

แนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูง



นายพีระศิลป์ เพิ่มสุวรรณ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

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.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2559

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE GUIDELINE OF STANDARD ESTABLISHMENT FOR HIGH-  
LEVEL CIVIL SERVANT POSITIONS APPOINTMENT

Mr. Peerasin Permsuwan



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws Program in Laws  
Faculty of Law  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2016  
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

แนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการ

พลเรือนระดับสูง

โดย

นายพีระศิลป์ เพิ่มสุวรรณ

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง  
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คนบดีคณะนิติศาสตร์

(ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. ศุภชัย ยาวะประภา)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(อาจารย์ ดร. มานิตย์ วงศ์เสวี)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(อาจารย์ ทศนีย์ ธรรมสิทธิ์)

พิธีศิลป์ เพิ่มสุวรรณ : แนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูง (THE GUIDELINE OF STANDARD ESTABLISHMENT FOR HIGH-LEVEL CIVIL SERVANT POSITIONS APPOINTMENT) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ศ. ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์, 345 หน้า.

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ศึกษามุ่งศึกษากระบวนการการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูงของประเทศไทยและแนวทางแก้ไขโดยศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในต่างประเทศเพื่อเสนอแนะแนวทางในการจัดทำหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงที่โปร่งใสและเป็นธรรม

ผลจากการศึกษาพบว่า ในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงของประเทศไทยมักเกิดปัญหาใน 2 ขั้นตอน ได้แก่ การคัดเลือกก่อนการแต่งตั้งซึ่งจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ซึ่งยัง ไม่มีการประมวลและไม่มีปรับปรุงให้เป็นปัจจุบัน และในขั้นตอนการโยกย้ายซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 63 บัญญัติให้ การโยกย้ายข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปตามที่กำหนดใน กฎ ก.พ. แต่ในปัจจุบันกลับไม่มีการออก กฎ ก.พ. ดังกล่าวแต่อย่างใด ส่งผลให้การโยกย้ายข้าราชการพลเรือนนั้นผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 57 สามารถใช้ดุลพินิจในการสับเปลี่ยนหมุนเวียนผู้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกันได้และนำมาซึ่งปัญหาการร้องทุกข์หรือฟ้องร้องซึ่งปรากฏจากตัวอย่างคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดหลายๆ คดี

สำหรับการศึกษาในต่างประเทศพบว่า มีระบบการแต่งตั้งที่ของแต่ละประเทศต่างมีจุดเด่น แต่ด้วยปัจจัยด้านระบบราชการที่มีความแตกต่างกัน เช่น ระบบการจ้างงานแบบไม่ต่อเนื่อง ส่งผลให้ไม่สามารถประยุกต์ใช้กับระบบกฎหมายของประเทศไทยได้ทั้งหมด ในส่วนของกระบวนการแต่งตั้งจะพบองค์กร 3 ฝ่าย ได้แก่ องค์กรกลางบริหารงานบุคคล ฝ่ายการเมือง และฝ่ายบุคลากรประจำ ซึ่งมีบทบาทเกี่ยวกับการแต่งตั้งผสมกันแต่จะมากหรือน้อยนั้นแล้วแต่รูปแบบของแต่ละประเทศ

จากการศึกษาจึงได้เสนอให้ประมวลหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้าย โดยกำหนดหลักเกณฑ์ ได้แก่ “กฎ ก.พ. ว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูง” และ “กฎ ก.พ. ว่าด้วยการโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูง” เพื่อให้การแต่งตั้งและการโยกย้ายมีความชัดเจนทั้งด้านบุคคลผู้มีอำนาจและวิธีการและยังเป็นการกำหนดกรอบดุลพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายให้สอดคล้องกับระบบคุณธรรม หลักธรรมาภิบาล และแนวปฏิบัติที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางเอาไว้ด้วย

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ปีการศึกษา 2559

ลายมือชื่อนิสิต .....

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 5786004834 : MAJOR LAWS

KEYWORDS: CIVIL SERVICE ACT, CIVIL SERVANT, APPOINTMENT

PEERASIN PERMSUWAN: THE GUIDELINE OF STANDARD ESTABLISHMENT FOR HIGH-LEVEL CIVIL SERVANT POSITIONS APPOINTMENT. ADVISOR: PROF. DR. NANTAWAT BORAMANAND, 345 pp.

This thesis is focused on process of appointment and position changing in high-level civil servant. The purpose is studying problem of such appointment and position changing in Thailand, analyzing the factors of that problem, and reaching to solution. The used method is comparing between Thailand and foreign countries. By study these materials, we can provide transparency and impartiality in the appointment process.

The study result shows that, Thailand's process of appointment and position changing in high-level civil servant, there are problems in 2 steps.

First, selecting process, before nominating for appointment, need to be complied with Office of the Civil Service Commission (OCSC)'s letter, each letter provide specific criterion and these letters are scattered. There is still no codification on these letters in present time.

Second, the section 36 of Civil Service Act B.E. 2551 provides that "The transfer of a civil servant, shall be as prescribed by CSC Regulation", but nowadays there is no promulgating of such regulation. This leads to the use of broad discretion of superior officer to transfer, rotate, or appoint other officer (civil servant). This makes some people accuse those superior officers has found in the Supreme Administrative Court's judgment.

In foreign countries, the appointing system is unique. Due to the difference between Thai bureaucracy and other countries' system, the author found that we cannot apply whole foreign idea with Thai law, whether it is Fix-Term Contract System, or Non-ongoing Employment. In foreign countries, there are 3 organizations take role in appointing system, which is the Civil Service Commission, politicians, and people from permanent personnel side. Each country has its own way to proportionate and exercise power between those 3 organizations.

Regarding to this study, the author would like to offer the codification of criterions on appointment and position changing. They should be written in "CSC Regulation on Appointing High-level Civil Servant. By doing so, we can establish clear and certain criterion on appointment, and narrow superior officer's discretion to comply such criterion with Merit System, Good Governance and the Supreme Administrative Court's precedent and guideline.

Field of Study: Laws

Student's Signature .....

Academic Year: 2016

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ได้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงในความเมตตา กรุณาของท่านอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ ที่ได้กรุณารับเป็นที่ ปรึกษาวิทยานิพนธ์และให้คำปรึกษาและแนะนำเป็นอย่างดีตลอดระยะเวลาของการทำ วิทยานิพนธ์ อีกทั้งยังให้ความเมตตาอย่างยิ่งกับผู้เขียนตลอดระยะเวลาที่ได้ศึกษาในระดับมหาบัณฑิต ท่านยังได้มอบโอกาสทางวิชาการอันมีค่าแก่ผู้เขียนมาโดยตลอดซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับ การเรียบเรียงวิทยานิพนธ์และการทำงานด้านวิชาการ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่าน อาจารย์เป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส ที่กรุณาสละเวลา อันมีค่ายิ่งรับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ กราบขอบพระคุณอาจารย์ ดร.มานิตย์ วงศ์ เสรี และอาจารย์ ทศนีย์ ธรรมสิทธิ์ ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านได้ให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะและข้อท้วงติงในประเด็นต่างๆ อันทรงคุณค่าในการเรียบเรียงวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียน ด้วยความเมตตา

ผู้เขียนขอขอบคุณ ท่านผู้อำนวยการศูนย์นักบริหารระดับสูง สำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน ที่ได้เอื้อเฟื้อข้อมูลอันเป็นประโยชน์ในการจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ นอกจากนี้ วิทยานิพนธ์เรื่องนี้ได้รับทุนสนับสนุนจากสถาบันพระปกเกล้าซึ่งผู้เขียนขอขอบคุณสถาบัน พระปกเกล้าที่ให้การสนับสนุนเป็นอย่างดีเสมอมา

ขอขอบคุณ คุณพรทิพา ทรัพย์โมค และขอขอบคุณเพื่อนๆ สาขากฎหมายมหาชน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ หลากๆ ท่านที่ให้ความช่วยเหลือและให้กำลังใจแก่ ผู้เขียนมาโดยตลอด ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่านที่คอย ช่วยเหลือและเป็นกำลังใจแก่ผู้เขียนเสมอมา

ท้ายที่สุด ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อคุณแม่ และครอบครัว ที่เป็นกำลังใจและ สนับสนุนด้านการศึกษาแก่ผู้เขียนเสมอมา หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้มีข้อบกพร่องประการใดผู้เขียน กราบขออภัยและขออน้อมรับความผิดไว้แต่เพียงผู้เดียว

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญภาพ .....	ด
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา .....	1
1.2 วัตถุประสงค์ .....	5
1.3 สมมติฐาน .....	5
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
1.7 นิยามศัพท์ .....	7
บทที่ 2 แนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน.....	9
2.1 แนวคิดว่าด้วยหลักธรรมาภิบาล .....	10
2.2 ระบบคุณธรรมกับการเข้าสู่ตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน .....	13
2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน .....	18
2.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	18
2.3.2 กฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล .....	25
2.3.2.1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 .....	25
2.3.2.2 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 .....	28
2.3.2.3 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 .....	33





3.2.2.4 ตำแหน่งประเภททั่วไป .....	78
3.3 หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 .....	79
3.3.1 นิยามตำแหน่งระดับสูงของข้าราชการพลเรือน .....	79
3.3.2 กระบวนการและวิธีการในการคัดเลือกบุคคลก่อนเสนอผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรณีตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง.....	81
3.3.2.1 การพิจารณาคัดเลือกก่อนเสนอต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามกฎหมาย .....	82
3.3.2.2 หลักเกณฑ์เพิ่มเติมกรณีการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 .....	86
3.3.2.3 มาตรฐานกำหนดตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง.....	87
3.3.3 กระบวนการและวิธีการในการคัดเลือกบุคคลก่อนเสนอผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรณีตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ .....	93
3.3.4 ผู้มีอำนาจในการสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57 (1) และ (2).....	95
3.3.5 การแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 63..	101
3.4 สรุปผลการศึกษา .....	106
บทที่ 4 กระบวนการการควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและ แนวคำพิพากษาศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือน.....	109
4.1 การควบคุมตรวจสอบการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง : การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง .....	110
4.1.1 หลักเกณฑ์และวิธีการการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 .....	112
4.1.2 หลักเกณฑ์และวิธีการการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 .....	115
4.1.2.1 การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ....	117

4.1.2.2	ขั้นตอนและวิธีการในการอุทธรณ์.....	118
4.1.2.3	การร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ...	120
4.1.2.4	ขั้นตอนและวิธีการในการร้องทุกข์.....	121
4.2	การตรวจสอบการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง : ศาลปกครอง .....	123
4.2.1	เงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง.....	123
4.2.2	การฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นกรณีผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม.....	126
4.2.3	การฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดกรณีผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม.....	127
4.3	แนวคำพิพากษาศาลปกครองและคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือน.....	129
4.3.1	แนวคำพิพากษาในกลุ่มคดีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องไม่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย.....	130
	- กรณีศึกษาฟ้องขอให้เพิกถอนการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนผู้อำนวยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ศาลปกครองสูงสุด คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 703/2552 .....	130
	- กรณีศึกษาฟ้องขอให้เพิกถอนการแต่งตั้งรักษาการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ศาลปกครองสูงสุด คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 259/2553.....	132
	- กรณีศึกษาการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชช. ศาลปกครองสูงสุด คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 22/2554	133
4.3.2	แนวคำพิพากษาในคดีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการคัดเลือกเป็นธรรมดาแล้ว .....	134
	- กรณีศึกษาฟ้องขอให้เพิกถอนการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 179/2558 .....	135

- กรณีศึกษาฟ้องขอให้เพิกถอนการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งเนื่องจากไม่ดำเนินการตาม ขั้นตอนของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1351- 1352/2558.....	136
4.3.3 แนวคำพิพากษาในและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในคดีที่ ศาลปกครองเพิกถอนการแต่งตั้ง .....	138
- กรณีศึกษาการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่ง รองอธิบดีกรมสรรพากร (นักบริหาร 9) จำนวน 4 ราย ศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.89/2549.....	139
- กรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย คำวินิจฉัย คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม คดีหมายเลขแดงที่ 0041254.....	141
- กรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ศาล ปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 229/2554.....	142
- กรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 2143/2555 .....	145
- กรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 33/2557 .....	146
- กรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข ศาล ปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.197/2559 .....	149
4.3.4 แนวคำพิพากษาในคดีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการแต่งตั้งไม่ถูกต้อง.....	151
- กรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งที่ปรึกษาประจำสำนักงานคณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ (เจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชน 9 ชช.) ศาลปกครองสูงสุด คดี หมายเลขแดงที่ 824/2558.....	151
4.4 สรุปกระบวนการการตรวจสอบเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและแนวคำ พิพากษาศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือน.....	154
บทที่ 5 หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในต่างประเทศ.....	159
5.1 กระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐของสหราชอาณาจักร .....	165

5.1.1	องค์กรที่เกี่ยวข้องในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ .....	169
5.1.2	กระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ .....	170
5.1.2.1	การจำแนกประเภทตำแหน่งของนักบริหารระดับสูงภาครัฐในสหราชอาณาจักร .....	170
5.1.2.2	กระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งกรณีตำแหน่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐระดับปลัดกระทรวง (Permanent Secretary) และ Director General .....	172
5.1.2.3	กระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐนอกจากปลัดกระทรวงและ Director General กรณีคัดเลือกจากบุคคลภายนอก ..	176
5.1.2.4	กระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งกรณีตำแหน่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐตำแหน่งอื่นกรณีไม่มีการคัดเลือกจากบุคคลภายนอก.....	177
5.1.2.5	ข้อยกเว้นของการคัดเลือกและการแต่งตั้ง .....	179
5.1.2.6	หลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการเปลี่ยนตำแหน่ง.....	181
5.1.3	การจัดการข้อพิพาทเกี่ยวกับการแต่งตั้ง.....	184
5.2	กระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐของสหรัฐอเมริกา .....	187
5.2.1	องค์กรที่เกี่ยวข้องในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ .....	189
5.2.1.1	สำนักงานบริหารงานบุคคล (The Office of Personnel Management - OPM).....	190
5.2.1.2	Qualifications Review Boards (QRBs) .....	191
5.2.2	การแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมือง (political appointee) .....	192
5.2.3	กระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในระบบ SES .....	197
5.2.3.1	การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในระบบ SES.....	198
5.2.3.2	หลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการเปลี่ยนตำแหน่งบริหารระดับสูงของ SES.....	206
5.2.4	การจัดการข้อพิพาทเกี่ยวกับการแต่งตั้ง.....	209

5.3	กระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐของประเทศออสเตรเลีย ...	213
5.3.1	องค์กรที่เกี่ยวข้องในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ .....	214
5.3.2	กระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ .....	215
5.3.2.1	การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในตำแหน่งระดับปลัดกระทรวง .....	216
5.3.2.2	การแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงภาครัฐในตำแหน่งที่ต่ำกว่าระดับ ปลัดกระทรวง .....	220
5.3.2.3	หลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง .....	227
5.3.3	การจัดการข้อพิพาทเกี่ยวกับการแต่งตั้ง .....	229
5.4	กระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐของประเทศนิวซีแลนด์ .....	233
5.4.1	องค์กรที่เกี่ยวข้องในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ .....	236
5.4.2	กระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ .....	237
5.4.2.1	กระบวนการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐระดับปลัดกระทรวง (Chief Executive) .....	238
5.4.2.2	กระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในระบบ นักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service - SES) .....	243
5.4.2.3	หลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง .....	245
5.4.3	การจัดการข้อพิพาทเกี่ยวกับการแต่งตั้ง .....	246
5.5	สรุปเปรียบเทียบกระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐของ ต่างประเทศ .....	247
บทที่ 6	วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การได้มาซึ่งข้าราชการพลเรือนระดับสูง ในระบบ ราชการไทยกับต่างประเทศและแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ การได้มาซึ่งข้าราชการพล เรือนระดับสูงของประเทศไทย .....	256
6.1	ปัญหาการได้มาซึ่งข้าราชการพลเรือนระดับสูงของไทย .....	257
6.1.1	บทบาทของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเกี่ยวกับการได้มาซึ่งข้าราชการพลเรือน ระดับสูงของประเทศไทย .....	258

6.1.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนในบทบัญญัติของ กฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการ แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูงของประเทศไทย.....	259
6.1.2.1 ปัญหาความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์ในขั้นตอนการคัดเลือกบุคคลก่อน เสนอผู้มีอำนาจแต่งตั้ง .....	260
6.1.2.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 .....	262
6.1.3 ปัญหากระบวนการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูง .....	264
6.1.4 ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนและปัญหาการเพิก ถอนการแต่งตั้งโยกย้าย .....	271
6.1.5 ปัญหาสืบเนื่องมาจากการควบคุมตรวจสอบการแต่งตั้งโยกย้าย.....	274
6.1.5.1 ประเด็นปัญหาภายหลังการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งพิพาทและจะต้องให้มี การคืนตำแหน่งเดิม .....	274
6.1.5.2 การเพิกถอนคำสั่งไม่อาจเยียวยาผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายได้ ทันท่วงที.....	275
6.1.5.3 ปัญหาการร้องทุกข์ในคดีแต่งตั้งโยกย้าย.....	276
6.1.5.4 ปัญหาแนวทางการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งในคดีแต่งตั้งโยกย้าย .....	277
6.1.6 วิเคราะห์ปัญหาการได้มาซึ่งข้าราชการพลเรือนระดับสูงของไทย .....	279
6.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การได้มาซึ่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในต่างประเทศ .....	280
6.2.1 จุดเด่นด้านให้อำนาจองค์กรกลางบริหารงานบุคคลมีบทบาทสูงในการแต่งตั้งนัก บริหารระดับสูงภาครัฐระดับปลัดกระทรวง .....	280
6.2.2 จุดเด่นด้านการแต่งตั้งตำแหน่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐระดับปลัดกระทรวงเป็น อำนาจของฝ่ายการเมือง.....	282
6.2.3 จุดเด่นด้านการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐตำแหน่งระดับสูงรองจากระดับ ปลัดกระทรวงเป็นอำนาจของฝ่ายบุคลากรประจำ.....	283

6.2.4 จุดเด่นของระบบสัญญาจ้างเต็มรูปแบบและระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อพิจารณาต่อสัญญาความร่วมมือกันระหว่างฝ่ายบุคลากรประจำและองค์กร กลางบริหารงานบุคคล .....	285
6.3 ผลการศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การได้มาซึ่งข้าราชการพลเรือนระดับสูงในระบบ ราชการไทยกับการได้มาซึ่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในต่างประเทศ.....	286
6.3.1 การศึกษาเปรียบเทียบระบบการจ้างงานบุคลากรภาครัฐ.....	286
6.3.2 การศึกษาเปรียบเทียบองค์ประกอบของคณะกรรมการคัดเลือก .....	288
6.3.3 การศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐตำแหน่ง ปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า .....	289
6.3.4 การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ นอกจากปลัดกระทรวง.....	290
6.3.5 การศึกษาเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง .....	292
6.3.6 การศึกษาเปรียบเทียบการจัดการข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการแต่งตั้ง .....	294
6.4 แนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการได้มาซึ่งข้าราชการพลเรือนระดับสูงในส่วน ราชการข้อพิจารณาจากต่างประเทศและการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย.....	295
6.4.1 การนำระบบการจ้างงานแบบไม่ต่อเนื่องมาใช้ในประเทศไทย .....	295
6.4.2 การนำระบบการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐโดยฝ่ายการเมืองมาใช้ในประเทศ ไทย .....	296
6.4.3 การนำระบบคณะกรรมการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐมาใช้ในประเทศไทย ...	298
6.4.3.1 แนวคิด หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 15 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2554 .....	299
6.4.3.2 แนวคิด ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาพิรูปร แห่งชาติ พ.ศ. 2558) .....	300
6.4.3.3 แนวคิดคณะกรรมการคัดเลือกนักบริหารแห่งชาติ (ก.บ.ช.) .....	302
6.4.4 การปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการคัดเลือกสำหรับประเทศไทย .....	305

6.4.5 แนวทางการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ พลเรือนระดับสูง .....	306
บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	309
7.1 บทสรุป .....	309
7.2 ข้อเสนอแนะ .....	318
ภาคผนวก.....	330
รายการอ้างอิง .....	333
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	345





## สารบัญภาพ

ภาพที่ 1 ตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและร่างรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับ ..	20
ภาพที่ 2 ตารางเปรียบเทียบนโยบายในการสรรหาบุคคลกรแบบเปิดและนโยบายแบบปิด .....	70
ภาพที่ 3 ภาพแสดงการเปลี่ยนระบบจำแนกตำแหน่งประเภทบริหารจากระบบเดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาเป็นระบบใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.....	74
ภาพที่ 4 ภาพแสดงการเปลี่ยนระบบจำแนกตำแหน่งประเภทอำนวยการจากระบบเดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาเป็นระบบใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.....	76
ภาพที่ 5 ภาพแสดงการเปลี่ยนระบบจำแนกตำแหน่งประเภทวิชาการจากระบบเดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาเป็นระบบใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.....	77
ภาพที่ 6 แสดงการเปลี่ยนระบบจำแนกตำแหน่งประเภทวิชาการจากระบบเดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาเป็นระบบใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.....	79
ภาพที่ 7 ภาพสรุปขั้นตอนการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงเฉพาะกรณีการแต่งตั้งตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า .....	92
ภาพที่ 8 ภาพสรุปขั้นตอนการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง .....	92
ภาพที่ 9 ตารางสรุปผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงตามพระราชบัญญัติ .....	98
ภาพที่ 10 ตารางสรุปผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงสำหรับส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมไม่สังกัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57.....	99
ภาพที่ 11 ตารางแสดงขั้นตอนการแต่งตั้งตามหนังสือหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 7.....	104
ภาพที่ 12 แสดง Three interactive systems .....	160
ภาพที่ 13 แสดงระบบการแต่งตั้งบุคลากรภาครัฐตั้งแต่ระดับล่างถึงระดับสูงแบ่งตามประเทศ .....	164

ภาพที่ 14 แสดงการจำแนกตำแหน่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐของสหราชอาณาจักร.....	171
ภาพที่ 15 แสดงขั้นตอนการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐตำแหน่ง Permanent Secretary และตำแหน่ง Director General .....	175
ภาพที่ 16 แสดงขั้นตอนการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐอื่นๆ กรณีไม่มีการคัดเลือกจากบุคคลภายนอก.....	179
ภาพที่ 17 และภาพที่ 18 แสดงระบบการจำแนกตำแหน่งตามการแต่งตั้งของสหรัฐอเมริกา .....	196
ภาพที่ 19 Structure of the Federal Civil Service.....	198
ภาพที่ 20 แสดงสรุปวิธีการแต่งตั้งในระบบนักบริหารระดับสูง หรือ SES .....	205
ภาพที่ 21 แสดงระดับชั้นของบุคลากรภาครัฐของประเทศออสเตรเลียและตัวอย่างตำแหน่ง.....	216
ภาพที่ 22 แสดงขั้นตอนการแต่งตั้งปลัดกระทรวงของประเทศออสเตรเลีย .....	220
ภาพที่ 23 แสดงการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในตำแหน่งที่ต่ำกว่าระดับปลัดกระทรวง .....	226
ภาพที่ 24 แสดงขั้นตอนการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงภาครัฐในตำแหน่งปลัดกระทรวง (Chief Executive).....	242
ภาพที่ 25 เปรียบเทียบประเด็นต่างๆ จากการศึกษาทั้ง 4 ประเทศ.....	249
ภาพที่ 26 ตารางเปรียบเทียบอำนาจขององค์กรต่างๆ ในการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐของแต่ละประเทศ .....	292

## บทที่ 1 บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารงานบุคคลเป็นกลไกที่สำคัญต่อการจัดระเบียบและการบริหารงานในองค์กร ภาครัฐซึ่งมีผลโดยตรงต่อการปฏิบัติงานและขวัญกำลังใจของข้าราชการพลเรือนในบางประเทศ มีการนำเอาระบบคุณธรรม (Merit System) มาใช้เป็นตัวช่วยในการสร้างระเบียบการบริหารงานบุคคลให้มีความเป็นธรรมและโปร่งใส ในระบบกฎหมายของไทยเองก็ได้นำระบบคุณธรรมมาบัญญัติไว้ในกฎหมายเช่นกันทั้งในรัฐธรรมนูญและในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

อย่างไรก็ดี แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนจะบัญญัติเรื่องระบบคุณธรรมเอาไว้ทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งโยกย้ายรวมทั้งมาตรฐานต่างๆ รวมทั้งกฎเกณฑ์ลำดับรอง ซึ่งออกตามอำนาจของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน เช่น กฎ ก.พ. และหนังสือเวียน แต่ก็ไม่ได้เกิดผลในเชิงรูปธรรมเนื่องจากหลักเกณฑ์ในลักษณะดังกล่าวยังไม่มีการประมวลเป็นระบบ ทำให้เกิดความสับสน ความยุ่งยากในการศึกษาและปฏิบัติ นอกจากนี้ ในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ยังเกิดปัญหาต่างๆ เนื่องจากไม่กำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งให้ชัดเจน เช่น ความไม่ชัดเจนของขั้นตอนการคัดเลือกบุคคลเพื่อเสนอผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติมาตรา 63 ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่เกี่ยวกับการโยกย้าย ส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูง เป็นต้น

จากปัญหาความไม่ชัดเจนดังกล่าว ประกอบกับในปัจจุบันการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนของไทยโดยเฉพาะตำแหน่งระดับสูง เช่น ตำแหน่งปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ตรวจราชการกระทรวงนั้น พบว่าในกระบวนการการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้ง รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงมีอำนาจในการแต่งตั้งปลัดกระทรวงโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี จะเห็นได้ว่ากระบวนการดังกล่าวฝ่ายการเมือง คือ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงมีดุลพินิจอย่างกว้างเนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และกรอบการใช้ดุลพินิจเอาไว้ และแม้ว่าจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการในการแต่งตั้งโยกย้าย เช่น การคัดเลือกและการแต่งตั้งในตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง (ตำแหน่งระดับ 10) โดยการตั้งคณะกรรมการเพื่อคัดเลือกบุคคล คณะกรรมการคัดเลือกจะพิจารณาตามหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่กำหนดไว้ในหนังสือสำนักงาน ก.พ. และเสนอรายชื่อต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามมาตรา 57 แห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งบัญญัติให้เป็นอำนาจของปลัดกระทรวง การแต่งตั้งดังกล่าวอาจถูกควบคุมโดยฝ่ายการเมืองได้เช่นเดียวกัน เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการคัดเลือกนั้นส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงซึ่ง

เป็นฝ่ายการเมืองจึงส่งผลกระทบต่อตรงต่อการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งและมีผลต่อบทบาทหน้าที่ทั้งในแง่อำนาจหน้าที่และสิทธิประโยชน์โดยตรงของข้าราชการพลเรือนระดับสูง

การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน คือ การเปลี่ยนแปลงภาระหน้าที่ความรับผิดชอบตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนโดยอาจแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดิมหรือเลื่อนให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงขึ้นหรือลดระดับให้ดำรงตำแหน่งในระดับต่ำลง ซึ่งมีทั้งการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งภายในหน่วยงานเดิมหรือต่างหน่วยงาน การแต่งตั้งดังกล่าวมีผลต่อการได้รับค่าตอบแทนและภาระงานของข้าราชการพลเรือน โดยการออกคำสั่งของผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เมื่อพิจารณาลักษณะสำคัญของการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน พบว่าคำสั่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานะทางกฎหมายของข้าราชการพลเรือน คำสั่งนั้นย่อมมิใช่มาตรการภายในของฝ่ายปกครองส่งผลทำให้คำสั่งดังกล่าวต้องมีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรที่เกี่ยวข้องต่อไป<sup>1</sup>

การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ระดับ 10, 11) รวมทั้งตำแหน่งประเภทอื่นที่เทียบเท่า กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงในกรณีการแต่งตั้งระดับ 11 และในระดับ 10 นั้นเป็นอำนาจการคัดเลือกของคณะกรรมการคัดเลือกซึ่งแต่งตั้งโดย อ.ก.พ.กระทรวง ในการคัดเลือกและเสนอรายชื่อ 2 - 3 รายชื่อต่อปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า เพื่อแต่งตั้ง ซึ่ง อ.ก.พ.กระทรวง นี้มีรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเป็นประธาน และกรรมการส่วนใหญ่มาจากการเลือกของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงด้วย แม้ว่าไม่ใช่การใช้อำนาจในการบรรจุแต่งตั้งโดยตรงของฝ่ายการเมืองแต่ก็ถือได้ว่าฝ่ายการเมืองมีบทบาทสูง จะเห็นได้ว่า องค์กรที่เกี่ยวข้องทั้ง 2 องค์กรนี้ ฝ่ายการเมือง ได้แก่ คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง นั้นมีบทบาทอยู่มากหรือได้รับอิทธิพลจากฝ่ายการเมืองค่อนข้างมาก เมื่อพิจารณาถึงแนวทางในการบริหารงานนั้นพบว่าฝ่ายการเมืองเป็นผู้ที่กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนฝ่ายข้าราชการประจำนั้นมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ โดยเฉพาะตำแหน่งระดับหัวหน้าส่วนราชการ เช่น ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง และอธิบดี เป็นกลไกสำคัญในการประสานงานระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำในฐานะผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำ ดังนั้น ฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำย่อมต้องมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด<sup>2</sup>

<sup>1</sup> ศุภสิทธิ์ พิศาลบุตร, "คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการ : ศึกษาเฉพาะกรณีคำสั่งโยกย้ายข้าราชการ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ สาขานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2548), หน้า 16-17.

<sup>2</sup> ศุภสิทธิ์ ชัชวาลย์, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 16 ประจำปี 2557 ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ "8 ทศวรรษ ประชาธิปไตยไทย: พลวัตแห่ง

ปัญหาในทางปฏิบัติ คือ ฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงได้ใช้อำนาจแทรกแซง การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับรองๆ ลงมาโดยการใช้อำนาจทางอ้อมผ่าน ปลัดกระทรวงและอธิบดี โดยเฉพาะอธิบดีซึ่งเป็นตำแหน่งที่รักษาการตามกฎหมายต่างๆ ส่งผลให้เกิด ปัญหาในกรณีที่ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีไม่ยอมดำเนินการตามความต้องการของฝ่ายการเมืองไม่ว่า จะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม จนนำไปสู่การโยกย้ายออกจากตำแหน่งดังที่ปรากฏอยู่เรื่อยๆ<sup>3</sup> จากกรณี ที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นถึงปัญหาผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการแทรกแซงการ แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนโดยไม่คำนึงถึงระบบคุณธรรมที่ใช้อยู่แต่อย่างใด แม้ว่าการแต่งตั้ง ข้าราชการพลเรือนจะมีกฎหมายกำหนดวิธีการและขั้นตอนเอาไว้ แต่ในทางปฏิบัตินั้นก็ยังคงมีการ แทรกแซงการแต่งตั้งจากฝ่ายการเมืองอย่างกว้างขวางผ่านทางหัวหน้าหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งก็ต้องยอม ปฏิบัติเนื่องจากเกรงว่าจะถูกโยกย้ายออกจากตำแหน่ง ส่งผลให้ภาครัฐได้บุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติในแง่ ความรู้ความสามารถเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่นั้นๆ<sup>4</sup> ในทางกลับกัน หากข้าราชการประจำมีความ ฝักใฝ่พรรคการเมืองโดยการสนับสนุนฝ่ายการเมืองซึ่งขัดกับหลักความเป็นกลางตามระบบคุณธรรม โดยเฉพาะช่วงการเลือกตั้งหากฝ่ายที่ตนสนับสนุนนั้นได้รับการเลือกตั้งก็มีโอกาสเจริญก้าวหน้าใน อาชีพการงาน ฝ่ายการเมือง (political boss) เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง จะเลือกใช้มี วิธีการต่างๆ ในการควบคุมข้าราชการพลเรือน เช่น วางนโยบาย คำสั่ง กฎ การแต่งตั้งโยกย้าย ข้าราชการพลเรือนระดับสูง การเพิ่ม/ลดงบประมาณให้แก่หน่วยงาน และการประเมินผลการ

ดุลอำนาจ (Eight Decades of Thai Democracy: Dynamics of Balancing Power) (กรุงเทพมหานคร: สถาบัน พระปกเกล้า, 2557), หน้า. 290 ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า การเมืองไทยในช่วงของรัฐบาล ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544- 2549) รัฐบาลมีเสถียรภาพ กระบวนการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการพลเรือนโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักบริหาร ระดับสูง ระดับ 10-11 อาจไม่เป็นไปตามตามระบบคุณธรรม โดยมีเป้าหมายเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของฝ่าย การเมืองและพรรคการเมืองที่อยู่ในซีกของรัฐบาล อันทำให้ข้าราชการประจำที่มีความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่ง นั้นๆ สูญเสียขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการเพื่อตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ในทางกลับ กันข้าราชการประจำที่เป็นเครือข่ายฝักฝ่ายของฝ่ายการเมืองและสามารถตอบสนองผลประโยชน์ของนักการเมืองได้ กลับได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทน

<sup>3</sup> สมศักดิ์ เจตสุรกันต์, "ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำเกี่ยวกับอำนาจใน การบรรจุแต่งตั้ง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), หน้า. 78- 79.

<sup>4</sup> ปชาน สุวรรณมงคล, การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558), หน้า. 82-84.

ปฏิบัติงาน ในการควบคุมข้าราชการพลเรือน<sup>5</sup> ในส่วนของการแทรกแซงทางการเมืองนั้นเป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการควบคุมข้าราชการพลเรือน เช่น Professional politicization เป็นการแต่งตั้งผู้ที่ทั้งมีความจงรักภักดีทางการเมืองและเป็นข้าราชการประจำมืออาชีพให้ได้รับการแต่งตั้ง และ Managerial politicization เป็นการโยกย้ายบุคคลเพื่อส่งสัญญาณว่ามีการเปลี่ยนแปลงนโยบายแล้ว มักพบมากบ่อยเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เป็นต้น<sup>6</sup>

แสดงให้เห็นว่าการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำในระบบกฎหมายไทยนั้นยังไม่มีที่ชัดเจน ฝ่ายการเมืองยังคงใช้อำนาจและอิทธิพลในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ในขณะที่ข้าราชการประจำบางคนก็อาศัยอิทธิพลของฝ่ายการเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์หรือความก้าวหน้าในตำแหน่งราชการเช่นกัน นอกจากนี้ ข้าราชการประจำอื่นๆ ก็จำเป็นต้องยอมรับอำนาจและอิทธิพลของฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงเพราะมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย

จะเห็นได้ว่าการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูงของไทยนั้นกฎหมายเพียงแต่กำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายเท่านั้นโดยไม่มีการกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งโยกย้าย จากกรณีดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรม, ความไม่โปร่งใส และการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ซึ่งปรากฏชัดเจนในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดหลายๆ คดี เช่น คดีนายถวิล เปลี่ยนศรี คดีนายศิริวัฒน์ ทิพย์ธราดล เป็นต้น เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎเกณฑ์ลำดับรองให้อำนาจฝ่ายการเมืองโดยตรงหรือเปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงได้ง่าย ซึ่งวิธีการดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามมา นำไปสู่การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมาก ในส่วนของการควบคุมตรวจสอบการแต่งตั้งโยกย้ายโดยศาลปกครองก็ดีหรือคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก็ดีล้วนแต่เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุและยังเกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาด้วย เช่น ปัญหาการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ถูกระงับสิทธิ ปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาคดี เป็นต้น

วิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงมุ่งศึกษาปัญหากฎหมายอันเนื่องมาจากการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูงของไทย เพื่อหาแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงที่มีความโปร่งใสและเป็นระบบอันเป็นวัตถุประสงค์ของการศึกษา ผลการศึกษาจะช่วยปรับปรุงระบบและหลักเกณฑ์การแต่งตั้งโยกย้ายให้ดีขึ้นและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและระบบคุณธรรมอันเป็นแนวคิดหลักของระบบราชการ การเสนอแนวทางในการแก้ปัญหาจะส่งผล

<sup>5</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์, "การปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนเพื่อพัฒนาระบบราชการอย่างสมดุลและยั่งยืน : กรณีการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในวงราชการ," *จุลสาร* 1(2558). หน้า 14-15.

<sup>6</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า. 18-19.

โดยตรงในการจำกัดการแทรกแซงทางการเมืองและช่วยลดการร้องทุกข์และการฟ้องคดีเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูงได้อีกด้วย

## 1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐและความพยายามทำให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมในการแต่งตั้งบุคลากรภาครัฐ

1.2.2 ศึกษาสภาพปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนของไทยโดยเฉพาะตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงและตำแหน่งที่เทียบเท่า ตลอดจนวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวและแนวทางแก้ไข

1.2.3 ศึกษากระบวนการควบคุมตรวจสอบการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูงและปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าว

1.2.4 ศึกษาเปรียบเทียบการบริหารงานบุคคลภาครัฐและหลักเกณฑ์การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐและการควบคุมตรวจสอบการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในต่างประเทศ

1.2.5 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการจัดทำหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงที่โปร่งใสและเป็นธรรม

## 1.3 สมมติฐาน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูงไว้หลายกรณี ในบางกรณีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูงเป็นอำนาจดุลพินิจของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ในบางกรณีเป็นอำนาจของคณะกรรมการอย่างใดก็ได้ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวรวมทั้งกฎเกณฑ์ลำดับรองมิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงเอาไว้อย่างชัดเจน จึงส่งผลให้มีการใช้อำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายโดยมิชอบ เกิดความไม่โปร่งใสและไม่เป็นธรรม ซึ่งขัดกับหลักการคัดเลือกบุคคลในระบบคุณธรรมและกระหนาบต่อธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กร จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาเพื่อแสวงหาแนวทางในการจัดทำหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงให้มีความชัดเจน โปร่งใสและเป็นธรรม อันจะมีผลเป็นการควบคุมและป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบในการแสวงหาผลประโยชน์และยังเป็นหลักประกันและคุ้มครองสิทธิของข้าราชการพลเรือนได้

#### 1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายในระบบราชการ หลักกฎหมายเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูง เช่น ตำแหน่งปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ตรวจราชการกระทรวง เป็นต้น ตลอดจนศึกษาปัญหาที่เกิดจากการแต่งตั้งโยกย้ายโดยมุ่งศึกษาเฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญที่สังกัดในระบบบริหารราชการส่วนกลางและกระบวนการในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย วิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูงในระบบราชการไทย ตั้งแต่กระบวนการก่อนการแต่งตั้ง การแต่งตั้ง การโยกย้าย และการควบคุมตรวจสอบคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายเพื่อหาแนวทางในการแก้ปัญหา อย่างไรก็ตาม คำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายซึ่งออกโดยมาตรา 44 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราวนั้น กำหนดว่าไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ บริหารหรือตุลาการ ให้ถือว่าชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญและถือเป็นที่สุด ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงไม่ศึกษาการแต่งตั้งโยกย้ายในกรณีนี้ ในส่วนของการศึกษาเปรียบเทียบนั้นจะได้ศึกษาระบบการแต่งตั้งโยกย้ายนักบริหารระดับสูงภาครัฐของต่างประเทศ 4 ประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักรโดยศึกษาตามบทบัญญัติ Civil Service Management Code ซึ่งบังคับใช้เฉพาะประเทศอังกฤษ และเวลส์เท่านั้น สหรัฐอเมริกาในระดับรัฐบาลกลาง ประเทศออสเตรเลียในระดับรัฐบาลกลาง และประเทศนิวซีแลนด์ โดยศึกษาทั้งองค์กรที่มีหน้าที่ในการแต่งตั้งโยกย้าย หลักเกณฑ์การแต่งตั้งโยกย้าย และผลสืบเนื่องจากการแต่งตั้งโยกย้าย รวมทั้งเสนอแนะแนวทางทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหา

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ศึกษาโดยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลักโดยใช้ข้อมูลจากบทบัญญัติของกฎหมายและกฎหมายลำดับรอง หนังสือ ตำรา บทความ คำวินิจฉัยของศาลและองค์กรชี้ขาดข้อพิพาท โดยมุ่งวิเคราะห์พระราชบัญญัติระเบียบบริหารข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นหลัก และศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายต่างประเทศ คือ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศนิวซีแลนด์

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทราบถึงกระบวนการในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงทั้งของประเทศไทยและนักบริหารระดับสูงภาครัฐของต่างประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์



1.6.2 ทราบถึงสภาพปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เนื่องจากไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงที่โปร่งใสและเป็นธรรม

1.6.3 เสนอแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงที่โปร่งใสและเป็นธรรม โดยศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงและข้อพิจารณาจากต่างประเทศ

## 1.7 นิยามศัพท์

(1) **ตำแหน่ง** แสดงความหมายครอบคลุม 2 กรณี คือ 1) แสดงความหมายของตำแหน่งในการบริหารงานซึ่งบอกถึงหน้าที่และความรับผิดชอบ เช่น ตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย ตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครอง เป็นต้น และ 2) แสดงความหมายของตำแหน่งในสายงาน เช่น ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ตำแหน่งนักวิชาการทรงคุณวุฒิ เป็นต้น ซึ่งในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะใช้คำว่าตำแหน่งแสดงความหมายทั้ง 2 กรณีควบคู่กันเสมอซึ่งสอดคล้องกับจุดมุ่งหมายของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

(2) **ข้าราชการพลเรือน** หมายถึง ข้าราชการประจำของกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือนที่บรรจุแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเท่านั้นโดยไม่รวมถึงข้าราชการประเภทอื่นที่ได้แยกออกไปเป็นเอกเทศ แม้ว่าในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนจะใช้คำว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญ” แต่ถ้อยคำดังกล่าวถูกใช้เพื่อจำแนกระหว่างข้าราชการพลเรือน 2 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ และข้าราชการพลเรือนในพระองค์ เท่านั้น อย่างไรก็ตาม เพื่อความสะดวกในการใช้คำ ผู้ศึกษาจึงใช้คำว่า “ข้าราชการพลเรือน” สื่อความหมายแทน “ข้าราชการพลเรือนสามัญ” นอกจากนี้ ในบางครั้งผู้ศึกษาอาจใช้คำว่าข้าราชการประจำเพื่อแทนความหมายของข้าราชการพลเรือนด้วยซึ่งสื่อความหมายเดียวกัน

(3) **นักบริหารภาครัฐระดับสูง** เป็นถ้อยคำที่ผู้ศึกษาใช้เรียกบุคลากรภาครัฐระดับสูงในต่างประเทศมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งกลุ่มบุคคลดังกล่าวแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนของประเทศไทยและไม่ได้มีสังกัดในหน่วยงานระดับกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือนเท่านั้น ความหมายดังกล่าวเป็นความหมายที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรกับฝ่ายรัฐซึ่งแตกต่างจากการศึกษาในประเทศไทย

(4) **บุคลากรภาครัฐ** เป็นคำที่ผู้ศึกษาใช้เรียกบุคลากรที่ปฏิบัติงานในภาครัฐของต่างประเทศ เนื่องจากไม่อาจเรียกบุคลากรเหล่านั้นว่าข้าราชการพลเรือนได้เพราะมีระบบการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างจากประเทศไทย

(5) **ข้าราชการการเมือง** หมายถึง นักการเมืองที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหาร (Executive) ของประเทศ เช่น นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการ เป็นต้น

(6) **ตำแหน่งระดับสูง** หมายถึง ตำแหน่งระดับ 10 และตำแหน่งระดับ 11 ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เทียบเคียงได้กับตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงและตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยพิจารณาจากผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวจะต้องได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจึงจะมีผลสมบูรณ์

(7) **การแต่งตั้ง** หมายถึง การแต่งตั้งผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือนอยู่แล้วให้ดำรงตำแหน่งซึ่งเป็นการทำให้มีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งนั้นๆ ส่วนคำว่า การเลื่อน การโอน และการย้าย ทั้ง 3 กรณีนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งโดยให้ขาดจากตำแหน่งเดิมและจะมีการแต่งตั้งโดยอาศัยคำสั่งแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็กรณีใดก็ตามเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งใหม่จะต้องมีการออกคำสั่งแต่งตั้งใหม่เสมอ ดังนั้น คำว่า “แต่งตั้ง” จึงครอบคลุมความหมายทั้ง การแต่งตั้ง การเลื่อน การโอน และการย้าย ครอบคลุมการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งในระบบราชการพลเรือนไทย อย่างไรก็ตามในบางกรณีอาจปรากฏคำว่า “แต่งตั้งโยกย้าย” ซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกับการแต่งตั้งเพียงแต่ผู้ศึกษาใช้คำว่าโยกย้ายเข้ามาเสริมความให้ง่ายต่อการเข้าใจเท่านั้น

(8) **ระบบราชการของสหราชอาณาจักร** หมายถึง ระบบราชการตามที่บัญญัติใน The Civil Service Management Code ซึ่งครอบคลุม ระบบราชการของอังกฤษและเวลส์ เท่านั้น

## บทที่ 2

### แนวคิดและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน

แนวคิดในการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่นั้น มุ่งเน้นให้การบริหารงานมีความโปร่งใสทั้งใน ส่วนของการบริหารองค์กรและการบริหารงานบุคคลเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตและความไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในการบริหารงานบุคคลในภาครัฐ แม้ว่าในระยะที่ผ่านมาส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จะพยายามกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการต่างๆ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสแต่ก็ยังไม่เต็ม ประสิทธิภาพนัก

สำหรับแนวคิดว่าด้วยธรรมาภิบาลเป็นแนวคิดหนึ่งที่น่าสนใจในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการบริหารจัดการองค์กรให้เกิดประสิทธิภาพและสร้างความเชื่อมั่นศรัทธา แก่บุคคลภายนอก ในขณะที่ระบบคุณธรรมก็เป็นแนวคิดหลักอีกแนวคิดหนึ่งที่น่าสนใจด้วยเช่นกันซึ่ง ปรากฏอย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่ โปร่งใสและความไม่เป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยการกำหนดวิธีการการต่างๆ เพื่อให้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) หรือองค์กรบริหารงานบุคคลอื่นดำเนินการปรับปรุงนโยบาย เกี่ยวกับกักการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เช่น การตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นเพื่อ พิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ ร้องทุกข์ รวมทั้งการออกกฎคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (กฎ ก.พ.ค.) เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนี้ จะเห็นได้ว่ามีความพยายามในการลดระบบอุปถัมภ์ในวงราชการ เพื่อให้เกิดการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

การศึกษากระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในระบบคุณธรรมและการศึกษาหลักธรรมาภิบาลนั้นจะช่วยให้เข้าใจและสามารถวิเคราะห์ได้ว่าหลักธรรมาภิบาลและระบบคุณธรรมนี้มี ประสิทธิภาพในการนำมาปรับใช้มากน้อยเพียงใดและสิ่งใดที่เป็นปัญหาและอุปสรรคซึ่งจะได้ศึกษาใน บทต่อไป

นอกจากหลักการพื้นฐานในการบริหารงานบุคคลภาครัฐดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญและ บทบัญญัติของกฎหมายหลายๆ ฉบับก็ได้วางระเบียบปฏิบัติไว้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพล เรือน พ.ศ. 2551 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐของข้าราชการพลเรือนอัน เป็นหัวข้อหลักที่ได้ศึกษาในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวได้วางหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนตั้งแต่การสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณา ทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตลอดจนถึงการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นกระบวนการควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอีกด้วย

## 2.1 แนวคิดว่าด้วยหลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล<sup>7</sup> หมายความว่าถึง แนวคิดใน “การบริหารจัดการ” ให้เป็นไปตามครรลอง นอกจากนี้ยังหมายถึงการบริหารจัดการที่ดีซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน เป็นทั้งหลักการ (principles) และแนวทาง (guidelines) สำหรับการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนด ช่วยสร้างเสริมประสิทธิภาพการทำงานและสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาแก่บุคคลภายนอก เป้าหมายของธรรมาภิบาล คือ การสร้างความเป็นธรรมในทุกภาคส่วนของสังคม โดยการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นที่ตัวกำหนดความสัมพันธ์ของทุกคนในสังคม กฎเกณฑ์นี้ประกอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรอง, กฎและข้อบังคับ เนื่องจากกฎเกณฑ์ดังกล่าวจะก่อให้เกิดสิทธิและการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ<sup>8</sup> ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาล (Good Governance) ไว้ว่าหมายรวมถึง “ระบบ โครงสร้าง และกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่างๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข” จะเห็นได้ว่า “ธรรมาภิบาล” นั้นเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์และแนวทางอย่างชัดเจนเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ของทุกภาคส่วนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือ

ในระดับสากลนั้นหลักธรรมาภิบาลถูกสร้างขึ้นเพื่อสร้างความโปร่งใสและลดปัญหาการคอร์รัปชันโดยการเปิดเผยข้อมูลและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบให้เกิดความชอบธรรม หลักการสากลของ “ธรรมาภิบาล” ซึ่งสหประชาชาติได้กำหนดหลักการทั่วไปของธรรมาภิบาล ไว้หลายประการการ<sup>9</sup> ผ่านมุมมองของระบบราชการ เช่น หลักนิติธรรม (Rule of law) หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักประสิทธิภาพ (Effectiveness and efficiency) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) ผ่านมุมมองของบุคคล เช่น หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) ฉันทามติ (Consensus oriented) ความเสมอภาค (Equity and inclusiveness)

<sup>7</sup> ถวิลวดี บุรีกุล, "ธรรมาภิบาล : หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 26 มกราคม 2559 แหล่งที่มา: <http://wiki.kpi.ac.th>.

<sup>8</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2542), หน้า. 33.

<sup>9</sup> United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, "What is Good Governance ?" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 25 พฤษภาคม 2559 แหล่งที่มา:

<http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>. หน้า 1-3

เมื่อย้อนกลับมาดูหลักธรรมาภิบาลในประเทศไทย มีการยอมรับหลักการดังกล่าวและพยายามในการประพฤติปฏิบัติ ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าได้มีการบัญญัติกฎหมาย คือ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ก็ได้นำหลักธรรมาภิบาลมา กำหนดไว้ โดยกำหนดเป็นหลักการหนึ่งที่เป็นหัวใจสำคัญของการปฏิรูประบบราชการให้เอื้อกับการบริหารราชการแนวใหม่ กล่าวคือ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินกิจกรรมโดยยึดหลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาล เช่น การบัญญัติเรื่องจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 279<sup>10</sup> และบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายที่นำแนวคิดของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลมาใช้ ตามมาตรา มาตรา 6 บัญญัติดังนี้

“การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

- (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ”

<sup>10</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 279

มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น

มาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง จะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ

การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา 270

การพิจารณา สรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลใด เข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษบุคคลนั้นจะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย

โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารราชการตอบสนองความต้องการของประชาชนสูงสุด โดยใช้วิธีการทำงานแบบบูรณาการซึ่งมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจรัฐ นอกจากนี้ยังช่วยลดขั้นตอนการปฏิบัติงานอีกด้วย ในส่วนของการประเมินผลการดำเนินงานนั้นจะต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ส่วนราชการจะต้องสร้างระบบการควบคุมตนเอง (Internal control) โดยมีการตรวจสอบ ติดตาม และ วัดผลการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะทำให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>11</sup>

สำหรับธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนนั้น ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามาควบคุมฝ่ายการเมืองได้ง่ายขึ้นโดยการรับรองสิทธิในการรับรู้ของประชาชนเพื่อความโปร่งใสในระบบการตัดสินใจของภาครัฐ เช่น สิทธิที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะ สิทธิรับรู้ข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลเกี่ยวกับโครงการที่มีผลกระทบต่อชุมชน เป็นต้น<sup>12</sup> อย่างไรก็ตาม จากงานวิจัย<sup>13</sup> พบว่า แม้ว่าจะปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด แต่ก็มิได้เป็นหลักประกันว่าจะเกิดธรรมาภิบาลในหน่วยงานเนื่องจากมีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลต่อความสำเร็จ เช่น การหลบเลี่ยงกฎหมาย การใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งล้วนเป็นปัญหาที่เกิดจากบุคลากรในองค์กรนั่นเอง ทั้งในระดับผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจตัดสินใจและในระดับของการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบจากบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเองยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม กล่าวว่า<sup>14</sup> ในอดีต มีการละเมิดเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูงสองลักษณะ คือ การละเมิดนอกกติกาละเมิดในกติกาละเมิดนอกกติกา เช่น การแต่งตั้งโยกย้ายส่วนมากจะเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นวาระจรหรือเป็นวาระเพื่อทราบ ให้นายกรัฐมนตรีโอนุมัติแทนคณะรัฐมนตรีไปก่อน หากคณะรัฐมนตรีทักท้วงจึงมีการแก้ไขซึ่งไม่พบว่ามี การทักท้วง การละเมิดในกติกา เช่น รัฐมนตรีต้องการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับ 10 เทียบเท่าอธิบดีซึ่งเป็นอำนาจของปลัดกระทรวงจะมีหนังสือให้ปลัดกระทรวงมาช่วย

<sup>11</sup> ธีรนัยวัฒน์ รัตนศักดิ์, เอกสารคำสอนกระบวนวิชา 128201 การบริหารราชการไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555), หน้า. 330.

<sup>12</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์และ วนิดา นวลบุญเรือน, หลักกฎหมายมหาชนกับการบริหารงานภาครัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2545), หน้า. 46-47.

<sup>13</sup> ถวิลวดี บุรีกุล, ทศวรรษตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2549), หน้า.

<sup>14</sup> วิษณุเสนอน 6 แนวทางธรรมาภิบาลโยกย้าย, "หนังสือพิมพ์คมชัดลึกออนไลน์ วันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 พฤษภาคม 2559 แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.net>

ราชการในทำเนียบรัฐบาลชั่วคราว หรือให้ไปราชการต่างประเทศเพื่อให้รองปลัดกระทรวงทำหน้าที่แทนและลงนามในคำสั่ง ซึ่งกรณีเช่นนี้ฝ่ายการเมืองจะแทรกแซงการแต่งตั้งมีอยู่ 2 ช่วง คือ ช่วงที่ฝ่ายการเมืองเข้มแข็งมากรัฐบาลมีเสียงเด็ดขาด เช่นในภาวะปกติ กับช่วงที่ฝ่ายการเมืองกำลังอ่อนแอ มีความแตกแยกกันเอง

การใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้องค์กรสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานได้และเป็นกลไกในการควบคุมติดตามและตรวจสอบ โดยมีประชาชนหรือองค์กรภายนอกมีส่วนร่วม จะเห็นได้ว่าหลักธรรมาภิบาลจึงมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อลดการใช้อำนาจตาม “อำเภอใจ” ของผู้ปกครองซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ด้วยการเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะและกฎหมายที่ใช้บังคับต่อคนในสังคม<sup>15</sup> อาจสรุปได้ว่าธรรมาภิบาลนั้นจะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีความชัดเจนและจะต้องมีการควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและน่าเชื่อถือ ดังนั้น การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือน จึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งให้มีความชัดเจนตลอดจนส่งเสริมให้กลไกในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและระบบคุณธรรมให้ทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ใช้คำว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งมีความหมายครอบคลุมธรรมาภิบาลและการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ อย่างไรก็ตามควรกำหนดมาตรการเพื่อสร้างความมั่นใจว่าหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจะมีการนำไปปฏิบัติได้จริง นอกจากนี้การมียุทธศาสตร์ชาตินับเป็นเรื่องใหม่ที่สำคัญกับการมีทิศทางการบริหารประเทศ

## 2.2 ระบบคุณธรรมกับการเข้าสู่ตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน

ระบบคุณธรรม (Merit System) เกิดจากความพยายามที่จะแก้ไขข้อบกพร่องของระบบอุปถัมภ์ โดยการใช้ระบบการบริหารบุคคลที่อาศัยความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นหลักโดยไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์ส่วนตัว การบริหารงานบุคคลต้องเป็นไปตามหลักกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดมุ่งให้เกิดการปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ

เป็นระบบที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐในนานาอารยประเทศ มีความสำคัญในการสร้างหลักประกันและความเชื่อมั่นแก่ผู้ปฏิบัติงานว่าจะได้รับความยุติธรรมจากผู้บังคับบัญชาโดยปราศจากอคติและความอยุติธรรม ทั้งนี้ หากการบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นไปตามระบบคุณธรรม

<sup>15</sup> คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล, รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่อง ธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้าย : ศึกษากรณีกระทรวงมหาดไทย, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2555), หน้า. 10-11.

แล้ว ย่อมก่อให้เกิดผลดีในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และเกิดประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนอีกด้วย

ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกาก็ได้บัญญัติหลักการของระบบคุณธรรมเอาไว้ปรากฏตามบทบัญญัติ The Civil Service Reform Act of 1978 ซึ่งมีสาระในการรับรอง “ระบบคุณธรรม (Merit System)” โดยกำหนดว่าการคัดเลือกและการเลื่อนตำแหน่งให้พิจารณาและประเมินจากความรู้ความสามารถเป็นสำคัญ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติและเจ้าหน้าที่ควรได้รับมอบหมายอย่างเหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในองค์กรของรัฐและเป็นหลักประกันต่อตัวเจ้าหน้าที่รัฐที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมไม่มีการข่มขู่และห้ามการโยกย้ายเจ้าหน้าที่อื่นเนื่องมาจากการทำผิดหรือทำงานผิดพลาด ตาม section 5 U.S.C. § 2301(b) ประกอบด้วยมาตรฐานต่าง ๆ<sup>16</sup> เช่น การคัดเลือกบุคคลเข้ามาในระบบราชการต้องมีกระบวนการคัดเลือกที่โปร่งใสและเสมอภาคโดยพิจารณาจาก ความรู้ความสามารถและทักษะ อย่างเท่าเทียมกัน หลักปฏิบัติ เช่น หลักหลักการไม่เลือกปฏิบัติ หลักความเท่าเทียมของค่าตอบแทน หลักประสิทธิภาพ เป็นต้น

นอกจากนี้ ในสหรัฐอเมริกาได้มีการจัดตั้งองค์กร คือ The Merit Systems Protection Board (MSPB) ซึ่งมีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเพื่อสอดรับกับการพิทักษ์รักษาหลักการของระบบคุณธรรมให้คงอยู่และมีประสิทธิภาพ

ในขณะที่สหราชอาณาจักรยึดหลัก merit, fair and open competition ซึ่งเป็นแนวคิดที่รวมเอาระบบคุณธรรม ความโปร่งใสเท่าเทียมและการแข่งขันอย่างเปิดเผยและเป็นธรรม มาเป็นแนวคิดหลักสำหรับการดำเนินการแต่งตั้งโยกย้ายในระบบราชการ และมี The Civil Service Commissions และ The Civil Service Appeal Board ทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมด้วย

ในระดับสากลอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าระบบคุณธรรมมักจะประกอบด้วยหลักการสำคัญๆ อย่างน้อย 4 ประการ ดังต่อไปนี้<sup>17</sup>

**ประการที่หนึ่ง** หลักความเสมอภาคและโอกาสที่เท่าเทียมกัน (equality of opportunity) โดยเปิดโอกาสให้ผู้มีคุณสมบัติทุกคนสามารถสมัครเข้าสอบแข่งขันในการเข้ารับราชการ (competitive entrance examination) อย่างยุติธรรม ได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้าเท่าเทียมกัน

<sup>16</sup> Merit System Principles (5 USC § 2301)" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 25 พฤษภาคม 2559. แหล่งที่มา: <http://www.mspb.gov/meritsystemsprinciples.htm>

<sup>17</sup> Felix Nigro and J. Edward Kellough Lloyd Nigro, "The New Public Personnel Administration" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 25 พฤษภาคม 2559 แหล่งที่มา: [www.psc-cfp.gc.ca/abtaps/rprt/lrecmps-rlecmfp/index-eng.htm](http://www.psc-cfp.gc.ca/abtaps/rprt/lrecmps-rlecmfp/index-eng.htm)



และอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และมาตรฐานเดียวกัน โดยไม่คำนึงถึงภูมิหลัง ชาติตระกูล เพศ ผิวพรรณ เชื้อชาติ ไม่มีการเล่นพรรคเล่นพวกหรือใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัว

**ประการที่สอง** หลักความรู้ความสามารถของบุคคล (competence) เป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งเพื่อให้ได้ผู้ที่เหมาะสมที่สุดกับตำแหน่งงาน รวมถึงการโยกย้ายและการเลื่อนตำแหน่งก็ต้องคำนึงถึงความสามารถและผลงานเป็นหลัก

**ประการที่สาม** หลักความมั่นคงในอาชีพการงาน (tenure security) อันจะทำให้เกิดความแน่นอนในการทำงาน โดยให้มีการจ้างงานตลอดชีพ (life-time employment) และสามารถก้าวหน้าในอาชีพ

รับราชการ การป้องกันมิให้ถูกกลั่นแกล้งหรือถูกให้ออกจากราชการอย่างไม่เป็นธรรมหรือโดยไม่มี ความผิด รวมทั้งจัดให้มีหลักประกันหรือความชัดเจนในเรื่องเงินเดือน สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูล อื่นๆ

**ประการที่สี่** หลักความเป็นกลางทางการเมือง (political neutrality) โดยพยายามป้องกันไม่ให้อิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงการดำเนินการของฝ่ายราชการประจำในขณะเดียวกัน ข้าราชการประจำก็ต้องปฏิบัติงานอย่างตรงไปตรงมา ไม่ตกอยู่ใต้อิทธิพลของฝ่ายการเมือง

เมื่อกลับมาพิจารณาระบบคุณธรรมของไทยจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 คือ<sup>18</sup> ก็บัญญัติเรื่องระบบคุณธรรมสอดคล้องกับหลักขอสากล กล่าวคือ

หลักความเสมอภาคและโอกาสที่เท่าเทียมกัน (equality of opportunity) ปรากฏในชื่อของ หลักความเสมอภาค (Equality) และหลักความเป็นธรรม (Fairness) ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติไว้ในมาตรา 42 (1) ในการรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการ และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนั้นต้องมีความเสมอภาคในโอกาส (Equality Opportunity) ผู้ที่มี คุณสมบัติอย่างเดียวกันได้รับการพิจารณาในการรับบุคคลเพื่อบรรจุ เข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ ดำรงตำแหน่ง ส่วน “ความเป็นธรรม” หมายถึง การให้ทุกคนได้รับสิ่งที่เขาพึงได้รับ (giving every man his due) โดยไม่เลือกปฏิบัติ (without discrimination) ไม่มีอคติ (without prejudice)

หลักความรู้ความสามารถของบุคคล (competence) ปรากฏในชื่อของ หลักสมรรถนะ (Competency) มติ ก.พ. ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1008/ว 27 ลงวันที่ 29 กันยายน 2552 ได้ให้ความหมายของคำว่า “สมรรถนะ” หมายถึง ลักษณะเชิงพฤติกรรมที่เป็นผลมาจากความรู้ ความสามารถ ทักษะ และคุณลักษณะอื่นๆ ที่ทำให้บุคคลสร้างผลงานได้โดดเด่นในองค์กร และ

<sup>18</sup> สำนักงาน ก.พ., "เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่อง “กลไกการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ กับการคุ้มครองคุณธรรม”" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 26 มกราคม 2559. แหล่งที่มา: [https://www.ocsc.go.th/ocsc/th/files/POPProvince/2556\\_F/130530B2.pdf](https://www.ocsc.go.th/ocsc/th/files/POPProvince/2556_F/130530B2.pdf). หน้า 1-4.

