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	นายสันติ พร้อมพัฒน์ (รมว.พัฒนาสังคมฯ)	ปลัดกระทรวงการ พัฒนาสังคมและความ มั่นคงของมนุษย์
4 พ.ค. 55 - 30 ก.ย. 55	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชิน วัตร	ที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรีฝ่าย ข้าราชการประจำ
1 ต.ค. 55 - 30 ก.ย. 56	นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	สุชาติ ธาดาธำรงเวช  พงศ์เทพ เทพ กาญจนา จาตุรนต์ ฉายแสง (รมว.ศึกษาธิการ)	ปลัดกระทรวง ศึกษาธิการ

คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2555 แต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง จำนวน 2 ราย ดังนี้ (1) แต่งตั้งนางพนิตา กำภู ณ อยุธยา ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (2) แต่งตั้งนายวิเชียร ขวลิต ที่ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (ผู้จัดการรายวัน, 2555a, น.4) ซึ่งการโยกย้ายนางพนิตาในครั้งนี้ ได้มีกระแส

ข่าว และรายงานข่าวเป็นจำนวนมากว่า น่าจะเกิดจากปัญหาความขัดแย้งของนางพินิตากับฝ่ายการเมืองในการประมูลสร้างตึกใหม่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่มีมูลค่าพันล้านบาท เนื่องจากฝ่ายการเมืองต้องการที่จะให้มีการเปิดประมูลใหม่ แต่นางพินิตาไม่เห็นด้วย ทั้งนี้ฝ่ายการเมืองได้ให้เหตุผลในการโยกย้ายนางพินิตาว่า มาจากการที่นางพินิตาเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (พส.) ได้มีการใช้เงินผิดประเภท ประมาณ 33 ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินนอกงบประมาณที่ได้รับจากการบริจาค โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้ทักท้วงการเบิกจ่ายเงินดังกล่าว และเสนอให้กระทรวงพัฒนาสังคมฯ ส่งเงินดังกล่าวคืนคลัง และให้ดำเนินการทางวินัยกับผู้ที่เกี่ยวข้อง

การโยกย้ายนางพินิตาในครั้งนี้ ได้มีผู้แสดงความคิดเห็นไว้หลายคน อาทิ

นายจะเด็จ เชาววิไล ผู้อำนวยการมูลนิธิหญิงชายก้าวไกล ได้ให้สัมภาษณ์ว่า การแต่งตั้งโยกย้ายดังกล่าวเป็นการย้ายนอกฤดูกาล แม้ฝ่ายการเมืองจะอ้างว่าการย้ายครั้งนี้เพราะนางพินิตาใช้เงินผิดประเภทสมัยที่เป็นอธิบดี แต่ก็ไม่มีน้ำหนักเพียงพอ น่าจะมีเหตุผลอื่น โดยเฉพาะข่าวการขัดขวางการประมูลสร้างตึกของกระทรวง (เดลินิวส์, 2555c, น.14)

นายอิสสระ สมชัย อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กล่าวถึงการโยกย้ายนางพินิตา ตามรายงานข่าวว่า เป็นการโยกย้ายที่มีความผิดปกติ ที่เป็นการย้ายนอกฤดูกาล โดยไม่มีเหตุผลเพียงพอว่านางพินิตาได้กระทำความผิด นายอิสสระเคยนั้นเคยร่วมงานกับนางพินิตา และเห็นว่านางพินิตาเป็นคนทำงานดี หากกรมฯ พัฒนาสังคมฯ คิดว่านางพินิตามีความผิด ก็ควรตั้งคณะกรรมการขึ้นมาสอบสวนข้อเท็จจริงก่อน นอกจากนี้ นายอิสสระยังได้กล่าวว่า เรื่องการก่อสร้างอาคารใหม่ของกระทรวงพัฒนาสังคมฯ เป็นปัญหาหลักซึ่ง มีการอนุมัติงบประมาณในสมัยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ มีการจัดประกวดราคา และเคาะราคากันไป เมื่อวันที่ 31 ส.ค. 2554 ซึ่งเป็นสมัยของรัฐบาลพรรคเพื่อไทย โดยมีนายสันติเข้ามาเป็นรัฐมนตรีแล้ว แต่มีข่าวลือว่ามีการวิ่งเต้นเพื่อให้ยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าว และนางพินิตาได้ยืนยันว่าไม่สามารถยกเลิกการประกวดราคาได้ เพราะกระทรวงพัฒนาสังคมฯ อาจถูกฟ้องร้อง นายอิสสระ จึงตั้งคำถามว่าการพยายามยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าว เป็นเพราะผู้รับเหมาก่อสร้างไม่ถูกใจรัฐมนตรีใช่หรือไม่ (ผู้จัดการรายวัน, 2555b, น.13)

นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ รองนายกรัฐมนตรี และหัวหน้าพรรคเพื่อไทยในสมัยนั้น ได้กล่าวถึงการโยกย้ายนางพินิตาว่า ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีนั้นก็เปรียบเสมือนเป็นพ่อบ้าน ส่วนปลัดกระทรวงก็เป็นแม่บ้าน หากทำงานกันลำบาก หรือทำงานกันไม่ได้ ก็ต้องพิจารณา นายสันติ ซึ่งเป็นรัฐมนตรี ก็ได้ชี้แจงเหตุผลและยืนยันว่าต้องย้ายนางพินิตา เพื่อให้ปลัดกระทรวงคนใหม่ ซึ่งก็คือ นายวิเชียร มาทำงาน (มติชน, 2555h, น.11)

นายอนุสรณ์ เอี่ยมสะอาด รักษาการโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ยังได้ชี้แจงถึงเหตุผล

ของการโยกย้ายที่เป็นไปในทำนองเดียวกันกับนายสันติว่า รัฐมนตรีต้องตั้งคณะกรรมการสอบขึ้นมา เพราะมีการร้องเรียนมา และจะสุ่มเสี่ยงต่อการละเว้นต่อการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 157 ซึ่งหากนางพินดาอยู่ตำแหน่งปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมฯ ก็จะทำให้เป็นอุปสรรคของการสอบสวน จึงต้องให้ออกจากตำแหน่งไว้ก่อน ส่วนจะกลับมาดำรงตำแหน่งเดิมหรือไม่นั้น ต้องดูความเหมาะสมต่อไป (พิมพ์ไทย, 2555b, น.6) แต่มีแหล่งข่าวรายงานว่า ในการโยกย้ายครั้งนี้นั้น ได้มีการตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยนางพินดา แต่ยังไม่ได้ระบุว่า จะสอบสวนเรื่องอะไร แต่ขอให้ย้ายมาประจำสำนักงานฯ ก่อน แล้วจะชี้แจงในภายหลัง โดยได้มีการเสนอเรื่องการโยกย้ายนี้ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นวาระจร (คมชัดลึก, 2555c, น.13)

ด้านนายสันติ พร้อมพัฒน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้ที่เป็นคนสั่งโยกย้ายนางพินดา ได้ให้เหตุผลตามรายงานข่าวว่า การย้ายนางพินดานั้น นายสันติได้ผ่อนผันหรือหาทางออกเต็มที่แล้ว แต่เมื่อ สตง. ดำเนินการถึงขั้นนี้แล้ว จึงจำเป็นต้องย้ายนางพินดาไปประจำที่สำนักงานฯ ก่อน พร้อมตั้งคณะกรรมการสอบวินัยขึ้น โดยมีนายธทอง จันทรางศุ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน และต้องมีการสลับให้นายวิเชียร ชวลิต ที่ปรึกษานายกฯ มารักษาการแทนก่อน เมื่อผลสอบออกมาอย่างไร ก็จะได้พิจารณาอีกครั้ง (เดลินิวส์, 2555c, น.14) ทั้งนี้ต่อมาเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2555 นายธทองได้ชี้แจงว่า คณะกรรมการจะสามารถสรุปและนำเรื่องทั้งหมดเสนอต่อกระทรวงพัฒนาสังคมฯ ได้ประมาณต้นเดือนพฤษภาคม (แนวหน้า, 2555a, น.2) แต่เมื่อถึงปลายเดือนพฤษภาคม กลับได้รับคำชี้แจงจากนายธทองว่า “ยังอยู่ๆ ผมไม่ทิ้งหรอก เพียงแต่เอกสารยังไม่ครบ ยังสอบกันอยู่” (ไทยโพสต์, 2555f, น.4)

ภายหลังจากทราบทราบมติคณะรัฐมนตรี นางพินดาได้กล่าวว่า ได้เตรียมตัวเตรียมใจไว้หลายเดือนแล้วว่าจะถูกรังแก จึงได้หาข้อมูลเพื่อตอบโต้นายสันติ รมว.พัฒนาสังคมฯ ไว้แล้ว โดยเฉพาะกรณีความขัดแย้งเรื่องการประมูลการก่อสร้างอาคารใหม่ ที่อาจเป็นสาเหตุของการถูกโยกย้าย และจะยื่นร้องขอความเป็นธรรมต่อนายกรัฐมนตรี และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) (มติชน, 2555a, น.14)

ด้านนายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส รักษาการแทนผู้อำนวยการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้กล่าวถึงการย้ายนางพินดาที่มีการอ้างว่าเนื่องจากนางพินดาใช้เงินผิดประเภทนั้น สตง. เพียงแต่มีหนังสือแจ้งไปยังรัฐมนตรีสมัยพรรคประชาธิปัตย์ (นายอิสสระ สมชัย) รวมถึงนายสันติ พร้อมพัฒน์ ว่าอาจจะเป็นการใช้เงินผิดประเภท ซึ่งนางพินดาก็ชี้แจงมาแล้วว่าใช้เงินถูกต้อง ซึ่งไม่ได้เสนอให้ย้ายนางพินดา เพราะไม่ใช่เรื่องทุจริต แค่สงสัยเรื่องการใช้เงินเท่านั้น (โพสต์ทูเดย์, 2555c, น.A6) รวมทั้งนายพิศิษฐ์ยังได้ชี้แจงเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2555 ว่าหนังสือที่ สตง. ส่งให้รมว.พัฒนาสังคมฯ ไม่ได้มีน้ำหนักถึงขนาดต้องโยกย้ายใคร เพราะ สตง.เพียงให้ข้อคิดเห็นไปว่า ควรจะมีการตั้งคณะกรรมการการ

ตรวจสอบข้อเท็จจริงขึ้นมาก่อน แล้วค่อยดำเนินการทางวินัย ไม่ใช่เมื่อได้รับหนังสือแล้ว นำไปเป็นเหตุในการโยกย้ายทันที (มติชน, 2555f, น.11)

นางพนิตาได้ชี้แจงถึงเรื่องการใช้เงินผิดประเภทสมัยดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (พส.) ในการแถลงข่าวเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2555 ว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้มีหนังสือถึงนายอิสสระ สมชัย รมว.พัฒนาสังคมฯ ในขณะนั้น ให้ดำเนินการทางวินัยกับปลัดกระทรวง(นายวัลลภ) และอธิบดีกรมพัฒนาสังคมฯ (นางพนิตา) และผู้เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายและสตง. ได้เรียกเงินคืนจำนวน 32 ล้านบาท นายอิสสระ จึงได้มีหนังสือตอบกลับไปเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2553 ว่าการดำเนินการของกรมพัฒนาสังคมฯ นั้น ไม่ขัดกับระเบียบ (สยามรัฐ, 2555a, น. 2) โดยนายอิสสระได้มีหนังสือชี้แจงการใช้จ่ายเงินดังกล่าวว่า อธิบดี(นางพนิตา) ได้ใช้ดุลพินิจการใช้จ่ายเงินตามอำนาจหน้าที่และตามคำสั่งกรมประชาสงเคราะห์ที่ 96/2504 โดยรอบคอบและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกรม โดยได้มีการพิจารณาก่อนการออกอย่างดีแล้ว ซึ่งการใช้จ่ายเงินดังกล่าว นอกจากจะเป็นการเพิ่มพูนทักษะความรู้ ความสามารถให้แก่ข้าราชการในองค์กรแล้ว ยังสามารถกำหนดทิศทางการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ที่จะส่งผลดีให้กลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในการดูแลของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการอีกด้วย (พิมพ์ไทย, 2555a, น.10) ต่อมา สตง. ได้มีหนังสือลับ ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2554 ถึงนายสันติ ที่เป็น รมว.พัฒนาสังคมฯ ในขณะนั้น เพื่อยืนยันข้อเท็จจริงในการเรียกเงินดังกล่าวคืนคลัง และลงโทษวินัย โดยให้ส่งหนังสือตอบกลับภายใน 60 วัน นางพนิตาจึงทำหนังสือไปถึงนายสันติ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2554 (ก่อนจะครบกำหนด 60 วัน) แต่ได้ทราบมาว่านายสันติได้มีหนังสือไปถึง สตง. เพื่อขอขยายเวลาในการชี้แจงออกไปอีก 60 วัน (สิ้นสุดวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2555) โดยที่นางพนิตาไม่ได้รับทราบถึงหนังสือขอขยายเวลาดังกล่าว นางพนิตาจึงทำหนังสือชี้แจงไปถึงนายสันติอีกครั้ง (ก่อนครบกำหนด 60 วัน) เพื่อให้นายสันติลงนาม ก่อนส่งให้ สตง. แต่หนังสือดังกล่าวก็ยังส่งไม่ถึง สตง. นางพนิตาจึงทำหนังสือชี้แจงกับ สตง. โดยตรง เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2555 นางพนิตาจึงตั้งข้อสงสัยว่า เหตุใดนายสันติจึงไม่ลงนามในหนังสือชี้แจงต่อ สตง. ของนางพนิตา ถึง 2 ครั้ง ถือว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยก็ไม่เป็นไปตามระเบียบข้าราชการพลเรือน มาตรา 91 วรรคหนึ่ง (เป็นการดำเนินการข้ามขั้นตอน คือ ไม่มีการตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงก่อนที่จะมีการตั้งกรรมการสอบสวนวินัย) นอกจากนี้นางพนิตายังได้กล่าวว่า การตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยของนายสันติ เป็นการตั้งสอบสวนวินัยผิดคน ซึ่งต้องตั้งสอบสวนวินัยปลัดกระทรวงในขณะนั้น (นายวัลลภ พลอยทับทิม) ไม่ใช่นางพนิตา ซึ่งในส่วนของการตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยนั้น นายพิศิษฐ์ สีลาวชิโรภาส รักษาการผู้ว่าการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้ยืนยันว่า “หนังสือของ สตง. ระบุให้ดำเนินการหาผู้รับผิดชอบ กรณีการใช้เงินผิดประเภท เพราะระเบียบเกี่ยวกับเงินบริจาคของกรมประชาสงเคราะห์ (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการในปัจจุบัน) ต้องใช้เพื่อการบำรุงมูลนิธิหรือ

สงเคราะห์ประชาชน แต่ไม่ใช่การใช้เพื่อเดินทางไปดูงานต่างประเทศ” โดยที่ สตง. ระบุให้มีการสอบสวนเอาผิดกับปลัดกระทรวงในขณะนั้น (นายวัลลภ พลอยทับทิม) แต่รวมถึงอธิบดีกรมประชาสงเคราะห์ ในขณะนั้น ซึ่งก็คือนางพนิตา และเจ้าหน้าที่ที่ร่วมคณะด้วย สำหรับนายวัลลภนั้น ได้เกษียณอายุราชการไปแล้ว ไม่สามารถเอาผิดได้ตามกฎหมายข้าราชการพลเรือน ถ้าไม่มีการแจ้งข้อหาเอาไว้ก่อน แต่สำหรับนางพนิตานั้น ยังถือเป็นผู้ที่เกี่ยวข้อง และต้องร่วมรับผิดชอบ (มติชน, 2555h, น.11)

ด้านนายสันติ ก็ยืนยันว่าไม่ได้รับหนังสือชี้แจงดังกล่าวจากนางพนิตา ส่วนกรณีที่มีการขอขยายเวลาการชี้แจงจาก สตง. ออกไปอีก 60 วันนั้น เนื่องจาก นายสันติไม่สามารถดำเนินการได้ทันเวลา และเห็นว่าไม่จำเป็นต้องแจ้งให้นางพนิตาทราบ (มติชน, 2555h, น.11) และนายสันติยังได้ตอบข้อซักถามของสื่อมวลชนในประเด็นคำถามที่ถามว่า เหตุใดจึงดึงเรื่องของ สตง. ไว้นานถึง 6 เดือนเศษ นายสันติได้ตอบคำถามว่า “โธ่! ก็เป็นปลัดของเรา เราต้องดูแลให้ถึงที่สุด ดึงเรื่องแล้วผมได้อะไร ผมส่งหนังสือถึงนางพนิตาเพื่อให้ส่งหนังสือชี้แจงกรณี สตง. กลับมา แต่ด้วยระบบราชการนั้นมันต้องรอระยะหนึ่ง ผมตั้งใจและพยายามช่วยนั้น มันเป็นความผิดด้วยหรือ เพราะนางพนิตาเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผม” (เนชั่นสุดสัปดาห์, 2555, น.24)

ด้านนายวิเชียร ขวลิขิต ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์แทนนางพนิตานั้น เป็นอีกบุคคลหนึ่งที่มีการรายงานข่าวถึงความใกล้ชิดกับนายเนวิน ชิดชอบ จากรายงานข่าว อาทิ นายวิเชียรนั้น มีความใกล้ชิดกับนายเนวิน ตั้งแต่สมัยที่นายวิเชียรเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ จนนายเนวินสนับสนุนให้เป็นปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นการข้ามอาวุโสระดับ 10 ในกระทรวงมหาดไทยถึง 70 คน ส่วนการที่นายวิเชียรได้โยกย้ายมาดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในสมัยรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร อาจเป็นเพราะนายวิเชียรมีบทบาทในการวางแผนป้องกันอุทกภัย ในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยอน.) (ผู้จัดการรายวัน, 2555a, น.4) โดยนายสันติ พร้อมพัฒน์ รมว.พัฒนาสังคมฯ ได้ให้สัมภาษณ์ว่า เป็นผู้เสนอขอตัวนายวิเชียรเอง เพราะเห็นว่ากระทรวงพัฒนาสังคมฯ นั้น แยกมาจากกระทรวงมหาดไทย นายวิเชียรเป็นคนมาจากสายมหาดไทย จึงเป็นการเอาคนที่เป็งาน ฐาน มาช่วยงาน (มติชน, 2555e, น.2)

แต่การที่นายวิเชียรได้มาดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมฯ ก็ไม่ได้เป็นที่พอใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคเพื่อไทยนัก อาทิ นายประวัฒน์ อุตตะโมต ได้กล่าวว่า นายวิเชียรเป็นคนที่ใครก็รู้ว่าเป็นคนของพรรคไหน พรรคเพื่อไทยต่อสู้มาหนัก กว่าที่จะชนะการเลือกตั้ง แต่กลับแต่งตั้งนายวิเชียรมาทำร้ายจิตใจของคนในพรรค และคนเสื้อแดง (มติชน, 2555h, น.11) และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ของพรรคเพื่อไทยในเขตภาคเหนือและภาคอีสานบางส่วนก็มองว่า

นายวิเชียรนั้น มีความใกล้ชิดกับนายเนวิน ซึ่งเป็นแกนนำพรรคภูมิใจไทย และในการเลือกตั้งที่ผ่านมา (สมัยพรรคภูมิใจไทยดูแลกระทรวงมหาดไทย) ก็มีคำสั่งจากส่วนกลางไปยังฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่น ให้สกัดคนของพรรคเพื่อไทย ทำให้ ส.ส. ดังกล่าวรู้สึกไม่พอใจ และเห็นว่านายวิเชียรควรจะดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษานายกฯ ฝ่ายข้าราชการประจำต่อไป (มติชน, 2555c, น.10)

เรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายนางพนิดานั้น คงไม่ได้เป็นแค่เพียงปัญหาระหว่างนางพนิดา กับ นายสันติ เพียงสองคนเท่านั้น แต่การโยกย้ายครั้งนี้ทำให้เกิดปัญหาที่มากกว่านั้น นั่นก็คือ ทำให้เกิดปัญหา ระหว่างสมาชิกพรรคพรรคเพื่อไทยด้วยกันเอง เนื่องจาก

นางพนิดานั้น เป็นพี่สาวของนายประวัฒน์ อุตตะโมต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชี รายชื่อพรรคเพื่อไทย อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดจันทบุรี เป็นผู้มีบทบาทสำคัญภายในพรรคยุคการก่อตั้งพรรคไทยรักไทย รู้จักกันในนามกลุ่ม 16 ที่มีนายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ เป็นแกนนำ (คมชัดลึก, 2555a, น.2) ซึ่งการแต่งตั้งโยกย้ายนางพนิดาในครั้งนี้ สร้างความไม่พอใจให้แก่ นายประวัฒน์เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายประวัฒน์ไม่พอใจที่นายสันติย้ายนางพนิดา โดยไม่เห็นแก่ตนเองที่เป็นคนในสังกัดพรรคเดียวกัน จากรายงานข่าวของนายประวัฒน์ที่ได้กล่าวว่า “หลังทราบข่าวการย้ายของคุณพนิดา ผมรู้สึกแปลกใจ จึงได้นัดพูดคุยกับคุณสันติที่พรรคเพื่อไทย ก็ถามตรงๆ ว่า ก่อนจะย้าย ทราบมาก่อนหรือไม่ว่าเขาเป็นพี่สาวผม ซึ่งคุณสันติก็ตอบกลับมาว่าทราบ ผมเลยตอบกลับไปว่า อย่างนี้ก็ไม่ว่างานกันเลย เป็นคนในพรรคด้วยกัน จะทำอะไรไม่ถามกันก่อน เมื่อเป็นอย่างนี้ก็ไม่ต้องมาคุยกันแล้ว และจะได้หารือกับนายกรัฐมนตรีก่อน” (ไทยโพสต์, 2555c, น.10) และ “การทำอย่างนี้ไม่ให้เกียรติกัน ผมอยู่พรรคเพื่อไทยตั้งแต่สมัยพรรคไทยรักไทย อยู่ก่อนคุณสันติด้วยซ้ำ ไม่เคยออกมาทำให้พรรคเดือดร้อน ที่ออกมาครั้งนี้ เพราะต้องการเรียกร้องความเป็นธรรมให้กับพี่สาว” (ไทยโพสต์, 2555c, น.10) และจากรายงานข่าวยังมีการระบุว่า หากนายสันตินิ่งเฉยต่อกรณีการแต่งตั้งโยกย้ายดังกล่าว อาจมีการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และ ส.ส. เพื่อไทยบางส่วน พร้อมทั้งจะงดออกเสียง หากมีการอภิปรายเกิดขึ้นจริง หรืออาจจะโหวตสวนมติพรรคก็เป็นได้ (มติชน, 2555c, น.10)

นอกจากนี้ นายประวัฒน์ก็พยายามต่อสู้เพื่อช่วยเหลือนางพนิดาอย่างเต็มที่ ตามรายงานข่าวว่า นายประวัฒน์ ได้กล่าวว่า นางพนิดาจะทำเรื่องถึงคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) โดยมีนายสันติ พร้อมพัฒน์ เป็นคู่กรณีเพียงคนเดียว เพื่อรักษาสีทิวและแสดงความบริสุทธิ์ รวมทั้งยังเป็นการปกป้องชื่อเสียงของวงศ์ตระกูลด้วย ที่ผ่านมาเป็นกรกัณฑ์แก่งทางการเมืองของอดีตข้าราชการที่ตั้งตัวเป็นแก๊งออฟโฟร์ (gang of four) ที่ต้องการเลื้อยขาเก้าอี้ปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมฯ มานานแล้ว (พิมพ์ไทย, 2555c, น.6) ซึ่งแก๊งออฟโฟร์นั้น เป็นทีมที่ปรึกษาของนายสันติ มีการตั้งวอร์รูม (war room) อยู่ในกระทรวง (ผู้จัดการสุดสัปดาห์, 2555a, น.8) และนางพนิดายังได้



กล่าวถึงแก๊งออฟโฟร์ว่า เป็นคนให้ข้อมูล และเป็นທີ່ปรึกษาให้แก่นายสันติในการโยกย้ายนางพนิตา จากตำแหน่งนางของนางพนิตาเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2555 ที่ได้กล่าวว่า “ดิฉันไม่โทษนายกรัฐมนตรีนายสันติ แต่ดิฉันโทษทีมกุนซือของท่านรัฐมนตรี ที่ให้ข้อมูลเพียงส่วนเดียวแก่ท่าน หรือเพื่อผลประโยชน์ที่เป็นไอ้โม่งอยู่เบื้องหลัง ดิฉันเห็นใจนายสันติที่แต่งตั้งที่ปรึกษาผิดคน ถ้าฟังปลัดกระทรวงที่อยู่ในตำแหน่ง ย่อมเสนอเรื่องที่ไม่ผิดพลาด เพราะลายเซ็นของดิฉันเป็นยันต์อยู่แล้ว” (สยามรัฐ, 2555a, น.2) นอกจากนี้ นายเพชรวรรต วัฒนพงศ์ศิริกุล ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ก็เป็นอีกบุคคลหนึ่งที่ทำให้ทราบได้ว่าแก๊งออฟโฟร์นั้น อาจจะมีอยู่จริง จากคำสัมภาษณ์ ที่กล่าวว่า นายสันติไม่ยอมปรึกษานายเพชรวรรตซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี แต่กลับไปฟังที่ปรึกษาส่วนตัว ที่มีความขัดแย้งกับนางพนิตาอยู่ก่อนแล้ว นอกจากนี้ นายเพชรวรรต ยังได้กล่าวอีกว่า “เหมือนว่ารัฐมนตรีตั้งกรรมการสอบขึ้นเองโดยเซ็นเอกสารเปล่าขึ้นมา และเอาไปรายงาน ครม. ว่ามีการตั้งกรรมการสอบนางพนิตาแล้ว จึงเป็นเหตุให้ถูกโยกย้าย เวลารัฐมนตรีอยู่กระทรวงก็ไม่ค่อยสูงส่งกับใคร ต้องยอมรับว่าปฏิสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับรัฐมนตรีไม่ค่อยดี ในฐานะที่ปรึกษา ผมต้องทำทุกวิถีทางให้ทั้ง 2 ฝ่าย มีปฏิสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน” (มติชน, 2555c, น.10)

นายประวัฒน์ ยังได้กล่าวว่า เมื่อนายสันติเข้ามาดำรงตำแหน่ง รมว.พัฒนาสังคมฯ ได้มีการเรียกนางพนิตา เข้าไปคุยที่บ้านพักส่วนตัวถึงปัญหาการประมูลการก่อสร้างอาคารที่ทำการกระทรวงวงเงิน 1.2 พันล้านบาท โดยขอให้เลื่อนไปก่อน แต่นางพนิตายืนยันว่าไม่สามารถเลื่อนได้ เพราะได้มีการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ไปแล้ว และโครงการนี้เป็นงบประมาณผูกพันระหว่างปีงบประมาณ 2554-2556 จึงต้องเร่งให้มีการประมูลก่อสร้าง ซึ่งนายประวัฒน์ ก็ยังได้ชี้แจงต่อไปอีกว่า นางพนิตานั้น ทำงานอยู่ในกระทรวงพัฒนาสังคมฯ มานาน ผ่านรัฐมนตรีมาแล้วถึง 8 คน ไม่เคยมีปัญหากับใคร และนางพนิตาเองก็ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นปลัดกระทรวงในสมัยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ถึงแม้ว่านายประวัฒน์จะเป็น ส.ส. พรรคเพื่อไทยก็ตาม (บ้านเมือง, 2555b, น.6) นายประวัฒน์ยังได้กล่าวถึงนายสันติอีกว่า “ที่ผ่านมามีคนได้ข่าวว่านายสันติพูดกับคนใกล้ชิดว่า อยากเอาปลัดกระทรวงคนนี้ออก เพราะแข็งเหลือเกิน แต่เสียอย่างเดียวที่มีน้องอยู่พรรคเดียวกัน” (ไทยโพสต์, 2555a, น.10)

นายสันติ ได้ชี้แจงเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารมูลค่าพันล้านบาทที่เป็นปัญหาดังกล่าว ว่า นายสันติได้รับหนังสือจากนางพนิตาขอให้นำโครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการของกระทรวงไปขออนุมัติงบประมาณ 1,290 ล้านบาทเศษจากคณะรัฐมนตรี นายสันติศึกษาและพบว่ามีการปรับวงเงินเพิ่มจากที่อนุมัติ 930 ล้านบาท (กรอบวงเงินครั้งที่ 2) เป็น 1,290 ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นถึง 40% จึงจำเป็นต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี โดยนายสันติอ้างว่าหากตนเองคิดจะล้มการประมูลคงไม่ส่งเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบ และยืนยันว่าตนเองไม่ได้มีความขัดแย้งกับนางพนิตา

ตาแต่อย่างใด (ไทยรัฐออนไลน์, 2555, น.14) นายสันตินั้นดูเหมือนว่าจะไม่ได้มีความกังวลเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายนางพนิตาในครั้งนี้มากนัก เพราะมีรายงานข่าวว่า นายสันติได้ปรึกษาหารือกับนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร และนายยงยุทธ วิชัยดิษฐ เกี่ยวกับเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายนางพนิตามาก่อนแล้ว และนายสันติเองนั้นก็คือนายทุนของเพื่อไทย และมีความใกล้ชิดกับนางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ น้องสาว พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อยู่แล้วเป็นทุนเดิม (คมชัดลึก, 2555a, น.2) นอกจากนี้ นายสันติยังมีบทบาทในการสนับสนุนพรรคเพื่อไทยมาโดยตลอด ในขณะที่บทบาทการสนับสนุนพรรคของนายประวัฒน์นั้น ไม่ชัดเจน (มติชน, 2555c, น.10) จึงดูเหมือนว่าการออกมาแสดงความไม่พอใจของนายประวัฒน์จะไร้ผล จากเหตุผลดังกล่าวจึงเป็นไปได้ที่ทำให้ไม่มีการทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายนางพนิตา ถึงแม้ว่านางพนิตาจะเข้าร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรีให้มีการทบทวนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2555 ก็ตาม

ในขณะเดียวกัน ยังมีกระแสข่าวหนึ่งที่มีความน่าสนใจที่ได้กล่าวถึงสาเหตุของการแต่งตั้งโยกย้ายนางพนิตาว่า อาจจะมีสาเหตุอื่นที่นอกเหนือจากปัญหาความขัดแย้งในการสร้างตึกของกระทรวงมูลค่าพันล้าน ก็คือ คำสัมภาษณ์ของนายวิลาศ จันทร์พิทักษ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร พรรคประชาธิปัตย์ ในฐานะประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ (กมธ.) ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สภาผู้แทนราษฎร ที่ได้กล่าวว่า การแต่งตั้งโยกย้ายนางพนิตาอาจมีสาเหตุอีกหลายสาเหตุที่ไม่ได้ปรากฏเป็นข่าว และต้องการตัดตอนปัญหา โดยคนในกระทรวงพัฒนาสังคมฯ กำลังกังวลกับการตรวจสอบงบประมาณโครงการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยเมื่อปลายปี 2554 โดยมีการตรวจสอบพบว่า มีการจัดทำงบประมาณจัดทำข้าวกล่องแจกผู้ประสบภัยที่ทั้งผลิตในราคาสูง และที่ไม่มีการผลิตจริง ทั้งนี้ นายวิลาศ ได้กล่าวว่า “เชื่อว่าบางฝ่ายอาจกลัวติดคุกเพราะ ป.ป.ช. กำลังสืบเรื่องนี้อย่างลับๆ โดยเฉพาะความไม่ปกติของการเบิกจ่าย โดยทำเรื่องเบิกทอดรพระราชการระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2554 – 13 มกราคม 2555 รวม 489 ล้านบาท โดยมีเกณฑ์เบิกได้ครั้งละไม่เกิน 10 ล้านบาท จึงมาเบิกไปถึง 49 ครั้ง ซึ่งส่อผิดปกติ เพราะถี่มาก กระทรวงนี้ม้อะไรอยู่เยอะที่สังคมไม่รู้” (มติชน, 2555c, น.10)

จากความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการแต่งตั้งโยกย้ายนางพนิตานั้น นายกรัฐมนตรี (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) จึงต้องหาทางประนีประนอม เพื่อให้เกิดความพอใจทั้งนายสันติ และนายประวัฒน์ โดยมีบางรายงานข่าวกล่าวว่าอาจจะมีการปล่อยให้ นายประวัฒน์ได้ระบายอารมณ์ไปพักหนึ่ง และลดการเผชิญหน้าระหว่างนายสันติ และนายประวัฒน์ เพื่อหาข้อเสนอ และเงื่อนไขที่ทั้งสองฝ่ายรับได้ และเรื่องจะได้จบลงเหมือนกับว่าไม่เคยมีความขัดแย้งดังกล่าวเกิดขึ้น (สยามรัฐ, 2555b, น.3)