กำหนดสมรรถนะหลัก ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานในตำแหน่งต่างๆ ไว้ 5 ประการคือ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement Motivation) บริการที่ดี (Service Mind) การสั่งสมความเชี่ยวชาญในงานอาชีพ (Expertise) การยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรมและจริยธรรม (Integrity) และการทำงานเป็นทีม (Team work) นอกจากกำหนดสมรรถนะหลักที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานในตำแหน่งต่างๆ ข้างต้นแล้ว ยังมีการกำหนดสมรรถนะที่ใช้เฉพาะสำหรับแต่ละประเภทตำแหน่งด้วย เช่น สมรรถนะทางการบริหาร วิสัยทัศน์ (Visioning) การวางกลยุทธ์ภาครัฐ (Strategic Orientation) ศักยภาพเพื่อนำการเปลี่ยนแปลง (Change Leadership) ทั้งนี้ การบรรจุ การแต่งตั้ง ของข้าราชการพลเรือนจะต้องคำนึงถึงสมรรถนะดังกล่าว

หลักความมั่นคงในอาชีพการงาน (tenure security) ปรากฏในชื่อ หลักความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ (Security of Tenure) ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติวางหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพไว้ในมาตรา 107<sup>19</sup> ต้องเข้าเกณฑ์ตามกรณีใดกรณีหนึ่งตามมาตรา 107 นั้น ข้าราชการพลเรือนจึงจะพ้นสภาพการและแต่ละกรณีต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ บทบัญญัติดังกล่าวมุ่งให้ข้าราชการพลเรือนเกิดความมั่นคงถาวรในอาชีพและเกิดความรู้สึกมั่นคงที่จะแสวงหาความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ของตนโดยไม่ต้องคำนึงถึงเหตุผลส่วนตัวหรือทางการเมือง

หลักความเป็นกลางทางการเมือง (political neutrality) ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการไปตามอำนาจหน้าที่ที่ทางราชการกำหนดไว้ ไม่ว่าพรรคการเมืองใดจะเข้ามาเป็นฝ่ายบริหารโดยไม่ถูกควบคุม และจะต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือนและผู้บังคับบัญชาที่จะนำเหตุผลทางการเมืองมาใช้ในการบรรจุแต่งตั้ง เลื่อน ลด ปลด ย้ายข้าราชการพลเรือนไม่ได้

เมื่อพิจารณาระบบคุณธรรมในระดับสากลและเมื่อย้อนกลับมาพิจารณาระบบคุณธรรมของไทยจะเห็นได้ว่ามีความสอดคล้องกัน การที่กฎหมายได้บัญญัติบทบัญญัติดังกล่าวก็เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยมีความเชื่อมโยงกับคณะกรรมการพิทักษ์ระบบ

<sup>19</sup> ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
- (3) ลาออกจากราชการ และได้รับอนุญาตให้ลาออก หรือการลาออกมีผลตามมาตรา 109
- (4) ถูกสั่งให้ออกตามมาตรา 59 มาตรา 67 มาตรา 101 มาตรา 110 หรือมาตรา หรือ
- (5) ถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก

คุณธรรม (ก.พ.ค.) และมีการกำหนดการคุ้มครองระบบคุณธรรมไว้ในมาตรา 126<sup>20</sup> ที่ให้เป็นอำนาจของ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ที่ว่า หาก ก.พ.ค. เห็นว่ากฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้และมุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม ให้ ก.พ.ค. แจ้งให้หน่วยงานหรือผู้ออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งดังกล่าวทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไข หรือยกเลิกตามควรแก่กรณี นอกจากนี้ ระบบคุณธรรมนี้ยังถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนในเรื่องการสรรหา และการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม<sup>21</sup>ตามมาตรา 52<sup>22</sup>

แม้ว่าได้บัญญัติหลักการของระบบคุณธรรมไว้ในกฎหมายแต่ก็ยังไม่ปรากฏผลอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากไม่มีมาตรการลดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์อื่น องค์กรที่เป็นกลไกขับเคลื่อนอาจไม่สามารถดำเนินการได้เต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากโครงสร้างของระบบราชการไทยเป็นระบบปิด แม้ว่าจะเปิดโอกาสให้ข้าราชการพลเรือนที่ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้งและโยกย้ายสามารถร้องเรียนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ แต่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายยังไม่เป็นระบบเพียงพอเพื่อรับการตรวจสอบจากสาธารณะชน

สำหรับปัญหาที่พบในปัจจุบันเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่มักมีการโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูง ให้ดำรงตำแหน่งแทนคนก่อนที่รัฐบาลเห็นว่าเป็นบุคคลของฝ่ายตรงข้ามหรือมีแนวโน้มว่าจะไม่สนองตอบต่อนโยบาย เมื่อพรรคการเมืองใดได้กำกับดูแลกระทรวงใดก็จะมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายหรือการวางตัวข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งต่างๆ ของกระทรวงนั้นๆ โดยผ่านการใช้อำนาจที่มาจาก การดำรงตำแหน่งซึ่งมีความชอบธรรมตามบทบัญญัติของกฎหมาย จึงทำให้ข้าราชการพลเรือนต้องมีความใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองอีกทั้งกฎหมายให้อำนาจในการแต่งตั้งเพื่อให้ฝ่ายบริหารซึ่งมีสถานะเป็นฝ่ายการเมืองในขณะเดียวกันได้บุคคลที่ต้องการเข้ามาเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนงานตามนโยบายของรัฐบาล เป็นผลให้การใช้ระบบอุปถัมภ์ทวีความรุนแรงมากขึ้นในระบบราชการ

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 126

ในกรณีที่ ก.พ.ค. เห็นว่ากฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้และมุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรมตามมาตรา 42 ให้ ก.พ.ค. แจ้งให้หน่วยงานหรือผู้ออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งดังกล่าวทราบ เพื่อดำเนินการแก้ไข หรือยกเลิกตามควรแก่กรณี

<sup>21</sup> มานิต จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 2 ว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร, 3, บรรณานิการ, (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), หน้า. 97-98.

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 52

การสรรหาเพื่อให้ได้บุคคลมาบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าว ตลอดจนนโยบายของทางราชการ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในหมวดนี้

ตัวอย่างเช่น กรณีของนายถวิล เปลี่ยนศรี อดีตเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติซึ่งฟ้องต่อศาลปกครองว่า การที่นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งให้โยกย้ายไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งในที่สุดศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้นายถวิลย้ายไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ และให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้นายถวิลกลับไปดำรงตำแหน่งเดิม ซึ่งในประเด็นนี้จะได้ศึกษาอย่างละเอียดในบทที่ 4

จากกรณีดังกล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นถึงปัญหาผู้มีอำนาจทางการเมืองใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการแทรกแซงการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนโดยไม่คำนึงถึงระบบคุณธรรมที่ใช้อยู่แต่อย่างใด แม้ว่าการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนจะมีกฎหมายกำหนดวิธีการและขั้นตอนเอาไว้ แต่ในทางปฏิบัตินั้นก็ยังมีกรณีการแทรกแซงการแต่งตั้งจากฝ่ายการเมืองอย่างกว้างขวางผ่านทางหัวหน้าหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งก็ต้องยอมปฏิบัติเนื่องจากเกรงว่าจะถูกโยกย้ายออกจากตำแหน่ง ส่งผลให้ภาครัฐได้บุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติในแง่ความรู้ความสามารถเพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่นั้นๆ<sup>23</sup> ซึ่งไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของระบบคุณธรรม

## 2.3 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน

หน่วยงานภาครัฐเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและให้บริการแก่ประชาชนบุคลากรของรัฐเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างยิ่งในการทำกิจกรรมดังกล่าว เมื่อมีบุคลากรจำนวนมาก กฎหมายจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ตลอดจนการบริหารงานบุคคลภาครัฐ โดยเฉพาะข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นบุคลากรของรัฐที่มีจำนวนมากจึงต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย โดยใช้กฎหมายเป็นตัวกำหนดมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายลดหลั่นเป็นลำดับชั้น กฎหมายที่ลำดับสูงจะกำหนดกฎเกณฑ์ไว้อย่างกว้างๆ และให้อำนาจกฎเกณฑ์ที่มีลำดับต่ำกว่าในการกำหนดรายละเอียด

### 2.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดมีเนื้อหาในการจัดระเบียบการปกครอง กำหนดกลไกในการใช้อำนาจรัฐโดยผ่านองค์กรต่างๆ รวมทั้งการคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและเป็นที่มาของอำนาจรัฐและในขณะเดียวกันก็เป็นการจำกัดการใช้อำนาจรัฐโดยเฉพาะของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจตามกรอบที่

<sup>23</sup> ปธาน สุวรรณมงคล, การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล, หน้า. 82-84.

กฎหมายให้อำนาจเอาไว้ ซึ่งในรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐอยู่หลายมาตรา แม้จะมีการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญหลายฉบับแต่เนื้อหาในเรื่องดังกล่าวยังคงบัญญัติในลักษณะเดิม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็นจุดเริ่มต้นยุคใหม่ของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้สนับสนุนรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนตามวิธีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็ง (Strong Executive) และมีเสถียรภาพทางการเมือง (Political Stability) นอกจากนี้ยังไม่เปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามบทบัญญัติ มาตรา 207<sup>24</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ส่งผลให้ฝ่ายการเมืองมีบทบาทสูงและสามารถควบคุมข้าราชการประจำอย่างเห็นได้ชัด<sup>25</sup> และกระทบต่อกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนโดยเฉพาะตำแหน่งระดับสูง ด้วยเหตุนี้ทำให้การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนที่เกิดขึ้นไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรมหากแต่เป็นไปตามระบบอุปถัมภ์ ส่งผลให้การปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนนั้นต้องคอยตอบสนองความต้องการและผลประโยชน์ของฝ่ายการเมือง<sup>26</sup> เมื่อได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 102 จึงได้บัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการประจำเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>27</sup> เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>24</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 207

รัฐมนตรีจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมืองมิได้

<sup>25</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, *ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ สถาบันพระปกเกล้า, 2558), หน้า. 107-108.

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 109.

<sup>27</sup> รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 102

บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ...ฯลฯ...

(8) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง

...ฯลฯ...

ภาพที่ 1 ตารางเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและร่างรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับ  
ข้าราชการพลเรือน

เรื่อง	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2550	ร่างรัฐธรรมนูญ แห่ง ราชอาณาจักร ไทย (ฉบับเสนอสภา ปฏิรูปแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2558)	รัฐธรรมนูญ แห่ง ราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2560
สิทธิในการ รวมกลุ่มของ ข้าราชการพล เรือน	มาตรา 45	มาตรา 64	มาตรา 54	มาตรา 42
การแต่งตั้ง ข้าราชการพล เรือนโดย พระมหากษัตริย์	มาตรา 227	มาตรา 193	มาตรา 196	มาตรา 180
ห้ามข้าราชการ ประจำดำรง ตำแหน่ง ข้าราชการ การเมืองหรือ ตำแหน่ง ข้าราชการ การเมืองอื่น	มาตรา 228	มาตรา 194	มาตรา 206	มาตรา 181
การบริหารงาน บุคคลของ หน่วยงานของ รัฐให้เป็นไป		มาตรา 279		มาตรา 76

ตามระบบ คุณธรรม และ จัดทำประมวล จริยธรรม				
คณะกรรมการ แต่งตั้ง ข้าราชการ			มาตรา 207	

จากตารางจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ได้เพิ่มเรื่องประมวลจริยธรรม ข้าราชการเข้ามา และในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2558) ซึ่งมีศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธานกรรมาธิการร่างนั้น ก็มีแนวคิด บัญญัติให้มีคณะกรรมการดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนโดยระบบคุณธรรมขึ้นด้วย โดยในร่าง รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐใหม่ขึ้น ซึ่งมีการ บัญญัติเรื่อง “ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน” มีนายปรีชา วัชรากัย อดีตเลขาธิการ ก.พ. เป็นประธานอนุกรรมาธิการ ได้กำหนดแนวทางในการสร้างความเป็นธรรมให้แก่ ข้าราชการพลเรือน<sup>28</sup> โดยการจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนโดยระบบ คุณธรรมเป็นบทบัญญัติที่ไม่เคยมีมาก่อน

การจัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนโดยระบบคุณธรรมนั้น เป็นประเด็นที่จะได้ศึกษาในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ โดยร่างมาตรา 207 นั้นมีบทบัญญัติดังนี้

มาตรา 207 “การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนต้องใช้ระบบคุณธรรม

ให้มีคณะกรรมการดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการโดยระบบคุณธรรม ประกอบด้วย กรรมการจำนวน เจ็ดคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลซึ่งมีความ ซื่อสัตย์สุจริตและ เป็นกลางทางการเมือง ดังต่อไปนี้

(1) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับเลือกจาก คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จำนวนสองคน

(2) ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า ปลัดกระทรวง และ ได้พ้นจากราชการแล้ว จำนวนสามคน ซึ่งได้รับเลือกโดยผู้ดำรงตำแหน่ง ปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าปลัดกระทรวง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กฎหมายบัญญัติ

<sup>28</sup> ซี 12 (นามปากกา), "รธน.กับข้าราชการ," หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, (ฉบับวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558).

(3) ประธานกรรมการจริยธรรมของทุกกระทรวงซึ่งเลือกกันเอง จำนวนสองคน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

ให้กรรมการตามวรรคสามประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการตามวรรคสองและวรรคสาม

ประธานกรรมการและกรรมการตามมาตรานี้มีวาระการดำรงตำแหน่งสองปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คณะกรรมการตามวรรคสองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาการย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการโดยเสนอชื่อบุคคลที่เห็นสมควรต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงและหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า ปลัดกระทรวง และให้มีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้วุฒิสภาพิจารณาประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลตามวรรคสอง ในกรณีที่วุฒิสภาเห็นว่าบุคคลดังกล่าวไม่สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการตามวรรคสอง ให้ประธานวุฒิสภา ส่งรายชื่อผู้นั้นกลับไปให้ดำเนินการเลือกใหม่”

เมื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2558 มาตรา 207 สรุปลสาระสำคัญได้ดังนี้ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกำหนดให้มี คณะกรรมการดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนโดยระบบคุณธรรม โดยคณะกรรมการชุดนี้จะดำเนินการเพื่อให้การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงคือ ปลัดกระทรวง หรือตำแหน่งผู้บริหารที่เทียบเท่าปลัดกระทรวง องค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้ จะประกอบด้วยกรรมการ 7 คน ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยสรรหาจากบุคคล 3 กลุ่ม ได้แก่กำหนดให้การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนต้องใช้ระบบคุณธรรม โดยให้มีคณะกรรมการดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนโดยระบบคุณธรรม จำนวน 7 คน มาจาก 3 ภาคส่วน คือ

1. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จำนวน 2 คน
2. ผู้เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าปลัดกระทรวง และพ้นจากราชการไปแล้ว ซึ่งได้รับเลือกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ จำนวน 3 คน และ
3. ผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการจริยธรรมของทุกกระทรวง ซึ่งเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ อีกจำนวน 2 คน

คณะกรรมการชุดนี้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี นับตั้งแต่วันที่โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยจะดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ทำหน้าที่ในการพิจารณารายชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมที่จะดำรง



ตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าจำนวน 3 รายชื่อ เพื่อเสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาและนำความกราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่อไป

แต่หากนายกรัฐมนตรียังไม่เห็นชอบที่จะแต่งตั้งบุคคลตามรายชื่อที่เสนอในวาระแรกนั้น นายกรัฐมนตรีสามารถให้คณะกรรมการนำเสนอรายชื่อเพิ่มเติมได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดได้อีกด้วย การดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับปลัดกระทรวงหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าปลัดกระทรวงด้วยวิธีการนี้ จำเป็นต้องมีกฎหมายลำดับรองกำหนดวิธีการในรายละเอียด เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อไปด้วย เช่น ให้มีการสอบถามความเห็นหรือลักษณะบุคคลและลักษณะภารกิจจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา จะต้องให้มีการสมัครหรือแสดงเจตนาสมัครสำหรับบุคคลที่ไม่ได้รับราชการอยู่ในกระทรวงที่จะมีการพิจารณาแต่งตั้ง เพื่อให้เป็นการแต่งตั้งระบบเปิดรวมทั้งจะต้องให้สำนักงาน ก.พ. จัดทำข้อมูลประวัติและผลงานของบุคคลเพื่อประกอบการพิจารณาเป็นต้น<sup>29</sup> อย่างไรก็ตามปัจจุบันร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2558 เป็นอันตกไปเนื่องจากสภาปฏิรูปแห่งชาติมีมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ 135 เสียง ต่อ 105 เสียง งดออกเสียง 7 และในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้นไม่ปรากฏหลักในการจัดตั้ง “คณะกรรมการดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการโดยระบบคุณธรรม” ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้แต่อย่างใด

จะเห็นได้ว่าจากร่างรัฐธรรมนูญฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2558 มาตรา 207 ข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามที่จะทำให้การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงเป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยการลดบทบาทของฝ่ายการเมืองจากการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงและแต่งตั้งคณะบุคคลเพื่อทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลเพื่อมาดำรงตำแหน่งในระดับสูง ซึ่ง “อาจจะ” ทำให้ระบบราชการได้ “คนดี-คนเก่ง” มาเป็นหัวหน้าส่วนราชการอันจะทำให้ระบบราชการมีความเข้มแข็งมากขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นกลไกที่จะถ่วงดุลอำนาจและลดการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองได้รวมทั้งยังจะส่งผลต่อเนื่องไปถึงการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในระดับรองๆ ลงไปให้ เป็นไปตามระบบคุณธรรมด้วยเช่นเดียวกัน<sup>30</sup>

<sup>29</sup> ปรีชา วัชรภักย์, "จุลสารรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป ปีที่ 1 ฉบับที่ 4 ปีเศษหลัง" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 เมษายน 2559. แหล่งที่มา:

[http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/ewt\\_dl\\_link.php?nid=327](http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/ewt_dl_link.php?nid=327) หน้า 15-16.

<sup>30</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์, "บทวิพากษ์ร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 207" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 26 มกราคม 2559 แหล่งที่มา: <https://www.academia.edu>

อย่างไรก็ดี ร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 207 ดังกล่าว พบว่ามีข้อบกพร่องหลายประการที่ถูกหยิบยกมาวิพากษ์วิจารณ์ เช่น อำนาจในการแต่งตั้งปลัดกระทรวงซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่นำนโยบายไปปฏิบัติเดิมนั้นมาจากการเสนอโดยฝ่ายการเมืองเพื่อตอบสนองการทำงานของฝ่ายบริหาร แต่กลไกแบบใหม่นั้นกำหนดให้มีคณะกรรมการดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการโดยระบบคุณธรรมซึ่งมีที่มาจากข้าราชการพลเรือนและอดีตข้าราชการพลเรือน ทำหน้าที่พิจารณาการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนซึ่งไม่ได้ยึดโยงกับประชาชน จึงไม่อาจแน่ใจได้ว่าการปฏิบัติงานหรือการบริหารงานของกระทรวงต่างๆ จะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้<sup>31</sup> เนื่องจากการตัดอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนของฝ่ายบริหารออกไปนั้นอาจก่อให้เกิดปัญหาอย่างมากในการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้บางความเห็นมองว่าคณะกรรมการดังกล่าวจะเป็นกลุ่มผู้มีอิทธิพลเพราะมีอำนาจมากในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน นอกจากนี้ อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของข้าราชการพลเรือนด้วย ซึ่งในบางกรณีข้าราชการประจำอาจไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่ได้รับมอบหมาย และรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงไม่สามารถโยกย้ายข้าราชการประจำในกระทรวงได้<sup>32</sup> ซึ่งความเห็นดังกล่าวนี้สอดคล้องกับระบบการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐที่ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูง ตามบทบัญญัติมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ทั้งนี้ เพราะในการบริหารประเทศนั้นคณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำให้หน่วยงานของรัฐ ดังนั้น การที่ให้อำนาจดังกล่าวแก่คณะรัฐมนตรีย่อมเป็นหลักประกันว่าคณะรัฐมนตรีจะได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามนโยบาย และยังเป็นมาตรการที่ฝ่ายบริหารใช้ควบคุมเจ้าหน้าที่รัฐตามลำดับการบังคับบัญชา<sup>33</sup> จะเห็นได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญ (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติปี พ.ศ. 2558) มาตรา 207 นี้ได้วางหลักการซึ่งเกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์เล่มนี้โดยตรง ผู้ศึกษาจะได้ศึกษาบทบัญญัติดังกล่าวอย่างละเอียดต่อไป

<sup>31</sup> อรุณี สันฐิติวณิช และณรุจน์ วศินปิยมงคล, "ข้อสังเกตบางประการต่อร่างรัฐธรรมนูญ 2558" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 26 มกราคม 2559 แหล่งที่มา: <https://www.prachamati.org/news/71>

<sup>32</sup> แม่ลูกจันทร์ (นามปากกา), "ระบบคุณธรรม" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 26 มกราคม 2559. แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th/content/494642>

<sup>33</sup> อุตสาหกรรม โกมลปาณิก, หน่วยที่ 10 กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ เอกสารการสอนชุดวิชา หลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย หน่วยที่ 9-15, พิมพ์ครั้งที่ 5 (นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช, 2533), หน้า. 76-77.

### 2.3.2 กฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

นอกจากรัฐธรรมนูญจะเป็นกฎหมายสูงสุดที่ต้องพิจารณาแล้ว กฎหมายลำดับรองอื่นๆ อีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบการบริหารงานบุคคลในภาครัฐ โดยเฉพาะการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ทั้งในระดับพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายในลำดับรองในระดับพระราชกฤษฎีกาที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2556 และกฎเกณฑ์ระดับกฎกระทรวงหรือกฎ ก.พ. และหนังสือเวียน ซึ่งมีความสำคัญอย่างมากในการกำหนดกฎเกณฑ์ภายในของหน่วยงานข้าราชการ

#### 2.3.2.1 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การกำหนดแนวทางการบริหารราชการของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ โดณกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ และอธิบดี ให้ชัดเจน กำหนดการจัดส่วนราชการของกระทรวงและส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และกำหนดการจัดตั้งส่วนราชการที่มีภารกิจโดยเฉพาะซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรม เป็นต้น<sup>34</sup>

โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้แบ่งการบริหารราชการออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้ 1. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง 2. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และ 3. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งปรากฏตามบทบัญญัติมาตรา 4<sup>35</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

<sup>34</sup> มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2545), หน้า. 34-35.

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 4  
ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

- (1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- (2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- (3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทั้ง 3 ส่วนดังกล่าวนี้ ใช้หลักการ 3 ประการแตกต่างกัน คือ หลักการรวมอำนาจปกครอง หมายถึง หลักการจัดวางระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมอำนาจในการปกครองไว้ให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้ดำเนินกิจกรรมทางปกครองและจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ การบริหารราชการอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา เพื่อให้การบริหารงานมีความเป็นเอกภาพทิศทาง และแนวทางในการบริหารงานสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลเนื่องจากส่วนราชการเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีจำนวนมากที่สุด การกำกับดูแลจึงกระทำโดยองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับบัญชาเฉพาะด้าน คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีอำนาจบังคับบัญชาด้านบุคลากรหรือการบริหารงานบุคคล คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการทำหน้าที่บังคับบัญชาและพัฒนาการบริหารงานของส่วนราชการ และกระทรวงการคลังบังคับบัญชาด้านการเงินการคลังและระบบงบประมาณ จะเห็นได้ว่าระบบราชการในสังคมไทยเป็นระบบที่เน้นการรวมศูนย์อำนาจมาไว้ที่ส่วนกลาง ดังนั้น ระบบราชการจึงเป็นกลไกหลักในการวางแผนการดำเนินนโยบาย โดยราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบด้วย 19 กระทรวงและ 1 สำนักนายกรัฐมนตรี แต่ละกระทรวงจะแบ่งส่วนราชการภายในคล้ายคลึงกัน คือ ประกอบด้วย สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม

หลักการแบ่งแยกอำนาจ หมายถึง หลักการที่การบริหารราชการส่วนกลางได้จัดแบ่งอำนาจวินิจฉัยและสั่งการบางส่วนไปให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาค โดยให้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มได้ ในกรอบแห่งนโยบายของรัฐบาลที่ได้วางไว้ เป็นการที่ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งอำนาจหรือมอบหมายอำนาจหน้าที่บางส่วนให้ปฏิบัติแทน การจัดหน่วยงานยึดถืออาณาเขตหรือท้องที่เป็นหลักเกณฑ์สำคัญ เช่น จังหวัด อำเภอ ตำบล เป็นต้น

หลักการกระจายอำนาจ หมายถึง หลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง มีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะนอกเหนือจากภารกิจหลักของรัฐโดยส่วนใหญ่เป็นบริการสาธารณะด้านอุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม ลักษณะความสัมพันธ์กับรัฐของหน่วยงานเหล่านี้ ไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา ดังเช่นส่วนราชการ แต่อยู่ในการกำกับดูแล เพื่อให้หน่วยงานประเภทนี้มีความคล่องตัวและอิสระในการบริหารงาน เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ต้องถ่วงมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเองได้ โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ประกอบด้วย 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ทั้งนี้ ในการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวนี้ หน่วยงานต่างๆ มีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมหลักที่เรียกว่า ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (Primary section of state) ซึ่งสามารถแบ่งภารกิจพื้นฐานได้เป็น 4 ประเภท ได้แก่ ภารกิจด้านการป้องกันประเทศ ภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ภารกิจด้านการอำนวยความสะดวก และภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ภารกิจพื้นฐานเหล่านี้เป็นสิ่งที่รัฐจะต้องดำเนินการให้แก่ประชาชนอย่างเท่าเทียมกันนั่นเอง<sup>36</sup>

**ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้มุ่งศึกษาการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในระบบราชการไทยโดยศึกษาเฉพาะข้าราชการพลเรือนในการบริหารราชการส่วนกลาง** เนื่องจากในการบริหารราชการส่วนกลางเป็นการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบบุคลากรในหน่วยงานระดับกระทรวง ในแต่ละกระทรวงจะมีข้าราชการพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงอยู่หลายตำแหน่ง อาทิเช่น ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดี ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการบริหารงานภาครัฐและการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร

กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่และผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน<sup>37</sup> ในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ของงานและผู้รับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดิน ใน (1) สำนักนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสังกัด โดยมีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งการและปฏิบัติราชการก็ได้ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และ (2) การกำหนดนโยบาย เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ของงานและผู้รับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดิน ในกระทรวง ทบวง กรม โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบซึ่งในแต่ละกระทรวงจะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหนึ่งคนเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนในสังกัด ในการปฏิบัติงานสอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยอาจกำหนดให้มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยได้

ในส่วนราชการระดับกระทรวงนั้น กำหนดให้ปลัดกระทรวงรับผิดชอบในการจัดทำยุทธศาสตร์การดำเนินงานของกระทรวง และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตามมาตรา 21<sup>38</sup> แห่ง

<sup>36</sup> พงอาจ ตรีกิจวัฒน์กุล, แนวทางการแก้ปัญหาการบริหารราชการอันเกิดจากการเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2551), หน้า. 17.

<sup>37</sup> มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545, หน้า. 41-44.

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 21

ในกระทรวงให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการใน

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และส่วนราชการระดับกรมแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 32<sup>39</sup> กำหนดให้อธิบดีเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานตามแผนงาน ให้สอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายที่ได้ตกลงกันในระดับกระทรวง

### 2.3.2.2 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มีสาระสำคัญในการจัดระเบียบและโครงสร้างส่วนราชการโดยแบ่งกระทรวงออกเป็นกระทรวงขนาดใหญ่ กระทรวงขนาดเล็ก ส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี และส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกฎหมายที่จัดระเบียบหน่วยงานราชการส่วนกลาง ลดความซ้ำซ้อนของภารกิจและปรับปรุงโครงสร้างการทำงานให้มีประสิทธิภาพ

ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง<sup>40</sup> ปรากฏตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 7<sup>41</sup> ดังนี้

กระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และ ประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

(2) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี

(3) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง ในการปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวงตามวรรคหนึ่ง จะให้มีรองปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมายก็ได้

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 32

กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรมหรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรมนั้น

ในกรมหนึ่งมีอธิบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงและในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะ การใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวให้คำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่ คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติและนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงด้วย

<sup>40</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2557), หน้า. 75.

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 7

**กลุ่มที่ 1 สำนักนายกรัฐมนตรี** ภายในสำนักนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วยส่วนราชการที่ขึ้นตรงกับการบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และไม่อยู่ภายใต้กระทรวง ทบวง กรมใด ปัจจุบันส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีทั้งสิ้น 13 ส่วนราชการตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยแบ่งเป็นส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีโดยไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 10 แห่ง ได้แก่ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานประมาณ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี 3 แห่ง ได้แก่ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรมประชาสัมพันธ์ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

**กลุ่มที่ 2 กระทรวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง** ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 5<sup>42</sup> บัญญัติให้มีกระทรวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง

ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

กระทรวง หรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (1) (2) (3) และ (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 5

ให้กระทรวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง ดังต่อไปนี้

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวงกลาโหม
- (3) กระทรวงการคลัง
- (4) กระทรวงการต่างประเทศ
- (5) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
- (6) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- (7) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- (8) กระทรวงคมนาคม

ซึ่งในแต่ละกระทรวงจะมีผู้บริหารที่เป็นข้าราชการประจำแบ่งออกเป็นตำแหน่ง ปลัดกระทรวง กระทรวงละ 1 ตำแหน่งเป็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง มีหน้าที่รับผิดชอบควบคุมและบริหารราชการภายในกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนของส่วนราชการในกระทรวง ในการปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวงจะมีรองปลัดกระทรวงซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมาย โดยจำนวนรองปลัดกระทรวงขึ้นอยู่กับกลุ่มภารกิจ<sup>43</sup> ส่วนหน่วยงานในระดับกรมจะมีตำแหน่งอธิบดี 1 ตำแหน่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาและบริหารราชการภายในกรมให้เกิดผลตามแผนการปฏิบัติงานของกระทรวง และมีรองอธิบดีเป็นผู้ช่วยในการปฏิบัติงาน

ปัญหาที่ศึกษาในวิทยานิพนธ์เล่มนี้เกี่ยวข้องกับตำแหน่งและการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงในการบริหารราชการส่วนกลางซึ่งเกี่ยวข้องกับการดำรงตำแหน่งผู้บริหารในหน่วยงานราชการส่วนกลางดังที่ได้กล่าวข้างต้นซึ่งจะได้ศึกษาและอธิบายโดยละเอียดต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในหน่วยงานระดับกระทรวงทั้ง 20 แห่ง ข้างต้นนี้มีกระทรวงกลาโหมและกระทรวงศึกษาธิการที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกระทรวงอื่นๆ กล่าวคือ ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

มาตรา 19 “กระทรวงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วย การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

- (9) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (10) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- (11) กระทรวงพลังงาน
- (12) กระทรวงพาณิชย์
- (13) กระทรวงมหาดไทย
- (14) กระทรวงยุติธรรม
- (15) กระทรวงแรงงาน
- (16) กระทรวงวัฒนธรรม
- (17) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (18) กระทรวงศึกษาธิการ
- (19) กระทรวงสาธารณสุข
- (20) กระทรวงอุตสาหกรรม

<sup>43</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, หน้า. 76.



การจัดระเบียบราชการในกระทรวงหนึ่งๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วย การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ส่วนการจัดระเบียบราชการในกระทรวงที่เกี่ยวกับการทหาร และการศึกษา ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

ดังนั้น ในการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 9 และมาตรา 10 ดังนี้

มาตรา 9 “ให้จัดระเบียบบริหารราชการในส่วนกลาง ดังนี้

- (1) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (2) ส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ”

มาตรา 10 “การแบ่งส่วนราชการในส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

- (1) สำนักงานรัฐมนตรี
- (2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (3) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
- (4) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- (5) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
- (6) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

ส่วนราชการตาม (2) (3) (4) (5) และ (6) มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน”

จะเห็นได้ว่ากระทรวงศึกษาธิการมีลักษณะการแบ่งส่วนพิเศษแตกต่างจากกระทรวงอื่นๆ กล่าวคือ หน่วยงานภายในมิได้มีฐานะเป็นกรมหรือหน่วยงานในระดับกรม ยกตัวอย่างกรณี กระทรวงศึกษาธิการ นอกจากปลัดกระทรวงแล้วยังมีข้าราชการพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าปลัดกระทรวงด้วยพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ

พ.ศ. 2546 มาตรา 28<sup>44</sup> วรรคแรก และมาตรา 29<sup>45</sup> ซึ่งกำหนดให้ เลขาธิการสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา มีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้นให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้เป็นหัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นตรงและอยู่ใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งแตกต่างจากในการบริหารราชการในกระทรวงอื่นๆ ที่มีตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการสูงสุด คือ ตำแหน่งปลัดกระทรวงเพียงตำแหน่งเดียวไม่มีตำแหน่งอื่นเทียบเท่าและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจบังคับบัญชาโดยตรงเฉพาะปลัดกระทรวงเท่านั้น

ในส่วนของ การแบ่งส่วนราชการของกระทรวงกลาโหมนั้นก็มีความสลับซับซ้อนมากกว่ากระทรวงศึกษาธิการเนื่องจากมีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดตำแหน่งในระบบชั้นยศ ซึ่งในวิทยาลัยพลร่มนี้มีข้อจำกัดจึงไม่ศึกษากระทรวงกลาโหมดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 1 ในขอบเขตการวิจัย ดังนั้น ผู้ศึกษาจะไม่ขออธิบายขยายความในส่วนของกระทรวงกลาโหมเพราะไม่เกี่ยวกับประเด็นที่จะศึกษา

**กลุ่มที่ 3. ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง**  
ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 46 บัญญัติให้มีส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง โดยมีฐานะเป็นกรมอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี มีดังต่อไปนี้

1. สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการพระพุทธศาสนา ส่งเสริมพัฒนาพระพุทธศาสนาและดูแลรักษาศาสนสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 28

ให้สำนักงานที่มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการตามมาตรา 10 (3) (4) (5) และ (6) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงาน และอาจแบ่งส่วนราชการ ดังนี้

- (1) สำนักอำนวยการ
- (2) สำนักบริหารงาน หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักหรือสำนักบริหารงาน

<sup>45</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 29

ให้ส่วนราชการที่มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการตามมาตรา 10 (3) (4) (5) และ (6) มีเลขาธิการซึ่งมีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้นให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

2. สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา
3. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวิจัยและอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
4. สำนักงานราชบัณฑิตยสภา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการค้นคว้าวิจัยและเผยแพร่ทางวิชาการ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
7. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
8. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
9. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

### 2.3.2.3 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบของข้าราชการพลเรือน กำหนดองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน กฎหมายดังกล่าวบัญญัติให้มี “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.ค.พ.)” ที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทและเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร มีบทบาทในการอำนวยความสะดวกและถือเป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตาม องค์กรดังกล่าว เป็นเพียงกลไกในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นมากกว่าการป้องกันปัญหา ในทางตรงข้ามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กลับลดอำนาจของข้าราชการประจำในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนฉบับนี้ไม่เปิดโอกาสให้ผู้แทนของข้าราชการประจำเข้ามาเป็นคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนอย่างในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติให้ผู้แทนของข้าราชการประจำเข้ามาเป็นคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งส่งผลให้ฝ่ายการเมืองมีบทบาทสูงในการบริหารงานบุคคลของระบบราชการ<sup>46</sup> และยังคงให้อำนาจฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้ง

<sup>46</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ, หน้า. 112-113.

ข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า และหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะได้นำเสนออย่างละเอียดในหัวข้อต่อไป

#### 2.3.2.4 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกคำสั่งทางปกครอง ว่ามีขั้นตอนการดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติการของตนและเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนซึ่งสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้หลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การกระทำทุกอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความถูกต้องเหมาะสมกับเรื่อง หลักเกณฑ์ตามบทบัญญัตินี้จึงเป็นมาตรการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจทำให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรม<sup>47</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายกลางว่าด้วยวิธีปฏิบัติของการการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการทำคำสั่งทางปกครอง ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทำคำสั่งทางปกครอง วิธีการการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง การบังคับทางปกครอง โดยเป็นการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการพิจารณาคำสั่งทางปกครอง หากการพิจารณาทางปกครองเรื่องใดมีมาตรฐานในการประกันสิทธิและเสรีภาพต่ำกว่ากฎหมายนี้ จะต้องใช้กระบวนการตามกฎหมายนี้แทน ยกเว้นขั้นตอนอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองหากมีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ก็ให้ใช้กระบวนการหรือขั้นตอนการอุทธรณ์ในเรื่องนั้นๆ ไม่ว่าจะมีความมาตรฐานการประกันสิทธิเสรีภาพเป็นอย่างไรก็ตาม

เนื่องจากกระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนนั้นทำได้โดยการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งส่งผลโดยตรงต่อสิทธิและการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนในทางส่วนตัว จึงเป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลออกไปกระทบกับสิทธิหน้าที่ของบุคคลภายนอกฝ่ายปกครองซึ่งมิใช่มาตรการภายในฝ่ายปกครองเนื่องจากมาตรการภายในฝ่ายปกครองเป็นการสั่งการของผู้บังคับบัญชาในวงงานหรือในการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งแต่งตั้ง นั้นไม่ใช่การสั่งการในวงงานจึงถือเป็นคำสั่งทางปกครอง<sup>48</sup> ดังนั้น คู่กรณีจึงมีสิทธิในการ

<sup>47</sup> ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558), หน้า. 16.

<sup>48</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554), หน้า. 33-34.

โต้แย้งคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายปกครองซึ่งจะได้นำเสนอต่อไปในหัวข้อ 4.1 “การควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับการแต่งตั้งโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง : การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง” ต่อไป

### 2.3.2.5 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.

2542

การให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพในทางศาลนั้น ถือเป็นสาระสำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ กล่าวคือ แม้ว่าในบทบัญญัติของกฎหมายจะได้รับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ กฎหมายจะต้องกำหนดให้มีหลักประกันในทางการศาลด้วย มิฉะนั้นการคุ้มครองดังกล่าวก็มิอาจเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ ตามทัศนะ ของ Georg Jellinek เห็นว่าหลักประกันในทางศาลนั้นถือเป็นศูนย์กลางของสิทธิเสรีภาพเพราะ สิทธิในทางศาลจะทำให้สิทธิเสรีภาพที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มีผลบังคับใช้อย่างแท้จริง<sup>49</sup>

ในปี พ.ศ. 2540 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยบัญญัติให้จัดตั้งองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการเพื่อวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองระหว่างประชาชนกับฝ่ายปกครองขึ้นโดยเฉพาะแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม และให้ชื่อว่า “ศาลปกครอง” โดยบัญญัติไว้ใน มาตรา 276-280 และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่จัดตั้งศาลปกครองเพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครอง ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับรัฐคู่ความอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ รัฐนั้นมีอำนาจเหนือกว่าเอกชนซึ่งคดีปกครองมักจะเป็นคดีที่เอกชนเป็นโจทก์และรัฐเป็นจำเลย หากใช้วิธีการพิจารณาคดีอย่างในระบบศาลยุติธรรมที่ใช้หลักว่า “ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นนำสืบ” เอกชนผู้เป็นโจทก์ย่อมมีโอกาสที่จะชนะคดีได้ยากเพราะพยานหลักฐานต่างๆ มักจะอยู่ในความครอบครองของฝ่ายรัฐ วิธีพิจารณาคดีปกครองจึงใช้ระบบไต่สวนโดยให้ศาลมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้อย่างอิสระ<sup>50</sup>

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9<sup>51</sup> โดยเฉพาะข้อพิพาทที่เกิดจากการ

<sup>49</sup> บรรเจิด สิงคนดี, หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2555), หน้า. 60.

<sup>50</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, 2558), หน้า. 96.

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9

แต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ซึ่งเกิดจากการออกคำสั่งของผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กับผู้ได้บังคับบัญชาที่ถูกกระทบสิทธิ นำมาสู่การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือการฟ้องร้องต่อศาลปกครองแล้วแต่กรณี ซึ่งจะได้นำเสนอกระบวนการที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียดในหัวข้อ 4.2 “การตรวจสอบเกี่ยวกับการแต่งตั้งโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง : ศาลปกครอง” ต่อไป

## 2.4 คำสั่งทางปกครองกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

คำสั่งทางปกครองเป็นรูปแบบการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่มีความสำคัญมากที่สุดและเป็นรูปแบบการกระทำที่เจ้าหน้าที่ใช้มากที่สุด คำสั่งทางปกครองนั้นมีทั้งคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่บุคคลและคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระหรือเป็นผลร้ายแก่บุคคล แน่แน่นอนว่าบุคคลใดได้รับคำสั่งทางปกครองที่เป็นประโยชน์ บุคคลนั้นย่อมจะพอใจในคำสั่งทางปกครองนั้น ส่วนบุคคลใดได้รับคำสั่งทางปกครองที่เป็นผลร้ายหรือเป็นภาระแก่ตน บุคคลนั้นย่อมจะไม่พอใจและย่อมจะต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

### 2.4.1 ความหมายของคำสั่งทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ได้ให้ความหมายคำสั่งทางปกครองว่า

“1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งรับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ดังนั้นในระบบกฎหมายปกครองไทย คำสั่งทางปกครองจึงมีสองความหมาย คือ

1. ความหมายโดยแท้ของคำสั่งทางปกครอง คือ การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งรับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว

2. ความหมายตามที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้น ปรากฏอยู่ในกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้เป็นคำสั่งทางปกครอง คือ

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีของ

ก) สั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รั้งรับ แจกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อเช่า หรือให้สิทธิประโยชน์

ข) การอนุมัติสั่งซื้อ รั้งรับ แจกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์

ค) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาข้อเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน

ง) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน

(2) การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา

คำสั่งทางปกครองเองมีองค์ประกอบที่จำต้องพิจารณา ทั้งสิ้น 5 ประการ<sup>52</sup> ได้แก่

**ประการที่หนึ่ง** คำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นมาตรการอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองข้อนี้ชี้ให้เห็นว่ามาตรการหรือการกระทำใดๆ ขององค์กร

<sup>52</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า. 30-34.

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทำลงโดยไม่ได้อาศัยอำนาจรัฐ เช่น การตกลงทำสัญญาหรือการบอกเลิกสัญญาทางแพ่งกับเอกชน ย่อมจะถือเป็นคำสั่งทางปกครองไม่ได้

**ประการที่สอง** เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ คำว่า “เจ้าหน้าที่” ในที่นี้หมายถึงเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจปกครองซึ่งเป็นบุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ดังนั้น

(ก) มาตรการหรือการกระทำของเอกชน แม้จะมีผลกระทบต่อบุคคลอื่นก็ไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่เอกชนผู้นั้นได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจปกครองแทนรัฐ

(ข) มาตรการหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเองแม้กระทำลงโดยใช้อำนาจรัฐก็ไม่เป็นคำสั่งทางปกครองหากมาตรการหรือการกระทำนั้นเป็นมาตรการหรือการกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารโดยแท้ หรืออำนาจตุลาการ

(ค) พิจารณาในแง่องค์การที่ออกคำสั่ง คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ต้องถือว่าเป็นการกระทำฝ่ายเดียว ดังนั้น การกระทำทางปกครองที่ต้องการความยินยอมของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งในการกำหนดเนื้อหาของการกระทำ คือ สัญญาทางปกครอง จึงไม่เป็นการคำสั่งทางปกครอง

**ประการที่สาม** เป็นการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมาย การกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายปกครองของเจ้าหน้าที่นั้นต้องมุ่งต่อผลในทางกฎหมายซึ่งเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้น (ก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวนระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล) การใช้อำนาจตามกฎหมายแต่เพียงฝ่ายเดียวของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งก่อให้เกิดผลทางกฎหมายขึ้น คำสั่งทางปกครองจึงแตกต่างจากปฏิบัติการทางปกครอง เพราะปฏิบัติการทางปกครองเป็นการกระทำที่มุ่งผลในทางข้อเท็จจริง ส่วนการกระทำใดก็ตามที่เป็นเพียงขั้นตอนการพิจารณาทางปกครอง ยังไม่มีผลเป็นการก่อตั้งนิติสัมพันธ์สัมพันธ์ทางปกครองกับผู้รับคำสั่งทางปกครอง การกระทำนั้นไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง

**ประการที่สี่** มีผลเฉพาะกรณี การกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายปกครองของเจ้าหน้าที่ที่มุ่งผลในทางกฎหมายนั้นต้องเป็นการกระทำที่มีผลเฉพาะกรณี คำสั่งทางปกครองจึงแตกต่างจาก “กฎ” เพราะกฎเป็นกฎเกณฑ์หรือนิติสัมพันธ์ในลักษณะที่มีผลบังคับกับบุคคลทั่วไปโดยไม่จำกัดจำนวน ส่วนคำสั่งทางปกครองไม่ได้หมายความจำกัดถึงขนาดที่จะต้องระบุตัวผู้รับคำสั่งโดยเฉพาะเจาะจงเท่านั้น แต่หมายถึงคำสั่งที่ระบุกลุ่มบุคคลที่ชัดเจนเพียงพอที่อาจจะระบุตัวได้ด้วย

**ประการที่ห้า** มีผลโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง การกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายปกครองของเจ้าหน้าที่ที่มุ่งผลในทางกฎหมายเฉพาะกรณีนั้นต้องมีผลโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง คำสั่งทางปกครองจึงแตกต่างจาก “คำสั่งภายในฝ่ายปกครอง” เพราะคำสั่ง



ภายในฝ่ายปกครองมีผลเฉพาะภายในฝ่ายปกครอง กล่าวคือ มีผลต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลภายในฝ่ายปกครองเท่านั้น ประชาชนไม่ต้องทำตามคำสั่งภายในฝ่ายปกครองดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีแม้ผู้รับคำสั่งจะเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลภายในฝ่ายปกครองแต่คำสั่งดังกล่าวอาจเป็นคำสั่งทางปกครองได้ ถ้าคำสั่งนั้นกระทบต่อสิทธิหน้าที่ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ในฐานะที่เป็นประชาชนทั่วไป ย่อมถือว่าคำสั่งนั้นย่อมมีผลออกมาภายนอกฝ่ายปกครองแล้ว เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนคำสั่งแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการ เป็นต้น

นอกจากนี้ คำสั่งทางปกครองยังให้ผลแบ่งออกเป็นสามประการ ได้แก่ **คำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์**<sup>53</sup> เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลในทางที่เป็นคุณแก่ผู้รับคำสั่ง ซึ่งอาจจะได้แก่การก่อตั้งสิทธิให้แก่ผู้รับคำสั่ง หรือการยืนยันสิทธิในทางที่เป็นคุณให้แก่ผู้รับคำสั่ง เช่น คำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี คำสั่งอนุมัติปริญญาบัตร คำสั่งให้ทุนการศึกษา คำสั่งอนุมัติเงินอุดหนุนเกษตรกร คำสั่งยืนยันว่าบุคคลผู้รับคำสั่งเป็นผู้มีสัญชาติไทย ฯลฯ อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าคำสั่งทางปกครองที่ก่อตั้งสิทธิ จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่บุคคลผู้รับคำสั่งเสมอ เมื่อองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่บุคคลผู้รับคำสั่งไปแล้ว การยกเลิกหรือการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมกระทำได้ในขอบเขตที่จำกัด ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

**คำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระ**<sup>54</sup> เป็นคำสั่งทางปกครองที่ส่งผลกระทบต่อสถานะในทางกฎหมายของบุคคลผู้รับคำสั่งในทางที่ผลร้ายหรือเป็นลบ โดยปกติแล้วคำสั่งทางปกครองประเภทนี้มักจะมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ก้าวล่วงเข้าไปในแดนแห่งสิทธิของบุคคลผู้ได้รับคำสั่งในทางใดทางหนึ่ง หรือมีลักษณะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น คำสั่งยึดใบอนุญาตขับขี่รถยนต์ส่วนบุคคล คำสั่งลงโทษทางวินัย โดยมีข้อสังเกตว่า คำสั่งปฏิเสธการออกคำสั่งทางปกครองในทางที่เป็นคุณ เช่น การปฏิเสธการออกใบอนุญาต ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการสร้างภาระให้แก่บุคคลผู้ได้รับคำสั่งเช่นกัน การยกเลิกหรือการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการสร้างภาระ ย่อมกระทำได้ในเงื่อนไขที่ง่ายกว่าการยกเลิกหรือการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์

<sup>53</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, "กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง เรื่อง กระบวนการทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ : คำสั่งทางปกครองและวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 26 มกราคม 2559 แหล่งที่มา: <http://joticlub.exteen.com/20060626/entry>

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน

**ส่วนคำสั่งทางปกครองที่มีผลสองทาง**<sup>55</sup>เป็นคำสั่งทางปกครองที่ส่งผลกระทบต่อบุคคลสองคนในลักษณะที่เป็นคุณแก่บุคคลหนึ่งและเป็นผลร้ายหรือเป็นการสร้างภาระแก่บุคคลอีกคนหนึ่ง คำสั่งทางปกครองดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้ในสองลักษณะ คือ เป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณแก่ผู้รับคำสั่งแต่เป็นผลร้ายสำหรับบุคคลที่สาม หรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นผลร้ายหรือสร้างภาระให้แก่ผู้รับคำสั่ง แต่มีผลในทางที่เป็นคุณหรือเป็นประโยชน์สำหรับบุคคลที่สาม เช่น คำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ย่อมมีผลในทางที่เป็นประโยชน์แก่บุคคลผู้รับคำสั่ง แต่เป็นผลร้ายแก่เจ้าของอาคารหรือเจ้าของที่ดินที่อยู่ใกล้เคียง เป็นต้น

คำสั่งทางปกครองที่มีผลสองทางนี้ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ก่อผลในทางกฎหมายที่ค่อนข้างซับซ้อน เนื่องจากตั้งแต่ในขั้นตอนของการพิจารณา องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงสิทธิหน้าที่ของบุคคลที่สามซึ่งอาจจะได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งนั้น ซึ่งอาจทำให้เจ้าหน้าที่จะต้องเรียกบุคคลนั้นเข้ามาเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และหลังจากมีการออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว อาจจะมีอุทธรณ์โต้แย้งจากบุคคลที่สามได้ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่มีผลสองทางนี้ยังไม่มีการบัญญัติไว้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทยอย่างชัดเจน

#### 2.4.2 สถานะของคำสั่งแต่งตั้ง

การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน คือ การเปลี่ยนแปลงภาระหน้าที่ความรับผิดชอบตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนโดยอาจแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดิมหรือเลื่อนให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงขึ้นหรือลดระดับให้ดำรงตำแหน่งในระดับต่ำลง ซึ่งมีทั้งการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งภายในหน่วยงานเดิมหรือต่างหน่วยงาน การแต่งตั้งดังกล่าวมีผลต่อการได้รับค่าตอบแทนและภาระงานของข้าราชการพลเรือน โดยการออก

คำสั่งของผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่ก็มีบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ที่มีการกำหนดการโยกย้ายข้าราชการเป็นโทษทางวินัยประเภทหนึ่งด้วย ดังนั้น เมื่อพิจารณาลักษณะสำคัญของการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน พบว่าคำสั่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานะทางกฎหมายของข้าราชการพลเรือน คำสั่งนั้นย่อมมิใช่มาตรการภายในของฝ่ายปกครองส่งผลทำให้คำสั่งดังกล่าวต้องมีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรที่เกี่ยวข้องต่อไป แต่ทั้งนี้ ในบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสในปัจจุบันสภาแห่งรัฐได้จำกัดขอบเขตของ “มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง” ให้แคบลงแต่พิทักษ์สิทธิของข้าราชการพล

<sup>55</sup> เรื่องเดียวกัน

เรือนให้มากขึ้นโดยจะเห็นได้จากการที่สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยคำสั่งที่เปลี่ยนเพียง “สภาพการทำงาน” แต่ไม่ได้เปลี่ยนสถานภาพ อำนาจ หรือสิทธิประโยชน์ของข้าราชการพลเรือนเป็นคำสั่งทางปกครอง ด้วยเหตุผลที่ว่าคำสั่งดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อข้าราชการพลเรือนผู้รับคำสั่งในระดับหนึ่งแล้ว ดังนั้น เราจึงเห็นได้ว่าคำว่า “ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล” นั้น เป็นเรื่องละเอียดอ่อนมากคงต้องขึ้นอยู่กับระบบกฎหมายแต่ละประเทศว่าจะให้คำจำกัดความหรือบทนิยามคำว่า “ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล” กว้างหรือแคบเพียงใด<sup>56</sup>

ในการศึกษาคำสั่งแต่งตั้งในการบริหารงานบุคคลภาครัฐมีถ้อยคำหลายคำซึ่งมีความหมายแตกต่างกัน ดังนี้ “การบรรจุ” “การแต่งตั้ง” “การย้าย” “การโอน” เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “การแต่งตั้ง” และ “การโยกย้าย” จะเห็นได้ว่าเป็นกระบวนการเปลี่ยนตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนจากตำแหน่งหนึ่งให้ไปดำรงตำแหน่งอีกตำแหน่งหนึ่งโดยมีแง่มุมที่ควรพิจารณา 2 ประการ คือ 1. ตำแหน่ง ซึ่งตำแหน่งอาจเป็นระดับเดิมหรือเป็นระดับสูงขึ้น และ 2. หน่วยงาน ซึ่งอาจเป็นตำแหน่งในหน่วยงานเดิมหรือตำแหน่งในหน่วยงานใหม่ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งในระดับกรมและในระดับกระทรวง ดังนั้น ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ให้ความหมาย คำว่า “การแต่งตั้ง” ครอบคลุมถึงใน 4 กรณี คือ การบรรจุ การแต่งตั้ง การย้าย และการโอน

---

<sup>56</sup> ศุภสิพร พิศาลยบุตร, "คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการ : ศึกษาเฉพาะกรณีคำสั่งโยกย้ายข้าราชการ," หน้า. 16-17.

การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จำแนกได้ 3 กลุ่ม<sup>57</sup> คือ กลุ่มที่ 1 การบรรจุ ตามมาตรา 53, 55, 56, 64, และ 65<sup>58</sup> กลุ่มที่ 2 การแต่งตั้งตามมาตรา 57<sup>59</sup> และมาตรา 63<sup>60</sup>

<sup>57</sup> ปรับปรุงจาก สำนักงาน ก.พ. คู่มือปฏิบัติงานบุคคลว่าด้วยหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ (นนทบุรี: สำนักงาน ก.พ., 2548), หน้า 1-15.

เดิมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 แบ่งออกเป็น 5 กลุ่ม คือ

1. แต่งตั้งผู้ได้รับบรรจุ ตามมาตรา 46, 50 , 51, 61 , 63 , 64 , 65 และ 66
2. การย้ายตามมาตรา 57
3. การเลื่อนตำแหน่งตามมาตรา 58 และ 59
4. การโอนตามมาตรา 60
5. การแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติไม่ตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งอื่นในระดับเดียวกันตามมาตรา 62

ต่อมาเมื่อบัญญัติพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่เมื่อปี พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติแก้ไขเนื้อความในบทบัญญัติและเปลี่ยนเลขมาตรา คือ มาตรา 46 เป็น มาตรา 53, มาตรา 50 เป็น มาตรา 55, มาตรา 51 เป็น มาตรา 56, มาตรา 61 เป็น มาตรา 64, มาตรา 66 เป็น มาตรา 65, มาตรา 57 เป็น มาตรา 63, มาตรา 62 เป็น มาตรา 66 ตัดบางมาตราออกไป คือ มาตรา 63, 64, 65, 58 และ 59 เดิม

<sup>58</sup> กลุ่ม 1 การแต่งตั้งผู้ได้รับบรรจุ ตามมาตรา 53, 55, 56, 64, และ 65 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 53 การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด ให้บรรจุและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งนั้น โดยบรรจุและแต่งตั้งตามลำดับที่บัญชีผู้สอบแข่งขันได้

มาตรา 55 ในกรณีที่มีเหตุพิเศษ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 อาจคัดเลือกบรรจุบุคคลเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งโดยไม่ต้องดำเนินการสอบแข่งขันตามมาตรา 53 ก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนด

มาตรา 56 กระทรวงหรือกรมใดมีเหตุผลและความจำเป็นอย่างยิ่ง จะบรรจุบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและความชำนาญงานสูง เข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการ ชำนาญการพิเศษ เชี่ยวชาญ หรือทรงคุณวุฒิ หรือตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนด

มาตรา 64 การโอนพนักงานส่วนท้องถิ่น การโอนข้าราชการที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนสามัญ

ตามพระราชบัญญัตินี้และไม่ใช่ข้าราชการการเมือง และการโอนเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่ ก.พ. กำหนด มาบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตลอดจนจะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทใด สายงานใด ระดับใด และให้ได้รับเงินเดือนเท่าใด ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการ ให้ถือเวลาราชการหรือเวลาทำงานของผู้ที่โอนมารับราชการตามวรรคหนึ่ง เป็นเวลาราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

มาตรา 65 พนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่ใช่ออกจากงานในระหว่างทดลองปฏิบัติงานหรือข้าราชการที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ และไม่ใช่ข้าราชการการเมืองข้าราชการวิสามัญ หรือข้าราชการซึ่งออกจากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ผู้ใดออกจากงานหรือออกจากราชการไปแล้ว ถ้าสมัครเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและทางราชการต้องการจะรับผู้นั้นเข้ารับราชการให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 พิจารณาโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับ ทั้งนี้จะบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทใด สายงานใด ระดับใด และให้ได้รับเงินเดือนเท่าใดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการ ให้ถือเวลาราชการหรือเวลาทำงานของผู้เข้ารับราชการตามวรรคหนึ่งในขณะที่เป็นข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเวลาราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

<sup>59</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57

การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 53 มาตรา 55 มาตรา 56 มาตรา 63 มาตรา 64 มาตรา 65 และมาตรา 66 ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้ เป็นผู้สั่งบรรจุ และแต่งตั้ง

(1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี หรือตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมดังกล่าวเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(3) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(4) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาการระดับปฏิบัติการ ข้าราชการ ข้าราชการพิเศษ และเชี่ยวชาญ และประเภททั่วไปในสำนักงานรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(5) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูง ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(6) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้น ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งเมื่อได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้นในส่วนราชการระดับกรมที่หัวหน้าส่วนราชการอยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(7) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(8) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ให้ปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(9) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษและตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษ ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง เมื่อได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ และตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษในส่วนราชการระดับกรมที่หัวหน้าส่วนราชการอยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(10) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการ ชำนาญการ ตำแหน่งประเภททั่วไประดับปฏิบัติงาน ชำนาญงาน และอาวุโส ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(11) การบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 53 และการย้ายตามมาตรา 63 ให้ดำรงตำแหน่งตาม (9) ซึ่งไม่ใช่ตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษ และตำแหน่งตาม (10) ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งในการเสนอเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่ง ให้รายงานความสมควรพร้อมทั้งเหตุผลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดไปด้วย

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 63 บัญญัติว่า

การย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในหรือต่างกระทรวงหรือกรมแล้วแต่กรณี ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญจากกระทรวงหรือกรมหนึ่ง ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างประเทศสังกัดอีกกระทรวงหรือกรมหนึ่งเป็นการชั่วคราวตามระยะเวลาที่กำหนด ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนนั้นตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่เมื่อปี พ.ศ. 2551 ได้กำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งเอาไว้ทั้งในรูปแบบบุคคลและคณะบุคคล ในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงทั้งในส่วนราชการ และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี หรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือตำแหน่งที่เทียบเท่านี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าผู้ที่ออกคำสั่งทางปกครองในการแต่งตั้งในกลุ่มตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงก็คือ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง โดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งหากคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบหรือไม่ถูกต้องผู้ที่ถูกกระทบสิทธิสามารถดำเนินการในการตรวจสอบความชอบของคำสั่งได้

ส่วนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งรองลงมา เช่น ตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น กำหนดให้เป็นอำนาจการแต่งตั้งของปลัดกระทรวง ดังนั้น ผู้ที่ออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งนี้ก็คือ ปลัดกระทรวง การโต้แย้งคำสั่งก็จะมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่แตกต่างกัน

---

การย้ายหรือการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้น

การบรรจุข้าราชการพลเรือนสามัญที่ได้ออกจากราชการไปเนื่องจากถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร หรือได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ไปปฏิบัติงานใดๆ ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญเหมือนเต็มเวลาราชการหรือออกจากราชการไปที่มีใช่เป็นการออกจากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการกลับเข้ารับราชการในกระทรวงหรือกรม ตลอดจนจะสั่งบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทใดสายงานใด ระดับใด และให้ได้รับเงินเดือนเท่าใด ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.กำหนด

เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการตามพระราชบัญญัตินี้และตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ข้าราชการ

พลเรือนสามัญที่ได้ออกจากราชการไป เนื่องจากถูกสั่งให้ออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร หรือได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ไปปฏิบัติงานใดๆ ซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญเหมือนเต็มเวลาราชการ เมื่อได้รับบรรจุกลับเข้ารับราชการให้มีสิทธิในวันรับราชการก่อนถูกสั่งให้ออกจากราชการรวมกับวันรับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร หรือวันที่ได้ปฏิบัติงานใดๆ ตามที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี และวันรับราชการเมื่อได้รับบรรจุกลับเข้ารับราชการเป็นเวลาราชการติดต่อกันเสมือนว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกสั่งให้ออกจากราชการสำหรับผู้ซึ่งออกจากราชการไปที่มีใช่เป็นการออกจากราชการในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการซึ่งได้รับบรรจุกลับเข้ารับราชการตามวรรคสี่ ให้มีสิทธินับเวลาราชการก่อนออกจากราชการเพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการตามพระราชบัญญัตินี้

ออกไปตามสถานะของผู้ออกคำสั่ง และการย้ายซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

กลุ่มที่ 3 การแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติไม่ตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งอื่นในระดับเดียวกันตามมาตรา 66

ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติวิธีการในการบรรจุแต่งตั้ง และการโยกย้ายไว้ในหลายมาตรา โดยภาพรวมแล้วการออกคำสั่งให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดก็ตาม จะต้องมีการคำสั่งแต่งตั้งเพื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ เสมอ การออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐที่มีต่อข้าราชการพลเรือน ดังนั้น เพื่อให้สิทธิต่างๆ ดังกล่าวของข้าราชการพลเรือนและผู้ที่เข้ารับราชการได้รับความคุ้มครอง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้กำหนดเงื่อนไขในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนซึ่งพอจะจำแนกได้ 2 ประการ<sup>61</sup> คือ

1. เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งแต่งตั้ง

ในการออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนนั้น ผู้ออกคำสั่งจะต้องเป็นผู้มีอำนาจซึ่งมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

2. เงื่อนไขเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีในการออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน

พิจารณาคุณสมบัติทั่วไปและหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708/ว 9 ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2535

ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนตำแหน่งใดจะต้องมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้นตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็น ก.พ. อาจอนุมัติให้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณสมบัติต่างไปจากคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งก็ได้

กระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนนั้นทำได้โดยการออกคำสั่งทางปกครองโดยผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งแต่งตั้งตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งขึ้นอยู่กับตำแหน่งที่จะดำเนินการแต่งตั้ง เมื่อมีการออกคำสั่งแล้วนั้นคำสั่งดังกล่าวจะส่งผลโดยตรงต่อสิทธิและการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนในทางส่วนตัว จึงเป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลออกไปกระทบกับสิทธิหน้าที่ของบุคคลภายนอกฝ่ายปกครอง ซึ่งมีใช้มาตรการภายในฝ่ายปกครองเนื่องจากมาตรการภายในฝ่ายปกครองเป็นการสั่งการของผู้บังคับบัญชาในวงงานหรือในการปฏิบัติหน้าที่ ส่วนคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ใช้การสั่งการในวงงาน เช่น คำสั่งลงโทษทาง

<sup>61</sup> ศุภพร พิศาลบุตร, "คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการ : ศึกษาเฉพาะกรณีคำสั่งโยกย้ายข้าราชการ," หน้า. 51-59.



วินัย คำสั่งแต่งตั้ง จึงถือเป็นคำสั่งทางปกครอง<sup>62</sup> ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อคำสั่งดังกล่าว มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงต้องอยู่ใต้การดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ส่งผลให้คู่กรณีมีสิทธิในการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองได้ตาม หลักการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายปกครอง

### 2.4.3 การใช้อำนาจดุลพินิจในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน

หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตามกฎหมายในการวินิจฉัยสั่งการซึ่ง ก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย 2 ลักษณะคือ<sup>63</sup> อำนาจผูกพัน และอำนาจดุลพินิจ

อำนาจผูกพัน (Mandatory Power) หมายความว่า ในการกระทำทางปกครอง เช่น การออกคำสั่ง ผู้ออกคำสั่งจะต้องได้ข้อเท็จจริงที่กฎหมายต้องการและตัดสินใจไปตามที่กฎหมาย กำหนดเท่านั้น จะเลือกกระทำไปตามที่ตนเห็นว่าน่าจะเหมาะสมกว่าไม่ได้

ส่วนอำนาจดุลพินิจ (Discretionary Power) นั้นมาจากแนวคิดเรื่องวัตถุประสงค์หรือ ความมุ่งหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองคำนึงถึงพฤติการณ์หรือสภาพแวดล้อมของข้อเท็จจริงเป็น เรื่องๆ ไป หรือเป็นกรณีๆ ไป ทำให้การใช้กฎหมายมีความยืดหยุ่นสอดคล้องกับข้อเท็จจริงเฉพาะ รายได้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น เป็นแดนอิสระของเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองที่จะตัดสินใจเลือกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายใต้ของเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ ตาม ข้อเท็จจริงแต่ละกรณี<sup>64</sup> คำสั่งที่เหมาะสมย่อมสามารถตอบสนองข้อเรียกร้องของประโยชน์มหาชนได้ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดุลพินิจฝ่ายปกครองจึงหมายถึง การที่ฝ่ายปกครองสามารถ กระทำการด้วยการตัดสินใจตามความคิดเห็นของตน ดุลพินิจนี้อาจผูกพันกับแนวปฏิบัติหรือหลักการ ในการวินิจฉัยของการใช้ดุลพินิจ การวินิจฉัยดังกล่าวจึงเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนการพิจารณาของ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อนจะออกนิติกรรมทางปกครอง<sup>65</sup>

<sup>62</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า. 33-34.

<sup>63</sup> ชาวลชัย แสงวงศ์, "คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง," (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558). 294-296.

<sup>64</sup> สมยศ เชื้อไทย, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559), หน้า. 247-248.

<sup>65</sup> กมลชัย รัตนสากววงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (กรุงเทพฯ: ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า. 259.

แม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะยอมรับให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจได้แต่กฎหมายก็ได้กำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของความชอบด้วยกฎหมายตามหลักนิติรัฐซึ่งมีหลักว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่หรือการใช้อำนาจจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและรัฐธรรมนูญ เช่น ตามหลักความเสมอภาค หลักสัดส่วน และหลักพอสมควรแก่เหตุ<sup>66</sup>

ตามหลักความเสมอภาค เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องวินิจฉัยเรื่องที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันให้มีผลเหมือนกัน ก่อให้เกิดหลักที่ว่า “เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผูกพันกับแนวที่เคยวินิจฉัยก่อนๆ ของตน” อย่างไรก็ตามหากมีการเปลี่ยนแปลงดุลพินิจเจ้าหน้าที่ก็จะต้องให้เหตุผลประกอบอย่างชัดเจน ส่วนหลักสัดส่วนนั้นมุ่งให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้มาตรการเท่าที่เหมาะสมและจำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ คือประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวมในเรื่องนั้นๆ แม้ว่าฝ่ายปกครองจะมีดุลพินิจที่จะดำเนินการอย่างไรก็ตามกรอบที่กฎหมายให้อำนาจ แต่ก็ไม้อาจใช้ดุลพินิจได้ตามอำเภอใจเนื่องจากต้องสอดคล้องกันวัตถุประสงค์ในการมอบอำนาจดุลพินิจและกรอบการใช้ดุลพินิจตามกฎหมาย ดังนั้น ในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจเกิดความผิดพลาดขึ้นได้และถือว่าการกระทำนั้นๆ ไม่ชอบไปด้วย

การใช้ดุลพินิจผิดพลาด (Ermessensfehler) ได้แก่ 1. การไม่ใช้ดุลพินิจ ในกรณีที่เกิดข้อเท็จจริงขึ้นฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งแต่กลับไม่ดำเนินการ 2. การใช้ดุลพินิจเกินขอบเขต (Ermessensuberschreitung) 3. การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบหรืออย่างบิดเบือน (Ermessensmissbrauch) 4. การใช้ดุลพินิจบกพร่อง (Ermessensmangel)<sup>67</sup> ดังนั้น การใช้ดุลพินิจไม่สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายย่อมนำไปสู่การควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายย่อมมีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งตามที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตามหากพิจารณาจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองจะพบว่าศาลปกครองยังมิได้วินิจฉัยไว้เป็นการทั่วไปว่าการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบมีลักษณะอย่างไรบ้าง คงวินิจฉัยไว้เป็นรายกรณีเท่านั้น ทั้งนี้แนวคำพิพากษาของศาลปกครองที่วินิจฉัยว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เช่น การใช้ดุลพินิจโดยไม่มีเหตุผล การใช้ดุลพินิจขัดกับหลักความเสมอภาคหรือหลักความได้สัดส่วน การใช้ดุลพินิจขัดกับวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย การใช้ดุลพินิจโดยพิจารณาข้อเท็จจริงไม่รอบด้าน เป็นต้น<sup>68</sup>

<sup>66</sup> สมยศ เชื้อไทย, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, หน้า. 248.

<sup>67</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 248-249.

<sup>68</sup> ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก อนุวัฒน์ บุญนันต์, “การควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการในระบบกฎหมายอังกฤษและระบบกฎหมายไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตรมหาวิทาลัยธรรมศาสตร์, 2554), หน้า. 102-140.

ในบทบัญญัติของกฎหมายจะใช้ถ้อยคำที่แสดงว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจ เช่น คำว่า “มีอำนาจ” “มีสิทธิ” “สามารถ” “อาจจะ” ส่วนกรณีที่ไม่ให้ใช้ดุลพินิจก็อาจจะใช้คำว่า “จะต้อง” “ไม่อาจปฏิเสธได้” เป็นต้น ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57 (2)<sup>69</sup> บัญญัติว่า “...ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ...” การแต่งตั้งจะเห็นได้ว่าแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงเป็นอำนาจของปลัดกระทรวงในการเสนอชื่อบุคคลต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีอนุมัตินั้น มีลักษณะเป็นการเปิดกว้างให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงพิจารณาได้แม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอชื่อก็ตาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ยังไม่มีกฎหมายอื่นที่สามารถควบคุมดุลพินิจได้เว้นแต่กรณี “การใช้ดุลพินิจที่มีขอบอย่างชัดเจน” ซึ่งจะต้องผ่านการพิจารณาโดยองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งซึ่งล้วนแต่ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาทั้งสิ้น ส่งผลให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบอาจเสียประโยชน์หรือแม้ว่าจะได้รับการเยียวยา ก็อาจจะช้าเกินไปได้ นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าอำนาจดุลพินิจในการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนเพื่อให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงนั้นเป็นการยากที่จะตรวจสอบการใช้ดุลพินิจได้เพราะไม่มีหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยขึ้นอยู่กับความเหมาะสมซึ่งเป็นการให้อำนาจดุลพินิจอย่างกว้างแก่บุคคลผู้มีอำนาจแต่งตั้ง หากมีการดำเนินการไม่ชอบธรรม เช่น การตกลง

<sup>69</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57

การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 53 มาตรา 55 มาตรา 56 มาตรา 63 มาตรา 64 มาตรา 65 และมาตรา 66 ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้ เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

...ฯลฯ...

(2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี หรือตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมดังกล่าวเป็นผู้สั่งบรรจุและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

...ฯลฯ...

ผลประโยชน์บางประการ การตรวจสอบย่อมทำได้ยากทั้งในแง่ของพยานหลักฐานทั้งพยานวัตถุและพยานบุคคล

**จากการศึกษาในบทนี้** จะพบแนวคิดหลักที่นำมาปรับใช้กับระบบราชการไทย ได้แก่ แนวคิดว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลและระบบคุณธรรมซึ่งเป็นแนวคิดที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลภาครัฐในต่างประเทศ ช่วยสร้างความโปร่งใสและความเป็นธรรมในการบริหารงานทั้งในระดับการปกครองและระดับการบริหารงานบุคคล ความชัดเจนในการบัญญัติกฎหมายเป็นหลักสำคัญและมีความจำเป็นเนื่องจากจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ได้อย่างถูกต้อง ในระบบการบริหารงานภาครัฐของไทยนั้นจึงมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องหลายๆ ฉบับ ทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎเกณฑ์ลำดับรองอื่นๆ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ทั้งเรื่องธรรมาภิบาล เช่น ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และเรื่องระบบคุณธรรมในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นต้น นอกจากนี้การนำแนวคิดทฤษฎีดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในกฎหมายแล้ว กฎหมายยังมีความสำคัญในการกำหนดโครงสร้างองค์กรในการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดิน และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งจัดโครงสร้างการบริหารงานในระบบราชการ ทั้งโครงสร้างองค์กรและการจัดสรรตำแหน่งในส่วนราชการด้วย ในส่วนของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้นเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลตั้งแต่บรรจุเข้ารับราชการจนกระทั่งออกจากราชการ การจัดการเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนโดยเฉพาะการแต่งตั้งโยกย้ายซึ่งเป็นประเด็นหลักที่ศึกษาในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ อย่างไรก็ตาม ยังมีกฎเกณฑ์ลำดับรองอื่นๆ อีกหลายฉบับ ที่กำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและเปลี่ยนระดับตำแหน่งหรือเปลี่ยนหน่วยงาน ซึ่งผู้มีอำนาจแต่งตั้งจะต้องกระทำตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่กำหนดข้างต้นให้ถูกต้องและออกเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การแต่งตั้งโยกย้ายกระทำได้โดยผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 57 แห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งใช้คำสั่งทางปกครองเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการโดยต้องกระทำตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะต้องถูกควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ดังกล่าว อันได้แก่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครอง

### บทที่ 3

#### หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนในระบบราชการไทย

กิจกรรมซึ่งดำเนินการไปเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น แยกได้ 2 ประการ คือ 1. ตำรวจทางปกครอง (police administrative) มีขึ้นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม เป็นการใช้อำนาจในเชิงป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบและปราบปรามการกระทำผิดกฎหมาย โดยปกติเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทย และ 2. บริการสาธารณะ (public service) เป็นกิจกรรมที่รัฐทำเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของสังคมและประชาชนในกิจกรรมบางประการที่ฝ่ายเอกชนไม่สามารถจัดทำได้ ลักษณะของการให้บริการแก่ประชาชนซึ่งมี 2 ลักษณะ คือ บริการสาธารณะทางปกครอง และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม<sup>70</sup>

บุคลากรของรัฐเป็นกลไกสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะโดยบุคคลกรของรัฐส่วนใหญ่ ได้แก่ ข้าราชการ การเข้าเป็นข้าราชการนั้นมีองค์ประกอบ 3 ประการที่สำคัญ คือ 1. มีการเข้าเป็นข้าราชการ 2. มีการทำงานกับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ และ 3. มีความถาวรในการทำงาน ดังนั้น ข้าราชการจึงเป็นถ้อยคำที่แทนตัวบุคคลซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ มุมมองในภาพรวมนั้นจะเรียกว่าระบบราชการซึ่งเป็นระบบที่มีความสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะนั่นเอง<sup>71</sup> ข้าราชการพลเรือนในการบริหารราชการส่วนกลางเป็นกลไกสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินเนื่องจากเป็นส่วนที่รับนโยบายมาเพื่อปฏิบัติจากฝ่ายบริหารโดยตรงจึงมีบทบาทสำคัญและเกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น การแต่งตั้งบุคคลเพื่อมาดำรงตำแหน่งใดๆ ที่มีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติงานจึงย่อมส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง กระบวนการในการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยเฉพาะการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนจึงเป็นเรื่องที่สำคัญที่จะได้ศึกษาต่อไป

<sup>70</sup> บวรศักดิ์ อวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2538), หน้า. 301-304.

<sup>71</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า. 101-102.

### 3.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในระบบราชการไทย

ระบบราชการนับเป็นกลไกสำคัญในการใช้อำนาจรัฐซึ่งระบบราชการไทยนั้นได้รับอิทธิพลจากแนวคิดแบบตะวันตกที่พัฒนาขึ้นในยุคหลังการปฏิวัติอุตสาหกรรมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม

การปฏิรูประบบราชการไทยนั้น เริ่มต้นปฏิรูปที่การบริหารราชการส่วนกลางโดยได้แบบอย่างมาจากต่างประเทศ โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ส่งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการให้ไปพิจารณาการดำเนินงานของเสนาบดีในยุโรปว่ามีกำหนดตำแหน่งและโครงสร้างการบริหารอย่างไร และในที่สุดได้ทรงกำหนดรูปแบบของกระทรวงที่จะปฏิรูปโดยแบ่งการบริหารงานกระทรวงออกเป็น 12 กระทรวง โดยมีเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารราชการซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของพัฒนาการของระบบราชการมาถึงปัจจุบัน ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาระบบราชการได้ขยายตัวทั้งในด้านโครงสร้างและอัตรากำลัง อาศัยฐานอำนาจของกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ โดยมีลักษณะเฉพาะของระบบ คือ เป็นระบบปิด มีการกำหนดขั้นตอนการทำงานและการบังคับบัญชาจากระดับสูงลงสู่ระดับล่าง

#### 3.1.1 ความหมายของระบบราชการ

คำว่า “Bureaucracy” นี้มีความหมายทั่วไปว่าหน่วยงานของรัฐบาลหรือหน่วยงานของราชการ ในภาษาไทยเราจึงมักใช้แทนความหมายของคำว่า “ระบบราชการ” ส่วนในทางวิชาการนั้น Bureaucracy ยังหมายถึงวิธีการจัดองค์กรขนาดใหญ่อีกด้วย ในช่วงศตวรรษที่ 19 นักสังคมวิทยาชาวเยอรมันชื่อ Max Weber ได้ทำการศึกษาประวัติศาสตร์การบริหารงานของประเทศต่างๆ และได้สร้างระบบราชการในอุดมคติ (idea-type bureaucracy) ขึ้นเพื่อให้เป็นกลไกการจัดระบบการบริหารที่มีเหตุผลสูงสุดและมีประสิทธิภาพสูงสุด ทำให้นักวิชาการรุ่นหลังได้หันมาศึกษาระบบราชการอย่างจริงจัง เกิดเป็นกลุ่มองค์ความรู้มาจนถึงปัจจุบัน นักวิชาการจึงถือว่า Max Weber เป็นบิดาของการศึกษาระบบราชการ<sup>72</sup>

ระบบราชการตามความหมายของ Max Weber คือ องค์กรขนาดใหญ่ที่มีการจัดโครงสร้างและสายการบังคับบัญชาที่ชัดเจนเป็นระบบ ซึ่งระบบสายบังคับบัญชาเป็นระบบที่ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานใช้อำนาจสั่งการผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การที่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงใช้อำนาจเหนือข้าราชการพลเรือนทุกคนในกระทรวง ลักษณะของอำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใดๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม โดยสามารถกลับ แก่ ยกเลิก เพิก

<sup>72</sup> พัทยา บวรวัฒนา, ระบบราชการ : Bureaucracy (กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณการพิมพ์, 2556), หน้า. 1-2.

ถอนคำสั่งหรือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นประการอื่น อย่างไรก็ตามการอำนาจบังคับบัญชานี้ก็ต้องชอบด้วยกฎหมาย<sup>73</sup> ทฤษฎีระบบราชการของ Max Weber นี้ถือเป็นรากฐานสำคัญอันนำไปสู่การออกแบบ กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติงานของระบบราชการในต่างประเทศ

สร้อยตระกูล อรรถมานะ ได้กล่าวถึงระบบราชการว่า “ระบบราชการ” คือ การจัดรูปแบบองค์กรที่มีประสิทธิภาพสูงและมีขนาดใหญ่สลับซับซ้อน ดังนั้น จึงต้องมีกฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับต่างๆ มากมาย ทั้งนี้เพื่อการรวมกลุ่มของมนุษย์จะได้มีระเบียบแบบแผนแน่นอน<sup>74</sup>

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ ได้กล่าวถึงระบบราชการว่า “ระบบราชการ” เป็นคำที่ครอบคลุมถึงทฤษฎี แนวคิดตลอดจนระบบบริหารของหน่วยงานภาครัฐ ดังนั้น จึงมีความหมายกว้างและรวมความหมายของการจัดการองค์กรแบบราชการอยู่ด้วย ซึ่งถือว่าการจัดการองค์กรแบบราชการเป็นเครื่องมือของผู้บริหาร เพื่อใช้ในการบริหารหน่วยงานขนาดใหญ่หรือสังคมให้มีประสิทธิภาพสูงสุด<sup>75</sup>

เอกวิทย์ มณีธร ได้สรุปว่า “ระบบราชการ” คือ กลไกหรือเครื่องมือในการบริหารงานสาธารณะหรือของรัฐในระดับต่างๆ ที่มีระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับมากมาย เพื่อบริหารจัดการรัฐ ซึ่งเป็นการรวมตัวของมนุษย์ เป็นองค์กรที่มีขนาดใหญ่และสลับซับซ้อนให้มีประสิทธิภาพสูงสุด<sup>76</sup>

ส่วน ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ซึ่งเป็นนักกฎหมายปกครอง ได้ให้ความหมายของ “งานราชการ” ไว้ว่าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำเองโดยเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง อยู่ในความอำนาจและความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองซึ่งดำเนินการโดยอาศัยอำนาจพิเศษในทางปกครองและด้วยเงินงบประมาณของรัฐหรืองบประมาณขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น เพราะฉะนั้นบริการสาธารณะที่จัดทำเป็นราชการนอกจากจะต้องมีลักษณะของบริการสาธารณะทั่วไปทั้ง 5 ประการข้างต้นดังกล่าวแล้ว ยังมีลักษณะพิเศษอีก 4 ประการ คือ 1. เจ้าหน้าที่ของราชการนั้นมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนหรือพนักงานของรัฐหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น 2. ทรัพย์สินที่ใช้ในราชการมีลักษณะเป็นทรัพย์สินของรัฐไม่อยู่ใต้บังคับแห่งหลักกฎหมายธรรมดาเหมือนกับทรัพย์สินของเอกชน 3. การกระทำและการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินราชการมีวิธี

<sup>73</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 125.

<sup>74</sup> สร้อยตระกูล อรรถมานะ, สาธารณะบริหารศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า. 162.

<sup>75</sup> สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์, หลักรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิดและทฤษฎี (กรุงเทพฯ จงเจริญการพิมพ์, 2547), หน้า. 103.

<sup>76</sup> เอกวิทย์ มณีธร, ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนของไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ เอ็ม.ที.เพลส, 2552), หน้า. 16

แตกต่างจากเอกชน 4.การจัดทำบริการสาธารณะส่วนใหญ่เป็นกิจการที่ให้เปล่าไม่ต้องเสียค่าบริการโดยตรง<sup>77</sup>

จากความหมายของระบบราชการข้างต้นสามารถสรุปได้ว่า ระบบราชการเป็นกลไกหรือเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีกฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบ และข้อบังคับมากมาย เพื่อกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการกิจกรรมของภาครัฐ เป็นองค์กรขนาดใหญ่มีความสลับซับซ้อน ดำเนินการโดยใช้เครื่องมือต่างๆ ทั้ง บุคลากร ทรัพย์สิน และกฎหมาย อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่น่าสนใจว่าระบบราชการนั้นตอบสนองทิศทางการพัฒนาประเทศและความเปลี่ยนแปลงในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม มากน้อยเพียงใด ซึ่งอาจสะท้อนถึงประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะและความสามารถในการแก้ไขปัญหา จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการพบว่าระบบราชการไทยมีปัญหาหลายประการทั้งในเรื่องของค่านิยมวัฒนธรรมในระบบอุปถัมภ์ที่ข้าราชการมุ่งรับใช้ผู้บังคับบัญชามากกว่าการรับใช้ประชาชนและได้กลายเป็นประเพณีปฏิบัติสืบทอดกันมาอย่างต่อเนื่อง สภาพปัญหาการขยายตัวของโครงสร้างของราชการทั้งด้านตำแหน่งและอัตรากำลังเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง มีบุคลากรเกินความจำเป็นในขณะการทำงานมีประสิทธิภาพต่ำ ในแต่ละปีรัฐต้องจ่ายงบประมาณสำหรับบุคลากรเป็นจำนวนมากส่งผลให้งบประมาณของรัฐที่ควรจัดสรรในด้านอื่นๆ ต้องถูกจำกัดลงจนทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ นอกจากนี้ยังพบปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ การเล่นพรรคเล่นพวก และการขาดการประสานงานอีกด้วย<sup>78</sup>

### 3.1.2 นิยามความหมายของข้าราชการพลเรือน

คำว่า “ข้าราชการพลเรือน” เป็นคำที่มีความหมายแคบ คือ หมายถึงข้าราชการประจำของกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือนที่บรรจุแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเท่านั้น โดยไม่รวมถึงข้าราชการประเภทอื่นที่ได้แยกออกไปเป็นเอกเทศ “ข้าราชการพลเรือน” จึงหมายถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่งซึ่งมีสภาพและสิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็น

<sup>77</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า. 116-118

<sup>78</sup> ปราณี ศรีประเสริฐ และคณะ, ปัจจัยความล้มเหลวของราชการไทย : แนวทางการพัฒนาระบบราชการในมิติของระบบโครงสร้าง บุคลากร การเมือง และค่านิยมวัฒนธรรม (กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2555), หน้า. 1-3.



องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลและกำกับดูแล<sup>79</sup> ข้าราชการพลเรือนเป็นผู้ปฏิบัติงานให้แก่ฝ่ายบริหารในระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง ข้าราชการจึงมีความสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินให้สำเร็จ บทบัญญัติกฎหมายก็ได้วางระบบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของข้าราชการโดยเฉพาะในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีพัฒนาการมายาวนานและมีความสำคัญมากในการบริหารงานราชการ โดยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกของไทย คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 ได้ให้ความหมายของ ข้าราชการว่า คือ “ข้าของพระมหากษัตริย์ที่ได้รับการเลือกสรรจากผู้ที่มีความสามารถ เพื่อเข้ารับราชการภายใต้ระบบคุณธรรมโดยยึดถือเป็นอาชีพให้ได้รับค่าตอบแทนที่เพียงพอแก่การดำรงชีพไม่หากินจากตำแหน่งหน้าที่ รักษาวินัยปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับจากผู้มีความรู้ความสามารถนั้น” ซึ่งแนวคิดดังกล่าวก็ได้นำมาใช้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ด้วย

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 4 ให้ความหมายของข้าราชการพลเรือนไว้ว่า “ข้าราชการพลเรือน หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง กรม ฝ่ายพลเรือน”

จากมาตรา 4 สามารถแยกองค์ประกอบของข้าราชการพลเรือนได้ 3 ประการ ได้แก่<sup>80</sup>

**ประการที่หนึ่ง** เป็นบุคคลซึ่งได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ดังนั้น ถ้าไม่ใช่ผู้ที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ เช่น ข้าราชการครูซึ่งมีการบรรจุแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ก็ย่อมไม่ใช่ข้าราชการพลเรือน

**ประการที่สอง** ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือน ดังนั้น ถ้าไม่ได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือน เช่น ลูกจ้าง ก็ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือน

**ประการที่สาม** จะต้องทำงานอยู่ในกระทรวง กรม ฝ่ายพลเรือน ดังนั้น ถ้าเป็นข้าราชการในกระทรวงกลาโหมก็ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือน

ดังนั้น บุคคลที่มีคุณสมบัติ 3 ประการข้างต้น จึงจะถือว่าเป็น “ข้าราชการพลเรือน” และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับนี้

<sup>79</sup> ประเวณี ณ นคร, บันทึกประวัติข้าราชการพลเรือน และ ก.พ., พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: ประชาชน, 2547), หน้า. 2-3.

<sup>80</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 23 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559), หน้า. 261.

### 3.1.3 ประวัติความเป็นมาและวิวัฒนาการกำหนดตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน

ระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐในประเทศไทยมีวิวัฒนาการมาต่อเนื่องเป็นเวลายาวนานควบคู่กับระบบราชการ การเปลี่ยนแปลงแต่ละครั้งมักสืบเนื่องมาจากการปฏิรูประบบราชการหรือการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเป็นสำคัญซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 5 ยุคสำคัญ ดังนี้

#### (1) ยุกระบบศักดินา – บรรดาศักดิ์

ระบบราชการไทยใช้ระบบศักดินา – บรรดาศักดิ์ตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นต้นมาจนกระทั่งถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น การบริหารงานบุคคลเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยของพระมหากษัตริย์ ตลอดช่วงเวลานี้มีการปฏิรูปที่สำคัญอยู่ 2 ครั้ง คือ ครั้งแรกในสมัยพระบรมไตรโลกนาถ และครั้งที่ 2 ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งถือเป็นการปฏิรูปครั้งสำคัญ ในการปฏิรูประบบราชการการส่วนกลาง พระองค์ทรงปรับปรุงประเทศให้มีความก้าวหน้าตามแบบประเทศตะวันตกโดยมีการปฏิรูปหลายๆ ด้านพร้อมไปกับการปฏิรูปการปกครองและการบริหาร เช่น การจัดตั้งคณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดินและคณะที่ปรึกษาราชการส่วนพระองค์ การปฏิรูปการจัดเก็บภาษีอากรและการคลังและการยกเลิกระบบการปกครองแบบเก่าของไทย คือ ระบบจตุสดมภ์

ต่อมาได้มีการประกาศพระบรมราชโองการจัดป็นอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวงกลาโหมกับกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 23 ธันวาคม พ.ศ. 2437 ขึ้นเป็นครั้งแรก ถือเป็นจุดเริ่มต้นในการแยกข้าราชการฝ่ายพลเรือนออกจากข้าราชการฝ่ายทหารออกจากกันได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามแม้จะได้มีการแยกข้าราชการฝ่ายทหารและพลเรือนออกจากกันแล้วแต่ข้าราชการฝ่ายพลเรือนก็ยังมีสภาพรวมๆ กันอยู่มิได้แยกประเภทดังเช่นปัจจุบัน<sup>81</sup> ต่อมาในปี พ.ศ. 2439 พระเจ้าน้องยาเธอและพระเจ้าลูกยาเธอสำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศกลับมารับราชการจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการเปลี่ยนตัวเสนาบดีครั้งใหญ่ ในแต่ละกระทรวงก็ได้จัดปฏิรูปปฏิบัติงานในหน่วยงานของตน นอกจากนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศตลอดจนจัดให้มีการสอบชิงทุนเล่าเรียนหลวงไปศึกษาต่อต่างประเทศอีกด้วย<sup>82</sup> ซึ่งการปฏิรูประบบราชการของไทยโดยเฉพาะการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนกลางนี้ได้รับอิทธิพลมาจากระบบของประเทศแองโกลแซกซอน<sup>83</sup>

<sup>81</sup> ประวิณ ณ นคร, บันทึกประวัติข้าราชการพลเรือน และ ก.พ., หน้า. 1-2.

<sup>82</sup> ปิยนาล บุนนาค และคณะ, 9 แผ่นดินของการปฏิรูประบบราชการ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า. 127-128.

<sup>83</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์, อิทธิพลของฝรั่งเศสในการปฏิรูปกฎหมายไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558), หน้า. 179.

(2) ยุกระบบมีชั้นยศ (พ.ศ.2472-2475) ยุคนี้เป็นยุคแรกที่น่าระบบคุณธรรมมาใช้ในการบริหารงานบุคคลในราชการไทย ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471<sup>84</sup> มีการเปิดโอกาสให้คนที่มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการโดยการเลือกสรรอย่างเป็นกลางและยุติธรรมมีหลักการของระบบคุณธรรมซึ่งปรากฏตามพระราชปรารภในตราพระราชบัญญัตินี้ ความว่า

“โดยที่มีพระราชประสงค์จะวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นที่ไปในการเลือกสรรผู้มีความรู้ และความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่มีกั่วงวลด้วยการแสวงผลประโยชน์ในทางอื่น ส่วนฝ่ายข้าราชการก็ให้ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากความสละพร้งพร้อมด้วยข้าราชการ ซึ่งมีความสามารถและรอบรู้ในวิถีและอุบายของราชการ กับหน้าที่และวินัยอันตนพึงรักษาเป็นนิตยกาล”

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 ได้แบ่งข้าราชการพลเรือนออกเป็น 3 ประเภท คือ 1. ข้าราชการพลเรือนสามัญ (Ordinary member of the civil service) สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ ผู้ทรงเรียบเรียงระเบียบข้าราชการพลเรือนทรงสรุปว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญ” นั้นเป็นข้าราชการประจำ (Career service) ซึ่งเลือกสรรบรรจุตามระเบียบเข้ารับราชการตั้งแต่ชั้นต่ำแล้วเลื่อนสูงขึ้นตามลำดับราชการตลอดชีพ จนเมื่อออกจากราชการจะได้รับบำเหน็จบำนาญ 2. ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ (Extra ordinary member of the civil service) คือ ผู้มีวิชาพิเศษซึ่งรัฐบาลได้ทำการจ้างไว้ทำการเฉพาะอย่างหรือชั่วคราวจำกัด และข้าราชการรัฐพาณิชย์ข้าราชการประเภทนี้มีสิทธิในเรื่องประโยชน์เพียงเท่าที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง ถ้าไม่มีหนังสือสัญญาจ้างก็เพียงกำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติสำหรับข้าราชการประเภทนี้ 3. เสมียนพนักงาน หรือ Government employee คือ ข้าราชการชั้นต่ำ ซึ่งมีสิทธิจะได้รับเงินเดือนตามอัตราซึ่งกรมและกระทรวงผู้จ้างได้ตกลงกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติไว้<sup>85</sup>

จากบุคลากรของรัฐทั้ง 3 ประเภทซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกนี้ จะเห็นได้ว่ามีเฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้นที่มีการบรรจุแต่งตั้งตามกฎหมาย ส่วนอีก 2 ประเภทนั้นจะเป็นไปในลักษณะของสัญญาจ้าง อย่างไรก็ตาม รูปแบบของข้าราชการเหล่านี้ได้ถูกนำมาพัฒนาต่อในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนของไทยในฉบับ

<sup>84</sup> ภายใต้หลักสำคัญ 4 ประการ คือ 1. ให้ข้าราชการพลเรือนทั้งหมดอยู่ภายใต้ระเบียบเดียวกัน 2. ให้เลือกสรรผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการโดยเสมอภาคและยุติธรรม 3. ให้ข้าราชการพลเรือนรับราชการเป็นอาชีพ และ 4. ให้ข้าราชการพลเรือนมีวินัย การเข้ารับราชการถือเป็นสิทธิของประชาชนทุกคนตามหลักความเสมอภาคในโอกาส

<sup>85</sup> ประวิณ ณ นคร, บันทึกประวัติข้าราชการพลเรือน และ ก.พ., หน้า. 1-5.

ต่อๆ มา แม้ว่าในปัจจุบัน ข้าราชการบางประเภทจะไม่มีแล้วหรือบางประเภทมีการเปลี่ยนแปลงคำเรียก แต่จะเห็นได้ว่าข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นยังคงมีรูปแบบเช่นเดียวกับของเดิม

ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดยศให้ข้าราชการพลเรือนคล้ายกับทหารด้วย การกำหนดเงินเดือนเป็นไปตามยศ โดยยศข้าราชการพลเรือนมี 2 ชั้น คือ 1) ชั้นสัญญาบัตร ประกอบด้วยยศต่างๆ คือ มหาอำมาตย์เอก มหาอำมาตย์โท มหาอำมาตย์ตรี รองมหาอำมาตย์เอก รองมหาอำมาตย์โท และรองมหาอำมาตย์ตรี และ 2) ชั้นราชบุรุษ

(3) ยุกระบบตำแหน่ง (พ.ศ. 2476 - 2478) ในยุคภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการจัดระบบราชการและการบริหารงานบุคคลในราชการ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 ซึ่งกำหนดให้ยกเลิกยศและบรรดาศักดิ์ โดยเปลี่ยนโครงสร้างของระบบบริหารงานบุคคลมาใช้ตำแหน่งเป็นแกนหลักแทนชั้นยศมีการกำหนดเงินเดือนให้เป็นไปตามหน้าที่ของตำแหน่งแบบตะวันตก อาจกล่าวได้ว่าการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนช่วงนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารงานบุคคลตามระบบตำแหน่งนั่นเอง การปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานบุคคลครั้งนี้ส่งผลต่อการปรับเปลี่ยนโยกย้ายไม่คล่องตัวในการบริหารงานบุคคล จึงนำไปสู่การแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลอีก ในปี พ.ศ. 2479 โดยกลับไปใช้ระบบชั้นยศเป็นแกนกลางเหมือนเดิมแต่ลดจำนวนชั้นให้เหลือเพียง 5 ชั้น

(4) ยุกระบบมีชั้นและตำแหน่ง (พ.ศ. 2479 - 2517) ยุคนี้ได้มีการแยกข้าราชการซึ่งเคยเป็นข้าราชการพลเรือน ออกไปเป็นข้าราชการประเภทอื่นอีกหลายประเภท เช่น ข้าราชการฝ่ายการเมือง ข้าราชการครู และข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ซึ่งข้าราชการแต่ละประเภทจะมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการประเภทรูปแบบ และมืองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่เป็นเอกเทศ ยกเว้นข้าราชการการเมืองที่ไม่มืองค์กรกลางบริหารงานบุคคล นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ซึ่งเคยเป็นข้าราชการพลเรือนในราชการเกี่ยวกับการรถไฟ ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ไปรษณีย์ แปรสภาพไปเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจทั้งหมด ซึ่งเป็นช่วงของการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 5 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479, 2482, 2485, 2495 และ 2497 ซึ่งมีการกำหนดชั้นประจำตัวราชการและเทียบตำแหน่งเข้าสู่ชั้นยศ กล่าวคือ ชั้นประจำตัวข้าราชการ จะมี 5 ชั้น คือ ชั้นจัตวา ชั้นตรี ชั้นโท ชั้นเอก และชั้นพิเศษ กำหนดเงินเดือนให้ได้รับตามชั้นทั้ง 5 และกำหนดให้มีตำแหน่งหลัก 6 ตำแหน่ง คือ เสมียนพนักงาน ประจำแผนก หัวหน้าแผนก หัวหน้ากอง อธิบดี และปลัดกระทรวง อีกทั้งกำหนดว่าตำแหน่งใด ให้แต่งตั้งจากข้าราชการชั้นนั้น ในยุคนี้เป็นยุคที่อำนาจของ ก.พ. ถูกลดและเพิ่มสลับกันเป็นระยะๆ เนื่องจากพอให้อำนาจ ก.พ. มาตราการกล้าช้า พอกระจายอำนาจไปที่กระทรวง ทบวง กรม ก็มีข้อครหาเรื่องความ

ไม่เป็นธรรม เล่นพรรคเล่นพวกเหลื่อมล้ำไม่ได้มาตรฐาน โดยเฉพาะเมื่อมีการแยกข้าราชการออกเป็นหลายประเภทและมีการตั้งองค์การบริหารงานบุคคลแยกออกจาก ก.พ.

(5) ยุกระบบจำแนกตำแหน่ง (พ.ศ. 2518 – ปัจจุบัน)

ใน พ.ศ. 2518 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กฎหมายฉบับนี้เปลี่ยนหลักการสำคัญจากเดิมที่เคยยึดคนเป็นหลักมาเป็นยึดงานเป็นหลัก มีสาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ เช่น ยกเลิกชั้นประจำตัวข้าราชการมาใช้เป็นระบบตำแหน่งตามหลักระบบจำแนกตำแหน่ง (Position Classification) โดยกำหนดให้มี 11 ระดับ, เปลี่ยนหลักการเลือกสรรบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง โดยอาจใช้วิธีการสอบหรือคัดเลือกได้ตามเหตุผลหรือความจำเป็นของแต่ละตำแหน่ง และยังเปิดโอกาสให้บรรจุคนเข้ารับราชการ ในระดับตำแหน่งสูง ๆ ในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิด้วย, นำหลักการสับเปลี่ยนหมุนเวียนตำแหน่งบริหารทุก 4 ปี มาใช้นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงในด้านองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีการปรับปรุงหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงาน ก.พ. และการปรับปรุงระเบียบวินัยและการอุทธรณ์ ตลอดจนมีการสร้างระบบร้องทุกข์ขึ้นมาเป็นครั้งแรก

**กล่าวโดยสรุป** ในหัวข้อนี้มุ่งแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของระบบราชการไทย ตั้งแต่การปฏิรูประบบราชการโดยเฉพาะช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งได้นำแนวคิดระบบราชการแบบตะวันตกมาใช้ในประเทศไทย จนกระทั่งมีการตรากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 ได้มีการจัดระเบียบราชการโดยการจำแนกข้าราชการพลเรือนออกเป็นประเภทต่างๆ ตลอดจนมีการกำหนดระบบตำแหน่งซึ่งทำให้เกิดระบบการบังคับบัญชา ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนอีกหลายฉบับส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในการจำแนกประเภทข้าราชการพลเรือนและการกำหนดตำแหน่ง การศึกษาในส่วนนี้จะช่วยให้เข้าใจถึงความเป็นมาและการจัดกลุ่มข้าราชการพลเรือนและระดับชั้นเพื่อที่จะได้นำไปศึกษาการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญในหัวข้ออื่นๆ ต่อไป

### 3.1.4 ระบบการกำหนดตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน

ระบบการกำหนดตำแหน่งนั้น หมายถึง กลุ่มงานหรือกลุ่มของหน้าที่ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันซึ่งกำหนดขึ้นมาเพื่อจะมอบหมายให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามภารกิจของหน่วยงาน อาจกล่าวได้ว่าประกอบด้วยหน้าที่ความรับผิดชอบ (duty and responsibility) ความรู้ความสามารถ (knowledge and ability) และความยุ่งยากและความรับผิดชอบของงาน (difficulty and complexity) ซึ่งในแต่ละหน่วยงานจำเป็นต้องมีตำแหน่งใดบ้างจะต้องมีการ

วิเคราะห์งานเพื่อที่จะนำมากำหนดตำแหน่งเพื่อกำหนดกลุ่มของงานที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะมอบหมายให้ผู้ปฏิบัติงานคนหนึ่งๆปฏิบัติโดยการกำหนดเป็นตำแหน่งในรูปแบบของจำนวนและระดับตำแหน่ง ตลอดจนการพิจารณาบุคคลให้สอดคล้องกับคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่จะได้รับ<sup>86</sup> ซึ่งการกำหนดตำแหน่งให้มีประสิทธิภาพทั้งในเชิงเนื้อหาของงานและจำนวนของตำแหน่ง ทำให้องค์กรสามารถใช้คนได้ตรงกับงาน “put the right man to the right job”

### 3.1.4.1 ระบบการกำหนดตำแหน่งตามตัวบุคคล การกำหนดตำแหน่งตามขั้นยศ และตามวิทยฐานะ<sup>87</sup>

การกำหนดตำแหน่งตามตัวบุคคลนี้มีอยู่ 2 ประเภท โดยมุ่งพิจารณาถึงคุณสมบัติในตัวบุคคล คือ

(1) การกำหนดตำแหน่งตามขั้นยศ (Rank Classification) เป็นแนวคิดที่ยึดถือตัวบุคคลเป็นหลัก การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นลักษณะกว้างๆ เช่น ขั้นยศในข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจ โดยอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนขึ้นอยู่กับขั้นยศ การกำหนดตำแหน่งในลักษณะนี้เคยใช้กับข้าราชการพลเรือนสามัญของไทยในอดีต<sup>88</sup>เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 แบ่งข้าราชการเป็น 2 ชั้น คือ 1.ชั้นสัญญาบัตร และ 2. ชั้นราชบุรุษ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมี 5 ชั้น ได้แก่ ชั้นจัตวา ชั้นตรี ชั้นโท ชั้นเอก และชั้นพิเศษ ระบบการจำแนกตามขั้นยศนี้ใช้มาเป็นเวลานานกล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471, พ.ศ. 2476, พ.ศ. 2479, พ.ศ. 2495, พ.ศ. 2497 จนกระทั่งประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 จึงเปลี่ยนมาใช้ระบบระบบการกำหนดตำแหน่งตามหน้าที่ความรับผิดชอบ

(2) การกำหนดตำแหน่งตามวิทยฐานะ (Academic Rank Classification) ถือเป็นระบบการกำหนดตำแหน่งตามตัวบุคคลเช่นเดียวกับข้อแรก มักจะใช้กับตำแหน่งวิชาการในวงการศึกษาโดยยึดถือ คุณวุฒิ ประสบการณ์ ความชำนาญ ความรู้ความสามารถของบุคคลในการกำหนดตำแหน่ง เช่น ตำแหน่งศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เป็นต้น

<sup>86</sup> ศุภชัย ยาวะประภาษ, การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย : กระแสใหม่ และสิ่งท้าทาย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), หน้า. 71-74.

<sup>87</sup> ยุวดี ศรีธรรมารัฐ, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า. 103-107.

<sup>88</sup> น้ำหวาน โสภาก, "การเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า. 22-24.

### 3.1.4.2 ระบบการกำหนดตำแหน่งตามหน้าที่ความรับผิดชอบ

การกำหนดตำแหน่งตามหน้าที่ความรับผิดชอบ (Position Classification) หรืออาจเรียกว่าการกำหนดตำแหน่งตามงาน (Job Classification) ซึ่งระบบนี้ได้นำมาใช้สำหรับข้าราชการพลเรือนครั้งแรกในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้จำแนกตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญออกเป็นสายงานและระดับและให้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งต่างๆ ไว้ โดยยึดถือลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบคุณภาพและปริมาณงานเป็นสำคัญ ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ก็ได้นำแนวคิดข้างต้นมาใช้ด้วยโดยแบ่งระดับตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญออกเป็น 11 ระดับ โดยประเมินจากความยากและคุณภาพของงานในตำแหน่งให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535<sup>89</sup> มาตรา 42 และ 45

เดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ใช้วิธีการกำหนดตำแหน่งแบบ “Position Classification (PC)” หรือที่เรียกว่า “ระบบซี (Common Level)” ในทุกระดับเป็นมาตรฐานกลางเดียวกันทั้งระบบข้าราชการตั้งแต่ระดับ 1-11 ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 การปรับปรุงระบบจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนใหม่เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดที่จะทำให้ระบบจำแนกตำแหน่งเป็นระบบแบบ “Multi classification scheme” หรือที่เรียกว่าระบบแห่งเงินเดือน ซึ่งเป็นการจำแนกตำแหน่งตามความสามารถ “Competency-based Classification” แบ่งประเภทตำแหน่งออกเป็น 4 ประเภท เพื่อแยกบัญชีเงินเดือนแต่ละประเภทออกจากกัน ทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการปรับอัตราเงินเดือนของแต่ละประเภท และช่วยสะท้อนค่างานของตำแหน่งในแต่ละประเภทได้ นอกจากนี้ยังได้ปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจากเดิมที่เป็นทั้งผู้จัดการงานบุคคล พิจารณาระบบคุณธรรมและจัดโครงสร้างส่วนราชการให้เหลือเพียงแค่บทบาทในการจัดการงานบุคคล ภาครัฐเท่านั้น มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยเฉพาะ<sup>90</sup>

<sup>89</sup> ศุภชัย ยาวะประภาส, การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย : กระแสใหม่ และสิ่งท้าทาย, หน้า. 75-84.

<sup>90</sup> ประวีณ ฌ นคร, คำอธิบายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551), หน้า. 20.

### 3.2 หลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้ปรับปรุงโครงสร้างและระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐให้แตกต่างจากกฎหมายฉบับเดิมในประการสำคัญหลายประการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งระบบการกำหนดตำแหน่งแบบ “Multi classification scheme” หรือที่เรียกว่าระบบแห่งเงินเดือน นอกจากนี้ยังได้ปรับปรุงบทบาทหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจากและมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมโดยเฉพาะ

#### 3.2.1 การจัดโครงสร้างองค์กรบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ในส่วนของการจัดองค์กรบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้จำแนกองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญได้ 4 องค์กร ดังนี้

(1) คณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์บริหารงานบุคคลตลอดจนการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เช่น มาตรา 57 อำนาจในการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง อำนาจมาตรา 71 ให้ความเห็นชอบในการเยียวยาแก้ไขในกรณีที่ศาลปกครองเพิกถอนการแต่งตั้ง เป็นต้น

(2) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คณะกรรมการ ก.พ. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 6 กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.พ.” ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการและด้านกฎหมายซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนไม่น้อยกว่า 5 คนแต่ไม่เกิน 7 คนและให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ จะเห็นได้ว่า ก.พ. ประกอบด้วยกรรมการ 2 ประเภท คือ กรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งแต่เดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบ



ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จะมีคณะกรรมการผู้แทนข้าราชการพลเรือนด้วยแต่เนื่องจากได้มีการจัดตั้ง ก.พ.ค. ทำหน้าที่พิทักษ์ข้าราชการพลเรือนตามระบบคุณธรรมแล้วจึงไม่จำเป็นต้องมีผู้แทนประเภทนี้อีก นอกจากนี้ยังได้กระจายอำนาจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่มีผลกระทบต่อตัวข้าราชการพลเรือนไปให้แก่ อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.กรม และ อ.ก.พ.จังหวัด รวมทั้งผู้บังคับบัญชาดำเนินการ<sup>91</sup>

อย่างไรก็ดี มีข้อกำหนดว่ากรรมการซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมืองและมีได้เป็นกรรมการโดยตำแหน่งอยู่แล้ว

โดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีอำนาจหน้าที่ เป็นที่ปรึกษาของคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ ทำหน้าที่ออกกฎ ระเบียบ มาตรฐาน และหลักเกณฑ์ต่างๆ ในการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน กำกับดูแลตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 8<sup>92</sup> สามารถแบ่งอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลออกเป็น 3 ประการ ได้แก่

<sup>91</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

<sup>92</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 8 ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐในด้านมาตรฐานค่าตอบแทน การบริหารและการพัฒนาทรัพยากรบุคคลรวมทั้งการวางแผนกำลังคนและด้านอื่นๆ เพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ

(2) รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาปรับปรุงเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่มค่าครองชีพสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูลอื่นสำหรับข้าราชการฝ่ายพลเรือนให้เหมาะสม

(3) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือน เพื่อส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ

(4) ให้ความเห็นชอบกรอบอัตรากำลังของส่วนราชการ

(5) ออกกฎ ก.พ. และระเบียบเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมตลอดทั้งการให้คำแนะนำหรือวางแผนแนวทางในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ก.พ. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

(6) ติความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ รวมตลอดทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติในกรณีที่เป็นปัญหา มติของ ก.พ. ตามข้อนี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ใช้บังคับได้ตามกฎหมายมนตรีแล้ว ให้ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

(7) กำกับ ดูแล ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนในกระทรวงและกรม เพื่อรักษาความเป็นธรรมและมาตรฐานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล รวมทั้งตรวจสอบและ

**ประการที่หนึ่ง** อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและออกกฎระเบียบ ก.พ. เป็นผู้กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์วิธีการและมาตรฐานการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือนเพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการรวมทั้งการให้ความเห็นชอบอัตรากำลังคนของส่วนราชการ ส่วนอำนาจหน้าที่ในการออกกฎระเบียบ ได้แก่ การออกกฎ ก.พ. และระเบียบเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ออกข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดการศึกษาและควบคุมดูแลให้ความช่วยเหลือบุคลากรของรัฐ

**ประการที่สอง** อำนาจหน้าที่ในการติดตาม กำกับดูแล และตีความกฎหมาย เช่น การประเมินผลการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนในกระทรวงและกรม รวมทั้งตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาปรับปรุงเงินเดือนเงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม ค่าครองชีพ สวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูลอื่น สำหรับข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสม

ติดตามการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากส่วนราชการ หรือให้ผู้แทนส่วนราชการ ข้าราชการหรือบุคคลใดๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มีอำนาจออกระเบียบให้กระทรวง และกรม รายงานเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ไปยัง ก.พ.

(8) กำหนดนโยบายและออกระเบียบเกี่ยวกับทุนเล่าเรียนหลวงและทุนของรัฐบาลให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือน ตลอดจนจัดสรรผู้รับทุนที่สำเร็จการศึกษาแล้วเข้ารับราชการในกระทรวงและกรมหรือหน่วยงานของรัฐ

(9) ออกข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดการการศึกษาและควบคุมดูแลและให้ความช่วยเหลือบุคลากรภาครัฐ นักเรียนทุนเล่าเรียนหลวง นักเรียนทุนของรัฐบาล และนักเรียนทุนส่วนตัวที่อยู่ในความดูแลของ ก.พ. ตลอดจนการเก็บเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการดูแลจัดการการศึกษา ทั้งนี้ ให้ถือว่าเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการดูแลจัดการการศึกษาเป็นเงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะประโยชน์ ตามความหมายในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

(10) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อรับรองคุณวุฒิของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือคุณวุฒิอย่างอื่น เพื่อประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือน และการกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าตอบแทน รวมทั้งระดับตำแหน่งและประเภทตำแหน่งสำหรับคุณวุฒิดังกล่าว

(11) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้

(12) พิจารณาจัดระบบทะเบียนประวัติและแก้ไขทะเบียนประวัติเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิดและการควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการพลเรือน

(13) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นการออกกฎ ก.พ. ตาม (5) ในกรณีที่เหมาะสมควรให้สำนักงาน ก.พ. หรือกระทรวงที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของ ก.พ. ด้วย

**ประการที่สาม** อำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลในด้านมาตรฐานค่าตอบแทนการบริหาร และการพัฒนาทรัพยากรบุคคล การวางแผนกำลังคน เพื่อให้ส่วนราชการใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการ

สำหรับอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของภาครัฐ เป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะเจาะจงในการบริหารงานบุคคล โดยเป็นลักษณะของการกำหนดมาตรฐาน หรือหลักเกณฑ์กลางของการบริหารงานบุคคลเพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ ปฏิบัติตาม<sup>93</sup>

(3) อ.ก.พ.<sup>94</sup> มีอยู่ 2 ประเภทคือ 1.คณะอนุกรรมการวิสามัญ และ 2.คณะอนุกรรมการสามัญ ทำหน้าที่บริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนตามที่กฎหมายกำหนด หรือตาม ก.พ. มอบหมาย

1) คณะอนุกรรมการวิสามัญ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 12 “ก.พ. มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ.วิสามัญ” เพื่อทำการใดๆ แทนได้จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้ง อ.ก.พ.วิสามัญ รวมตลอดทั้งวิธีการได้มาวาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นประธาน ปลัดกระทรวงเป็นรองประธาน และผู้แทน ก.พ.”

2) คณะอนุกรรมการสามัญ ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 14 “ให้มีคณะอนุกรรมการสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ.สามัญ” เพื่อเป็นองค์กรบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการต่างๆ ดังนี้

<sup>93</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 มาตรา 10

ในกรณีที่ ก.พ. เห็นว่าการบริหารทรัพยากรบุคคลในเรื่องใดที่ข้าราชการ ฝ่ายพลเรือนทุกประเภทหรือบางประเภทควรมีมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์เดียวกัน ให้ ก.พ. จัดให้มี การประชุมเพื่อหารือร่วมกันระหว่างผู้แทน ก.พ. ผู้แทน ก.พ.ร. และผู้แทนองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ของข้าราชการฝ่ายพลเรือนประเภทต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์กลาง การบริหารทรัพยากรบุคคลในเรื่องนั้นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ใช้บังคับมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์กลางดังกล่าวกับข้าราชการฝ่ายพลเรือนทุกประเภทหรือประเภทนั้นๆ แล้วแต่กรณีความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคลของรัฐ ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งด้วยโดยอนุโลม

<sup>94</sup> ชาญชัย แสงวงศ์ดี, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า. 262-264.

(1) คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ. กระทรวง” โดยออกนามกระทรวง

(2) คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ.กรม” โดยออกนามกรม

(3) คณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ.จังหวัด” โดยออกนามจังหวัด

(4) คณะอนุกรรมการสามัญประจำส่วนราชการอื่นนอกจากส่วนราชการตาม (1) (2) และ (3)

การเรียกชื่อ องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. ตาม (4) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ก.พ. มีอำนาจตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เรียกโดยย่อว่า “อ.ก.พ.วิสามัญ” เพื่อทำการใดแทนได้”

สรุปได้ว่า คณะอนุกรรมการสามัญนี้แบ่งออกเป็น อ.ก.พ.กระทรวง, อ.ก.พ.กรม, และอ.ก.พ.จังหวัด ดังนี้

#### 2.1) “อ.ก.พ.กระทรวง”

มีองค์ประกอบตาม มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังนี้

“อ.ก.พ.กระทรวง ประกอบด้วยรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เป็นประธาน ปลัดกระทรวงเป็นรองประธาน และผู้แทน ก.พ. ซึ่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนในสำนักงาน ก.พ. หนึ่งคนเป็นอนุกรรมการโดยตำแหน่ง และอนุกรรมการซึ่งประธาน อ.ก.พ. แต่งตั้งจาก

1. ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และมีได้เป็นข้าราชการในกระทรวงนั้นจำนวนไม่เกินสามคน

2. ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงในกระทรวงนั้น ซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจำนวนไม่เกินห้าคนให้ อ.ก.พ. นี้ตั้งเลขานุการหนึ่งคน”

จากบทบัญญัติดังกล่าว อ.ก.พ.กระทรวง มีคณะกรรมการ 5-11 คน โดยมีอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 16 “อ.ก.พ.กระทรวง มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. พิจารณากำหนดนโยบาย ระบบ และระเบียบวิธีการบริหารทรัพยากรบุคคลในกระทรวงซึ่งต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา 8 (3)

2. พิจารณาการเกลี้ยอัตรากำลังระหว่างส่วนราชการต่างๆ ภายในกระทรวง

3. พิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการสั่งให้ออกจากราชการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

4. ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้และช่วย ก.พ. ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ ก.พ. มอบหมาย”

#### 2.2) “อ.ก.พ.กรม”

ซึ่งประกอบด้วย อธิบดีเป็นประธาน รองอธิบดีมอบหมายหนึ่งคนเป็นรองประธาน อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และอนุกรรมการผู้ได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทบริหารหรือประเภทอำนวยการในกรมนั้น

#### 2.3) “อ.ก.พ.จังหวัด”

ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายหนึ่งคนเป็นรองประธาน อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และอนุกรรมการผู้ได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทบริหารหรือประเภทอำนวยการที่ประจำจังหวัดนั้น

(4) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. เป็นองค์กรในฝ่ายบริหารทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรมซึ่งเดิมเป็นหน้าที่ของ ก.พ. มาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ก.พ. ซึ่งเป็นผู้ออกกฎระเบียบและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนเอง ย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะตรวจสอบตัวเองว่าทำถูกต้องตามระบบคุณธรรมหรือไม่ อีกประการหนึ่ง คือ ก.พ. เป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร จึงไม่สามารถพิทักษ์และคุ้มครองข้าราชการพลเรือนจากการกระทำของฝ่ายบริหารที่ไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรมได้อย่างเต็มที่ จึงจำเป็นต้องตั้ง ก.พ.ค. ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในส่วนนี้อ่างอิสระ ปราบกฏตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยลักษณะงานของ ก.พ.ค. เป็นงานกึ่งตุลาการและจะต้องพิจารณาด้วยความรวดเร็วเพื่อให้สามารถคุ้มครองและเยียวยาได้อย่างทันท่วงทีจึงกำหนดให้ ก.พ.ค. เป็นคณะกรรมการที่ทำงานประจำ

เต็มเวลา โดยมีเลขานุการ ก.พ. เป็น เลขานุการของ ก.พ.ค. ไม่ได้เป็นกรรมการใน ก.พ.ค. จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียน<sup>95</sup>

ก.พ.ค. ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน กำหนดคุณสมบัติไว้ตามตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 25<sup>96</sup> และมีวิธีการการคัดเลือกคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 26<sup>97</sup> โดย

<sup>95</sup> ประวิณ ณ นคร, คำอธิบายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, หน้า. 57-58.

<sup>96</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 25

ผู้จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ ก.พ.ค. ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี
- (3) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนคณะกรรมการข้าราชการครู คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา หรือคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ

(ข) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการกฤษฎีกา

(ค) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือเทียบเท่าหรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

(ง) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอัยการพิเศษประจำเขตหรือเทียบเท่า

(จ) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือเทียบเท่าตามที่ ก.พ. กำหนด

(ฉ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ แต่ในกรณีที่ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ต้องดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

<sup>97</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 26

ให้มีคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นประธาน รองประธานศาลฎีกาที่ได้รับมอบหมายจากประธานศาลฎีกาหนึ่งคนกรรมการ ก.พ. ผู้ทรงคุณวุฒิหนึ่งคนซึ่งได้รับเลือกโดย ก.พ. และให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะกรรมการคัดเลือกมีหน้าที่คัดเลือกบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 25 จำนวนเจ็ดคน

ให้ผู้ได้รับคัดเลือกตามวรรคสองประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ ก.พ.ค. แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการคัดเลือกกำหนด

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 31<sup>98</sup>

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีการปรับปรุงระบบ อุตสาหกรรมร้องทุกข์จากเดิม (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535) การอุตสาหกรรมคำสั่ง ลงโทษให้อุตสาหกรรมต่อ อ.ก.พ. หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี ในปัจจุบันให้อุตสาหกรรมต่อคณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และให้ ก.พ.ค. เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยสั่งการได้โดยไม่ต้องเสนอต่อ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการ ในส่วนของการร้องทุกข์เดิมให้ร้องต่อผู้บังคับบัญชา อ.ก.พ. หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี แต่ในปัจจุบันการร้องทุกข์ในกรณีที่เหตุเกิดจากปลัดกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือนายกรัฐมนตรีให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. หากเหตุร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาอื่นให้ร้องทุกข์ต่อ ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป<sup>99</sup>

### 3.2.2 หลักเกณฑ์การสรรหาและการบรรจุข้าราชการพลเรือน

“การสรรหา” (recruitment) หมายถึง วิธีดำเนินการเพื่อเสาะแสวงหา ชักจูงให้ บุคคลเกิดความสนใจในงานขององค์กรและสมัครเพื่อเข้ารับการคัดเลือกเข้าทำงานในตำแหน่ง ต่างๆ ภายในหน่วยงานต่อไป โดยการสรรหาในระบบคุณธรรมมีหลักสำคัญในการสรรหาอยู่ 4 ประการ คือ หลักความเสมอภาคในโอกาส (equality of opportunity) หลักความมั่นคง (security of tenure) หลักความสามารถ (rule of competence) และหลักความเป็นกลางทางการเมือง

<sup>98</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 31

ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงาน บุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบ คุณธรรม

(2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114

(3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123

(4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126

(5) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค. เมื่อ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

(6) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัย อุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

<sup>99</sup> ประเวศ ฒ นคร, คำอธิบายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, หน้า. 26.

(political neutrality) นอกจากการสรรหาในระบบคุณธรรมแล้วยังมีการสรรหาอีกประเภทหนึ่ง คือ การสรรหาในระบบอุปถัมภ์อีกด้วย<sup>100</sup>

โดยนโยบายในการสรรหาบุคคลกรนั้นโดยทั่วไปจะมีอยู่ 2 ระบบ คือ

- (1) นโยบายแบบเปิด (Opened Career System or Opened Door Policy) และ  
 (2) นโยบายแบบปิด (Closed Career System or Closed Door Policy) ซึ่งมีความแตกต่างกันดัง  
 ภาพที่ 3-1<sup>101</sup>

ภาพที่ 2 ตารางเปรียบเทียบนโยบายในการสรรหาบุคคลกรแบบเปิดและนโยบายแบบปิด

นโยบายแบบเปิด	นโยบายแบบปิด
1. เปิดโอกาสให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณสมบัติเหมาะสมตามตำแหน่งที่ว่างเข้ามาสมัครงานได้โดยเสมอภาคกัน	1. เปิดโอกาสให้สมัครงานเสมอภาคกันในบางระดับ ซึ่งส่วนใหญ่เฉพาะตำแหน่งระดับต่ำเท่านั้น
2. เปิดโอกาสให้บุคคลเข้ามาสมัครได้ในทุกระดับชั้นถ้ามีคุณสมบัติตามต้องการ เริ่มระดับสูงก็ได้ซึ่งเป็นลักษณะที่เรียกว่า “Lateral Entry”	2. เปิดโอกาสให้ผู้ที่สำเร็จการศึกษาตามระดับที่กำหนดไว้เป็นมาตรฐานเข้ามาสมัครทำงานในตำแหน่งต่ำสุดของระดับนั้นก่อนแล้วจึงค่อยไต่เต้าไประดับสูงต่อไป
3. เปิดโอกาสให้บุคคลที่มีประสบการณ์และความชำนาญงานมาสมัครแม้ระดับการศึกษาจะไม่ถึงมาตรฐานขั้นต่ำของตำแหน่งที่กำหนดก็ตาม	3. เปิดโอกาสให้เฉพาะบุคคลที่มีคุณวุฒิที่แน่นอน ไม่พิจารณาประสบการณ์และความชำนาญงาน
4. เปิดโอกาสให้บุคคลกรในภาครัฐและภาคเอกชนโยกย้ายสับเปลี่ยนเข้าออกกันได้ เพราะยอมรับประสบการณ์และความชำนาญงานของบุคคล ให้ ความสำคัญและปรับเทียบให้ ดังนั้น จึงเข้าทำงานในตำแหน่งที่สูงได้ ถ้าหน่วยงานขาดผู้ที่มีความรู้ความสามารถในตำแหน่งระดับสูง	4. เปิดโอกาสเฉพาะแนวตั้งคือไต่เต้าจากระดับต่ำไม่ให้โอกาสในแนวนอนคือเข้าสู่ระดับสูงไม่ได้ เพราะไม่พิจารณาประสบการณ์และความชำนาญ ให้ บุคคลที่ทำงานในภาคเอกชนจึงไม่นิยมย้ายเข้ามาในระบบราชการเพราะเสียเปรียบที่ต้องไต่เต้าจากระดับต่ำ และเสียเปรียบเรื่องอายุราชการด้วย

<sup>100</sup> ยุวดี ศรีธรรมารัฐ, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ, หน้า. 159.

<sup>101</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 160.



จะเห็นได้ว่านโยบายการรับเข้าเป็นข้าราชการพลเรือนนั้นมี 2 ระบบ คือ นโยบายแบบเปิดและนโยบายปิด เมื่อพิจารณาในต่างประเทศพบว่านโยบายทั้ง 2 ประเภทนี้ ถูกนำมาใช้มากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันไป ส่วนในประเทศไทยนั้นเน้นนโยบายแบบปิด กล่าวคือ ส่งเสริมข้าราชการพลเรือนที่ไต่เต้าขึ้นมาจากข้าราชการพลเรือนระบบล่างจนขึ้นมาดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนระดับสูง แม้ว่าในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 56 จะเปิดโอกาสให้มีการบรรจุแต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นข้าราชการพลเรือนในระดับสูงได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วแทบจะไม่พบการบรรจุแต่งตั้งในลักษณะดังกล่าวเลย ซึ่งแตกต่างจากระบบข้าราชการพลเรือนของต่างประเทศที่มีการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้ามาดำรงตำแหน่งในส่วนราชการได้ง่ายกว่าของไทย

“การบรรจุ” (in-statement) หมายถึง การรับบุคคลที่มีได้เป็นข้าราชการพลเรือนเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือน เป็นการทำให้มีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือน<sup>102</sup> ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดแนวทางในการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือน โดยมีวิธีการบรรจุ 3 ประเภท ได้แก่ โดยการสอบแข่งขัน โดยการคัดเลือกบุคคล และโดยการบรรจุผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญการพิเศษ

### 3.2.3 การจำแนกตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน

“ตำแหน่ง” เป็นคำตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นตำแหน่งในทางบริหารงาน ที่ประกอบด้วยหน้าที่และความรับผิดชอบ เช่น ตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย ตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครอง เป็นต้น ส่วนคำว่าตำแหน่ง ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แสดงความหมาย 2 กรณี คือ กรณีตำแหน่งในการบริหารงาน ตามมาตรา 44 ซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกรณีตำแหน่งในสายงาน ตามมาตรา 47 เช่น นักบริหารระดับสูง นักบริหารระดับต้น เป็นต้น ซึ่งในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะใช้คำว่าตำแหน่งทั้ง 2 กรณีควบคู่กันเสมอ<sup>103</sup>

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ตำแหน่งประเภทวิชาการ และตำแหน่งประเภททั่วไป ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

<sup>102</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า. 273.

<sup>103</sup> ประวิณ ญ นคร, คำอธิบายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, หน้า. 158-159.

มาตรา 45 “ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญมี 4 ประเภท ดังต่อไปนี้

- (1) ตำแหน่งประเภทบริหาร ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร
- (2) ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่าระดับกรมและตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการ
- (3) ตำแหน่งประเภทวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งที่จำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตามที่ ก.พ. กำหนดเพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของตำแหน่งนั้น
- (4) ตำแหน่งประเภททั่วไป ได้แก่ ตำแหน่งที่ไม่ใช่ตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ และตำแหน่งประเภทวิชาการ ทั้งนี้ ตามที่ ก.พ. กำหนด”

ซึ่งในแต่ละประเภทมีการเป็นย่อยลงไปอีกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 46 “ระดับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ มีดังต่อไปนี้

- (1) ตำแหน่งประเภทบริหาร มีระดับดังต่อไปนี้
  - (ก) ระดับต้น
  - (ข) ระดับสูง
- (2) ตำแหน่งประเภทอำนวยการ มีระดับดังต่อไปนี้
  - (ก) ระดับต้น
  - (ข) ระดับสูง
- (3) ตำแหน่งประเภทวิชาการ มีระดับดังต่อไปนี้
  - (ก) ระดับปฏิบัติการ
  - (ข) ระดับชำนาญการ
  - (ค) ระดับชำนาญการพิเศษ
  - (ง) ระดับเชี่ยวชาญ
  - (จ) ระดับทรงคุณวุฒิ
- (4) ตำแหน่งประเภททั่วไป มีระดับดังต่อไปนี้
  - (ก) ระดับปฏิบัติงาน
  - (ข) ระดับชำนาญงาน
  - (ค) ระดับอาวุโส
  - (ง) ระดับทักษะพิเศษ

การจัดประเภทตำแหน่งและระดับตำแหน่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎ

ก.พ.”

ตำแหน่งแต่ละประเภทนั้นสามารถแยกย่อยออกเป็นระดับต่างๆ ซึ่งอาจนำเทียบกันได้ แต่อย่างไรก็ตามการกำหนดคุณสมบัติของแต่ละตำแหน่งนั้นย่อมแตกต่างกันไปตามแต่ลักษณะของงาน ระบบการกำหนดตำแหน่งดังกล่าวจึงเป็นระบบการกำหนดตำแหน่งตามหน้าที่ความรับผิดชอบ หรือ Multi classification scheme หรือระบบแท่ง ซึ่งเป็นระบบที่ใช้ในการกำหนดตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในปัจจุบันของไทยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งศึกษาเป็นหลักในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ส่วนตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนในส่วนราชการจะมีจำนวนเท่าใดและเป็นตำแหน่งประเภทใดนั้นเป็นไปตามที่ อ.ก.พ.กระทรวง เป็นผู้กำหนด โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและความไม่ซ้ำซ้อน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนดและตามมาตรฐานการกำหนดตำแหน่งตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เมื่อ ก.พ. เป็นผู้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับประเภทและตำแหน่งข้าราชการพลเรือนตามมาตรา 46 แล้ว ในการกำหนดตำแหน่งต่างๆ ในส่วนราชการนั้น กฎหมายให้เป็นอำนาจของ อ.ก.พ.กระทรวง เป็นผู้กำหนดซึ่งเป็นการกระจายอำนาจเดิมของ ก.พ. มาเป็นของ อ.ก.พ.<sup>104</sup> ตำแหน่งต่างๆ ในระบบราชการมีจำนวนมาก ซึ่งบางตำแหน่งแม้ว่าจะเรียกชื่อตำแหน่งแตกต่างกันแต่จัดเป็นตำแหน่งในระดับเดียวกันจึงสมควรทำความเข้าใจการเรียกชื่อตำแหน่งและการจัดประเภทซึ่งสามารถอธิบายได้ดังนี้

### 3.2.3.1 ตำแหน่งประเภทบริหาร

การกำหนดระดับตำแหน่งประเภทบริหารซึ่งเป็นตำแหน่งระดับหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หรือเทียบเท่าและรองหัวหน้าส่วนราชการ ระดับกระทรวง ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่า รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่าและตำแหน่งผู้ตรวจราชการระดับกระทรวง

ตำแหน่งประเภทบริหาร<sup>105</sup> ได้แก่ ตำแหน่งที่มีฐานะและหน้าที่ในการบริหารงานเป็นหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง กรม แบ่งเป็น 2 ระดับ จำแนกตำแหน่งโดยอิงตามโครงสร้างส่วนราชการตามที่ปรากฏในกฎหมาย ดังนี้

ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง กรม จังหวัดและส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น (ตำแหน่งระดับ 10 บส. และระดับ 11

<sup>104</sup> มานิต จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 2 ว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร, หน้า. 100.

<sup>105</sup> สรุปลสาระสำคัญจากสำนักงาน ก.พ., "กฎ ก.พ. ข้อบังคับ ระเบียบ หนังสือเวียน ที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 24 พฤษภาคม 2559 แหล่งที่มา: [http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/uploads/File/law\\_chorusong\(1\).pdf](http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/uploads/File/law_chorusong(1).pdf) . หน้า 4.

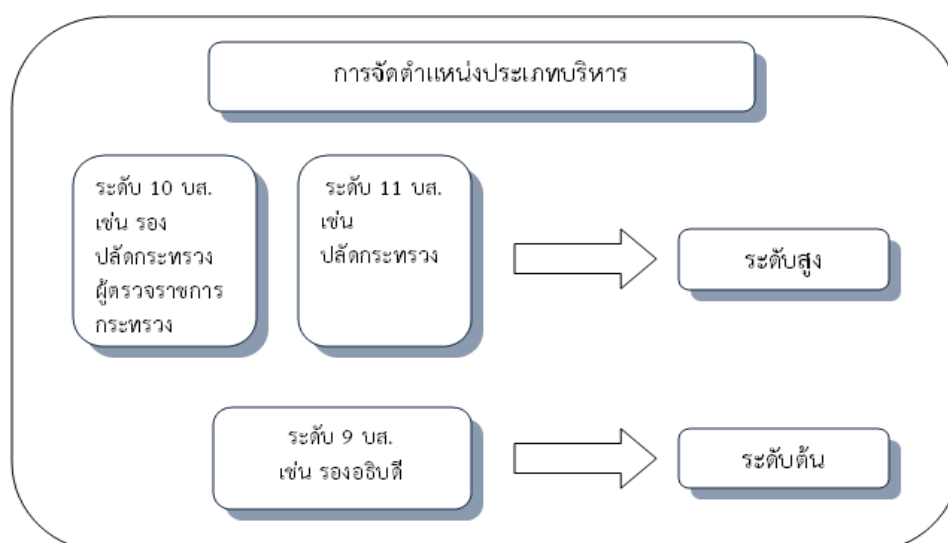
บส.) หรือรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในสำนักนายกรัฐมนตรีและขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง และอยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี (ตำแหน่งระดับ 10 บส.) รวมทั้งตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานตรวจและแนะนำการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกระทรวง (ผู้ตรวจราชการระดับกระทรวง)

ตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น ได้แก่ ตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม จังหวัด และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น (ตำแหน่งระดับ 9 บส.)

ซึ่งตำแหน่งประเภทบริหารนั้นมิได้พิจารณาจากผลการประเมินค่างานแต่พิจารณาจากโครงสร้างส่วนราชการเป็นสำคัญ เนื่องจากลักษณะตำแหน่งดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการตามโครงสร้างส่วนราชการซึ่งปรากฏในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการเช่นเดียวกันทุกตำแหน่งข้างต้นแต่แตกต่างกันที่คุณภาพงานและความยุ่งยากของงานในระดับที่แตกต่างกันและมีผลการประเมินค่างานที่แตกต่างกัน

ในการจัดระดับตำแหน่งในระบบจำแนกตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในปัจจุบัน ระดับตำแหน่งในประเภทบริหารจะพิจารณาจากตำแหน่งหัวหน้าและรองหัวหน้าส่วนราชการระดับตำแหน่ง 9 บส. 10 บส. และ 11 บส. เป็นหลัก โดยตำแหน่งระดับ 10 บส. และ 11 บส. จัดเข้าตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง และตำแหน่งระดับ 9 บส. จัดเข้าตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้นรายละเอียดตามภาพ

ภาพที่ 3 ภาพแสดงการเปลี่ยนระบบจำแนกตำแหน่งประเภทบริหารจากระบบเดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาเป็นระบบใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551



### 3.2.3.2 ตำแหน่งประเภทอำนวยการ<sup>106</sup>

การกำหนดระดับตำแหน่งในประเภทอำนวยการซึ่งเป็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับสำนัก/กอง หรือเทียบเท่า เป็นการพิจารณาจากผลการประเมินค่างานและผลการสำรวจหน้าที่ความรับผิดชอบ คุณภาพงาน และความยุ่งยากของตำแหน่งเป็นสำคัญ ประกอบกับการแบ่งส่วนราชการตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ตำแหน่งประเภทอำนวยการ<sup>107</sup> ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานที่ต่ำกว่าส่วนราชการระดับกรมซึ่งกำหนดเป็นหน่วยงานในระดับกอง/สำนักไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของส่วนราชการนั้น ทั้งนี้ ไม่รวมกลุ่มงานที่ไม่เป็นกองหรือสำนัก ครอบคลุมหน่วยงานในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในระดับจังหวัด

จัดเป็น 2 ระดับ ดังนี้

ตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูง ได้แก่ ตำแหน่งสำหรับหัวหน้าหน่วยงานระดับต่ำกว่ากรมหนึ่งระดับ (กอง/สำนัก) ที่เดิม ก.พ. กำหนดให้เป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (บส.) โดยมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ กำกับ แนะนำ ตรวจสอบ และบังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชาจำนวนมาก ใช้ความรู้ความสามารถ ประสบการณ์และความชำนาญในงานที่รับผิดชอบสูงมากเป็นพิเศษ ปฏิบัติงานที่ต้องตัดสินใจหรือแก้ไขปัญหาที่ยุ่ยากซับซ้อนมากและมีผลกระทบวงกว้างรวมทั้งตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานตรวจและแนะนำการปฏิบัติราชการของส่วนราชการระดับกรม (ผู้ตรวจราชการระดับกรม) ทั้งนี้ อาจรวมถึงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานอื่นที่มีลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงานสูงมากเป็นพิเศษตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนด

ตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้น ได้แก่ ตำแหน่งสำหรับหัวหน้าหน่วยงานระดับต่ำกว่ากรมหนึ่งระดับ (กอง/สำนัก) ที่เดิม ก.พ. กำหนดให้เป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับกลาง (บก.) โดยมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการ กำกับ แนะนำ ตรวจสอบ และบังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา ใช้ความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ และความชำนาญในงานที่รับผิดชอบสูงมาก ปฏิบัติงานที่ต้องตัดสินใจหรือแก้ปัญหายากมาก

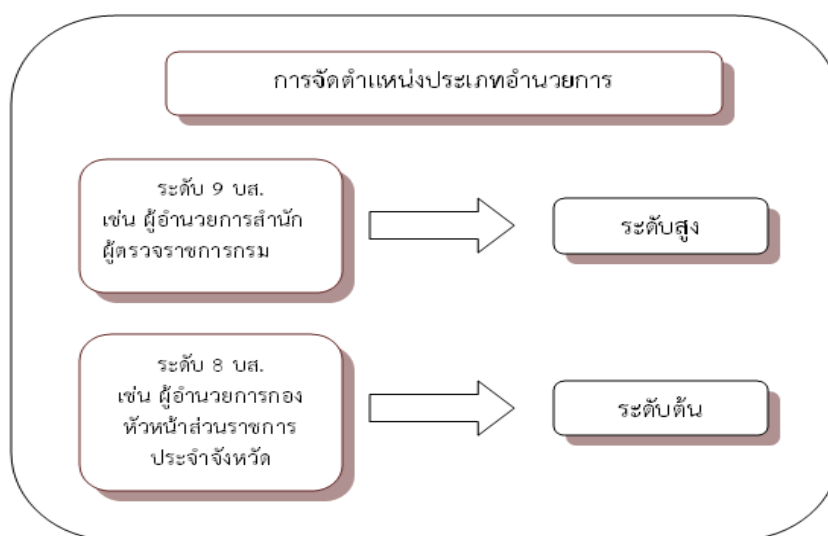
ในการจัดระดับตำแหน่งในระบบจำแนกตำแหน่งในปัจจุบันเข้าระดับตำแหน่งในประเภทอำนวยการจะพิจารณาดำเนินตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่ปรากฏในกฎกระทรวงว่าด้วยการ

<sup>106</sup> สำนักงาน ก.พ., "รวมหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกำหนดตำแหน่ง ปี พ.ศ. 2552 - พ.ศ. 2555 บทที่ 3 หลักเกณฑ์การกำหนดตำแหน่งประเภทอำนวยการ" [ออนไลน์]. หน้า 1- 16.

<sup>107</sup> สรุปสาระสำคัญของสำนักงาน ก.พ., "กฎ ก.พ. ข้อบังคับ ระเบียบ หนังสือเวียน ที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551" [ออนไลน์].

แบ่งส่วนราชการ (เฉพาะในข้อที่ว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการ) ซึ่งได้แก่ ตำแหน่งระดับ 8 บก. จัดเข้าตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้น และตำแหน่งผู้อำนวยการกอง/สำนัก หรือเทียบเท่า โดยตำแหน่งระดับ 9 บส. จัดเข้าตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูง รายละเอียดตามภาพ

ภาพที่ 4 ภาพแสดงการเปลี่ยนระบบจำแนกตำแหน่งประเภทอำนวยการจากระบบเดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาเป็นระบบใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551



### 3.2.3.3 ตำแหน่งประเภทวิชาการ<sup>108</sup>

การกำหนดระดับตำแหน่งในประเภทวิชาการซึ่งเป็นตำแหน่งที่จำเป็นต้องใช้ความรู้ทางวิชาการในการปฏิบัติงานเป็นสิ่งสำคัญเป็นการพิจารณาจากผลการประเมินค่างานและผลการสำรวจหน้าที่ความรับผิดชอบ คุณภาพงานและความยุ่งยากของตำแหน่งงานเป็นสิ่งสำคัญ ประกอบกับทิศทางการปฏิบัติงานราชการในอนาคตที่จะต้องอาศัยความรู้ ความสามารถของผู้ปฏิบัติงาน โดยพิจารณาจากลักษณะงานเป็น 2 กลุ่มหลักๆ คือ กลุ่มตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ และกลุ่มตำแหน่งสำหรับหัวหน้าหน่วยงาน ตำแหน่งประเภทวิชาการนี้จัดเป็น 5 ระดับตามลักษณะ

<sup>108</sup> สำนักงาน ก.พ., "รวมหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกำหนดตำแหน่ง ปี พ.ศ. 2552 - พ.ศ. 2555 บทที่ 3 หลักเกณฑ์การกำหนดตำแหน่งประเภทอำนวยการ" [ออนไลน์]. หน้า. 1- 20.

หน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงาน คือ ระดับปฏิบัติการ ระดับชำนาญการ ระดับชำนาญการพิเศษ ระดับเชี่ยวชาญ และระดับทรงคุณวุฒิ<sup>109</sup>

ในการจัดระดับตำแหน่งในระบบจำแนกตำแหน่งในปัจจุบันเข้าระดับตำแหน่งในประเภทวิชาการ จะพิจารณาตำแหน่งผู้ปฏิบัติงานในสายงานเริ่มต้นระดับ 3 เดิม ซึ่งเป็นสายงานที่คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งกำหนดให้ใช้วุฒิปริญญาในการปฏิบัติงาน โดยตำแหน่งระดับ 10-11 จัดเข้าตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ, ตำแหน่งระดับ 9 จัดเข้าตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ตำแหน่งระดับ 8 จัดเข้าตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ, ตำแหน่งระดับ 6-7 จัดเข้าตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการ และตำแหน่งระดับ 3-5 จัดเข้าตำแหน่งประเภทวิชาการระดับปฏิบัติการ รายละเอียดตามภาพ

ภาพที่ 5 ภาพแสดงการเปลี่ยนระบบจำแนกตำแหน่งประเภทวิชาการจากระบบเดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาเป็นระบบใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551



<sup>109</sup> สรุปสาระสำคัญจากสำนักงาน ก.พ., "กฎ ก.พ. ข้อยบังคับ ระเบียบ หนังสือเวียน ที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551" [ออนไลน์]. หน้า. 4-5.

### 3.2.2.4 ตำแหน่งประเภททั่วไป<sup>110</sup>

การกำหนดระดับตำแหน่งในประเภททั่วไปซึ่งปฏิบัติงานครอบคลุมงานลักษณะที่ใช้ทักษะเฉพาะตัว งานช่วยอำนวยความสะดวกและงานปฏิบัติทางเทคนิค เป็นการพิจารณาจากผลการประเมินค่างานและผลการสำรวจหน้าที่ความรับผิดชอบ คุณภาพงาน และความยุ่งยากของตำแหน่งงานเป็นสำคัญ จำแนกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์และกลุ่มตำแหน่งสำหรับหัวหน้าหน่วยงาน ซึ่งในลักษณะงานที่ใช้ทักษะทางเทคนิคเฉพาะด้าน เช่น พยาบาลเทคนิค อาจสามารถกำหนดตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ได้ถึงระดับอาวุโสและลักษณะงานที่ใช้ทักษะความชำนาญเฉพาะตัว เช่น คีตศิลป์ อาจสามารถกำหนดตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ได้ถึงระดับทักษะพิเศษ

ตำแหน่งประเภททั่วไปจัดเป็น 4 ระดับ ตามลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงาน คือ ระดับปฏิบัติงาน ระดับชำนาญงาน ระดับอาวุโส และระดับทักษะพิเศษ<sup>111</sup>

ในการจัดระดับตำแหน่งในระบบจำแนกตำแหน่งในปัจจุบันเข้าระดับตำแหน่งในประเภททั่วไปจะพิจารณาดำเนินการผู้ปฏิบัติงานในสายงานเริ่มต้นระดับ 1 และ 2 เดิม ซึ่งเป็นสายงานที่คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งมิได้กำหนดให้ใช้วุฒิปริญญาในการปฏิบัติงาน โดยตำแหน่งระดับ 7-8 จัดเข้าตำแหน่งประเภททั่วไประดับอาวุโส ตำแหน่งระดับ 5-6 จัดเข้าตำแหน่งประเภททั่วไประดับชำนาญงาน และตำแหน่ง ระดับ 1-4 จัดเข้าตำแหน่งประเภททั่วไประดับปฏิบัติงาน

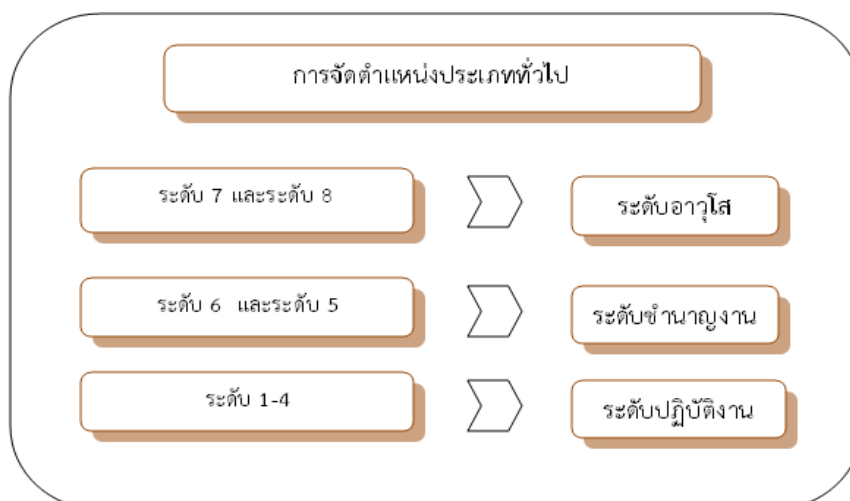
สำหรับตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษเป็นระดับตำแหน่งที่กำหนดไว้สำหรับบางลักษณะงานซึ่งจำเป็นต้องใช้ผู้ปฏิบัติงานที่มีทักษะและความชำนาญเฉพาะตัวและกำหนดไว้เพื่อรองรับการบริหารทรัพยากรบุคคลในอนาคต ดังนั้น ในการจัดตำแหน่งจากระบบเดิมเข้าระบบใหม่จึงยังไม่มีตำแหน่งใดถูกจัดเข้าในระดับนี้

<sup>110</sup> สำนักงาน ก.พ., "รวมหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกำหนดตำแหน่ง ปี พ.ศ. 2552 - พ.ศ. 2555 บทที่ 3 หลักเกณฑ์การกำหนดตำแหน่งประเภทอำนวยความสะดวก" [ออนไลน์]. หน้า. 1- 5.

<sup>111</sup> สรุปลักษณะสำคัญจากสำนักงาน ก.พ., "กฎ ก.พ. ข้อบังคับ ระเบียบ หนังสือเวียน ที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551" [ออนไลน์]. หน้า. 5.



ภาพที่ 6 แสดงการเปลี่ยนระบบจำแนกตำแหน่งประเภทวิชาการการจากระบบเดิมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาเป็นระบบใหม่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551



### 3.3 หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนไว้ใน มาตรา 57 ซึ่งได้กำหนดตัวบุคคลที่มีอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งต่างๆ และมาตรา 63 ซึ่งได้กำหนดวิธีการในการแต่งตั้งกรณีการโอน การย้าย และการเลื่อนตำแหน่ง ในการศึกษาหลักเกณฑ์การแต่งตั้งจึงจำเป็นต้องศึกษาบทบัญญัติทั้ง 2 มาตราโดยละเอียด นอกจากบัญญัติดังกล่าวแล้ว ยังมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือที่เรียกว่าหนังสือสำนักงาน ก.พ. ซึ่งมีลักษณะเป็นหนังสือเวียนให้หน่วยงานแต่ละแห่งปฏิบัติตามซึ่งจำเป็นต้องศึกษาหลักเกณฑ์เหล่านี้ เพื่อจะได้เข้าใจถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งดังกล่าวและทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการบังคับหลักเกณฑ์และปัญหาของการแต่งตั้งที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องนี้ด้วย

#### 3.3.1 นิยามตำแหน่งระดับสูงของข้าราชการพลเรือน

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติเรื่องการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทระดับสูงเอาไว้ในมาตรา 57 ซึ่งเป็นการบัญญัติตามประเภท

ตำแหน่งทั้ง 4 ประเภท แต่มีเพียงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงและตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิเท่านั้นที่เป็นตำแหน่งระดับสูง ซึ่งเมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จะพบว่าตำแหน่งระดับสูงที่กล่าวข้างต้นนั้น คือ ตำแหน่งระดับ 10 และตำแหน่งระดับ 11 นั้นเอง ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะแบ่งจำแนกตำแหน่งที่เป็นตำแหน่งระดับสูงโดยการพิจารณาจากผู้มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยตำแหน่งที่เป็นตำแหน่งระดับสูงนั้นแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ซึ่งตำแหน่งทั้ง 3 ประเภท นั้นนายกรัฐมนตรีจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติและนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจึงจะมีผลสมบูรณ์พิจารณาได้ดังนี้

(1) ตำแหน่งที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุแต่งตั้งโดยอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ได้แก่ 1) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง 2) ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี 3) ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ

(2) ตำแหน่งที่ปลัดกระทรวงเป็นผู้สั่งบรรจุแต่งตั้งโดยเสนอผ่านรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ ได้แก่ ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม และตำแหน่งผู้ตรวจราชการระดับกระทรวง

(3) ตำแหน่งที่ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณีโดยเสนอผ่านรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี

จากที่ได้กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 สามารถแยกตำแหน่งที่เป็นตำแหน่งระดับสูงได้ 2 กลุ่ม คือ กลุ่มที่หนึ่ง ตำแหน่งระดับ 11 และกลุ่มที่สอง ตำแหน่งระดับ 10

จาก 2 กลุ่มตำแหน่งข้างต้นจะเห็นได้ว่าเป็นตำแหน่งที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายของภาครัฐซึ่งนอกจากตำแหน่งประเภทบริหารเฉพาะตำแหน่งบริหารระดับสูงแล้ว ตำแหน่งประเภทวิชาการเฉพาะตำแหน่งวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ ก็เป็นตำแหน่งที่เทียบเท่าระดับ 10 และระดับ 11 ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เช่นเดียวกัน ซึ่งแม้ว่าตำแหน่งดังกล่าวไม่มีอำนาจในการบริหารงานภาครัฐแต่ก็เป็นตำแหน่งระดับสูงและมีค่าตอบแทนในระดับเดียวกันกับตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง นอกจากนี้ ตำแหน่งประเภทวิชาการอาจมีการเปลี่ยนสายงานเพื่อไปดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงได้ ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ศึกษาเกี่ยวกับ

กระบวนการการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งระดับสูงจึงสมควรศึกษากระบวนการแต่งตั้งโยกย้ายในปัจจุบัน เพื่อศึกษาถึงข้อบกพร่องและหาแนวทางในการแก้ไขต่อไป<sup>112</sup>

### 3.3.2 กระบวนการและวิธีการในการคัดเลือกบุคคลก่อนเสนอผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรณีตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง

**การแต่งตั้ง** หมายถึง การแต่งตั้งผู้ที่เป็นข้าราชการพลเรือนแล้วให้ดำรงตำแหน่งซึ่งเป็นการทำให้มีอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งนั้นๆ<sup>113</sup> ในระบบราชการการแต่งตั้งโยกย้ายกระทำโดยผู้บังคับบัญชาซึ่งช่วยทำให้การควบคุมและบังคับบัญชาได้ง่ายเหมาะสมกับสังคมที่การบริหารงานต้องอาศัยความเชี่ยวชาญอย่างมาก ดังนั้น หากแต่งตั้งบุคคลที่ไม่มีความสามารถเข้ามาทำงานก็ย่อมส่งผลถึงประสิทธิภาพการทำงานที่ด้อยลงไป

เมื่อผ่านการทดลองปฏิบัติงานและได้ปฏิบัติงานมาระยะหนึ่งอาจมีการเลื่อนตำแหน่งและแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งที่สูงขึ้นหรือตำแหน่งอื่น ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งในลักษณะแนวตั้ง (Vertical) โดยมีวัตถุประสงค์หลายประการ เช่น เพื่อปรับคนให้เหมาะกับงาน เพื่อปรับโครงสร้างขององค์กร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หน้าที่ตำแหน่งในระดับสูงนั้นมีจำนวนตำแหน่งน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนข้าราชการพลเรือน ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ จะสร้างความพอใจให้กับผู้ปฏิบัติงานทุกคนได้อย่างไร การพัฒนาระบบเลื่อนตำแหน่งให้มีประสิทธิภาพย่อมเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ปัญหา กล่าวคือ **จะต้องมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนและเป็นธรรมตามระบบคุณธรรม ในด้านการศึกษาพิจารณาจะต้องมีความโปร่งใสและไม่มีอคติ** โดยทั่วไปในระบบราชการหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาในการแต่งตั้งนั้น มี 3 หลัก คือ

(1) หลักความรู้ความสามารถ เป็นหลักที่ยอมรับอย่างแพร่หลายเพราะว่าในการปฏิบัติงานนั้นความประสพผลสำเร็จของงานย่อมขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถ และเป็นที่ยอมรับว่าหน่วยงานย่อมต้องการบุคคลที่มีศักยภาพในการทำงาน เพื่อที่จะช่วยในการพัฒนางานต่อไป

<sup>112</sup> ในปัจจุบัน ก.พ. ได้สร้างระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service หรือ SES) ขึ้นโดยกำหนดให้นักบริหารระดับสูงที่จะอยู่ในระบบนักบริหารระดับสูง คือ ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น ตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูง ทั้งนี้ในส่วนของข้าราชการพลเรือนระดับสูงตำแหน่งอื่นๆ เช่น ตำแหน่งนักปกครอง ผู้ตรวจราชการ นักการทูต และตำแหน่งในสายวิชาการ/วิชาชีพ เช่น ตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 10 จะไม่รวมอยู่ในระบบนักบริหารระดับสูง แต่จะมีระบบบริหารบุคคลแยกต่างหากซึ่งในปัจจุบันอยู่ในระหว่างดำเนินการ

<sup>113</sup> ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า. 273.

(2) หลักอาวุโสและประสบการณ์ หลักนี้เชื่อว่าผู้ที่ปฏิบัติงานมานานย่อมมีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์การทำงานสูงอีกทั้งยังมีความผูกพันกับหน่วยงาน โดยพิจารณาระยะเวลาการทำงานเป็นสำคัญ การเลื่อนตำแหน่งให้กับบุคคลที่มีความอาวุโสจะเป็นการสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานเป็นเสมือนการให้รางวัลตอบแทน

(3) หลักอุปถัมภ์ เป็นหลักที่ตรงข้ามกับหลักคุณธรรมที่ใช้อยู่ในระบบราชการ อย่างไรก็ตามก็ดีในทางปฏิบัติ ตำแหน่งบางตำแหน่งยังต้องใช้หลักอุปถัมภ์นี้มากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันไปในแต่ละองค์กร เป็นหลักที่พิจารณาความสัมพันธ์ในทางส่วนตัว อาจตำแหน่งที่ต้องอาศัยความไว้วางใจเป็นพิเศษ เช่น เลขาธิการรัฐมนตรี เป็นต้น

หลักการทั้ง 3 หลักการข้างต้นจะต้องใช้ในการพิจารณาร่วมกันไป ในการเลื่อนตำแหน่งในระบบราชการส่วนใหญ่นั้นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชามีส่วนสำคัญในการเลื่อนตำแหน่ง เนื่องจากเป็นผู้ที่เห็นผลการปฏิบัติงาน อุทิศการทำงานของข้าราชการพลเรือนผู้นั้นเป็นอย่างดี แต่ผู้บังคับบัญชาจะต้องระมัดระวังในการใช้ดุลพินิจให้มีความเป็นธรรมและเหมาะสมตามระบบคุณธรรม

### 3.3.2.1 การพิจารณาคัดเลือกก่อนเสนอต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามกฎหมาย<sup>114</sup>

การพิจารณาคัดเลือกข้าราชการพลเรือนเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด 4 เรื่อง ได้แก่

ก) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 7 ลงวันที่ 6 มีนาคม 2552 เรื่อง “การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตามบทเฉพาะกาลแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551” เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการแต่งตั้ง 2 เรื่อง คือ 1. การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทเดียวกัน 2. การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่างประเภทกัน ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับการแต่งตั้งในตำแหน่งแต่ละประเภทว่าให้ใช้หลักเกณฑ์ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ฉบับใดบ้าง

สำหรับการเลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงและการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตรา 14,500 บาท ให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตรา 21,000 บาท หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 7 กำหนดให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ข) ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 ค) ที่ นร 0708.1/ว 11 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2542

<sup>114</sup> สำนักงาน ก.พ., คู่มือปฏิบัติงานบุคคล ว่าด้วย การเลื่อนตำแหน่ง การโอน การแต่งตั้งระดับ 9 ระดับ 10 และระดับ 11 (นันทบุรี : สำนักงาน ก.พ.: 2549), หน้า. 38-42.

ข) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 เรื่อง “การคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ลงมา และระดับ 9 ระดับ 10 ระดับ 11” ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ระดับ 10 และระดับ 11 ตามแนบท้ายหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 22 โดยให้ส่วนราชการดำเนินการเลือกสรรกลั่นกรองเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ระดับ 10 ระดับ 11 โดยมีคณะกรรมการพิจารณาโดยมีวิธีการดำเนินการดังนี้

(1) อ.ก.พ.กระทรวง แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 7 คน ดังนี้

1) ประธาน 1 คน ซึ่งอาจเป็นปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง หรือข้าราชการที่มีอาวุโสในตำแหน่งระดับ 10

2) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่มีตำแหน่งว่าง หรืออธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตำแหน่งว่างตามที่ อ.ก.พ.กระทรวงเห็นสมควร 1 คน

3) ผู้แทน ก.พ. ใน อ.ก.พ.กระทรวง 1 คน

4) ผู้ทรงคุณวุฒิใน อ.ก.พ.กระทรวง 1 คน และ

5) ผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ขึ้นไป ที่เป็น อ.ก.พ.กระทรวง โดยได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือน 1 คนในกรณีที่ อ.ก.พ.กระทรวง เห็นสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการเกิน 5 คน ก็ให้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งในระดับไม่ต่ำกว่าตำแหน่งที่จะแต่งตั้งได้อีกไม่เกิน 2 คน ทั้งนี้ในการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการควรเลือกสรรบุคคลที่เป็นกลาง มีความกล้าที่จะพิจารณาและเสนอความเห็นอย่างตรงไปตรงมาและสามารถใช้เวลาในการพิจารณาข้อมูลได้อย่างละเอียดรอบคอบ

ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

1) ประธาน 1 คน

กรรมการประกอบด้วย

2) หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่มีตำแหน่งว่าง หรือรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม นั้น 1 คน

3) ผู้แทน ก.พ. ใน อ.ก.พ.ทำหน้าที่ อ.ก.พ.กระทรวง 1 คน

4) ผู้ทรงคุณวุฒิใน อ.ก.พ.ทำหน้าที่ อ.ก.พ.กระทรวง 1 คน

5) ผู้ดำรงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ขึ้นไป ที่เป็น อ.ก.พ.ทำหน้าที่ อ.ก.พ.กระทรวง โดยได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือน 1 คน หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่มีตำแหน่งว่าง หรือรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม นั้น 1 คน

ในกรณีที่ อ.ก.พ.ทำหน้าที่ อ.ก.พ.กระทรวง เห็นสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการไม่เกิน 5 คน ก็ให้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งในระดับไม่ต่ำกว่าตำแหน่งที่จะแต่งตั้งได้อีกไม่เกิน 2 คน

(2) การเสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการคัดเลือก

ให้หัวหน้าส่วนราชการที่มีตำแหน่งระดับ 10 ว่าง หรือที่จะว่างเสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการคัดเลือก ดังนี้

1) ชื่อและจำนวนตำแหน่งว่างหรือที่จะว่าง

2) รายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบและความต้องการของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง

3) รายชื่อข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ว่าง (บัญชีรายชื่อข้าราชการตามอาวุโส) ตามจำนวนที่กระทรวงเห็นสมควรกำหนด ทั้งนี้ ต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งอย่างละเอียดรอบคอบ โดยผู้แทน ก.พ.ที่เป็นคณะกรรมการคัดเลือกจะช่วยให้ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลที่ ก.พ. ได้จัดเตรียมไว้เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการด้วย

4) ข้อมูลของบุคคลดังกล่าว ประกอบด้วย

- ประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษา ฝึกอบรม คุณาน ประวัติทางวินัย

- ประสบการณ์ ความสามารถ ผลงานสำคัญพิเศษ ผลการปฏิบัติงาน

ประจำปี

- ความเห็นของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับความพร้อม ความสามารถ และความเหมาะสมที่จะเลื่อนตำแหน่ง

- ข้อเสนอของบุคคลผู้นั้นเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ความคาดหวัง เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงาน และแก้ปัญหาต่างๆ ของงานในตำแหน่งที่ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้ง

(3) การดำเนินการคัดเลือก ปฏิบัติดังนี้

1) กำหนดองค์ประกอบ เกณฑ์ และวิธีการ ประเมินตามความเหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง สำหรับการพิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ให้นำคุณลักษณะของการเป็นผู้นำ เช่น เป็นผู้มีวิสัยทัศน์กว้างไกล กล้ารับผิดชอบ กล้าตัดสินใจ และกล้าเผชิญปัญหาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาด้วย ส่วนองค์ประกอบเรื่องอาวุโส นั้น จะนำมาใช้ประกอบการพิจารณาก็ได้แต่ต้องใช้เป็นองค์ประกอบสุดท้ายเมื่อพิจารณาองค์ประกอบอื่นๆ ข้างต้นแล้ว

2) คณะกรรมการแต่ละคนประเมินและคัดเลือกผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อทุกคนตามองค์ประกอบ เกณฑ์และวิธีการประเมินที่กำหนด แล้วคัดเลือกให้เหลือผู้ซึ่งเหมาะสมไว้ตำแหน่งละไม่เกิน 3 คน พร้อมทั้งมีการบันทึกหลักฐานและเหตุผลการตัดสินใจไว้ด้วยเพื่อความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

3) เสนอรายชื่อผู้ได้รับคัดเลือกตามข้อ 2.2 ต่อปลัดกระทรวง โดยให้เสนอเรียงลำดับผู้ซึ่งเหมาะสมที่สุดในลำดับแรกและผู้ที่เหมาะสมรองลงไปลำดับต่อๆ กันไป พร้อมทั้งสมควรและเหตุผลเพื่อประกอบการพิจารณาของปลัดกระทรวง

#### (4) การพิจารณารายชื่อของปลัดกระทรวง

ปลัดกระทรวงพิจารณารายชื่อที่คณะกรรมการเสนอเมื่อได้ใช้ดุลพินิจแล้วเห็นว่าบุคคลใดในรายชื่อผู้ที่คณะกรรมการเสนอเหมาะสมที่จะได้เลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งก็ให้ดำเนินการ โดยปลัดกระทรวงเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ในกรณีที่ปลัดกระทรวงเห็นว่ารายชื่อผู้ที่คณะกรรมการเสนอมายังไม่เหมาะสมก็ให้ปรึกษากับประธานกรรมการหรือส่งเหตุผลโต้แย้งให้คณะกรรมการพิจารณาใหม่ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ในการดำเนินการเรื่องนี้ควรมีการบันทึกเหตุผลต่างๆ ไว้ด้วย

#### (5) การจัดให้มีการเสนอวิสัยทัศน์

ในกรณีที่มีการให้ผู้ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งเขียนข้อเสนอเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ ความคาดหวัง เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงานและการแก้ปัญหาต่างๆ ของงานในตำแหน่งที่ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้ง หากข้าราชการผู้นั้นได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวก็ให้ประกาศข้อเสนอดังกล่าวให้ข้าราชการในสังกัดทราบโดยทั่วกัน อาจจะเป็นการตีพิมพ์หรือแจ้งเวียนไปพร้อมกับคำสั่งก็ได้ โดยถือว่าเป็นคำมั่นสัญญาที่ผู้ได้รับแต่งตั้งจะต้องปฏิบัติให้เกิดผลต่อไป

ค) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 11 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2542 เรื่อง “การแต่งตั้งข้าราชการ”<sup>115</sup>

ง) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 22 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2553 เรื่อง “แนวทางในการปฏิบัติการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารและประเภทอำนวยการระดับสูง”<sup>116</sup>

### 3.3.2.2 หลักเกณฑ์เพิ่มเติมกรณีการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11

กรณีการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 มีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการแต่งตั้งในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตามหัวข้อที่ 3.3.2.1 “การพิจารณาคัดเลือกก่อนเสนอต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามกฎหมาย” และมีการกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมอีก 1 เรื่อง ตาม จ) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 9 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2548

จ) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 9 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2548 เรื่อง “การคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11”

---

<sup>115</sup> หนังสือฉบับนี้ได้เป็นการทบทวนวิธีการแต่งตั้งและเสนอแนะแนวทางการพิจารณาในการแต่งตั้งเพิ่มเติม โดยให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกซึ่งเป็นกลาง (ต่อมามีการกำหนดให้ อ.ก.พ.กระทรวง แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 7 คน) พิจารณาข้อมูลได้อย่างละเอียดรอบคอบ จะต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ตรงกับคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง สำหรับตำแหน่งบริหารระดับสูงนอกจากจะต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความประพฤติ ผลงาน และประวัติการรับราชการแล้ว ให้พิจารณาศักยภาพในการปฏิบัติงานในตำแหน่งที่จะได้รับการแต่งตั้งด้วย ทั้งลักษณะความเป็นผู้นำ วิสัยทัศน์ ความรับผิดชอบมาเป็นองค์ประกอบสุดท้ายในการพิจารณาด้วย การพิจารณาเปลี่ยนหน้าที่หรือย้ายควรกระทำหลังจากที่ข้าราชการได้ปฏิบัติงานในตำแหน่งเดิมไม่น้อยกว่า 2 ปี เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

<sup>116</sup> ซึ่งเป็นการวางแนวปฏิบัติให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นโดยมีสาระสำคัญดังนี้ การเสนอรายชื่อข้าราชการพลเรือนที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ว่าง จำนวน 1-2 รายชื่อ ให้คณะกรรมการคัดเลือกซึ่งแต่งตั้งโดย อ.ก.พ. กระทรวง ตามหลักการของมาตรา 42 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และต้องจัดให้มีการประกาศเกณฑ์การประเมินบุคคลให้ข้าราชการในสังกัดทราบก่อน การประเมินและคัดเลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อและคัดเลือกให้เหลือผู้ที่เหมาะสมตำแหน่งละไม่เกิน 3 คน กรณีตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ยกเว้นตำแหน่งปลัดกระทรวง) เมื่อปลัดกระทรวงได้ใช้ดุลพินิจแล้วเห็นว่าบุคคลใดตามรายชื่อเหมาะสม ให้ระบุความสมควรที่จะได้รับการแต่งตั้งพร้อมทั้งเหตุผลของการตัดสินใจ แล้วเสนอต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติต่อไป



เป็นเกณฑ์ที่กำหนดเพิ่มเติมเพื่อให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น มีสาระสำคัญ ดังนี้ การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาบุคคลที่มีความเหมาะสมที่จะได้รับการแต่งตั้งโดยปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสม เมื่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาได้ผู้เหมาะสมแล้ว จึงดำเนินการตามขั้นตอนการแต่งตั้งตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ต่อไป

**กล่าวโดยสรุป** หลักเกณฑ์การพิจารณาก่อนแต่งตั้งตามได้เปลี่ยนระบบการแต่งตั้งจากเดิมเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวมาเป็นการใช้ระบบคณะกรรมการที่มาช่วยกลั่นกรองที่ใช้ชื่อว่า “คณะกรรมการคัดเลือก” ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 ที่ประกาศใช้เมื่อปี 2540 สำหรับตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงจึงมีการตั้งคณะกรรมการคัดเลือกเช่นเดิม ส่วนตำแหน่งระดับปลัดกระทรวงนั้นตามมาตรา 57 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการแต่งตั้งในตำแหน่งระดับ “ปลัดกระทรวง” รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะเป็นผู้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อโปรดเกล้าฯ จึงทำให้การแต่งตั้งในตำแหน่งประเภทบริหารค่อนข้างมีปัญหา ซึ่งในปัจจุบันสำนักงาน ก.พ. มีแนวคิดที่จะนำรูปแบบคณะกรรมการมาใช้โดยให้มีคณะกรรมการที่มาจากบัญชีผู้ทรงคุณวุฒิที่สำนักงาน ก.พ. เป็นผู้ทำบัญชีไว้ อย่างไรก็ตามก็ตีคณะรัฐมนตรีมีมติให้ชะลอหลักเกณฑ์นี้ไว้เพราะอาจจะทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการแต่งตั้ง<sup>117</sup> นอกจากนี้ ในปัจจุบัน ก.พ. ได้สร้างระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service หรือ SES) ขึ้นโดยกำหนดให้นักบริหารระดับสูงที่จะอยู่ในระบบนักบริหารระดับสูงตามแนวทางในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 15 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2554 เรื่อง แนวทางการสรรหาและคัดเลือกข้าราชการเพื่อเข้าสู่ระบบข้าราชการผู้มีผลสัมฤทธิ์สูง โดยมีระบบบริหารบุคคลแยกต่างหากซึ่งในปัจจุบันอยู่ในระหว่างดำเนินการเพื่อเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหาดังกล่าว

### 3.3.2.3 มาตรฐานกำหนดตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง

นอกจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ได้กล่าวข้างต้นแล้วการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งจะต้องพิจารณาให้สอดคล้องและถูกต้องตรงกับคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งตามมาตรฐาน

<sup>117</sup> คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตในกระบวนการบริหารงานบุคคลของภาครัฐ (กรุงเทพฯ: คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2557), หน้า. 9.

กำหนดตำแหน่งด้วยตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ส่วนราชการต่างๆ ถือปฏิบัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง

มาตรฐานกำหนดตำแหน่งของสายงานประเภทบริหารในตำแหน่งนักบริหารระดับสูงนี้ แบ่งสายงานออกเป็น 4 สายงาน ได้แก่ สายงานบริหาร สายงานบริหารงานปกครอง สายงานบริหารการทูต และสายงานตรวจราชการกระทรวง ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดมาตรฐานกำหนดตำแหน่งไว้ 3 ส่วน คือ 1.หน้าที่ความรับผิดชอบ 4 ด้าน ได้แก่ ด้านแผนงาน ด้านบริหารงาน ด้านบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านทรัพยากรและงบประมาณ 2.คุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง 3. ความรู้ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่ง ดังนั้น การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ไปดำรงตำแหน่งจะต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติของข้าราชการพลเรือนผู้นั้นว่าถูกต้องตรงกับมาตรฐานกำหนดตำแหน่งหรือไม่ หากมีคุณสมบัติไม่ตรงก็จะส่งผลให้การแต่งตั้งนั้นไม่ชอบ

**สายงานบริหาร**<sup>118</sup> สายงานนี้คลุมถึงตำแหน่งต่างๆ ที่ปฏิบัติงานบริหารราชการประจำของส่วนราชการ ระดับกระทรวงหรือระดับกรม ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ รองหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งมีลักษณะงานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย กลยุทธ์ และแผนบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับกฎหมาย นโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ให้คำปรึกษาและเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับราชการในหน้าที่และความรับผิดชอบ บริหารและบังคับบัญชาทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการนั้นๆ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องและกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง ดังนี้<sup>119</sup>

(1) ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง มาแล้ว ดังต่อไปนี้

- 1) ประเภทบริหารระดับสูง
- 2) ประเภทบริหารระดับต้น ไม่น้อยกว่า 1 ปี
- 3) ประเภทบริหารระดับต้น และประเภทอำนวยการ รวมกันไม่น้อยกว่า

3 ปี

<sup>118</sup> สำนักงาน ก.พ., "มาตรฐานกำหนดตำแหน่งตำแหน่งประเภทบริหาร สายงานบริหาร" [ออนไลน์] วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2552 แหล่งที่มา:

[http://www2.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job\\_specification/1-1-001-intro.pdf](http://www2.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job_specification/1-1-001-intro.pdf)

<sup>119</sup> สำนักงาน ก.พ., "ตำแหน่งประเภทบริหาร ชื่อสายงานบริหาร ชื่อตำแหน่งในสายงานนักบริหาร ระดับตำแหน่งสูง" [ออนไลน์] วันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2558. แหล่งที่มา:

[http://www2.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job\\_specification/1-1-001-2-rev02.pdf](http://www2.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job_specification/1-1-001-2-rev02.pdf)

4) ประเภทบริหารระดับต้น และตำแหน่งประเภทอื่นที่ปฏิบัติราชการ เช่นเดียวกับประเภทอำนวยการ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนด รวมกันไม่น้อยกว่า 3 ปี

5) ประเภทบริหารระดับต้น ประเภทอำนวยการ และตำแหน่งประเภทอื่นที่ปฏิบัติราชการเช่นเดียวกับประเภทอำนวยการ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนด รวมกันไม่น้อยกว่า 3 ปี

6) ประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 2 ปี หรือเคยดำรงตำแหน่งประเภทอื่นที่ปฏิบัติราชการเช่นเดียวกับประเภทอำนวยการมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนด หรือเคยดำรงตำแหน่งข้างต้น รวมกันมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 2 ปี

7) ตำแหน่งอย่างอื่นที่เทียบเท่า 1.1 หรือ 1.2 หรือ 1.3 ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนด

และ

(2) ผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงของสำนักงาน ก.พ. หรือผ่านการอบรมหลักสูตรใดๆ ที่ ก.พ. พิจารณาให้เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเสมือนได้ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูงของสำนักงาน ก.พ. หากยังไม่เคยผ่านการอบรมหลักสูตรดังกล่าวมาก่อน จะต้องเข้ารับการฝึกอบรมภายในระยะเวลา 1 ปี นับจากวันที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

ในกรณีที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งตาม (6) หรือ (7) ต้องผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของสำนักงาน ก.พ.

**สายงานบริหารการปกครอง**<sup>120</sup> สายงานนี้คลุมถึงตำแหน่งต่างๆ ที่ปฏิบัติงานบริหารราชการประจำของจังหวัดในฐานะ ผู้ว่าราชการจังหวัด และรองผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีลักษณะงานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนงานที่อยู่ในความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับกฎหมาย นโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ให้คำปรึกษาและเสนอความเห็นต่ออธิบดี ปลัดกระทรวง รัฐมนตรีคณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการที่เกี่ยวกับราชการในหน้าที่และความรับผิดชอบ ปกครอง บังคับบัญชาทรัพยากรบุคคลในจังหวัดนั้นๆ และปฏิบัติหน้าที่

<sup>120</sup> สำนักงาน ก.พ., "มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ตำแหน่งประเภทบริหาร สายงานบริหารงานปกครอง" [ออนไลน์].