ทางด้านนายจรินทร์ ลักษณะวิศิษฐ์ ส.ส.บัญชีรายชื่อ พรรคประชาธิปัตย์ ประธานคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน (วิปฝ่ายค้าน) ได้กล่าวถึงการโยกย้ายนางพนิดาว่า วิปฝ่ายค้านจะติดตามเรื่องนี้ เนื่องจากว่าสุดท้ายแล้วเรื่องนี้อาจจะเป็นมวยล้ม เพราะทางด้านนางพนิดาก็อืนยันว่าตนเองถูกโยกย้ายจากปัญหาการประมูลการก่อสร้างอาคารของกระทรวง ในขณะที่ทางด้านนายสันติก็ยืนยันว่า การตั้งกรรมการสอบวินัยนางพนิดา ก็มาจากการที่นางพนิดาใช้เงินในทางไม่ชอบ ในการเดินทางไปต่างประเทศ (แนวหน้า, 2555e, น.7) ด้านนายประวัฒน์ ก็ยืนยันว่าจะไม่มีการล้มมวยอย่างแน่นอน โดยขอเดิมนั้นว่าถ้าผลการสอบสวนออกมาว่านางพนิดาทุจริต มีความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง นางพนิดายินดีจะลาออก (แนวหน้า, 2555d, น.6)

ต่อมา ที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อ พรรคเพื่อไทย ได้มีมติให้ นายประวัฒน์ อดตะโมต งดการให้สัมภาษณ์เรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายนางพนิดา โดยขอให้กระบวนการตรวจสอบแล้วเสร็จเสียก่อน เพราะต้องการให้เกิดการปรองดองภายในพรรค (โพสต์ทูเดย์, 2555a, น. A5) นอกจากนี้ พ.อ.อภิวัฒน์ วิริยะชัย ส.ส.บัญชีรายชื่อ พรรคเพื่อไทย ยังเสนอตัวเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างนายประวัฒน์และนายสันติด้วย (แนวหน้า, 2555c, น.7) แต่นายสันติได้กล่าวถึงเรื่องดังกล่าวว่า การบริหารราชการแผ่นดินไม่น่าจะไกล่เกลี่ยได้ นายสันติเองก็ไม่ได้มีความขัดแย้งส่วนตัวกับนายประวัฒน์ แต่การที่ดำเนินการใดแล้วไม่ถูกใจใคร ก็ควรเป็นเรื่องที่ต้องเก็บไว้ในใจ แต่สำหรับการปฏิบัติราชการแล้วนั้น ถ้าตนเองได้ทำไปตามความถูกต้อง และเป็นธรรมแล้วก็มี ความมั่นใจ (ผู้จัดการรายวัน, 2555c, น.8) ด้านนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ก็ได้ยืนยันถึงเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายดังกล่าวว่าจะไม่กลายเป็นปัญหาภายในพรรคเพื่อไทย โดยกล่าวว่า “ไม่มี ค่ะๆ คุยกันได้ค่ะ” ด้านนายยงยุทธ วิชัยดิษฐ ก็ยืนยันเช่นเดียวกันกับนายกรัฐมนตรีว่า ไม่มีรอยร้าวใน พรรคเพื่อไทย อาจจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันบ้าง แต่เมื่อมีการตัดสินใจไปแล้ว ทุกอย่างจะไปใน ทิศทางเดียวกัน (กรุงเทพธุรกิจ, 2555, น.14)

ต่อมาเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2555 นางพนิดาได้ส่งเอกสารให้สื่อมวลชนโดยได้มีการชี้แจงว่า เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2555 นางพนิดาได้ส่งหนังสือถึงนายสันติขอให้ยกเลิกคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเมื่อสมัยดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ(พส.) เพราะสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือลับ ด่วนที่ ตผ 0029/78 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2555 แจ้งว่าเรื่องดังกล่าวเป็นปัญหาข้อโต้แย้งทางกฎหมายเรื่องการใช้ดุลยพินิจของอธิบดี กรมประชาสงเคราะห์เรื่องระเบียบการจ่าย การเก็บ และการรักษาเงินบางประเภท ซึ่งอยู่ระหว่างการ พิจารณาของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จึงถือว่าย่างไม่มีข้อยุติ และไม่มีการชี้มูลความผิดใดๆ จะไม่ สามารถตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือสอบข้อเท็จจริงใดๆได้ จึงเห็นว่าควรยกเลิกการสอบสวน ดังกล่าว (แนวหน้า, 2555d, น.6)

ต่อมา ในช่วงเดือนสิงหาคม ได้มีรายงานข่าวว่า จะมีการเสนอชื่อให้มีการแต่งตั้งนายวิเชียร ขวลิขิต ที่ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กลับไปดำรงตำแหน่ง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ในการประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 21 สิงหาคม 2555 โดยทั้งนี้แหล่งข่าว รายงานว่า นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีเป็นผู้พูดคุยทบทวนนายวิเชียรด้วยตนเอง โดย นายวิเชียรนั้นก็เรียนร่วมรุ่นในหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงของสถาบันวิทยาการตลาดทุน (วตท.) รุ่นที่ 12 ซึ่งเป็นรุ่นเดียวกันกับนางสาวยิ่งลักษณ์ (บ้านเมือง, 2555a, น.6) และยังมีรายงานข่าวว่า การโยกนายวิเชียรกลับไปดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทยนั้น ก็เพื่อให้นางพินิตากลับมาเป็น ปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมฯ เช่นเดิม แต่ก็มีแหล่งข่าวแจ้งว่า นางพินิตาได้ยื่นข้อเสนอกับผู้ใหญ่ใน รัฐบาลว่า หากจะให้ตนเองกลับมาเป็นปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมฯ จะต้องไม่มีนายสันติ เป็นรัฐมนตรี แต่ผู้ใหญ่ในรัฐบาลไม่เห็นด้วย และมองว่าเป็นข้อเสนอที่มากเกินไป และสมาชิกส่วนใหญ่ในพรรคเพื่อ ไทยก็ไม่เห็นด้วย (ไทยโพสต์, 2555d, น.10) ในขณะที่บางรายงานข่าวก็กล่าวว่านางพินิตาอาจจะถูก โยกให้ไปดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เพราะนายศักดิ์ คงเพชร รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงศึกษาธิการ ได้ทำบันทึกถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อเสนอให้ย้าย ดร.ศศิ ธารา พิชัยชาญณรงค์ ออกจากตำแหน่งปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (ไทยรัฐ, 2555, น.15) เนื่องจาก ดร.ศศิธาราอยู่ระหว่างการสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีจัดหาครุภัณฑ์อาชีวศึกษาตามโครงการฟื้นฟู เศรษฐกิจระยะ 2 ไทยเข้มแข็ง (ข่าวสด, 2555b, น.10) โดยจะย้าย ดร.ศศิธารา ไปดำรงตำแหน่ง เลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.) แทนนายเอนก เพิ่มวงศ์เสนีย์ ที่จะลาออกไปเป็นกรรมการ ผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) (สยามรัฐ, 2555c, น.17) ด้านนางพินิตาก็กล่าวถึง กระแสข่าวการโยกย้ายว่า ตนเองนั้นมีความเต็มใจไม่ว่ารัฐบาลจะให้ไปดำรงตำแหน่งที่ไหน เพราะ ติกว่าอยู่ที่ทำเนียบรัฐบาล การไปดำรงตำแหน่งที่อื่นน่าจะได้ประโยชน์มากกว่า (ไทยโพสต์, 2555e, น.3)

ต่อมา เมื่อวันที่ 18 กันยายน 2555 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้ง นางพินิตา กำภู ณ อยุธยา ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ให้ไปดำรง ตำแหน่งปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และแต่งตั้ง ดร.ศศิธารา พิชัยชาญณรงค์ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ให้ไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาการศึกษา (สกศ.) (เดลินิวส์, 2555d, น.26) ถึงแม้ว่าจะมีข้าราชการ บางส่วนไม่เห็นด้วยกับการโยกย้ายนางพินิตาในครั้งนี้ อาทิ นายธวัชชัย พิกุลแก้ว ผู้อำนวยการ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.) กาญจนบุรี เขต 4 ในฐานะนายกสมาคมผู้บริหาร เขตพื้นที่การศึกษาแห่งประเทศไทย เห็นว่า ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคนนอกเข้ามา เนื่องจากผู้บริหารที่ เก่งในกระทรวงศึกษาธิการมีอยู่จำนวนมาก น่าจะให้โอกาส และแต่งตั้งคนเหล่านี้ จะได้เป็นขวัญและ กำลังใจแก่ข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการ โดยนายธวัชชัยยังได้เห็นว่า การดึงเอาคนนอกเข้ามานั้น เหมือนกับว่ารัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษา ไม่ใช่จะนำคนที่มีความสามารถที่อื่นมาบริหาร

กระทรวงศึกษาธิการ เพราะคนเหล่านี้ไม่ได้มีประสบการณ์ หรือมีความรู้ในการบริหารงานด้านการศึกษา นอกจากนี้ เมื่อผู้บริหารคนนั้นเข้ามาทำงานก็จะรอข้อมูลที่ทางข้าราชการเสนอเพียงอย่างเดียว และเห็นว่ารัฐบาลควรให้ความสำคัญกับการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง เพราะกระทรวงศึกษาธิการเป็นกระทรวงเกรดเอ (มติชนสุดสัปดาห์, 2555, น.18)

ด้านนางพนิดา ได้กล่าวขอบคุณนายกรัฐมนตรีที่ให้เกียรติ และไว้วางใจในการให้มาทำหน้าที่ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และนางพนิดา ยังได้กล่าวว่า สำหรับ 1 ปีที่ยังมีอายุราชการเหลืออยู่ จะทำงานให้คุ้มค่ากับการที่รัฐบาลให้ตนเองมาพักอยู่ในตำแหน่งที่ปรึกษานายกฯ ถึง 4 เดือน 20 วัน (มติชน, 2555b, น.22) ส่วนเรื่องที่น่างพนิดาถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยนั้น นางพนิดา กล่าวว่า “เท่าที่ทราบภายใน นายธทอง จันทรางศุ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย บอกว่า ไม่มีอะไรแล้ว และนายธทองได้รายงานเรื่องนี้ให้นายกรัฐมนตรีทราบอยู่ตลอดเวลา และกำลังทำหนังสือสรุปผลการสอบสวนออกมา ซึ่งรายละเอียดนั้นบอกไม่ได้ต้องไปถาม นายธทอง” (มติชน, 2555i, น.22)

นางพนิดา ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงศึกษาธิการจนถึงวันเกษียณอายุราชการ คือในวันที่ 30 กันยายน 2556 โดยในช่วงสุดท้ายของการดำรงตำแหน่งของนางพนิดานั้น ได้มีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการ จนเกิดกระแสการวิพากษ์วิจารณ์จากข้าราชการในกระทรวงเป็นอย่างมากถึงความเป็นธรรม เนื่องจาก เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2556 นางพนิดาได้มีคำสั่ง สป.ศธ. ที่ 267-269/2556 ให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่และช่วยปฏิบัติราชการ (ย้ายข้าราชการระดับ 8-9 จำนวน 11 ราย) โดยหลังจากมีคำสั่งดังกล่าวได้มีข้าราชการบางรายได้ยื่นหนังสือลาออกจากราชการทันที เช่น นายเบญจรงค์ ศรีเนตร นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ ปฏิบัติหน้าที่ ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมกิจการการศึกษา ได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ ผู้อำนวยการสำนักประสานงานและบูรณาการการศึกษาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยนายเบญจรงค์ได้กล่าวว่า ที่ต้องยื่นหนังสือลาออก เพราะได้ประเมินตนเองแล้วว่า ไม่มีความเหมาะสม อีกทั้งเป็นคนแปลกหน้า ไม่คุ้นเคยกับพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ กล่าวว่าจะได้รับอันตราย (เดลินิวส์, 2556a, น.26) ด้านนางพนิดาได้กล่าวว่า การโยกย้ายข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการในครั้งนี้นั้น เป็นการโยกย้ายครั้งแรก นับตั้งแต่ตนเองได้เข้ามาดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงศึกษาธิการ โดยเหตุผลในการย้ายก็เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และการอยู่ในตำแหน่งเป็นเวลานานของข้าราชการ ทำให้เกิดการทำตัวเป็นเจ้าพ่อ เจ้าแม่ เพราะถือว่าคุมงบประมาณ จึงไปชู้สำนักอื่นๆ ว่าหากไม่ทำตามจะตัดงบประมาณของสำนักนั้น จึงโยกย้ายสลับตำแหน่งเพื่อให้รู้งาน และสั่งสมประสบการณ์ในการทำงาน ทั้งนี้ นางพนิดา เห็นว่าถึงแม้ว่าตนเองจะเหลือการทำงานแค่ 3 เดือน แต่ก็ต้องการเลือกใช้คนใหม่ที่สนองงานได้ หากปลัดกระทรวงศึกษาธิการคนใหม่ จะเปลี่ยนแปลง หรือโยกย้ายข้าราชการอีกครั้งก็เป็นสิทธิของท่าน ส่วนการโยกย้ายนายเบญจรงค์ ศรีเนตร นั้น นางพนิดาเห็นว่า ตำแหน่งดังกล่าวมี

โอกาสได้แสดงฝีมือ และมีโอกาสได้เลื่อนชั้นราชการ เพราะเป็นงานที่เกี่ยวกับภาคใต้ และสำนักดังกล่าวเป็นแค่สำนักประสานงานซึ่งประจำอยู่ที่ส่วนกลาง จะลงไปปฏิบัติงานในภาคใต้เป็นครั้งคราวเท่านั้น และหากลงไป ก็ไปพร้อมกับปลัดกระทรวง อีกทั้งนางพินิตา ยังกล่าวว่า การโยกย้ายครั้งนี้ได้ไตร่ตรองเป็นอย่างดีแล้ว ถ้าหากจะถูกฟ้องร้องก็พร้อมจะชี้แจงทุกอย่าง และยืนยันว่าการโยกย้าย ได้พิจารณาจากการทำงานเท่านั้น ไม่ได้มีนอกรีตกับใคร (ไทยโพสต์, 2556a, น.4) ด้านนายสมพงษ์ จิตระดับ อาจารย์ประจำคณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้กล่าวถึงการโยกย้ายข้าราชการภายในกระทรวงศึกษาธิการในครั้งนี้นี้ว่า เมื่อข้าราชการที่ถูกย้ายขอลาออก หรือร้องเรียนนั้น แสดงให้เห็นว่ามีความคับข้องใจในสิ่งที่ถูกกระทำ และไม่ได้รับความเป็นธรรม ผู้บริหารกระทรวงจึงต้องพิจารณาอย่างระมัดระวัง เพราะการถูกร้องเรียนจะทำให้ภาพลักษณ์ของรัฐบาลและกระทรวงศึกษาธิการตกต่ำ (คมชัดลึก, 2556b, น.11)

ตารางที่ 22 ลำดับเหตุการณ์การแต่งตั้งโยกย้ายนางพินิตา กำภู ณ อยุธยา

วันที่/ช่วงเวลา	เหตุการณ์
20 ก.ค. 53	ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) (สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ)
13 มี.ค. 55	มีมติคณะรัฐมนตรีให้นางพินิตาไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (สมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) โดยฝ่ายการเมืองอ้างเหตุผลในการโยกย้ายว่านางพินิตาอยู่ระหว่างการดำเนินการของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) กรณีการใช้จ่ายเงินผิดประเภทสมัยดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (พส.)
18 ก.ย. 55	มีมติคณะรัฐมนตรีให้นางพินิตาไปดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงศึกษาธิการ
30 ก.ย. 56	เกษียณอายุราชการ

ตารางที่ 23 ตารางแสดงสมมติฐานการวิจัยเปรียบเทียบกับข้อเท็จจริงและเหตุการณ์

กรณีการแต่งตั้งโยกย้ายนางพนิตา กำภู ณ อยุธยา

สมมติฐานการวิจัย	ข้อเท็จจริงและเหตุการณ์
1. นักการเมืองใช้ระบบอุปถัมภ์เป็นเกณฑ์ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย	นางพนิตามีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนายประวัจน์ อุตตะโมต ส.ส.พรรคเพื่อไทย เนื่องจากเป็นที่สาว และนางพนิตานั้น ยังมีความสัมพันธ์ที่ดีและได้รับความไว้วางใจจากพรรคประชาธิปัตย์ (ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมฯ ในสมัยที่พรรคประชาธิปัตย์ดูแลกระทรวงพัฒนาสังคมฯ)
2. หลักการของ Democratic Governance ถูกนำมาใช้เป็นกลยุทธ์โดยนักการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย	ฝ่ายการเมืองอ้างเหตุผลในการแต่งตั้งโยกย้ายนางพนิตาจากปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมฯ ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ ว่าเป็นเพราะนางพนิตาอยู่ระหว่างการดำเนินการของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) กรณีการใช้เงินผิดประเภทสมัยดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (พส.)
3. การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงจะเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งทางการเมืองของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำ	ในช่วงแรกนั้น นางพนิตาไม่ได้ถูกโยกย้ายเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงฝ่ายการเมืองที่เป็นผู้บังคับบัญชา แต่ต่อมาก็ถูกโยกย้ายเมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับฝ่ายการเมืองแม้ว่านางพนิตาจะมีความใกล้ชิดกับพรรคการเมืองต้นสังกัดของผู้บังคับบัญชา (พรรคเพื่อไทย) ในขณะนั้นก็ตาม

## บทที่ 5

### บทวิเคราะห์ และบทสรุป

จากการศึกษากรณีศึกษาทั้ง 3 กรณี คือ กรณีแต่งตั้งโยกย้ายนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ กรณีแต่งตั้งโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี และกรณีแต่งตั้งโยกย้ายนางพนิดา คำภู ฦ อุษยา ประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูง ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดมาวิเคราะห์เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบ/วิธีการที่ฝ่ายการเมืองนำมาใช้เมื่อต้องการที่จะโยกย้ายข้าราชการระดับสูง (เล่นการเมือง) ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY



ตารางที่ 24 ลำดับเหตุการณ์การแต่งตั้งโยกย้ายในแต่ละกรณีศึกษา

นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์	นายถวิล เปลี่ยนศรี	นางพินดา กำภู ณ อยุธยา
<p>นายวงศ์ศักดิ์ถูกโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย โดยฝ่ายการเมืองอ้างเหตุผลในการย้ายว่า นายวงศ์ศักดิ์อยู่ระหว่างการดำเนินการของ ป.ป.ช. กรณีทุจริตการสอบเข้าโรงเรียนนายอำเภอ ปี 2552</p> <p>↓</p> <p>นายวงศ์ศักดิ์ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค.</p> <p>↓</p> <p>ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยให้คืนตำแหน่ง</p> <p>↓</p> <p>มีความพยายามจากฝ่ายการเมืองที่จะยึดการคืนตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครองให้แก่ นายวงศ์ศักดิ์</p> <p>↓</p> <p>คณะรัฐมนตรีมีมติให้คืนตำแหน่งแก่นายวงศ์ศักดิ์</p> <p>↓</p> <p>นายวงศ์ศักดิ์กลับมาดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครอง</p> <p>↓</p> <p>เกษียณอายุราชการ</p>	<p>มีการสร้างกระแสข่าวให้ตรวจสอบการทำงานของตำรวจ กรณีการปล่อยให้มีการตั้งบ่อนพนันผิดกฎหมาย</p> <p>↓</p> <p>ฝ่ายการเมืองออกมาแสดงความคิดเห็นว่าควรมี ผบ.ตร.ที่มีความสามารถในการปราบปรามการพนัน และยาเสพติด</p> <p>↓</p> <p>ย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี จากตำแหน่ง เลขาธิการสมช. ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ</p> <p>↓</p> <p>ย้าย พล.ต.อ.วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี จากตำแหน่ง ผบ.ตร. ไปดำรงตำแหน่ง เลขาธิการสมช. แทนนายถวิล</p> <p>↓</p> <p>ตำแหน่ง ผบ.ตร. ว่าง</p> <p>↓</p> <p>แต่งตั้ง พล.ต.อ. เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นดำรงตำแหน่ง ผบ.ตร.</p> <p>↓</p> <p>นายถวิลร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. และอุทธรณ์ต่อศาลปกครอง จนท้ายที่สุดได้กลับไปดำรงตำแหน่ง เลขาธิการสมช.</p> <p>↓</p> <p>(ต่อมา พล.ต.อ.วิเชียร ได้รับการแต่งตั้งเป็นปลัดกระทรวงคมนาคม)</p>	<p>นางพินดาถูกโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ โดยฝ่ายการเมืองให้เหตุผลในการย้ายว่า นางพินดาอยู่ระหว่างการดำเนินการของ สตง. กรณีมีการใช้เงินผิดประเภท สมัยดำรงตำแหน่งเป็นอธิบดีอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ</p> <p>↓</p> <p>เกิดความไม่พอใจจากนายประวัฒน์ อุตตะโมต ส.ส.พรรคเพื่อไทย น้องชายนางพินดา ที่นายสันติ พร้อมพัฒน์ รมว.พัฒนาสังคมฯ สังกัดพรรคเพื่อไทย ย้ายนางพินดา จนทำให้เกิดปัญหาภายในพรรคเพื่อไทย</p> <p>↓</p> <p>(คาดว่าน่าจะมีการเจรจาจากผู้ใหญ่ภายในพรรคเพื่อไทย เพื่อไกล่เกลี่ยและยุติปัญหาดังกล่าว)</p> <p>↓</p> <p>นางพินดาได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงศึกษาธิการ</p> <p>↓</p> <p>เกษียณอายุราชการ</p>

## รูปแบบ/วิธีการที่ฝ่ายการเมืองนำมาใช้ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง

### (1) สร้างกระแสข่าว หรือกระแสการวิพากษ์วิจารณ์ เพื่อลดความน่าเชื่อถือของข้าราชการระดับสูง

ฝ่ายการเมืองมีความพยายามในการสร้างกระแสข่าว หรือกระแสการวิพากษ์วิจารณ์ ในตัวข้าราชการระดับสูงที่ฝ่ายการเมืองต้องการโยกย้าย ซึ่งอาจจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงาน และ/หรือ เรื่องส่วนตัวของข้าราชการระดับสูงผู้นั้น เพื่อลดความน่าเชื่อถือ หรือลดความน่าไว้วางใจ (discredit) ในการดำรงตำแหน่งปัจจุบันของข้าราชการระดับสูง และหากข้าราชการระดับสูงผู้นั้นมีความเกี่ยวข้องในเรื่องหรือในคดีที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบจากองค์กรอิสระ เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นต้น จะยิ่งเป็นส่วนในการสร้างเหตุ หรือข้ออ้างจากฝ่ายการเมืองในการโยกย้ายข้าราชการระดับสูงผู้นั้นออกจากการดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน ดังเช่น กรณีของนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบจาก ป.ป.ช. ว่ามีความเกี่ยวข้องกับกรณีทุจริตการสอบเข้าโรงเรียนนายอำเภอ ปี 2552 หรือไม่ ฝ่ายการเมืองก็นำเหตุดังกล่าวมาเป็นเหตุผลในการโยกย้ายนายวงศ์ศักดิ์จากการดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครอง ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งแท้ที่จริงแล้วนั้น ฝ่ายการเมืองไม่ควรนำเหตุที่นายวงศ์ศักดิ์กำลังถูก ป.ป.ช. ตรวจสอบมาเป็นเหตุผลในการโยกย้าย เพราะในขณะนั้น ป.ป.ช. ยังไม่ได้ชี้มูลความผิดแก่นายวงศ์ศักดิ์ (ถึงแม้ว่าในเวลาต่อมา ป.ป.ช. จะชี้มูลความผิดแก่นายวงศ์ศักดิ์ก็ตาม) และในกรณีของนางพนิตา กำภู ณ อยุธยา ก็เช่นเดียวกัน ที่ฝ่ายการเมืองนำเหตุที่ สตง. กำลังตรวจสอบการใช้เงินของนางพนิตา สมัยดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่ามีการใช้เงินผิดประเภทหรือไม่ มาเป็นเหตุผลในการตั้งคณะกรรมการสอบวินัย และโยกย้ายนางพนิตาไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ แต่จากการรวบรวมข้อมูลจะทำให้พอทราบถึงปมความขัดแย้งได้ว่า การโยกย้ายข้าราชการทั้งสองน่าจะมาจากการขัดผลประโยชน์กับฝ่ายการเมือง จนทำให้ฝ่ายการเมืองต้องหาเหตุในการโยกย้ายข้าราชการทั้งสองออกจากการดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน ซึ่งการขัดผลประโยชน์ของฝ่ายการเมืองในกรณีของนายวงศ์ศักดิ์น่าจะมาจากปัญหาความขัดแย้งในโครงการจัดระบบให้บริการประชาชนด้านการทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนแบบใหม่ งบประมาณ 3,490 ล้านบาท ส่วนการขัดผลประโยชน์ของฝ่ายการเมืองในกรณีของนางพนิตาน่าจะมาจากปัญหาความขัดแย้งในการประมูลสร้างตึกใหม่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่มีมูลค่าพันล้านบาท สำหรับกรณีของนายถวิล เปลี่ยนศรีนั้น นายถวิลไม่ได้อยู่ระหว่างการตรวจสอบความเกี่ยวข้องกับการทุจริตจากองค์กรอิสระใด จึงไม่มีเหตุให้ฝ่ายการเมืองนำมาอ้างได้ แต่ฝ่ายการเมืองมีความพยายามที่จะลดความน่าเชื่อถือ และสร้างกระแสให้เกิดความไม่ไว้วางใจนายถวิล โดยอ้างเหตุว่า นายถวิลเป็นคนของพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งถือว่าเป็นข้อขัดแย้งกับพรรคเพื่อไทย และนายถวิลยังเคยดำรงตำแหน่งเป็นเลขาธิการศูนย์

อำนาจการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน (คอฉ.) สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ ที่มีความเกี่ยวข้องในการดำเนินการสลายการชุมนุมที่แยกราชประสงค์เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก

## (2) ความชอบธรรมในการใช้อำนาจทางกฎหมาย และความชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง

ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงนั้น ฝ่ายการเมืองซึ่งก็คือคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติและเห็นชอบในการแต่งตั้งโยกย้ายตามกฎหมาย อาทิ ตามมาตรา 57 (1) ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้น กำหนดให้ การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง หรืออำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 ที่กำหนดว่า นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ใน ... (3) คือ บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม (4) สั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งมาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยจะให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิมหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่ให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิม ให้ได้รับเงินเดือนในสำนักนายกรัฐมนตรีในระดับ และขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม และ (5) แต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง ไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง โดยให้ได้รับเงินเดือนจากกระทรวง ทบวง กรมเดิม ในกรณีเช่นนี้ ให้ข้าราชการซึ่งได้รับการแต่งตั้งมีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตนมาดำรงตำแหน่งนั้นทุกประการ แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี จากอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายที่มีตามกฎหมายของฝ่ายการเมือง ทำให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจ หรือได้เปรียบ และใช้อำนาจทางกฎหมายนี้เป็นเครื่องมือ หรือเป็นกลยุทธ์ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง และหากการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในครั้งนั้นๆ ได้มีการดำเนินการที่ถูกต้องตามระเบียบวิธีการ และขั้นตอน ตามกฎหมายแล้วนั้น ก็ยากที่จะกล่าวหาว่าการแต่งตั้งโยกย้ายในครั้งนั้นๆ มีการเมืองเข้ามาแทรกแซง อีกทั้งหากจะมีความพยายามในการปัญหาการแทรกแซงในการแต่งตั้งโยกย้าย โดยจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายการเมือง ก็นับว่าเป็นเรื่องที่ยากที่จะทำได้ยาก เนื่องจากกฎหมายต้องถูกปรับปรุง หรือแก้ไขโดยความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งหากฝ่ายการเมืองเห็นว่าตนจะถูกลดทอน หรือถูกจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง ก็คงจะไม่เห็นชอบในการปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว

### (3) การให้รางวัลตอบแทน หรือสร้างข้อแลกเปลี่ยนที่น่าพอใจแก่ฝ่ายข้าราชการประจำ

การเจรจาต่อรองเป็นวิธีการ หรือรูปแบบหนึ่งของฝ่ายการเมืองที่คาดว่าน่าจะมีการนำมาใช้ เพื่อให้ข้าราชการระดับสูงยอมที่จะโยกย้ายจากการดำรงตำแหน่งในปัจจุบันไปดำรงตำแหน่งอื่น โดยไม่ให้เกิดการร้องเรียน หรือเกิดข้อพิพาท ที่จะกลายเป็นจุดสนใจของสื่อมวลชน หรือประชาชน แต่ในการเจรจาต่อรองนั้น ก็ย่อมนำมาซึ่งข้อแลกเปลี่ยนที่ทั้งสองฝ่าย คือฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำยอมรับได้ หรือเป็นที่พอใจ จากกรณีศึกษาของนายถวิล เปลี่ยนศรี ทำให้พบว่า ข้าราชการระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้ายในครั้งนั้น คือ พล.ต.อ.วิเชียร พงนิโพธ์ศรี ที่ถูกโยกจากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) แทนนายถวิล เปลี่ยนศรีนั้น ภายหลัง ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงคมนาคม ซึ่งถือว่าเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญ และต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจ และการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองเป็นอย่างมาก จึงจะได้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จากการวิเคราะห์ อาจจะมีมองได้ว่าการให้ พล.ต.อ. วิเชียร ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นการให้รางวัลตอบแทนที่ พล.ต.อ. วิเชียร ยอมโยกย้ายจากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยไม่สร้างปัญหา หรือข้อร้องเรียนต่อฝ่ายการเมือง เพื่อเปิดทางให้ พล.ต.อ.เพรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นมาดำรงตำแหน่งแทน แต่ทั้งนี้ ยังไม่มีข้อมูลที่จะสามารถสรุปได้ว่า การให้ตำแหน่งปลัดกระทรวงคมนาคมแก่ พล.ต.อ. วิเชียร เป็นข้อแลกเปลี่ยนที่ได้มีการตกลงกันไว้กับฝ่ายการเมืองหรือไม่ หรือการเจรจาข้อแลกเปลี่ยนดังกล่าวเกิดขึ้นก่อนหรือหลังจากการที่โยกย้าย พล.ต.อ.วิเชียร ไปดำรงตำแหน่งเลขาฯ สมช. แล้วหรือไม่ อย่างไร หรือไม่ให้เกิดจากการเจรจา แต่เกิดจากความไว้วางใจ และการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองโดยไม่มีเหตุผลอื่นซ่อนเร้น เช่นเดียวกันกับกรณีของนางพนิตา กำภู ณ อยุธยา ที่ถูกโยกย้ายจากปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ ในช่วงแรกนั้น นางพนิตา และนายประวัฒน์ อุตตะโมต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคเพื่อไทย มีความไม่พอใจนายสันติ พร้อมพัฒน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมฯ ในขณะนั้น เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะนายประวัฒน์นั้น ไม่พอใจเป็นอย่างมาก เพราะเห็นว่า นายสันติโยกย้ายพี่สาวของตน (นางพนิตา) โดยไม่เห็นแก่หน้า ซึ่งนายประวัฒน์เห็นว่าทั้งตนเองและนายสันติต่างก็สังกัดพรรคเพื่อไทยเหมือนกัน น่าจะให้เกียรติกัน ความไม่พอใจดังกล่าวดูเหมือนว่าจะทวีความรุนแรง จนอาจจะก่อให้เกิดปัญหาภายในพรรคเพื่อไทย และในช่วงแรกนั้น นางพนิตาก็เคยกล่าวว่าจะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) แต่ไม่นานความขัดแย้งดังกล่าวก็ดูเหมือนว่าจะเงียบหายไป และนางพนิตาก็ไม่ได้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. แต่อย่างใด ต่อมาไม่นาน นางพนิตา ก็ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งถือว่าเป็นกระทรวงที่ใหญ่ขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับกระทรวงพัฒนาสังคมฯ ที่นางพนิตาเคยดำรงตำแหน่งเป็นปลัดกระทรวง จากกรณีของนางพนิตา อาจจะวิเคราะห์ได้ว่า น่าจะมีการเจรจาเกิดขึ้นโดยผู้ใหญ่ในพรรคเพื่อไทย เพื่อยุติ

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างนายสันติ และนายประวัฒน์ และเพื่อไม่ให้นางพนิดาเกิดความไม่พอใจ จนถึงขั้นไปร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. จนอาจจะทำให้เกิดปัญหาแก่รัฐบาลพรรคเพื่อไทยได้ โดยการแต่งตั้งให้กลับไปดำรงตำแหน่งในกระทรวงที่ใหญ่กว่าเป็นข้อแลกเปลี่ยน

#### (4) อ่างธรรมเนียม เหตุผลของความเหมาะสม และการสนองตอบนโยบายของข้าราชการระดับสูง

เมื่อมีรัฐบาลใหม่เข้ามาบริหารประเทศ การโยกย้ายข้าราชการระดับสูงจะเกิดขึ้นในหลายๆ ตำแหน่ง โดยเฉพาะในตำแหน่งสำคัญๆ อาทิ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยฝ่ายการเมืองมักจะอ้างถึงเหตุผลว่าโยกย้ายเพื่อความเหมาะสมเป็นหลัก หรือให้เหตุผลว่าต้องการข้าราชการระดับสูงที่สามารถสนองตอบนโยบายตามที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อเข้ามาดำรงตำแหน่ง นอกจากนี้ ฝ่ายการเมืองอาจจะอ้างว่าเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ หรือเป็นเรื่องปกติที่เมื่อรัฐบาลใดขึ้นมา ก็จะมีการเปลี่ยนแปลงข้าราชการระดับสูง หรือการจัดทัพข้าราชการระดับสูงใหม่ เพื่อจะได้ปฏิบัติภารกิจต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล หรือตอบสนองนโยบายของฝ่ายการเมืองได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