อื่นที่เกี่ยวข้อง และกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง<sup>121</sup> เหมือนสายงานบริหารข้อ 1. ทั้ง 7 ประการ ส่วนในข้อ 2. นั้นได้กำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับการฝึกอบรมเช่นเดียวกัน แต่ได้กำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักสูตรการอบรมโดย ใช้คำว่าหรือผ่านการอบรมหลักสูตรนักปกครองระดับสูงของ กระทรวงมหาดไทย เข้ามาสำหรับสายงานบริหารการปกครองนี้

**สายงานบริหารการทูต**<sup>122</sup> ครอบคลุมถึงตำแหน่งต่างๆ ที่ปฏิบัติงานบริหารราชการประจำของส่วนราชการ ระดับกระทรวงหรือระดับกรม ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ หรือรองหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งมีลักษณะงานที่ปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย กลยุทธ์ และแผนบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบให้สอดคล้องกับกฎหมาย นโยบายรัฐบาล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ให้คำปรึกษาและเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด คณะรัฐมนตรี หรือ คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับราชการในหน้าที่และความรับผิดชอบ บริหารและบังคับบัญชาทรัพยากรบุคคลในส่วนราชการนั้นๆ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง และกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง<sup>123</sup> โดยจะต้องมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนักการทูต ระดับปฏิบัติการ และจะต้องปฏิบัติราชการเกี่ยวกับงานการทูตและการต่างประเทศมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี ส่วนคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งอีกสองข้อนั้นเหมือนสายงานบริหารข้อ 1. ทั้ง 7 ประการ ส่วนในข้อ 2. นั้นได้กำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับการฝึกอบรมเช่นเดียวกัน แต่ได้กำหนดเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักสูตรการอบรมโดยใช้คำว่าหรือผ่านการอบรมหลักสูตรนักบริหารการทูตของกระทรวงการต่างประเทศ เข้ามาสำหรับสายงานบริหารการทูตนี้

**สายงานผู้ตรวจราชการกระทรวง**<sup>124</sup> สายงานนี้คลุมถึงตำแหน่งต่างๆ ที่ปฏิบัติงานตรวจราชการในฐานะผู้ตรวจราชการ โดยมีอำนาจหน้าที่ตรวจและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของกระทรวงต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน ข้อบังคับ และตามนโยบาย

<sup>121</sup> หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1008/ว 5 25 กุมภาพันธ์ 2559 เรื่อง การปรับปรุงมาตรฐานกำหนดตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง, "[ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ เผยแพร่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2558 แหล่งที่มา: [http://www2.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job\\_specification/1-1-002-2-rev02.pdf](http://www2.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job_specification/1-1-002-2-rev02.pdf).

<sup>122</sup> สำนักงาน ก.พ., "มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ตำแหน่งประเภทบริหาร สายงานบริหารการทูต" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ เผยแพร่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2552 แหล่งที่มา: [http://www2.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job\\_specification/1-1-003-intro.pdf](http://www2.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job_specification/1-1-003-intro.pdf).

<sup>123</sup> หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1008/ว 5 25 กุมภาพันธ์ 2559 เรื่อง การปรับปรุงมาตรฐานกำหนดตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง, [ออนไลน์].

<sup>124</sup> สำนักงาน ก.พ., "มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ตำแหน่งประเภทบริหาร สายงานตรวจราชการกระทรวง" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ เผยแพร่ 1 กันยายน พ.ศ. 2553 แหล่งที่มา: [http://www2.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job\\_specification/1-1-004\\_0.pdf](http://www2.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job_specification/1-1-004_0.pdf).

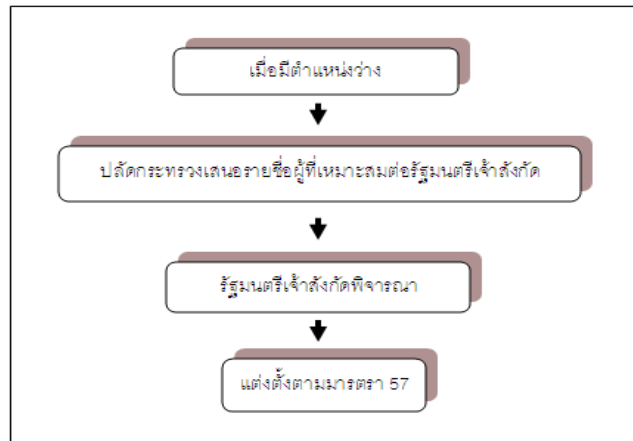
แผนงาน โครงการของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งการของนายกรัฐมนตรี คำสั่งของกระทรวง และรับผิดชอบในการพิจารณาข้อคิดเห็นประกอบ ในการกำหนดนโยบาย แผนงาน การบริหาร ทรัพยากรบุคคล งบประมาณ รวมทั้งสืบสวนสอบสวน หรือสอบข้อเท็จจริง เสนอแนะ ติดต่อบริษัทเอกชนตามที่ได้รับมอบหมาย ตรวจสอบหรือดำเนินการอื่นๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ผลสมประโยชน์ต่อทางราชการตามที่ได้รับมอบหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง และกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง<sup>125</sup>เหมือนสายงานบริหารข้อ 1. และข้อ 2. ทุกประการ

**กล่าวโดยสรุป** ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงนี้มีการกำหนดมาตรฐาน กำหนดตำแหน่งคล้ายกันมาก อาจจะมีข้อแตกต่างเฉพาะหลักสูตรการอบรมที่กำหนดให้เป็นตัวเลือกเพิ่มเติมเท่านั้น ดังนั้น ในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนทั้ง 3 สายงาน คือ สายงานบริหาร สายงาน บริหารงานปกครอง และสายงานตรวจราชการ กระทรวง จะสามารถแต่งตั้งข้ามสายงานได้ ตลอดจน การแต่งตั้งข้ามหน่วยงาน เช่น การแต่งตั้งข้ามกระทรวง หรือกรณีแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรีประเภทข้าราชการประจำซึ่งเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงเช่นกัน ดังที่พบเห็น เป็นปัญหาการร้องเรียนอยู่บ่อยครั้ง ส่วนสายงานบริหารการทูตนั้นมีการกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติม คือ จะต้องมีความรู้เฉพาะสำหรับตำแหน่งนักการทูตระดับปฏิบัติการและจะต้องปฏิบัติราชการ เกี่ยวกับงานการทูตและการต่างประเทศมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี ในข้อนี้ก็จะเป็นการยากที่จะย้าย บุคคลภายนอกกระทรวงการต่างประเทศมาดำรงตำแหน่งในสายงานบริหารการทูต

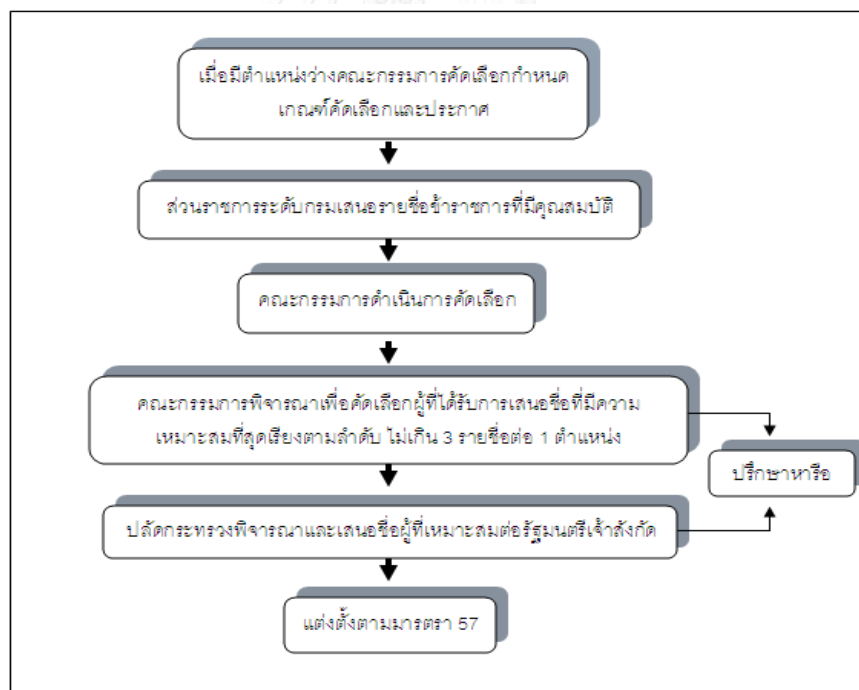
จากการศึกษาการพิจารณาคัดเลือกก่อนเสนอต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามกฎหมายในตำแหน่งข้าราชการพลเรือนระดับสูงนอกจากปลัดกระทรวง จะมอบอำนาจให้แก่ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก โดยคณะกรรมการคัดเลือกยังคงมาจากผู้แทน กระทรวงเป็นส่วนใหญ่ มีบุคคลภายนอกจำนวน 2 คนซึ่งเป็นผู้แทน ก.พ. ใน อ.ก.พ.กระทรวง และ ผู้ทรงคุณวุฒิใน อ.ก.พ.กระทรวงอีก 1 คน ทำให้ฝ่ายการเมืองและกระทรวงมีอิทธิพลชี้้นำการตัดสินใจ และสามารถเข้ามาแทรกแซงได้ค่อนข้างง่าย ส่วนการเสนอรายชื่อต่อปลัดกระทรวงให้พิจารณาเสนอผู้ ที่เหมาะสมต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาอนุมัติต่อไปนั้น ยังเปิดให้ สามารถใช้ดุลพินิจและมีช่องว่างให้สามารถแทรกแซงได้ค่อนข้างง่าย กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจพิจารณาในตำแหน่งระดับปลัดกระทรวง เช่น ในกรณีที่ ปลัดกระทรวงและ/หรือรัฐมนตรีเห็นว่ารายชื่อที่เสนอมายังไม่เหมาะสมก็อาจส่งให้คณะกรรมการ พิจารณาใหม่ตามที่เห็นสมควรได้และยังมีอิทธิพลต่อการแต่งตั้งในระดับรองลงไปด้วย

<sup>125</sup> หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1008/ว 5 25 กุมภาพันธ์ 2559 เรื่อง การปรับปรุงมาตรฐานกำหนด ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง, [ออนไลน์].

ภาพที่ 7 ภาพสรุปขั้นตอนการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงเฉพาะกรณีการแต่งตั้ง  
ตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า



ภาพที่ 8 ภาพสรุปขั้นตอนการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง



ที่มา : น้ำหวาน โสภา, “การเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย” (วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า 36 และ 37.

### 3.3.3 กระบวนการและวิธีการในการคัดเลือกบุคคลก่อนเสนอผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรณี ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ

มาตรฐานกำหนดตำแหน่งของนักวิเคราะห์นโยบายและแผนทรงคุณวุฒิ<sup>126</sup> มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยจะต้องปฏิบัติงานในฐานะผู้ปฏิบัติงานที่ทรงคุณวุฒิ ซึ่งใช้ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และผลงานด้านวิเคราะห์นโยบายและแผน เป็นที่ประจักษ์ในความสามารถ เป็นที่ยอมรับในระดับชาติ ปฏิบัติงานที่ต้องตัดสินใจหรือแก้ปัญหาในทางวิชาการที่ยาก และซับซ้อนมากเป็นพิเศษ และมีผลกระทบในวงกว้างระดับนโยบายกระทรวงหรือระดับชาติและปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย หรือ

ปฏิบัติงานในฐานะผู้ปฏิบัติงานให้คำปรึกษาของส่วนราชการระดับกระทรวง ซึ่งมีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และผลงานด้านวิเคราะห์นโยบายและแผน เป็นที่ประจักษ์ในความสามารถ เป็นที่ยอมรับในระดับชาติ ปฏิบัติงานที่ต้องตัดสินใจหรือแก้ปัญหาในทางวิชาการที่ยาก และซับซ้อนมากเป็นพิเศษ และมีผลกระทบในวงกว้างระดับนโยบายกระทรวงหรือระดับชาติ และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

โดยมีลักษณะงานที่ปฏิบัติในด้านต่างๆ ดังนี้ (1) ด้านการปฏิบัติการ (2) ด้านการวางแผน

(3) ด้านการประสานงาน (4) ด้านการบริการ

ในส่วนของข้อกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งสำหรับตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิกำหนด ดังนี้

(1) มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับปฏิบัติการ และ

(2) ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งมาแล้ว ดังต่อไปนี้

- 1) ประเภทบริหารระดับสูง
- 2) ประเภทบริหารระดับต้น ไม่น้อยกว่า 1 ปี
- 3) ประเภทอำนวยการระดับสูง ไม่น้อยกว่า 2 ปี
- 4) ประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ
- 5) ประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ไม่น้อยกว่า 2 ปี

<sup>126</sup> สำนักงาน ก.พ., "ตำแหน่งประเภทวิชาการ ชื่อสายงาน วิเคราะห์นโยบายและแผน ชื่อตำแหน่งในสายงานนักวิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับตำแหน่งทรงคุณวุฒิ" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ เผยแพร่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2552 แหล่งที่มา: [http://www2.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job\\_specification/3-1-012-5.pdf](http://www2.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job_specification/3-1-012-5.pdf).

6) ตำแหน่งอย่างอื่นที่เทียบเท่า 1) หรือ 2) หรือ 3) หรือ 4) หรือ 5) แล้วแต่กรณีตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ ก.พ. กำหนด

และ

(3) ปฏิบัติงานด้านวิเคราะห์นโยบายและแผนหรืองานอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่ส่วนราชการ เจ้าสังกัดเห็นว่าเหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานที่ปฏิบัติมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี

กรณีการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ระดับ 10 และระดับ 11 ที่เป็นตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะหรือเชี่ยวชาญเฉพาะจะต้องดำเนินการโดยใช้วิธีการประเมินบุคคลโดยส่งเรื่องให้ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาตาม

ก) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 7 ลงวันที่ 6 มีนาคม 2552 เรื่อง “การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตามบทเฉพาะกาลแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551” และเพิ่มเติมโดยหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 16 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2552 เรื่อง “การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตามบทเฉพาะกาลแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551” หนังสือสำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งต่างประเภท

ข) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1008/ ว 25 ลงวันที่ 8 กันยายน 2554 เรื่อง “หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกำหนดตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ ระดับกรม”<sup>127</sup>

ค) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.4/ว 16 ลงวันที่ 29 กันยายน 2538 เรื่อง “การประเมินบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ (ตำแหน่งประเภททั่วไป) ตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะและตำแหน่งประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ”

ก.พ. ได้วางกรอบขององค์ประกอบที่ใช้ในการพิจารณา ได้แก่ ความรู้ความสามารถและความชำนาญในการปฏิบัติงาน ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งโดยคำนึงถึงระยะเวลาดำรงตำแหน่งในสายงานที่จะแต่งตั้งหรือสายงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือระยะเวลาที่เคยปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องหรือ

<sup>127</sup> มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ ดังนี้ ส่วนราชการมีภารกิจหลักเกี่ยวกับการศึกษาวิจัย การพัฒนางานวิชาการที่ยากและซับซ้อนมากเป็นพิเศษ และมีผลกระทบในวงกว้าง ระดับนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับประเทศ หรือมีภารกิจเกี่ยวกับการสร้างสรรค์หรือพัฒนางานศิลปะในด้านต่างๆ ซึ่งเป็นงานที่มีลักษณะงานเฉพาะ และเป็นงานที่มีคุณค่าหรือโดดเด่น ต้องอาศัยประสบการณ์ ทักษะ และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่ต้องมีการสั่งสมมาเป็นระยะเวลานาน จนสร้างผลงานให้เป็นที่ประจักษ์ในความสามารถและเป็นที่ยอมรับในระดับชาติ



เกี่ยวข้องกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง ความประพฤติ วินัย ความขยัน ผลงานหรือผลการปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงคุณภาพของผลงานหรือประโยชน์ของผลงาน

การขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10

- อธิบดีผู้บังคับบัญชาเสนอเรื่องให้ปลัดกระทรวงเพื่อพิจารณาและมีหนังสือขอประเมินไปยัง ก.พ.

- ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง แต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี หรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีให้อธิบดีผู้บังคับบัญชามีหนังสือขอประเมินไปยัง ก.พ.

ในส่วนของการขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11

ให้ปลัดกระทรวงเสนอเรื่องให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาและมีหนังสือขอประเมินไปยัง ก.พ. ให้พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ารับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะที่ ก.พ. กำหนดตำแหน่งไว้แล้ว ในอัตราส่วน 1 รายต่อ 1 ตำแหน่ง

จากนั้น ให้กรมเจ้าสังกัดดำเนินการประเมินคุณลักษณะของบุคคล โดยผู้บังคับบัญชาที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ขอรับการประเมินโดยตรงและผู้บังคับบัญชาในระดับเหนือขึ้นไปอีก 1 ระดับ เป็นผู้ประเมินคุณลักษณะของบุคคล โดยกำหนดคุณลักษณะของผู้ที่จะรับการประเมินในสายงานนั้นๆ เป็นการล่วงหน้า โดยกำหนดระดับการประเมินเป็น 4 ระดับ คือ ดีมาก ดีพอใช้ และต้องแก้ไข แล้วให้เป็นคะแนน โดยให้ใช้เกณฑ์การให้คะแนนโดยประมาณ ผู้ขอรับการประเมินต้องได้คะแนนรวมที่ผู้บังคับบัญชาประเมินไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 และผู้บังคับบัญชาในระดับที่เหนือขึ้นไปมีความเห็นสอดคล้องว่าผ่าน จึงจะถือว่าเป็นผู้ผ่านการประเมินคุณลักษณะของบุคคลแล้วจึงจะเสนอผลงานต่อไปได้

### 3.3.4 ผู้มีอำนาจในการสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57 (1) และ (2)

เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงแล้ว คณะกรรมการคัดเลือกจะได้เสนอชื่อไม่เกิน 3 รายชื่อ ต่อผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งในแต่ละตำแหน่งเพื่อออกคำสั่งแต่งตั้งต่อไป การออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนถือเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐที่มีผลต่อข้าราชการพลเรือน ดังนั้น เพื่อให้สิทธิต่างๆ ดังกล่าวของข้าราชการพลเรือนและผู้ที่เข้ารับราชการได้รับความคุ้มครองพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้กำหนดเงื่อนไขในการออกคำสั่งโยกย้ายข้าราชการซึ่งจำแนกได้ 2 ประการ คือ

**ประการที่หนึ่ง** เจื่อนใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีในการออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ผู้ที่จะได้รับการย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นนั้นจะต้องมีคุณสมบัติทั่วไปตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

**ประการที่สอง** เจื่อนใจเกี่ยวกับองค์กรผู้ใช้อำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ผู้ออกคำสั่งจะต้องเป็นผู้มีอำนาจตาม มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

“การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 53 มาตรา 55 มาตรา 56 มาตรา 63 มาตรา 64 มาตรา 65 และมาตรา 66 ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้ เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

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

(3) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(4) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการ ประเภทวิชาการ ระดับปฏิบัติการ ข้าราชการ ข้าราชการพิเศษ และเชี่ยวชาญ และประเภททั่วไปในสำนักงานรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(5) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูง ให้ปลัดกระทรวง ผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบ

การปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(6) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้น ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งเมื่อได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้นในส่วนราชการระดับกรมที่หัวหน้าส่วนราชการอยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(7) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(8) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ ให้ปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(9) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ และตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษ ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งเมื่อได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการพิเศษ และตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษในส่วนราชการระดับกรมที่หัวหน้าส่วนราชการอยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

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

(11) การบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 53 และการย้ายตามมาตรา 63 ให้ดำรงตำแหน่งตาม (9) ซึ่งไม่ใช่ตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษ และตำแหน่งตาม (10) ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้บังคับบัญชา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งในการเสนอเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่ง ให้รายงานความสมควรพร้อมทั้งเหตุผลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดไปด้วย”

สามารถสรุปผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เฉพาะการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งระดับสูง มาตรา 57 (1) และ (2) ได้ดังนี้

ภาพที่ 9 ตารางสรุปผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงตามพระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57

การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใน แต่ละประเภท	ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง
1. ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่ง หัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง 2. ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ	รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ โดยอนุมัติจาก คณะรัฐมนตรีก่อน แล้วเสนอนายกรัฐมนตรีนำ ความกราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
1. ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่ง รองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม	ปลัดกระทรวงเป็นผู้สั่งบรรจุ โดยเสนอผ่าน รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ ก่อน แล้วเสนอนายกรัฐมนตรีนำความกราบ บังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

จากภาพตารางที่ 3-8 ได้สรุปผู้มีอำนาจแต่งตั้งสำหรับส่วนราชการทั่วไป คือ การแต่งตั้ง  
ข้าราชการพลเรือนในหน่วยงานระดับกระทรวง โดยตำแหน่งสูงสุดในแต่ละกระทรวง คือ ปลัดกระทรวง  
ซึ่งในมาตรา 57 ใช้คำว่า ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ซึ่ง  
แตกต่างจากตารางที่ 3 ที่เป็นตารางสรุปผู้มีอำนาจแต่งตั้งสำหรับส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมไม่สังกัด  
กระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

ภาพที่ 10 ตารางสรุปผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงสำหรับส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมไม่สังกัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57

การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในแต่ละประเภท	ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง
1. ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี 2. ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ	รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ โดยอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน แล้วเสนอนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
1. ตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี หรือตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง	ผู้บังคับบัญชา หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี โดยเสนอผ่านรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติก่อน แล้วเสนอนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

จากภาพตารางที่ 10 จะเห็นได้ว่าการแต่งตั้ง 2 ประเภท คือ 1. ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ซึ่งเทียบเท่าระดับ 11 เช่น หัวหน้าส่วนราชการของสำนักข่าวกรองแห่งชาติ, สำนักงบประมาณ, สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น ซึ่งรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และ 2. ตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี หรือตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ซึ่งเทียบเท่าระดับ 10 เป็นอำนาจการบรรจุแต่งตั้งของผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมเช่นเดียวกับรองปลัดกระทรวงในภาพที่ 3-8 นั้นเอง

จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57 โดยตำแหน่งที่เป็นตำแหน่งระดับสูงนั้นมีวิธีการแต่งตั้งแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

**รูปแบบที่หนึ่ง** การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่ง ประเภทบริหาร ระดับสูงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง และตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ (ระดับ 11) ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

### รูปแบบที่สอง

- การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่ง ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ผู้บริหารระดับสูง (ระดับ 10) ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

- ส่วนการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง (ระดับ 10) ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี หรือใน ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

- การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่ง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม และ ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ (ระดับ 10) ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีหรือในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

### 3.3.5 การแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา

63<sup>128</sup>

ในเรื่องหลักเกณฑ์วิธีการในการแต่งตั้ง สับเปลี่ยน ย้ายข้าราชการแต่ละประเภทตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 63 ที่บัญญัติให้ การย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในหรือต่างกระทรวงหรือกรม แล้วแต่กรณี ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันทาง ก.พ. ยังไม่ออกกฎ ก.พ. ตามความในมาตรา 63 ดังกล่าว จึงต้องอาศัยอำนาจตามมาตรา 132 และมาตรา 137 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดแนวทางการดำเนินการในการย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญในระหว่างที่ยังมิได้ออกกฎ ก.พ. โดยให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาใช้ไปพลางก่อน เมื่อพิจารณาตามมาตรา 63 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

*“การย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในหรือต่างกระทรวงหรือกรมแล้วแต่กรณีให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.”*

การจำแนกตำแหน่งเป็น 4 ประเภท ไม่อาจเทียบกันระหว่างประเภทตำแหน่ง เพราะเป็นตำแหน่งงานต่างประเภท เมื่อระบบตำแหน่งใหม่จัดเป็น 4 ประเภทตำแหน่งแยกจากกัน ไม่มีระดับร่วมและไม่มี การเทียบข้ามประเภทตำแหน่ง ทำให้การแต่งตั้งข้ามประเภทตำแหน่งในบางกรณี เช่น นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ ซึ่งเป็นตำแหน่งประเภทวิชาการ ไปเป็นผู้อำนวยการสำนักซึ่งเป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูง จะเรียกว่าการเลื่อนระดับเหมือนเดิม

<sup>128</sup> สำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือ ที่ นร 1003/230 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2555 แจ้งว่าในการสร้างความโปร่งใสในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งในแต่ละประเภท ซึ่งต้องออกเป็นกฎ ก.พ. ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้น ก.พ. ได้เห็นชอบหลักการ หลักเกณฑ์ และวิธีการ ย้าย การโอน และการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญที่จะออกตามกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าว ซึ่งได้กำหนดให้มีการพิจารณาคัดเลือกบุคคลในรูปแบบของคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อให้ได้บุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้งรวมทั้งกำหนดให้มีการประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการการแต่งตั้งให้ข้าราชการทราบโดยทั่วกันด้วย นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ อ.ก.พ. กระทรวง และ อ.ก.พ. กรม ของส่วนราชการพิจารณาวางระบบกลไกการตรวจสอบ การคัดเลือก ในแต่ละส่วนราชการ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้การคัดเลือกมีความโปร่งใสและเป็นธรรม

ไม่ได้ เพราะไม่ใช่การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดความหมายของการย้าย การโอน การเลื่อนใหม่<sup>129</sup>

“การย้าย” หมายถึง การสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่ง ไปดำรงตำแหน่งอื่นในระดับเดียวกัน ภายในกรมเดียวกัน ทั้งนี้ จะเป็นตำแหน่งในสายงานเดียวกันหรือต่างสายงานก็ได้ และในบางกรณีอาจมีการสั่งให้ไปดำรงตำแหน่งที่ต่ำกว่าได้แต่ต้องขออนุมัติ ก.พ. ก่อน หรือ ก.พ. มอบอำนาจให้ดำเนินการได้<sup>130</sup> เป็นการแต่งตั้งในกรมเดียวกันทั้งในตำแหน่งประเภทเดียวกันและข้ามประเภท

“การโอน” หมายถึง การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในสังกัดกระทรวง ทบวง หรือกรมหนึ่ง ให้ดำรงตำแหน่งในอีกกระทรวง ทบวง หรือกรมหนึ่ง<sup>131</sup> มีลักษณะเดียวกับการย้ายแต่เป็นการข้ามกระทรวงหรือข้ามกรมและในคดีของการโอนจะบอกเพิ่มเติมว่าสามารถโอนไปในระดับที่สูงขึ้นได้ ทั้งการโยกย้ายและการโอนนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งในแนวราบ (Horizontal) เป็นการย้ายไปดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกันแต่แตกต่างกันที่หน่วยงานนั่นเอง อย่างไรก็ตามมีปัญหาที่ต้องพิจารณาประการหนึ่ง คือ กรณีที่ข้าราชการพลเรือนดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อมาถูกโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งที่มีความสำคัญน้อยกว่าเดิม เช่น เดิมเคยดำรงตำแหน่งอธิบดีซึ่งมีบทบาทและความสำคัญสูงในกระทรวง ต่อมาถูกโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงซึ่งมีบทบาทและความสำคัญน้อยกว่า ย่อมที่จะเกิดความไม่พอใจแก่ผู้ปฏิบัติงานได้ ดังเช่นกรณีที่เกิดเป็นปกติในระบบราชการไทย ซึ่งจะได้ศึกษาในบทต่อไป

“การเลื่อน” หมายถึง การสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบงานในตำแหน่งที่มีระดับสูงขึ้นกว่าเดิม<sup>132</sup>

อาจสรุปได้ว่า การเลื่อนตำแหน่ง หมายถึง การเปลี่ยนแปลงฐานะตำแหน่งหน้าที่การงานจากเดิมที่เคยปฏิบัติมาก่อนไปสู่ตำแหน่งหน้าที่การงานใหม่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้นและได้รับค่าตอบแทนเพิ่มขึ้น<sup>133</sup> อาจเป็นตำแหน่งในสายงานเดิมหรือต่างสายงานก็ได้ การเลื่อนตำแหน่งนี้มีความสำคัญต่อผู้ปฏิบัติงาน 3 ประการ คือ 1.เป็นการสร้างแรงจูงใจและขวัญกำลังใจ

<sup>129</sup> ญัตติ บัวหลวง, "คอลัมน์ Hr Showcase “เล่าเรื่องมาตรา 63”," วารสารข้าราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ปีที่ 59 ฉบับที่ 3 เมษายน-มิถุนายน (2558). หน้า 24-25.

<sup>130</sup> สำนักบริหารงานบุคคล กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์, "คู่มือปฏิบัติงาน" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 18 มิถุนายน 2559. แหล่งที่มา: [http://psdg.ops.moc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=193](http://psdg.ops.moc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=193) หน้า 1.

<sup>131</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

<sup>132</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

<sup>133</sup> ยุวดี ศรีธรรมารัฐ, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ, หน้า. 269.



ในการทำงานให้แก่ผู้ปฏิบัติงานให้ผู้ปฏิบัติงานทำหน้าที่ของตนอย่างเต็มความสามารถ 2.เป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงในอาชีพของผู้ปฏิบัติงานเป็นบำเหน็จความชอบในการปฏิบัติงาน 3.เป็นการเพิ่มเกียรติภูมิและสิทธิประโยชน์แก่ผู้ปฏิบัติงานตามสถานะภาพซึ่งได้ศึกษามาแล้ว

จะเห็นได้ว่าการแต่งตั้งตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้นมีคำ 3 คำ คือ การย้าย การโอน และการเลื่อนอาจสรุปความหมายได้ดังนี้

“ย้าย” หมายความว่า การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งหนึ่งให้ดำรงตำแหน่งอื่นในกรมเดียวกัน ซึ่งจะเป็นตำแหน่งประเภทเดียวกันหรือต่างประเภทกันก็ได้

“โอน” หมายความว่า การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งในกระทรวงหรือกรมหนึ่ง ให้ดำรงตำแหน่งในกระทรวงหรือกรมอื่น ซึ่งจะเป็นตำแหน่งประเภทเดียวกันหรือต่างประเภทกันก็ได้

“เลื่อน” หมายความว่า การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งประเภทเดียวกันในระดับที่สูงกว่าเดิม

ทั้ง 3 กรณีนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งโดยให้ขาดจากตำแหน่งเดิมและจะมีการแต่งตั้งโดยอาศัยคำสั่งแต่งตั้งจากผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็กรณีใดก็ตามเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งใหม่จะต้องมีการออกคำสั่งแต่งตั้งใหม่เสมอ ดังนั้น จึงสามารถรวมเรียกว่า การแต่งตั้งนั่นเองซึ่งถ้อยคำดังกล่าวจะใช้เป็นถ้อยคำสำคัญในวิทยานิพนธ์เล่มนี้และให้ความหมายครอบคลุมการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งในระบบราชการพลเรือนไทย ทั้ง การแต่งตั้ง การย้าย การโอน และการเลื่อน

ในเรื่องการย้ายนั้นเป็นกระบวนการแต่งตั้งให้ข้าราชการพลเรือนไปดำรงตำแหน่งใหม่ ซึ่งเป็นกระบวนการสับเปลี่ยนตำแหน่งตามปกติของการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ในตำแหน่งระดับสูง บางตำแหน่งนั้นอาจมีการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเอาไว้หรือในบางกรณีอาจมีการโยกย้ายเพื่อความเหมาะสม โดยมีขั้นตอนการดำเนินการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. 4 เรื่อง

ก) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 4 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2552 เรื่อง “การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญ”<sup>134</sup>

<sup>134</sup> มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกระทรวง กรม อาจทำได้เมื่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้นแล้วโดยให้แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทเดียวกันในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิมและรับเงินเดือนไม่สูงกว่าเดิม

ข) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 7 ลงวันที่ 6 มีนาคม 2552 เรื่อง “การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตามบทเฉพาะกาลแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551” และเพิ่มเติมโดยหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 16 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2552 เรื่อง “การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตามบทเฉพาะกาลแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551” หนังสือสำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งต่างประเภทดังนี้

ภาพที่ 11 ตารางแสดงขั้นตอนการแต่งตั้งตามหนังสือหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 7 และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 16

เรื่อง ที่	กรณีการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่างประเภท	ให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ.
1.	การแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูง	ค) ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 และ ง) ที่ นร 0708.1/ว 11 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2542
2.	การแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตรา 13,000 บาท ไปดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตรา 14,500 บาท	จ) ที่ นร 0708/ว 9 ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2535 และ ง) ที่ นร 0708.1/ว 11 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2542
3.	การแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตรา 13,000 บาท ไปดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตรา 21,000 บาท	ค) ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 และ ง) ที่ นร 0708.1/ว 11 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2542
4.	การแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตรา 15,600 บาท ไปดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตรา 21,000 บาท	จ) ที่ นร 0708/ว 9 ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2535 และ ง) ที่ นร 0708.1/ว 11 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2542

5.	การแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตรา 15,600 บาท ไปดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตรา 14,500 บาท โดยต้องได้รับความยินยอมจากข้าราชการผู้นั้น	จ) ที่ นร 0708/ว 9 ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2535 และ ง) ที่ นร 0708.1/ว 11 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2542
----	---	---

ค) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 เรื่อง “การคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ลงมา และระดับ 9 ระดับ 10 ระดับ 11”

ง) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ ว 11 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2542 เรื่อง “การแต่งตั้งข้าราชการ”<sup>135</sup>

จ) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708/ว 9 ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 2535 เรื่อง “การย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญ”<sup>136</sup>

<sup>135</sup> หนังสือฉบับนี้เป็นการทบทวนวิธีการแต่งตั้งและเสนอแนะแนวทางการพิจารณาในการแต่งตั้งเพิ่มเติม โดยให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกซึ่งเป็นกลาง (ต่อมามีการกำหนดให้ อ.ก.พ.กระทรวง แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 7 คน) พิจารณาข้อมูลได้อย่างละเอียดรอบคอบ จะต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ตรงกับคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง สำหรับตำแหน่งบริหารระดับสูงนอกจากจะต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความประพฤติ ผลงาน และประวัติการรับราชการแล้ว ให้พิจารณาศักยภาพในการปฏิบัติงานในตำแหน่งที่จะได้รับการแต่งตั้งด้วย ทั้งลักษณะความเป็นผู้นำ วิสัยทัศน์ ความรับผิดชอบ มาเป็นองค์ประกอบสุดท้ายในการพิจารณาด้วย การพิจารณาเปลี่ยนหน้าที่หรือย้าย ควรกระทำหลังจากที่ข้าราชการได้ปฏิบัติงานในตำแหน่งเดิมไม่น้อยกว่า 2 ปี เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ

<sup>136</sup> ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เพื่อให้การแต่งตั้งโยกย้ายมีความชัดเจน ซึ่งจะต้องดำเนินการโดยผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งโดยให้พิจารณาถึงคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งที่ได้กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งและคุณสมบัติตามที่ ก.พ. กำหนด และพิจารณาความรู้ความสามารถและประสบการณ์ ความรับผิดชอบ ความประพฤติและคุณลักษณะอื่นๆ ให้เหมาะสมกับความจำเป็นในการปฏิบัติงานในตำแหน่งใหม่ ที่มา สม พรหมรส, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง การใช้ดุลพินิจและแนวทางปฏิบัติในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงตามหลักธรรมาภิบาล : กลไกเพื่อลดความขัดแย้งและสร้างพลังในการขับเคลื่อนองค์กร, (หลักสูตรนักรับราชการยุคธรรมทางปกครองระดับสูง, 2553), หน้า 10-11.

ฉ) หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ ว 3 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2548 เรื่อง “การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (บส.)”<sup>137</sup>

ประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับการโอนย้ายข้าราชการต่างประเภท ซึ่งข้าราชการแต่ละประเภทนั้นมีการกำหนดคุณสมบัติ ความรู้ ทักษะ และสมรรถนะที่แตกต่างกันออกไป การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนย้ายให้มีความชัดเจนจะช่วยให้ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นี้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งไว้ 2 กรณีด้วยกัน คือ กรณีการแต่งตั้งตามมาตรา 57 และกรณีการแต่งตั้งตามมาตรา 63 ซึ่งกรณีหลังนี้เป็นการแต่งตั้งเนื่องจากการโอนย้าย ปัญหาที่พบก็คือการใช้ดุลพินิจในการโอนย้ายนั้นทำได้ง่ายเนื่องจากไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเพียงแต่กำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง (โอนย้าย) เท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าปัญหาการโอนย้ายนี้เป็นปัญหาสำคัญในระบบราชการไทยด้วย

### 3.4 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษาในบทที่ 3 นี้ กระบวนการและวิธีการในการการคัดเลือกและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงในของไทยนั้นพบว่ากฎหมายให้อำนาจฝ่ายการเมืองมีอำนาจค่อนข้างมากในการพิจารณาทั้งในขั้นตอนก่อนการแต่งตั้งและขั้นตอนการแต่งตั้งโดยเฉพาะการแต่งตั้งในระดับปลัดกระทรวงซึ่งสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เอื้อให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีอิทธิพลอย่างมาก ในส่วนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงในตำแหน่งอื่นนอกจากตำแหน่งปลัดกระทรวงที่ให้อำนาจแก่ อ.ก.พ.กระทรวง มีหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกอีกทอดหนึ่ง ซึ่งองค์ประกอบของ อ.ก.พ.กระทรวง มีรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเป็นประธาน และเมื่อได้รายชื่อผู้ที่เหมาะสมแล้วในขั้นตอนของการเสนอชื่อให้ปลัดกระทรวงพิจารณาและเสนอต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดก็อาจให้คณะกรรมการพิจารณาใหม่ได้ จะเห็นได้ว่า ทั้ง กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการที่มีอำนาจในการคัดเลือก และกระบวนการในการพิจารณาใหม่ อาจเป็นช่องทางในการแทรกแซงได้

<sup>137</sup> มีสาระสำคัญดังนี้ การพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ตำแหน่งประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ (ชช.) หรือตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะ (วช.) ให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (บส.) ควรพิจารณาแต่งตั้งจากผู้ที่ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ตำแหน่งประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ (ชช.) หรือตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะ (วช.) มาแล้วไม่น้อยกว่า 2 ปี ในกรณีที่ส่วนราชการใดจะแต่งตั้งข้าราชการซึ่งมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งน้อยกว่า 2 ปี ก็ให้ส่วนราชการชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นไปพร้อมกับการนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ

จะเห็นได้ว่าขั้นตอนวิธีการและหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ถูกกำหนดตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ในขั้นตอนก่อนการแต่งตั้งที่ใช้อยู่ในปัจจุบันบางฉบับเป็นยังคงเป็นฉบับเก่าซึ่งเป็นแนวทางตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งได้ยกเลิกไปแล้ว และแม้ว่าจะมีการกำหนด หลักเกณฑ์ขึ้นใหม่จำนวนหนึ่งก็ตามแต่ก็เป็นลักษณะของการเพิ่มเติมเนื้อหาเท่านั้นมิได้มีการวาง แนวทางในการพิจารณาก่อนการแต่งตั้งอย่างเป็นระบบหรือกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการที่ชัดเจน ทั้งๆ ที่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับปัจจุบันได้มีการบังคับใช้มาเป็นเวลานาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 ก็ตาม นอกจากนี้การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาก่อนการแต่งตั้งตามหนังสือ สำนักงาน ก.พ. ส่วนใหญ่นั้นเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติกว้างๆ ไม่มีความชัดเจนซึ่งอาจถูกตีความไปได้ หลายรูปแบบ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงของการวางกรอบโดยหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่มีสถานะเป็นเพียง หนังสือเวียนเท่านั้นจึงไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัดได้ จึงเกิดแนวคิดที่จะวางหลักเกณฑ์ในการ แต่งตั้งแยกตามประเภทของข้าราชการพลเรือนให้มีความชัดเจนและจำกัดกรอบการใช้อำนาจดุลพินิจ ของผู้บังคับบัญชาโดยวิธีการพิจารณาในรูปแบบของคณะกรรมการให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น การแต่งตั้ง ข้าราชการพลเรือนที่ขาดความโปร่งใสและเป็นธรรมตามระบบคุณธรรมนอกจากจะทำให้หน่วยงานที่ รับผิดชอบขาดความน่าเชื่อถือแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการพล เรือน แต่ถ้าหากยึดติดระบบคุณธรรมอย่างเคร่งครัดไม่เปิดให้ฝ่ายการเมืองสามารถให้ข้อคิดเห็นเพื่อ เป็นเหตุผลหนึ่งในการพิจารณา อาจส่งผลให้ฝ่ายการเมืองส่วนใหญ่จะใช้อำนาจทางการเมืองเข้า แทรกแซงในการแต่งตั้งแทนที่จะเข้าร่วมพิจารณาอย่างโปร่งใส การสร้างดุลยภาพในการแต่งตั้งกับ ฝ่ายการเมืองจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะได้ศึกษาต่อไปจากประสบการณ์ของต่างประเทศ

ในส่วนของการย้ายและแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งใหม่นั้น หลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนที่ กำหนดส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับการเลื่อนตำแหน่ง กรณีการโอนย้ายนั้นตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 63 บัญญัติให้ การย้าย การโอน หรือการเลื่อน ข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในหรือต่างกระทรวง หรือกรมนั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ซึ่งประเด็นที่สำคัญคือ ทาง ก.พ. ยังไม่ออกกฎ ก.พ. ตามความในมาตรา 63 ดังกล่าว จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 132 และมาตรา 137 แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยนำหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้ง ข้าราชการพลเรือนที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาใช้ไปพลาง ก่อน ส่งผลให้การย้ายข้าราชการพลเรือนนั้นไม่มีความชัดเจนผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งตาม **มาตรา 57 สามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนผู้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกันได้ง่ายอีกทั้งยังไม่มี การ กำหนดขั้นตอนอย่างเป็นระบบ** แม้ว่าการโยกย้ายข้าราชการพลเรือนจะเป็นการใช้อำนาจตาม กฎหมายของผู้บังคับบัญชาในการคัดสรรหรือจัดบุคลากรตามที่เห็นสมควรก็ตาม แต่การใช้ อำนาจ ดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงเหตุผล ความจำเป็น ความเหมาะสมและประโยชน์ของหน่วยงานเป็นสำคัญ

และจะต้องไม่กระทำโดยมีอคติหรือเจตนาถ่วงน้ำหนักข้าราชการพลเรือนผู้ถูกย้ายให้ได้รับความเสียหายซึ่งจะถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย



## บทที่ 4

### กระบวนการการควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและ แนวคำพิพากษาศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือน

**การควบคุมทางปกครอง (administrative control)** เป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งกระทำในฐานะฝ่ายปกครองให้อยู่บนพื้นฐานของการเคารพต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลักการนี้เป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองอันส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนโดยตรงไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบใด โดยการกำหนดกระบวนการให้ผู้ถูกกระทบสิทธิได้โต้แย้งแสดงถึงความไม่ถูกต้องตามกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองเพื่อให้มีการเพิกถอนการกระทำนั้นและชดใช้ความเสียหายโดยวิธีการต่างๆ เช่น โต้แย้งต่อฝ่ายปกครองผู้ออกนิติกรรมทางปกครองนั้นหรือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วแต่กรณี การควบคุมทางปกครองแบ่งได้เป็น 2 ระบบ คือ การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองและการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

ในบทนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 หัวข้อ คือ

- 4.1 การควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับการแต่งตั้งโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง : การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง
- 4.2 การควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับการแต่งตั้งโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง : ศาลปกครอง
- 4.3 กรณีศึกษาแนวคำพิพากษาศาลปกครองและคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือน

โดยมุ่งแสดงให้เห็นถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองตั้งแต่ การควบคุมภายในโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง คือ **ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจเหนือขึ้นไป หรือคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)** ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยนำเสนอขั้นตอนและวิธีการทั้งวิธีการอุทธรณ์และวิธีการร้องทุกข์ซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการแตกต่างกัน ในส่วนของการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง คือ **ศาลปกครอง** ซึ่งเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองที่กระทำโดยองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการซึ่งมีฐานะเป็นคนกลางไม่มีส่วนในการกระทำทางปกครอง โดยมีขั้นตอนการดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

หลังจากที่ได้ศึกษาถึงหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนในการอุทธรณ์ร้องทุกข์แล้ว ในหัวข้อ 4.3 จะได้นำเสนอกรณีศึกษาซึ่งเป็นการพิจารณาวินิจฉัย ทั้งคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ศาล

ปกครองชั้นต้น และ ก.พ.ค. ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัย กรณีศึกษาที่ได้นำเสนอในส่วนนี้สามารถจำแนกประเภทคดีได้เป็น 4 หัวข้อ ได้แก่

- 4.3.1 กรณีศึกษากลุ่มคดีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องไม่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย
- 4.3.2 กรณีศึกษาคดีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งเป็นธรรมแล้ว
- 4.3.3 กรณีศึกษากลุ่มคดีที่ศาลปกครองเพิกถอนการแต่งตั้ง
- 4.3.4 กรณีศึกษาคดีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการแต่งตั้งไม่ถูกต้อง

มุ่งเสนอปัญหาที่เกิดขึ้นกับข้าราชการพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงทั้งในระบบบริหารราชการส่วนกลาง และกรณีศึกษาการแต่งตั้งโยกย้ายของหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ที่มีความใกล้เคียงกันกับการบริหารราชการส่วนกลางซึ่งในบางกรณีใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ด้วย

#### 4.1 การควบคุมตรวจสอบการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง : การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง หมายถึง การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายปกครองหลังมีการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการกระทำที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจต่างๆ เช่น การแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนเงินเดือน การลงโทษ การไล่ออก เป็นต้น ซึ่งการกระทำดังกล่าวมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองจึงต้องอยู่ภายใต้การดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายกลางในการทำคำสั่งทางปกครองและกำหนดวิธีการในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว คือ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองซึ่งเป็นขั้นตอนแรกเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้รับคำสั่งทางปกครองให้เป็นไปโดยชอบและเหมาะสมและเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสในการทบทวนการกระทำของตนว่ามีข้อบกพร่องหรือไม่เพื่อจะได้แก้ไขให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไป ทั้งยังเป็นการลดข้อพิพาทต่างๆ ที่จะขึ้นสู่การพิจารณาของศาลไปในคราวเดียวกัน นอกจากนี้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองยังเป็นเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครองด้วย<sup>138</sup> โดยพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดวิธีการในการควบคุมตรวจสอบการ

<sup>138</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554), หน้า. 85-94.



ใช้อำนาจทางปกครองเป็นการเฉพาะ การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายจึงแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ 1. การควบคุมบังคับบัญชา 2. การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

(1) การควบคุมบังคับบัญชานั้นเกิดจากหลักการรวมอำนาจ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารหรือรัฐมนตรีกับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงนั้นๆ ย่อมอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ในลักษณะของการบังคับบัญชา เช่น รัฐมนตรีมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชา ปลัดกระทรวง เป็นต้น<sup>139</sup> การควบคุมบังคับบัญชาเป็นมาตรการที่ปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นการควบคุมในลักษณะแก้ไขภายหลังจากที่ได้มีการดำเนินกิจกรรมทางปกครองไปแล้ว เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสในการแก้ไขเยียวยาหรือตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ซึ่งองค์กรที่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบสามารถควบคุมตรวจสอบได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการดำเนินกิจกรรมทางปกครองด้วย โดยแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่ทำคำสั่งทางปกครอง และการขอให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองผู้ที่ทำคำสั่งทางปกครองทบทวนคำสั่งทางปกครอง<sup>140</sup> แบ่งการควบคุมได้ 4 ประการ คือ 1. ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งการหรือนำผู้ใต้บังคับบัญชาของตนให้กระทำการละเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ โดยอาจมีคำสั่งเฉพาะหรือคำสั่งทั่วไป 2. ผู้บังคับบัญชามีอำนาจเพิกถอนการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ 3. อำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของผู้ใต้บังคับบัญชาที่ไม่ใช้สาระสำคัญ 4. อำนาจสอดเข้าไปใช้อำนาจแทนผู้ใต้บังคับบัญชาในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน เมื่อพิจารณาจากการควบคุมเหนือตัวบุคคลเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชามีเหนือผู้ใต้บังคับบัญชา นับตั้งแต่การบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนระดับตำแหน่ง โยกย้าย การดำเนินการทางวินัย และการให้ออกจากราชการ

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง แบ่งเป็น การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ในส่วนของ “การอุทธรณ์” หมายถึง กระบวนการทางนิติธรรมในการบริหารงานบุคคลที่ให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยขอให้ผู้มีอำนาจพิจารณาทบทวนการลงโทษอีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์ต้องการรักษาความเป็นธรรมให้แก่ผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัย แต่ในส่วนของ “การร้องทุกข์” นั้น จะเป็นกระบวนการในการบริหารงานบุคคลที่กำหนดให้มีการร้องขอทบทวนการปฏิบัติงานในกรณีต่างๆ ของผู้บังคับบัญชา เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงการสั่งการของผู้บังคับบัญชาหรือแก้ไขความคับข้องใจของผู้ร้องทุกข์ เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่ต้องการสร้างความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและเกิดความเป็นธรรม ซึ่งกรณีของการใช้สิทธิร้องทุกข์ ได้แก่ การบรรจุ การแต่งตั้ง การย้าย เป็นต้น ในการบริหารงาน

<sup>139</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 80-85.

<sup>140</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง, หน้า. 488-489.

บุคคลภาครัฐมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ไว้ อย่างไรก็ตามก็ดี กฎหมายดังกล่าวอาจมิได้บัญญัติครอบคลุมทั้งหมด เรื่องที่ไม่ได้กำหนดไว้ก็นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้ จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองไว้หลายประการ เช่น เรื่อง การรับฟังความเห็นข้อโต้แย้งของคู่กรณี การให้เหตุผลไว้ในคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

(2) การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ถือว่าเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง เพราะคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต่างๆ ล้วนแต่เป็นองค์กรที่อยู่ในโครงสร้างขององค์กรฝ่ายปกครองแต่มีความเป็นอิสระในการวินิจฉัยข้อพิพาท เหตุผลที่มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทประกอบด้วยบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การที่มีองค์กรดังกล่าวจะช่วยในการถ่วงดุลและตรวจสอบอย่างรอบคอบก่อนที่เรื่องร้องเรียนจะออกไปสู่การตรวจสอบขององค์กรภายนอก สามารถแก้ไขความผิดพลาดได้รวดเร็วกว่าการวินิจฉัยโดยองค์กรภายนอกด้วย<sup>141</sup> การวินิจฉัยทั้งในเรื่องของการอุทธรณ์และร้องทุกข์นี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้องค์คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือ ก.พ.ค. ทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่ง และพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ตามที่กำหนดไว้ในหมวด 9 และหมวด 10 ตั้งแต่มาตรา 114 จนถึงมาตรา 125 ประกอบกับกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 หากคู่กรณีไม่พอใจผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คู่กรณีย่อมมีสิทธินำคดีฟ้องต่อศาลปกครองได้

#### 4.1.1 หลักเกณฑ์และวิธีการการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีสถานะเป็น “กฎหมายกลาง” กำหนดมาตรฐานกลางสำหรับการดำเนินการภายในฝ่ายปกครองเอาไว้ให้เป็นระบบ ในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นกฎหมายฉบับดังกล่าวก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเอาไว้ อย่างไรก็ตามก็ดี ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า

<sup>141</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, หน้า. 126.

“วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย”

ดังนั้น หากมีกฎหมายเฉพาะซึ่งได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การอุทธรณ์ย่อมเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายฉบับนั้นโดยไม่จำเป็นต้องเปรียบเทียบว่ามีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ส่วนกรณีที่กฎหมายเฉพาะในเรื่องใดมิได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ การยื่นอุทธรณ์ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง”

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) คำสั่งที่สามารถอุทธรณ์ได้ต้องไม่เป็นคำสั่งที่ออกโดยรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการ เพราะตัวรัฐมนตรีเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในองค์กร คำสั่งในลักษณะนี้ไม่อาจดำเนินการอุทธรณ์ได้อีกโดยสภาพเพราะถือเป็นการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจสูงสุดในองค์กรองค์กรฝ่ายปกครองแล้ว ส่วนกรณีคำสั่งของคณะกรรมการนั้น คณะกรรมการถือเป็นองค์กรใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะ ซึ่งไม่ตกอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาอยู่แล้ว ดังนั้นคำสั่งของคณะกรรมการจึงเป็นที่สุดไม่มีองค์กรใดที่สูงกว่าที่จะพิจารณาอุทธรณ์ได้ ทั้งสองกรณีนี้ต้องโต้แย้งต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองโดยตรง

(2) ผู้ที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ต้องเป็นคู่กรณี ซึ่งคู่กรณีในกฎหมายมหาชนนั้นไม่จำกัดเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงแต่เพียงอย่างเดียว แต่จะรวมถึงบุคคลที่ถูกระทบสิทธิหรืออาจถูก

กระทบสิทธิโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ไม่ว่าจะเป็นผู้เริ่มให้เกิดกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือเข้ามาในภายหลังที่กระบวนการพิจารณาทางปกครองเริ่มไปแล้ว

(3) คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรโดยระบุข้อโต้แย้งคำสั่งให้ชัดเจน รวมถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่อ้างมาด้วย

(4) จะต้องดำเนินการภายในกำหนดเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

คู่กรณียื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลา 15 วัน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง โดยคำสั่งทางปกครองจะต้องจัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์โดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 40 ด้วย จึงจะมีผลให้เริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์ได้ เมื่อคู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองที่มีการจัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์ไว้โดยถูกต้องแล้วระยะเวลาอุทธรณ์จะเริ่มนับในวันถัดไปตามที่กำหนดในมาตรา 64 วรรคหนึ่ง และหากวันสุดท้ายของระยะเวลาอุทธรณ์เป็นวันหยุดต้องถือว่าระยะเวลาสิ้นสุดในวันทำงานถัดจากวันหยุดตามที่กำหนดในมาตรา 64 วรรคสาม อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาอุทธรณ์อาจมีการขยายออกไปได้ในสองกรณีด้วยกัน กรณีที่หนึ่งเป็นการขยายระยะเวลาโดยผลของกฎหมายตามมาตรา 40 วรรคสอง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้จัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์โดยถูกต้องและไม่มีการแจ้งคำสั่งใหม่พร้อมสิทธิอุทธรณ์และระยะเวลาอุทธรณ์สั้นกว่า 1 ปี ให้ขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง และกรณีที่สองการขยายระยะเวลาตามคำขอของคู่กรณี โดยคู่กรณีอาจร้องขอให้เจ้าหน้าที่ขยายระยะเวลาอุทธรณ์โดยอาศัยมาตรา 66 ที่กำหนดเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายในกรณีที่มีพฤติการณ์ที่จำเป็นเป็นเหตุให้คู่กรณีไม่อาจกระทำการได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด<sup>142</sup>

หากผลการพิจารณาอุทธรณ์ไม่เป็นที่พอใจผู้รับคำสั่งสามารถนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองได้อีกด้วยภายใต้เงื่อนไขตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง

*“ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”*

**กล่าวโดยสรุป** ในการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายทั่วไปกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งเอาไว้เป็นมาตรฐาน ดังนั้น ผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยทั่วไปจะต้องดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ อย่างไร

<sup>142</sup> ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า. 290.

กิติ หากมีกฎหมายเฉพาะที่ได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งเอาไว้เป็นการเฉพาะ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติให้ดำเนินการ ตามกฎหมายเฉพาะ จากประเด็นที่ศึกษาเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนนี้มีพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งเอาไว้เป็นการ เฉพาะ ดังนั้น จึงควรศึกษาขั้นตอนและวิธีการในการอุทธรณ์ดังกล่าวให้เข้าใจ

#### 4.1.2 หลักเกณฑ์และวิธีการการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

หลักการที่กำหนดให้ต้องมีการอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น เป็นไปตามหลักการแก้ไขเยียวยาภายในฝ่ายปกครองซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อส่วน ราชการและผู้บังคับบัญชาในการที่จะได้รับรู้และแก้ไขการสั่งการที่ผิดพลาดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยตนเองได้ การแก้ไขเยียวยาภายในหน่วยงานยังอาจทำให้ข้อพิพาทระงับลงในชั้นการอุทธรณ์ ร้องเรียนหรือร้องทุกข์ได้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้ กำหนดวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายอื่นๆ ที่มีใช้ ข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะต้องใช้กฎหมายในการอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่แตกต่างกันไป เช่น ข้าราชการครู ใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 โดยยื่น อุทธรณ์และร้องทุกข์ได้ที่คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) เป็นต้น สำหรับการวินิจฉัยของ ก.พ.ค. จะพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และ การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัย อุทธรณ์ พ.ศ. 2551 เป็นหลักสำหรับข้าราชการพลเรือนไว้ ดังนั้นก่อนจะนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองผู้ ฟ้องจะต้องดำเนินการให้ครบตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดให้แล้วเสร็จเสียก่อน อย่างไรก็ตาม ใน บางกรณีกฎหมายอาจกำหนดวิธีการแก้ไขหรือวิธีการโต้แย้งอย่างอื่นที่ไม่ใช่การอุทธรณ์ เช่น การร้อง ทุกข์ เป็นต้น

อีกประการที่สำคัญ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้สร้าง องค์กรที่ทำหน้าที่ในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของระบบราชการขึ้น คือ **“คณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค.”** ซึ่งเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร มีหน้าที่วินิจฉัยคดีโดยยึดหลักความเป็น กลางและความเป็นอิสระ หลักการรับฟังความเห็นทั้งสองฝ่ายและหลักประกันความเป็นธรรมใน ลักษณะองค์กรกึ่งตุลาการ โดยผู้ที่มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ต้องเป็นข้าราชการพลเรือนตามมาตรา

35 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญ และข้าราชการพลเรือนในพระองค์

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดกระบวนการควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองแก่ข้าราชการพลเรือน 2 วิธี ดังนี้

(1) การอุทธรณ์<sup>143</sup> คือ การยื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งหรือวินิจฉัยของผู้ออกคำสั่งในการบริหารงานบุคคล เปิดโอกาสให้ผู้ถูกลงโทษทางวินัย ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง (ภาคทัณฑ์ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน) และที่ถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง (ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ) สามารถร้องขอความเป็นธรรมจากองค์กรผู้มิอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ยกเรื่องของตนขึ้นพิจารณาใหม่เพื่อให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ตน

(2) การร้องทุกข์<sup>144</sup> คือ การที่ข้าราชการพลเรือนร้องขอความเป็นธรรม เนื่องจากเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้อง ทำให้เกิดความคับข้องใจ และประสงค์จะให้มีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับตน ซึ่งการร้องทุกข์นั้น มิใช่เรื่องการร้องเรียน สำหรับการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา ซึ่งทำให้เกิดความคับข้องใจอันเป็นเหตุแห่งการร้องทุกข์นั้น ต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

1) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติอื่นใด โดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดขึ้นเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

2) ไม่มอบหมายงานให้ปฏิบัติ

3) ประวิงเวลา หรือหน่วงเหนี่ยวการดำเนินการบางเรื่องอันเป็นเหตุให้เสียสิทธิ หรือไม่ได้รับสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในเวลาอันสมควร

4) ไม่เป็นไปตามหรือขัดกับระบบคุณธรรม

<sup>143</sup> คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ก.พ.ค., "อุทธรณ์" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 28 ธันวาคม 2559 แหล่งที่มา: <http://mspc.ocsc.go.th>

<sup>144</sup> คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ก.พ.ค., "ร้องทุกข์" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 28 ธันวาคม 2559 แหล่งที่มา: <http://mspc.ocsc.go.th>

การอุทธรณ์และร้องทุกข์ต่างเป็นกระบวนการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 สอดคล้องกับระบบคุณธรรม โดยวิธีการตามกฎหมายข้างต้นได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากการควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรภายในฝ่ายปกครองแล้ว ยังมีองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท คือ ศาลปกครอง ซึ่งสามารถพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทและนำไปสู่การเพิกถอนคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริหารงานบุคคลภาครัฐในกรณีต่างๆ

#### 4.1.2.1 การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

หากผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยไม่พอใจในคำสั่งลงโทษสามารถอุทธรณ์คำสั่งไปยังองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ โดยในขั้นตอนของการอุทธรณ์นั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งบัญญัติไว้ใน หมวด 9 ว่าด้วยการอุทธรณ์ มาตรา 114 ถึงมาตรา 121 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้าราชการพลเรือนมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ในกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยถูกสั่งให้ออกจากราชการ กรณีตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน 30 วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง ตามมาตรา 114 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในเรื่องสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. จากบทบัญญัติดังกล่าวหมายความว่าความถึง

(1) ผู้ถูกลงโทษทางวินัย ได้แก่ โทษภาคทัณฑ์ โทษตัดเงินเดือน โทษลดเงินเดือน โทษปลดออก และโทษไล่ออก

และ (2) ถูกสั่งให้ออกจากราชการด้วยเหตุดังต่อไปนี้

1) เจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ราชการของตนได้โดยสม่ำเสมอ (มาตรา 110 (1))

2) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติทั่วไปหรือมีลักษณะต้องห้าม (มาตรา 110 (3))

3) เป็นผู้ไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ (มาตรา 110 (5))

4) เป็นผู้หย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ (มาตรา 110 (6))

5) เป็นผู้ถูกสอบสวนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 93 และผลการสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษตามมาตรา 97 วรรคหนึ่ง แต่มีมลทินหรือมีหม่อมองในกรณีที่ถูกสอบสวนถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ (มาตรา 110 (7))

6) เป็นผู้ต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดที่ได้กระทำ โดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาล ซึ่งยังไม่ถึงกับจะต้องถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออก (มาตรา 110 (8))

#### 4.1.2.2 ขั้นตอนและวิธีการในการอุทธรณ์

การอุทธรณ์ต้องยื่นภายในกำหนดเวลา กล่าวคือ ผู้ถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการต้องอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ ซึ่งโดยปกติถือว่าวันทราบคำสั่งคือวันที่ผู้ถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่ง ในกรณีที่ผู้ถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งลงโทษหรือคำสั่งให้ออกจากราชการและมีการแจ้งคำสั่งลงโทษหรือคำสั่งให้ออกจากราชการให้ผู้ถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการทราบ พร้อมกับมอบสำเนาคำสั่งแล้วทำบันทึกลงวัน เดือน ปี เวลา และสถานที่ที่แจ้ง และลงลายมือชื่อผู้แจ้ง พร้อมทั้งพยานรู้เห็นไว้เป็นหลักฐานแล้ว ให้ถือว่าวันที่แจ้งนั้นเป็นวันรับทราบคำสั่ง<sup>145</sup>

ถ้าเป็นกรณีที่ไม่อาจแจ้งให้ผู้ถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการลงลายมือชื่อรับทราบคำสั่งได้โดยตรงและได้แจ้งเป็นหนังสือส่งสำเนาคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ณ ที่อยู่ของผู้ถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ โดยส่งสำเนาคำสั่งไปให้สองฉบับ เพื่อให้ผู้ถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการเก็บไว้หนึ่งฉบับ ส่วนอีกหนึ่งฉบับให้ลงลายมือชื่อ และวัน เดือน ปี ที่รับทราบคำสั่งแล้วส่งกลับคืนมาเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐาน ในกรณีนี้เมื่อล่วงพ้น 30 วันนับแต่วันที่ปรากฏในใบตอบรับว่าผู้ถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการได้รับเอกสารดังกล่าว หรือมีผู้รับแทนแล้ว แม้ยังไม่ได้รับสำเนาคำสั่งฉบับที่ลงลายมือชื่อและวัน เดือน ปี ที่รับทราบคำสั่งกลับคืนมาก็ให้ถือว่าผู้ถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการได้รับทราบคำสั่งแล้ว

<sup>145</sup> กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 29 ข้อ 31 และ ข้อ



ในขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ ตามมาตรา 115 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติ ดังนี้

“ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ก.พ.ค. จะพิจารณาวินิจฉัยเองหรือจะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.”

กล่าวคือ การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ก.พ.ค. จะพิจารณาวินิจฉัยเองหรือจะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้ นอกจากนี้ยังได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ โดยกำหนดให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 2 ครั้งๆ ละไม่เกิน 60 วันและให้บันทึกเหตุขัดข้องให้ปรากฏไว้ด้วย<sup>146</sup>

การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้องค์คณะวินิจฉัยอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยดังนี้<sup>147</sup>

(1) ยกอุทธรณ์ในกรณี que เห็นว่าการสั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการ ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและเหมาะสมแก่กรณีแล้ว

(2) ให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่งลงโทษหรือคำสั่งให้ออกจากราชการ ในกรณีที่เห็นว่าการสั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้มีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่ง และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการเสียใหม่ให้ถูกต้อง โดย

- ลดโทษ ในกรณีที่เห็นว่าผู้อุทธรณ์ควรได้รับโทษเบาลงแต่ถ้าเห็นว่าผู้อุทธรณ์กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จะลดโทษต่ำกว่าปลดออกไม่ได้

CH - ยกโทษ ในกรณีที่เห็นว่าการกระทำของผู้อุทธรณ์ไม่เป็นความผิดทางวินัย หรือพยานหลักฐานยังฟังไม่ได้ว่าผู้อุทธรณ์กระทำความผิดวินัย

- ให้กลับเข้ารับราชการ ในกรณีที่เห็นว่ายังไม่มีเหตุที่จะให้ผู้อุทธรณ์ออกจากราชการ

- เพิ่มโทษไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ได้รับแจ้งจาก ก.พ.ว่าสมควรเพิ่มโทษจึงจะมีคำวินิจฉัยให้เพิ่มโทษผู้อุทธรณ์ได้

- ให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้อุทธรณ์ หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมให้มีคำวินิจฉัยตามระเบียบที่ ก.พ.ค. กำหนด

<sup>146</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 118 และกฎ ก.พ.ค.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 91

<sup>147</sup> กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 86

(3) ให้ความเห็นแย้งในกรณีที่กรรมการเจ้าของสำนวนผู้ใดมีความเห็นแย้ง ให้ผู้นั้นมีสิทธิทำความเห็นแย้งพร้อมทั้งเหตุผลของตนรวมไว้ในคำวินิจฉัยนั้นได้<sup>148</sup>

(4) เมื่อได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้แจ้งผลแห่งคำวินิจฉัยให้คู่กรณีทราบโดยเร็ว โดยให้สำนักงาน ก.พ. จัดให้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้าตรวจดู หรือขอสำเนาที่มีการรับรองถูกต้องได้<sup>149</sup>

**กล่าวโดยสรุป** การอุทธรณ์เป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนตามระบบคุณธรรม เพื่อให้มีการพิจารณาการลงโทษให้รอบคอบเพื่อให้ข้าราชการพลเรือนที่ถูกลงโทษทางวินัยได้รับความยุติธรรมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ก็สามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้

#### 4.1.2.3 การร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

กรณีที่ไม่เข้าลักษณะการอุทธรณ์ตามหมวด 9 ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนที่ถูกกระหนาบสิทธิอาจใช้สิทธิในการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งบัญญัติเรื่องการร้องทุกข์ไว้ใน หมวด 10 มาตรา 122 ถึงมาตรา 125 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ปรากฏตามมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า

*“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนของผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ตามหมวด 9 การอุทธรณ์ ได้ ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในหมวดนี้”*

ข้าราชการพลเรือนมีสิทธิร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปหรือต่อ ก.พ.ค. เกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การย้าย การโอน เป็นต้น การร้องทุกข์เป็นวิธีการหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาได้ระบายความคับข้องใจในการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาได้มีโอกาสทบทวนแก้ไข หรือชี้แจงเหตุผลให้ผู้ร้องทุกข์ได้ทราบและเข้าใจ หรือเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป หรือ ก.พ.ค. พิจารณาให้ความเป็นธรรม เมื่อข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดเรียบร้อยแล้วหากยังไม่พอใจจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

<sup>148</sup> กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 87

<sup>149</sup> กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551, ข้อ 90

#### 4.1.2.4 ขั้นตอนและวิธีการในการร้องทุกข์

ผู้ร้องทุกข์จะต้องยื่นคำร้องทุกข์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้ถูกต้อง ได้กำหนดไว้ในมาตรา 123 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) โดยกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดการเสนอคำร้องทุกข์ไว้ 2 ประการ ดังนี้<sup>150</sup>

**กรณีที่หนึ่ง เหตุเกิดจาก ปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือ นายกรัฐมนตรี ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค.**

กรณีเหตุร้องทุกข์เกิดจากปลัดกระทรวง รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี จะต้องร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. อนึ่ง คำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น บรรจุแต่งตั้ง เลื่อน ย้าย โอน กิติ จะต้องร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. ทุกกรณี การร้องทุกข์ให้ร้องทุกข์ได้สำหรับตนเองเท่านั้นจะ ร้องทุกข์แทนผู้อื่นไม่ได้และต้องทำคำร้องทุกข์เป็นหนังสือยื่นต่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ภายใน 30 วันนับแต่วันทราบ หรือถือว่าทราบเหตุแห่งการร้องทุกข์

**กรณีที่สอง เหตุเกิดจากผู้บังคับบัญชาให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับ คือ**

(1) กรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัดให้ร้องทุกข์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

(2) กรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดี เช่น ผู้อำนวยการกอง หรือผู้อำนวยการสำนักให้ร้องทุกข์ต่ออธิบดี และให้ อธิบดีเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ สำหรับกรณีสำนักงานปลัดกระทรวงนั้น ถ้าเหตุเกิดจาก ผู้อำนวยการสำนักหรือหน่วยงานส่วนกลาง จะต้องร้องทุกข์ต่อปลัดกระทรวง (ในฐานะอธิบดี) และ ปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์

(3) กรณีที่เหตุแห่งการร้องทุกข์เกิดจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดี ให้ร้องทุกข์ต่อปลัดกระทรวงซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ร้องทุกข์และให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย ร้องทุกข์ อนึ่ง กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งย้ายหรือเลื่อนเงินเดือนข้าราชการตำแหน่งประเภท

<sup>150</sup> คมกริช เจริญพัฒนสมบัติ, "[ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ เผยแพร่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2552 แหล่งที่มา: [http://www.stabundamrong.go.th/web/book/54/b16\\_54.pdf](http://www.stabundamrong.go.th/web/book/54/b16_54.pdf).

วิชาการตั้งแต่ระดับชำนาญการพิเศษลงมา กฎหมายใหม่บัญญัติให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง หากจะร้องทุกข์ในเรื่องนี้จะต้องร้องทุกข์ต่อปลัดกระทรวง

ในส่วนของการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จ 60 วัน นับแต่วันได้รับคำร้องทุกข์ แต่ถ้ามีความจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว ให้ขยายเวลาได้อีกไม่เกิน 30 วัน และให้บันทึกแสดงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องขยายเวลาไว้ด้วย

ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์โดย ก.พ.ค. นั้น ก.พ.ค. จะพิจารณาวินิจฉัยเองหรือจะตั้งกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่ง หรือจะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ก็ได้ โดยให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ และในการปฏิบัติหน้าที่ให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา โดยมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์อาจมีคำวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณาหรือมีคำวินิจฉัยเป็นอย่างอื่น และเมื่อได้จัดทำคำวินิจฉัยเสร็จสิ้นแล้วให้รายงาน ก.พ.ค. เพื่อทราบ ทั้งนี้ ให้องค์คณะวินิจฉัยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 90 นับแต่วันได้รับคำร้องทุกข์ และอาจขยายเวลาอีก 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 30 วัน เมื่อวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และดำเนินการรายงาน ก.พ.ค. เพื่อทราบแล้ว ให้แจ้งให้คู่กรณีทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว คำวินิจฉัยนั้นให้เป็นที่สุดและคำวินิจฉัยร้องทุกข์ให้ผูกพันคู่กรณีในการร้องทุกข์และผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติตาม นับแต่วันที่กำหนดไว้ในคำวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น

เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณา ก.พ.ค. มีอำนาจวินิจฉัยตามมาตรา 124 วรรคหนึ่ง<sup>151</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ก.พ.ค. มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์โดยทำคำวินิจฉัยได้ 6 แนวทาง ดังนี้ 1. ไม่รับเรื่องร้องทุกข์ 2. ยกคำร้องทุกข์ 3. ให้แก้ไขคำสั่ง 4. ให้ยกเลิกคำสั่ง 5. ให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้ร้องทุกข์ 6. ให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามระเบียบที่ ก.พ.ค. กำหนด

**กล่าวโดยสรุป** กรณีคำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อน ย้าย โอน เป็นต้น กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายเอาไว้ให้ผู้ถูกระทบสิทธิมีสิทธิร้องทุกข์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ซึ่งอาจเป็น

<sup>151</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 124 วรรคหนึ่ง

ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้ ก.พ.ค. มีอำนาจไม่รับเรื่องร้องทุกข์ ยกคำร้องทุกข์ หรือมีคำวินิจฉัยให้แก้ไขหรือยกเลิกคำสั่ง และให้เยียวยาความเสียหายให้ผู้ร้องทุกข์หรือให้ดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามระเบียบที่ ก.พ.ค. กำหนด

ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป หรือ ก.พ.ค.แล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม หากผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยผู้มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ก็สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นได้

#### 4.2 การตรวจสอบการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง : ศาลปกครอง

**การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง** เป็นวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองที่กระทำโดยองค์กรภายนอกโดยองค์กรตุลาการซึ่งมีฐานะเป็นคนกลางไม่มีส่วนในการกระทำทางปกครอง การควบคุมโดยศาลปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง นับเป็นวิธีการที่มีความน่าเชื่อถือและมีความชัดเจนมากที่สุด เนื่องจากการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นมีการกำหนดวิธีพิจารณาที่ชัดเจนและแน่นอนการวินิจฉัยของศาลเป็นไปโดยอิสระ<sup>152</sup> กฎหมายจึงให้สิทธิแก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายในการฟ้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมาย การควบคุมโดยศาลปกครองนี้เป็นการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายบริหารอันเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ อย่างไรก็ตาม โดยการพิจารณาดีของศาลปกครองจะตรวจสอบเฉพาะความชอบด้วยกฎหมาย ไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ดังนั้น คำพิพากษาศาลปกครองจึงมีได้แค่เพียงยกเลิกเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่อาจสั่งให้ฝ่ายปกครองแก้ไขปรับปรุงการกระทำทางปกครองที่มีชอบได้เพราะการแก้ไขปรับปรุงเป็นอำนาจของฝ่ายปกครองโดยแท้

##### 4.2.1 เงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องให้ถูกต้องตามเขตอำนาจศาลด้วย กล่าวคือ คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นก็ต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดก็ต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดเท่านั้น ตามบทบัญญัติ มาตรา 10<sup>153</sup> และมาตรา 11<sup>154</sup> แห่ง

<sup>152</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, *กฎหมายปกครอง*, หน้า. 494.

<sup>153</sup> “ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด”

<sup>154</sup> “ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อีกทั้งการยื่นฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเหนือคดีนั้นซึ่งในศาลปกครองชั้นต้นได้แก่ ศาลที่มูลคดีเกิดขึ้นหรือศาลที่ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่เขตศาลนั้น ส่วนศาลปกครองสูงสุดมีเขตอำนาจครอบคลุมทุกพื้นที่ของประเทศ

ก่อนนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครองสูงสุดผู้ฟ้องจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดี มีด้วยกัน 6 ประการ ดังนี้<sup>155</sup> 1. คำฟ้องต้องมีเนื้อหาครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>156</sup> 2. ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี<sup>157</sup> 3. การดำเนินตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง<sup>158</sup> 4. คำฟ้องต้องยื่นภายในกำหนดเวลาฟ้องคดี<sup>159</sup> 5. การฟ้องคดี

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น”

<sup>155</sup> ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, หน้า. 336.

<sup>156</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคหนึ่ง

คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

(1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี

(2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี

(3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับ

การกระทำดังกล่าว

(4) คำขอของผู้ฟ้องคดี

(5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ผู้ฟ้องคดีด้วย

<sup>157</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง

ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไข หรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

<sup>158</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

<sup>159</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 116 วรรคสอง

ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วน<sup>160</sup> 6. ต้องไม่เป็นการฟ้องซ้อน ฟ้องซ้ำ หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ<sup>161</sup>

ดังนั้น ก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองถ้าเป็นคำสั่งทางปกครองผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์คำสั่ง (หรือดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด) ก่อนเพราะการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็น

---

<sup>160</sup> ในคดีปกครองนั้นหลักว่าผู้ฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เช่น การฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น แต่หากเป็นการฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินในคดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง จะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งสำหรับคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นเงินได้

<sup>161</sup> ไม่เป็นการฟ้องซ้อน

มีการกำหนดห้ามใน ข้อ 36 (1) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า

นับแต่เวลาที่ไต่ยื่นคำฟ้องต่อศาลแล้ว คดีนั้นอยู่ในระหว่างการพิจารณา และผลแห่งคดีนี้

(1) ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลเดียวกันหรือต่อศาลอื่นอีก

ไม่เป็นการฟ้องซ้ำ

มีการกำหนดห้ามใน ข้อ 96 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า

เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นข้อใดแห่งคดีแล้ว ห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วนั้น เว้นแต่

(1) การแก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อยตามข้อ 95

(2) การพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีใหม่ตามมาตรา 75

(3) การพิจารณาใหม่แห่งคดีที่สำนวนคดีหรือเอกสารในสำนวนคดีสูญหายหรือบอบสลายตามข้อ 21

(4) การยื่น การรับ หรือไม่รับอุทธรณ์ตามมาตรา 73

(5) การดำเนินการเกี่ยวกับการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวในระหว่างการยื่นอุทธรณ์ ซึ่งคำอุทธรณ์อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ 104 หรือข้อ 106

(6) การที่ศาลปกครองสูงสุดส่งคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นที่ได้พิจารณาและพิพากษาหรือมีคำสั่งคดีนั้นเพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่หรือพิจารณาและพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ตามข้อ ๑๑๒

(7) การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

ไม่เป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ

มีการกำหนดห้ามใน ข้อ 97 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดว่า

คดีที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน

กระบวนการหนึ่งในการตรวจสอบคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการควบคุมภายในองค์กรของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ผู้ฟ้องจะต้องร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปหรือ ก.พ.ค. หรือในกรณีการอุทธรณ์ผู้ฟ้องจะต้องอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 แล้วแต่กรณี

#### 4.2.2 การฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นกรณีผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

สำหรับกรณีการร้องทุกข์นั้นเมื่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปหรือ ก.พ.ค. แล้วแต่กรณีได้วินิจฉัยแล้วเสร็จในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยนั้นผู้ร้องทุกข์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อไปได้ ตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ข้อ 25 วรรคสาม “กรณีร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป” ดังนี้

“คำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของผู้มีอำนาจวินิจฉัยร้องทุกข์ให้เป็นที่สุด ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยนั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อไปได้”

หรือตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ข้อ 56 “กรณีร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค.” ดังนี้

“เมื่อได้วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และดำเนินการตามข้อ 54 วรรคสองแล้ว ให้แจ้งให้คู่กรณีทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว คำวินิจฉัยนั้นให้เป็นที่สุด

ในกรณีที่ผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามวรรคหนึ่ง มีสิทธิฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองชั้นต้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองต่อไปได้”

จากกฎ ก.พ.ค. ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. นั้นเป็นที่สุดในฝ่ายบริหาร ซึ่งส่วนราชการต้องปฏิบัติตามโดยไม่อาจโต้แย้งใดๆ ได้ ดังนั้นผู้ที่เป็ต้นเหตุแห่งการร้องทุกข์นั้นไม่สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้เป็นสิทธิของผู้ร้องทุกข์เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้นในการฟ้องคดี<sup>162</sup>

<sup>162</sup> มาลินดา เทวาพิทักษ์, “มาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาข้าราชการพลเรือนสามัญที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคล” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556), หน้า. 107.



เมื่อมีคำวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวแล้วหากผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของหรือมิได้มีคำวินิจฉัยร้องทุกข์ภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ย่อมเป็นกรณีที่ได้นำดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายแล้วตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 ผู้ร้องทุกข์สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ ซึ่งกฎหมายให้สิทธิเฉพาะผู้ร้องทุกข์เท่านั้น ดังนั้น คู่กรณีที่ไม่ใช่ผู้ร้องทุกข์จึงไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไปได้ และหากศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษาเป็นประการใดคู่กรณีไม่พอใจในผลของคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นสามารถที่จะอุทธรณ์คำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวขึ้นไปยังศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เมื่อผลของคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเป็นประการใดแล้วคู่กรณีทั้งสองฝ่าย คือ ผู้ร้องทุกข์และคู่กรณี สามารถอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุดได้ทั้งสองฝ่าย ตัวอย่างเช่น กรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ คดีหมายเลขแดงที่ อ. 33/2557 คดีนี้นายถวิล เปลี่ยนศรี ได้ยื่นคำร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. ซึ่ง ก.พ.ค. วินิจฉัยแล้วยกคำร้องทุกข์ นายถวิลจึงนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครองชั้นต้น ศาลพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งโยกย้ายพิพาท ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกรัฐมนตรี) จึงได้นำคดีมาฟ้องยังศาลปกครองสูงสุด และศาลได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557 เป็นต้น

#### 4.2.3 การฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดกรณีผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์

##### ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

จากที่ได้ศึกษาข้างต้นกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยแบ่งเป็นกรณีการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ กล่าวคือ กรณีการร้องทุกข์นั้นหากผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นได้ แตกต่างจากกรณีของการอุทธรณ์เพราะกรณีการอุทธรณ์หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์กฎหมายกำหนดให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 11<sup>163</sup> (3) กฎหมายบัญญัติให้ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษา

<sup>163</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

คดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ประกอบกับมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ใดที่ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. สามารถที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรง โดยผู้อุทธรณ์สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน 90 วันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยตรงโดยไม่จำเป็นต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค.

**กล่าวโดยสรุป** จากการศึกษาในหัวข้อ 4.2 จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ทั้งการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเองและการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ในปัจจุบันมีข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานต้นสังกัดซึ่งมีหน้าที่จัดการบริหารงานบุคคลภาครัฐว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการเพื่อให้เกิดการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐและคุ้มครองสิทธิของข้าราชการพลเรือน คือ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ซึ่งถือเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการพลเรือนตามระบบคุณธรรมตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด โดยได้จัดตั้งองค์กรภายในฝ่ายปกครองเพื่อควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์ จะเห็นได้ว่า ก.พ.ค. มีบทบาทในการควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานบุคคลภาครัฐอย่างมาก

นอกจากการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองแล้ว พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ยังกำหนดให้มีการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง กล่าวคือ หากข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยขององค์กรควบคุมภายในฝ่ายปกครองสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ทั้งการฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี

ในหัวข้อต่อไปจะได้ศึกษากรณีศึกษาคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เพื่อให้เห็นภาพกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองและองค์กรต่างๆ ที่มีอำนาจในการ

---

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

วินิจฉัยคดี นอกจากนี้ หลักกฎหมายที่ได้จากกรณีศึกษาจากคำพิพากษาของศาลปกครองและคำวินิจฉัยเหล่านั้น จะช่วยให้เห็นแนวทางปฏิบัติในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีตลอดจนผลการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐสามารถใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของตน ซึ่งจะช่วยลดปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อพิพาทอันเกิดจากการบริหารงานบุคคลภาครัฐได้ส่วนหนึ่ง และยังเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์ในบทต่อไป

#### 4.3 แนวคำพิพากษาศาลปกครองและคำวินิจฉัยที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือน

คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้นถือว่าเป็นคดีที่ศาลรับไว้พิจารณาเป็นจำนวนมาก และเป็นที่มาของการเปิดทำการ “แผนกคดีบริหารงานบุคคล” ขึ้น เมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2557 คดีบริหารงานบุคคลหมายถึง คดีพิพาททางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันเกี่ยวกับการสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การย้าย การโอน การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การดำเนินการทาง วินัย การออกจากราชการ เป็นต้น<sup>164</sup> โดยมุ่งเน้นความรวดเร็วในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเพื่อให้ศาลออกคำสั่งให้เป็นไปตามคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือตามสิทธิประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีพึงจะได้รับ ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ถูกกล่าวถึงหลายๆ คดี เช่น คดีนายถวิล เปลี่ยนศรี ซึ่งถูกย้ายจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ เป็นต้น ผลคำพิพากษาหลายๆ คดีทำให้เกิดบทเรียนแก่ฝ่ายบริหารและส่งผลโดยตรงต่อการออกคำสั่งทางปกครอง เพราะนอกจากจะต้องชอบด้วยรูปแบบขั้นตอนวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว จะต้องระบุเหตุผลที่สามารถอธิบายได้ด้วย

เมื่อบุคคลได้รับการบรรจุเข้ารับราชการในระยะหนึ่งแล้วย่อมมีความรู้และประสบการณ์ในตำแหน่งหน้าที่สูงขึ้น ดังนั้น เพื่อให้ข้าราชการดังกล่าวได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของบุคคลกฎหมายจึงกำหนดให้มีการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยข้าราชการประเภทนั้นๆ แนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในเรื่องนี้ มีแนวทางว่าการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการต่างๆ ต้องถือปฏิบัติตาม

<sup>164</sup> คำแนะนำของประธาน คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557, ใน, หน้า. 1.

หลักเกณฑ์และวิธีการที่องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล คือ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้โดยเคร่งครัด<sup>165</sup>

#### 4.3.1 แนวคำพิพากษาในกลุ่มคดีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องไม่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

ในการพิจารณาคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐจะพบคดีประเภทหนึ่งซึ่งศาลพิจารณาว่าผู้ฟ้องไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า

“ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

นอกจากนี้ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณามีข้อความตอนหนึ่งอธิบายขยายความของคำว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายว่า “อย่างน้อยต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวจากการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรนั้นด้วย” จะได้นำกรณีศึกษา 3 กรณีเพื่อนำเสนอประเด็นดังกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

- กรณีศึกษาฟ้องขอให้เพิกถอนการแต่งตั้งผู้รักษาการแทนผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ศาลปกครองสูงสุด คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 703/2552

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา) คดีระหว่างหม่อมหลวงจันทร์ศิริ วิไลวงศ์ ผู้ฟ้องคดี กับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ประธานกรรมการการ

<sup>165</sup> สำนักงานศาลปกครอง, สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เรื่องการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2550), หน้า. 37.

**ท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3  
ผู้แทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4**

ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการกองส่งเสริมการบริการท่องเที่ยว สังกัดการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา) ตามคำสั่งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ที่ 142/2552 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2552 ที่แต่งตั้งนางสาวเพ็ญสุตา ไพอรอร่าม เป็นผู้รักษาการแทนผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย โดยเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ใดให้ปฏิบัติหน้าที่รักษาการแทนในตำแหน่งผู้ว่าการได้ และนางสาวเพ็ญสุตา ไพอรอร่ามอยู่ระหว่างถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. สอบสวนการออกคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองได้พิจารณาว่า **ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองหรือไม่** ศาลวินิจฉัยดังนี้ โดยที่มาตรา 29 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในการแต่งตั้งรองผู้ว่าการเป็นผู้รักษาการแทนผู้ว่าการไว้ ให้มีผลว่าในกรณีที่ผู้ว่าการไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองผู้ว่าการเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน หากมีรองผู้ว่าการมากกว่าหนึ่งคนให้ผู้ว่าการกำหนดผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนตามลำดับไว้ล่วงหน้าในกรณีที่ตำแหน่งผู้ว่าการว่างลง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งรองผู้ว่าการผู้หนึ่งเป็นผู้รักษาการแทนผู้ว่าการ **เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามคำฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงพนักงานที่อยู่ในสังกัดการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยจึงยังไม่มีส่วนได้เสียและไม่อยู่ในฐานะที่จะเป็นผู้ที่อาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในการออกคำสั่งกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ที่ 142/2552 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2552 แต่งตั้งนางสาวเพ็ญสุตา ไพอรอร่าม ให้เป็นผู้รักษาการแทนในตำแหน่งผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยซึ่งว่างลง อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542**

- กรณีศึกษาฟ้องขอให้เพิกถอนการแต่งตั้งรักษาการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ  
ศาลปกครองสูงสุด คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 259/2553

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา) คดีระหว่างพลตำรวจเอกเพรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ผู้ฟ้องคดี กับ นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดี

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกรัฐมนตรี) มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 211/2552 เรื่อง ให้ข้าราชการตำรวจรักษาราชการแทน ลงวันที่ 29 กันยายน 2552 แต่งตั้งให้พลตำรวจเอก ปทีป ตันประเสริฐ จเรตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้รักษาราชการแทนในตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2552 เป็นต้นไป ไม่ชอบด้วยมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รักษาราชการแทนในตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาประเด็นพิจารณาที่น่าสนใจว่า **ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองหรือไม่** การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 211/2552 ลงวันที่ 29 กันยายน 2552 แต่งตั้งให้พลตำรวจเอก ปทีป ตันประเสริฐ จเรตำรวจแห่งชาติเป็นผู้รักษาราชการแทนในตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจชาตินั้นเป็นการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เนื่องจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งโดยการเกษียณอายุราชการและยังไม่สามารถดำเนินการเพื่อแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติคนใหม่ได้อันเป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครองและเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี (นายกรัฐมนตรี) ในฐานะผู้บังคับบัญชาโดยเฉพาะที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาแต่งตั้งผู้ซึ่งเห็นสมควรให้รักษาราชการแทนในตำแหน่งดังกล่าวตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ประกอบกับบทบัญญัติดังกล่าวมิได้มีลักษณะบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องแต่งตั้งผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองของตำแหน่งนั้นเป็นผู้รักษาราชการแทนในตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแต่อย่างใด และเมื่อการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมิได้แต่งตั้งตามผลการคัดเลือกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติดังเช่นการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้รักษาราชการแทนผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างก็ไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษา

หรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้ พิจารณาและสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความจึงชอบแล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วยจึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

- กรณีศึกษาการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบาย และแผน 9 ชข. ศาลปกครองสูงสุด คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 22/2554

ระหว่างนางภัทรภร ฐิติยาภรณ์ ผู้ฟ้องคดี กับเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 คณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการเข้ารับการประเมินบุคคลและผลงานเพื่อเลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญ (เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชข.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการเข้ารับการประเมินบุคคลและผลงานเพื่อเลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญ (เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชข.) ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2551 เรื่อง รายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกเข้ารับการประเมินบุคคลและผลงานเพื่อเลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญ (เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชข.) ตำแหน่งเลขที่ 15 และเลขที่ 16 และให้มีการดำเนินการใหม่

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า อำนาจในการบรรจุแต่งตั้งเป็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เลขาธิการนายกรัฐมนตรี) ตามมาตรา 57 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังนั้น ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการคัดเลือกฯ) ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2551 นั้นเป็นเพียงการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เลขาธิการนายกรัฐมนตรี) ที่ 173/2551 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2551 ที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการคัดเลือกข้าราชการเข้ารับการประเมินบุคคลและผลงานเพื่อเลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญ (เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชข.) พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือก แล้วรายงานผลการคัดเลือกเพื่อเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เลขาธิการนายกรัฐมนตรี) เพื่อพิจารณาเห็นชอบ ซึ่งเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เลขาธิการนายกรัฐมนตรี) ที่จะเห็นชอบตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เสนอหรือไม่ก็ได้ กรณีจึงเป็นเพียงการดำเนินการภายในของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เลขาธิการนายกรัฐมนตรี) เพื่อประกอบการพิจารณาออกคำสั่งให้ผู้ใดมีสิทธิเข้ารับการประเมินบุคคลและผลงานเพื่อเลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญ (เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 9 ชข.) ดังนั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่เป็น

ผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีในข้อหานี้ไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้

**จากกรณีศึกษาข้างต้นทั้ง 3 กรณีข้างต้น**แม้กรณีตัวอย่างจะไม่ใช้การแต่งตั้งของข้าราชการพลเรือนแต่ก็มีขั้นตอนและวิธีการในการดำเนินการแต่งตั้งและมีประเด็นพิจารณาจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางสำหรับการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนได้เช่นกัน

จะเห็นได้ว่ากรณีศึกษา 2 คดีแรกนั้นมีความเหมือนกันเนื่องจากการแต่งตั้งตำแหน่งรักษาการทั้ง 2 กรณี คือ รักษาการผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและรักษาการผู้ว่าการการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย นั้นเป็นอำนาจของผู้มีอำนาจแต่งตั้งขบด้วยกฎหมายและประกอบกับแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้มีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้รักษาราชการแทนหรือไม่ก็ไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ผู้ฟ้องคดีทั้ง 2 คดีจึงไม่เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองสูงสุดจึงยกฟ้อง ในขณะที่กรณีศึกษาที่ 3 นั้นศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่าผู้ฟ้องไม่เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเนื่องจากกระบวนการคัดเลือกรายชื่อเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญนั้นเป็นเพียงการดำเนินการภายในของเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเท่านั้น

#### 4.3.2 แนวคำพิพากษาในคดีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการคัดเลือกเป็นธรรมแล้ว

กระบวนการในการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งนั้นได้กำหนดไว้โดยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและหนังสือสำนักงาน ก.พ. ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสรรหาบุคคล โดยให้พิจารณาตามเกณฑ์ที่กำหนด เช่น 1.ความรู้ความสามารถและความชำนาญในการปฏิบัติงาน 2.ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง 3.ผลงานหรือผลการปฏิบัติการ เป็นต้น ซึ่งสามารถยืดหยุ่นได้นอกจากนี้ในการเสนอรายชื่อข้าราชการที่ได้รับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งนั้นจะต้องเสนอไปยังคณะกรรมการคัดเลือก ที่ อ.ก.พ.กระทรวง แต่งตั้ง เมื่อได้รายชื่อที่เหมาะสม 1-3 รายชื่อแล้วจะคณะกรรมการคัดเลือกจะได้เสนอรายชื่อต่อผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งของแต่ละตำแหน่งเพื่อพิจารณาแต่งตั้งต่อไป ในการะบวนการคัดเลือกนี้มีการร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการคัดเลือกและการกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกอยู่พอสมควร จึงได้หยิบยกกรณีศึกษาในเรื่องนี้มา 2 คดี คือ คดีหมายเลขแดงที่ อ. 179/2558 และคดีหมายเลขแดงที่ อ. 1351- 1352/2558



- กรณีศึกษาฟ้องขอให้เพิกถอนการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9  
ศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 179/2558

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา) ระหว่างนางจิระวรรณ อยู่ดี ผู้ฟ้องคดี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1, คณะกรรมการคัดเลือกเพื่อนเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2, กระทรวงยุติธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4

เดิมผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักพัฒนาทรัพยากรบุคคล 8 ว. ปัจจุบันได้เกษียณอายุราชการแล้ว ตามที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดได้ออกประกาศรับสมัครคัดเลือกเพื่อนเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับ 9 ตำแหน่งนักพัฒนาทรัพยากรบุคคล 9 (ผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาทรัพยากรบุคคลด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด) ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้สมัครด้วย ต่อมาในการประชุมเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2550 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการคัดเลือกเพื่อนเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9) มีมติคัดเลือกนางปทุมรัตน์ฯ เป็นลำดับหนึ่ง และนางภัทราภรณ์ เป็นลำดับสอง ส่วนผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการคัดเลือกและไม่ได้รับการประเมินคะแนนไว้ในแบบพิจารณาคัดเลือก

การกำหนดวิธีการเลื่อนโดยการสอบแข่งขันมีการกำหนดวิธีการไว้ในมาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 ซึ่งในข้อ 3 กำหนดว่ากรณีที่ยังขาดข้าราชการพลเรือนระดับ 9 วางลงให้หัวหน้าส่วนราชการเสนอข้อมูลรายชื่อและจำนวนตำแหน่งว่างหรือที่จะว่าง พร้อมทั้งรายละเอียดหน้าที่ความรับผิดชอบ ความต้องการตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง และรายชื่อข้าราชการที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้ง จำนวน 1-2 รายชื่อ (ตามที่กระทรวงเห็นสมควรกำหนดและแจ้งให้กรมในสังกัดทราบและถือเป็นแนวปฏิบัติเดียวกัน) พร้อมข้อมูลบุคคลและความเห็นของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับความเหมาะสมและความพร้อมที่จะเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้น ไปยังคณะกรรมการคัดเลือก ที่ อ.ก.พ. กระทรวงแต่งตั้ง

เมื่อที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาความเหมาะสมฯ ได้พิจารณาว่า นางปทุมรัตน์ฯ เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารมาก่อน มีความเหมาะสมที่จะบริหารงานในตำแหน่งผู้อำนวยการได้ เป็นการพิจารณาเพื่อนเลื่อนข้าราชการผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมที่จะมาปฏิบัติงานหรือบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับผู้ฟ้องเหลืออายุราชการอีกเพียง 13 วันการแต่งตั้งผู้ฟ้องจะส่งผลกระทบต่อกรคัดเลือกในอนาคต คณะกรรมการจึงเห็นชอบให้เสนอ นางปทุมรัตน์ฯ ซึ่งมีคะแนนสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า คณะกรรมการพิจารณาความเหมาะสมฯ ข้างต้น นั้น แต่งตั้งขึ้นเพื่อช่วยพิจารณาคัดเลือกข้าราชการที่มีคุณสมบัติทั่วไปเท่านั้น มิใช่คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกตามหลักเกณฑ์การคัดเลือกตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการคัดเลือกเพื่อนเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9) ที่จะใช้ดุลพินิจคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมที่สุดเพื่อแต่งตั้ง การคัดเลือกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการคัดเลือกเพื่อนเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9) ไม่ปรากฏว่ามีกรกระทำโดยไม่สุจริต การเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรมหรือการใช้ดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด โดยได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด กรณีจึงไม่อาจฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการคัดเลือกเพื่อนเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9) ดำเนินการพิจารณาคัดเลือกโดยไม่ถูกกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม) พิจารณาผลการคัดเลือกและเห็นชอบด้วยและมีคำสั่งที่ 371/2550 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2550 เรื่อง เลื่อนข้าราชการ โดยแต่งตั้งให้นางปทุมรัตน์ฯ ดำรงตำแหน่งพลเรือนสามัญตำแหน่งผู้อำนวยการสถาบันพัฒนาทรัพยากรบุคคลด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (นักพัฒนาทรัพยากรบุคคล 9) จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

- กรณีศึกษาฟ้องขอให้เพิกถอนการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งเนื่องจากไม่ดำเนินการตามขั้นตอนของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1351-1352/2558

คดีนี้มี 2 คดีเกี่ยวข้องกัน คือ

1. คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1351/2558 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ (อุทธรณ์คำพิพากษา) ระหว่าง นายไพโรจน์ แก้วมณี ผู้ฟ้องคดี นางเดือนเพ็ญ ภิญโญนิเกษม ผู้ร้องสอด และคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อนเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับ 9 และระดับ 10 สายวิชาการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1, เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2, และปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3

2. คดีหมายเลขแดงที่ อ. 1352/2558 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (อุทธรณ์คำพิพากษา) ระหว่าง นางเดือนเพ็ญ ภิญโญนิเกษม ผู้ฟ้องคดี และ เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา ผู้ถูกฟ้องคดีที่

1, รักษาราชการแทนรองเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา (นางสาวนิตยา แยมพ์ยัคฆ์) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2, สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3

คดีนี้มีประเด็นพิจารณาหลายประเด็นมีความหลายฝ่ายทั้งผู้ฟ้องคดี ผู้ร้องสอด และผู้ถูกฟ้องคดี อย่างไรก็ตามมีประเด็นพิจารณาสำคัญเกี่ยวกับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้ง คือ ประเด็นเรื่องเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยมีสาระสำคัญดังนี้ เมื่อพิจารณาตามหนังสือ ก.พ. ที่ นร 0708.4/ว16 ลงวันที่ 29 กันยายน 2538 เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ทางราชการสามารถสรรหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถความชำนาญและความเชี่ยวชาญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ตำแหน่งประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ เห็นว่า ก.พ. ได้กำหนดองค์ประกอบที่ใช้ในการพิจารณาควรประกอบด้วย 1.ความรู้ความสามารถและความชำนาญในการปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงวุฒิการศึกษา ความรู้ความสามารถ ทักษะ และความชำนาญในการปฏิบัติงานด้านนั้น ซึ่งอาจพิจารณาผลการประเมินการปฏิบัติงานประจำปีของข้าราชการผู้นั้นในระยะหลังที่ผ่านมา 2. ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ให้พิจารณาโดยคำนึงถึงระยะเวลาดำรงตำแหน่งในสายงานที่จะแต่งตั้ง หรือสายงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือระยะเวลาที่เคยปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องหรือเกื้อกูลกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง 3. การปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ ให้พิจารณาโดยคำนึงถึงความประพฤติ การรักษาวินัย ความขยันหมั่นเพียรและอดสาหะ การอุทิศเวลาให้กับราชการ 4. ผลงานหรือผลการปฏิบัติการ ให้พิจารณาโดยคำนึงถึงคุณภาพของผลงานหรือผลของการปฏิบัติงาน ประโยชน์ของผลงานต่อราชการ รายงานวิชาการหรือวิชาชีพ 5. เกณฑ์อื่นๆ ตามที่ส่วนราชการเห็นสมควรกำหนดเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคัดเลือก ซึ่งส่วนราชการอาจกำหนดแตกต่างออกไปจากที่ ก.พ. กำหนดไว้ข้างต้นก็ได้ ทั้งนี้ โดยเน้นผลงานหรือผลการปฏิบัติงานเป็นองค์ประกอบหลัก และดำเนินการให้ข้าราชการในสังกัดได้ทราบเป็นการล่วงหน้าตามที่เห็นสมควร

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ากรณีที่ คณะกรรมการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับ 9 และระดับ 10 สายวิชาการ ได้กำหนดองค์ประกอบที่ใช้ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเพื่อที่จะเข้ารับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนิติการ 9 และในกรณีนี้ได้มีการพิจารณาคุณลักษณะของผู้สมัครแต่ละคนในการเขียนแสดงว่าตนมีวิสัยทัศน์แนวคิดในการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และหน่วยงานให้ทันสมัยวิสัยทัศน์ซึ่งถือเป็นสิ่งที่ใช้วัดระดับความรู้ความสามารถของบุคคลสามารถทำได้โดยไม่ต้องพิจารณาเฉพาะผลงานที่ผ่านมาอย่างน้อยหลัง 3 ปี เท่านั้น เห็นว่าการกำหนดองค์ประกอบในการพิจารณาข้างต้นนี้สอดคล้องกับที่ ก.พ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ใน หนังสือ ก.พ. ที่ นร 0708.4/ว16 ลงวันที่ 29 กันยายน 2538 แล้ว มิได้มีหลักเกณฑ์ใดเป็นการช่วยเหลือหรือเอื้อประโยชน์แก่ผู้สมัครรายหนึ่งรายใด ดังนั้น ประกาศ

ผลการคัดเลือกฉบับลงวันที่ 25 สิงหาคม 2549 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา) ที่ให้ผู้ร้องสอดเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกตามผลการพิจารณาดังกล่าวชอบแล้ว

**ทั้งสองคดีมีประเด็นที่คล้ายกัน** คือ ปัญหาเกี่ยวกับการคัดเลือกบุคคลโดยคณะกรรมการคัดเลือกซึ่งมีหน้าที่ในการคัดเลือกและเสนอรายชื่อบุคคลจำนวนหนึ่งต่อผู้มีอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้ง ซึ่งทั้งสองกรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่าคณะกรรมการคัดเลือกในทั้งสองคดีนั้น ได้ดำเนินการถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดแล้ว มิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ใดเป็นการช่วยเหลือหรือเอื้อประโยชน์แก่ผู้สมัครรายหนึ่งรายใด และไม่ปรากฏว่ามีการกระทำโดยไม่สุจริต การเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรมหรือการใช้ดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด คำขอให้เพิกถอนประกาศผลการคัดเลือกทั้ง 2 กรณีฟังไม่ขึ้น

#### 4.3.3 แนวคำพิพากษาในและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมในคดีที่ศาลปกครองเพิกถอนการแต่งตั้ง

กรณีศึกษาในกลุ่มคดีนี้จะได้นำเสนอทั้งสิ้น 6 คดี แบ่งเป็น 1.กรณีศึกษาคดีที่การเพิกถอนเกิดจากการฟ้องคดีของบุคคลภายนอกแต่ส่งผลให้มีการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้ง คือ กรณีศึกษาการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร (นักบริหาร 9) จำนวน 4 ราย คดีหมายเลขแดงที่ อ.89/2549 ซึ่งเป็นที่วิจารณ์เป็นอย่างมากเนื่องจากผู้ฟ้องคดี (อาจ) ไม่มีส่วนได้เสียกับการเพิกถอนหรือไม่เพิกถอนคำสั่งพิพาท และ 2.กรณีศึกษากลุ่มคดีที่ผู้ฟ้องคดีถูกย้ายหรือโอนไปดำรงตำแหน่งใหม่ซึ่งผู้ฟ้องเห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการออกคำสั่งแต่งตั้ง (โอน ย้าย) โดยมีขอบ

เมื่อได้ศึกษากรณีศึกษาในกลุ่มนี้จะแสดงให้เห็นให้ผู้ศึกษาเห็นมุมมองใน 3 ประเด็น คือ ประเด็นที่หนึ่ง ประเด็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองและคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งจะเห็นวิธีการในการให้เหตุผลในการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งของศาลในแต่ละกรณีศึกษาว่ามีแนวทางอย่างไร ประเด็นที่สอง ประเด็นปัญหาภายหลังการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งพิพาทและจะต้องให้มีการคืนตำแหน่งเดิม เมื่อผู้ฟ้องคดีขณะคดียอมนำไปสู่การเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งพิพาท ซึ่งยอมกระทบสิทธิของข้าราชการพลเรือนผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนที่ด้วยซึ่งอาจต้องกลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนมีการแต่งตั้ง และประเด็นที่สาม การเพิกถอนคำสั่งไม่อาจเยียวยาผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายได้ทันท่วงที ซึ่งกระบวนการยุติธรรมทางปกครองนั้นมีขั้นตอนการพิจารณาหลายขั้นตอน ในการวินิจฉัยแต่ละชั้นยอมใช้ระยะเวลาในการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบและใช้เวลานานส่งผลต่อการเยียวยาให้แก่ผู้ถูกผู้กระทบสิทธิในหลายๆ กรณี

- กรณีศึกษาการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร (นักบริหาร 9) จำนวน 4 ราย ศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 89/2549

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา) ระหว่าง นายไพรัช สหเมธาพัฒน์ ผู้ฟ้องคดี, นางจันทิมา สิริแสงทักษิณ ผู้ร้องสอด, กับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1, ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2, คณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร 9 (กระทรวงการคลัง) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3

ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า หลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการคัดเลือกตลอดจนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร 4 ราย นั้นไม่ถูกต้องตามกฎหมายที่กำหนด ยังมีการยกเว้นให้ผู้ที่ไม่ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรเตรียมนักบริหารระดับสูง ผู้ที่ไม่ผ่านการประเมินสมรรถนะหลักทางการบริหารของนักบริหารระดับสูง และผู้ที่ไม่ใช่รายชื่อในบัญชีผู้ผ่านการประเมินสมรรถนะหลัก สามารถสมัครเข้ารับการคัดเลือกและยังยกเว้นให้ส่วนราชการเสนอชื่อบุคคลเพื่อเข้ารับการคัดเลือกได้อีกด้วย ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (คณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร 9 (กระทรวงการคลัง)) สามารถคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตามมติคณะรัฐมนตรีให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงได้

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยหลายประเด็น มีประเด็นที่เกี่ยวข้อง คือ การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดี (นักบริหาร 9) กรมสรรพากร ตามคำสั่ง กระทรวงการคลัง ที่ 226/2544 ลงวันที่ 26 กันยายน 2544 และคำสั่งที่ 108/2545 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2545 ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เป็นไปตามศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งในชั้นการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นนั้น พิจารณาว่ากระบวนการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งในตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากรนั้นไม่ชอบเนื่องจากเห็นได้ว่าการกำหนดเลขที่ตำแหน่งก่อนที่จะมีการพิจารณาข้อมูลของผู้สมัครแต่ละคนอันมีลักษณะเป็นการกำหนดตัวบุคคลไว้ล่วงหน้า และในที่สุดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (คณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร 9 (กระทรวงการคลัง)) ก็ได้มีมติให้เสนอรายชื่อบุคคล 4 รายที่กรมสรรพากรเสนอรายชื่อ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ปลัดกระทรวงการคลัง) พิจารณาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร โดยเจาะจง 1 ชื่อ ต่อ 1 ตำแหน่ง อันเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของสำนักงาน ก.พ. ที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (คณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร 9

(กระทรวงการคลัง) พิจารณาคัดเลือกผู้เหมาะสมจำนวนไม่เกิน 3 ชื่อ ต่อ 1 ตำแหน่ง และที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ ไม่แสดงเหตุผลของความเหมาะสมในการพิจารณามีมติที่เสนอให้แต่งตั้งรองอธิบดีกรมสรรพากรทุกคน ในการคัดเลือกครั้งนี้ถือเป็นการดำเนินการโดยมิชอบและไม่โปร่งใสถือเป็นสาระสำคัญของกระบวนการสรรหา เป็นการเลือกปฏิบัติในลักษณะที่เอื้อประโยชน์แก่ข้าราชการบางราย และไม่ให้ความยุติธรรมแก่ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกรายอื่นๆ ส่งผลให้การนำระบบการคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารเพื่อให้ได้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงโดยวิธีการคัดเลือกลักษณะพิเศษแตกต่างจากการคัดเลือกข้าราชการระดับ 9 โดยทั่วไปมาใช้ในระบบราชการก็จะเป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ในเรื่องนี้แต่อย่างใด **พิพากษาให้เพิกถอนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งนักบริหาร 9 (รองอธิบดี) กรมสรรพากร ตามคำสั่งกระทรวงการคลังที่ 226/2544 ลงวันที่ 26 กันยายน 2544 และคำสั่งที่ 108/2545 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2545 โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ระบุในคำสั่งแต่งตั้ง**

เมื่อได้ศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งรองอธิบดีกรมสรรพากรแล้วจะเห็นได้ว่ากรณีนี้ การเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งรองอธิบดีกรมสรรพากรโดยมีผลย้อนหลังก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง และมีปัญหาความชอบด้วยหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยและทำคำสั่งโดยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีหน้าที่ดำเนินการเพิกถอนคำสั่งที่แต่งตั้งให้ข้าราชการพลเรือน 4 รายดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นและตำแหน่งอื่นๆ นอกจากนั้น กรณีดังกล่าวนี้ยังปรากฏปัญหาบางประการในทางหลักกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองอีกด้วย ปัญหาอีกประการในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีในการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งรองอธิบดีกรมสรรพากร กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้เป็นผู้มีสิทธิในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ออกคำสั่งแต่งตั้งตนให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ถูกกระทบสิทธิจากคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการคนอื่นให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร ดังนั้น ในการรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาโดยอาศัยส่วนได้เสียเพราะเหตุที่ผู้ฟ้องคดีถูกระทบประโยชน์เกี่ยวข้อง (ที่ไม่ใช่สิทธิ) ดังกล่าวนี้นั้น แม้ในท้ายที่สุด ศาลจะพิพากษาเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งรองอธิบดีกรมสรรพากร แต่ผู้ฟ้องคดีนี้ก็ไม่ใช่ผู้ทรงสิทธิที่จะต้องได้รับแต่งตั้งแต่อย่างใด<sup>166</sup> ด้วยเหตุนี้กล่าวถึงที่สุดแล้ว การฟ้องคดีดังกล่าวนี้จึงเป็นการฟ้องคดีโดยมีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง ดังนั้น คำพิพากษาในคดีดังกล่าวจึงเกิดประโยชน์ในแง่

<sup>166</sup> ศึกษาเพิ่มเติมเรื่องนี้ใน ประพฤกษ์ ชมพู่, “หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ : วิเคราะห์กรณีศาลปกครองสูงสุดพิพากษาเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งรองอธิบดีกรมสรรพากร” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ สาขานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), หน้า. 191-222

ของการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นสำคัญ แต่ในทางกลับกัน การฟ้องคดีเพื่อให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งรองอธิบดีกรมสรรพากร การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว กลับส่งผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการทั้ง 4 ให้สิ้นผลในทางกฎหมายไปด้วย

**- กรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย คำ**

**วินิจฉัยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม คดีหมายเลขแดงที่ 0041254**

**การร้องทุกข์เกี่ยวกับการออกคำสั่งโยมชอบด้วยกฎหมาย ระหว่างนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ผู้ร้องทุกข์ กับ ปลัดกระทรวงมหาดไทย คู่กรณี**

เดิมนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครองถูกย้ายจากไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย โดยให้ไปรักษาการในตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 28 เมษายน 2553 ซึ่งนายวงศ์ศักดิ์ได้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค.

ก.พ.ค. ได้พิจารณา มีสาระสำคัญดังนี้ การย้ายนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบหรือไม่ ในประเด็นนี้ ก.พ.ค. พิจารณาจากเท็จจริงที่ว่า ก่อนการเสนอให้มีการย้ายผู้ร้องทุกข์ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอรับความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2553 นั้น ไม่มีตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยว่างแต่อย่างใด สาเหตุที่ตำแหน่งว่างเนื่องจากการเสนอหรือขอให้นายพินิจ เจริญพานิช ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ย้ายไปดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมการปกครองซึ่งเป็นการลดระดับลงมา<sup>167</sup> นอกจากนี้ เห็นได้ว่ามีความขัดแย้งในโครงการจัดระบบให้บริการประชาชนด้านการลงทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชนแบบใหม่ ซึ่งผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับการแก้ไข TOR เงื่อนไขของแม่ผู้รับจ้างบางราย และโครงการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนอิเล็กทรอนิกส์แบบเอกประสงค์ ก.พ.ค. จึงวินิจฉัยว่า การย้ายดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนบางกลุ่มซึ่งขัดกับหลักคุณธรรม ขัดต่อมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 การดำเนินการย้ายผู้ร้องทุกข์เป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการใช้ดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมาย ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 ข้อ 7 วรรคสอง (1)

ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัยดังนี้ 1.ให้ยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 164/2553 ลงวันที่ 27 เมษายน พ.ศ.2553 เรื่องให้ข้าราชการรักษาการในตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง (ผู้ตรวจราชการกระทรวงระดับสูง) สำนักงานปลัดกระทรวง รายงานนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ โดยให้มีผล

<sup>167</sup> ซี.12 (นามปากกา), "คืนเก้าอี้อธิบดี (3)" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 25 มิถุนายน 2559. แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th/content/157841>.

ยกเลิกตั้งแต่วันที่ 27 เมษายน 2553 อันเป็นวันออกคำสั่ง 2.ยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 165/2553 ลงวันที่ 27 เมษายน พ.ศ.2553 เรื่องให้ข้าราชการรักษาราชการแทน เฉพาะรายนาย มงคล สุระสัจจะ โดยให้มีผลยกเลิกตั้งแต่วันที่ 27 เมษายน 2553 อันเป็นวันออกคำสั่ง 3.ยกเลิก ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน และให้ข้าราชการพลเรือนพ้นจาก ตำแหน่ง เฉพาะรายที่ 2 คือ นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ พ้นจากตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครองและ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง สำนักงานปลัดกระทรวง และรายที่ 3 คือ นายมงคล สุระสัจจะ เฉพาะส่วนที่ให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครองโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ.2553 อันเป็นวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลบังคับใช้ 4.ยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 302/2553 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม 2553 เรื่องให้ข้าราชการพลเรือนสามัญขาดจากอัตราเงินเดือน และได้รับ เงินเดือน เฉพาะราย นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ และราย นายมงคล สุระสัจจะ โดยให้มีผลตั้งแต ่ วันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2553 อันเป็นวันที่คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับใช้ เพื่อให้ ปลัดกระทรวงมหาดไทย และ นายกรัฐมนตรีดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ตามนัยมาตรา 123 วรรคสามแห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2553 ต่อไป<sup>168</sup>

- กรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ศาล ปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 229/2554

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วย กฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา) ระหว่างนายจาดูร อภิชาติบุตร ผู้ฟ้องคดี กับ นายกรัฐมนตรี ผู้ ถูกฟ้องคดีที่ 1, ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2, ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 3, คณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4

เดิมผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (นักบริหาร 10) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้รับคำสั่งให้โอนไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง (ผู้ตรวจราชการ 10) สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

ศาลปกครองสูงสุดได้ตั้งประเด็นในการวินิจฉัยที่สำคัญ 2 ประเด็น คือ ประเด็น ที่หนึ่ง การโอนผู้ฟ้องคดีเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจถูกต้องตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2535 (กฎหมายที่ใช้ขณะพิพาท) กำหนดไว้หรือไม่ และประเด็นที่สอง การโอนผู้

<sup>168</sup> ซี.12 (นามปากกา), "คืนเก้าอี้อธิบดี (4)" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 25 มิถุนายน 2559 แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th/column/pol/corner/158102>.



ฟ้องคดีไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทยเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมายหรือไม่

ในประเด็นแรก ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า แม้การโอนดังกล่าวผู้มีอำนาจสั่งบรรจุได้มีการตกลงยินยอมกันและได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีจะเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ แต่เมื่อพิจารณากระบวนการโอนในครั้งนี้ได้ดำเนินการแล้วเสร็จภายในวันเดียวจึงมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่าการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจถูกต้องตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้หรือไม่

ข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลับ ด่วนที่สุด ลงวันที่ 24 กันยายน 2551 ที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยได้ชี้แจงข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งมีสาระสำคัญว่า วันที่ 2 กันยายน 2551 เวลาประมาณ 9.30 น. ซึ่งเป็นวันที่มีการเสนอเรื่องการโอนผู้ฟ้องเพื่อให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ปลัดกระทรวงมหาดไทยได้รับแจ้งทางโทรศัพท์มือถือจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยว่ามีเอกสารเร่งด่วนให้ลงนาม เป็นกรณีการรับโอนข้าราชการระดับ 10 มารับราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อเสนอต่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาในเวลาประมาณ 12.15 น. จากข้อเท็จจริงในส่วนนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่าการขอรับโอนผู้ฟ้องมิได้เป็นไปตามความประสงค์ของปลัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งและตกลงยินยอมการโอนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาภายหลังอีกว่า หลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้โอนผู้ฟ้องแล้วปลัดกระทรวงมหาดไทยก็ได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 29 กันยายน 2551 เพื่อเสนอแนวทางพิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้อง โดยเห็นควรให้สำนักนายกรัฐมนตรีรับโอนผู้ฟ้องกลับไปดำรงตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามเดิมจึงเป็นข้อยืนยันได้ว่า เหตุผลว่าผู้ฟ้องมีคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถ และประสบการณ์เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น มิใช่วัตถุประสงค์หรือความต้องการที่แท้จริงของปลัดกระทรวงมหาดไทย การดำเนินการในส่วนนี้จึงไม่อาจถือว่าเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยชอบตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนได้กำหนดไว้

ประเด็นที่สอง การโอนผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (นักบริหาร 10) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง (ผู้ตรวจราชการ 10) สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงมหาดไทย ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2551 และตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 18 กันยายน 2551 เป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมายหรือไม่

เห็นได้ว่า ตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดอยู่ในตำแหน่งระดับ 10 ประเภท (ข) ซึ่งเป็นตำแหน่งสำหรับผู้บริหารระดับสูงในฐานะรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง ส่วนตำแหน่งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีหรือผู้ตรวจราชการกระทรวงจัดอยู่ในตำแหน่งระดับ 10 ประเภท (จ) เป็นตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานซึ่งมีลักษณะงานตรวจและแนะนำการปฏิบัติราชการหรือลักษณะงานให้คำปรึกษาของส่วนราชการระดับกระทรวง แม้จะเป็นตำแหน่งระดับ 10 เช่นเดียวกัน แต่ก็เห็นได้ว่าตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการรองจากปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบการปฏิบัติงาน สั่งและปฏิบัติราชการแทนปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งย่อมต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่สูงกว่าตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงซึ่งถูกกำหนดให้เป็นตำแหน่งสำหรับผู้ปฏิบัติงานมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการตรวจราชการจำกัดเฉพาะส่วนราชการและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งมีอาวุโสลำดับที่หนึ่ง จึงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการรองจากปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามความในมาตรา 16 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้บังคับบัญชาของหัวหน้าผู้ตรวจราชการและผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีด้วย ดังนั้น การพิจารณาแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีอาวุโสเป็นอันดับหนึ่งและมีโอกาสความก้าวหน้าในสายงานที่จะเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ให้โอนไปดำรงตำแหน่งในต่างกระทรวงในตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า กรณีมีลักษณะเป็นการลดบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบและโอกาสความก้าวหน้าของผู้ฟ้องคดีจะได้เลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นในสายงานของตน

ดังนั้น เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยแล้วว่าการโอนผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2551 มิได้เป็นการใช้อำนาจโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับการพิจารณาตกลงยินยอมการโอนผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยมิได้เป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 18 กันยายน 2551 เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (นักบริหาร 10) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง (ผู้ตรวจราชการ 10) สำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2551 ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 มีมติอนุมัติการโอนเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2551 ทั้งนี้ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ประกาศฉบับดังกล่าวมีผลบังคับ

- กรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 2143/2555

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ระหว่างนายพิรพล ไตรทศาวิทย์ ผู้ฟ้องคดี กับ นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1, รองนายกรัฐมนตรี (นายสุเทพ เทือกสุบรรณ) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ระดับ 11 ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย ต่อมา คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามการเสนอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกรัฐมนตรี) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (รองนายกรัฐมนตรี) ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรีในตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกรัฐมนตรี) มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 17/2552 ลงวันที่ 20 มกราคม 2552 ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2552 เห็นชอบการโอนผู้ฟ้องคดีและมีมติเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2552 เห็นชอบให้แต่งตั้งนายวิชัย ศรีขวัญ ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

กรณีการออกคำสั่งโอนย้ายผู้ฟ้องคดีโดยอ้างเหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีรับราชการในกระทรวงมหาดไทยมาเป็นเวลานาน จึงเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินในส่วนของฝ่ายปกครองประสบความสำเร็จ ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายสำคัญที่จะต้องเร่งดำเนินการ เช่น นโยบายด้านความมั่นคง ด้านสังคม ซึ่งล้วนเกี่ยวข้องกับฝ่ายปกครอง จึงมีความจำเป็นต้องโอนย้ายผู้ฟ้องคดี ให้มาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีดังกล่าว นั้น ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า หากนายกรัฐมนตรีมีนโยบายสำคัญและเร่งด่วนเกี่ยวกับฝ่ายปกครองจริง ก็สามารถมอบนโยบายให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทยรับไปปฏิบัติได้ เพราะตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งการหน่วยงานในสังกัดตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายซึ่งมีความพร้อมในการปฏิบัติตามนโยบายได้อย่างรวดเร็วยิ่งกว่าการดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีซึ่งไม่มีอำนาจบริหารแต่อย่างใด อีกทั้งเมื่อผู้ฟ้องคดีโอนมาปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีแล้วก็ได้มีการมอบหมายงานให้ปฏิบัติแต่อย่างไร จากข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรีตามที่มีการกล่าวอ้างจึงเป็นเหตุผลที่ไม่อาจรับฟังได้ การออกคำสั่งดังกล่าวเพียงเพื่อต้องการให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากหน้าที่ในตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อจะได้แต่งตั้งให้ข้าราชการอื่นมาดำรงตำแหน่งแทนเท่านั้น

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากหน้าที่ความรับผิดชอบของตำแหน่งและลักษณะงานที่ผู้ดำรงตำแหน่งต้องปฏิบัติข้างต้นแล้ว ย่อมแตกต่างกันอย่างเห็นได้ชัด ทำให้ข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีเหตุผลสนับสนุนไม่พอฟังให้มีน้ำหนัก การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกรัฐมนตรี) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี จึงถือเป็นการลดบทบาทและความสำคัญรวมทั้งความรับผิดชอบในตำแหน่งหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่เคยได้รับอยู่ให้ลดน้อยถอยลง เป็นการกระทำอันมิชอบด้วยเหตุผลดังที่วินิจฉัย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกรัฐมนตรี) มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 17/2552 ลงวันที่ 20 มกราคม 2552 ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบและต่อมาได้ดำเนินกระบวนการรับโอนผู้ฟ้องคดีและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2552 จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญได้กำหนดไว้ เมื่อวินิจฉัยเช่นนี้แล้ว ปัญหาว่ามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2552 ที่เห็นชอบให้นายวิชัย ศรีขวัญ ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงไม่จำต้องวินิจฉัยเพราะไม่ทำให้ผลของคดีเปลี่ยนแปลงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 17/2552 ลงวันที่ 20 มกราคม 2552 และเพิกถอนการโอนผู้ฟ้องคดีไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ และให้คืนสิทธิประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีพึงได้รับในตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่คดีถึงที่สุด คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

- กรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการ

ประจำ ศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 33/2557

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา) ระหว่างนายถวิล เปลี่ยนศรี ผู้ฟ้องคดี กับ นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

เดิมนายถวิล เปลี่ยนศรี ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติต่อมาได้มีคำสั่งให้นายถวิลฯ พ้นจากตำแหน่งเดิมและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน 2554 ต่อมานายถวิลฯ ได้ยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมซึ่งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยให้ยกคำร้องทุกข์ นายถวิลฯ จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองกลาง

ศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยมีประเด็นสำคัญ คือ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเกิดจากกระบวนการโอนที่ไม่เป็นตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการโอนข้าราชการ และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สมเหตุสมผลซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายและพิพากษาเพิกถอนคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 152/2554 ลงวันที่ 7 กันยายน 2554 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 30 กันยายน 2554 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่คำสั่งและประกาศฉบับดังกล่าวมีผลบังคับกับเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม) ที่ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษามาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 คือ **เมื่อคำสั่งพิพากษาศาลเพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลังดังกล่าวย่อมมีผลทางกฎหมายว่าผู้ฟ้องคดีมิได้พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ**

ต่อมาฝ่ายผู้ถูกฟ้องได้อุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในประเด็นสำคัญ ดังนี้ **ประเด็นพิจารณาเรื่องการโอนผู้ฟ้องคดีมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่**

ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหารในแง่ความชอบด้วยกฎหมายได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองจึงมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงที่ฝ่ายบริหารนำมาอ้างเป็นเหตุผลในการใช้ดุลพินิจได้ว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวมีอยู่จริงหรือไม่ ในคดีนี้ไม่ปรากฏว่าในการพิจารณาโอนผู้ฟ้องนั้นได้มีการเสนอหรือแสดงถึงเหตุผลในการโอนผู้ฟ้องไว้โดยชัดแจ้ง ปรากฏเพียงหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 152/2554 ลงวันที่ 7 กันยายน 2554 โดยระบุเหตุผลไว้เพียงกว้างๆ ว่า เพื่อความเหมาะสมและประโยชน์ของทางราชการซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นเพียงการให้ผู้ฟ้องคดีมาปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวเท่านั้น ซึ่งในชั้นการเสนอผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งของทั้งสองฝ่ายและตกลงยินยอมจนถึงขั้นเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัตินั้นไม่ปรากฏว่าได้มีการรายงานความสมควรพร้อมทั้งเหตุผลประกอบตามมาตรา 57 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ศาลปกครองจึงรับฟังข้อเท็จจริงว่ากระบวนการดังกล่าวมิได้มีการให้เหตุผลของการโอนผู้ฟ้องคดี ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้อ้างเหตุผลในการโอนผู้ฟ้องคดีให้เห็นถึงการปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่มีประสิทธิภาพมีข้อบกพร่องหรือไม่สนองนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควรที่ผู้บังคับบัญชาจะเห็นควรให้โอนตามความเหมาะสม จึงถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบอันเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการหนึ่ง

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่าการโอนผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 30 กันยายน 2554 จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงพิพากษาให้เพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 30 กันยายน 2554 การวินิจฉัยนี้มีมติด้วยเสียงข้างมากให้คู่กรณีในการร้องทุกข์ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 152/2554 ลงวันที่ 7 กันยายน 2554 เรื่องให้ข้าราชการมาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้มีผลยกเลิกคำสั่งดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ 7 กันยายน 2554 และให้ผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องยกเลิกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีและคำสั่งอื่นที่เกี่ยวข้องกับการโอนย้ายผู้ร้องทุกข์ทั้งหมด ทั้งนี้ให้แจ้งและส่งคำวินิจฉัยนี้ให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้ออกคำสั่งและในฐานะผู้ออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีในการโอนย้ายผู้ร้องทุกข์เพื่อให้ นายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไป และการที่ได้มีคำวินิจฉัยให้มีการยกเลิกคำสั่งดังกล่าวจึงทำให้ผู้ร้องทุกข์ยังคงมีสถานะเป็นเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเช่นเดิม ตั้งแต่วันที่ 7 กันยายน 2554 อันเป็นวันที่มีผลยกเลิกคำสั่งและประกาศดังกล่าว

**อย่างไรก็ดีจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีดังกล่าวได้มีความเห็นแย้ง** เกี่ยวกับการเพิกถอนการแต่งตั้งขององค์คณะที่พิจารณาของตุลาการศาลปกครองสูงสุดองค์คณะที่ 3 เป็นความเห็นแย้งเกี่ยวกับผลของการเพิกถอนคำสั่งพิพาทที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าจะกำหนดให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังหรือไม่เพียงใดนั้น ศาลจะต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงของนิติฐานะและการคุ้มครองสิทธิบุคคลซึ่งสุจริตด้วย ทั้งนี้เนื่องจากการเพิกถอนคำสั่งโดยให้มีผลย้อนหลังนั้นอาจส่งผลกระทบต่อคำสั่งอื่นอันมีผลเกี่ยวพันและเกิดผลกระทบต่อ การปฏิบัติราชการได้ ถ้าคำสั่งทางปกครองฉบับอื่นนั้นได้ให้สิทธิแก่บุคคลอื่นผู้สุจริต ซึ่งในคดีดังกล่าวปรากฏว่ามีการแต่งตั้ง พลตำรวจเอกวิเชียร พจน์โพธิ์ศรี และพลโทภราดร พัฒนถาบุตร ตามลำดับ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกมิได้เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้ง รวมถึงไม่ได้มีการโต้แย้งการดำรงตำแหน่งของพลโทภราดรฯ ซึ่งเป็นเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติคนปัจจุบัน ดังนั้นการเพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีย้อนหลังไปถึงวันที่คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับ ย่อมส่งผลกระทบต่อ การดำรงตำแหน่งของพลโทภราดรฯ รวมถึงความต่อเนื่องของการปฏิบัติงานได้ จึงควรกำหนดให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวภายหลัง 90 วันนับแต่มีคำพิพากษา

จากการศึกษากรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการเพิกถอนคำสั่งนั้นมีผลกระทบต่อตัวผู้ฟ้องคดีและบุคคลภายนอกซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนไปแล้ว กล่าวคือ เมื่อศาลปกครองสูงสุดได้เพิกถอนการแต่งตั้งเนื่องจากวิธีการในการแต่งตั้งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายส่งผลให้คำสั่งแต่งตั้งที่มีชอบและเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้ง **จากตัวอย่างในกรณีการเพิกถอนคำสั่งโอนนายถวิลฯ** จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี และใน

กรณีหลังเป็นการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งรองอธิบดีกรมสรรพากร 4 ตำแหน่ง ซึ่งทั้ง 2 กรณีนั้นการเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปตั้งแต่มีการออกคำสั่งที่ไม่ชอบ การเพิกถอนคำสั่งในลักษณะนี้ส่งผลกระทบต่อตัวผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนไปแล้วเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากจะต้องกลับคืนสู่ตำแหน่งเดิมก่อนการแต่งตั้งซึ่งมีปัญหาอยู่มาก เพราะ ประการที่หนึ่งการพิจารณาของศาลนั้นใช้เวลานานตำแหน่งต่างๆ ย่อมมีการเปลี่ยนแปลงไปการจะให้กลับไปดำรงตำแหน่งเดิมจึงเป็นการยาก และประการที่สอง การกระทำดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองอันเป็นหลักการของหลักนิติรัฐที่อยู่บนพื้นฐานความยุติธรรมหากเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวก็จะทำให้ข้าราชการพลเรือนนั้นต้องกลับไปดำรงตำแหน่งในระดับผู้อำนวยการสำนักหรือเทียบเท่า (กรณีการแต่งตั้งรองอธิบดีกรมสรรพากร) ซึ่งเป็นการลดสถานะของข้าราชการนั้นอย่างรุนแรงและจะเกิดความเสียหายที่ไม่อาจเยียวยาหรือแก้ไขได้ให้แก่ข้าราชการผู้นั้นได้

- กรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข ศาล

ปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.197/2559

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา) ระหว่างนายศิริวัฒน์ ทิพย์รัตล ผู้ฟ้องคดี กับคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2, และปลัดกรมวางสาธารณสุข ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3

เดิมผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา (นักบริหาร 10) ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (คณะรัฐมนตรี) มีมติย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง (ผู้ตรวจราชการ 10) โดยผู้ฟ้องได้อุทธรณ์คำสั่งย้ายต่อนายกรัฐมนตรี หลังจากนั้นจึงได้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนซึ่งมีผลการพิจารณาว่าคำสั่งชอบแล้ว จากนั้นผู้ฟ้องจึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครองในปี 2551 ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัยว่าคำสั่งดังกล่าวชอบแล้ว ต่อมาผู้ฟ้องจึงได้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยที่สำคัญว่า **มติเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551 ของผู้ถูกฟ้องที่ 1 (คณะรัฐมนตรี) นั้นเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่** พิจารณาว่าแม้การย้ายผู้ฟ้องคดีครั้งนี้ผู้ฟ้องคดียังคงดำรงตำแหน่งในระดับ 10 และยังคงได้สิทธิประโยชน์จากทางราชการดังเดิม แต่ก็เป็นกรณีย้ายจากตำแหน่งในสายงานนักบริหารไปสู่สายงานการตรวจราชการซึ่งมีความแตกต่างกันในบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างมีนัยสำคัญ และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรือไม่มีประสิทธิภาพอย่างไร นอกจากนี้ การปรับย้ายผู้ฟ้องคดีครั้งนี้ยังเป็นการปรับย้ายนอกฤดูกาลโยกย้ายปกติและกระทำอย่างเร่งรีบ ซึ่งได้วินิจฉัยแล้วว่าการสืบเปลี่ยน

หน้าที่ โอนหรือย้ายและแต่งตั้งข้าราชการผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจจะต้องใช้ดุลพินิจอย่างถูกต้องเหมาะสมและมีเหตุผลอันสมควรเพียงพอทั้งจะต้องใช้ดุลพินิจให้สอดคล้องกับหลักคุณธรรมและหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ผู้บังคับบัญชาจะต้องมีเหตุผลที่เหมาะสมหรือสมควรอย่างยิ่งและเหตุผลนั้นจะต้องมีความชัดเจนเพียงพอ อันแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามกล่าวอ้างเพียงว่าเป็นอำนาจดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาดำเนินการได้ตามความเหมาะสมโดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการ กฎหมายไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาและได้พิจารณาแล้วเห็นว่าทางราชการจะได้ประโยชน์มากกว่าการที่ให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ในตำแหน่งเดิม ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นเหตุผลที่ยังไม่มีความชัดเจนหรือไม่มีเหตุผลอันสมควรเพียงพอ จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏกรณีจึงน่าจะเกิดจากการคาดคะเนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข) ว่าผู้ฟ้องคดีน่าจะเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการดำเนินนโยบายของกระทรวงสาธารณสุข เท่ากับว่าฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจดุลพินิจในการย้ายผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีเหตุผลรองรับอย่างเพียงพอจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (คณะรัฐมนตรี) มีมติเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551 ให้ย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุขตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข) เสนอ จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีผลให้ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2551 ที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (คณะรัฐมนตรี) กล่าวก่อนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (คณะรัฐมนตรี) เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551 และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2551 ที่ให้ย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุขตั้งแต่วันที่คำสั่งเป็นต้นไป

จากคดีนี้จะเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องนั้นถูกย้ายจากตำแหน่งเดิม คือ เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา (นักบริหาร 10) ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง (ผู้ตรวจราชการ 10) ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาว่า แม้การย้ายดังกล่าวจะเป็นการย้ายไปดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกันก็ตาม แต่อำนาจหน้าที่ของทั้งสองตำแหน่งนั้นแตกต่างกัน และแม้ผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจในการโยกย้ายแต่การใช้ดุลพินิจนั้นจะต้องมีความถูกต้องเหมาะสมและมีเหตุผลอันสมควรเพียงพอและสอดคล้องกับหลักคุณธรรมและจะต้องดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายด้วย ซึ่งเป็นเหตุให้ศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนการย้ายครั้งนี้โดยให้ผลตั้งแต่วันที่คำสั่งเป็นต้นไป อย่างไรก็ตาม แม้ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งโยกย้ายพิพาทก็ตามแต่ผลแห่งคดีนั้นมักจะซ้ำและไม่สามารถจะเยียวยาผู้เสียหายได้ทันท่วงที จากกรณีศึกษาที่ผู้ฟ้องใช้เวลาในการต่อสู้คดีตั้งแต่ปี 2551 จนกระทั่งศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยเมื่อ 2559 ให้เพิกถอนคำสั่งย้ายรวมระยะเวลาในการดำเนินคดีของผู้ฟ้องทั้งสิ้น 8 ปี ซึ่งปัจจุบันนายศิริวัฒน์ฯ ได้เกษียณอายุราชการไปแล้ว



จากกรณีศึกษาในกลุ่มนี้ทั้ง 6 คดี จะเห็นได้ว่าศาลปกครองและคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ได้มีแนวทางในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งเป็นไปในทางเดียวกัน คือ จะตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองและความชอบของดุลพินิจการเพิกถอนคำสั่งนี้ส่งผลกระทบต่อตัวผู้รับคำสั่งและบุคคลภายนอก 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง การเพิกถอนคำสั่งอาจจะกระทบสิทธิของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งแทนดังที่ได้กล่าวไปแล้ว และประการที่สอง คือการเพิกถอนไม่อาจเยียวยาได้ทันทั่วถึง จากกรณีของนายศิริวัฒน์ ทิพย์ธราดล ข้างต้น ใช้เวลาต่อสู้คดีนานถึง 8 ปี และเกษียณอายุราชการไปก่อนที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งให้คืนตำแหน่งกระบวนการยุติธรรมทางปกครองที่ใช้เวลานานทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถกลับไปตำแหน่งดังเดิมได้แม้มีคำพิพากษาเป็นคุณ

#### 4.3.4 แนวคำพิพากษาในคดีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการแต่งตั้งไม่ถูกต้อง

กรณีศึกษาการแต่งตั้งไม่ถูกต้องกรณีนี้มีข้อเท็จจริง คือ มีการย้ายผู้ฟ้องจากตำแหน่งนักบริหารระดับ 9 ไปดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับ 9 ซึ่งเป็นตำแหน่งที่เปิดขึ้นใหม่ เนื่องจากหน่วยงานไม่ได้จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของตำแหน่งที่เปิดใหม่นี้ จึงมีผลทำให้การแต่งตั้งผู้ฟ้องไปดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่ชอบ

- กรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งที่ปรึกษาประจำสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (เจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชน 9 ชช.) ศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ 824/2558

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง (อุทธรณ์คำพิพากษา) ระหว่าง นายโสภณ ตะติโชติพันธ์ ผู้ฟ้องคดี นางสาววารุณี เจนาคม ผู้ร้องสอด และประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2, สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีอยู่ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญเดิมดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวิจัยและนิติธรรม สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) ในการประชุมได้มีมติปรับโครงสร้างและอัตรากำลังและปรับตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชนเป็นนักบริหาร

และได้มีมติกำหนดตำแหน่งที่ปรึกษาประจำสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเพิ่มเติม เป็นตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับ 9-11 จำนวน 1 อัตรา และเจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชน ระดับ 9-11 จำนวน 3 อัตราโดยให้ยกเว้นคุณสมบัติในการเข้าสู่ตำแหน่งและให้โอนเงินเดือนไปจ่ายในตำแหน่งใหม่ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) ได้มีคำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ 30/2548 เรื่อง ย้ายข้าราชการรัฐสภาสามัญ ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2548 สั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจากตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวิจัยและนิติธรรม (นักบริหาร 9 บส.) ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาประจำสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (เจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชน 9 ชช.) มีผลตั้งแต่วันที่ 13 มิถุนายน 2548 และมีคำสั่งที่ 31/2548 แต่งตั้งผู้ร้องสอดซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่มงานบริหารทั่วไป (วิทยากร 8) ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักวิจัยและนิติธรรมแทนผู้ฟ้องคดี มีผลตั้งแต่วันที่ 13 มิถุนายน 2548 โดยไม่ได้มีการประเมินหรือพิจารณาผลงานทางวิชาการของผู้ร้องสอดหรือผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์กรณีดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้วินิจฉัยและยกคำร้องทุกข์

มีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้าย ดังนี้ ประเด็นที่หนึ่ง มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการประชุมครั้งที่ 12/2548 เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2548 ที่ย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (เจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชน 9 -11 ชช.) เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณา ดังนี้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (เป็นกฎหมายฉบับที่ใช้ขณะพิพาท) ซึ่งบังคับใช้โดยอนุโลมกับข้าราชการสังกัดสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา 40 วรรคสอง และมาตรา 42 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ ก.พ. จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งไว้เป็นบรรทัดฐานในการกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญทุกตำแหน่ง โดยจำแนกตำแหน่งเป็นประเภทและสายงานตามลักษณะงาน

ข้อเท็จจริงจึงฟังได้ว่าไม่มีการกำหนดตำแหน่งที่ปรึกษาประจำสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (เจ้าหน้าที่มนุษยชน 9 ชช.) เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) ไม่ได้กำหนดมาตรฐานกำหนดตำแหน่งจึงไม่มีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งดังกล่าว ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งเป็นการกำหนดคุณสมบัติในด้านวุฒิการศึกษาที่จำเป็นต้องใช้สำหรับตำแหน่งนั้นและระยะเวลาขั้นต่ำในการดำรงตำแหน่ง การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงเป็นการขัดกับมาตรา 33 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) มีอำนาจในการอนุมัติให้แต่งตั้งข้าราชการรัฐสภาสามัญที่มีคุณสมบัติเฉพาะต่างไปจากที่กำหนดไว้ในกรณีที่มีความจำเป็นได้ ตามมาตรา 33 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเป็นการย้ายผู้ฟ้องไปดำรงตำแหน่งระดับเดียวกัน คือ ระดับ 9 แต่

เมื่อไม่มีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งดังกล่าวไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงไม่อาจยกเว้นคุณสมบัติในการเข้าสู่ตำแหน่งดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีได้ นอกจากนั้น การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะสำหรับผู้ปฏิบัติงานในสำนักหรือกลุ่มต้องทำการประเมินคุณลักษณะและผลการปฏิบัติงานและประเมินสมรรถภาพและความเชี่ยวชาญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะด้วย ตามหนังสือ คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ที่ 3/2546/ว 1 ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2546 และจะต้องประเมินบุคคลตามและผลงานตามหนังสือ ก.พ. ที่ นร. 1708.4/ว 16 ลงวันที่ 29 กันยายน 2538 ซึ่งเป็นวิธีการประเมินเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ การยกเว้นไม่ต้องประเมินผลงานมิใช่การยกเว้นคุณสมบัติของตำแหน่งแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ) จึงไม่อาจมีมติให้ยกเว้นคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาประจำสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (เจ้าหน้าที่มนุษยชน 9 ชช.) ที่กำหนดขึ้นใหม่ได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 30/2548 ย้ายผู้ฟ้องนั้นจึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้มีมาตรฐานกำหนดตำแหน่งซึ่งแสดงถึงประเภทตำแหน่ง ชื่อของสายงานลักษณะงาน โดยทั่วไปของสายงาน ของกลุ่มงาน หน้าที่ความรับผิดชอบของกลุ่มตำแหน่ง ลักษณะงานที่ปฏิบัติ คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งจะต้องมีและระดับของตำแหน่งในกลุ่มนั้นตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องดำเนินการกำหนดตำแหน่งและกำหนดมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องที่ว่าตำแหน่งเจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชน 9 (ผู้อำนวยการสำนัก) เป็นตำแหน่งประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะไม่ใช่ประเภทบริหารระดับสูงการย้ายผู้ฟ้องไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน 9 ชช. จึงไม่ได้เปลี่ยนสถานะผู้ฟ้องนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าผู้ถูกฟ้องได้กำหนดในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของตำแหน่งในสายงานเจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชน 9 โดยระบุเป็นตำแหน่งบริหารระดับสูง ข้อกล่าวอ้างจึงฟังไม่ขึ้น

ในคดีนี้แม้ว่าจะเป็นการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งระดับเดียวกัน แต่ตำแหน่งที่เปิดขึ้นใหม่นั้นไม่มีการกำหนดมาตรฐานกำหนดตำแหน่งและคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง ดังนั้น การแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งใหม่นั้นจึงเป็นการออกคำสั่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

#### 4.4 สรุปกระบวนการการตรวจสอบเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและแนวคำพิพากษาศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือน

จากการศึกษาในบทที่ 4 นี้ ผู้ศึกษาได้นำเสนอขั้นตอนและวิธีการในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครอง โดยเฉพาะการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจสำหรับข้าราชการพลเรือนนั้นได้มีกฎหมายเฉพาะซึ่งกำหนดขั้นตอนและวิธีการเพื่อให้เกิดการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการเพื่อให้เกิดการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งต่างๆ ทั้งการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ซึ่งเป็นหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตามระบบคุณธรรมตาม โดยมีการจัดตั้งองค์กรภายในฝ่ายปกครองเพื่อควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ ก.พ.ค. ให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ร้องทุกข์

ในส่วนของกรณีศึกษาที่ได้นำเสนอนั้นประเด็นสำคัญที่ผู้ศึกษาต้องการชี้ให้เห็นเป็นหลักจะอยู่ในหัวข้อ 4.3.2 กรณีศึกษาคดีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการคัดเลือกไม่เป็นธรรม และหัวข้อ 4.3.3 กรณีศึกษากลุ่มคดีที่ศาลปกครองเพิกถอนการแต่งตั้ง สามารถแบ่งพิจารณาเป็นประเด็นได้ 3 ประเด็นดังนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง ประเด็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองและคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม**

**ประเด็นที่สอง ประเด็นปัญหาภายหลังการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งพิพาทและจะต้องให้มีการคืนตำแหน่งเดิม**

**ประเด็นที่สาม การเพิกถอนคำสั่งไม่อาจเยียวยาผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายได้ทันที**

ในประเด็นที่หนึ่ง ประเด็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองและคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม จากการศึกษาพบแนวทางในการวินิจฉัยไปในทางเดียวกัน กล่าวคือ ศาลจะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งแต่งตั้ง โดยพิจารณาความชอบด้วยกฎหมาย 2 ประการ คือ

**ประการที่หนึ่ง** ผู้ใช้อำนาจได้ดำเนินการออกคำสั่งโดยถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ในเรื่องนี้ฝ่ายผู้ออกคำสั่งมักไม่ผิดพลาดจึงไม่ค่อยพบปัญหา จากหัวข้อ 4.3.2 กรณีศึกษาคดีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการคัดเลือกไม่เป็นธรรม นั้นจะเห็นได้ว่าทั้งสองคดีศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า **“หากไม่ปรากฏว่ามีการกระทำโดยไม่สุจริต การเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรม หรือมิได้มีหลักเกณฑ์ใดเป็นการช่วยเหลือหรือเอื้อประโยชน์แก่**

**ผู้สมัครรายหนึ่งรายใด”** การคัดเลือกดังกล่าวย่อมชอบด้วยกฎหมายจากกรณีศึกษามีเพียงกรณีเดียว ซึ่งปรากฏในหัวข้อ 4.3.3 กรณีศึกษากลุ่มคดีที่ศาลปกครองเพิกถอนการแต่งตั้ง ซึ่งฝ่ายผู้ออกคำสั่งกระทำไม่ถูกต้อง ตามรูปแบบ วิธีการ คือ **กรณีศึกษาการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร (นักบริหาร 9) จำนวน 4 ราย คดีหมายเลขแดงที่ อ.89/2549** ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาว่าการแต่งตั้งรองอธิบดีกรมสรรพากรดังกล่าวมีลักษณะเป็นการกำหนดตัวบุคคลไว้ล่วงหน้าอีกทั้งเห็นได้จากเสนอรายชื่อเพื่อแต่งตั้งหนึ่งคนต่อหนึ่งตำแหน่ง ซึ่งเป็นการไม่ถูกต้องตามกฎหมายเกณฑ์ของสำนักงาน ก.พ. เป็นต้น

**ประการที่สอง** ผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งได้ใช้ดุลพินิจโดยมีเหตุผลรองรับหรือไม่ ซึ่งในประเด็นที่สองนี้เองเป็นประเด็นที่ศาลปกครองใช้ในการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้ง (โยกย้าย) โดยศาลปกครองวินิจฉัยไว้ว่าเป็นการโอนย้ายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ไม่มีเหตุผลที่เป็นจริงและสมเหตุสมผลรองรับ ไม่สอดคล้องตามระบบคุณธรรมและเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการโอนย้าย ซึ่งเป็นการวางบรรทัดฐานและหลักการสำคัญเกี่ยวกับการโอนย้ายข้าราชการประจำให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น จากการศึกษาพบว่า ศาลปกครองได้ให้เหตุผลในการเพิกถอนการแต่งตั้งโดยแบ่งออกเป็น 3 แนวทาง ดังนี้

**แนวทางที่หนึ่ง เพิกถอนการแต่งตั้ง (โอน ย้าย) เนื่องจากผู้มีอำนาจไม่ได้ให้เหตุผลรองรับเพียงพอ** ตัวอย่างเช่น ศาลปกครองสูงสุดได้ให้เหตุผลในการเพิกถอนการโอนในกรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ คดีหมายเลขแดงที่ อ. 33/2557 (คดีนายถวิลฯ) **“ในคดีนี้ไม่ปรากฏว่าในการพิจารณาโอนผู้ฟ้องนั้นได้มีการเสนอหรือแสดงถึงเหตุผลในการโอนผู้ฟ้องไว้โดยชัดแจ้ง ปรากฏเพียงหนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 152/2554 ลงวันที่ 7 กันยายน 2554 โดยโดยระบุเหตุผลไว้เพียงกว้างๆ ว่า เพื่อความเหมาะสมและประโยชน์ของทางราชการ”**, และอีกกรณีศึกษาที่ศาลปกครองสูงสุดได้ให้เหตุผลในการเพิกถอนการโอนในกรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข คดีหมายเลขแดงที่ อ.89/2549 (คดีนายศิริวัฒน์ฯ) ตอนหนึ่งว่า **“เท่ากับว่าฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจดุลพินิจในการย้ายผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีเหตุผลรองรับเพียงพอจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ”** เป็นต้น

**แนวทางที่สอง** แม้การออกคำสั่งแต่งตั้งจะให้เหตุผลไว้แต่เหตุผลดังกล่าวไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เช่น ศาลปกครองกลางได้ให้เหตุผลในการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งในกรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ คดีหมายเลขแดงที่ 2143/2555 (คดีนายพิรพลฯ) **“เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีรับราชการในกระทรวงมหาดไทยมาเป็นเวลานาน จึงเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินในส่วนของฝ่ายปกครองประสบความสำเร็จ ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายสำคัญที่จะต้องเร่งดำเนินการ ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า หากนายกรัฐมนตรีมีนโยบายสำคัญ**

และเร่งด่วนเกี่ยวกับฝ่ายปกครองจริง ก็สามารถมอบนโยบายให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่ง ปลัดกระทรวงมหาดไทยรับไปปฏิบัติได้ เพราะตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งการ หน่วยงานในสังกัดตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายซึ่งมีความพร้อมในการปฏิบัติตาม นโยบายได้อย่างรวดเร็วยิ่งกว่าการดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีซึ่งไม่มีอำนาจบริหารแต่ ไรอย่างใด อีกทั้งเมื่อผู้ฟ้องคดีโอนมาปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีแล้ว ก็มีได้มีการ มอบหมายงานให้ปฏิบัติแต่อย่างไร”

แนวทางที่สาม การแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งใหม่เป็นการลดบทบาทหน้าที่ที่ย่อม ส่งผลให้การใช้ดุลพินิจมิชอบด้วย เช่น ศาลปกครองสูงสุดได้ให้เหตุผลในการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งใน กรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย คดีหมายเลขแดงที่ อ. 229/2554 (คดีนายจาดุล) ตอนหนึ่งว่า “การพิจารณาแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งรองปลัด สำนักนายกรัฐมนตรีที่มีอาวุโสเป็นอันดับหนึ่งและมีโอกาสความก้าวหน้าในสายงานที่จะเลื่อนขึ้น ดำรงตำแหน่งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ให้โอนไปดำรงตำแหน่งในต่างกระทรวงในตำแหน่ง ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า กรณีมีลักษณะเป็นการลดบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบและโอกาสความก้าวหน้าของผู้ฟ้องคดีจะได้เลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ในสายงานของตน”, อีกกรณีศึกษาซึ่งเป็นการย้ายจากตำแหน่งประเภทบริหารไปดำรงตำแหน่ง ผู้ตรวจราชการในกรณีศึกษาการเพิกถอนการย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง สาธารณะสุข คดีหมายเลขแดงที่ อ.89/2549 (คดีนายศิริวัฒน์) ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยใจความ ตอนหนึ่งว่า “แต่ก็เป็นการย้ายจากตำแหน่งในสายงานนักบริหารไปสู่สายงานการตรวจราชการซึ่ง มีความแตกต่างกันในบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างมีนัยยะสำคัญ”, และในกรณีศึกษาการเพิก ถอนการแต่งตั้งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (คดีนายถวิลฯ) ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์มี ใจความสำคัญตอนหนึ่งว่า “แม้การย้ายดังกล่าวจะเป็นการย้ายไปดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกันก็ ตามแต่อำนาจหน้าที่ของทั้งสองตำแหน่งนั้นแตกต่างกัน และแม้ผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจในการ โยกย้ายแต่การใช้ดุลพินิจนั้นจะต้องมีความถูกต้องเหมาะสมและมีเหตุผลอันสมควรเพียงพอและ สอดคล้องกับหลักคุณธรรมและจะต้องดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายด้วย” เป็นต้น

ประเด็นที่สอง ประเด็นปัญหาภายหลังการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งพิพาทและจะต้องให้มีการ คินตำแหน่งเดิม ผู้อำนวยการในการออกคำสั่งแต่งตั้งจะต้องใช้ดุลพินิจอย่างถูกต้องและต้องใช้โดยชอบ ด้วยเหตุผลเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมิฉะนั้นย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ จาก ตัวอย่าง กรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ คดีหมายเลขแดง ที่ อ. 33/2557 (คดีนายถวิลฯ) โดยประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีและ เพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีในเรื่องตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ของนาย ถวิล เปลี่ยนศรี มีผลที่ชัดเจนประการหนึ่งคือ นายถวิล เปลี่ยนศรี ได้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภา

ความมั่นคงแห่งชาติมาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2552 จนถึงปัจจุบันเสมือนว่าไม่เคยโยกย้าย องค์กรใด ตำแหน่งเดิมนั้นย่อมมีการแต่งตั้งบุคคลมาดำรงตำแหน่งแทนไปแล้วซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนเป็นอย่างมากเนื่องจากจะต้องกลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนการแต่งตั้ง จะเห็นได้ว่าในตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาตินั้นได้มีการแต่งตั้งผู้ที่มาดำรงตำแหน่ง แทนไปแล้วถึง 2 คน ได้แก่ พลตำรวจเอกวิเชียร พจน์โพธิ์ศรี และพลโทภราดร พัฒนถาบุตร ที่เคย ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติในช่วงปี 2554-2557 ต้องถือว่าไม่เคยดำรงตำแหน่ง เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำหรับพลตำรวจเอกวิเชียรฯ นั้นได้ย้ายไปดำรงตำแหน่ง ปลัดกระทรวงคมนาคมแล้วจึงไม่เกิดปัญหา แต่สำหรับพลโทภราดรฯ ซึ่งเป็นเลขาธิการสภาความ มั่นคงคนปัจจุบันนั้นย่อมถูกระทบสิทธิเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากก่อนที่จะดำรงตำแหน่งเลขาธิการ สภาความมั่นคงแห่งชาตินั้นเขาดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็น ตำแหน่งระดับ 10 มาก่อน จึงเป็นการเลื่อนตำแหน่งสู่ระดับ 11 เมื่อเกิดการเพิกถอนดังกล่าวพล โทภราดรฯ จึงต้องกลับคืนตำแหน่งเดิมซึ่งเป็นตำแหน่งระดับ 10 เท่านั้น ซึ่งย่อมกระทบสิทธิของ พลโทภราดรฯ เป็นอย่างมาก ซึ่งประเด็นเกี่ยวกับการเพิกถอนนี้เคยเข้าสู่การพิจารณาของศาล ปกครองสูงสุด ดังที่ผู้ศึกษาได้นำเสนอใน กรณีศึกษาคดีการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพล เรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมสรรพากร (นักบริหาร 9) จำนวน 4 ราย คดีหมายเลข แดงที่ อ.89/2549 ซึ่งในคดีดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้เพิกถอนการแต่งตั้งเนื่องจากวิธีการในการ แต่งตั้งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายส่งผลให้คำสั่งแต่งตั้งที่มีชอบต้องถูกเพิกถอน ซึ่งการเพิกถอนนี้มีผล ย้อนหลังไปตั้งแต่มีการออกคำสั่งที่ไม่ชอบ เห็นได้ว่าการเพิกถอนคำสั่งในลักษณะนี้ส่งผลกระทบต่อตัว ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่ง (รองอธิบดีที่ดำรงตำแหน่งทั้ง 4 คน) เป็นอย่างมาก เนื่องจากจะต้อง กลับคืนสู่ตำแหน่งเดิมก่อนการแต่งตั้งทำให้เกิดปัญหาหลายประการ **ประการที่หนึ่ง** การพิจารณาของ ศาลนั้นใช้เวลานานตำแหน่งต่างๆ ย่อมมีการเปลี่ยนแปลงไปจึงเป็นการยากที่จะให้กลับไปดำรง ตำแหน่งเดิม และ**ประการที่สอง** การกระทำดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อหลักการคุ้มครองความ เชื่อถือและไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองอันเป็นหลักการของหลักนิติรัฐ คำสั่งดังกล่าวก็จะทำให้ ข้าราชการพลเรือนนั้นต้องกลับไปดำรงตำแหน่งในระดับผู้อำนวยการสำนักหรือเทียบเท่า (กรณีการ แต่งตั้งรองอธิบดีกรมสรรพากร) ซึ่งเป็นการลดสถานะของข้าราชการนั้นอย่างรุนแรงและจะเกิดความ เสียหายที่ไม่อาจเยียวยาหรือแก้ไขได้ให้แก่ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นได้

**ประเด็นที่สาม** การเพิกถอนคำสั่งไม่อาจเยียวยาผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายได้ **ทันท่วงที** เห็นได้จากตัวอย่าง กรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งเลขาธิการสภาความมั่นคง แห่งชาติ คดีหมายเลขแดงที่ อ. 33/2557 (คดีนายถวิลฯ) ซึ่งเป็นอดีตเลขาธิการ สมช. ถูกย้ายไป เป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำใช้เวลาต่อสู้คดีตั้งแต่ชั้น ก.พ.ค. ศาลปกครองกลาง จนขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ใช้เวลาทั้งสิ้น 2 ปี 6 เดือน จนกระทั่งศาลปกครองสูงสุด

มีคำสั่งให้รัฐบาลพิจารณาคืนตำแหน่งให้แม้ว่าจะใช้เวลานานแต่ขณะที่ศาลปกครองมีคำพิพากษานาย  
ถวิลฯ ยังเหลือเวลาในการรับราชการอีกระยะหนึ่ง แต่ในทางกลับกันใน**กรณีศึกษาการเพิกถอนการ  
ย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข คดีหมายเลขแดงที่ อ.  
89/2549 (คดีนายศิริวัฒน์ฯ)** ซึ่งเป็นอดีตเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาที่ถูกให้  
ย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข ใช้เวลาต่อสู้คดีตั้งแต่ชั้น ก.พ.ค. ศาล  
ปกครองกลาง จนขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดจนศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาใช้เวลา  
ทั้งสิ้น 8 ปี และเมื่อศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้ง (ย้าย) ก็ตาม แต่นาย  
ศิริวัฒน์ฯ ได้เกษียณอายุราชการไปก่อนที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งให้คืนตำแหน่ง ซึ่งจาก  
กรณีศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ากระบวนการยุติธรรมทางปกครองซึ่งใช้เวลานานส่งผลให้ผู้ได้รับความ  
เดือดร้อนเสียหายหรือผู้ฟ้องคดีไม่สามารถกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมได้แม้จะมีคำพิพากษาที่เป็น  
คุณก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งระดับสูงนั้น  
ส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการพลเรือนที่มีความอาวุโสและใกล้เกษียณอายุราชการ จึงเกิดคำถามที่ว่า  
ระบบพิทักษ์คุณธรรมและกระบวนการยุติธรรมทางปกครองที่ใช้อยู่นี้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล  
อย่างแท้จริงหรือไม่



## บทที่ 5

### หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในต่างประเทศ

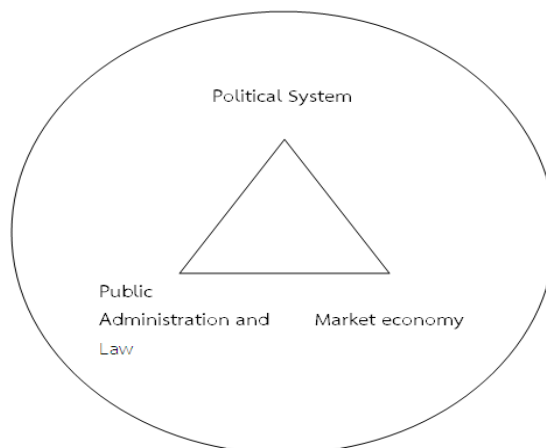
การศึกษาในบทนี้ผู้ศึกษากำหนดขอบเขตประเทศที่จะศึกษาตามแนวทางขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co - operation and Development : OECD) จากการศึกษาพบว่าการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ “การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” (New Public Management Approach) ได้มีการศึกษาและมาประยุกต์ใช้อย่างแพร่หลายและกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานภาครัฐ กระบวนการดังกล่าวเป็นส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิด “วาระการปฏิรูประบบราชการ” (Reform Agenda) ซึ่งเป็นวาระที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อปรากฏการณ์ “ความล้มเหลวของระบบราชการ” (The Bankruptcy of Bureaucracy) ที่ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงและความต้องการของสังคม

ในปัจจุบัน แนวคิดเรื่องของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกนำไปประยุกต์ใช้เป็นหลักคิดและหลักปฏิบัติสำหรับการปฏิรูประบบราชการในประเทศต่างๆ อย่างแพร่หลายทั่วโลก โดยภาพรวมแล้ว ประเด็นร่วมกันที่ประเทศต่างๆ ใช้เป็นหลักการพื้นฐานในการพัฒนาระบบราชการก็คือ ความต้องการที่จะพัฒนาองค์การให้มีลักษณะที่ “ขับเคลื่อนโดยพันธกิจ” มีการตอบสนองรองรับปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมมีการกระจายอำนาจให้กับประชาชน การบริหารจัดการที่โปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ และระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพและมีสิ่งตอบแทนที่เชื่อมโยงกับผลการทำงาน เป็นต้น<sup>169</sup>

กลไกในการบริหารงานราชการนั้นประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ประการ ที่เชื่อมโยงกัน ได้แก่ ระบบการเมือง การบริหารรัฐกิจ และระบบเศรษฐกิจ ดังที่ได้แสดงในภาพที่ 12

<sup>169</sup> สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, รายงานผลการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม (กรณีศึกษาทั้งในและต่างประเทศ) (กรุงเทพฯ: สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2549), หน้า. 31-34

ภาพที่ 12 แสดง Three interactive systems



ที่มา Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public management reform : A comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state*, Oxford : Oxford University Press, 2011 3<sup>rd</sup>, p. 183.

ในประเด็นศึกษาการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่นั้น Pollitt และ Bouckaert<sup>170</sup> เสนอว่าแนวทางการปฏิรูประบบราชการในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว (OECD countries) มีแนวทางพื้นฐานสำคัญ 4 ประการ คือ 1.แนวทางที่จะทำให้การควบคุมหนักแน่น (Tightening up the existing control) 2.การพยายามสร้างความทันสมัย (Modernize) โดยนำแนวทางของเอกชนมาประยุกต์ใช้และออกแบบองค์กรให้มีความยืดหยุ่น 3.การนำเอาแนวคิดกลไกตลาด (Market mechanism) มาใช้เพื่อให้เกิดการแข่งขันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนรวมทั้งการแข่งขันกับผู้ให้บริการอื่นๆ 4. ยุทธศาสตร์การลดบทบาทของภาครัฐ (Hollowing out the state) โดยเพิ่มบทบาทภาคเอกชนและการใช้วิธีการทำสัญญาจ้างพิเศษหน่วยงานหรือบุคคลากรภายนอกมาทำแทนรัฐ

จากหลักการพื้นฐานทั้ง 4 ประการข้างต้น Pollitt และ Bouckaert ได้แบ่งกลุ่มออกเป็น 3 กลุ่มประเทศที่มีแนวทางในการปฏิรูประบบราชการที่แตกต่างกัน กล่าวคือ<sup>171</sup>

กลุ่มที่หนึ่ง กลุ่มแองโกล-อเมริกัน (Anglo-Americans) ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศแคนาดา มีแนวทางการปฏิรูป

<sup>170</sup> สมบูรณ์ กุลวิเศษชนะ, ระบบข้าราชการในอนาคต : ระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่รองรับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า (กรุงเทพฯ: สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2552), หน้า. (3-3).

<sup>171</sup> Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, Public Management Reform : A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, 3 ed. (Oxford: Oxford University Press, 2011). p. 63.

โดยเน้นกลยุทธ์กลไกตลาดและการลดบทบาทของภาครัฐ โดยเฉพาะสหราชอาณาจักรที่สนับสนุนการเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่นมากขึ้น

กลุ่มที่สอง ได้แก่ ประเทศเบลเยียม ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน และประเทศอิตาลี ที่นำเอาการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ มากกว่าการบริหารจัดการแบบกลไกตลาดและการเปลี่ยนภาครัฐให้เป็นภาคเอกชนซึ่งแตกต่างจากกลุ่มที่หนึ่ง

กลุ่มที่สาม กลุ่ม North-Western European ได้แก่ ประเทศสวีเดน ประเทศฟินแลนด์ และประเทศเนเธอร์แลนด์ ได้นำเอาแนวคิดกลุ่มแรกมาประยุกต์ใช้ และมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมจากฐานล่างขึ้นไป (Bottom up) ทำให้ผลการปฏิรูปไม่มีความยุ่งยากอย่างในประเทศอังกฤษ แต่ประเทศในกลุ่มนี้ก็มีความแตกต่างกันอยู่ไม่ได้เหมือนกันทั้งหมด

จากกลุ่มประเทศทั้ง 3 กลุ่มข้างต้น ผู้ศึกษาเลือกใช้ตัวอย่างในกลุ่มที่ 1 เป็นตัวอย่างในการศึกษาในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการไทยตามแบบอย่างของตะวันตกในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 นั้น ได้นำเนินการตามแบบอย่างประเทศตะวันตกโดยเฉพาะประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา โดยได้ทรงจ้างที่ปรึกษาชาวต่างประเทศมาพัฒนาระบบราชการไทย ดังนั้น ระบบราชการไทยจึงมีแนวทางสอดคล้องกับกลุ่มประเทศกลุ่มที่หนึ่ง คือ กลุ่มแองโกล-อเมริกัน ที่ได้กล่าวข้างต้น

ในประเทศกลุ่มที่หนึ่งนั้น ยังแบ่งย่อยออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มเวสต์มินสเตอร์ (Westminster) และสหรัฐอเมริกา ซึ่งเรียกรวมกันว่ากลุ่มแองโกล-อเมริกัน (Anglo-Americans) ประกอบด้วย 5 ประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศแคนาดา ซึ่งเป็นกลุ่มที่นำแนวคิด New Public Management มาใช้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะประเทศออสเตรเลียและประเทศนิวซีแลนด์ นอกจากนี้แล้ว ประเทศเหล่านี้ยังมีลักษณะร่วมกัน กล่าวคือ มีรากฐานด้านวัฒนธรรมการบริหารราชการในแบบฉบับอังกฤษซึ่งมีความแตกต่างสังคมและวัฒนธรรมการบริหารราชการของประเทศอื่นๆ ในภาคพื้นยุโรป เนื่องจากยึดถือแนวทางของการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่มากกว่าประเทศอื่นๆ ในภาคพื้นยุโรป อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะถูกจัดให้อยู่ในกลุ่มเดียวกันก็ตามประเทศเหล่านี้ก็มีระบบการปกครองที่แตกต่างกัน รวมทั้งระบบราชการก็มีความแตกต่างกันด้วย เนื่องจากการปรับปรุงระบบบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะในช่วงระหว่างคริสต์ศตวรรษ ที่ 19 - 20 ซึ่งเป็นยุคสมัยที่เกิดกระแสการปฏิรูประบบราชการ ประเทศในกลุ่มแองโกล-อเมริกันเองมีการดำเนินการแตกต่างกันออกไป<sup>172</sup>

<sup>172</sup> Theo A.J. Toonen and Frits M. Van der Meer Jos C.N. Raadschelders, *The Civil Service in the 21st Century : Comparative Perspectives* (New York: Palgrave Macmillan, 2007). pp. 50-55.

ในการศึกษาระบบราชการในต่างประเทศนี้ ผู้ศึกษาจะศึกษาเฉพาะหน่วยงานระดับประเทศเท่านั้น กล่าวคือ ในสหรัฐอเมริกาจะศึกษาระบบบริหารงานบุคคลในระดับ Federal State ซึ่งเป็นการบริหารงานส่วนกลางและไม่ศึกษาในระดับรัฐเช่นเดียวกันกับประเทศออสเตรเลียซึ่งมีลักษณะเป็นเครือรัฐ (Commonwealth of Australia) แต่ผู้ศึกษาจะศึกษาเฉพาะราชการส่วนกลางเท่านั้น ในขณะที่การศึกษาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐของสหราชอาณาจักร ผู้ศึกษาได้ศึกษาตามบทบัญญัติ The Civil Service Management Code ซึ่งครอบคลุมระบบราชการของอังกฤษและเวลส์เท่านั้น ส่วนในประเทศนิวซีแลนด์นั้นเป็นรัฐเดี่ยวจึงสามารถศึกษาระบบบริหารราชการส่วนกลางได้ง่ายกว่าในประเทศอื่นๆ

ในส่วนของการบริหารงานบุคคลภาครัฐของต่างประเทศนั้นแตกต่างจากข้าราชการพลเรือนของประเทศไทยเป็นอย่างมาก เนื่องจากระบบราชการและการบริหารงานบุคคลภาครัฐของต่างประเทศเป็นระบบการจ้างงานไม่ต่อเนื่องซึ่งเป็นการผสมกันระหว่างการแต่งตั้งโดยตำแหน่ง (position-based) และระบบการทำงานเป็นอาชีพ (career-based) ในขณะที่ประเทศไทยนั้นระบบข้าราชการพลเรือนเป็นระบบการจ้างงานต่อเนื่องซึ่งเป็นการแต่งตั้งโดยระบบการจ้างงานเป็นอาชีพเพียงอย่างเดียว จากที่กล่าวมาข้างต้นส่งผลให้ระบบการแต่งตั้งแตกต่างกันผู้ศึกษาจึงไม่ใช้คำว่าข้าราชการพลเรือนเรียกบุคคลภาครัฐในต่างประเทศมีความแตกต่างกันทางความหมายโดยเฉพาะความหมายที่เกี่ยวข้องกับความต่อเนื่องในการจ้างงานและการทำงานเป็นอาชีพอย่างในประเทศไทย ตัวอย่างเช่นในสหราชอาณาจักรที่ได้เปลี่ยนจากระบบ career-based ซึ่งเป็นระบบการทำงานเป็นอาชีพ การเลื่อนตำแหน่งนั้นจะมีระบบจำแนกตำแหน่งชัดเจนและขึ้นอยู่กับตัวบุคคลเป็นสำคัญ มาเป็นระบบ position-based ซึ่งเป็นระบบที่ให้โอกาสบุคคลทั้งภายในและภายนอกภาคราชการสามารถเข้าสู่ตำแหน่งได้ มีอัตราการแข่งขันสูงโดยอาจให้หน่วยงานภายนอก (A Third agency) เป็นผู้จัดการหรือเรียกว่า Hybrid system ของสหราชอาณาจักรเองมีการเปลี่ยนแปลงอย่างเข้มข้นในระยะเวลา 20 ปี ส่วนประเทศแคนาดา ประเทศนิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา นั้น เป็นระบบ position-based และใช้ระบบเปิด<sup>173</sup> ส่วนประเทศในภาคพื้นยุโรป เช่น ประเทศฝรั่งเศส (ตัวอย่างในระบบการแต่งตั้งบุคคลภาครัฐของฝรั่งเศสซึ่งเป็นระบบ career-based ที่ชัดเจน) ประเทศเบลเยียม ประเทศเยอรมัน ประเทศฟินแลนด์ ประเทศสวีเดน และในประเทศแคนาดา ใช้ระบบปิดและเป็นระบบ career-based<sup>174</sup> ในยุคปัจจุบันระบบราชการได้เปลี่ยนแปลงไปในบางประเทศกำหนดให้บุคคลภาครัฐอยู่ใต้กฎหมายแรงงาน บางประเทศมีการนำระบบสัญญาเข้ามาใช้กับการจ้างงานในภาค

<sup>173</sup> Ibid. pp. 176-177.

<sup>174</sup> Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, Public Management Reform : A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. p. 78.

ราชการมากขึ้น ทั้งแบบภายใต้สัญญาระยะสั้นสำหรับในบางตำแหน่ง เช่น นักบริหารระดับสูงภาครัฐ และสัญญาระยะยาว ตัวอย่างเช่นในประเทศออสเตรเลีย มีการใช้ระบบบุคลากรภาครัฐประจำและบุคลากรภาครัฐไม่ประจำ (ongoing, non-ongoing) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 อย่างไรก็ตาม ในบางประเทศ ยังคงยึดการบริหารระบบราชการแบบเดิมอย่างเข้มข้น เช่น สหราชอาณาจักร เป็นต้น<sup>175</sup>

ในส่วนของระบบการแต่งตั้งบุคลากรภาครัฐ ยกตัวอย่างในสหราชอาณาจักรมีระบบการแบ่งอำนาจอย่างชัดเจน ในขณะที่สหรัฐอเมริกานั้นเป็นระบบที่ให้อำนาจฝ่ายการเมืองเข้ามามีอำนาจในการแต่งตั้งบุคลากรภาครัฐในบางตำแหน่งสืบเนื่องจากการปฏิรูประบบราชการของสหรัฐอเมริกาตาม The Pendleton Act of 1883 เป็นต้นมา จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นทำให้เกิดรูปแบบของการบริหารงานภาครัฐในกลุ่มแองโกล-อเมริกันเอง โดยแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบสหรัฐอเมริกา และรูปแบบสหราชอาณาจักรซึ่งเป็นแม่แบบที่สำคัญ<sup>176</sup> จะเห็นได้ว่าการแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมืองและการแต่งตั้งในระบบคุณธรรมทั้ง 2 รูปแบบหลักนั้นมีความแตกต่างอย่างชัดเจนและได้มีการนำไปประยุกต์ใช้ในการแต่งตั้งบุคลากรภาครัฐของประเทศต่างๆ จะเห็นได้ว่าในสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีและฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐประมาณ 3,000 ตำแหน่ง ส่วนในสหราชอาณาจักรรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่ละกระทรวงสามารถแต่งตั้งได้ในบางตำแหน่งซึ่งในปัจจุบันเริ่มเปิดให้มีการแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมืองเพิ่มขึ้นเล็กน้อย ทั้งสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรนั้นเป็นตัวแทนที่แสดงให้เห็นถึงรูปแบบที่ตรงกันข้ามของความสัมพันธ์ระหว่างนักบริหารระดับสูงภาครัฐและฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้ง ตัวอย่างเช่น จากการประกาศใช้ Civil Service Act 1978 ของสหรัฐอเมริกาและได้สร้างระบบนักบริหารระดับสูง ซึ่งประเทศออสเตรเลียและประเทศนิวซีแลนด์ได้ใช้เป็นแบบในการศึกษาสำหรับอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับนักบริหารระดับสูงภาครัฐ<sup>177</sup>

นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ดังกล่าวได้มีการศึกษาและนำมาปรับใช้โดยเฉพาะในประเทศออสเตรเลีย ในชื่อของ politicization ที่ให้อำนาจฝ่ายการเมืองอยู่เหนือบุคลากรภาครัฐ ซึ่งเปิด

<sup>175</sup> "Trends in Human Resources Management Policies in Oecd Countries an Analysis of the Results of the Oecd Survey on Strategic Human Resources Management," [Online] Accessed: 15 October 2016 Available from: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/HRM\(2004\)3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/HRM(2004)3&docLanguage=En)

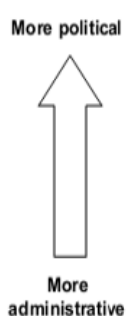
<sup>176</sup> Jos C.N. Raadschelders, T. A. J. T. a. F. M. V. d. M., The Civil Service in the 21st Century : Comparative Perspectives. pp. 53-56.

<sup>177</sup> Ibid. p. 58.

โอกาสให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในการแต่งตั้งบุคลากรภาครัฐระดับรองลงไปได้เช่นกัน<sup>178</sup> ซึ่งจากการศึกษาสามารถเรียงลำดับอิทธิพลของฝ่ายการเมืองต่อระบบราชการจากมากไปหาน้อยได้ดังนี้ สหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์ และสหราชอาณาจักร<sup>179</sup>

สำหรับระบบนักบริหารระดับสูง หรือ Senior Executive Service – SES นั้นเป็นระบบที่จัดกลุ่มนักบริหารในภาครัฐแบบ “senior management group” เป็นกลุ่มแยกออกจากบุคลากรภาครัฐปกติ ซึ่งประเทศที่ใช้ระบบนี้ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศออสเตรเลีย โดยมีการจำแนกบุคลากรภาครัฐกลุ่มนี้ต่างหากและมีระบบการบริหารงาน การคัดเลือก ระบบการจ้างงานและค่าตอบแทน แตกต่างจากบุคลากรภาครัฐทั่วไป ในขณะที่หลายๆ ประเทศไม่ปรากฏระบบระบบ SES เลย เช่น ประเทศเยอรมัน ประเทศสเปน ประเทศสวีเดน เป็นต้น

ภาพที่ 13 แสดงระบบการแต่งตั้งบุคลากรภาครัฐตั้งแต่ระดับล่างถึงระดับสูงแบ่งตามประเทศ



Country	Level 1	Level 2	Level 3	Level 4	Level 5	Special political advisors outside normal hierarchy
United States	Political	Political	Political	Political-hybrid	Political-hybrid	Political
Sweden <sup>15</sup>	Political	Political	Political	Political	Adm.	Political
Italy <sup>16</sup>	-	-	Political	Political	Adm.	Political
South Africa	Political	Political	Hybrid.	Hybrid.	Adm.	--
Mexico	Political	Political	Adm.	Adm.	Adm.	Hybrid
France	Political	Hybrid	Hybrid	Hybrid	Adm.	--
Belgium	Hybrid	Hybrid	Hybrid	Hybrid	Hybrid	Political
Poland	Political	Hybrid	Adm.	Adm.	Adm.	--
Korea	Political	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	--
New Zealand	Hybrid <sup>17</sup>	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	Hybrid
Denmark	Hybrid	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	--
United Kingdom	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	Adm.	Political

Notes:

Adm. = administrative.