#### (5) อ่างความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ของข้าราชการระดับสูง

ในบางกรณี ฝ่ายการเมืองจะอ้างถึงความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ของข้าราชการระดับสูง เป็นเหตุผลในการโยกย้าย โดยอ้างว่าโยกย้ายเพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นหลัก ไม่ได้มีการแทรกแซงทางการเมือง ดังเช่นกรณีของนายถวิล เปลี่ยนศรี ที่นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้ให้เหตุผลการโยกย้ายนายถวิล จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ (ปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 635/2555 คดีหมายเลขแดงที่ 847/2556) ว่าเนื่องจาก “ต้องการบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่ยาวนานในการปฏิบัติราชการที่เกี่ยวกับความมั่นคง เพื่อมาช่วยปฏิบัติราชการให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ของงานด้านความมั่นคงของประเทศ แต่เนื่องจากสำนักนายกรัฐมนตรีขาดบุคลากรในด้านดังกล่าว จึงได้พยายามค้นหาบุคลากรผู้มีความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญ ปรากฏว่านายถวิลซึ่งรับราชการในตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีคุณสมบัติครบถ้วนตรงกับความต้องการ” แต่ศาลปกครองมีความเห็นว่า การให้เหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งดังกล่าว ไม่สมเหตุสมผล เนื่องจาก ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบมากกว่าตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ และโดยตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติก็สามารถให้คำปรึกษา เสนอแนะความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีได้โดยไม่จำเป็นต้องย้ายให้นายถวิลไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำแต่อย่างใด จากกรณีดังกล่าว จึงทำให้ฝ่าย

การเมืองต้องมีความระมัดระวังในการให้เหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งโยกย้ายมากยิ่งขึ้น เพราะหากไม่มีเหตุผลอันสมควรและถูกต้อง ก็ไม่สมควรที่จะโยกย้ายข้าราชการออกจากการดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน และอาจโดนร้องทุกข์ได้

ในการศึกษาระณีศึกษาทั้ง 3 กรณีนั้น นอกจากจะทำให้ทราบถึงรูปแบบ/วิธีการที่ฝ่ายการเมืองนำมาใช้ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงแล้ว ยังทำให้ได้ค้นพบข้อสังเกตที่ใช้แนวคิด The Politics of Becoming a Top Bureaucrat in the Thai Bureaucracy ของพิทยา บวรวัฒนา ทั้ง 5 ข้อ เป็นกรอบการวิเคราะห์ ในหลายๆประการอีกด้วย ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ ดังนี้

### ข้อสังเกตจากการวิเคราะห์ตามแนวคิด The Politics of Becoming a Top Bureaucrat in the Thai Bureaucracy ของพิทยา บวรวัฒนา

#### (1) นัยสำคัญของระบบอุปถัมภ์ (ระบบอุปถัมภ์ถูกนำมาใช้ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ)

ในระบบราชการไทย ความก้าวหน้าในอาชีพของข้าราชการ โดยเฉพาะเมื่อได้ดำรงตำแหน่งในระดับข้าราชการระดับสูงนั้น ส่วนใหญ่มักจะขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ในแบบอุปถัมภ์ กล่าวคือ ถ้าข้าราชการระดับสูงคนนั้นๆ มีผู้อุปถัมภ์ หรือผู้สนับสนุนที่มีอำนาจ หรือมีเครือข่ายที่แข็งแกร่ง ผู้อุปถัมภ์ หรือผู้สนับสนุนเหล่านั้นก็จะสามารถนำพาให้ข้าราชการคนนั้นๆ ก้าวขึ้นสู่ระดับสูงสุดขององค์กรได้ (Bidhya Bowornwathana, 2010) ดังเช่น ในการศึกษากรณีศึกษาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงจำนวน 3 กรณีในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ เมื่อทำการวิเคราะห์จะเห็นได้ชัดเจนว่า ข้าราชการระดับสูงในกรณีศึกษาทั้ง 3 คน ล้วนแล้วแต่มีผู้อุปถัมภ์ หรือผู้สนับสนุน หรือมีความใกล้ชิดกับผู้อุปถัมภ์ หรือผู้สนับสนุนที่มีอำนาจทางการเมืองแทบทั้งสิ้น กล่าวคือ

นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ เป็นผู้ที่ได้ขึ้นชื่อว่ามีสายสัมพันธ์ที่ดี และใกล้ชิดกับพรรคเพื่อไทย ดังเช่นปรากฏในรายงานข่าวว่า หากพรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้งในปี 2554 มีการรายงานข่าวว่าพรรคเพื่อไทยนั้น จะสนับสนุนให้นายวงศ์ศักดิ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย แทนนายวิเชียร ขวลิขิต (นายเนวิน ชิดชอบ แกนนำพรรคภูมิใจไทยเป็นผู้สนับสนุนนายวิเชียร) (ไทยโพสต์, 2554b, น.2) ที่ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย ในสมัยที่พรรคภูมิใจไทยดูแลรับผิดชอบกระทรวงมหาดไทย (สมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี และนายชวรัตน์ ชาญวีรกูล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ถึงแม้ว่าสุดท้ายแล้วนั้น นายวงศ์ศักดิ์ จะไม่ได้ขึ้นรับตำแหน่งดังกล่าวเมื่อพรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้ง แต่หลังจากที่นายวงศ์ศักดิ์เกษียณอายุราชการ นายวงศ์ศักดิ์ก็ได้รับตำแหน่งเป็นผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำกระทรวงมหาดไทย ในสมัยที่มีนายจรรพงค์ เรืองสุวรรณ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ นายวงศ์ศักดิ์ยังเป็นน้องชายของนาย

ศิริโรจน์ สวัสดิ์พาณิชย์ อดีตอธิบดีกรมสรรพากร ที่ถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เอาผิดวินัยร้ายแรงกรณีไม่จัดเก็บภาษีการโอนหุ้นของคุณหญิงพจมาน ดามาพงศ์ และนายบรรณพจน์ ดามาพงศ์ (บ้านเมือง, 2552, น.6) แต่ในขณะเดียวกันจากรายงานข่าวทำให้ทราบว่า นอกจากนายวงศ์ศักดิ์จะมีความใกล้ชิดกับพรรคเพื่อไทยแล้วนั้น นายวงศ์ศักดิ์ยังมีความใกล้ชิด และมีสายสัมพันธ์ที่ดีกับพรรคภูมิใจไทยด้วย จากรายงานข่าวที่ว่า การที่นายวงศ์ศักดิ์ได้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครอง (ก่อนที่จะมีการแต่งตั้งโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย) เนื่องจากได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มเพื่อนเนวิน โดยเฉพาะนายสรอรรถ กลิ่นประทุม อดีต ส.ส. ราชบุรี หลายสมัย (บ้านเมือง, 2552, น.6) และนายวงศ์ศักดิ์ก็เคยเป็นผู้ที่ถูกเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย ต่อจากนายวิชัย ศรีขวัญ จากการสนับสนุน และผลักดันของนายชวรัตน์ ชาญวีระกูล เนื่องจากนายวงศ์ศักดิ์ มีความสนิทสนมกับนายอนุทิน ชาญวีรกูล บุตรชายนายชวรัตน์ (แต่สุดท้าย นายวิเชียร ชวลิต ได้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย) (ผู้จัดการรายวัน, 2552b, น.15) จะเห็นได้ว่านายวงศ์ศักดิ์นั้นมีความสัมพันธ์ที่ดี และได้รับการสนับสนุนจากทั้งพรรคเพื่อไทย และพรรคภูมิใจไทย ถ้าจะให้วิเคราะห์ปรากฏการณ์ดังกล่าว คงอาจจะมีสาเหตุมาจากการที่แกนนำพรรคภูมิใจไทยส่วนใหญ่ก็เคยสังกัดพรรคไทยรักไทย ซึ่งก็คือพรรคเพื่อไทยในปัจจุบัน ดังนั้นเมื่อพรรคเพื่อไทย แยกออกเป็นพรรคเพื่อไทย และพรรคภูมิใจไทย จึงกลายเป็นว่า นายวงศ์ศักดิ์เป็นผู้ที่มีความสัมพันธ์ที่ดีกับทั้ง 2 พรรคการเมืองดังกล่าว และอาจจะประกอบกับการทำงานของนายวงศ์ศักดิ์ที่ทำงานตอบสนองนโยบายของทั้งสองพรรคการเมืองได้ดีเป็นที่เข้าตา จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้สังเกตเห็นได้ว่าข้าราชการระดับสูงเองนั้น ก็มีการเล่นการเมือง โดยการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองในหลายๆ ชั่วอำนาจเช่นกัน

ด้านนางพนิตา กำภู ณ อยุธยา อดีตปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ก็เป็นบุคคลหนึ่งที่สามารถวิเคราะห์ได้ว่า เป็นผู้ที่มีความใกล้ชิด มีสายสัมพันธ์ที่ดี และได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมือง 2 พรรคใหญ่ นั่นก็คือ พรรคเพื่อไทย และพรรคประชาธิปัตย์ กล่าวคือ สำหรับพรรคเพื่อไทยนั้น ต้องถือว่านางพนิตา มีความใกล้ชิด และได้รับการสนับสนุนเป็นอย่างดี เนื่องจาก นางพนิตา มีน้องชาย คือนายประวัฒน์ อุตตะโมต ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อพรรคเพื่อไทย และนายประวัฒน์เองนั้น ก็เป็นบุคคลที่ถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญต่อพรรคเพื่อไทยเช่นกัน จะเห็นได้จากรายงานข่าวที่ว่า นายประวัฒน์เป็นผู้มีบทบาทสำคัญภายในพรรคยุคการก่อตั้งพรรคไทยรักไทย ซึ่งรู้จักกันในนามกลุ่ม 16 ที่มีนายสมพงษ์ อมรวิวัฒน์ เป็นแกนนำ (คมชัดลึก, 2555a, น.2) ถึงแม้ว่าในเวลาต่อมา นางพนิตา จะถูกโยกย้ายจากปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมฯ ให้ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ เนื่องจากเกิดปัญหาความขัดแย้งกับนายสันติ พร้อมพัฒน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมฯ ก็ตาม แต่ในท้ายที่สุดแล้วนั้น นางพนิตาก็ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงศึกษาธิการในช่วง 1 ปีสุดท้ายก่อนการ

เกษียณอายุราชการ ซึ่งสำหรับกระทรวงศึกษาธิการนั้นต้องถือว่าเป็นกระทรวงที่ดีกว่ากระทรวงพัฒนาสังคมฯ ในแง่ของงบประมาณที่ได้รับ และจำนวนบุคลากร นอกจากนี้การแต่งตั้งโยกย้ายดังกล่าว ยังถือว่าเป็นวิธีการหนึ่งในการแก้ไข และยุติความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในพรรคเพื่อไทย ระหว่างนายสันติและนายประวิทย์ ที่นายประวิทย์ไม่พอใจที่นายสันติโยกย้ายพี่สาวของนายประวิทย์ (คมชัดลึก, 2556a, น.4) แต่ในขณะที่เดียวกันจากการวิเคราะห์ข้อมูลจะเห็นได้ว่า นางพินิตาเองนั้น ก็มีสายสัมพันธ์ที่ดี และได้รับการสนับสนุนจากพรรคประชาธิปัตย์เช่นกัน ดังเช่น การที่นางพินิตาได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมฯ ในสมัยที่นายนายอิสสระ สมชัย (พรรคประชาธิปัตย์) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมฯ และนายอภิสิทธิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ นายอิสสระ ยังได้กล่าวถึงกรณีการแต่งตั้งโยกย้ายนางพินิตาจากปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมฯ ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ในเชิงให้การสนับสนุนนางพินิตา ตามรายงานข่าวว่าการแต่งตั้งโยกย้ายนางพินิตาเป็นการโยกย้ายที่มีความผิดปกติ เป็นการย้ายนอกฤดูกาล โดยไม่มีเหตุผลเพียงพอว่านางพินิตาได้กระทำความผิด นายอิสสระเคยร่วมงานกับนางพินิตา และเห็นว่านางพินิตาเป็นคนทำงานดี หากรมว.พัฒนาสังคมฯ (นายสันติ) คิดว่านางพินิตามีความผิด ก็ควรตั้งคณะกรรมการขึ้นมาสอบสวนข้อเท็จจริงก่อน (ผู้จัดการรายวัน, 2555b, น.13) จากกรณีของนางพินิตานั้น จะสังเกตได้ว่า เป็นกรณีที่ฝ่ายการเมืองซึ่งอยู่ในพรรคการเมืองเดียวกันมีความขัดแย้งกันเองที่เกิดจากการโยกย้ายข้าราชการระดับสูง โดยอีกฝ่ายต้องการย้ายนางพินิตาออกจากตำแหน่ง ในขณะที่อีกฝ่ายซึ่งเป็นน้องชายนางพินิตาก็ไม่ต้องการให้โยกย้ายนางพินิตาออกจากตำแหน่ง ในกรณีลักษณะนี้ ฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจมากกว่า หรือมีอิทธิพลมากกว่าก็มักจะได้โยกย้ายข้าราชการระดับสูงตามความต้องการ แต่เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งรุนแรงภายในพรรค ก็คงจะมีการเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อยุติปัญหา เพราะในท้ายที่สุดแล้วนั้น นางพินิตาก็ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงศึกษาธิการในเวลาต่อมา

สำหรับนายถวิล เป็เลียนศรี นั้น ถึงแม้ว่านายถวิล จะยืนยันว่าตนเองนั้นไม่ได้เป็นคนของพรรคการเมืองใดก็ตาม แต่จะเห็นได้ว่าถึงแม้ว่าจะไม่ได้เป็นคนของพรรคใด แต่ถ้าพูดถึงความสัมพันธ์ที่ดีแล้วนั้น ก็ปฏิเสธไปไม่ได้ว่านายถวิลมีสายสัมพันธ์ที่ดีกับพรรคประชาธิปัตย์ ดังเช่น การที่นายถวิลได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ในสมัยที่นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งต้องยอมรับว่า ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาตินั้น เป็นอีกตำแหน่งหนึ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อรัฐบาล เนื่องจากเป็นตำแหน่งที่มีความเกี่ยวข้องในด้านความมั่นคง รัฐบาลทุกรัฐบาลที่ขึ้นมาบริหารประเทศ จึงมักที่จะต้องเลือก หรือคัดสรรบุคคลที่รัฐบาลสามารถไว้วางใจได้ให้มาดำรงตำแหน่งดังกล่าว ดังนั้น นายถวิลจึงต้องเป็นบุคคลที่รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ไว้วางใจในระดับที่ค่อนข้างสูง (ถึงแม้ว่านายถวิล จะเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และการยอมรับจากประชาคมการข่าวอยู่แล้วก็ตาม) เพราะได้แต่งตั้งให้นายถวิลมา



ดำรงตำแหน่งเลขา สมช. แทนพล.ท.สุรพล เผื่อนอัยกา ซึ่งเป็นเลขา สมช. ในสมัยรัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช และยิ่งตอกย้ำถึงความสัมพันธ์ที่ดีกับพรรคประชาธิปัตย์ เมื่อพรรคเพื่อไทยขึ้นมาเป็นรัฐบาล เพียงไม่กี่สัปดาห์ก็มีการย้ายนายถวิล จากเลขา สมช. ให้ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ ถึงแม้ว่าการโยกย้ายครั้งนั้นจะดูเหมือนว่าเป็นผลกระทบที่นายถวิลได้รับจากการที่รัฐบาลต้องการหาตำแหน่งให้ พล.ต.อ.วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี เพื่อหลีกเลี่ยงให้ พล.ต.อ.เพรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นมาดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติก็ตาม แต่รัฐบาลพรรคเพื่อไทยคงจะไตร่ตรองมาแล้วว่า ต้องโยกย้ายนายถวิลเช่นเดียวกัน เพราะมองว่านายถวิลนั้นมีสายสัมพันธ์ที่ดีกับพรรคประชาธิปัตย์ จะเห็นได้จากคำสัมภาษณ์ของ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ที่กล่าวถึงนายถวิลว่า “เลขาฯ สมช. นั่งทำงานกับประชาธิปัตย์ พอเราเป็นรัฐบาลมานั่งทำงานกับเราอีก ในความเป็นไปได้มันเป็นไปได้หรือ ถ้าผมเป็นนายถวิล จะทำบันทึกขอย้ายตัวเองไปนานแล้ว” (สยามรัฐ, 2554, น.11) และคำสัมภาษณ์ของนายอนุสรณ์ เอี่ยมสะอาด รองโฆษกพรรคเพื่อไทย ที่กล่าวถึงนายถวิลว่า “หลายฝ่ายออกมาพูดกันเยอะถึงที่ไปของนายถวิล แต่ไม่พูดถึงที่มา ความจริงไม่มีเรื่องของไม่เป็นธรรมอะไร ถ้าจำได้ นายถวิลทำตัวเป็นคอกอหอยกับลูกกระเดือกแบบแยกกันไม่ได้กับนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ อดีตนายกรัฐมนตรี และนายสุเทพ เทือกสุบรรณ อดีตรองนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะในช่วงสถานการณ์ประกาศเขตกระสุนจริง...” (แนวหน้า, 2556a, น.7) นอกจากนายถวิล จะมีความสัมพันธ์ที่ดีกับทางพรรคประชาธิปัตย์แล้วนั้น จากรายงานข่าวยังพบว่า นายถวิล มีความใกล้ชิดสนิทสนมกับพล.อ.วินัย ภัททิยกุล อดีตเลขาฯ สมช. และ พล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา อดีตผู้บัญชาการทหารบก และพล.อ.อนุพงษ์นั้น ยังเป็นผู้สนับสนุนอีกคนหนึ่งให้นายถวิลได้ดำรงตำแหน่งเลขา สมช. และช่วยให้นายถวิลได้มีโอกาสได้รู้จักกับ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบกคนปัจจุบันอีกด้วย (มติชน, 2554, น.11)

ถ้าจะพูดถึงความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ของข้าราชการระดับสูง กับข้าราชการการเมือง และผู้ที่มีอิทธิพลทางการเมืองที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วนั้น มีข้าราชการระดับสูงอีกคนหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับกรณีศึกษาในกรณีการแต่งตั้งโยกย้ายนายถวิล เปลียนศรี และมีความน่าสนใจ เพราะเป็นผู้ที่แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ว่ามีผลเป็นอย่างไรต่อการดำรงตำแหน่งระดับสูงที่สุดในหน่วยงาน โดยเฉพาะตำแหน่งข้าราชการระดับสูงที่มีความสำคัญกับเสถียรภาพของรัฐบาล นั่นก็คือ พล.ท.ภราดร พัฒนถาบุตร กล่าวคือ พล.ท.ภราดรนั้น ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ต่อจาก พล.ต.อ.วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ที่โยกย้ายไปดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงคมนาคม พล.ท.ภราดรนั้น เป็นผู้มีรายงานข่าวว่า เป็นบุคคลที่มีความใกล้ชิด และมีสายสัมพันธ์ที่ดี และเหนียวแน่นกับอดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นอย่างมาก เนื่องจาก พล.ท.ภราดร เป็นหลานชายของ ดร.ปรีดา พัฒนถาบุตร อดีตรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย อดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จังหวัดเชียงใหม่ โดยที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เคยเป็นนายตำรวจติดตาม ดร.ปรีชา ในสมัยดังกล่าว และดร.ปรีชาเองก็เป็นผู้ให้โอกาส พ.ต.ท. ทักษิณ ได้เป็นเลขานุการรัฐมนตรี (ผู้จัดการสุดสัปดาห์, 2555b, น.5) นอกจากนี้ พล.ท.กอบกุล พัฒนลาบุตร ซึ่งเป็นพี่ชายของดร.ปรีดา ยังเป็นเพื่อนกับนาย เลิศ ชินวัตร บิดาของ พ.ต.ท.ทักษิณ อีกด้วย (มติชน, 2555d, น.8) สำหรับพล.ท.ภราดร นั้นได้รับการ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาฯ สมช. (18 กันยายน 2555) เพียงไม่กี่เดือน หลังจากที่เพิ่งได้รับการ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองเลขาฯ สมช. (26 มิถุนายน 2555) จึงปฏิเสธไปไม่ได้เลยว่า การขึ้นมาดำรง ตำแหน่งเลขาฯ สมช. อย่างรวดเร็วของ พล.ท.ภราดร จะไม่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในระบบ อุปถัมภ์ดังที่กล่าวมาข้างต้น

ในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำ และข้าราชการเมือง หรือผู้ที่มีอิทธิพล ทางการเมืองที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น บางครั้งเป็นเรื่องของการตอบแทนบุญคุณ โดยการ ตอบแทนด้วยตำแหน่งข้าราชการระดับสูง ดังเช่น กรณีของพล.ท.ภราดร ที่นอกจากรัฐบาลพรรคเพื่อ ไทยจะได้บุคคลที่เป็นที่ไว้วางใจในการทำงานด้านความมั่นคงแล้ว ยังถือได้ว่าเป็นการตอบแทนผู้มี พระคุณที่เปิดโอกาสทางการเมืองให้แก่อดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยแต่งตั้ง หลานชายของผู้มีพระคุณทางการเมืองให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงดังกล่าว หรือขณะเดียวกัน ในกรณี ของพล.ต.อ.วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ที่ถูกโยกย้ายจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ไปดำรงตำแหน่งเลขาฯ สมช. เมื่อพล.ต.อ.วิเชียร ไม่ได้มีการร้องทุกข์ หรือสร้างปัญหาในการบริหารงานแก่รัฐบาล รัฐบาลจึง แต่งตั้งให้พล.ต.อ.วิเชียร ไปดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงคมนาคมเป็นการตอบแทนในการหลีกเลี่ยงให้ พล.ต.อ.เพรียวพันธ์ ขึ้นมาดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผู้จัดการสุดสัปดาห์, 2555b, น. 5)

จากการวิเคราะห์กรณีศึกษาทั้ง 3 กรณี จะเห็นได้ว่า ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ระดับสูงนั้น ข้าราชการระดับสูงเหล่านั้น ล้วนแล้วแต่มีสายสัมพันธ์ มีความใกล้ชิด หรือได้รับการ สนับสนุนจากผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง ซึ่งก็คือ ฝ่ายการเมือง ทั้งที่มีตำแหน่งที่เป็นทางการชัดเจน เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือจากฝ่ายการเมืองที่ไม่มีตำแหน่งที่เป็นทางการ แต่เป็นผู้มีอิทธิพลในการ แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง เช่น อดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หรือนายเนวิน ชิดชอบ แกนนำพรรคภูมิใจไทย เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบว่า ข้าราชการระดับสูงเองนั้น มักจะมีสายสัมพันธ์ที่ดีกับพรรคการเมืองหลายพรรค หรือพยายามสร้างสายสัมพันธ์ที่ดีกับพรรคการเมืองใดๆก็ตามที่ขึ้นมาเป็นรัฐบาล อาจเป็นไปได้ว่า ข้าราชการคนนั้นๆ ต้องการที่จะดำรงตำแหน่งเดิม ไม่อยาก ถูกโยกย้าย หรือต้องการได้รับการแต่งตั้งโยกย้ายไปสู่ตำแหน่งที่ดีกว่าเดิม หรือเมื่อต้องการที่จะเล่น การเมืองหลังจากเกษียณอายุราชการก็เป็นได้

ข้อสังเกตหนึ่งที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูล และมีความน่าสนใจ คือ ระบบอุปถัมภ์ระหว่างข้าราชการประจำกับนักการเมือง อาจเกิดจากการที่เป็นญาติพี่น้อง เป็นเพื่อนสนิท เป็นรุ่นพี่รุ่นน้องกัน เป็นผู้มีพระคุณ เป็นต้น แต่จากการศึกษาจะพบว่าในปัจจุบันอาจมีความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ที่ไม่ได้เกิดจากความสัมพันธ์ในลักษณะข้างต้น แต่เกิดจาก “เงิน” เป็นสิ่งที่เชื่อมความสัมพันธ์ โดยที่ไม่ต้องใช้เวลานานในการก่อร่างความสัมพันธ์ กล่าวคือ ในปัจจุบัน อาจไม่จำเป็นต้องเป็นญาติพี่น้อง รุ่นพี่รุ่นน้องกัน แต่เพียงแค่อำนาจเงินตามจำนวนที่ผู้มีอำนาจพิจารณาในการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงในตำแหน่งนั้นๆ ต้องการ ข้าราชการคนนั้นก็จะได้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือที่เรียกว่า “การซื้อขายตำแหน่ง” ดังมีข่าวปรากฏว่า มีการซื้อขายตำแหน่งข้าราชการระดับสูง อาทิ ผู้ว่าราชการจังหวัด ต้องจ่าย 20 ล้านบาท รองผู้ว่าราชการจังหวัด จ่าย 17 ล้านบาท หรือนายอำเภอ ต้องจ่าย 10 ล้านบาท (ผู้จัดการรายวัน, 2553b, น.15) ถึงแม้ว่าผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งจะอ้างตามรายงานข่าวว่า การซื้อขายตำแหน่งดังกล่าวไม่เป็นความจริง เป็นเพียงการลดความน่าเชื่อถือ (discredit) จากผู้ที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งมากกว่า (แนวหน้า, 2553, น.7)

ตารางที่ 25 ข้าราชการประจำระดับสูงกับสายสัมพันธ์

สายสัมพันธ์ ข้าราชการระดับสูง	สายสัมพันธ์		
	ฝ่ายพรรคการเมือง	ฝ่ายทหาร	ผู้มีอิทธิพลแต่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง
นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์	พรรคเพื่อไทย พรรคภูมิใจไทย		นายสรอรรถ กลิ่นประทุม
นางพนิตา กำภู ณออยุธยา	พรรคเพื่อไทย		นายประวัฒน์ อุตตะโมต
นายถวิล เปลี่ยนศรี	พรรคประชาธิปัตย์	พล.อ.วินัย ภัททิยกุล พล.อ.อนุพงษ์ เผ่าจินดา	

(2) การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนยาวนาน และอาจมีผลไม่แน่นอน  
ขั้นตอนการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง มีขั้นตอน ดังนี้ (สำนักเลขาธิการ  
คณะรัฐมนตรี, 2556, น.20)

(1) รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเสนอชื่อข้าราชการที่จะแต่งตั้งไปที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
(สลค.) ซึ่ง สลค. จะนำหนังสือดังกล่าวเสนอนายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย  
เพื่อพิจารณาอนุมัติให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

(2) คณะรัฐมนตรีดำเนินการอนุมัติการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง

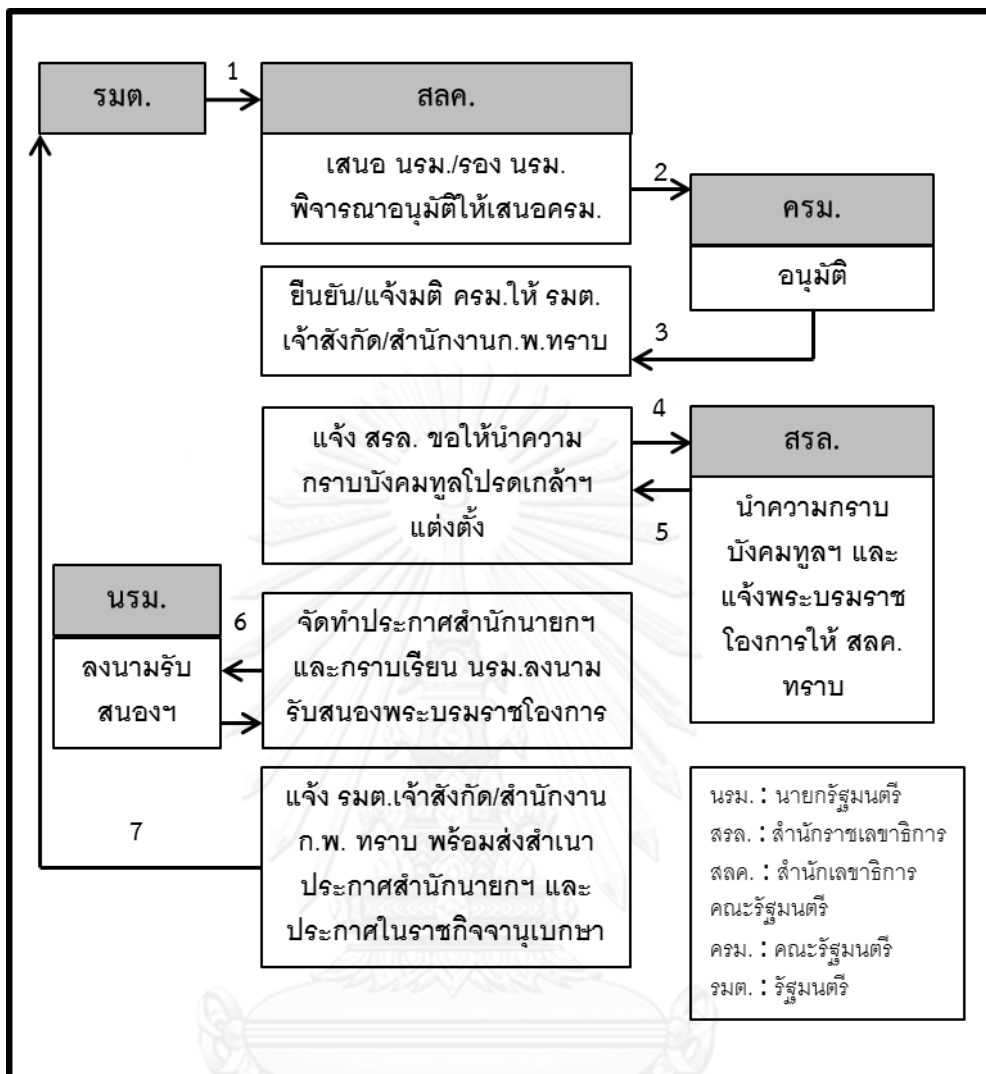
(3) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) ยืนยัน และแจ้งมติคณะรัฐมนตรีให้รัฐมนตรีเจ้า  
สังกัด และสำนักงานข้าราชการพลเรือนทราบ

(4) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) แจ้งสำนักราชเลขาธิการ (สรล.) ขอให้นำความ  
กราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(5) สำนักราชเลขาธิการ (สรล.) นำความกราบบังคมทูลฯ เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ  
แต่งตั้งแล้ว สรล. จะแจ้งพระบรมราชโองการให้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) ทราบ

(6) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) จัดทำประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี และกราบ  
เรียนนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

(7) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) แจ้งรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และสำนักงานข้าราชการ  
พลเรือนทราบ พร้อมส่งสำเนาประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี และประกาศในราชกิจจานุเบกษา



ภาพที่ 9 กระบวนการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูง

ในทางปฏิบัติแล้วนั้น ในขั้นตอนของการขอให้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง จะดำเนินการพร้อมกับขั้นตอนการจัดทำประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี และกราบเรียน นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยเสนอให้นายกรัฐมนตรีลงนามล่วงหน้า เพราะเมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ จะสามารถดำเนินการในขั้นตอนที่ 7 ได้ทันที

การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 (เดิม) ให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 (เดิม) ไม่ต้องนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งระดับ 9 แต่ให้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 เพียงอย่างเดียว และการแต่งตั้งข้าราชการระดับ 10 (เดิม) หรือ 11 (เดิม) จากตำแหน่งหนึ่งไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 หรือ 11 อีกตำแหน่งหนึ่ง จะต้องนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งเดิม และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ ยกเว้นการแต่งตั้งข้าราชการระดับ 10 เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ

9 ให้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่งระดับ 10 เพียงอย่างเดียว (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2556, น.19)

จากขั้นตอนการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงดังกล่าว จะเห็นได้ชัดว่าประกอบด้วยหลายขั้นตอน และใช้เวลาในการดำเนินการ ซึ่งในทุกขั้นตอนล้วนแล้วแต่มีความสำคัญ เช่น ขั้นตอนที่นายกรัฐมนตรีอนุมัติให้เสนอคณะรัฐมนตรี หรือขั้นตอนที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ เป็นต้น เพื่อให้ข้าราชการระดับสูงคนนั้นๆ ได้รับการแต่งตั้ง หากมีเหตุการณ์ที่ทำให้การดำเนินการเกิดการชะงัก หรือมีการประวิงเวลาจากผู้ที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนใด ก็อาจทำให้เกิดการล่าช้า หรือในบางกรณีอาจทำให้ข้าราชการระดับสูงคนนั้นไม่ได้รับการแต่งตั้งเลย เช่น นายกรัฐมนตรีไม่ลงนามเพื่อเสนอเรื่องเข้าคณะรัฐมนตรี หรือมีผู้ถวายฎีกาคัดค้านการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผ่านเลขาธิการพระราชวัง เป็นต้น

จากการศึกษากรณีศึกษาทั้ง 3 กรณีนั้น พบว่า ในขั้นตอนของการแต่งตั้งโยกย้ายไม่ได้มีความยาวนานจนผิดปกติ และมีการโปรดเกล้าฯ ตามที่คณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการเสนอไปเรียบร้อย ไม่ได้มีการยื่นฎีกาคัดค้านจากผู้ใด จึงไม่สามารถทำการวิเคราะห์ในประเด็นนี้ได้มากนัก จะมีเพียงบางประเด็นที่มีความน่าสนใจ ซึ่งอยู่ที่กระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายในส่วนของการรับโอนของนายถวิล เปลี่ยนศรี ที่นายถวิลร้องต่อศาลปกครอง และศาลปกครองมีความเห็นว่า (คำพิพากษาของศาลปกครองระบุว่า) “...ข้อเท็จจริงยังปรากฏว่ากระบวนการโอนผู้ฟ้องคดีก็ดำเนินการอย่างเร่งรีบ ไม่เป็นไปตามขั้นตอนการรับโอนในการปฏิบัติราชการตามปกติ (ส่วนราชการฝ่ายรับโอนจะต้องเสนอต่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาเห็นควรรับโอนข้าราชการให้เสร็จสิ้นเสียก่อน แล้วจึงมีหนังสือขอความยินยอมการโอนไปยังส่วนราชการต้นสังกัดของข้าราชการที่จะขอโอนมา) จึงเชื่อได้ว่าปัจจัยอันเป็นที่มาของการเปลี่ยนแปลงผู้ฟ้องคดี (นายถวิล) จากการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ คือความประสงค์ให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่พลตำรวจเอกวิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี ดำรงอยู่ในขณะนั้นว่างลง เพื่อแต่งตั้งบุคคลอื่นให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทน”

แต่ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ในประเด็นของการยื่นฎีกาคัดค้านระหว่างรอพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งข้าราชการระดับสูงนั้น จะมีกรณีการยื่นฎีกาคัดค้านการแต่งตั้งนายมงคล สุระสัจจะ ในการดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยนายโชคก วีระธรรมพูลสวัสดิ์ อดีตรองปลัดกระทรวงมหาดไทย ในฐานะนายกสมาคมข้าราชการบำนาญกระทรวงมหาดไทย ยื่นถวายฎีกาผ่านเลขาธิการพระราชวังถึงกรณีการแต่งตั้งโยกย้ายในกระทรวงมหาดไทยที่ไม่เป็นธรรม (ไทยรัฐออนไลน์, 2553b) โดยเห็นว่า นายมงคลไม่มีความเหมาะสม เพราะอยู่ระหว่างการสอบสวนการทุจริต เรื่อง การเช่าคอมพิวเตอร์เพื่อจัดทำระบบให้บริการประชาชนทางด้านการทะเบียนและทำบัตรประชาชนแบบใหม่ ของกรมการปกครอง วงเงิน 3,490 ล้านบาท จนในท้ายที่สุด นายมงคล ก็ขอลอนตัวจากการดำรง

ตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย เพราะทนแรงกดดันจากอดีตข้าราชการกระทรวงมหาดไทยหลายคนไม่ไหว

### (3) ช่วงเวลาเดือนกันยายน – เดือนตุลาคมของทุกปีเป็นช่วงเวลาที่มักจะเกิดการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง

วันที่ 30 กันยายน ของทุกปี จะเป็นวันสุดท้ายในการปฏิบัติงานสำหรับข้าราชการที่จะเกษียณอายุราชการในปีนั้นๆ และวันที่ 1 ตุลาคม ของทุกปี จะเป็นวันเริ่มต้นของปีงบประมาณใหม่ของประเทศไทย ดังนั้น เมื่อมีข้าราชการที่ต้องเกษียณอายุราชการ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการบรรจุ หรือแต่งตั้งข้าราชการทดแทนอัตราที่เกษียณอายุราชการไป แต่ในช่วงเกษียณอายุราชการในแต่ละปีนั้น ตำแหน่งข้าราชการประจำระดับสูงจะเป็นตำแหน่งที่ถูกจับตามองว่า ใครจะเป็นผู้ได้เลื่อนตำแหน่งขึ้นมา หรือโยกย้ายมาดำรงตำแหน่งระดับสูงนั้นๆ ยิ่งถ้าหากตำแหน่งข้าราชการระดับสูงนั้นเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ ก็จะถูกจับตามองจากข้าราชการ นักการเมือง ประชาชน และสื่อมวลชนมากยิ่งขึ้น เช่น ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมการปกครอง เป็นต้น โดยการดำเนินการเพื่อการเลื่อนตำแหน่ง (เพื่อดำรงตำแหน่งที่ข้าราชการเดิมเกษียณอายุราชการ) หรือโยกย้ายข้าราชการระดับสูงนั้น โดยปกติจะดำเนินการในช่วงประมาณเดือนกันยายนตลอดจนถึงช่วงต้นของเดือนตุลาคม ซึ่งถือว่าเป็นการโยกย้ายในฤดูกาลโยกย้ายตามปกติ

จากการศึกษากรณีศึกษาทั้ง 3 กรณี พบว่า การแต่งตั้งโยกย้ายเป็นการโยกย้ายที่เกิดขึ้นในช่วงที่ไม่ใช่ฤดูกาลโยกย้ายตามปกติ หรือถึงแม้ว่าจะดำเนินการโยกย้ายในช่วงฤดูกาลโยกย้ายตามปกติ แต่การโยกย้ายนั้นเป็นไปเพราะมีการเมืองมาแทรก มีการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ และมีการดำเนินการโดยไม่ชอบธรรมตามกฎหมาย

#### ตารางที่ 26 ช่วงเวลาในการแต่งตั้งโยกย้าย

กรณีศึกษา	มติคณะรัฐมนตรีมีคำสั่งให้โยกย้าย	ฤดูกาลโยกย้าย
นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์	27 เมษายน 2553	×
นางพนิตา กำภู ณ อยุธยา	13 มีนาคม 2555	×
นายถวิล เปลี่ยนศรี	6 กันยายน 2554	✓

กรณีนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์นั้น เกิดขึ้นในวันที่ 27 เมษายน 2553 โดยคณะรัฐมนตรีมีมติให้โยกย้ายนายวงศ์ศักดิ์จากตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครอง ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย และย้ายนายมงคล สุระสัจจะ มาดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครองแทน โดยอ้างว่านายวงศ์ศักดิ์ถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กล่าวหาว่ามีส่วนเกี่ยวข้อง เรื่อง ทุจริตการสอบเข้าโรงเรียนนายอำเภอ ปี 2552 โดยหลังจากที่นายวงศ์ศักดิ์ยื่น

ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) แล้ว ก.พ.ค. ก็ได้พิจารณาคำร้องทุกข์ของ นายวงศ์ศักดิ์ในเรื่องการโยกย้ายดังกล่าวที่นายวงศ์ศักดิ์เห็นว่าเป็นการโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรม ซึ่ง ก.พ.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่า การโยกย้ายดังกล่าวไม่เป็นธรรม และมีมติให้คืนตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครอง โดยให้มีผลยกเลิกคำสั่งย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ 27 เมษายน 2553 อันเป็นวันออกคำสั่งการโยกย้ายนายวงศ์ศักดิ์เกิดขึ้นในช่วงที่ไม่ใช่การโยกย้ายในฤดูกาลโยกย้ายตามปกติ อาจจะสามารถสรุปได้ว่า น่าจะมีสาเหตุมาจากการที่มีการเมืองเข้ามาแทรก เพราะนายวงศ์ศักดิ์ไม่สนองตอบตามที่ฝ่ายการเมืองต้องการในเรื่องโครงการจัดระบบให้บริการประชาชนด้านการทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนแบบใหม่ งบประมาณ 3,490 ล้านบาท ซึ่งสังเกตได้จากคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ที่ว่า “การย้ายนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์นั้น เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของบุคคลบางกลุ่ม มิใช่เพื่อประโยชน์ของทางราชการ จึงมีลักษณะขัดต่อระบบคุณธรรมที่ต้องบริหารทรัพยากรบุคคลด้วยความ เป็นกลางทางการเมือง ต้องมีความยุติธรรม และเพื่อประโยชน์ของทางราชการ” เมื่อนายวงศ์ศักดิ์ไม่สนองตอบต่อการสั่งการของฝ่ายการเมือง ฝ่ายการเมืองจึงต้องโยกย้ายเพื่อนำบุคคลที่ฝ่ายการเมือง เห็นว่าพร้อมที่จะดำเนินการตามที่ต้องการในทันที ดังจะเห็นได้ชัดว่าคำสั่งโยกย้ายนายวงศ์ศักดิ์นั้น แสดงให้เห็นว่าต้องการให้นายวงศ์ศักดิ์ พ้นจากตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครองโดยเร็ว เพื่อให้ นายมงคลมาปฏิบัติหน้าที่ใหม่ได้ในโครงการจัดระบบให้บริการประชาชนด้านการทะเบียนและบัตรฯ ได้ทันเวลา กล่าวคือ มีคำสั่งให้นายวงศ์ศักดิ์ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2553 แต่ในขณะที่เดียวกันก็มีคำสั่งให้นายวงศ์ศักดิ์ไปรักษาราชการแทนในตำแหน่ง ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยในวันที่ 28 เมษายน 2553 ในทันที (คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ 27 เมษายน 2553) ซึ่งเท่ากับว่านายวงศ์ศักดิ์จะต้องไปดำรงตำแหน่งใหม่ภายใน 24 ชั่วโมง

กรณีนางพนิตา กำภู ณ อยุธยา ก็เป็นอีกกรณีหนึ่งที่สามารถสรุปได้ว่ามีการเมืองเข้ามาแทรก เพราะเป็นการโยกย้ายนอกฤดูกาล ที่มีสาเหตุมาจากการเกิดปัญหาความขัดแย้งกับฝ่ายการเมือง โดยฝ่ายการเมืองได้ให้เหตุผลในการโยกย้ายนางพนิตาในครั้งนี้ว่า มาจากการที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้พักท้วงการเบิกจ่ายเงินของนางพนิตาสมัยที่ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (พส.) ที่ได้มีการใช้เงินผิดประเภท ประมาณ 33 ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินนอกงบประมาณที่ได้รับจากการบริจาค นายสันติ พร้อมพัฒน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) จึงจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการดำเนินการสอบวินัย และโยกย้ายนางพนิตาออกจากการดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมฯ แต่จากการศึกษารวบรวมข้อมูลพบว่า สาเหตุในการย้ายน่าจะมาจากปัญหาความขัดแย้งในเรื่องของการก่อสร้างอาคารของกระทรวงพัฒนาสังคมฯ ระหว่างนางพนิตา และฝ่ายการเมือง สังเกตได้จากคำสัมภาษณ์ของนายอิสสระ สมชัย อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมฯ กล่าวถึงการโยกย้ายนางพนิตา ตามรายงานข่าวว่า เป็นการโยกย้ายที่มีความผิดปกติ ที่เป็นการย้ายนอกฤดูกาล โดยไม่มีเหตุผลเพียงพอว่านางพนิตาได้



กระทำความผิด หากกรมว.พัฒนาสังคมฯ คิดว่านางพนิตามีความผิด ก็ควรตั้งคณะกรรมการขึ้นมา สอบสวนข้อเท็จจริงก่อน นอกจากนี้ นายอิสสระยังได้กล่าวว่า เรื่องการก่อสร้างอาคารใหม่ของ กระทรวง พม. เป็นปัญหาหลักซึ่ง มีการอนุมัติงบประมาณในสมัยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ มีการจัด ประกวดราคา และเคาะราคากันไป เมื่อวันที่ 31 ส.ค. 2554 ซึ่งเป็นสมัยของรัฐบาลพรรคเพื่อไทย โดยมีนายสันติเข้ามาเป็นรัฐมนตรีแล้ว แต่มีข่าวลือว่ามีการวิ่งเต้นเพื่อให้ยกเลิกการประกวดราคา ดังกล่าว และนางพนิตาได้ยืนยันว่าไม่สามารถยกเลิกการประกวดราคาได้ เพราะกระทรวงอาจถูก ฟ้องร้อง นายอิสสระ จึงตั้งคำถามว่าการพยายามยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าว เป็นเพราะ ผู้รับเหมาก่อสร้างไม่ถูกใจรัฐมนตรีหรือไม่ (ผู้จัดการรายวัน, 2555b, น.13) และจากรายข่าวที่นาย ประวัฒน์ อุตตะโมต สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระบบบัญชีรายชื่อพรรคเพื่อไทย น้องชายของนางพนิตา ได้กล่าวว่า เมื่อนายสันติเข้ามาดำรงตำแหน่ง กรมว.พัฒนาสังคมฯ ได้มีการเรียกนางพนิตา เข้าไป คอยที่บ้านพักส่วนตัวถึงปัญหาการประมูลการก่อสร้างอาคารที่ทำการกระทรวง วงเงิน 1.2 พันล้านบาท โดยขอให้เลื่อนไปก่อน แต่นางพนิตายืนยันว่าไม่สามารถเลื่อนได้ เพราะได้มีการประมูลด้วย ระบบอิเล็กทรอนิกส์ไปแล้ว และโครงการนี้งบประมาณผูกพันระหว่างปีงบประมาณ 2554-2556 จึง ต้องเร่งให้มีการประมูลก่อสร้าง (บ้านเมือง, 2555b, น.6)

สำหรับกรณีของนายถวิล เปลี่ยนศรี นั้น ถึงแม้ว่าการโยกย้ายจะเกิดในช่วงเดือนกันยายน ซึ่งเป็นช่วงของการโยกย้ายในฤดูการโยกย้ายตามปกติ แต่จากการศึกษาคำตัดสินของศาลปกครองจะ พบว่า กระบวนการและขั้นตอนในการโยกย้ายนายถวิลเป็นไปอย่างรวดเร็วผิดปกติ และมีการ ดำเนินการในขั้นตอนการรับโอนที่ไม่เป็นไปตามหลักการที่ได้มีการกำหนดไว้ คือ มีหนังสือขอความ ยินยอมการโอนไปยังส่วนราชการต้นสังกัดของนายถวิลที่จะขอโอนมา ก่อนที่ผู้บังคับบัญชาของส่วน ราชการฝ่ายรับโอนจะพิจารณา(ลงนาม) เห็นควรรับโอน และยังมีการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบของผู้มี อำนาจในการแต่งตั้งอีกด้วย

ดังนั้น จากการศึกษากรณีทั้ง 3 กรณี จะพบว่า ฝ่ายการเมืองอาจจะไม่รอถึงช่วงฤดูกาล โยกย้ายตามปกติของข้าราชการระดับสูงเมื่อต้องการจะโยกย้ายบุคคลนั้นๆ ถ้าฝ่ายการเมืองเห็นว่า ข้าราชการระดับสูงคนนั้นไม่ตอบสนองตามที่ฝ่ายการเมืองต้องการโดยเฉพาะไม่ตอบสนองในเรื่อง หรือในนโยบายที่มีความสำคัญ หรือเร่งด่วน ฝ่ายการเมืองก็จะดำเนินการโยกย้ายข้าราชการระดับสูง คนนั้นๆ ในทันที แต่หากไม่มีความจำเป็นที่เร่งด่วนมาก หรือฝ่ายการเมืองต้องการลดกระแสการ วิพากษ์วิจารณ์จากข้าราชการ ประชาชน และสื่อมวลชน ฝ่ายการเมืองก็อาจดำเนินการโยกย้าย ข้าราชการระดับสูงคนนั้นๆ ในช่วงฤดูกาลโยกย้ายตามปกติ โดยให้อ้างว่าเป็นการโยกย้ายตามความ เหมาะสม ดำเนินการตามระเบียบ และเป็นการโยกย้ายในช่วงฤดูกาลตามปกติ เพราะฉะนั้นไม่มีการเมืองเข้าไปแทรก ดังเช่น คำสัมภาษณ์ของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ที่ได้กล่าวถึง การโยกย้ายนายถวิลว่า “การแต่งตั้งโยกย้ายครั้งนี้ ไม่ได้เป็นการกลั่นแกล้ง เป็นการโยกย้ายตาม

ฤดูกาลปกติ และเป็นการปรับเปลี่ยนเนื้องานเพื่อความเหมาะสม เพราะในส่วนของงานด้านความมั่นคงที่มี พล.ต.อ.โกวิท วัฒนะ รองนายกรัฐมนตรี ดูแล ยังมีเนื้องานอีกมาก และนายถวิลเองนั้น เป็นคนมีความสามารถที่รัฐบาลต้องการให้มาให้คำแนะนำงานด้านความมั่นคง และนอกจากนั้น นายถวิล ยังจะเข้ามาดูแล และอำนวยความสะดวกด้านการบูรณาการและติดตามนโยบายเร่งด่วนของทางรัฐบาล ซึ่งสวัสดิการต่างๆ ที่นายถวิลได้รับนั้น ยังคงเหมือนเดิม” (ข่าวสด, 2554a, น.14)

ดังนั้น ในการที่จะพิจารณาว่าการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในครั้งนั้นๆ หรือการแต่งตั้งโยกย้ายบุคคลนั้นๆ เป็นไปตามปกติ หรือมีการเมืองเข้าไปแทรกแซงหรือไม่นั้น นอกจากการสังเกตว่าเป็นช่วงการโยกย้ายในช่วงฤดูกาลโยกย้ายตามปกติหรือไม่แล้ว ควรจะพิจารณาด้วยว่า ถึงแม้ว่าการโยกย้ายข้าราชการระดับสูงนั้นๆ จะเกิดขึ้นในช่วงฤดูกาลโยกย้ายตามปกติ แต่การโยกย้ายในครั้งนั้นๆ มีเหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจในการโยกย้ายของฝ่ายการเมืองที่สมเหตุสมผลหรือไม่ หรือมีการดำเนินการตามขั้นตอนในการแต่งตั้งโยกย้ายถูกต้องตามระเบียบหรือไม่ อย่างไร เพราะอาจทำให้สังเกตเห็นความผิดปกติในการแต่งตั้งโยกย้ายในครั้งนั้นๆ ได้ และพิจารณาได้ว่าการแต่งตั้งโยกย้ายในครั้งนั้นๆ มีการเมืองเข้าไปแทรกแซงหรือไม่ อย่างไร

กล่าวโดยสรุปก็คือ จะต้องมีการวิเคราะห์ และพิจารณาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงว่ามีการเมืองเข้ามาแทรกแซงหรือไม่ เป็นกรณีๆ ไป เพราะในแต่ละกรณี ล้วนแล้วแต่มีความแตกต่างกัน มีเรื่องราว เหตุการณ์ ที่มาที่ไป มีบริบทเป็นการเฉพาะ ซึ่งจะต้องพิจารณาแตกต่างกันออกไปในแต่ละกรณี

#### (4) หลักการของ Democratic Governance ถูกใช้เป็นกลยุทธ์โดยฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย

หลักการ Democratic Governance เป็นหลักการที่ พิทยา บวรวัฒนา ได้ให้ความหมายว่าเป็นกระแสด้านความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานหรือการจัดระบบราชการ ซึ่งเป็นกระแสด้านความคิดที่เสนอวิธีใหม่ในการจัดระบบราชการ โดยมีหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ (Bidhya Bowornwathana, 2006)

(1) A smaller government that does less คือ รัฐบาลกลางควรมีขนาดเล็กกลง และลดบทบาทในการดำเนินการเรื่องต่างๆ ด้วยตนเอง

(2) Global vision and flexible organization คือ ภาครัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ ควรมีวิสัยทัศน์แบบโลกาภิวัตน์ และควรสนับสนุนการจัดองค์การในรูปแบบที่มีความคล่องตัว อันเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมของโลกาภิวัตน์มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

(3) Accountable government คือ คนที่ทำงานในภาครัฐต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง และกลไกภายนอกองค์การ หรือกลไกภายนอกกระบวนราชการจะต้องสามารถเข้ามา

ตรวจสอบการทำงานได้ เช่น สามารถถูกตรวจสอบโดยพลเมือง ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม หรือ สื่อมวลชน เป็นต้น ซึ่งจะสอดคล้องกับความคิดที่จะทำให้ระบบราชการมีความเปิดเผยและโปร่งใส ดังปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ที่ระบุถึงหลักความโปร่งใสว่า “หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กร ทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้”

(4) Government that is fair คือ รัฐบาลควรมีความเสมอภาค และยุติธรรม ต้องคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินการว่าใครจะดีขึ้น แย่ลงอย่างไร ได้รับความยุติธรรมหรือไม่

ทั้งนี้หลักการของ Democratic Governance ที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงที่จะนำมาพิจารณา คือ หลักการ Accountable government กล่าวคือ หลักการดังกล่าวควรจะเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้กลไกภายนอกระบบราชการ เช่น ประชาชน ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม หรือสื่อมวลชน นำมาใช้เพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล หรือระบบราชการ หรือข้าราชการ เช่น ตรวจสอบว่าผู้ว่าราชการจังหวัดคนนั้นมีการซื้อขายตำแหน่งเพื่อให้ได้มาซึ่งตำแหน่งหรือไม่ หรือสื่อมวลชนวิพากษ์วิจารณ์ว่าปลัดกระทรวงคนนั้นเหมาะสมกับตำแหน่งนั้นหรือไม่อย่างไร หรือประชาชนตรวจสอบว่าอธิบดีคนดังกล่าวรั่วรอยผิดปกติ เพราะมีการทุจริตในงบประมาณในโครงการต่างๆ หรือไม่ เป็นต้น แต่กลับกลายเป็นว่าในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในหลายๆ ครั้งนั้น ฝ่ายการเมืองได้นำหลักการเรื่องการถูกตรวจสอบมาใช้เป็นเหตุผลในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง หรือแม้กระทั่งฝ่ายตรงข้าม (เช่น พรรคฝ่ายค้าน) ก็นำหลักการเรื่องการถูกตรวจสอบมาใช้ในการทำลายชื่อเสียง หรือลดความน่าเชื่อถือ (discredit) ข้าราชการระดับสูงคนนั้นๆ เพื่อขัดขวางหรือยับยั้งการดำรงตำแหน่ง หรือแม้กระทั่งอาจเกิดกรณีที่ หากตำแหน่งข้าราชการระดับสูงนั้นมีความสำคัญมาก และมีผู้มีสิทธิได้รับการแต่งตั้ง (candidate) หลายคน อาจเกิดการทำลายความน่าเชื่อถือของผู้มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายตรงข้าม ที่ต้องการให้คนของตนเองดำรงตำแหน่งดังกล่าวก็เป็นได้

จากการศึกษาและรวบรวมข้อมูล พบว่า ส่วนใหญ่ฝ่ายการเมืองจะนำหลักการ Democratic Governance ในเรื่องของการถูกตรวจสอบจากองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบต่างๆ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) นำมาเป็นเหตุผล หรือข้ออ้างในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง โดยอ้างว่า ข้าราชการระดับสูงคนนั้นๆ ถูกกล่าวหาว่าทุจริตทางราชการ ต้องดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง หรือตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยขึ้นมา เป็นต้น จึงจำเป็นที่จะต้องโยกย้ายข้าราชการคนนั้นๆ ออกจากตำแหน่งไปก่อนระหว่างกระบวนการสอบสวน ทั้งๆที่ ป.ป.ช หรือ สตง. ยังไม่ได้มี

การข่มขู่ความผิดในขณะนั้น จึงไม่สมควรที่จะนำมาเป็นเหตุในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ทั้งนี้ ป.ป.ช. ได้มีหนังสือ ที่ ปช 0019/ว 001 ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2553 เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหา ร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีสาระสำคัญว่า “ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีเรื่องถูกกล่าวหา ร้องเรียนอยู่ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนใด หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมิได้พิจารณา มีมติวินิจฉัยว่ามีมูลความผิด ย่อมถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ร้องเรียน ดังนั้นผู้บังคับบัญชาจึงไม่ควรนำเหตุนี้ไปเป็นเหตุผลในการพิจารณาปรับย้าย การเลื่อนเงินเดือน การเลื่อนระดับหรือตำแหน่ง หรือการให้สิทธิประโยชน์อื่นๆ ในทางที่เป็นโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหา ” แต่ถึงแม้ว่า ป.ป.ช. จะมีหนังสือขอความร่วมมือดังกล่าว แต่ก็ไม่ได้เป็นเหตุผลที่จะทำให้ฝ่ายการเมืองปฏิบัติตาม โดยไม่ใช้กลยุทธ์ที่ข้าราชการระดับสูงถูกกล่าวหา หรืออยู่ระหว่างการสอบสวนขององค์กรตรวจสอบต่างๆ ดำเนินการอยู่ มาใช้เป็นเหตุผลประกอบในการพิจารณาโยกย้าย

กรณีของนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ เป็นกรณีศึกษาที่มีความชัดเจนว่า ฝ่ายการเมืองได้ใช้เหตุผลประกอบในการโยกย้ายว่า มาจากสาเหตุที่นายวงศ์ศักดิ์ถูก ป.ป.ช. กล่าวหาว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่อง ทุจริตการสอบเข้าโรงเรียนนายอำเภอ ปี 2552 ถึงแม้ว่าในขณะนั้น นายวงศ์ศักดิ์จะยังไม่ถูกข่มขู่ความผิดจากป.ป.ช. ก็ตาม จนทำให้นายวงศ์ศักดิ์ต้องถูกโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

และในกรณีของนางพนิตา กำภู ณ อยุธยา ก็เช่นเดียวกัน ที่ถูกฝ่ายการเมืองโยกย้ายโดยให้เหตุผลว่า เนื่องจาก สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้ทักท้วงการเบิกจ่ายเงินของนางพนิตาสมัยที่ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (พส.) ที่ได้มีการใช้เงินผิดประเภท ประมาณ 33 ล้านบาท ซึ่งเป็นเงินนอกงบประมาณที่ได้รับจากการบริจาค ดังนั้น นายสันติ พร้อมพัฒน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) จึงจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการดำเนินการสอบวินัย และโยกย้ายนางพนิตาออกจากการดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมฯ โดยจากรายงานข่าวนั้น ทางฝ่าย สตง. คือ นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ก็ได้ออกมากล่าวถึงการโยกย้ายนางพนิตาที่มีการอ้างว่าเนื่องจากนางพนิตาใช้เงินผิดประเภทนั้น ทาง สตง. เพียงแต่มีหนังสือแจ้งไปยัง รมว. พัฒนาสังคมฯ สมัยพรรคประชาธิปัตย์ (นายอิสสระ สมชัย) รวมถึงนายสันติ พร้อมพัฒน์ (รมว. พัฒนาสังคมฯ คนปัจจุบัน) ว่าอาจจะเป็นการใช้เงินผิดประเภท โดยนางพนิตาก็ชี้แจงมาแล้วว่าใช้เงินถูกต้อง ซึ่งไม่ได้เสนอให้ย้ายนางพนิตา เพราะไม่ใช่เรื่องทุจริต แต่สงสัยเรื่องการใช้จ่ายเงินเท่านั้น (โพสต์ทูเดย์, 2555b, น. A6) รวมทั้งนายพิศิษฐ์ยังได้ชี้แจงเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2555 ว่าหนังสือที่ สตง. ส่งให้ รมว. พัฒนาสังคมฯ ไม่ได้มีน้ำหนักถึงขนาดต้องโยกย้ายใคร เพราะ สตง. เพียงให้ข้อคิดเห็นไปว่า ควรจะมีการตั้ง

คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงขึ้นมาก่อน แล้วค่อยดำเนินการทางวินัย ไม่ใช่เมื่อได้รับหนังสือแล้ว นำไปเป็นเหตุในการโยกย้ายทันที (มติชน, 2555g, น.11)

ทั้งนี้ กรณีของนายวงศ์ศักดิ์ และนางพนิดา เป็นกรณีศึกษาที่บุคคลทั้งสองต่างก็มีการถูกกล่าวหาจากองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบที่อยู่ระหว่างการดำเนินการตรวจสอบ จึงทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถนำมาเป็นข้ออ้างหรือเหตุผลในการแต่งตั้งโยกย้ายได้ แต่ในกรณีของนายถวิล เปลี่ยนศรีนั้น นายถวิลไม่ได้อยู่ระหว่างการตรวจสอบจากหน่วยงานตรวจสอบใดๆ ดังนั้น ฝ่ายการเมืองจึงไม่สามารถนำมาเป็นข้ออ้างหรือเหตุผลในการแต่งตั้งโยกย้าย แต่ถ้ากล่าวถึงว่าการที่นายถวิลนั้นต้องถูกโยกย้ายจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ไป โดยแต่งตั้งให้ พล.ต.อ.วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ สมช. แทนนั้น ก็ลำดับเหตุการณ์ไปได้ว่า การที่ พล.ต.อ.วิเชียร ถูกโยกย้ายมาดำรงตำแหน่งดังกล่าว ก็เพื่อเป็นการเปิดทางให้ พล.ต.อ.เพรียวพันธ์ ดามาพงศ์ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ขึ้นมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ จากการเก็บรวบรวมข้อมูล ทำให้พบข้ออ้างที่น่าสนใจ คือ การโยกย้าย พล.ต.อ.วิเชียร นั้น อันที่จริงเป็นการดำเนินการที่กระทำได้ยาก เพราะ พล.ต.อ.วิเชียร ยังเหลืออายุราชการหลายปีกว่าที่จะเกษียณอายุราชการ ในขณะที่ พล.ต.อ.เพรียวพันธ์ เหลืออายุราชการที่น้อยกว่า พล.ต.อ.วิเชียร จึงไม่สามารถขอให้ พล.ต.อ.วิเชียร เกษียณอายุราชการก่อนได้ อีกทั้งการหาตำแหน่งที่เหมาะสมที่จะโยกย้าย พล.ต.อ.วิเชียร ไปดำรงตำแหน่ง ก็หาตำแหน่งที่มีความเหมาะสมยากเช่นกัน จากรายข่าวจึงพบว่า มีการใช้กลยุทธ์ในเรื่องการตรวจสอบการทำงานของข้าราชการตำรวจ แต่ในขณะเดียวกันฝ่ายการเมืองนั้น ก็หวังผลให้เกิดผลกระทบต่อการดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติของ พล.ต.อ.วิเชียร เพื่อการโยกย้ายให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติว่างลง คือ นายชววิทย์ กมลวิศิษฎ์ ได้อภิปรายนโยบายรัฐบาล โดยเปิดประเด็น เรื่องบ่อนการพนันในกรุงเทพฯ โดยที่ฝ่ายรัฐบาลนั้นเปิดให้นายชววิทย์ได้อภิปรายอย่างเต็มที่ จากนั้น ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง รองนายกรัฐมนตรี (ดูแลด้านความมั่นคง) ก็ออกมากำชับ และสั่งการให้ตำรวจดำเนินการปราบปรามดังกล่าวในทันที ต่อมา เริ่มมีการกดดัน พล.ต.อ.วิเชียร ในฐานะผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยการสั่งการที่มีการกำหนดวันชัดเจนในการปราบปรามบ่อนการพนันให้เรียบร้อย คล้ายกับว่าเป็นส่งสัญญาณว่าต้องปรับเปลี่ยนผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคนใหม่ที่มีความเหมาะสม จนในที่สุด พล.ต.อ.วิเชียร ก็ถูกโยกย้ายจากตำแหน่งดังกล่าว และพล.ต.อ.เพรียวพันธ์ ก็ขึ้นมาดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทน ทั้งนี้ ร.ต.อ.เฉลิม ได้แถลงถึงเรื่องการโยกย้าย พล.ต.อ. วิเชียร ว่า พล.ต.อ.วิเชียรนั้นเป็นนักวางแผน และเป็นนักข่าวที่ดี แต่ไม่ชำนาญด้านการปราบปรามยาเสพติดและอาชญากรรม จึงได้เสนอชื่อผู้ที่สมควรจะได้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติต่อนายกรัฐมนตรีไปจำนวน 3 คน แต่เมื่อนายกฯ มอบอำนาจเด็ดขาดให้ จึงตัดสินใจเลือกเสนอชื่อเพียง 1 คน คือ พล.ต.อ.เพรียวพันธ์ ดามาพงศ์ (ผู้จัดการรายวัน, 2554e, น.15) ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการสร้างสถานการณ์ หรือเหตุการณ์ที่ทำให้ข้าราชการถูก

ตรวจสอบการทำงานว่าขาดประสิทธิภาพ หรือขาดประสิทธิผล จากทางฝ่ายตรงข้าม หรือจากประชาชน หรือจากสื่อมวลชน เพื่อลดความน่าเชื่อถือ เพื่อที่จะได้นำมาเป็นเหตุผลในการแต่งตั้งโยกย้าย หรือสรรหาข้าราชการที่เหมาะสมที่จะมาดำรงตำแหน่งระดับสูงนั้นๆ แทนที่ เป็นกรณีที่เกิดขึ้นได้เช่นเดียวกัน