Hybrid refers to a procedure in which administrative selection criteria are combined with political considerations. The situation in the United States is referred to as political-hybrid as purely politically driven appointments coexist with administratively determined Senior Executive Service appointments at some levels – and in some agencies most if not all senior managers are political appointees.

ที่มา ทศพร ศิริสัมพันธ์, การปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนเพื่อการพัฒนาบริหารราชการอย่างสมดุลและยั่งยืน : กรณีการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในวงราชการ, เผยแพร่ออนไลน์, 2558, หน้า 25

<sup>178</sup> Peters, B. Guy, *The politics of bureaucracy*, 5<sup>th</sup> (London : Routledge, 2001), pp. 88-89.

<sup>179</sup> Jos C.N. Raadschelders, Theo A.J. Toonen and Frits M. Van der Meer, *The civil service in the 21st century : Comparative perspectives*, p. 59.

จากตารางจะเห็นได้ว่ามีระบบในการแต่งตั้งบุคลากรภาครัฐระดับสูงซึ่งแสดงในช่อง Level 5 นั้น มี 3 ลักษณะ คือ Political-Hybrid, Hybrid และ Administrative (Adm) ซึ่งประเทศส่วนใหญ่ใช้ระบบ Administrative (Adm) ในกลุ่มแองโกล-อเมริกัน (Anglo-Americans) นั้นซึ่งจากตารางแสดงประเทศนิวซีแลนด์ และสหราชอาณาจักร ใช้ระบบ Administrative (Adm) ยกเว้นสหรัฐอเมริกาซึ่งใช้ระบบ Political-Hybrid ในส่วนของการแต่งตั้งลำดับรองลงไปตั้งแต่ Level 1 ถึง Level 4 จะมีทั้ง 3 ลักษณะผสมกันไปโดยเรียงจากระบบที่มีฝ่ายการเมืองมากที่สุด คือ สหรัฐอเมริกา ไปจนถึงระบบที่มีฝ่ายการเมืองน้อยที่สุด คือ สหราชอาณาจักร ดังที่ลูกศรแสดงในตาราง

เนื่องจากระบบการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในต่างประเทศนั้นมีความหลากหลาย ผู้ศึกษาจึงเลือกกลุ่มประเทศที่ใช้ในการศึกษาให้มีความครอบคลุมถึงระบบการแต่งตั้งแต่มีแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการร่วมกัน ผู้ศึกษาจึงเลือกศึกษาโดยเลือกเอากลุ่มประเทศแองโกล-อเมริกัน (Anglo-Americans) เนื่องจากระบบราชการของประเทศในกลุ่มนี้มีความคล้ายคลึงกับประเทศไทยมากที่สุด โดยเฉพาะการปฏิรูประบบเวสต์มินสเตอร์ (Westminster reforms) ซึ่งริเริ่มโดยประเทศนิวซีแลนด์และสหราชอาณาจักร<sup>180</sup> ทั้งรูปแบบการแบ่งส่วนราชการและการบริหารงานบุคคลเนื่องจากการจัดกลุ่มตำแหน่งโดยแบ่งเป็นระดับชั้นเช่นเดียวกับประเทศไทย ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเลือกประเทศที่ศึกษา 4 ประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศนิวซีแลนด์

### 5.1 กระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐของสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรเป็นต้นแบบหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของหลายประเทศทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยก็ได้นำรูปแบบการปกครองซึ่งเป็นการปกครองแบบรัฐสภามาใช้ มีหัวหน้าคณะรัฐบาลคือนายกรัฐมนตรี ระบบราชการที่มีสายการบังคับบัญชาเป็นลำดับชั้น (Hierarchy) ตลอดจนมีการปฏิรูประบบราชการที่มีระบบอย่างชัดเจนและต่อเนื่องมายาวนานกว่า 30 ปี สหราชอาณาจักรมีลักษณะการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ การบริหารราชการของสหราชอาณาจักรประกอบด้วย การบริหารราชการ 2 ระดับ คือ ราชการส่วนกลาง (Central government) และ ราชการส่วนท้องถิ่น (Local government) โดยมีรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ เนื่องจากมีอำนาจในการบริหารงานภาครัฐให้สำเร็จลุล่วงตามหน้าที่ของแต่ละกระทรวง นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีโดยต้องเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of

<sup>180</sup> เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, การจัดการภาครัฐแนวใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2556), หน้า. 47.

Common) หรือสมาชิกสภาสูง (House of Lords) เท่านั้น เพื่อประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรีซึ่งมีสถานะเป็นฝ่ายบริหาร<sup>181</sup>

สหราชอาณาจักรมีการปฏิรูประบบราชการมาตั้งแต่ช่วงปี 1980 โดยเฉพาะสมัยนางมาร์กาเรต แธชเชอร์ (Margaret Thatcher) ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี (ค.ศ. 1979-1989) ซึ่งประเทศกำลังเผชิญกับภาวะวิกฤติทางการเงินและขาดความไว้วางใจจากประชาชนจึงได้มีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่ นอกจากนี้ ยังมีการดำเนินการต่างๆ เช่นในปี ค.ศ. 1991 รัฐบาลจัดตั้งโครงการ “การแข่งขันเพื่อเพิ่มคุณภาพ”(Competing for Qualities) ตาม White Paper เรื่อง Competing for Quality – Buying Better Public Service in 1991 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ภาครัฐรับผิดชอบเฉพาะกิจกรรมที่จำเป็นและให้มีการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของเอกชน โดยพิจารณาในเรื่องของความคุ้มค่า ในปี ค.ศ. 1994 Civil Service White Papers : Continuity and Change และ Taking Forward Continuity and Change ในปี ค.ศ. 1995 ยืนยันหลักการสำคัญของบุคลากรภาครัฐในเรื่อง ความซื่อสัตย์ การคัดเลือกบุคลากรภาครัฐภายใต้ระบบที่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างยุติธรรม การเลื่อนตำแหน่งโดยยึดหลักระบบคุณธรรม และความพร้อมรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรีและรัฐสภา ต่อมาในปี ค.ศ. 1996 กำหนดให้มีระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Civil Service) ซึ่งเป็นการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดใน White Paper : Continuity and Change<sup>182</sup>

ใน ปี ค.ศ. 1999 มีการปฏิรูประบบราชการ (Civil Service Reform) เรื่องการทำให้องค์การภาครัฐทันสมัย (Modernizing Government) ภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี นายโทนี่ แบลร์ การปฏิรูประบบราชการได้รับอิทธิพลอย่างมากจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management – NPM) โดยพยายามเปลี่ยนแปลงองค์กรภาครัฐให้เป็นแบบองค์กรธุรกิจ (Business-like identity) มีการนำเอาแนวคิดต่างๆ จากภาคธุรกิจเอกชนเข้าไปใช้ในหน่วยงานภาครัฐ เช่น การวัดความพึงพอใจของผู้รับบริการ การกระจายอำนาจการตัดสินใจ เป็นต้น<sup>183</sup> จุดเด่นของการพัฒนาระบบราชการของประเทศอังกฤษมี 3 ประการสำคัญคือ 1. การบริหารจัดการที่ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการลดความสิ้นเปลืองในการใช้ทรัพยากร ด้วยการใช้ทรัพยากรของ

<sup>181</sup> สมบูรณ์ กุลวิเศษชนะ, ระบบข้าราชการในอนาคต : ระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่รองรับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า หน้า. (3-4).

<sup>182</sup> สำนักงานข้าราชการพลเรือน ศูนย์นักบริหารระดับสูง, ระบบข้าราชการระดับสูงของต่างประเทศ (กรุงเทพฯ: สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2548), หน้า. 45-46.

<sup>183</sup> สมบูรณ์ กุลวิเศษชนะ, ระบบข้าราชการในอนาคต : ระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่รองรับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า หน้า. (3-9).



หน่วยงานภาครัฐร่วมกัน (The share of national resources) 2. การแปรรูปภาครัฐ (Privatization) 3. มีการขับเคลื่อนโครงการจำนวนมากที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพของกิจกรรมอื่นๆ ในหน่วยงานภาครัฐให้ดียิ่งขึ้น

ในการบริหารราชการส่วนกลางนั้นกระทรวง (Departments) เป็นกลไกหลักของการนำเอา นโยบายรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุผล โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดว่าภารกิจใดอยู่ในความ รับผิดชอบของกระทรวงใด การกำหนดจำนวนของกระทรวง ดังนั้น จะมีการเปลี่ยนแปลงภารกิจและ จำนวนกระทรวงในรัฐบาลแต่ละสมัย โดยนายกรัฐมนตรีสามารถจัดตั้งและยุบรวมกระทรวงใดโดย การออกกฎหมายลำดับรอง (Order) ตาม Ministers of the Crown Act 1975<sup>184</sup> หน่วยงานซึ่งมี รัฐมนตรีประจำกระทรวง (Ministerial departments) ทั้งสิ้น 26 กระทรวง<sup>185</sup>

<sup>184</sup> ระบบนิติบุคคลมหาชนในอังกฤษ" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 8 กันยายน 2559 แหล่งที่มา: <http://www.lawreform.go.th/lawreform/images/th/content/th/292/8659.pdf>. หน้า. 122-124.

- <sup>185</sup> 1. Prime Minister's Office
2. Attorney General's Office
3. Cabinet Office
4. Department for Business, Energy and Industrial Strategy
5. Department for Communities and Local Government
6. Department for Culture, Media and Sport
7. Department for Education
8. Department for Environment, Food and Rural Affairs
9. Department for Exiting the European Union
10. Department for International Development
11. Department for International Trade
12. Department of Transport
13. Department for Work and Pensions
14. Department of Health
15. Foreign and Commonwealth Office
16. Her Majesty's Treasury
17. Home Office
18. Ministry of Defence
19. Ministry of Justice
20. Northern Ireland Office
21. Office of the Advocate General for Scotland
22. Office of the Leader of the House of Commons

บทบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับการบริการงานบุคคลภาครัฐ เช่น The Civil Service Management Code 1993 ซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรภาครัฐกับฝ่ายการเมืองของสหราชอาณาจักรนั้นพยายามอย่างยิ่งที่จะแยกระบบราชการออกจากอิทธิพลของฝ่ายการเมือง ตัวอย่างเช่น การแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงภาครัฐจะต้องไม่เกิดจากสิทธิพิเศษหรือประโยชน์ต่างตอบแทน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเปิดให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและปราศจากอิทธิพลของการเมือง ได้มีการนำระบบคุณธรรมและการแข่งขันที่เปิดเผยและเป็นธรรม (merit, fair and open competition) มาใช้ โดยการบัญญัติไว้ใน The Constitutional Reform and Government Act 2010 นอกจากนี้ บทบัญญัติดังกล่าว ยังได้กำหนดให้ The Civil Service Commission ซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่ใช่กระทรวงในสังกัดของฝ่ายบริหาร (executive non-departmental public body) และเป็นอิสระจากรัฐบาลและระบบราชการพลเรือนอันประกอบด้วยกรรมการผู้ปฏิบัติงานอย่างเต็มเวลา (commissioner)<sup>186</sup> ในการปฏิรูปตามกฎหมายดังกล่าวเหมือนกับเป็นการเอาบุคลากรภาครัฐพันธุ์ใหม่เข้ามาและเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานและวัฒนธรรมองค์กรแบบเดิมหรือเรียกว่า “redundant politicization” ซึ่งอาจส่งผลต่อค่านิยมเดิม เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในระบบราชการมากขึ้นและลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐ<sup>187</sup>

23. Office of the Leader of the House of Lords

24. Scotland Office

25. UK Export Finance

26. Wales Office

<sup>186</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์, "การปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนเพื่อการพัฒนาบริหารราชการอย่างสมดุลและยั่งยืน : กรณีการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในวงราชการ," จุลสาร, หน้า. 27. ทั้งนี้ในหนังสือเล่มนี้ยังได้อธิบายเพิ่มเติมดังนี้

สำหรับภารกิจงานเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการและบุคลากรภาครัฐอื่นๆ เช่น Civil Service Learning, Fast Stream, Fast Track Apprenticeship Program, Civil Service Reform ฯลฯ อยู่ในความรับผิดชอบของ Civil Service ซึ่งเป็น 1 ใน 19 หน่วยงานหรือองค์กรในสำนักคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) โดยมีผู้รับผิดชอบ ได้แก่ Chief Executive of the Civil Service นอกจากนี้ยังมีกลไกประสานงานเรียกว่า “The Civil Service Board” หรือ CSB โดยมีหัวหน้าฝ่ายบุคลากรประจำหรือเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นประธาน.

<sup>187</sup> Sophie Vanhoonacker and Luc Verhey Christine Neuhold, Civil Servants and Politics : A Delicate Balance (New York: Palgrave Macmillan, 2013). pp. 87-88.

### 5.1.1 องค์การที่เกี่ยวข้องในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ

จากบทบัญญัติ The Constitutional Reform and Government Act 2010 ส่งผลให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐอยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้ดูแลของ the Civil Service Commissioners และนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่รายงานต่อรัฐสภา โดยมีการมอบอำนาจให้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงด้วย ในบทบัญญัติของ The Service Management Code ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. 1996 นั้น The Civil Service Commission มีสถานะเป็นองค์กรที่ไม่ใช้กระทรวงในสังกัดของฝ่ายบริหาร (executive non-departmental public body) เป็นอิสระจากรัฐบาลและระบบราชการเพื่อคานอำนาจ แต่ในส่วนของภารกิจงานอื่นๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐนั้นคงอยู่ในสำนักงานคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) โดยมี The Civil Service Commissioners มีหน้าที่ควบคุมดูแลการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งและต่อมาได้รับมอบหมายให้มีภารกิจเพิ่มขึ้นในการไต่สวนและวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องธรรมเนียมปฏิบัติ (Propriety) และความผิด (Conscience) ของบุคลากรภาครัฐในกรณีที่ไม่อาจแก้ไขได้ด้วย กระบวนการภายในองค์กรนั่นเอง และมีการส่งเรื่องมายัง The Civil Service Commissioners นอกจากนี้ยังได้กำหนดกฎเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลโดยบัญญัติให้มีระบบนักบริหารระดับสูง หรือ The Senior Civil Service (SCS) ซึ่งถูกควบคุมโดย The Cabinet Office ส่วนตำแหน่งระดับรองลงมาเป็นอำนาจของแต่ละหน่วยงาน ในส่วนของไอร์แลนด์เหนือและสกอตแลนด์ก็จะมีการบริหารงานบุคคลภาครัฐของตนเองในลักษณะคล้ายๆ กัน<sup>188</sup>

The Civil Service Commissioners นั้นได้รับแต่งตั้งโดยตรงจากประมุขของรัฐโดยพระบรมราชโองการตามคำแนะนำของ The Minister for the Civil Service<sup>189</sup> ปัจจุบันมีจำนวน 9 คน<sup>190</sup> มีวาระคราวละ 5 ปี ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยมี the First Commissioner เป็นหัวหน้า มีความเป็นอิสระจากรัฐมนตรีเพราะได้รับการโปรดเกล้าแต่งตั้ง รัฐบาลไม่สามารถปลดออกได้ยกเว้นในกรณีที่ประพฤติผิดอย่างร้ายแรง The Civil Service Commissioners มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและสร้างหลักประกันในการสรรหาบุคลากรภาครัฐตามหลักคุณธรรมและผลประโยชน์

<sup>188</sup> June Burnham and Sylvia Horton, *Title Public Management in the United Kingdom : A New Introduction* (New York Palgrave Macmillan, 2013). pp. 198-199.

<sup>189</sup> "Civil Service Commission," [Online] Accessed: 8 September 2016 Available from: <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/about-us/civil-service-commissioners/>.

<sup>190</sup> ประกอบด้วย Interim First Civil Service Commissioner : Kathryn Bishop, Commissioners : Jonathan Baume, Jan Cameron, Isabel Doverty, Andrew Flanagan, Wanda Goldwag, Sarah Laessig, Angela Sarkis, Kevin Woods

มหาชน หน้าที่ของ The Civil Service Commissioners ตาม The Civil Service Management Code 1993 นั้นรับผิดชอบต่อกระบวนการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในงานราชการและการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานราชการ

หน่วยงานแต่ละหน่วยงานจะเป็นผู้รับผิดชอบในการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงภาครัฐ โดยมี The Civil Service Commissioners ควบคุมดูแล ทั้งนี้ หน่วยงานสามารถดำเนินการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงภาครัฐเองหรือจ้างบริษัทเอกชนมาเป็นผู้ให้คำปรึกษาหรือดำเนินการได้ โดยในการคัดเลือกจะต้องอยู่ภายใต้ Civil Service Commissioners' Recruitment Code ซึ่งวางหลักเกณฑ์การสรรหา ไว้ใน Recruitment Principle ฉบับล่าสุดคือ ฉบับเดือน April 2015

### 5.1.2 กระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ

สำหรับกระบวนการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงภาครัฐ หน่วยงานทุกหน่วยงานจะต้องทำข้อมูลเกี่ยวกับเพศ ชนกลุ่มน้อยต่างชาติพันธุ์และบุคคลที่บกพร่องทางร่างกาย เพื่อแสดงว่าได้ให้ความเป็นธรรมกับผู้สมัครทุกคนในทุกขั้นตอนของกระบวนการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงภาครัฐเพื่อมอบให้กับ The Civil Service Commissioners หรือเรียกสั้นๆ ว่า “The Commissioners” โดยต้องมีเหตุผลประกอบว่าเพราะเหตุใดจึงเลือกหรือไม่เลือกบุคคลผู้นั้น

#### 5.1.2.1 การจำแนกประเภทตำแหน่งของนักบริหารระดับสูงภาครัฐในสหราชอาณาจักร

การจำแนกตำแหน่งของสหราชอาณาจักรในปัจจุบันได้มีการจำแนกระบบผู้บริหารระดับสูง (Senior Civil Service หรือ SCS) ตำแหน่งระดับสูงทั้งหมดจะเทียบได้กับช่วงตำแหน่งระดับ Grade1– Grade 5 ซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มของบุคลากรภาครัฐที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงผู้เชี่ยวชาญ ที่ปรึกษาด้านนโยบาย (senior managers, specialists and policy adviser) ได้แก่ Grade 1 ตำแหน่ง Cabinet Secretary หรือ Head of the Civil Service และตำแหน่ง Permanent Secretary, Grade 2 ตำแหน่ง Director General, Grade 3 - 4 ตำแหน่ง Director และ Grade 5 ตำแหน่ง Assistant Director โดยเฉพาะตำแหน่ง Grade 1 และ 2 นั้นเรียกว่าตำแหน่งบริหารระดับสูงสุด (Top 200 posts are defined as SCS Pay band 3 and above) ซึ่งมีประมาณ 200 ตำแหน่ง ซึ่งเป็นบุคคลที่ได้รับการว่าจ้างและบริหารโดยกรมเจ้าสังกัดโดยมีเงื่อนไขการทำงานที่เหมือนกัน ส่วนตำแหน่งที่เกิน Grade 5 นั้นไม่ใช่ผู้บริหารระดับสูงซึ่งตำแหน่งในแต่ละหน่วยงานอาจ

มีชื่อเรียกแตกต่างกัน บางหน่วยงานอาจเรียกเป็น Grade บางหน่วยงานอาจเรียกเป็น Pay band ดังที่ได้แสดงไว้ในตาราง

ภาพที่ 14 แสดงการจำแนกตำแหน่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐของสหราชอาณาจักร

ระดับ/ช่วงเงินเดือน	ตัวอย่างตำแหน่ง
SCS Pay band 4 / Grade 1	Cabinet Secretary, Permanent Secretary
SCS Pay band 3 / Grade 2	Director General
SCS Pay band 2 / Grade 3, 4	Director
SCS Pay band 1 / Grade 5	Assistant Director

ที่มา ทศพร ศิริสัมพันธ์, การปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนเพื่อพัฒนาระบบราชการอย่างสมดุลและยั่งยืน : กรณีการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในวงราชการ, เผยแพร่ออนไลน์, 2558, หน้า 25.

ในปัจจุบันมีจำนวนนักบริหารระดับสูงภาครัฐประมาณ 4,852 คน<sup>191</sup> โดยรวมตำแหน่งบริหารระดับสูงสุดประมาณ 200 ตำแหน่งไว้ด้วย (Top 200 posts) สำหรับตำแหน่ง Permanent Secretary, Director, Director General และ Assistant director เป็นตำแหน่งที่มีการแต่งตั้งแตกต่างจากบุคลากรภาครัฐโดยทั่วไป กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ทั้งบุคลากรภาครัฐภายในและบุคคลภายนอกสามารถสมัครเข้ารับการคัดเลือกเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งได้ รวมถึงระบบนักบริหารระดับสูงที่เตรียมนักบริหารตั้งแต่เข้ารับบรรจุอีกด้วย โดยมีตำแหน่งปลัดกระทรวง (Permanent Secretary) เป็นตำแหน่งบังคับบัญชาสูงสุดในหน่วยงานระดับกระทรวง<sup>192</sup>

กระบวนการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งนั้น ยึดหลักคุณธรรมและให้มีการแข่งขันที่เปิดเผยและเป็นธรรม (fairness openness equal opportunities selection) The Civil Service

<sup>191</sup> "Civil Servant," [Online] Accessed: 9 September 2016 Available from: [http://www.civilservant.org.uk/information-other\\_statistics.html](http://www.civilservant.org.uk/information-other_statistics.html).

<sup>192</sup> A. Ketelaar, N. Manning and E. Turkisch,, Performance-Based Arrangements for Senior Civil Servants Oecd and Other Country Experiences ( OECD Working Papers on Public Governance2007). r, A., N. Manning and E. Turkisch, Performance-based Arrangements for Senior Civil Servants OECD and other Country Experiences, (OECD, Working Papers on Public Governance, 2007), pp. 50-51.

Commissions เป็นองค์กรหลักในการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งตามบทบัญญัติ section 10 แห่ง The Constitutional Reform and Governance Act 2010 โดยให้เป็นองค์กรอิสระ มีคณะกรรมการใน The Civil Service Commissions 2-3 คน รับผิดชอบดูแลกระบวนการแต่งตั้งจนเสร็จสิ้น กระบวนการโดยจะต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน มีประธานคณะกรรมการรับผิดชอบทั้งกระบวนการ โดยจะต้องทำเป็นรายงานภายหลังการคัดเลือกสิ้นสุดลงและมีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือก “Recruitment Principles” บนพื้นฐานของระบบคุณธรรมและให้มีการแข่งขันที่เปิดเผยและเป็นธรรม (Merit, Fair, open) หลักเกณฑ์การคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งและช้อยกเว้นที่ไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขและข้อกำหนด<sup>193</sup> นอกจากนี้องค์กรดังกล่าวยังเป็นผู้ควบคุมติดตามการดำเนินการ กระบวนการดังกล่าว (compliance monitoring audit) ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคัดเลือกบุคคล เพื่อดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง (SCS) ทั้งนี้ การสมัครเพื่อเข้าคัดเลือกนั้นจะประกาศทั้งใน อินเทอร์เน็ตและประกาศโดยหน่วยงานนั้นๆ ในส่วนของหน่วยงานเจ้าสังกัดนั้นมีหน้าที่ปฏิบัติตาม กระบวนการที่กำหนดและจะต้องแจ้งกฎเกณฑ์แก่ผู้ที่มีสิทธิเข้ารับการคัดเลือกทุกคน โดยจะต้อง ประกาศวันสิ้นสุดการรับสมัครให้ชัดเจนและไม่สามารถขยายหรือร่นระยะเวลา

#### 5.1.2.2 กระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งกรณีตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ภาครัฐระดับปลัดกระทรวง (Permanent Secretary) และ Director General

สำหรับการแต่งตั้งระดับ Permanent Secretary ซึ่งอยู่ในระดับ SCS Pay Band 1 และตำแหน่ง Director General ซึ่งอยู่ในระดับ SCS Pay Band 2 ไม่ว่าจะเป็นในกรณีของการเปิดให้บุคคลภายนอกเข้ามาแข่งขันหรือการเปิดภายในให้เฉพาะบุคลากรประจำ ตาม Recruitment Principles 2015 (April), paragraph 42 กำหนดให้ ประธานของ The Civil Service Commissioners จะต้องทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการสรรหาและคัดเลือกด้วยตนเองหรืออาจ มอบผู้แทนเข้าร่วมเป็นองค์คณะ ส่วนรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงหรือที่เกี่ยวข้องมีอำนาจติดตามการ ดำเนินงานและสามารถให้ความเห็นแก่คณะกรรมการเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์และ ทักษะของผู้เข้ารับการคัดเลือก นอกจากนี้จะสามารถพิจารณารายชื่อตามลำดับรายชื่อและเสนอให้ คณะกรรมการพิจารณาสัมภาษณ์ในบางประเด็นได้ด้วย ส่วนการพบกันระหว่างผู้เข้ารับการคัดเลือก กับรัฐมนตรีนั้นต้องมีตัวแทนของ The Civil Service Commissions เข้าร่วมด้วยเสมอ รัฐมนตรีห้าม เป็นคณะกรรมการคัดเลือกและไม่อาจเพิ่มหรือตัดชื่อของผู้เข้าแข่งขันได้ เมื่อคณะกรรมการคัดเลือก เสนอชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งมากที่สุดต่อรัฐมนตรี ในกรณีที่รัฐมนตรีไม่เห็นด้วยสามารถ

<sup>193</sup> UK Civil Service Commission, Recruitment Principles 2015 (April), paragraphs 1-13

ขอให้คณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาใหม่หรือให้เหตุผล ในการพิจารณาใหม่จะต้องได้รับอนุมัติจาก The Board of commission เสียก่อน รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงต้องเข้าร่วมในกระบวนการคัดเลือก และอาจตั้งประเด็นเกี่ยวกับการคัดเลือกหรือถามผู้เข้ารับการคัดเลือกร่วมกับประธานของ The Civil Service Commissioners

เมื่อพิจารณาคัดเลือกแล้วคณะกรรมการฯ จะเสนอชื่อผู้ได้รับคัดเลือกแก่นายกรัฐมนตรีโดยการรายงานของประธาน Civil Service Commissioners นายกรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาขั้นสุดท้ายโดยอาจปรึกษากับ The Head of the Civil Service และประธาน Civil Service Commissioners โดยนายกรัฐมนตรีอาจพบกับผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อก่อนได้โดยประธาน Civil Service Commissioners จะต้องเข้าร่วมด้วย (ในกรณีไม่มีนายกรัฐมนตรีให้แต่งตั้งผู้มีอำนาจในส่วนงานที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐมนตรีเจ้าสังกัดแทน)<sup>194</sup>

ซึ่งหากมีการเปิดให้บุคคลภายนอกเข้ามาแข่งขันก็จะต้องมีการประชาสัมพันธ์อย่างกว้างขวาง ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นจะมีกลไกที่เรียกว่า “Senior Leadership Committee” หรือ SLC อันประกอบด้วยหัวหน้าฝ่ายบุคลากรภาครัฐ (head of civil service) หรือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (cabinet secretary) เป็นประธานและปลัดกระทรวง (ประธานของ Civil Service Commissioners จะเข้าร่วมประชุมด้วย) เป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาตัดสินใจว่าจะเลือกวิธีการคัดเลือกแบบใด เช่น การเปิดรับให้มีการแข่งขันเฉพาะบุคคลในระบบราชการ (internal competition) หรือเปิดให้บุคคลภายนอกระบบราชการเข้ามาแข่งขัน (external competition) หรือการโอนย้ายข้ามกระทรวง (managed move) โดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็น ระยะเวลา ค่าใช้จ่ายและความคุ้มค่า<sup>195</sup>

แผนการปฏิรูประบบบริหารงานบุคลากรภาครัฐของสหราชอาณาจักร (UK Civil Service Reform Plan 2012)<sup>196</sup> ได้เสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงแนวทางเพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองหรือรัฐมนตรีเข้ามามีส่วนร่วมในแต่ละขั้นตอนมากขึ้น จนนำไปสู่การทบทวนและวางหลักการสรรหาใหม่ ปัจจุบันคือ Recruitment Principle 2015 ฉบับเดือน April โดยเฉพาะการแต่งตั้งในระดับปลัดกระทรวงนั้น รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง (the secretary of state) มีสิทธิติดตามการ

<sup>194</sup> UK Civil Service Commission, Recruitment Principles 2015 (April), paragraphs 36-39

<sup>195</sup> "Civil Service Senior Appointments Protocol," [Online] Accessed: 5 April 2016 Available from: <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2012/08/CB11-23-Annex-A.pdf>.

<sup>196</sup> ทศพร ทศพร ศิริสัมพันธ์, "การปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนเพื่อการพัฒนากระบวนการอย่างสมดุลและยั่งยืน : กรณีการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในวงราชการ," *จุลสาร*. หน้า. 27-28.

ดำเนินงานและสามารถให้ความเห็นแก่คณะกรรมการเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์และทักษะของผู้เข้ารับการคัดเลือก นอกจากนี้จะสามารถพิจารณารายชื่อตามลำดับรายชื่อและเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาสัมภาษณ์ในบางประเด็นได้ด้วย ส่วนการพบกันระหว่างผู้เข้าคัดเลือกกับรัฐมนตรีนั้นจะต้องมีตัวแทนของ The Civil Service Commissions เข้าร่วมด้วยเสมอ อย่างไรก็ตามห้ามมิให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นคณะกรรมการคัดเลือกและไม่อาจเพิ่มหรือตัดชื่อของผู้เข้าแข่งขันได้<sup>197</sup> รวมทั้งจะต้องมีการรายงานให้นายกรัฐมนตรีได้รับทราบตลอดเวลาเกี่ยวกับความก้าวหน้าในการสรรหาและนายกรัฐมนตรีสามารถให้ความคิดเห็นเพิ่มเติมได้ โดยคณะกรรมการสรรหาจะต้องประเมินผู้ได้รับการคัดเลือกเข้าแข่งขันถึงความเหมาะสมตามเกณฑ์และเงื่อนไขของตำแหน่ง ตลอดจนความสามารถในการทำงานร่วมกับรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ประเด็นที่ได้รับการหยิบยกขึ้นมาของรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี เพื่อจัดทำรายงานการสรรหาเสนอต่อนายกรัฐมนตรีให้ตัดสินใจในขั้นสุดท้าย

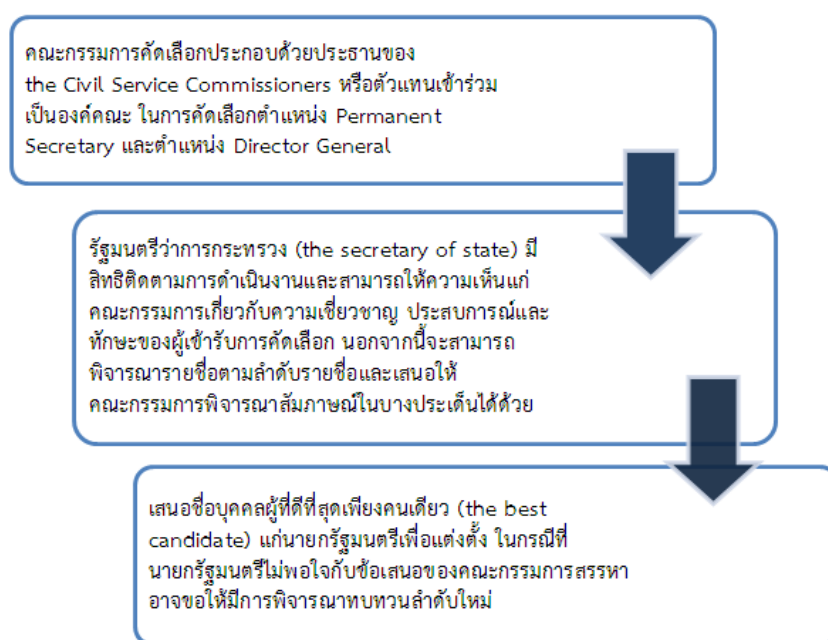
โดยจะต้องเสนอชื่อบุคคลผู้ที่ดีที่สุดเพียงคนเดียว (the best candidate) แก่ นายกรัฐมนตรี ซึ่งวิธีการดังกล่าวได้ยึดตามหลักการเดิม (Recruitment Principle 2012) **ที่ไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองสามารถเลือกเอาจากบัญชีรายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้ง (a list of recommended candidates)** เนื่องจากยอมให้มีการหารือกับรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการยับยั้งหรือปฏิเสธไม่เห็นด้วยแล้ว จึงต้องมีการรักษาสมดุลระหว่างการเปิดให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้นและการปกป้องให้การสรรหาที่ไม่เป็นไปตามระบบคุณธรรม<sup>198</sup> หากประธาน Civil Service Commissioners ให้ความเห็นชอบก็อาจให้นายกรัฐมนตรีพบกับบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้ง (leading candidates) ก่อนด้วยก็ได้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่พอใจกับข้อเสนอของคณะกรรมการสรรหาอาจขอให้มีการพิจารณาใหม่ โดยคณะกรรมการสรรหาอาจจะพิจารณาทบทวนลำดับใหม่ (merit order) และบันทึกเหตุผลไว้ให้ชัดเจนแต่จะต้องได้รับการเห็นชอบจาก The Civil Service Commissioners ก่อน

<sup>197</sup> UK Civil Service Commission, Recruitment Principles 2015 (April), paragraphs 32-34

<sup>198</sup> "Civil Service Commission Responds to Government's Reform Plan Proposal on Permanent Secretary Appointments," [Online] Accessed: 5 April 2016 Available from: <http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2012/12/PRESS-NOTICE-10-Dec-2012.pdf>.



ภาพที่ 15 แสดงขั้นตอนการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐตำแหน่ง Permanent Secretary และ ตำแหน่ง Director General



รายงานเรื่อง “Permanent Secretary Appointments and the Role of Ministers” ของคณะผู้ศึกษาประจำ Institute for Government ได้แสดงให้เห็นว่าการแต่งตั้ง ตำแหน่งระดับปลัดกระทรวงของสหราชอาณาจักรในช่วงเวลาที่ผ่านมา นั้น มักจะใช้วิธีการเปิดให้มีการแข่งขันทั้งภายในและภายนอกเป็นหลัก มีเพียงบางกรณีเท่านั้นที่อาศัยวิธีการโอนย้ายข้าม กระทรวงในระดับเดียวกัน กล่าวคือ การแต่งตั้งปลัดกระทรวงในช่วงระหว่างเดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ. 2010 จนถึงเดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ. 2013 รวมทั้งสิ้นจำนวน 21 รายนั้นได้มีการใช้วิธีการเปิดให้มีการแข่งขันจากบุคคลภายนอกจำนวน 10 กรณี วิธีการเปิดให้แข่งขันเฉพาะบุคคลภายในระบบ ราชการจำนวน 4 กรณี วิธีการโอนย้ายข้ามกระทรวงจำนวน 6 กรณี ไม่ว่าจะใช้วิธีการใดก็ตามจะ พบว่าบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งมักจะเป็นบุคลากรประจำเป็นส่วนใหญ่ มีเพียงกรณีเดียวที่ไม่ใช่ บุคลากรประจำ แต่ก็ไม่ได้มาจากภาคเอกชน เพราะเป็นผู้เคยทำงานในหน่วยงานของรัฐมาก่อน จึง

อาจกล่าวได้ว่าการเปิดให้มีการแข่งขันจากบุคคลภายนอก จึงอาจเป็นเพียงเรื่องของการส่งสัญญาณให้แก่ผู้บริหารระดับสูงสุดในระบบราชการของสหราชอาณาจักรเท่านั้น<sup>199</sup>

### 5.1.2.3 กระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐนอกจากปลัดกระทรวงและ Director General กรณีคัดเลือกจากบุคคลภายนอก

ตำแหน่งระดับสูงนั้นผู้ดำรงตำแหน่งจะรู้สึกอึดอัดและไม่พัฒนางาน ดังนั้นสหราชอาณาจักรจึงได้ปรับระบบราชการโดยเฉพาะตำแหน่งระดับสูงนี้ จากเดิมซึ่งเป็นแบบอาชีพคืออาศัยการไต่เต้าจากตำแหน่งระดับล่างขึ้นสู่ระดับสูงเปลี่ยนมาใช้แบบใหม่ คือ การจำกัดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งไว้เพียง 4 ปี ซึ่งจะช่วยให้เกิดการหมุนเวียนกำลังคนซึ่งช่วยให้สามารถพัฒนาระบบราชการได้ เนื่องจากผู้ที่ไม่มีประสิทธิภาพก็อาจจะถูกปรับออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งดำเนินการโดย **คณะกรรมการคัดเลือก (Selection Panel)** ซึ่งก่อนจะดำเนินการคัดเลือกหน่วยงานจะต้องพิจารณาก่อนว่าตำแหน่งดังกล่าวควรจะเปิดให้มีการแข่งขันจากบุคคลภายนอกหรือไม่ ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐนอกจากปลัดกระทรวง กรณีที่คัดเลือกจากบุคคลภายนอกนั้น ก่อนการตัดสินใจคัดเลือกนักบริหารระดับสูงภาครัฐจากบุคคลภายนอก คณะกรรมการคัดเลือก (Selection Panel) จะต้องดำเนินการร่วมกับ The Civil Service Commissioners โดยหน่วยงานจะต้องปรึกษากับ The Civil Service Commissioners โดยพิจารณากระบวนการคัดเลือกกว่าอยู่ภายใต้กรอบเกณฑ์ที่กำหนด เพื่อดำรงตำแหน่งต่างๆ เช่น ตำแหน่งผู้นำหรือมีแนวโน้มที่จะดำรงตำแหน่งผู้นำในสายอาชีพในอนาคต ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ ตำแหน่งที่ปฏิบัติงานกับรัฐมนตรีโดยตรง ตำแหน่งหัวหน้าผู้เชี่ยวชาญ ตำแหน่งอื่นๆ ที่ต้องการประสบการณ์และความสามารถสูง เป็นต้น

ในส่วนตำแหน่ง Director General (SCS Pay Band 2) กรณีที่เปิดให้บุคคลภายนอกเข้าคัดเลือก หน่วยงานจะต้องแจ้งไปยังคณะกรรมการ The Civil Service Commissioners เสียก่อนเพื่อขอคำรับรองไม่ว่าการคัดเลือกดังกล่าวจะต้องมีกรรมการจาก The Civil Service Commissioners เข้าร่วมหรือไม่ก็ตาม ส่วนตำแหน่งระดับรองลงไปนั้นเปิดให้บุคคลภายนอกเข้ารับคัดเลือกได้ อย่างไรก็ตาม The Civil Service Commissioners สามารถพิจารณา กำหนดตำแหน่งที่จะเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการคัดเลือกได้ในกรณีตำแหน่งที่เปิดให้บุคคลภายนอกเข้ารับการคัดเลือก<sup>200</sup>

<sup>199</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์, "การปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนเพื่อการพัฒนาบริหารราชการอย่างสมดุลและยั่งยืน : กรณีการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในวงราชการ," *จุลสาร*, หน้า. 28-29.

<sup>200</sup> UK Civil Service Commission, Recruitment Principles 2015 (April), paragraphs 43-44

นอกจากนี้ หาก The Civil Service Commissioners จะต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการจะมีการดำเนินการ ดังนี้

- (1) ร่างคุณสมบัติของบุคคล ตาม core criteria และคำบรรยายลักษณะงาน (job and person specification) และอนุมัติร่างสุดท้าย
- (2) เห็นชอบกับประกาศรับสมัครและสื่อที่จะใช้
- (3) เป็นประธานกรรมการคัดเลือกในบางตำแหน่งและมีส่วนร่วมในกระบวนการคัดเลือกอื่นๆ ด้วย
- (4) อนุมัติให้ดำเนินการคัดเลือกตามข้อยกเว้นตาม Recruitment Principles 2015 (April)

สำหรับบุคคลภายนอกที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ ซึ่งก่อนการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว จะต้องได้รับความเห็นชอบเป็นลายลักษณ์อักษรจาก The Civil Service Commissioners ก่อน ในกรณีที่มีการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐจากบุคคลภายนอกจะต้องไม่มีประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) ดังนั้น ในกระบวนการคัดเลือกจะต้องมีการแข่งขันกันอย่างเปิดเผยเพื่อไม่ให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์ นอกจากนี้ ผู้ได้รับแต่งตั้งที่มาจากบุคคลภายนอกจะต้องทำสัญญาซึ่งในสัญญาจะกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งและค่าตอบแทนไว้อย่างชัดเจน<sup>201</sup>

#### 5.1.2.4 กระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งกรณีตำแหน่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐตำแหน่งอื่นกรณีไม่มีการคัดเลือกจากบุคคลภายนอก

การคัดเลือกนักบริหารระดับสูงภาครัฐที่ไม่ต้องดำเนินการร่วมกับ The Civil Service Commissioners หน่วยงานจะต้องตกลงกับ The Civil Service Commissioners ว่า หน่วยงานจะเป็นผู้คัดเลือกนักบริหารระดับสูงภาครัฐด้วยตนเอง ซึ่ง The Civil Service Commissioners จะพิจารณาว่า ตำแหน่งที่คัดเลือกมีความสำคัญกับรัฐมนตรีน้อยเพียงใด ต้องการประสบการณ์หรือความสามารถเพียงใด และเมื่อได้รับการอนุมัติจาก The Civil Service Commissioners แล้ว หน่วยงานจะต้องส่งรายงานผลการคัดเลือกให้กับ The Civil Service Commissioners ทั้งนี้ หน่วยงานสามารถทำการแต่งตั้งบุคคลที่ได้รับคัดเลือกได้เอง

<sup>201</sup> สำนักงานข้าราชการพลเรือน ศูนย์นักบริหารระดับสูง, ระบบข้าราชการระดับสูงของต่างประเทศ, หน้า. 51-54.

ในกรณีที่มีตำแหน่งเดียวหรือตำแหน่งมีจำกัดผู้เข้าคัดเลือกจะถูกจัดลำดับตามหลักคุณธรรม ในกรณีที่เหมาะสมที่สุดปฏิเสธไม่รับตำแหน่ง (turn down) ก็ให้คัดเลือกบุคคลลำดับถัดไปมาดำรงตำแหน่งหรือปิดตำแหน่งก็ได้หากไม่มีผู้สมัคร ส่วนในกรณีมีตำแหน่งจำนวนมาก (bulk recruitment) จะต้องแนบชื่อผู้ที่ได้รับเลือกจะต้องมีความรู้ความสามารถโดยเรียงตามลำดับ โดยบัญชีผู้รับการคัดเลือกเก็บไว้ได้ 12 เดือน และอาจถูกนำมาพิจารณาสำหรับตำแหน่งว่างซึ่งเป็นตำแหน่งในกลุ่มภารกิจเดียวกันก็ได้<sup>202</sup>

ในกรณีที่ The Civil Service Commissioners มีส่วนร่วมในการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงภาครัฐ โดยปกติประธาน Commissioner จะทำหน้าที่เป็นประธาน แต่ถ้า The Civil Service Commissioners ไม่มีส่วนร่วมในการคัดเลือก หน่วยงานสามารถเลือกประธานเพื่อทำหน้าที่ในการสัมภาษณ์ ทั้งนี้ คณะกรรมการคัดเลือกจะต้องได้รับการแต่งตั้งโดยเร็วเพื่อที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของกระบวนการคัดเลือก โดยปกติจะมีกรรมการประมาณ 4 – 5 คน อาจประกอบด้วย<sup>203</sup> 1. Second Commissioner 2. ผู้แทนส่วนราชการ 2 คน แต่ต้องไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งที่ประกาศรับสมัคร 3. บุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถ และ 4. บุคลากรภาครัฐที่เกษียณอายุไปแล้วไม่เกิน 5 ปี คณะกรรมการคัดเลือก (ตาม Recruitment Principles 2015 (April) ข้อ 32-41) นั้นเป็นตัวแทนของ The Civil Service Commissioners (เป็นสมาชิกที่มีความสำคัญของคณะกรรมการคัดเลือกและการพิจารณาแบบเต็มคณะในการพิจารณาของคณะกรรมการ) สามารถให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการในการวางระเบียบขั้นตอนการทำงาน ตลอดจนวิธีการพิจารณาผู้เข้ารับการคัดเลือกซึ่งมีหลายสาขา<sup>204</sup>

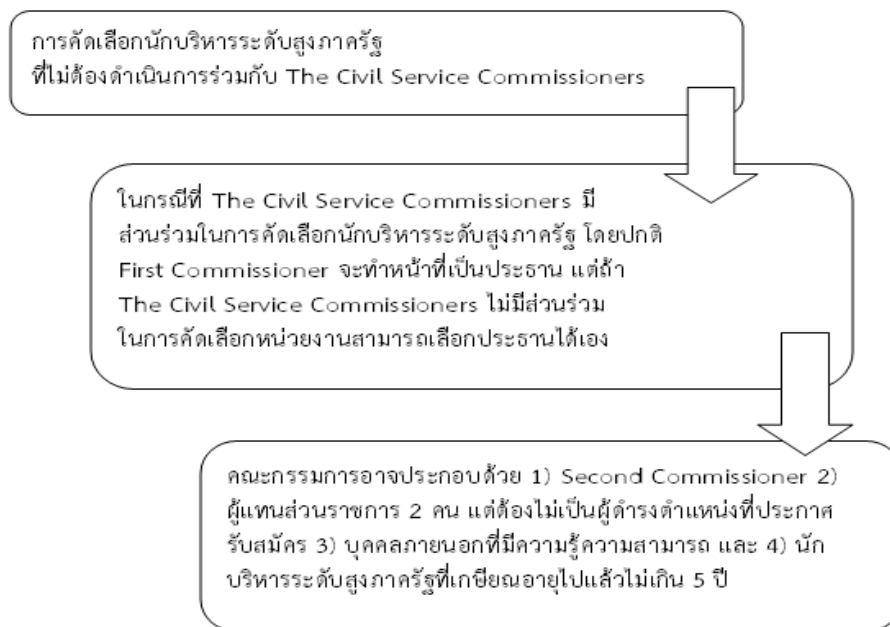
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>202</sup> UK Civil Service Commission, Recruitment Principles 2015 (April), paragraphs 25-28

<sup>203</sup> สำนักงานข้าราชการพลเรือน ศูนย์นักบริหารระดับสูง, ระบบข้าราชการระดับสูงของต่างประเทศ หน้า.

<sup>204</sup> UK Civil Service Commission, Recruitment Principles 2015 (April), paragraph 45

ภาพที่ 16 แสดงขั้นตอนการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐอื่นๆ กรณีไม่มีการคัดเลือกจากบุคคลภายนอก



#### 5.1.2.5 ข้อยกเว้นของการคัดเลือกและการแต่งตั้ง

นายกรัฐมนตรียังสามารถอนุมัตินักบริหารระดับสูงภาครัฐประมาณ 200 ตำแหน่ง (top 200 posts)<sup>205</sup> โดยการเสนอแนะของ the Senior Leadership Committee ได้แก่

<sup>205</sup> Civil service management code

Paragraph 5.2.1 The Senior Appointments Selection Committee (SASC) advises the Head of the Home Civil Service on the senior staffing position across the service as well as on individual appointments. The “SASC Group” of posts is listed by the Secretary of SASC and made available to departments and agencies. In general they meet all the following criteria:

- a. the post has a job weight (JESP) score of 18 or more;
- b. the pay of the present incumbent or the proposed pay range is in the top three pay bands; and
- c. the post reports directly to the Head of Department (or Second Permanent Secretary as appropriate) or is Head of Department or Agency.

The Prime Minister appoints Permanent Secretaries (on the recommendation of the Head of the Home Civil Service). Other appointments to the SASC Group must be approved by the Prime Minister on the recommendation of the Head of the Home Civil Service.

กรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจโดยตรงของฝ่ายการเมือง กรณีตำแหน่งบางตำแหน่งซึ่งมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์จะเป็นอำนาจการแต่งตั้งของฝ่ายการเมืองโดยตรง เช่น สายนักการทูต (diplomatic service) โดยเฉพาะในระดับหัวหน้าคณะผู้แทน (heads of missions) หรือเอกอัครราชทูต (ambassadors) ผู้ว่าการดินแดนโพ้นทะเล (governors of overseas territories) หรือข้าหลวงใหญ่ (high commissioners and consuls-general) และตำแหน่งอื่นๆ เช่น หัวหน้าหน่วยราชการลับ (chief of the secret intelligence service) ได้รับการยกเว้นตามบทบัญญัติของกฎหมายไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์คุณธรรมให้มีการแข่งขันอย่างเปิดเผยและเป็นธรรม แต่ก็พบว่ามักจะแต่งตั้งจากบุคลากรประจำเป็นส่วนใหญ่มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่เป็นบุคคลผู้มาจากการแต่งตั้งโดยตรงจากฝ่ายการเมือง<sup>206</sup>

และอีกกรณีหนึ่งตามที่กำหนดยกเว้นไม่ให้ใช้หลักคุณธรรม ยกเว้นหลักการแต่งตั้งปกติปรากฏใน ANNEX A (ANNEX A –Exception) ในกรณีการแต่งตั้งให้ดำรงระดับตำแหน่ง Director General (SCS Pay Band 2) หรือระดับเงินเดือนระดับเทียบเท่าขึ้นไป และต้องได้รับอนุญาตจาก The Civil Service Commissioners โดยตำแหน่งที่มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งไม่เกิน 2 ปี (short-term appointment) หรือมีความจำเป็นซึ่งไม่อาจเปิดให้เข้าคัดเลือกแบบปกติได้ สำหรับตำแหน่ง SCS Pay Band 2, SCS Pay Band 3, Permanent Secretary หรือที่เงินเดือนเทียบเท่า โดยจะต้องได้รับการอนุมัติจาก The Civil Service Commissions เสียก่อน สำหรับกรณีการแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมตามแผนงานของรัฐ เช่น การแต่งตั้งคนพิการเข้าทำงาน ในตำแหน่ง เช่นเดียวกับข้อแรกก็ต้องได้รับการอนุมัติจาก The Civil Service Commissions เสียก่อน เช่นเดียวกัน<sup>207</sup>

---

Paragraph 5.2.2 Departments and agencies must obtain written approval from the Head of the Home Civil Service before retaining staff in the SASC Group for longer than three months beyond the normal retirement age (see Section 11.3). Departments and agencies should also consult Cabinet Office before making moves affecting any members of this group, before appointing or temporarily appointing anyone within or into the group, and before retiring SASC Group staff early on any grounds.

<sup>206</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์, "การปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนเพื่อการพัฒนาาระบบราชการอย่างสมดุลและยั่งยืน : กรณีการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในวงราชการ," จุลสาร. หน้า. 29.

<sup>207</sup> Civil Service Commission, Recruitment Principles 2015 (April), p. 11-15 และดูเพิ่มใน "Civil Service Commission 2013 to 2014 Annual Report," [Online] . Available from: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-commission-2013-to-2014-annual-report>.

ตาม Recruitment Principles 2015 (April), paragraph 54 ในกรณีเข้าช้อยกเว้นดังกล่าวให้เป็นความรับผิดชอบของหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการยกเว้นวิธีการตามเกณฑ์นี้ หน่วยงานจะต้องอธิบายว่าตำแหน่งดังกล่าวไม่อาจใช้การพิจารณาในระบบคุณคุณธรรมได้ โดยจะต้องรายงานในรายงานประจำปีโดยหัวหน้าหน่วยงานแจ้งต่อ The Civil Service Commissions และเก็บบัญชีเอาไว้อย่างน้อย 2 ปี<sup>208</sup> กรณีที่ The Civil Service Commissions จะต้องเห็นพ้องหรืออนุมัติก่อน ในกรณีตำแหน่งระดับ SCS Pay Band 2, ตำแหน่งสูงกว่าหรือระดับเงินเดือนสูงกว่า ซึ่งเป็นกรณีที่เห็นว่าอาจไม่ได้ตัวบุคคลจึงต้องร้องขอต่อ The Civil Service Commissioners ในกรณีดังกล่าวเพื่อดำเนินการแต่งตั้งในแบบอื่นต่อไป<sup>209</sup>

ภาพรวมของนักบริหารระดับสูงภาครัฐในสหราชอาณาจักรตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 การบริหารผลการปฏิบัติงานของนักบริหารระดับสูงภาครัฐมีความชัดเจนมากขึ้นที่เรียกว่า “line of sight” ภายในส่วนราชการต่างๆ โดยจะมีการเชื่อมโยงโดยตรงระหว่างวัตถุประสงค์ของส่วนราชการ และข้อตกลงผลการปฏิบัติงานของแต่ละคนเป็นระบบที่จัดทำข้อตกลงผลการปฏิบัติงาน (performance agreement) โดยมีเป้าหมายทางธุรกิจ กรอบสมรรถนะนักบริหารระดับสูงภาครัฐ และมีการพิจารณาทบทวนการดำเนินงานเมื่อสิ้นปี ในส่วนของการแต่งตั้งนั้นลักษณะของการแต่งตั้งนี้มีแนวโน้มเป็นการแต่งตั้งโดยตำแหน่ง (past post) มากกว่าการทำงานเป็นอาชีพ แบบเดิม และเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐได้มากขึ้น โดยมี The Civil Service Commissioners เป็นองค์กรที่บทบาทสำคัญ ปัญหาสำคัญสองประการที่ควรพิจารณา คือ 1.ระยะเวลาในการคัดเลือกบุคลากรอาจใช้ระยะเวลานาน และ 2. อาจเสียบุคลากรที่มีความสามารถเนื่องจากผู้นั้นเข้ารับการคัดเลือกเป็นครั้งแรก เป็นต้น ในปัจจุบัน สหราชอาณาจักรได้พัฒนาระบบ Fast stream ขึ้นเพื่อพัฒนาบุคลากรชั้นผู้นำตั้งแต่ยังเป็นบุคลากรภาครัฐระดับกลางเพื่อสำหรับการแต่งตั้งในตำแหน่งระดับสูงโดยเร็ว<sup>210</sup>

### 5.1.2.6 หลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการเปลี่ยนตำแหน่ง

การเปลี่ยนตำแหน่งสามารถทำได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย CIVIL SERVICE MANAGEMENT CODE ใน CHAPTER 10 STAFF MOVEMENT AND REDEPLOYMENT ในส่วนของบุคลากรในระบบ Senior Civil Service ใน Paragraph 10.1.5 ผู้ดำรงตำแหน่งประเภท

<sup>208</sup> UK Civil Service Commission, Recruitment Principles 2015 (April), paragraphs 51 และ 55

<sup>209</sup> UK Civil Service Commission, Recruitment Principles 2015 (April), paragraphs 52-53

<sup>210</sup> June Burnham and Sylvia Horton, Title Public Management in the United Kingdom : A New Introduction. pp. 209 –211.

Full-time ถูกโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานอื่นๆ ได้ แต่ถ้าเป็น ผู้ดำรงตำแหน่งประเภท part-time จะต้องปฏิบัติตาม Paragraph 10.1.3 กล่าวคือ การย้ายจะต้องไม่กระทบกับการเดินทางไปทำงานในแต่ละวัน แต่ถ้าหากกระทบต้องกำหนดเป็นเรื่องๆ หรือกำหนดระยะเวลา<sup>211</sup>

การโยกย้ายระหว่างหน่วยงาน<sup>212</sup> การโยกย้ายระหว่างหน่วยงานโดยพิจารณาตามสภาวะการณ์และการแต่งตั้งเมื่อมีตำแหน่งว่าง แต่จะต้องไม่ใช้การย้ายเนื่องจากเปลี่ยนคณะรัฐมนตรี โดยมีเงื่อนไขตาม

---

<sup>211</sup> Civil Service Management Code

#### 10.1 Mobility

Paragraph 10.1.1 Departments and agencies have authority to determine the extent to which their own staff have a mobility obligation and the circumstances in which the obligation should be extended to include service overseas subject to the following conditions.

##### **Conditions**

Paragraph 10.1.2 Departments and agencies must ensure that:

- a. details of the mobility requirement are given to all staff, and made clear to new staff in their letter of appointment; and
- b. changes to mobility requirements have no implications for staff with reserved rights to the pre-1 April 1987 early retirement terms set out in Section 7 of the Civil Service Compensation Scheme.

10.1.3 The minimum mobility obligation for all staff must be a liability to:

- a. move between posts which are within reasonable daily travelling distance of their home; and
- b. serve away from home for periods of detached duty.

Paragraph 10.1.4 Mobility requirements must be capable of being justified by departments and agencies if challenged.

##### Senior Civil Service

Paragraph 10.1.5 Full-time staff in the Senior Civil Service may be required to transfer to any post in the Senior Civil Service in the UK. Departments and agencies have authority to decide whether to extend this mobility requirement to include service overseas. The mobility obligation for part-time staff is the minimum obligation defined in paragraph 10.1.3 above.

<sup>212</sup> Civil Service Management Code

#### **10.2 Transfer of Staff between Departments and Agencies**

Section 10.2.1 Departments and agencies have authority to determine the circumstances (other than for machinery of government changes) in which staff may be transferred between departments and agencies, including the filling of vacancies in one department or agency with staff



Paragraph 10.2.2 มีหลักการดังนี้ ต้องพิจารณาว่าการโยกย้ายเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ความต้องการกำลังคนของแต่ละหน่วยงาน และหากมีกฎเกณฑ์เฉพาะสำหรับบางตำแหน่งจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เหล่านั้นด้วย ในการจัดการอัตรากำลังนั้น The Cabinet Office จะเป็นผู้ที่ดูอัตรากำลังของแต่ละหน่วยงานและประสานงานหลักโดยหน่วยงานจะแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับอัตรากำลังและความต้องการ

---

from another and the movement of staff between departments and agencies to promote career development or on compassionate grounds, subject to the following conditions.

#### **Conditions**

Paragraph 10.2.2 Departments and agencies must:

- a. take into account the interests of the Civil Service at large and in particular the needs of small departments, and of staff whose security clearance has been withdrawn;
- b. take into account the interests and needs of staff, particularly surplus staff, where other departments and agencies have given notice of surpluses;
- c. release successful candidates for posts which have been trawled (advertised inter departmentally) within eight weeks of notification of success (four weeks for members of the Information Group) unless a later date for release is agreed;
- d. ensure that the redeployment of staff does not conflict with the Civil Service Commissioners' Recruitment Code;
- e. in respect of posts in the SASC Group (see Section 5.2), follow the procedures described in "A Checklist of Processes for Senior Appointment Selection Committee Group Appointments" published by the Cabinet Office; and
- f. where transfers are compulsory, have regard to the principles set out in paragraph 7 of the Introduction to this Code.

#### **Machinery of government changes**

Paragraph 10.2.3 The general rule when functions are transferred from one department to another is that staff are transferred with the work. Paragraph 10.2.2f applies where transfers are compulsory. More detailed advice may be sought from the Private Offices Group, Cabinet Office.

#### **Departmental contacts**

Paragraph 10.2.4 The Cabinet Office maintains a list of contact points (which is revised and circulated regularly) to enable departments and agencies to distribute details of vacancies which they are seeking to fill from within the Service and give notification of surplus staff.

### 5.1.3 การจัดการข้อพิพาทเกี่ยวกับการแต่งตั้ง

องค์กรที่มีหน้าที่วินิจฉัยคำอุทธรณ์ ร้องทุกข์ของบุคลากรภาครัฐในสหราชอาณาจักร ตามที่กำหนดไว้ใน Civil Service Management Code 1993 และ Recruitment Principles 2015 (April) มี 2 องค์กร ได้แก่ The Civil Service Commission และ The Civil Service Appeal Board เป็นการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจและตรวจสอบกระบวนการอันเป็นสาระสำคัญ (Mandatory Procedural Requirement) แต่ละองค์กรมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) The Civil Service Commissions เป็นองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงาน บุคลากรรัฐทั้งการคัดเลือกบุคคล การแต่งตั้งบุคคล และการรับพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ ร้องทุกข์ ของบุคลากรภาครัฐอีกด้วย ตามบทบัญญัติ The Civil Service Management Code 1993 ได้ กำหนดสิทธิและขั้นตอนในการใช้สิทธิอุทธรณ์ของบุคลากรภาครัฐ เมื่อเกิดการกระทำผิดต่อกฎหมาย ไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรม สามารถทำรายงานข้อเท็จจริงต่างไปตามกระบวนการที่ปรากฏอยู่ใน ระเบียบว่าด้วยวินัยบุคลากรภาครัฐของแต่ละหน่วยงาน จะต้องร้องต่อผู้บังคับบัญชา จากนั้น หน่วยงานจะแต่งตั้งผู้พิจารณาวินิจฉัยซึ่งปกติแล้วจะมีตำแหน่งสูงกว่าผู้ร้องอย่างน้อย 1 ชั้น เว้นแต