นอกจากกรณีศึกษาแล้ว จากการศึกษารวบรวมข้อมูลยังพบว่า นอกจากการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงที่ไม่สนองตอบต่อฝ่ายการเมืองแล้วนั้น การตั้งกรรมการสอบข้าราชการระดับสูงที่ไม่ได้เกิดจากการตั้งกรรมการสอบเมื่อถูกกล่าวหาจากองค์กรตรวจสอบต่างๆ แต่เป็นการถูกตั้งกรรมการสอบสวน เนื่องจากว่า ข้าราชการระดับสูงไม่ปฏิบัติตามฝ่ายการเมือง หรือทำให้ฝ่ายการเมืองถูกลดความน่าเชื่อถือลง หรือฝ่ายการเมืองถูกทำลายชื่อเสียง ก็เป็นอีกวิธีการหนึ่งที่ฝ่ายการเมืองนำมาใช้เมื่อต้องการลงโทษข้าราชการคนนั้นๆ เช่นกัน อาทิ การตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริง นางสาวสุภา ปิยะจิตติ รองปลัดกระทรวงการคลัง ในฐานะประธานอนุกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล เนื่องจาก นางสาวสุภาได้เข้าชี้แจงการขาดทุนในการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวดังกล่าวต่อคณะกรรมการเศรษฐกิจ การพาณิชย์ และอุตสาหกรรม เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2556 ที่ผ่านมามีว่า “ผลการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวใน 3 ฤดูกาล คือ ฤดูกาลผลิต 54/55 ฤดูกาลผลิต 55 และฤดูกาลผลิต 55/56 มีตัวเลขขาดทุนแล้ว 220,968 ล้านบาท ซึ่งหากรวมการดำเนินการถึงเดือนพฤษภาคม 2556 ตัวเลขการขาดทุนอาจจะมากกว่าที่ประมาณการจากฝ่ายต่างๆ ที่มีการปิดตัวเลข วันที่ 31 มกราคม 2556” หรือการโยกย้าย พ.ต.อ.ดุขฎิ อารยวุฒิ จากอดีตเลขาธิการสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ปป.ท.) ไปดำรงตำแหน่ง รองปลัดกระทรวงยุติธรรม โดยรายงานข่าวคาดการณ์ว่า การโยกย้ายดังกล่าวน่าจะมีสาเหตุมาจากการที่ พ.ต.อ.ดุขฎิ มีการติดตามการทุจริตในงบประมาณ 1.2 แสนล้านบาทของรัฐบาล ในโครงการเหี่ยวยา ฟันฟู อุทกภัย และการติดตามกวาดล้างรถหรูหนีภาษี และการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้จำนวนหลายร้อยไร่ จึงอาจเป็นสาเหตุให้ฝ่ายการเมืองเกิดความไม่พอใจ จึงมีการโยกย้ายดังกล่าว (ฐานเศรษฐกิจ, 2556a, น.38)

จากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงนั้น ข้าราชการระดับสูงได้ให้ความคิดเห็น ดังนี้

พลตำรวจตรี ศ สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2557) มีความเห็นว่า ข้าราชการตำรวจที่จะก้าวขึ้นไปในระดับสูงนั้น จะมีการระมัดระวังตนเองอยู่แล้ว จะไม่รับสินบน พยายามทำตนเองให้โปร่งใส ไม่เปิดช่องหรือเปิดแผลให้ฝ่ายตรงข้ามเห็น ไม่เช่นนั้นก็อาจมีสิทธิถูกทำลาย หรือลดความน่าเชื่อถือได้

คุณ ง รองอธิบดีกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงมหาดไทย (สัมภาษณ์, 30 เมษายน 2557) มีความเห็นว่า การทำลาย หรือลดความน่าเชื่อถือ (discredit) ในปัจจุบันนั้น ต้องระมัดระวังในการใช้ เพราะ ถ้าหากใช้ไปในแบบผิดๆ ก็อาจจะถูกตรวจสอบได้ แต่การทำลาย หรือลดความน่าเชื่อถือ

ระหว่างข้าราชการด้วยกันนั้น ก็เป็นกรณีที่อาจจะเกิดขึ้นได้บ้าง แต่ข้าราชการที่เข้าใจ และมีความละเอียดรอบคอบ ก็จะเข้าใจว่า การได้ขึ้นไปดำรงตำแหน่งระดับสูงในหน่วยงานนั้น บางครั้งเป็นเรื่องของวาสนา แข่งขันกันไม่ได้ ถ้าอะไรที่ไม่ใช่ของเรา มันก็ไม่ใช่ของเรา ถ้ามันเป็นของเรา ไม่ช้าหรือเร็วมันก็จะเป็นอย่างเรา

(5) เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งทางการเมืองของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำ จะทำให้เกิดการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในสังกัดนั้นใหม่อีกครั้ง กล่าวคือ เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล ก็จะมีการโยกย้ายข้าราชการระดับสูงเกิดขึ้น

ปรากฏการณ์การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง เมื่อรัฐบาลใหม่เข้ามาบริหารประเทศ หรือเมื่อมีการเปลี่ยนฝ่ายการเมืองที่เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำระดับสูง เช่น เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เป็นต้น นับได้ว่าเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นแทบจะทุกครั้งเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว คล้ายกับเป็นเรื่องเคยชิน หรือเป็นเรื่องที่เกิดคู่กันของฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ แต่หากการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงของฝ่ายการเมืองเป็นไปตามหลักคุณธรรม ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประเทศ ย่อมที่จะไม่เป็นปัญหาแต่อย่างใด แต่จากการรวบรวมข้อมูล พบว่า ส่วนใหญ่การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงล้วนแล้วแต่เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ หรือความต้องการของฝ่ายการเมือง ทั้งนี้ ฝ่ายการเมืองจะคำนึงถึงเพียงแค่ว่าได้แต่งตั้งโยกย้ายโดยนำบุคคลที่ตนเองคิดว่าไว้วางใจได้ไปดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตำแหน่งสำคัญๆ ที่มีผลต่อเสถียรภาพ หรือความอยู่รอดของรัฐบาล เช่น ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรืออธิบดีกรมการปกครอง เป็นต้น แต่สำหรับในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการทหารนั้น จากการสัมภาษณ์ พลตำรวจตรี ศ สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2557) พบว่า รัฐบาลมีความพยายามที่จะแทรกแซงในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการทหารโดยนำบุคคลที่ไว้วางใจได้ไปดำรงตำแหน่งสำคัญต่างๆ เช่นเดียวกับข้าราชการประเภทอื่นๆ แต่อาจจะไม่สามารถแทรกแซงในตำแหน่งสำคัญๆ ได้ตามที่ต้องการ เนื่องจากการแทรกแซงในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการทหารจะเป็นไปได้ยากกว่า เพราะทหารมีอำนาจที่สะท้อนเสถียรภาพของรัฐบาลอยู่ในมือ นั่นก็คือ อำนาจในการรัฐประหาร ฝ่ายการเมืองจึงพยายามดำเนินการใดๆ ที่ไม่ทำให้ฝ่ายทหารเกิดความไม่พอใจ

ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งในระดับใดนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 42 ที่สรุปได้ว่า การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือน ต้องเป็นไปเพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า โดยให้ข้าราชการปฏิบัติราชการอย่างมีคุณภาพ คุณธรรม และมีคุณภาพชีวิตที่ดี และให้คำนึงถึงระบบคุณธรรมไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง การบริหารทรัพยากรบุคคล

การพิจารณาความดีความชอบ การดำเนินการทางวินัย หรือการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง แต่ในความเป็นจริงแล้วนั้น การพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ซึ่งฝ่ายการเมืองเป็นผู้ที่มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย และมีสิทธิที่จะเลือกบุคคลที่ฝ่ายการเมืองเห็นว่ามีความเหมาะสม และไว้วางใจได้ โดยฝ่ายการเมืองมักจะอ้างเหตุผลในการแต่งตั้งโยกย้ายว่า การแต่งตั้งโยกย้ายเป็นไปเพื่อความเหมาะสม ไม่ได้มีการกั่นแกล้ง ไม่ได้มีการแทรกแซงทางการเมือง และได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมาย ตามระเบียบและธรรมเนียมปฏิบัติ ดังนั้น หากการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในครั้งนั้นๆ ไม่มีหลักฐานหรือพฤติการณ์ที่แสดงว่ามีการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ถูกต้องตามระเบียบและธรรมเนียมปฏิบัติ หรือมีการใช้ดุลพินิจไม่ชอบในการแต่งตั้งโยกย้ายปรากฏอย่างชัดเจนเช่นเดียวกันกับกรณีการแต่งตั้งโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี แล้วนั้น ก็แทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะกล่าวหาว่าฝ่ายการเมืองมีการแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงนั้นๆ หรือกล่าวหาว่าการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในครั้งนั้นๆ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองแล้วนั้น จากกรณีศึกษาข้างพบว่า ฝ่ายการเมืองอาจจะดำเนินการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง เมื่อข้าราชการคนนั้นๆ ไม่สนองต่อความต้องการของฝ่ายการเมือง หรือเมื่อเกิดความขัดแย้ง หรือเกิดปัญหาที่ไม่สามารถหรือให้ลงตัวกันได้ แม้ว่าข้าราชการคนนั้นๆ จะปฏิบัติงานภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายการเมืองนั้นๆ มาแล้วเป็นเวลาพอสมควร ดังเช่น กรณีของนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ และนางพินิตา กำภู ณ อยุธยา ที่ในช่วงแรกสามารถปฏิบัติงานร่วมกับฝ่ายการเมืองได้ ไม่ถูกโยกย้ายถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลก็ตาม แต่ต่อมาไม่นานจะพบว่า ทั้งสองคนถูกโยกย้ายทันที (ไม่อยู่ในช่วงฤดูโยกย้าย) เมื่อเกิดความขัดแย้ง หรือไม่สนองต่อฝ่ายการเมือง และมีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการคนใหม่ที่สนองต่อฝ่ายการเมืองให้มาดำรงตำแหน่งแทนในทันที

ตารางที่ 27 ช่วงเวลาการดำรงตำแหน่งของนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ และนางพินิตา กำภู ณ อยุธยา

ข้าราชการระดับสูง	ผู้บังคับบัญชาเมื่อเข้ารับตำแหน่ง	ผู้บังคับบัญชาเมื่อถูกโยกย้าย	ช่วงเวลาที่อยู่ระหว่างรัฐบาลเก่า และ รัฐบาลใหม่
นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์	พล.ต.อ.โกวิท วัฒนะ (พรรคพลังประชาชน)	นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล (พรรคภูมิใจไทย)	20 ธ.ค. 51 - 27 เม.ย. 53
นางพินิตา กำภู ณ อยุธยา	นายอิสสระ สมชัย (พรรคประชาธิปัตย์)	นายสันติ พร้อมพัฒน์ (พรรคเพื่อไทย)	9 ส.ค. 54 - 13 มี.ค. 55



ในกรณีการแต่งตั้งโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรีนั้น (6 ก.ย. 2554) จะเห็นได้ชัดเจนว่าเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลก็มีการโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในตำแหน่งสำคัญๆ ทันที โดยมีการดำเนินการเพียงไม่กี่สัปดาห์หลังจากที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา (3 ส.ค. 2554) การดำเนินการโยกย้ายนายถวิลดังกล่าวก็เพื่อให้มีการแต่งตั้ง พล.ต.อ.เพรียวพันธ์ ดามาพงศ์ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในขณะนั้น ให้ได้ขึ้นมาดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ โดยโยกย้าย พล.ต.อ.วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) แทนนายถวิล ที่ถูกโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งทั้งนายถวิล และพล.ต.อ.วิเชียร นั้น ฝ่ายพรรคเพื่อไทยมองว่าเป็นข้าราชการฝ่ายพรรคประชาธิปัตย์ เนื่องจากทั้งสองคน เป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสมัยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์

จากการศึกษาจะพบว่า ไม่ว่ารัฐบาลใดขึ้นมาบริหารประเทศก็จะมีมีการโยกย้ายข้าราชการระดับสูงของตนเองให้ดำรงตำแหน่งแทนคนก่อนที่มีความเห็นว่าเป็นบุคคลของฝ่ายตรงข้าม แต่เนื่องจากการจัดตั้งรัฐบาลของประเทศไทยส่วนใหญ่มักจะเป็นไปในรูปแบบรัฐบาลผสม ทำให้ต้องมีการจัดสรรกระทรวงให้แก่พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลตามลำดับ เมื่อพรรคการเมืองใดได้กำกับดูแลกระทรวงใด ก็จะมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย หรือวางตัวบุคคล(ข้าราชการ) ในตำแหน่งต่างๆ ในกระทรวงนั้นๆ (Bidhya Bowornwathana, 2001) ดังเช่น สมัยพรรคประชาธิปัตย์เป็นรัฐบาล โดยมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี แต่เนื่องจากเป็นรัฐบาลผสม ทำให้กระทรวงมหาดไทยได้รับการจัดสรรให้พรรคภูมิใจไทยดูแล โดยมีนายชวรัตน์ ชาญวีรกูล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะเห็นได้ชัดว่าในช่วงนั้น เป็นช่วงที่กล่าวได้ว่า กระทรวงมหาดไทยเป็นยุคของสิ่งน้ำเงิน (สีเสื้อพรรคภูมิใจไทย) ไม่ใช่ยุคสีหงส์ดำ (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ) ไม่ใช่ยุคสีหงส์แดง (คณะรัฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์) หรือยุคสีหงส์ขาว (คณะรัฐศาสตร์ ม.เชียงใหม่) ฯลฯ เนื่องจากพรรคภูมิใจไทยได้สนับสนุน และผลักดันให้ข้าราชการที่มีความใกล้ชิด หรือเป็นที่ไว้วางใจของพรรคภูมิใจไทย ได้ดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ต่างๆ ในกระทรวงมหาดไทย อาทิ นายมงคล สุระสัจจะ ที่ได้ขึ้นเป็นอธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน (ต่อมาได้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครอง แทนนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ก่อนที่นายวงศ์ศักดิ์ จะได้คืนตำแหน่งเดิม) ก็มีรายงานข่าวว่า เนื่องจากนายมงคลนั้น มีความใกล้ชิดกับทั้งนายชัย ชิดชอบ นายเนวิน ชิดชอบ (แกนนำพรรคภูมิใจไทย) และนายศักดิ์สยาม ชิดชอบ สมัยดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ รวมทั้งนายไพรัตน์ สกลพันธ์ ที่เป็นอดีตรองผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ ก็ถูกผลักดันให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการกระทรวงมหาดไทยอีกหลายๆ คน ที่ถูกผลักดันโดยพรรคภูมิใจไทยให้ได้รับตำแหน่งที่ดีขึ้น เช่น นายพีระศักดิ์ หินเมืองเก่า จากรองผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคาย เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์ นายคมสัน เอกชัย จากผู้ว่าราชการจังหวัดตาก เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคาย นายสุรชัย ชัน

อาสา จาครองผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ (ผู้จัดการรายวัน, 2553b, น.15)

จากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงเกี่ยวกับประเด็นของการโยกย้ายข้าราชการระดับสูง เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลนั้น ข้าราชการระดับสูงมีความเห็น ดังต่อไปนี้

คุณ ก ข้าราชการระดับสูงสังกัดศูนย์นักบริหารระดับสูง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สัมภาษณ์, 13 ธันวาคม 2556) มีความเห็นว่า การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจในการสั่งบรรจุแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงในตำแหน่งข้าราชการประจำที่ดำรงตำแหน่งสูงสุด คือ ปลัดกระทรวง นั้น ก็เนื่องมาจากว่า คณะรัฐมนตรี เมื่อได้เข้ามาบริหารประเทศ ก็จะต้องมีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา การที่นโยบายจะบังเกิดผลได้ ก็ย่อมต้องเกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ คนที่จะรับนโยบายจากฝ่ายบริหารไปสู่การปฏิบัติเป็นลำดับแรก ก็คือ ปลัดกระทรวง หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ดังนั้น ฝ่ายการเมืองจึงมีสิทธิที่จะเลือกคนที่เห็นว่าเหมาะสมในการนำนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ แต่ในระดับอธิบดีนั้น ฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำจะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน มีการคานอำนาจซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ในระดับอธิบดี ปลัดกระทรวงจะเป็นผู้เสนอชื่อว่าใครเป็นผู้เหมาะสมที่ควรจะได้รับตำแหน่งอธิบดี และรัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะเป็นคนนำรายชื่อเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ทั้งปลัดกระทรวง และรัฐมนตรีเจ้าสังกัด จะต้องมีความเห็นชอบร่วมกันในการแต่งตั้งอธิบดีคนนั้นๆ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดถึงแม้ว่าจะไม่มีอำนาจในการสั่งบรรจุแต่งตั้งอธิบดี แต่ปลัดกระทรวงก็ต้องเสนอชื่อผ่านรัฐมนตรีเจ้าสังกัด จึงเป็นความรับผิดชอบร่วมกัน และเป็นการคานอำนาจ ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ถึงแม้ว่าในทางพฤตินัยนั้น รัฐมนตรีเจ้าสังกัดอาจจะไม่นำรายชื่ออธิบดีที่ปลัดกระทรวงเสนอชื่อมา เสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีก็ได้ หากเป็นบุคคลที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเห็นว่าไม่เหมาะสม โดยอาจมีคำพูดจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแจ้งเหตุผลว่า เช่น “ลองไปดูนะ ว่าคนนี้จะทำงานด้วยกันได้ไหม” “ข้อมูลยังไม่เพียงพอ” “ให้แสดงเหตุผลในเรื่องของงานที่ทำให้แน่ใจได้ว่าท่านนี้จะสามารถสนองตอบนโยบายได้” เป็นต้น จึงเป็นหน้าที่ของปลัดกระทรวงที่จะต้องหาวิธีการในการที่จะดำเนินการอย่างไรให้คนที่ถูกเสนอชื่อดังกล่าวได้รับการแต่งตั้ง หากปลัดกระทรวงมองเห็นแล้วว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่มีความเหมาะสม นับเป็นเรื่องของการปกป้องความเป็นธรรมด้วย นอกจากนี้คุณ ก ยังได้แสดงความคิดเห็นว่า “ไม่มีระบบไหนในโลก หรือจะเขียนกฎหมายได้ว่า ให้ไม่มีความขัดแย้งระหว่างปลัดกระทรวงกับรัฐมนตรีเจ้าสังกัด มันเป็นศิลปะที่ทั้งสองฝ่าย จะต้องผ่อนคลายความขัดแย้ง และเลือกแนวทางที่รักษาหลักการของระบบคุณธรรมให้มากที่สุด นั่นคือ ประเด็นความรับผิดชอบร่วมกัน คานอำนาจกัน” และ “ไม่ว่าจะออกหลักเกณฑ์อะไร มันขึ้นอยู่กับผู้ใช้ มันเป็นความสัมพันธ์ระหว่างการเมือง และข้าราชการประจำในการถ่วงดุล และคานอำนาจ ถ้าฝ่ายการเมืองเอื้อมมา แล้วฝ่ายข้าราชการประจำ

วิ่งเข้าหา หรือคานฝ่ายการเมืองไม่ได้ ฝ่ายการเมืองก็ล่องล้าเข้ามา แต่สิ่งที่น่ากลัวคือ ปัจจุบัน ฝ่ายข้าราชการประจำวิ่งเข้าหาฝ่ายการเมืองเลย ฝ่ายการเมืองเลยเข้ามาได้ง่าย” นอกจากนี้ คุณ ก ยังมีความเห็นเกี่ยวกับแนวทางแก้ไขปัญหาการแทรกแซงในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงว่า สำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ต้องเตรียมข้าราชการให้มีความรู้ ความสามารถที่ใกล้เคียง หรือเท่าๆกัน เพราะไม่ว่าฝ่ายการเมืองจะเลือก หรือแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงคนใดก็ตาม ก็จะได้คนที่มีความรู้ ความสามารถในการปฏิบัติงานแทบทั้งสิ้น

พลตำรวจตรี ค สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2557) มองว่า ในแวดวงข้าราชการตำรวจนั้น การแต่งตั้งโยกย้ายถือเป็นเรื่องปกติ ถึงแม้ว่าจะมีการเมืองแทรกแซงในการแต่งตั้งโยกย้ายในครั้งนั้นๆ ก็ไม่สามารถพูดได้ เพราะอาจจะส่งผลกระทบต่อตำแหน่งหน้าที่ และมีความเห็นว่า “การเมืองแทรกจนเป็นปกติ” เพราะ ตนเองรับราชการตำรวจมา 30 ปี ก็เห็นว่ามี การแทรกแซงมาโดยตลอด นอกจากนี้ พลตำรวจตรี ค ยังเห็นว่า การแก้ไขปัญหาการแทรกแซงทางการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายนั้นเป็นไปได้ยาก เนื่องจากสังคมไทยยังเป็นระบบพวกพ้อง พี่น้องสถาบัน และยังมีระบบอุปถัมภ์จากการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย “เราอยากมีระบบคุณธรรม แต่ปฏิบัติไม่ได้ ค่อนข้างเป็นอุดมคติ หลีกเลียงไม่พ้นในสังคมไทย การเป็นสถาบัน การเป็นพวกพ้อง พี่น้อง มันกลืนในสายเลือด นับจากนี้ไปอีก 40-50 ปี ก็เป็นไปได้ยาก” ในแวดวงข้าราชการตำรวจก็เช่นเดียวกันที่มีการแทรกแซงในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการในระดับล่างด้วย เพราะฝ่ายการเมืองหวังผลในการเลือกตั้ง และ คุณ ค เห็นว่า ฝ่ายการเมืองนั้นจะเลือกข้าราชการจากการดูว่าสามารถตอบสนองนโยบายได้หรือไม่ มากน้อยแค่ไหน มากกว่าที่จะดูที่ความสามารถ ทั้งนี้ ยังเห็นว่า การแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือน กับข้าราชการตำรวจ จะเป็นไปได้ง่ายกว่าการแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายในข้าราชการทหาร เพราะทหารมีความเป็นเอกภาพมาก และที่สำคัญคือ ทหารสามารถทำการรัฐประหารรัฐบาลได้

คุณ ง รองอธิบดีกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงมหาดไทย (สัมภาษณ์, 30 เมษายน 2557) มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงว่า “จะเรียกว่าแทรกแซงทางการเมืองก็คงไม่ใช่ มันเป็นความจำเป็น เช่น ในตำแหน่งราชการที่มีความสำคัญ ต้องได้รับความไว้วางใจ แต่ถ้าเป็นตำแหน่งที่เป็นวิชาชีพเฉพาะ หรือลักษณะงานที่เฉพาะ การเมืองก็จะไม่ค่อยเข้าไปแทรกแซง แต่ถ้าเป็นกรมที่มีภารกิจกว้างๆ เช่น กรมการปกครอง ก็อาจมีการเมืองเข้าไปแทรกแซงได้” และมองว่าการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการเป็นเรื่องปกติ ไม่ว่าจะรัฐบาลไหนเข้ามาบริหารประเทศ ก็จะมีการเปลี่ยนข้าราชการระดับสูงอยู่เสมอ ฝ่ายการเมืองมีสิทธิที่จะเลือกข้าราชการที่เห็นว่ามีคุณสมบัติเหมาะสมสามารถตอบสนองนโยบายได้ และไว้วางใจได้ ซึ่งความไว้วางใจนั้นเป็นสิ่งสำคัญ เพราะการที่ข้าราชการสามารถก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งในระดับสูงได้นั้น ย่อมมีความรู้ ความสามารถไม่แน่ว่าจะแตกต่างกันมาก แต่ความไว้วางใจ การสนองตอบนโยบายเป็นสิ่งสำคัญ การที่การเมืองเข้ามา ก็อาจ

เป็นไปเพื่อให้มีการตรวจสอบ ถ่วงดุล ไม่ให้ระบบราชการมีอำนาจมากเกินไป “ความเข้มแข็งของระบบราชการมีได้ แต่นโยบายของฝ่ายการเมืองก็ต้องได้รับการตอบสนองเช่นเดียวกัน” แต่ก็ไม่ใช่ฝ่ายการเมืองเข้ามาก้าวก่ายจนเกินไป คนที่จะมาตรวจสอบ คือ ประชาชน นอกจากนี้ คุณ ง ยังกล่าวอีกว่า “ในข้าราชการระดับสูงนั้น เมื่อก้าวขึ้นมา เกือบ 100 เปอร์เซ็นต์ ก็ต้องเข้าหาผู้ใหญ่ ไม่เช่นนั้นจะไม่อยู่ในสายตา ทำงานไปแทบตาย ก็ไม่มีความหมาย ผู้ใหญ่ไม่เลือก ต้องสร้างความเด่นในการทำงาน หรือต้องเก่งจริง” แต่เมื่อเกิดกรณีที่มีการเมืองเข้ามาแทรก และเกิดกรณีการข้ามลำดับอาวุโส ก็เป็นสิ่งที่ทำให้ข้าราชการขาดขวัญและกำลังใจในการทำงานได้ และคุณ ง ยังเห็นว่า สำนักงานข้าราชการพลเรือน จะต้องปรับปรุงในการวางหลักเกณฑ์ เพราะมีการวางหลักเกณฑ์ที่กว้างไปในระดับข้าราชการระดับสูง แต่กลับไปกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่มากมายในข้าราชการระดับอื่นๆ

คุณ จ หัวหน้าผู้ตรวจราชการของกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงมหาดไทย (สัมภาษณ์, 1 พฤษภาคม 2557) มีความคิดเห็นว่า “การบริหารกับการเมืองมันเป็นเหรียญสองด้าน มันแยกออกจากกันไม่ได้” คุณ จ เห็นว่า การโยกย้ายข้าราชการระดับสูง เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลนั้น ไม่เป็นปัญหา เพราะฝ่ายการเมืองมองว่า เป็นการใช้คนที่ไว้วางใจได้ สามารถสนองตอบนโยบายเพื่อให้งานออกมาเป็นรูปธรรม ถ้าฝ่ายการเมืองเลือกคนที่ไว้วางใจไม่ได้มาปฏิบัติงาน ก็อาจทำให้เกิดการทำงานที่ล่าช้า เปรียบเทียบได้คล้ายกับการเล่นกีฬาเป็นทีม ถ้าเป็นทีมเดียวกัน รู้ใจกัน โอกาสที่จะชนะก็เป็นไปได้สูง แต่ถ้าส่วนใหญ่เป็นทีมเดียวกัน แต่กองหลังยังไม่เข้าหา ก็อาจจะเสียประตูได้ ดังนั้นการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง เมื่อเปลี่ยนรัฐบาลจึงถือว่าเป็นเรื่องปกติ เพราะต้องดูว่าอำนาจการแต่งตั้งเป็นของใคร ถ้าผู้มีอำนาจเห็นว่าบุคคลใดเหมาะสม ก็แต่งตั้งบุคคลนั้น ในมุมมองของข้าราชการนั้น ก็เริ่มที่จะมีความเข้าใจแล้วว่า ผู้บริหารต้องเลือกคน เมื่อไม่ได้เลือกเรา และเราไม่ใช่ผู้แต่งตั้ง จะไว้วางใจไปก็คงไม่มีประโยชน์ ฝ่ายการเมืองก็ย่อมต้องการที่จะใช้คนของตนเอง คนที่จะมาสนองตอบนโยบาย เพราะหากนโยบายเกิดเป็นรูปธรรม ก็แสดงถึงคะแนนเสียงที่พรรคจะได้รับในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ทั้งนี้ คุณ จ ยังแสดงความเห็นเพิ่มเติมว่า ในแต่ละกระทรวง หรือแต่ละหน่วยงาน ก็อาจจะมีลักษณะของระบบอุปถัมภ์ที่มีความแตกต่าง หรือมีความเข้มข้นที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละหน่วยงาน เช่น ระบบอุปถัมภ์ในมิติความสัมพันธ์ของความเป็นสถาบัน (ความเป็นรุ่นพี่-รุ่นน้องจากสถาบันเดียวกัน) ในกระทรวงมหาดไทยก็อาจจะเข้มข้นกว่าในกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น และคุณ จ ยังเห็นว่าการมีกลไกการตรวจสอบ เช่น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) หรือศาลปกครอง ก็เป็นสิ่งที่ดี เพราะจะทำให้ผู้บริหารที่จะใช้อำนาจแต่งตั้งได้คิด พิจารณาเพิ่มเติม และระมัดระวังมากขึ้น นอกจากนี้ คุณ จ ยังได้ทิ้งท้ายว่า การแต่งตั้งโยกย้ายนั้น “เป็นเรื่องธรรมดาในเชิงบริหาร แต่ไม่ธรรมดาในเชิงการใช้อำนาจ”

คุณ ช รongผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งในเขตปริมณฑล (สัมภาษณ์, 2 พฤษภาคม 2557) มีความเห็นว่า ถ้าจะบอกว่ามีการแทรกแซงทางการเมืองในการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงนั้น เป็นสิ่งที่ตอบได้ยาก เพราะฝ่ายการเมืองก็ดำเนินการไปถูกต้องตามกฎหมาย และมีอำนาจในการแต่งตั้ง ถ้าบุคคลที่ถูกแต่งตั้งนั้นเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วน และดำเนินการไปตามขั้นตอน วิธี ระเบียบ บางกรณีอาจมีการผิดประเพณี แต่ไม่ผิดกฎหมาย จึงถือว่าไม่อาจกล่าวได้ว่าการแทรกแซงทางการเมืองเพราะฝ่ายการเมืองก็มีอำนาจในการเลือกคนที่สนองต่อนโยบาย จะไม่เหมือนกับข้าราชการตำรวจที่มีการจัดลำดับความอาวุโสที่ชัดเจน การแต่งตั้งข้ามลำดับอาวุโสในข้าราชการตำรวจจะเป็นไปได้ยากกว่า ดังนั้น ในการพิจารณาว่ามีการเมืองแทรกแซงหรือไม่นั้น จึงอาจจะพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป เช่น ในกรณีของคุณ ช สมัยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองหนึ่งในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ก็ถูกโยกย้ายโดยคำสั่งของฝ่ายการเมือง เพราะไม่สนองตอบต่อคำสั่งของฝ่ายการเมืองที่คุณ ช เห็นว่าหากดำเนินการไปจะผิดกฎหมายอย่างแน่นอน ถึงแม้ว่าการแต่งตั้งโยกย้ายในครั้งนั้นจะดำเนินการไปถูกต้องตามกฎหมาย แต่เกิดจากฝ่ายการเมืองบีบบังคับ สั่งการ (ฝ่ายการเมืองไม่มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายตำแหน่งของคุณ ช ในขณะนั้น) ให้ผู้ที่มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายคุณ ช ดำเนินการโยกย้าย คุณ ช ดังนั้น ในกรณีนี้ จึงอาจพอที่จะสรุปได้ว่าการเมืองเข้ามาแทรกแซงในการแต่งตั้งโยกย้าย เป็นต้น นอกจากนี้ คุณ ช ยังมีความเห็นว่า ถึงแม้ว่าฝ่ายการเมืองต้องการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล ก็ต้องรอตามรอบ หรือรอให้ถึงฤดูในการแต่งตั้งโยกย้าย สำหรับกระทรวงมหาดไทยนั้น ในข้าราชการระดับสูง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากพรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งในพื้นที่นั้นๆ ในการดำรงตำแหน่งด้วย กล่าวคือ การเมืองในพื้นที่ต้องยอมรับข้าราชการคนนั้นๆ ให้ปฏิบัติงานในพื้นที่ดังกล่าวได้ และในปัจจุบัน การเมืองก็มีการแทรกแซงลงไปในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับรองๆ ลงไป เช่นเดียวกับข้าราชการในสังกัดอื่นๆ

### ข้อสังเกตเพิ่มเติม

นอกจากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษากรณีศึกษาทั้ง 3 กรณี รวมทั้งคำสัมภาษณ์จากข้าราชการระดับสูง โดยได้ใช้แนวคิด The Politics of Becoming a Top Bureaucrat in the Thai Bureaucracy ของพิทยา บวรวัฒนา ทั้ง 5 ข้อ เป็นกรอบความคิดไปแล้วนั้น จากการเก็บรวบรวมข้อมูล ยังทำให้ค้นพบข้อสังเกตที่มีความน่าสนใจเพิ่มเติม 3 ประการ ดังนี้

#### (1) การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในลักษณะการย้ายข้ามหน่วยงาน ข้ามกระทรวง หรือข้ามสายงาน (การย้ายข้ามหัวย) มีความรุนแรงมากขึ้น

ในอดีตนั้น ข้าราชการระดับสูงที่ได้รับการแต่งตั้งโยกย้ายข้ามหน่วยงาน ข้ามกระทรวง หรือย้ายข้ามสายงาน (ย้ายข้ามหัวย) โดยฝ่ายการเมืองอาจมีจำนวนไม่มากนัก เนื่องจากไม่ใช่ธรรมเนียมปฏิบัติ เพราะอาจได้รับการต่อต้านจากข้าราชการประจำในกระทรวงนั้นๆ หรืออาจถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนและสังคมได้ แต่ในยุคของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น ได้มีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการข้ามหน่วยงาน หรือย้ายข้ามสายงานเป็นจำนวนมาก จนกลายเป็นเรื่องปกติของฝ่ายการเมือง แต่อาจจะเป็นเรื่องไม่ปกติที่ข้าราชการประจำทั้งหมดจะยอมรับได้ โดยการแต่งตั้งโยกย้ายดังกล่าวของรัฐบาลก็เป็นไปเพียงเพื่อจัดสรร หรือวางตัวบุคคล(ข้าราชการระดับสูง) ในตำแหน่งที่ฝ่ายการเมืองต้องการ โดยอ้างเหตุว่า เป็นไปเพื่อความเหมาะสม และฝ่ายการเมืองก็ยืนยันว่าข้าราชการระดับสูงที่ได้รับการแต่งตั้งโยกย้ายโยกย้ายข้ามหน่วยงานนั้นเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ หรือประสบการณ์ในการทำงานที่มีความเหมาะสมกับตำแหน่งที่ถูกโยกย้ายไป เห็นได้ชัดจากกรณีศึกษา คือ กรณีแต่งตั้งโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรีนั้น ได้มีการโยกย้าย พล.ต.อ.วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้มาดำรงตำแหน่งเลขาธิการภาควิชาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ซึ่งต้องถือว่าเป็นการย้ายข้ามหน่วยงาน และข้ามสายงาน ที่ชัดเจน เพราะ พล.ต.อ.วิเชียร ถือว่าเป็นข้าราชการตำรวจคนแรกที่ได้ดำรงตำแหน่งเลขฯ สมช. รวมไปถึงว่าหลังจากนั้น ยังได้มีการโยกย้าย พล.ต.อ.วิเชียร ไปดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงคมนาคม ซึ่งต้องถือว่าเป็นการย้ายข้ามหน่วยงานและข้ามสายงานอีกครั้งเช่นกัน ที่ถึงแม้ในครั้งนี้จะมีการรายงานข่าวว่าการแต่งตั้งโยกย้ายเป็นไปเพื่อตอบแทนที่ พล.ต.อ.วิเชียร หลีกทางให้ พล.ต.อ.เพรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติก็ตาม (ผู้จัดการสุดสัปดาห์, 2555b, น.5) และกรณีการโยกย้ายนางพินิตา กำภู ณ อยุธยา ก็เช่นกัน โดยฝ่ายการเมืองโยกย้ายนางพินิตาจากตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ ไปดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งแต่เดิมนั้น นางพินิตา ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ก่อนที่จะถูกโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งก็ถือว่าเป็นการย้ายข้ามหน่วยงานและข้ามสายงานเช่นเดียวกัน

นอกจากกรณีศึกษาแล้ว จากการรวบรวมข้อมูลยังพบว่าในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ยังมีการโยกย้ายข้าราชการระดับสูงอีกหลายตำแหน่งที่มีลักษณะโยกย้ายข้ามหน่วยงาน หรือข้ามสายงาน ดังนี้ (โพสต์ทูเดย์, 2556, น. A5)

ตารางที่ 28 การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงข้ามหน่วยงาน หรือข้ามสายงาน

ข้าราชการระดับสูง	ตำแหน่งเดิม	ตำแหน่งใหม่
นายชงทอง จันทรางศุ	เลขาธิการสภาการศึกษา	ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
นายเอนก เพิ่มวงศ์เสนีย์	รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	เลขาธิการสภาการศึกษา
นายวิเชียร ขวาลิต	ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ (เดิมดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย สมัยนายชวรัตน์ ชาญวีระกูล เป็น รมว.มหาดไทย)	ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (แทนนางพนิตา กำภู ณออยุธยา)
นายอภิรักษ์ จันทรังษี	ผู้ว่าราชการจังหวัดบุรีรัมย์	อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์
นายทศพร ศิริสัมพันธ์	เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)	เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา
นายอารีย์พงศ์ ภูช่อ่ม	ปลัดกระทรวงการคลัง	เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)
นายสุรชัย ศรีสารคาม	ผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก	ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
นายอำพล วงศ์ศิริ	ผู้ตรวจราชการกระทรวงยุติธรรม	เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.)

การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงข้ามหน่วยงานหรือข้ามสายงานนั้น เป็นการโยกย้ายที่ฝ่ายการเมืองควรจะต้องพิจารณาให้ละเอียดรอบคอบ เนื่องจาก ข้าราชการระดับสูงที่ก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งในกระทรวง หรือในหน่วยงานหนึ่งๆ นั้น ย่อมเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ และประสบการณ์ในการทำงานที่สั่งสมในด้านนั้นๆ มาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน หากได้รับการแต่งตั้งโยกย้ายข้ามไปยังหน่วยงาน หรือสายงานใหม่ อาจทำให้ไม่สามารถใช้ความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ และประสบการณ์ที่สั่งสมมาแต่เดิมในการปฏิบัติงาน หรือปฏิบัติการกิจในหน่วยงาน หรือสายงานใหม่ได้เต็มที่มากนัก นอกจากนี้ การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงข้ามหน่วยงาน หรือข้ามสายงานมายังหน่วยงานนั้น อาจทำให้ข้าราชการประจำที่ปฏิบัติงานมายาวนานในหน่วยงานนั้นๆ เสียขวัญกำลังใจในการทำงานได้ เนื่องจาก ข้าราชการในหน่วยงานเห็นว่าตนเองปฏิบัติงาน โดยสั่งสมความรู้ ความสามารถ ความชำนาญ และประสบการณ์ในหน่วยงาน หรือสายงานนั้นมาเป็นเวลานาน ก็

หวังเพียงว่าในวันข้างหน้า อาจจะได้รับโอกาสให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับสูงของหน่วยงาน หรือสายงานนั้นบ้าง แต่ปรากฏว่าเมื่อถึงเวลาพิจารณาตำแหน่งข้าราชการระดับสูงในหน่วยงาน กลับกลายเป็นว่าฝ่ายการเมืองได้แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการจากหน่วยงาน หรือสายงานอื่นเข้ามา แทนที่จะเป็นคนในหน่วยงาน หรือสายงานนั้นๆ ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับสูง

ในด้านของความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูง ทั้งคุณ ง รองอธิบดีกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงมหาดไทย (สัมภาษณ์, 30 เมษายน 2557) และคุณ จ หัวหน้าผู้ตรวจราชการของกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงมหาดไทย (สัมภาษณ์, 1 พฤษภาคม 2557) มองว่า การย้ายข้ามกระทรวงเพื่อมาปฏิบัติงานของข้าราชการระดับสูงจะไม่ก่อให้เกิดปัญหา หากหน่วยงานนั้นๆ มีการทำงานที่เป็นระบบตั้งแต่ต้น ก็จะสามารถขับเคลื่อนภารกิจไปได้ตามปกติ แต่คุณ ช รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งในเขตปริมณฑล (สัมภาษณ์, 2 พฤษภาคม 2557) เห็นว่า อาจจะทำให้เกิดปัญหาได้ ถ้าหากว่าเป็นหน่วยงานที่มีความเฉพาะทางวิชาชีพ แต่ผู้ที่มาดำรงตำแหน่งข้าราชการระดับสูงของหน่วยงาน (ที่มาจากการแต่งตั้งโยกย้ายข้ามหน่วยงาน หรือข้ามสายงาน) ไม่ได้มีความรู้ ความสามารถ หรือประสบการณ์ในวิชาชีพเฉพาะนั้นๆ เท่ากับข้าราชการที่เติบโตอยู่ในหน่วยงานนั้นมาโดยตลอด

**(2) ตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ เป็นตำแหน่งที่มีไว้เพื่อให้ข้าราชการระดับสูงที่ฝ่ายการเมืองต้องการที่จะแขวนไว้ หรือข้าราชการระดับสูงที่ฝ่ายการเมืองต้องการให้ออกจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่เดิมให้มาดำรงตำแหน่งดังกล่าว เพื่อให้ตำแหน่งเดิมของข้าราชการระดับสูงนั้นว่างลง**

สำหรับการศึกษาเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำระดับสูง พบว่า ตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ เป็นตำแหน่งที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองสามารถจัดสรร หรือวางตัวบุคคลที่ฝ่ายการเมืองเห็นว่าต้องการที่จะโยกย้ายให้ออกจากตำแหน่งเดิม เพื่อให้ตำแหน่งเดิมก่อนที่บุคคลนั้นจะถูกโยกย้ายว่างลง เพื่อแต่งตั้งโยกย้ายบุคคลที่ฝ่ายการเมืองเห็นว่ามีความเหมาะสมเข้าไปแทนที่ ไม่ว่าจะป็นรัฐบาลใดก็ตาม ทั้งนี้ ตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0707.5.1/223 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2554 และที่ นร 1008/ว17 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2542 นั้น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้กำหนดให้ตำแหน่งดังกล่าว มีจำนวน 6 ตำแหน่ง โดยให้กำหนดชื่อในสายงานตามตัวบุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้ง โดยยังคงตำแหน่งในสายงานเดิม และให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งนั้น ได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และสิทธิประโยชน์ที่ได้รับอยู่เดิม เป็นตำแหน่งที่ใช้เพื่อเป็นอัตราหมุนเวียนสำหรับการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกัน ไม่ให้ใช้สำหรับการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นในคราวเดียวกัน โดย ก.พ. ได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งดังกล่าวไว้ ดังนี้ 1.) ให้คำปรึกษา เสนอแนะความเห็นเกี่ยวกับนโยบายด้านความมั่นคงให้แก่นายกรัฐมนตรี 2.) ให้คำปรึกษา



การกำหนดแนวทางและการประสานงาน ท่าที กลยุทธ์ด้านความมั่นคงให้แก่นายกรัฐมนตรี 3.) เร่งรัด ติดตาม และวิเคราะห์หาข้อสรุปเกี่ยวกับนโยบายสำคัญเร่งด่วนในด้านความมั่นคงตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี 4.) ประสานงานกับส่วนราชการหรือภาคเอกชน เพื่อสนับสนุนภารกิจด้านความมั่นคง 5.) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี โดยถึงแม้ว่าตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ จะมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน แต่การที่ข้าราชการระดับสูงคนใดได้รับการแต่งตั้งโยกย้ายให้มาดำรงตำแหน่งดังกล่าวแล้วนั้น ก็เท่ากับว่าข้าราชการระดับสูงผู้นั้นถูกแขวน หรือที่รายงานข่าวใช้คำว่า เข้ากรู กล่าวคือ เป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่ ความรับผิดชอบ แต่ไม่มีอำนาจเท่ากับตำแหน่งเดิมก่อนที่จะถูกโยกย้ายมา และเป็นตำแหน่งที่ฝ่ายการเมืองอาจจะไม่ได้มอบหมายภารกิจให้ปฏิบัติงานมากนัก ซึ่งถ้าเทียบเคียงแล้วคงมีลักษณะคล้ายกับการที่ข้าราชการประจำระดับสูงถูกโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงเช่นกัน

ดังเช่น ตัวอย่างในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีการโยกย้าย พล.ท. สุรพล เพื่อน อัยกาจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ และแต่งตั้งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี มาดำรงตำแหน่ง เลขาธิการ สมช. แทน และต่อมา ในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ก็ได้ดำเนินการโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี จากเลขาธิการ สมช. ไปดำรงตำแหน่ง ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ และโยกย้าย พล.ต.อ.วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี มาดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทน หรือในกรณีของนางพนิดา กำภู ณ อยุธยา ก็ถูกโยกย้ายจากตำแหน่งปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ โดยฝ่ายการเมืองได้สลับให้นายวิเชียร ขวลิขิต ที่ขณะนั้นดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ ไปดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์แทนนางพนิดา

**(3) ในปัจจุบัน ข้าราชการระดับสูงหลายคน มีการเลือกว่าตนเองนั้นจะเป็นคนของพรรคการเมืองใด หรือวางตัวเองว่าอยู่ฝ่ายใด หรือแสดงตัวชัดเจนว่าสนับสนุนพรรคการเมืองใด เพื่อที่จะได้รับการแต่งตั้งโยกย้ายไปสู่ตำแหน่งที่สูงสุด หรือตำแหน่งที่ดีขึ้น เมื่อพรรคการเมืองหรือฝ่ายที่สนับสนุนได้จัดตั้งรัฐบาล**

จากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูง พบว่า ในปัจจุบันข้าราชการระดับสูงหลายคนจะมีการเลือกข้าง หรือเลือกฝ่ายอย่างชัดเจนว่าตนเองนั้นเป็นคนของพรรคการเมือง หรือชั่วอำนาจทางการเมืองใด หรือสามารถทำงานได้ดีกับฝ่ายใดมากกว่า ซึ่งในที่นี่ ไม่ได้หมายถึงการแสดงออกทางการเมือง เพราะข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง แต่เป็นการที่ข้าราชการระดับสูงหลายคนจะต้องเลือก และวางตัวว่าจะเป็นคนของฝ่ายใด หรือพรรคการเมืองใด หรือสนับสนุนการทำงานของฝ่ายใด (เป็นความสัมพันธ์ที่รู้กันภายใน) จากคำสัมภาษณ์ของ พลตำรวจตรี ค สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2557) ที่ให้สัมภาษณ์ว่า ในปัจจุบันนั้น ข้าราชการตำรวจ

ระดับสูงหลายคนจะต้องเลือกข้าง เลือกฝ่ายที่ชัดเจน นั่นคือ 2 พรรคการเมืองใหญ่ ได้แก่ พรรค พ. และพรรค ป. แต่ทั้งนี้ ในวงข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่จะเลือกที่จะอยู่ฝ่ายพรรค พ. หรือสนับสนุนการทำงานของพรรค พ. เนื่องจาก ข้าราชการตำรวจระดับสูงส่วนใหญ่ในปัจจุบันจะรู้จัก พ.ต.ท. ท ซึ่งเป็นอดีตข้าราชการตำรวจแทบทั้งสิ้น และพ.ต.ท. ท เองก็มีการข่าวในแวดวงข้าราชการตำรวจที่สามารถจะตรวจสอบได้ทันที และชัดเจนว่า ใครอยู่ข้างไหน ขั้วไหน สำหรับพรรค ป. นั้น จะมีข้าราชการตำรวจระดับสูงส่วนน้อยที่จะเลือกอยู่ข้างดังกล่าว แต่ก็มีในกรณีที่ สมมติว่า ถ้ามีผู้มีสิทธิที่จะดำรงตำแหน่ง (candidate) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือตำแหน่งระดับสูงอื่นๆ หลายคน และมีการวางตัวบุคคล (ตัวเก็ง) จากทางพรรค พ. ที่ได้มีการกำหนดไว้ชัดเจนแล้ว ผู้มีสิทธิที่เหลือ หรือบางคนก็จะแสดงตัวในการสนับสนุนอีกข้างทันที เพื่อที่ว่าในการเลือกตั้งครั้งนั้น หากโชคดี ข้างที่ตนเองสนับสนุนชนะการเลือกตั้ง ตนเองก็จะได้ดำรงตำแหน่งที่ต้องการ ซึ่งสำหรับในวงการข้าราชการตำรวจนั้น จะมีความชัดเจนว่า ถ้าใครสนับสนุนใคร แล้วปรากฏว่าพรรคการเมือง หรือผู้ที่ตนเองสนับสนุนนั้นชนะการเลือกตั้งได้จัดตั้งรัฐบาล ข้าราชการตำรวจคนนั้นก็ได้รับการแต่งตั้ง หรือเลื่อนขั้น อย่างแน่นอน แทบจะไม่มีการหักหลัง คือ ไม่ได้รับตำแหน่ง เมื่อฝ่ายที่ตนเองสนับสนุนขึ้นมาเป็นรัฐบาล ดังนั้น พลตำรวจตรี ค จึงมองว่าการเลือกข้างก็คล้ายกับการพนัน จะต้องเสี่ยงเลือกข้างไปเลย หากเลือกข้างแล้วผลออกมาข้างที่ตนเองเลือกแพ้การเลือกตั้ง ก็ต้องยอมรับ แต่ถ้าทำตัวเป็นกลาง หรือเลือกทั้งสองข้าง ก็มักจะไม่เจริญก้าวหน้าขึ้นสู่ตำแหน่งสูงๆ ตามที่ได้หวังไว้ เพราะจะไม่เป็นที่ไว้วางใจจากฝ่ายการเมือง และจากคำสัมภาษณ์ของ คุณ ข รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งทางภาคใต้ (สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2556) ก็พบว่าในแวดวงข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยก็เช่นเดียวกันที่ในปัจจุบันนั้น ข้าราชการระดับสูง เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด จะต้องเลือกข้างพรรคการเมือง หรือขั้วทางการเมืองที่ชัดเจน ในปัจจุบันแทบจะไม่มีว่าใครเลือกทั้งสองข้าง หรือหลายๆข้าง ต้องเลือกให้ชัดเจนเพียงหนึ่งเดียว แต่หากข้าราชการระดับสูงคนนั้นไม่เลือกข้างหรือไม่สนับสนุนพรรคใดๆ เลย ก็อาจจะไม่ประสบความสำเร็จ หรือเติบโตก้าวหน้าในหน้าที่การงานตามที่ได้หวังไว้ ทั้งที่ในใจจริงๆ แล้วนั้น ข้าราชการระดับสูงไม่ได้ต้องการที่จะเข้าข้าง หรือสนับสนุนพรรคการเมืองใด เพื่อการเติบโตในหน้าที่การงานก็ตาม และส่วนใหญ่ในนั้น ในระยะหลังๆ จนถึงปัจจุบัน ข้าราชการระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยมักจะเลือกที่จะอยู่ข้างพรรค พ. หรือพรรคการเมืองที่มีโอกาสชนะการเลือกตั้งในครั้งนั้นๆ เพราะมองว่าเมื่อพรรคนั้นชนะการเลือกตั้ง จะทำให้ข้าราชการคนนั้นๆ ได้รับการแต่งตั้งในระดับสูงมากกว่า ในขณะที่พรรค พ. ก็พยายามที่จะรวบรวมหรือชักชวนให้ข้าราชการระดับสูงที่จะกระจายตัวปฏิบัติงานอยู่ตามภูมิภาคต่างๆ มาสนับสนุนพรรคของตนเอง เพื่อฐานเสียงทางการเมืองเช่นกัน นอกจากนี้ คุณ ข ยังให้ความเห็นว่า ในปัจจุบันนี้ การเมืองได้เข้าไปแทรกแซงในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการในระดับต่างๆ ไม่จำกัดแต่เพียงข้าราชการระดับสูงเท่านั้น “ปัจจุบันการเมืองแทรกทุกกระทรวง ทุกระดับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ที่ได้รับการเลือกตั้งในพื้นที่ก็จะขอให้คน (ข้าราชการ เช่น นายอำเภอ ผู้กำกับการสถานีตำรวจ) ของตนเองมาลงในพื้นที่ ข้าราชการบางคนทำงานเก่งก็ไม่เติบโต เพราะไม่เข้าหาการเมือง ถึงแม้ว่าสำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จะพยายามกำหนดหลักเกณฑ์ แต่ในความเป็นจริง ก็ยังมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ มีการเมืองแทรก” คุณ ข ยังกล่าวอีกว่า ในกระทรวงมหาดไทยนั้น มีการเมืองเข้ามาแทรกแซง ถึงขนาดที่ว่า มีประกาศคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายของข้าราชการเผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ตแล้ว ก็ยังสามารถมีการนำคำสั่งนั้นออก และเปลี่ยนแปลง แก้ไข คำสั่งได้ หรือในขณะที่ข้าราชการระดับสูงกำลังเดินทางไปรับตำแหน่งตามคำสั่ง ก็อาจมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงให้ไปรับตำแหน่งที่อื่นได้เช่นกัน และคุณ ข ยังเห็นว่า เมื่อมีการเมืองเข้ามาแทรกแซงในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงนั้น จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานในระดับล่างมีปัญหาในการทำงานได้ หากได้ผู้บังคับบัญชาที่ไม่รู้งาน ไม่มีประสบการณ์ในการแก้ปัญหา การก้าวเดินของงานก็จะช้า ไม่เกิดผลสัมฤทธิ์

## สรุปผลการศึกษา

ในแต่ละปี มีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งในการบริหารงานบุคคลเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากในหน่วยงานภาครัฐ แต่จะพบว่ามักเกิดปัญหาในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงอยู่บ่อยครั้ง นั่นก็เป็นเพราะ การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงไม่ได้เป็นไปตามระบบคุณธรรม มีการแต่งตั้งโยกย้ายโดยไม่ได้คำนึงถึงหลักความรู้ ความสามารถ มีการเล่นพรรคเล่นพวกในการแต่งตั้งโยกย้ายทั้งโดยฝ่ายการเมือง และโดยฝ่ายข้าราชการประจำด้วยตัวเอง และเมื่อไม่มีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจและการใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งโยกย้ายของผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้าย ก็ยิ่งทำให้การแต่งตั้งโยกย้ายเกิดปัญหาการแทรกแซงทางการเมือง อีกทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำก็มีปัญหาในเรื่องความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน เนื่องจากไม่เข้าใจบทบาทหรือภารกิจของตนเอง มีการก้าวก่ายอำนาจหน้าที่ของกันและกัน ไม่ยอมรับและขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกัน จากปัญหาที่กล่าวมาจึงทำให้เกิดกรณีที่มีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงเกิดเป็นปัญหาข้อพิพาท เกิดการร้องเรียน หรือเกิดการตอบโต้กันไปมาระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ จนทำให้กรณีที่เกิดข้อพิพาทดังกล่าว ได้รับความสนใจ ถูกติดตาม และถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชน สื่อมวลชน และแวดวงต่างๆ โดยที่กรณีที่เกิดเป็นปัญหานั้นมีข้อเท็จจริงปรากฏการณ์ และรายละเอียดที่ซับซ้อน และแตกต่างไปจากการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในกรณีอื่นๆ โดยทั่วไป ดังเช่น กรณีการแต่งตั้งโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ขณะดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น ดังนั้น การทำความเข้าใจในแต่ละกรณีศึกษาที่เกิดปัญหาข้อพิพาทในหลายๆ กรณี จะทำให้ทราบถึงข้อสรุปร่วม หรือข้อสังเกตร่วมบางประการที่สามารถอธิบายปรากฏการณ์การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในกรณีต่างๆ ไปได้ แต่ต้องพึงระวังเสมอว่า ข้อสรุปร่วม หรือข้อสังเกตร่วมบางประการอาจจะไม่สามารถใช้พิจารณาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในบางกรณีได้

ในการตอบคำถามในเรื่องของปัจจัย หรือสาเหตุที่ทำให้เกิดการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง และในการตอบคำถามว่า การเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทยมีลักษณะอย่างไรนั้น จากการศึกษาวิจัยพบว่า สาเหตุ และลักษณะของการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงนั้น จะมีสาเหตุ และมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละกรณีๆ ในการที่จะทำความเข้าใจการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทยนั้น จึงควรที่จะศึกษารายละเอียดที่มีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละกรณี ดังเช่นที่การวิจัยในครั้งนี้ได้ดำเนินการศึกษาเป็นกรณีๆ ไป เพื่อที่จะเข้าใจให้กระจ่างชัดในแต่ละกรณี เพราะถึงแม้ว่าการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำจะเกิดขึ้นในรอบของการโยกย้ายตามปกติ แต่เจตนา และเหตุผลของการโยกย้ายอาจมีการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบได้ เช่น กรณีแต่งตั้งโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี เป็นต้น

จากการศึกษา และเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้ทำให้ทราบได้ว่า สมมติฐานที่ได้ตั้งไว้ตั้งแต่ต้นนั้น เป็นไป หรือมีการเกิดขึ้นตามที่ได้ตั้งไว้ และยังพบข้อสังเกตที่พอจะอธิบายปรากฏการณ์ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงได้โดยสรุป ดังนี้

(1) ฝ่ายการเมือง ซึ่งในที่นี้ก็หมายความถึงผู้ที่มีตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี เป็นต้น และผู้มีอิทธิพลทางการเมืองที่ไม่ได้มีตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นทางการ เช่น ผู้มีอิทธิพลทางการเมืองในเขตจังหวัดต่างๆ เครือญาติของนักการเมือง เป็นต้น ยังคงใช้ระบบอุปถัมภ์เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจที่จะแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง เพื่อเลือกบุคคลที่ฝ่ายการเมืองเห็นว่ามีความเหมาะสม และไว้วางใจได้ในการสนองตอบต่อนโยบายของฝ่ายการเมืองเป็นหลัก

(2) ฝ่ายการเมืองอาจจะมีการใช้กลยุทธ์ในการลดความน่าเชื่อถือ หรือทำลายชื่อเสียงของข้าราชการระดับสูง (discredit) จากการที่ข้าราชการระดับสูงผู้นั้นอยู่ระหว่างการถูกตรวจสอบโดยองค์กรตรวจสอบต่างๆ เพื่อเป็นข้ออ้างในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงผู้นั้น ซึ่งกลยุทธ์ดังกล่าวก็มีหลากหลายรูปแบบ เช่น ตั้งคณะกรรมการสอบสวน เป็นต้น แต่ทั้งนี้ กลยุทธ์ดังกล่าวจะใช้ไม่ได้ผลหากข้าราชการระดับสูงผู้นั้นไม่ได้มีการกระทำที่จะส่อไปในทางที่จะทำให้ถูกตรวจสอบได้ ซึ่งจากการสัมภาษณ์ก็จะพบว่า ข้าราชการระดับสูงก็จะมีคามระมัดระวังในการปฏิบัติงานต่างๆ เพื่อที่จะไม่ให้เกิดปัญหา หรือช่องทางให้ฝ่ายการเมือง หรือฝ่ายตรงกันข้ามนำไปโจมตี หรือนำไปเป็นเหตุในการทำลายชื่อเสียงของข้าราชการระดับสูงผู้นั้นได้

(3) เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งทางการเมืองของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำ จะทำให้เกิดการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในสังกัดนั้นใหม่อีกครั้ง กล่าวคือ เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล ก็จะทำให้เกิดการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงขึ้นใหม่ โดยเฉพาะในตำแหน่งสำคัญๆ เช่น ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการสภาความมั่นคง เป็นต้น จากการศึกษาพบว่า ถึงแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่ แต่การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงนั้น ก็ต้องดำเนินการไปตามกรอบของการโยกย้ายเช่นกัน เพราะหากไม่ดำเนินการไปตามกรอบของการโยกย้ายตามปกติ ก็อาจจะส่งผลให้ถูกตรวจสอบ หรือเป็นที่จับตาของข้าราชการ ประชาชน และสื่อมวลชนได้ นอกจากนี้ จากการศึกษายังพบว่า ฝ่ายการเมืองมักจะให้ความสนใจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อการดำเนินการ หรือการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล เช่น กระทรวงคมนาคม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย เป็นต้น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง เช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงกลาโหม สำนักงานความมั่นคงแห่งชาติ เป็นต้น ในขณะที่ถ้าเป็นหน่วยงานที่ต้องใช้ความรู้ เทคนิคเฉพาะ ความสามารถเฉพาะ หรือมีความเป็นวิชาชีพ เช่น หน่วยงานทางการแพทย์ เป็นต้น ฝ่ายการเมืองก็มักจะให้ความสนใจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงมากนัก แต่จากการสัมภาษณ์ ข้าราชการระดับสูงก็จะพบว่าในปัจจุบันฝ่ายการเมืองก็มีความสนใจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ

ระดับสูงในทุกๆ กระทรวง แต่จะให้ความสนใจมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับความเร่งด่วนของภารกิจที่ จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของฝ่ายการเมืองที่ได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อเข้ามาบริหาร ประเทศ และฝ่ายการเมืองมักจะเลือกข้าราชการระดับสูงที่สามารถตอบสนองนโยบายของรัฐบาล และเป็นที่ยอมรับได้เป็นหลัก

นอกจากนี้ จากการศึกษายังพบข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ในปัจจุบันนอกจากที่ฝ่ายการเมืองจะมีความพยายามเข้าไปแทรกแซงในการแต่งตั้งข้าราชการในระดับรองๆ ลงมา หรือในระดับล่างๆ ใน หลายๆ กระทรวงแล้วนั้น การโยกย้ายข้ามกระทรวง และข้ามสายงานเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น มากกว่าในอดีต และตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ หรือแม้กระทั่งตำแหน่ง ผู้ตรวจราชการกระทรวง ก็เป็นตำแหน่งที่ฝ่ายการเมืองมักจะใช้เพื่อแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง มาประจำไว้ เพื่อที่จะทำให้ตำแหน่งเดิมของข้าราชการระดับสูงที่ถูกโยกย้ายว่างลง เพื่อแต่งตั้งบุคคล ที่ฝ่ายการเมืองเห็นว่ามีความเหมาะสม และสนองตอบนโยบายเข้าไปแทนที่ตำแหน่งของข้าราชการที่ ถูกโยกย้ายมา

ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงนั้น เป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา ซึ่งฝ่ายการเมือง คือ คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ และเป็นผู้มีอำนาจใน แต่งตั้งโยกย้าย หากการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในครั้งนั้นๆ ไม่มีหลักฐาน หรือพฤติการณ์ที่ แสดงว่ามีการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่ถูกต้องตามระเบียบและธรรมเนียมปฏิบัติ หรือมี การใช้ดุลพินิจไม่ชอบในการแต่งตั้งโยกย้ายปรากฏอย่างชัดเจนเช่นเดียวกันกับกรณีการแต่งตั้ง โยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี แล้วนั้น จะไม่สามารถที่จะกล่าวหาฝ่ายการเมืองว่าเข้ามาแทรกแซงใน การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงได้ ถึงแม้ว่าในความเป็นจริง หรือตามพฤติการณ์แล้วนั้นจะมี การแทรกแซงก็ตาม เนื่องจาก กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย และ ฝ่ายการเมืองเองก็มีสิทธิที่จะเลือกบุคคลที่มีความเหมาะสม และเป็นที่ยอมรับได้ในการนำนโยบายไป ปฏิบัติ และเมื่อฝ่ายการเมืองได้ดำเนินการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงให้เป็นไปโดยถูกต้องตาม กฎหมาย ตามระเบียบ ตามธรรมเนียม และตามขั้นตอนปฏิบัติ และอ้างว่าเป็นการดำเนินการเพื่อ ความเหมาะสม เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติบ้านเมืองแล้วนั้น ก็จะไม่สามารถกล่าวหาได้ว่าผู้มี อำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายกระทำการแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายในครั้งนั้นๆ หรือกล่าวหาว่าการ แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงของฝ่ายการเมืองในครั้งนั้นๆ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเห็นว่าควร พิจารณาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงเป็นกรณีๆ ไป เนื่องจาก ในแต่ละกรณีก็จะมี ข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์ที่แตกต่างกันออกไป ที่สำคัญต้องพิจารณาถึงเจตนา และเหตุผล ของผู้มี อำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายในครั้งนั้นๆ ว่าเป็นไปด้วยความสมเหตุสมผลหรือไม่ หากมีเจตนา หรือ พฤติการณ์ที่ส่อไปในทางที่ใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ หรือเพื่อเอื้อแก่ประโยชน์ของตนเอง และพวกพ้อง จึงจะกล่าวได้ว่าเป็นการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม และมีการแทรกแซงในการแต่งตั้งโยกย้าย

## แนวทางการแก้ปัญหา

สำหรับการแก้ปัญหาในเรื่องของการแทรกแซงในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า เป็นปัญหาที่หาทางแก้ไขได้ค่อนข้างยาก เพราะถึงแม้ว่าจะมีความพยายามจากหน่วยงานใดที่จะออกกฎเกณฑ์ให้การแต่งตั้งโยกย้ายดำเนินการไปตามระบบคุณธรรม แต่เมื่อฝ่ายบริหารไม่เห็นด้วยก็จะมีการยับยั้ง หรือชะลอกฎเกณฑ์นั้นไว้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงเป็นเรื่องของดุลพินิจที่ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย จะใช้ดุลยพินิจไปในแบบใด หรือจะเลือกบุคคลใด เพราะถ้าหากผู้มีอำนาจนั้นได้ดำเนินการไปตามความถูกต้องของกฎหมายแล้ว ก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าผู้มีอำนาจได้กระทำการแทรกแซงในการแต่งตั้งโยกย้าย

ผู้วิจัยจึงเห็นว่าแนวทางการแก้ปัญหา ได้แก่

### ระดับนโยบาย

(1) จำกัดขอบเขต (จำกัดกรอบ) ของการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายก็อาจจะเป็นวิธีหนึ่งที่พอจะช่วยให้การแต่งตั้งโยกย้าย หรือการคัดเลือกข้าราชการระดับสูงเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในหน่วยงานเป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยจำกัดให้ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายใช้ดุลพินิจคัดเลือกข้าราชการระดับสูงจากรายชื่อที่คณะกรรมการได้ดำเนินการกลั่นกรองและพิจารณาแล้ว และเสนอชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมขึ้นมาจำนวนหนึ่งให้ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายเลือก ซึ่งหลักเกณฑ์นี้ทางสำนักงาน ก.พ. ได้มีการดำเนินการออกกฎแล้ว นั่นก็คือ แนวทางการคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงและหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี โดยสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้จัดทำแนวทางดังกล่าว และชี้แจงเป็น หนังสือ สำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว15 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2554 (ศึกษาเพิ่มเติมได้จากภาคผนวก ข) ซึ่งสาระสำคัญของการกำหนดแนวทางดังกล่าว ก็เพื่อที่จะให้การคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญระดับสูงมีความโปร่งใส เป็นระบบเปิดภายในระบบราชการ มีความคล่องตัว สามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการในส่วนราชการต่าง ๆ ได้ในวงกว้าง สามารถคัดเลือกข้าราชการระดับสูงที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์เหมาะสมที่สุดอันจะก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่ราชการ และเพื่อให้ระบบ ขั้นตอน และวิธีดำเนินการคัดเลือกเป็นธรรม และมีความชัดเจน เป็นระบบมากขึ้น โดยมีการเพิ่มเติมสาระสำคัญ คือ จะมีการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรแต่งตั้งให้ทำหน้าที่กรรมการ และในการคัดเลือกข้าราชการระดับสูงในแต่ละครั้ง จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อทำหน้าที่ประธาน และเป็นหนึ่งในกรรมการ จากนั้น ให้คณะกรรมการคัดเลือกเสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสมที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งจำนวน 3 คน เรียงลำดับตามตัวอักษร พร้อมทั้งระบุเหตุผลและความเหมาะสมของผู้ได้รับการเสนอชื่อแต่ละรายชื่อส่งให้หัวหน้าส่วนราชการนั้น เพื่อเสนอให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณา

ต่อไป และให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาเลือกผู้ที่เห็นว่าเหมาะสมที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งจากรายชื่อที่คณะกรรมการคัดเลือกเสนอ และให้ระบุความสมควรที่จะได้รับการแต่งตั้งพร้อมทั้งเหตุผลด้วย แต่แนวทางดังกล่าวยังไม่ได้มีการใช้ เนื่องจาก มีการสั่งการจากคณะรัฐมนตรี (สมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี) ให้ดำเนินการชะลอการนำมาใช้

(2) เพิ่มกลไกการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง เช่น มืองค์กรกลางในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้งที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เป็นต้น

(3) จัดให้มีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่เฉพาะในการกำกับดูแล บริหารจัดการการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง และตรวจสอบคุณสมบัติของข้าราชการระดับสูง โดยองค์กรดังกล่าวควรมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารคล้ายกับคณะกรรมการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในภาครัฐ (OCA) ของประเทศอังกฤษ

### ระดับปฏิบัติการ

วิธีหนึ่งที่ผู้วิจัยเห็นว่า เป็นวิธีที่ดีซึ่งเป็นวิธีที่ได้มาจากการสัมภาษณ์ข้าราชการสังกัดสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คือ การเตรียมพร้อม และพัฒนาให้ข้าราชการระดับสูง หรือข้าราชการที่จะก้าวขึ้นมาดำรงตำแหน่งในระดับสูงนั้น ให้มีความรู้ ความสามารถ และทักษะทางการบริหาร ในระดับที่เท่าๆกัน ก็จะทำให้ไม่เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน เพราะไม่ว่าผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายจะเลือกข้าราชการระดับสูงคนใดไปดำรงตำแหน่ง ข้าราชการเหล่านั้นก็ล้วนแล้วแต่มีความรู้ ความสามารถ และทักษะที่เท่าเทียมกันแทบทั้งสิ้น

นอกจากนี้จากกรณีศึกษาการแต่งตั้งโยกย้ายของทั้งนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ และกรณีของนายถวิล เปลี่ยนศรี ก็เป็นกรณีศึกษาที่มีการตัดสินใจให้คืนตำแหน่งเดิมให้แก่ข้าราชการเดิม เนื่องจากมีการใช้อำนาจโดยมิชอบในการแต่งตั้งโยกย้าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของนายถวิล เปลี่ยนศรี นั้น ทำให้นายกรัฐมนตรี (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) และคณะรัฐมนตรีที่ร่วมมติเห็นชอบในการแต่งตั้งโยกย้ายในครั้งนั้นพ้นสภาพจากการดำรงตำแหน่ง จากกรณีดังกล่าว จึงมีความเป็นไปได้ว่า ผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในปัจจุบันจะต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ และมีการระมัดระวังในการใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงมากขึ้น ไม่เช่นนั้นอาจส่งผลต่อการดำรงตำแหน่งของตนเองได้ ประกอบกับจากกรณีศึกษาทั้ง 2 กรณี ดังกล่าว ยังอาจส่งผลให้ข้าราชการที่ได้รับความไม่เป็นธรรมในการแต่งตั้งโยกย้าย มีความกล้าที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือศาลปกครอง โดยไม่เห็นว่า การอุทธรณ์ร้องทุกข์จะมีโอกาสชนะคดีน้อย หรือถูกยกคำร้อง เหมือนอย่างที่เคยคิดในอดีต ประกอบกับ ในปัจจุบันนั้น ประชาชนภาคประชาสังคม และสื่อมวลชนก็ให้ความสนใจ และพร้อมที่จะตรวจสอบในเรื่องของการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในตำแหน่งต่างๆ เพิ่มมากขึ้น ว่าเป็นไปตามหลักคุณธรรม หรือมี



ความชอบธรรมหรือไม่ ดังนั้น จากที่กล่าวมา จึงอาจทำให้ปัญหาการแทรกแซงในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงลดความรุนแรงลงได้บ้าง

### ข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาค้างต่อไป

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง การเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทยนั้น เพื่อที่จะทำให้เกิดความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง และเห็นภาพกว้างที่ชัดเจนมากขึ้น จึงควรศึกษาปัจจัยทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง และศึกษาถึงลักษณะของการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในประเภทอื่น เช่น ข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจ เพื่อที่จะได้นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบให้เห็นข้อเหมือน และข้อแตกต่าง หรือหาแนวทางแก้ไขได้ เช่น จะทำให้ทราบว่า เพราะเหตุใด การแทรกแซงทางการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการทหารระดับสูงนั้น เป็นไปได้ยาก และทราบว่า การจัดลำดับอาวุโสที่ชัดเจน และเคร่งครัดในธรรมเนียมของการไม่ข้ามอาวุโสของข้าราชการตำรวจเกิดขึ้นได้อย่างไร เป็นต้น นอกจากนี้ ควรที่จะมีการศึกษา รวบรวมข้อมูล หรือสัมภาษณ์ฝ่ายการเมืองในประเด็นของการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงด้วย รวมทั้งศึกษามุมมองของผู้ที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาตัดสินใจการใช้ดุลพินิจของฝ่ายการเมืองว่าชอบธรรมหรือไม่ ซึ่งก็คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และศาลปกครอง และควรศึกษาถึงความเป็นไปได้ของการจัดตั้งองค์กรกลางที่ทำหน้าที่เฉพาะในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง (องค์กรที่คล้ายกับคณะกรรมการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในภาครัฐ : OCPA ของประเทศอังกฤษ)

### ข้อจำกัดของงานวิจัย

เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาระณีศึกษาต่างๆ ซึ่งในแต่ละกรณีศึกษานั้นอาจมีลักษณะเฉพาะของเหตุการณ์บางประการที่แตกต่างกันออกไป จึงอาจทำให้ไม่ได้บทสรุปที่จะสามารถหาจุดร่วม หรือเปรียบเทียบกันได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้การศึกษาวินิจฉัยครั้งนี้ยังเป็นการศึกษาในประเด็นที่มีความอ่อนไหวทางการเมือง และการสัมภาษณ์อาจส่งผลกระทบต่อผู้ให้สัมภาษณ์ หรือกระทบต่อฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ อีกทั้งเป็นการศึกษาในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง หรือเกิดเหตุการณ์ทางการเมืองที่สำคัญหลายเหตุการณ์ จึงอาจจะทำให้ผู้วิจัยต้องใช้ความระมัดระวังในการดำเนินการวิจัยในประเด็นต่างๆ ที่มีความอ่อนไหว นอกจากนี้ยังอาจเกิดปัญหาบางประการในการศึกษาวินิจฉัยได้ เช่น ไม่ได้รับความร่วมมือในการสัมภาษณ์ หรือเปิดเผยข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการศึกษาวินิจฉัยมากนัก หรือมีการให้ข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์ที่มีความชัดเจนไม่มากนักเกี่ยวกับประเด็นต่างๆ ในการวิจัย เป็นต้น ดังนั้น งานวิจัยฉบับนี้จึงเน้นการรวบรวมเอกสารเป็นหลักในการศึกษาเพื่อให้ได้ข้อมูลที่สำคัญในการวิเคราะห์

## รายการอ้างอิง

### ภาษาอังกฤษ

- Aberbach, J. D., Putnam, R. D., and Rockman, B. A. (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge: Harvard University Press.
- Akin Rabibhadana. (1975). Clientship and Class Structure in the Early Bangkok Period In G. William Skinner & A. Thomas Kirsch (Eds.), *Change and Persistence in Thai Society*: Cornell University Press.
- Bowornwathana, B. (2001). Bureaucracy Under Coalition Government : Thailand. *Civil Service Systems in Asia*.
- Bowornwathana, B. (2006). Transforming bureaucracies for the twenty-first century : The new democratic governance paradigm. *Comparative Public Administration : The Essential Readings*, 667-679.
- Bowornwathana, B. (2010). The Politics of Becoming a Top Bureaucrat in the Thai Bureaucracy. *The Asia Pacific Journal of Public Administration*, 32(2), 125-136.
- Dogan, M. (1975). *The Mandarins of Western Europe : The political Role of Civil Servants*. New York: Halsted Press.
- Hall, A. (1977). Patron-Client Relations: Concepts and Terms. In S. W. Schmidt, L. Guasti, C. H. Lande & J. C. Scott (Eds.), *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism*.
- James C. Scott. (1977). Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia. In S. W. Schmidt, L. Guasti, C. H. Lande & J. C. Scott (Eds.), *Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism*.
- Lucien M. Hanks. (1975). The Thai Social Order as Entourage and circle. In G. William Skinner & A. Thomas Kirsch (Eds.), *Change and Persistence in Thai Society*. Cornell University Press.
- Peter, B. G. (1978). *The Politics of Bureaucracy : A Comparative Perspective*. New York: Longman Inc.
- Rourke, F. E. (1984). *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*. Boston: Little, Brown and Co.

### ภาษาไทย

- กระปุกดอตคอม. (2557). เข้าถึงเมื่อ 7 พฤษภาคม, 2557, แหล่งที่มา <http://highlight.kapook.com/view/101714>
- กรมพล ทองธรรมชาติ. (2524). บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง : รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- กรุงเทพธุรกิจ. (2554, 30 มีนาคม). เครือข่ายนายใหญ่ทักษิณ เทมหมดหน้าตัก, กรุงเทพธุรกิจ, น. 15.

- กรุงเทพฯธุรกิจ. (2555, 22 มีนาคม). นายการอผลพม.ก่อนเคลียร์เรื่อง สันติ-ประวัฒน์, กรุงเทพฯธุรกิจ, น. 14.
- ข่าวสด. (2554a, 10 กันยายน). ไต้เตือด วงศ์ศักดิ์ ถวิลย่อนปิดไม่เกี่ยว ยื่น ก.พ.ค. เดินหน้าร้องจันท์นี้, ข่าวสด, น. 14.
- ข่าวสด. (2554b, 16 กันยายน). วุฒิฯ จัดถกธรรมาภิบาลโยกย้าย, ข่าวสด, น. 10.
- ข่าวสด. (2555a, 19 กันยายน). ตั้งวิเชียรนั่งปลัดคมนาคม เปิดทางภราดรขึ้นเลขาฯสมช., ข่าวสด, น. 10.
- ข่าวสด. (2555b, 18 กันยายน). พินิตาลุ่นนั่งเก้าอี้ปลัดศธ., ข่าวสด, น. 10.
- คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล. (2555). รายงานการพิจารณาการศึกษา เรื่อง ธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้าย : ศึกษากรณีกระทรวงมหาดไทย. สำนักงานพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา: วุฒิสภา.
- คมชัดลึก. (2555a, 17 มีนาคม). ขยายปมร้อน : เจอสายแข็ง, คมชัดลึก, น. 2.
- คมชัดลึก. (2555b, 20 กันยายน). ขยายปมร้อน : ยุคคนดี(แทบ)ไม่มีที่ยืน, คมชัดลึก, น. 2.
- คมชัดลึก. (2555c, 15 มีนาคม). แฉหักประมุขศึก ปมแต่งตั้งโยกย้าย. เข้ากรูสำนักนายก, คมชัดลึก, น. 13.
- คมชัดลึก. (2556a, 6 มิถุนายน). ขยายปมร้อน : ล้วงลึกข้ามห้วย จากสิงห์มหาดไทย ไปสำนักนายก, คมชัดลึก, น. 4.
- คมชัดลึก. (2556b, 27 มิถุนายน). ขรก.ศธ.ยื่นลาออกจากราชการ หลังถูกย้ายไป จว.ชายแดนใต้ ไม่คืนพื้นที่, คมชัดลึก, น. 11.
- คุณ ก ข้าราชการระดับสูงสังกัดศูนย์นักบริหารระดับสูง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (13 ธันวาคม 2556). สัมภาษณ์.
- คุณ ข รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งทางภาคใต้ (18 ธันวาคม 2556). สัมภาษณ์.
- คุณ ง รองอธิบดีกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงมหาดไทย (30 เมษายน 2557). สัมภาษณ์.
- คุณ จ หัวหน้าผู้ตรวจราชการของกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงมหาดไทย (1 พฤษภาคม 2557). สัมภาษณ์.
- คุณ ช รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งในเขตปริมณฑล (2 พฤษภาคม 2557). สัมภาษณ์.
- ฐานเศรษฐกิจ. (2552, 30 กรกฎาคม - 1 สิงหาคม). ข่าวนอกกรอบ : ถวิล นั่งเลขาฯ สมช., ฐานเศรษฐกิจ, น. 12.
- ฐานเศรษฐกิจ. (2556a, 21-24 กรกฎาคม). จากโยกย้ายถึงตั้งกรรมการสอบ เกมถนัดนักการเมือง ลงดาบข้าราชการ, ฐานเศรษฐกิจ, น. 38.
- ฐานเศรษฐกิจ. (2556b, 21 - 24 กรกฎาคม). รายงาน : จากโยกย้าย ถึงตั้งกรรมการสอบ เกมถนัดนักการเมือง ลงดาบข้าราชการ, ฐานเศรษฐกิจ, น. 38.
- เดลินิวส์. (2555a, 25 เมษายน). คมคิดคนเขียน : ศักดิ์ศรี-เปลี่ยนศรี, เดลินิวส์, น. 3.
- เดลินิวส์. (2555b, 12 กันยายน). ชื่อเวลายังไม่ตั้งปลัดคมนาคม ยื่อนายใหญ่ไฟเขียววิเชียร เดลินิวส์, น. 16.
- เดลินิวส์. (2555c, 14 มีนาคม). โยกปลัด พม.เข้ากรู แต่งฟ้าผ่านั่งที่ปรึกษานายกฯ พินิตาโว้ยการเมือง รังแก, เดลินิวส์, น. 14.
- เดลินิวส์. (2555d, 19 กันยายน). ศศิธรา เชื้อโดนย้ายไม่เกี่ยววาชีวะฉาว, เดลินิวส์, น. 26.

- เดลินิวส์. (2556a, 26 มิถุนายน). ขรก.ศธ.ไขก๊อคับข้องใจโดนสั่งย้าย, เดลินิวส์, น. 26.
- เดลินิวส์. (2556b, 2 มิถุนายน). ถวิลขอกลับเลขาสมช. ฮัม อย่าแก้ง หลังศาลปค.เพิกถอนคำสั่ง, เดลินิวส์, น. 2.
- ไทยโพสต์. (2554a, 10 ตุลาคม). คนไม่ใช่สัตว์ ระบบต้องมีคุณธรรม, ไทยโพสต์, น. 4.
- ไทยโพสต์. (2554b, 17 เมษายน). ประยุทธ์-วิเชียร-จาริต อำนาจเปลี่ยน ความเสี่ยงก็บังเกิด, ไทยโพสต์, น. 2.
- ไทยโพสต์. (2555a, 25 มีนาคม). ปีสันติแฉงพท.แดงพินตา, ไทยโพสต์, น. 10.
- ไทยโพสต์. (2555b, 1 พฤษภาคม). เปลวสีเงิน : ถวิล เปลี่ยนศรี DOC HOLLIDAY 2012, ไทยโพสต์, น. 5.
- ไทยโพสต์. (2555c, 16 มีนาคม). พท.ระสำยสำนติ ประวัฒน์อ้างแม้วสั่งลุย พินตาให้เวลาหนูไม่รู้ 7 วัน, ไทยโพสต์, น. 10.
- ไทยโพสต์. (2555d, 24 สิงหาคม). ย่อยภูธร : จับตาขง ครม. 28 ส.ค. ตั้งวิเชียรปลัดมท., ไทยโพสต์, น. 10.
- ไทยโพสต์. (2555e, 18 กันยายน). ศศิธารามั่นใจไม่หลุดปลัดศธ. พินตาตั้งรับอ้างงานคล้ายพม., ไทยโพสต์ น. 3.
- ไทยโพสต์. (2555f, 26 พฤษภาคม). สบาย สบาย สไตล์การเมือง : คิดว่าเป็นพินตา, ไทยโพสต์, น. 4.
- ไทยโพสต์. (2556a, 27 มิถุนายน). พินตา หัว แจงย้ายขรก.หวังกระตุ้นพวกรากงอก, ไทยโพสต์, น. 4.
- ไทยโพสต์. (2556b, 1 มิถุนายน). ศาลขึ้นายกขี้จู้ โยกถวิล, ไทยโพสต์, น. 12.
- ไทยรัฐ. (2555, 17 กันยายน). หึงพินตา นั่งปลัดศธ., ไทยรัฐ, น. 15.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2553a). อดีตบักมท.จวก แต่งตั้งปลัด การเมืองทำละ เข้าถึงเมื่อ 16 เมษายน, 2557, แหล่งที่มา <http://www.thairath.co.th/content/pol/106728>
- ไทยรัฐออนไลน์. (2553b). อดีตบักมท.จวก แต่งตั้งปลัด การเมืองทำละ เข้าถึงเมื่อ 18 เมษายน, 2557, แหล่งที่มา <http://www.thairath.co.th/content/pol/106728>
- ไทยรัฐออนไลน์. (2555, 16 มีนาคม). พินตาทำให้ แกลงฟูฟองสันติสอบวินัยผิดคน ไทยรัฐ, น. 14.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2556). สุกำพล พุดตรง ถวิล คนละพวกทำงานร่วมรบ.ไม่ได้. เข้าถึงเมื่อ 18 เมษายน, 2557, แหล่งที่มา <http://www.thairath.co.th/content/349125>
- เนชั่นสุดสัปดาห์. (2555, 23-29 มีนาคม). รายงานพิเศษ พท.รอลสอบวินัยปมขัดแย้งย้ายพินตา สยบปัญหาบานปลาย, เนชั่นสุดสัปดาห์, น. 24.
- แนวหน้า. (2552, 10 มีนาคม). ขง ครม.แดง 10 อธิบดี-ผู้ว่าฯ ล้างมหาดไทย, แนวหน้า, น. 6.
- แนวหน้า. (2553, 6 กุมภาพันธ์). ปลัดมท. โต้ทันควัน ไม่มีข้อแก้ไ้ผู้ว่าฯ, แนวหน้า, น. 7.
- แนวหน้า. (2554a, 5 กันยายน). ฝ่าประเด็นร้อน : จับตาถวิล สู้เพื่อศักดิ์ศรี ขรก.หรือจะเปลี่ยนสียอมงอเพื่อตัวเอง, แนวหน้า, น. 2.
- แนวหน้า. (2554b, 8 กันยายน). ฝ่าประเด็นร้อน : ถวิลแบบอย่างขรก.มีอาชีพ จุดประกายสู่การเมืองเหลิงอำนาจ, แนวหน้า, น. 2.
- แนวหน้า. (2555a, 20 เมษายน). ธงทองคาดตันพ.ค.สรูปพินตา ใช้เงินผิดประเภท เจ้าตัวเดินหน้าฟ้องสันติถ้ายังไม่ถอนคำสั่งโยกย้าย, แนวหน้า, น. 2.

- แนวหน้า. (2555b, 24 สิงหาคม). บทบรรณาธิการ : ถวิล-ธาริต ไครทองจริง ไครทองชูป, แนวหน้า, น. 3.
- แนวหน้า. (2555c, 22 มีนาคม). ประวัฒน์ เสียงอ่อน พร้อมเคลียร์สันติ หย่าศึกตั้งปลัดพม., แนวหน้า, น. 7.
- แนวหน้า. (2555d, 23 มีนาคม). พนิดา ชูฟอง ทั้งกรม. จัณายกา ทบทวนสั่งตั้ง ประวัฒน์ท่าเดิมพันสันติ , แนวหน้า, น. 6.
- แนวหน้า. (2555e, 21 มีนาคม). สันติไม่กลัวถูกฟ้อง ยื่นกรณตั้งพนิดา พท.ไม่สนประวัฒน์ วอนให้เลิกสาวไส้, แนวหน้า, น. 7.
- แนวหน้า. (2556a, 3 มิถุนายน). ถวิลชู่ ไม่คืนเก้าอี้ฟ้องแน่ ป.ป.ช. รับลูก เปิดช่องยื่นฟื้นฟูได้ทันที, แนวหน้า, น. 7.
- แนวหน้า. (2556b, 3 มิถุนายน). ถวิลชู่ ไม่คืนเก้าอี้ฟ้องแน่ ป.ป.ช.รับลูก เปิดช่องฟื้นฟูได้ทันที, แนวหน้า, น. 7.
- บ้านเมือง. (2552, 21 มกราคม ). แต่งฟ้าผ่า พิรพล ปลัดมท. วิชัย เสียบแทน, บ้านเมือง, น. 6.
- บ้านเมือง. (2555a, 21 สิงหาคม). ชงวิเชียร รีเทิร์นผงดเก้าอี้ปลัดมท. จับตากรม.ถกไฟเขียววันนี้, บ้านเมือง, น. 6.
- บ้านเมือง. (2555b, 16 มีนาคม). พนิดาเดินหน้าชน เตือดปุดไม่เป็นธรรม โวยนายกฯ ถอนมติกรม., บ้านเมือง, น. 6.
- ผู้จัดการรายวัน. (2552a, 10 มีนาคม). จับตาตั้งผู้ว่าฯ เชียงใหม่ อธิบดีท้องถื่นล้นตัวโง่ง, ผู้จัดการรายวัน น. 16.
- ผู้จัดการรายวัน. (2552b, 8 สิงหาคม). อนุทิน งดข้อ เนวิน ชิงเก้าอี้ปลัดมหาดไทย, ผู้จัดการรายวัน น. 15.
- ผู้จัดการรายวัน. (2553a, 11 กุมภาพันธ์). รายงาน สิงห์น้ำเงิน ยึดมหาดไทย สุตรฉาว 20-17-10 ขึ้นเก้าอี้, ผู้จัดการรายวัน น. 15.
- ผู้จัดการรายวัน. (2553b, 11 กุมภาพันธ์). สิงห์น้ำเงิน ยึดมหาดไทย สุตรฉาว 20-17-10 ซื้อเก้าอี้, ผู้จัดการรายวัน, น. 15.
- ผู้จัดการรายวัน. (2554a, 3 กันยายน). จบวันอังคาร เหลิมเร่งตั้ง เพียวพันธ์ เลขาสมช. ฟ้องศาลปกครอง, ผู้จัดการรายวัน, น. 2.
- ผู้จัดการรายวัน. (2554b, 5 สิงหาคม). แฉแผนล้างบาง รายงาน : เดินหน้าแล้วดัน เพียวพันธ์ คุมตำรวจ, ผู้จัดการรายวัน, น. 16.
- ผู้จัดการรายวัน. (2554c, 8 กันยายน). ถวิลเปิดใจเตรียมร้อง ก.พ.ค. สู้อำนาจ ปู, ผู้จัดการรายวัน, น. 15.
- ผู้จัดการรายวัน. (2554d, 30 มีนาคม). รายงานพิเศษ : ยื้อคืนเก้าอี้ วงศ์ศักดิ์ ตั้งเด็กเนวินคุมบึงกาฬ มท. ยุคชวรัตน์ ทำได้ทุกอย่าง, ผู้จัดการรายวัน, น. 16.
- ผู้จัดการรายวัน. (2554e, 2 กันยายน). เหลิมตั้งวิเชียร คุม สมช. เพียวพันธ์ เสียบ ตั้ง ผบ.ตร.ใหม่ไม่เกิน 15 ก.ย. นี้, ผู้จัดการรายวัน, น. 15.
- ผู้จัดการรายวัน. (2555a, 14 มีนาคม). แต่งพนิดาเข้ากรู ลือขวางงาบตีก ผู้จัดการรายวัน น. 4.

- ผู้จัดการรายวัน. (2555b, 15 มีนาคม). ตอกลิ้ม ปมขวางงาบตึก ปลุก พนิตา สู้เพื่อขวัญ ชรก., ผู้จัดการรายวัน, น. 13.
- ผู้จัดการรายวัน. (2555c, 24 มีนาคม). สันติเมินพินิตาฟ้องหังกรม.อ้างเหตุเกิดก่อนรับตำแหน่ง, ผู้จัดการรายวัน, น. 8.
- ผู้จัดการสุดสัปดาห์. (2555a, 17-23 มีนาคม). ปมร้าวประมุขตึกใหม่พันล้าน เติ้งฟ้าผ่า พนิตา ปลัดพม., ผู้จัดการสุดสัปดาห์, น. 8.
- ผู้จัดการสุดสัปดาห์. (2555b, 22-28 กันยายน). วิเชียร-พินิตา-ภราดร ภัคดี แม้ว ได้ดีทุกคน, ผู้จัดการสุดสัปดาห์, น. 5.
- พลตำรวจตรี ค (11 กุมภาพันธ์ 2557). สัมภาษณ์.
- พินิตา บวรวัฒนา. (2556) ระบบราชการ : *Bureaucracy*. ศักดิ์โสภากการพิมพ์.
- พิมพ์ไทย. (2555a, 26 มีนาคม). การเคลื่อนไหว-สังคม-การเมือง-ทหาร : ศักดิ์ฟ้าผ่าปลัดหญิงเก่ง พนิตา เหยื่อการเมืองเน่ากระทรวงพม. บทพิสูจน์ยิ่งลักษณ์วันสตรีสากล, พิมพ์ไทย, น. 10.
- พิมพ์ไทย. (2555b, 15 มีนาคม). แฉปมเตะโด่งพินิตา เหตุขวางล้มประมุข อ้างสอบวินัย ทำฟ้อง ก.พ.ค., พิมพ์ไทย, น. 6.
- พิมพ์ไทย. (2555c, 16 มีนาคม). เล็งฟ้อง ก.พ.ค. เตะโด่งพินิตา คุยทักษิณก่อนแต่งพันพม.จัดฉาก เจ็บปวดกอด, พิมพ์ไทย, น. 6.
- โพสต์ทูเดย์. (2555a, 21 มีนาคม). ร้อนตะแกรงการเมือง พท.สั่งปิดปากประวัฒน์, โพสต์ทูเดย์, น. A5.
- โพสต์ทูเดย์. (2555b, 15 มีนาคม). สดง. ลุยสอบตึกพันล. สันติปิดล้มประมุข, โพสต์ทูเดย์, น. A6.
- โพสต์ทูเดย์. (2555c, 15 มีนาคม). สดง. ลุยสอบตึกพันล. สันติปิดล้มประมุข, โพสต์ทูเดย์, น. A6.
- โพสต์ทูเดย์. (2555d, 20 กันยายน). สมช.ในมือ ภราดร สะเทือนความมั่นคง, โพสต์ทูเดย์, น. 4.
- โพสต์ทูเดย์. (2556, 2 ตุลาคม). รายงานพิเศษ : มหากาพย์ย้ายสลบข้ามหัวชรก.ยุคยิ่งลักษณ์, โพสต์ทูเดย์, น. A5.
- มติชน. (2553, 28 ธันวาคม). สัมภาษณ์พิเศษ : ถวิล เปลี่ยนศรี เปิดปฏิทินการเมืองปีหน้า มติชน, น. 11.
- มติชน. (2554, 12 กันยายน). ลีลาการเมือง : ถวิล(ไม่)เปลี่ยนศรี, มติชน, น. 11.
- มติชน. (2555a, 15 มีนาคม). ครม.ตั้งฟ้าผ่า ปลัด พม. วิเชียรคืนชีพเสียบแทน, มติชน, น. 14.
- มติชน. (2555b, 20 กันยายน). ครม.ไฟเขียว พนิตาปลัดศธ.คนใหม่, มติชน, น. 22.
- มติชน. (2555c, 18 มีนาคม). ใช้เวที 20 มี.ค. ปีสันติ แจงปลดพี่สาว ประวัฒน์ตั้งทีมส.ส.ถล่ม, มติชน, น. 10.
- มติชน. (2555d, 29 กันยายน). ปิดไม่ลับสเปเชียล, มติชน, น. 8.
- มติชน. (2555e, 17 มีนาคม). พนิตา กำภู ณ อยุธยา เปิดใจกู่ศักดิ์ศรีวันที่ฟ้าผ่าผิดคน, มติชน, น. 2.
- มติชน. (2555f, 4 พฤษภาคม). สดง.แจง พนิตาไม่ถึงขั้นโยกย้าย, มติชน, น. 11.
- มติชน. (2555g, 4 พฤษภาคม). สดง.แจง พนิตาไม่ถึงขั้นโยกย้าย, มติชน, น. 11.
- มติชน. (2555h, 17 มีนาคม). สดง.ยัน พนิตาใช้ขมผิด ย้ำต้องสอบ ประวัฒน์ จวกตั้งวิเชียร มติชน, น. 11.
- มติชน. (2555i, 24 กันยายน). สัมภาษณ์พิเศษ : เปิดใจ พนิตา กำภู ณ อยุธยา ลุยลดหนี้ครู-องค์การค่าฯ, มติชน, น. 22.

- มติชน. (2556, 27 ธันวาคม). วงศ์ศักดิ์ โต ป.ช. โปรงใส่สูทหัวชนฝาปิดพันสอบ นอภ. , มติชน, น. 5.
- มติชนสุดสัปดาห์. (2555, 21-27 กันยายน). การศึกษา : แต่ง ศศิธรา ตั้ง พนิดา ปลัด ศธ. อำนาจ  
การเมืองเหนือการศึกษา, มติชนสุดสัปดาห์, น. 18.
- มติชนออนไลน์. (2553). เผย 2 แคนดิเดตชิงปลัดมท. เลียบแทน มงคล ขอสละ เนวิน สั่ง ภัท.งดจ้อรอดู  
ท่าทีปชป.หลังนายกฯกร้าว ปรับออก. เข้าถึงเมื่อ 16 เมษายน, 2557, แหล่งที่มา  
[http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1287318845&catid=01](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1287318845&catid=01)
- มติชนออนไลน์. (2554). ครม.เตะสกัดมท.ย้าย วงศ์ศักดิ์ เป็นผู้ว่าฯลำพูน หลังไฟเขียวคืนอธิบดีกรมการ  
ปกครอง. เข้าถึงเมื่อ 16 เมษายน, 2557, แหล่งที่มา  
[http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1308037929&grpId=00&catid=00](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1308037929&grpId=00&catid=00)
- มติชนออนไลน์. (2557). เข้าถึงเมื่อ 7 พฤษภาคม, 2557, แหล่งที่มา  
[http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=1399463041&grpId=03&catid&subcatid](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1399463041&grpId=03&catid&subcatid)
- โยชิฟูมิ ทามาดา. (2537). อิทธิพล และ อำนาจ การเมืองไทยด้านที่ไม่เป็นทางการ. รัฐศาสตร์สาร,  
19(2), 75-95.
- ศูนย์นักบริหารระดับสูง. (2548). ระบบข้าราชการระดับสูงของต่างประเทศ. บริษัท พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด.
- ศูนย์นักบริหารระดับสูง. (2556). หลักเกณฑ์การคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรง  
ตำแหน่งประเภทบริหาร: สำนักงาน ก.พ.
- สมศักดิ์ เจตสุรกันต์. (2539). ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำเกี่ยวกับ  
อำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง. วิทยานิพนธ์ หลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะ  
รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สยามรัฐ. (2554, 3 กันยายน). ถวิลขู่ฟ้องศาลปกครอง, สยามรัฐ, น. 11.
- สยามรัฐ. (2555a, 16 มีนาคม). คำต่อคำ พนิดา ดับเครื่องชน สันติ แกลงเปิดใจ สู้ออกศักดิ์ศรี, สยามรัฐ,  
น. 2.
- สยามรัฐ. (2555b, 20 มีนาคม). ประเด็นลึก : ลมร้อนรุมเร้า ยิ่งลักษณ์ ศีกนอก คีกลง อดจ้งหะก้าว,  
สยามรัฐ, น. 3.
- สยามรัฐ. (2555c, 18 กันยายน). ศศิธรา เชื่อ ไม่หลุดเก้าอี้ปลัดฯ สยามรัฐ, น. 17.
- สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์. (2554, 25-31 มีนาคม). สิทธิเสียงชาวบ้าน : คณะกรรมการพิทักษ์ระบบ  
คุณธรรม, สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, น. 23.
- สำนักข่าวอิศรา. (2557). เข้าถึงเมื่อ 7 พฤษภาคม, 2557, แหล่งที่มา  
<http://www.isranews.org/isranews-article/item/28350-sanrotono-ying.html>
- สำนักงาน ก.พ. (2551). ประมวลกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 - 2551.  
บริษัท ธนาเพรส จำกัด: กงนิติการ สำนักงาน ก.พ.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2556). การแต่งตั้งข้าราชการ.
- สุลักษณ์ ธรรมานุสติ. (2555). แนวทางการใช้ดุลยพินิจในการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งประเภท  
บริหารสูง. สำนักงาน ก.พ.: หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 77  
สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน

- อมรา พงศาพิชญ์, และปรีชา คุวินทร์พันธุ์. (2545a). การจัดระเบียบสังคมไทยในรูปบริวารและแวดวง (ชญาดา ศิริภิรมย์, แปล) ระบบอุปถัมภ์ (น. 189-194). โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อมรา พงศาพิชญ์, และปรีชา คุวินทร์พันธุ์. (2545b). การเมืองในระบบผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ปรีชา คุวินทร์พันธุ์, แปล) ระบบอุปถัมภ์ (น. 41-136). โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อมรา พงศาพิชญ์, และปรีชา คุวินทร์พันธุ์. (2545c). ความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์ : แนวคิดและคำศัพท์ (ปรีชา คุวินทร์พันธุ์, แปล) ระบบอุปถัมภ์ (น. 25-37). โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อมรา พงศาพิชญ์, และปรีชา คุวินทร์พันธุ์. (2545d). ระบบอุปถัมภ์และโครงสร้างชนชั้นสมัยรัตนโกสินทร์ ตอนต้น (จรรยา เศรษฐบุตร, แปล) ระบบอุปถัมภ์ (น. 137-184). โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อมรา พงศาพิชญ์, และปรีชา คุวินทร์พันธุ์. (2545e). อิทธิพล และ อำนาจ การเมืองไทยด้านที่ไม่เป็นทางการ (พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์, แปล) ระบบอุปถัมภ์ (น. 315-351). โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.





ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

## ภาคผนวก ก

รายละเอียดเพิ่มเติมการเลื่อนตำแหน่งและการแต่งตั้งตามกฎหมายข้าราชการพลเรือน

(1) ยุกระบบจำแนกชั้นยศ (พ.ศ. 2471 – ก่อน พ.ศ. 2518)

(1.1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471

การเลื่อนข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471

มาตรา 24 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นราชบุรุษจะเลื่อนขึ้นเป็นชั้นสัญญาบัตรได้ ต่อเมื่อผู้นั้นสอบไล่วิชาข้าราชการพลเรือนชั้นสัญญาบัตรได้ โดยให้เจ้ากระทรวงสอบไล่เองโดยวิธี แข่งขันเฉพาะข้าราชการในกระทรวง และหลักสูตรที่สอบไล่ นั้น จะต้องได้รับการอนุมัติจากกรมการ รักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ก.ร.พ.)

และมาตรา 25 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นสัญญาบัตรจะเลื่อนตำแหน่งขึ้นได้ ตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร โดยพิจารณาจากความสามารถ ความรอบรู้หน้าที่ราชการ และอายุ เวลาในราชการ สำหรับการเลื่อนตำแหน่งขึ้นไปสู่ตำแหน่งที่เทียบชั้นเจ้ากรมขึ้นไปนั้น ต้องได้รับพระ บรมราชานุญาตก่อน

การย้ายข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471

มาตรา 42 กำหนดว่า ข้าราชการพลเรือนจะย้ายสังกัดกระทรวงได้ ก็ต่อเมื่อทางราชการสั่ง ให้ย้าย

(1.2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476

การเลื่อนข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้นั้น การเลื่อนฐานะข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น จะใช้คำว่า แต่งตั้ง (appointment) ไม่เรียกว่าเป็นการเลื่อนฐานะ (promotion)

มาตรา 13 กำหนดให้การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญในตำแหน่งเสมียนพนักงาน ตำแหน่งประจำแผนก ตำแหน่งหัวหน้าแผนก ตำแหน่งหัวหน้ากอง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเลือก จากบุคคลที่สอบแข่งขันวิชาข้าราชการพลเรือนสำหรับตำแหน่งนั้นๆ

หากตำแหน่งใดมีเหตุพิเศษที่ไม่อาจตั้งจากบุคคลซึ่งสอบแข่งขันได้ ก็ให้กระทรวงทำความตกลงกับ ก.พ. ที่จะกำหนดวิธีคัดเลือกอื่น เพื่อให้ได้แต่งตั้งโดยความเที่ยงธรรมที่จะได้บุคคลที่มีคุณวุฒิ และความสามารถในราชการ แล้วรายงานมายังคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยด้วย วิธีานั้นแล้ว ให้นำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 14 กำหนดให้การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญในตำแหน่งอธิบดี และ

ปลัดกระทรวงนั้น ให้กระทรวงเลือกข้าราชการซึ่งดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งหัวหน้ากองขึ้นไปที่มีคุณวุฒิและความสามารถ โดยส่งชื่อไปยัง ก.พ. ตำแหน่งหนึ่งไม่น้อยกว่าสามคน เมื่อ ก.พ. พิจารณาคัดเลือกแล้ว ก็ให้รายงานไปยังรัฐบาลเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

### (1.3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479

#### การเลื่อนข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479

มาตรา 16 กำหนดให้ ข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวาเลื่อนขึ้นเป็นชั้นตรีได้ โดยการสอบแข่งขันในวิชาข้าราชการพลเรือนชั้นตรี

มาตรา 17 การเลื่อนข้าราชการชั้นตรีขึ้นเป็นชั้นโท ให้ผู้บังคับบัญชาตั้งแต่อธิบดีขึ้นไปแล้วแต่กรณี พิจารณาคัดเลือกจากข้าราชการพลเรือนชั้นตรี ซึ่งรับราชการในชั้นตรีมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี แต่ถ้าเป็นผู้ได้ปริญญาเอกหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาเอก กำหนดเวลาสามปีนี้ไม่ต้องนำมาบังคับใช้ แต่ถ้าเป็นผู้ได้ปริญญาโทหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาโท ก็ให้เวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้าเป็นผู้ได้ปริญญาตรีหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ก็ให้กำหนดเวลาไม่น้อยกว่าสองปี จากนั้นส่งชื่อไปยังอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน (อ.ก.พ.) กระทรวง โดยปกติอัตราหนึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน เมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาแล้วก็ให้เสนอไปยังเจ้ากระทรวงเพื่อเลื่อนชั้นต่อไป

มาตรา 18 กำหนดให้การเลื่อนข้าราชการพลเรือนชั้นโทขึ้นเป็นชั้นเอก ให้เจ้ากระทรวงพิจารณาคัดเลือกจากข้าราชการพลเรือนชั้นโท ซึ่งรับราชการชั้นโทมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี แต่ถ้าเป็นผู้ได้ปริญญาเอกหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาเอก กำหนดเวลาสามปีนี้ไม่ต้องนำมาบังคับใช้ แต่ถ้าเป็นผู้ได้ปริญญาโทหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาโท ก็ให้เวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้าเป็นผู้ได้ปริญญาตรีหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี ก็ให้กำหนดเวลาไม่น้อยกว่าสองปี จากนั้นส่งชื่อไปยังอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน (อ.ก.พ.) กระทรวง โดยปกติอัตราหนึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน เมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาแล้วก็ให้เสนอไปยังเจ้ากระทรวงเพื่อเลื่อนชั้นต่อไป

มาตรา 19 กำหนดให้การเลื่อนข้าราชการพลเรือนชั้นเอกขึ้นเป็นชั้นพิเศษ ให้เจ้ากระทรวงพิจารณาคัดเลือกจากข้าราชการพลเรือนชั้นเอกที่มีความดีความชอบและความสามารถ แล้วส่งชื่อไปยัง ก.พ. เมื่อ ก.พ. พิจารณาแล้ว เห็นสมควรให้เลื่อนชั้น ก็ให้รายงานไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติ

#### การแต่งตั้งข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479

มาตรา 22 กำหนดให้การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งราชการ ให้เจ้ากระทรวงหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากเจ้ากระทรวงแต่งตั้งตามเกณฑ์ ดังนี้

- (1) ตำแหน่งเสมียนพนักงาน แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวา
- (2) ตำแหน่งประจำแผนก แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวาอันดับ 7 ขึ้นไป หรือจาก

### ข้าราชการพลเรือนชั้นตรี

(3) ตำแหน่งหัวหน้าแผนก แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนชั้นตรี หรือโท

(4) ตำแหน่งหัวหน้ากอง แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนชั้นโท หรือเอก

ส่วนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งอธิบดี และปลัดกระทรวงนั้น ให้เจ้ากระทรวงคัดเลือกจากข้าราชการพลเรือนชั้นพิเศษ แล้วรายงานไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

ข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งในตำแหน่งที่สูงขึ้นนั้น เจ้ากระทรวงหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากเจ้ากระทรวงอาจพิจารณาให้รั้งตำแหน่งก่อนเป็นเวลาไม่เกินกว่าหนึ่งปี ถ้าในระหว่างรั้งตำแหน่งปรากฏว่าข้าราชการผู้นั้นไม่สามารถจะดำรงตำแหน่งนั้น จะให้กลับมาดำรงตำแหน่งเดิมก็ได้

### การโอนข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479

มาตรา 27 กำหนดให้การโอนข้าราชการ นอกจากข้าราชการพลเรือนประเภทวิสามัญไปรับราชการต่างกระทรวงในชั้นซึ่งไม่สูงกว่าชั้นเดิม อาจทำได้โดยกระทรวง ทบวง กรมเจ้าสังกัด แล้วแต่กรณี ได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้น

สำหรับข้าราชการพลเรือนชั้นพิเศษ ให้เจ้ากระทรวงที่จะรับโอนมา รายงานไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

การโอนข้าราชการพลเรือนชั้นเอกลงไป ต้องพิจารณาว่าราชการในตำแหน่งเดิม กับตำแหน่งที่จะโอนไปใหม่นั้น มีลักษณะงานคล้ายคลึงกัน หรือตำแหน่งที่จะโอนไปรับใหม่นั้น ต้องใช้วิชาที่ข้าราชการผู้นั้นได้รับปริญญา หรือประกาศนียบัตร และให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ต่อไปนี้เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ

(1) ข้าราชการพลเรือนชั้นเอก โท และตรี ให้ อ.ก.พ. กระทรวง ที่จะรับโอนมา พิจารณาอนุมัติ

(2) ข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวา ให้ อ.ก.พ. กรม ที่จะรับโอนมา พิจารณาอนุมัติ

มาตรา 28 กำหนดให้การย้ายข้าราชการพลเรือนภายในกรมเดียวกัน ให้เป็นไปตามระเบียบที่เจ้ากระทรวงได้วางไว้โดยได้รับการอนุมัติจาก ก.พ.

### **(1.4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495**

#### การเลื่อนข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495

การเลื่อนชั้นข้าราชการมีการปรับปรุงและเพิ่มเติม ดังนี้

มาตรา 39 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวา เลื่อนขึ้นเป็นชั้นตรีได้ด้วยการสอบแข่งขันในวิชาข้าราชการพลเรือนชั้นตรี

สำหรับข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวาที่ได้รับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบห้าปี และได้รับเงินเดือน 120 บาท มาแล้วไม่น้อยกว่าสี่ปี และดำรงตำแหน่งประจำแผนกมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้าหัวหน้าแผนก หัวหน้ากอง อธิบดี หรือปลัดกระทรวง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาแล้วแต่กรณี รับรองว่าเป็นผู้ที่มีคุณวุฒิและความสามารถที่จะเป็นข้าราชการพลเรือนชั้นตรีได้ อธิบดีหรือปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาจะคัดเลือกให้เลื่อนชั้นเป็นข้าราชการพลเรือนชั้นตรีโดยอนุมัติจาก อ.ก.พ. กรมก็ได้ แต่ข้าราชการพลเรือนดังกล่าวจะเลื่อนชั้นเป็นข้าราชการพลเรือนชั้นโทต่อไม่ได้

นอกจากนี้ การเลื่อนชั้นในระดับอื่นๆ ยังคงใช้วิธีการเช่นเดิม

มาตรา 45 กำหนดให้การเลื่อนชั้นในอันดับหนึ่งๆ ให้ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีผู้บังคับบัญชาแล้วแต่กรณี เป็นผู้พิจารณาสั่งเลื่อนให้ได้โดยปกติปีละหนึ่งชั้น โดยคำนึงถึงความสามารถ และการปฏิบัติตามวินัย ตลอดจนคุณภาพ และปริมาณแห่งราชการในตำแหน่งนั้นๆ และต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการในกฎ ก.พ.

สำหรับการเลื่อนชั้นข้าราชการพลเรือนชั้นพิเศษนั้น ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้พิจารณาสั่งเลื่อนโดยปกติปีละหนึ่งชั้นโดยอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

มาตรา 46 กำหนดให้การเลื่อนอันดับในชั้นหนึ่งๆ และการเลื่อนชั้นในอันดับหนึ่งๆ สำหรับข้าราชการพลเรือนชั้นตรีในราชการบริหารส่วนภูมิภาค รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะมอบหมายให้ผู้ว่าราชการภาคสั่งเลื่อนได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้

มาตรา 47 กำหนดให้การเลื่อนอันดับในชั้นหนึ่งๆ และการเลื่อนชั้นในอันดับหนึ่งๆ สำหรับข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวาในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ปลัดกระทรวงหรืออธิบดี จะมอบหมายให้ผู้ว่าราชการภาคหรือผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งเลื่อนได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้

#### การโอนข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495

มาตรา 54 กำหนดให้การโอนข้าราชการการเมืองมาเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทอื่นจะทำได้

#### **(1.5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497**

##### การเลื่อนข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497

สำหรับการเลื่อนข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวา ไปเป็นชั้นตรินั้นๆ ได้กำหนดวิธีการเลื่อนไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 แต่มีการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงวิธีการในการเลื่อนข้าราชการพลเรือนชั้นตรีเป็นชั้นโท และชั้นโทเป็นชั้นเอก ดังนี้

มาตรา 58 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนชั้นตรีเป็นชั้นโทจะเลื่อนได้เฉพาะผู้ที่สอบคัดเลือกได้ตามหลักสูตรและวิธีการที่ อ.ก.พ. กระทรวงกำหนด และในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีเจ้าสังกัดอาจจัดให้มีการศึกษาอบรมก่อนการสอบคัดเลือกก็ได้ เมื่อปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดี

ผู้บังคับบัญชา แล้วแต่กรณี เห็นว่า ข้าราชการพลเรือนผู้สอบคัดเลือกได้ผู้ใดมีความประพฤติ ความรู้ และความสามารถที่จะเลื่อนขั้นโทได้ และผู้นั้นเป็นข้าราชการพลเรือน หรือเทียบแล้วไม่ต่ำกว่าชั้นตรี มาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามปี ให้เสนอชื่อผู้นั้นไปให้ อ.ก.พ. กระทรวงอนุมัติ แล้วให้เจ้ากระทรวง ส่งเลื่อนขั้นต่อไป ซึ่งกำหนดเวลาสามปีให้ลดเป็นหนึ่งปีสำหรับผู้ที่ได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรที่ เทียบได้ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี

สำหรับข้าราชการพลเรือนชั้นโทเลื่อนขั้นเป็นชั้นเอกก็เช่นเดียวกัน จะเลื่อนได้เฉพาะผู้ที่สอบ คัดเลือกได้ตามหลักสูตรและวิธีการที่ อ.ก.พ.กระทรวงกำหนด และผู้นั้นจะต้องเป็นข้าราชการพล เรือน หรือเทียบแล้วไม่ต่ำกว่าชั้นโทมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามปี

การเลื่อนข้าราชการพลเรือนชั้นเอกขึ้นเป็นชั้นพิเศษนั้น ตามมาตรา 60 กำหนดว่าให้ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาคัดเลือกจากข้าราชการพลเรือนชั้นเอก หรือเทียบเท่า ที่มีความประพฤติ มี ความรู้ และความสามารถที่จะเลื่อนเป็นชั้นพิเศษได้ และผู้นั้นได้เป็นข้าราชการพลเรือนชั้นเอก หรือ เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี ให้เสนอชื่อไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่ออนุมัติแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดส่งเลื่อนขั้นต่อไป

#### การแต่งตั้งข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497

การแต่งตั้งข้าราชการตำแหน่งปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง ปลัดทบวง รองปลัดทบวง อธิบดี รองอธิบดี ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่า ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้พิจารณา แล้วเสนอไปยัง คณะรัฐมนตรี เมื่อรัฐมนตรีเห็นชอบ ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ต่อไป

#### **(2) ยุกระบบจำแนกตำแหน่ง (พ.ศ. 2518 – ก่อน พ.ศ. 2551)**

##### **(2.1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518**

#### การย้ายข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

มาตรา 49 กำหนดให้การย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งใดไปแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งอื่นในกรมเดียวกัน ต้องย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกัน

#### การเลื่อนข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

มาตรา 50 กำหนดให้การเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับ ที่สูงขึ้น ให้เลื่อนและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขัน หรือผู้สอบคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนั้นได้ หรือจากผู้ที่ ได้รับคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนั้น กรณีใดจะเลื่อนและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ ผู้สอบคัดเลือกได้ หรือผู้ได้รับการคัดเลือก ให้เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนด

มาตรา 51 กำหนดให้การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 50

สำหรับผู้สอบแข่งขันได้นั้น ให้แต่งตั้งตามลำดับที่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ สำหรับผู้สอบคัดเลือกได้ หรือผู้ได้รับการคัดเลือก ให้แต่งตั้งตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ และประวัติการรับราชการ

#### การโอนข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

มาตรา 52 กำหนดให้การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกระทรวง ทบวง กรม อาจทำได้เมื่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุทั้งสองฝ่ายตกลงยินยอมในการโอนนั้น โดยให้แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิม และได้รับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม เว้นแต่การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้สอบแข่งขันได้ ผู้สอบคัดเลือกได้ หรือผู้ได้รับการคัดเลือก ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

#### **(2.2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535**

##### การโอนข้าราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิม ต่างกระทรวง ทบวง กรม จะทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจาก ก.พ. แล้ว ซึ่ง ก.พ. จะคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น และประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับ และให้ ก.พ. กำหนดเงินเดือนที่จะให้ได้รับด้วย

สำหรับการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้กำหนดว่าการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งในลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติโดยอาศัยความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ เฉพาะตัว สำหรับสายงานที่เริ่มต้นจาก ระดับ 1 และระดับ 2 นั้น ก.พ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก โดยให้ อ.ก.พ. กรม กำหนดวิธีการวางมาตรฐาน ควบคุมคุณภาพการคัดเลือกบุคคล ให้เหมาะสมกับตำแหน่งและลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบ วินิจฉัยปัญหา และปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการคัดเลือก โดยที่ อ.ก.พ. กรม จะดำเนินการดังกล่าวเอง หรือแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการแทนได้ สำหรับการคัดเลือกเพื่อเลื่อนบุคคลขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นทุกสายงานนั้น ให้ใช้วิธีการสอบ หรือการประเมินผลงาน หรือการทดลองปฏิบัติงานอย่างน้อย 1 วิธี เป็นต้น

การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ (ตำแหน่งประเภททั่วไป) ตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะ และตำแหน่งประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ ก.พ. มีมติให้กรมเจ้าสังกัดดำเนินการประเมินบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ (ตำแหน่งประเภททั่วไป) ตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะ สำหรับตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 8 ลงมา โดยพิจารณาคุณสมบัติ ประเมินคุณลักษณะของบุคคล และประเมินผลงาน หากเป็นตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป ให้กรมเจ้าสังกัดประเมินคุณลักษณะของบุคคล ส่วนการพิจารณาคุณสมบัติของบุคคลและประเมินผลงานนั้น ก.พ. จะเป็นผู้ดำเนินการเอง

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ระดับ 10 และระดับ 11 กำหนดให้ อ.ก.พ. กรม/กระทรวง แต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาความเหมาะสม คัดเลือก และประเมินบุคคลเพื่อเลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ลงมา และเสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือก เพื่อให้ปลัดกระทรวงใช้ดุลพินิจสำหรับตำแหน่งระดับ 9 และระดับ 10 และสำหรับการแต่งตั้งระดับ 11 นั้น ปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอรายชื่อที่เหมาะสมต่อ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อพิจารณาเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 (สุลักษณ์ ธรรมานุสติ, 2555, น.12-13)



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY



## ภาคผนวก ข

(สำเนา)

ที่ นร 1003/ว15

สำนักงาน ก.พ.

ถนนพิษณุโลก กทม. 10300

28 มิถุนายน 2554

เรื่อง การคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ ระดับกระทรวงและหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี

เรียน (เวียน กระทรวง กรม และจังหวัด)

- อ้างอิง
1. หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 7 ลงวันที่ 6 มีนาคม 2552
  2. หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 16 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2552
  3. หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540
  4. หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 9 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2548
  5. หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 22 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2553

สิ่งที่ส่งมาด้วย แนวกรจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ ก.พ. กำหนด เพื่อเป็นประธาน หรือ กรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร

ตามหนังสือที่อ้างถึง 1 และ 2 ก.พ. กำหนดแนวทางดำเนินการเพื่อใช้ปฏิบัติสำหรับกรณีการเลื่อนระดับตำแหน่งและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่างประเภทในตำแหน่งประเภทบริหาร และประเภทอำนวยการ ระดับสูง ที่ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการตามหนังสือที่อ้างถึง 3 และ 4 และแนวทางในการปฏิบัติการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร และประเภทอำนวยการ ระดับสูงตามหนังสือที่อ้างถึง 5 ความแจ้งแล้ว นั้น

เพื่อให้การคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ไม่เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและอยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร ระดับสูง ทั้งนี้ เฉพาะตำแหน่งที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตราตามข้อ 3 (3) แห่งกฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2551 มีความโปร่งใส เป็นระบบเปิดภายในระบบราชการ มีความคล่องตัว สามารถสับเปลี่ยน

หมุนเวียนข้าราชการในส่วนราชการต่าง ๆ ในวงกว้าง สามารถคัดเลือกข้าราชการระดับสูงที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์เหมาะสมที่สุดอันจะก่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่ราชการ และเพื่อให้ระบบ ขึ้นตอน และวิธีดำเนินการคัดเลือกเป็นธรรม และมีความชัดเจน เป็นระบบมากขึ้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 132 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551 ก.พ. จึงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ไม่เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและอยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร ระดับสูง ทั้งนี้ เฉพาะตำแหน่งที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตราตามข้อ 3 (3) แห่งกฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2551 เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวไว้ดังต่อไปนี้

1. เมื่อมีกรณีที่จะต้องคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ไม่เคยดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและอยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ทั้งนี้ เฉพาะตำแหน่งที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตราตามข้อ 3 (3) แห่งกฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้หัวหน้าส่วนราชการที่มีตำแหน่งว่าง หรือจะว่างแจ้งชื่อตำแหน่ง เลขที่ตำแหน่ง และหน้าที่ความรับผิดชอบ ให้ ก.พ. ทราบ เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก

2. ให้ ก.พ. แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก ประกอบด้วย

(1) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ อ.ก.พ. กระทรวง เลือกจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่เหมาะสมแต่งตั้ง ให้ทำหน้าที่ประธานกรรมการตาม 4 เป็นประธาน

(2) ผู้ทรงคุณวุฒิจากกรรมการ ก.พ. จำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการ

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ อ.ก.พ. กระทรวง เลือกจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่เหมาะสมแต่งตั้งให้ทำหน้าที่กรรมการคัดเลือกตาม 4 จำนวนหนึ่งคน เป็นกรรมการ

(4) หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและอยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร ระดับสูง ทั้งนี้ เฉพาะตำแหน่งที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตราตามข้อ 3 (3) แห่งกฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2551 ที่จะพ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี เป็นกรรมการ

(5) เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาม (4) พ้นจากตำแหน่งก่อนการพิจารณาคัดเลือก ให้คณะกรรมการคัดเลือก ประกอบด้วย กรรมการตาม (1) (2) (3) และ (5)

ให้คณะกรรมการคัดเลือกแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญผู้รับผิดชอบงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลของกระทรวงหรือส่วนราชการดังกล่าว เป็นผู้ช่วยเลขานุการ จำนวนไม่เกินสองคน

กรรมการตาม (5) ต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง หรือผู้รักษาราชการแทน

ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่การประชุมคณะกรรมการคัดเลือก โดยอนุโลม

3. คณะกรรมการคัดเลือกมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก
- (2) พิจารณาคัดเลือกผู้สมัครที่เห็นว่าเหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง
- (3) พิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่
- (4) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยดำเนินการหรือปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

4. ให้สำนักงาน ก.พ. จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่เหมาะสมแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ประธานกรรมการและบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่เหมาะสมแต่งตั้งให้ทำหน้าที่กรรมการคัดเลือก ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนด และต้องปรับปรุงรายชื่อในบัญชีดังกล่าวอย่างน้อยทุกปี

5. ให้หัวหน้าส่วนราชการชี้แจงหน้าที่ความรับผิดชอบ ขอบเขตของงาน ลักษณะงาน ความรู้ ความสามารถ และข้อมูลอื่นที่จำเป็นสำหรับตำแหน่งดังกล่าว ให้คณะกรรมการคัดเลือกทราบ และให้คณะกรรมการคัดเลือกขอทราบสมรรถนะที่เกี่ยวข้องกับงานที่ต้องการจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

6. เมื่อได้รับข้อมูลตาม 5 แล้ว ให้คณะกรรมการคัดเลือกกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก โดยอาจกำหนดให้ใช้วิธีการสัมภาษณ์ การเสนอวิสัยทัศน์ การทดสอบความสามารถ การสอบข้อเขียน หรือวิธีการอย่างอื่น วิธีการใดวิธีการหนึ่งหรือหลายวิธีตามที่เห็นว่าเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การคัดเลือกตาม 8

ให้คณะกรรมการคัดเลือกประกาศรับสมัครผู้มีคุณสมบัติตามที่กำหนด พร้อมกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามวรรคหนึ่ง ให้ทราบก่อนล่วงหน้าเป็นการทั่วไป

ประกาศตามวรรคสอง ต้องประกาศให้ทราบล่วงหน้าก่อนวันเปิดรับสมัครไม่น้อยกว่าสามวันทำการ และต้องมีระยะเวลาในการรับสมัครไม่น้อยกว่าเจ็ดวันทำการ

7. ให้ผู้ประสงค์จะเข้ารับการศึกษา ยื่นใบสมัครเข้ารับการศึกษาตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการคัดเลือกกำหนดตามประกาศรับสมัครตาม 6

8. ให้คณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) ผลสัมฤทธิ์ของงานอันเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถ โดยพิจารณาจากผลการปฏิบัติราชการย้อนหลังไม่น้อยกว่าสามปี
- (2) สมรรถนะสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร ระดับสูง ตามที่ ก.พ. กำหนด
- (3) ประวัติการรับราชการ ความประพฤติ ความรู้ ความสามารถ และความเชี่ยวชาญ
- (4) วิสัยทัศน์และเป้าหมายสัมฤทธิ์ของการบริหารงาน

9. ให้คณะกรรมการคัดเลือกเสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสมที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งจำนวนสามคน เรียงลำดับตามตัวอักษร พร้อมทั้งระบุเหตุผลและความเหมาะสมของผู้ได้รับการเสนอชื่อแต่ละรายชื่อส่งให้หัวหน้าส่วนราชการนั้น เพื่อเสนอให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาต่อไป

ในกรณีที่มิได้เหตุผลและความจำเป็นที่ทำให้มีผู้ได้รับการคัดเลือกน้อยกว่าจำนวนที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้เสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกตามจำนวนที่คัดเลือกได้นั้นพร้อมเหตุผล แต่ถ้าไม่มีผู้ใดได้รับการคัดเลือก ให้เริ่มต้นดำเนินการคัดเลือกใหม่

10. ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาเลือกผู้ที่เห็นว่าเหมาะสมที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งจากรายชื่อที่คณะกรรมการคัดเลือกเสนอตาม ๙ และให้ระบุความสมควรที่จะได้รับการแต่งตั้งพร้อมทั้งเหตุผลในการดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2551 ต่อไป

เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะปรึกษาหารือกับคณะกรรมการคัดเลือกก็ได้ ในกรณีที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเห็นสมควร จะขอให้คณะกรรมการคัดเลือกดำเนินการคัดเลือกใหม่ก็ได้

11. ในระหว่างที่สำนักงาน ก.พ. ยังจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตาม ภา ไม่แล้วเสร็จ ให้ อ.ก.พ. กระทรวง เสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตาม 2 (1) และ (3) เพื่อให้ ก.พ. พิจารณาแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการคัดเลือก ตามความเหมาะสม

12. การใดที่อยู่ระหว่างดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่ ก.พ. กำหนดไว้ในหนังสือที่อ้างถึงข้างต้น ก่อนวันที่หนังสือฉบับนี้ใช้บังคับ ให้คงดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนดไว้ในหนังสือที่อ้างถึงข้างต้น ต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและถือปฏิบัติต่อไป ทั้งนี้ ได้แจ้งให้กรมและจังหวัดทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถือ

(นายมนตรีกร กาญจนะจิตร)

เลขาธิการ ก.พ.

ศูนย์นักบริหารระดับสูง

โทร. 0 2547 1734

โทรสาร 0 2547 173

สิ่งที่ส่งมาด้วย

**แนวการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ ก.พ. กำหนด เพื่อเป็นประธาน หรือกรรมการคัดเลือก  
ข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร**

.....

**1. วิธีการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ** ดำเนินการสรรหารายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ  
ที่มาจากภาครัฐและเอกชน โดย

- (1) ก.พ. เป็นผู้สรรหารายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ
- (2) ให้ อ.ก.พ. กระทรวง หรือ อ.ก.พ. ทำหน้าที่ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณาสรรหารายชื่อ  
ผู้ทรงคุณวุฒิตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดและเสนอรายชื่อตามข้อ (1) และ (2) ให้ ก.พ. พิจารณา  
เพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิต่อไป

**2. คุณสมบัติทั่วไปของผู้ทรงคุณวุฒิ**

- (1) เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์และผลงาน มีความเป็นกลางและความ  
ยุติธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม
- (2) ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นกรรมการ ก.พ. หรือ อ.ก.พ. หรือกรรมการในคณะกรรมการต่าง ๆ
- (3) กรณีผู้ที่เคยเป็นข้าราชการ ต้องพ้นจากตำแหน่งในส่วนราชการที่มีตำแหน่งว่าง ไม่น้อย  
กว่า 2 ปี
- (4) กรณีผู้ที่เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องพ้นจากตำแหน่งมาแล้ว ไม่น้อยกว่า  
2 ปี
- (5) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหาร  
พรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

**2.1 คุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นประธาน**

**กรณีผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากภาครัฐ**

- (1) ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร ระดับสูง  
(หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชา  
หรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี หรือตำแหน่งอื่นที่ ก.พ.  
กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร ระดับสูง ทั้งนี้ เฉพาะตำแหน่งที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตรา  
เดียวกันกับหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพล  
เรือน พ.ศ. 2551 หรือตำแหน่งระดับ 11 หรือเทียบเท่าตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพล  
เรือน พ.ศ. 2535
- (2) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารในส่วนราชการที่จะได้รับแต่งตั้ง

### กรณีผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากภาคเอกชน

ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็น ประธานกรรมการ หรือ รองประธานกรรมการ หรือ กรรมการผู้จัดการใหญ่ของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์และมีดัชนีราคาในตลาดหลักทรัพย์ในประเทศไทย 100 อันดับแรกหรือ เป็นผู้มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ หรือ เป็นหรือเคยเป็นกรรมการ ก.พ. ประธาน อ.ก.พ. วิสามัญ หรือ ประธาน อ.ก.พ. สามัญ

### 2.2 คุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นกรรมการ

#### กรณีผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากภาครัฐ

ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม หรือตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงอื่น หรือตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร ระดับสูง ทั้งนี้ เฉพาะตำแหน่งที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตราเดียวกันกับหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 หรือตำแหน่งระดับ 10 หรือเทียบเท่าตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

#### กรณีผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากภาคเอกชน

ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็น ประธานกรรมการ หรือ รองประธานกรรมการ หรือ กรรมการผู้จัดการใหญ่ของบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์และมีดัชนีราคาในตลาดหลักทรัพย์ในประเทศไทย 100 อันดับแรก หรือเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์

ทั้งนี้ ให้ ก.พ. พิจารณาทบทวนปรับปรุงบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ ก.พ. กำหนดฯ ทุก 1 ปี

### 3. จำนวนรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ

คำนวณจากจำนวนคณะกรรมการคัดเลือกตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น และระดับสูงที่แต่งตั้งโดย อ.ก.พ. กระทรวง

### 4. การพ้นจากตำแหน่งของผู้ทรงคุณวุฒิ

ให้ผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ขาดคุณสมบัติของการเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ

.....

**ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์**

ชื่อ - นามสกุล : นางสาวน้ำหวาน โสภา

วันเกิด : 22 กรกฎาคม 2528

สถานที่เกิด : จังหวัดขอนแก่น

การศึกษา : รัฐศาสตรบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
(พ.ศ. 2550)



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY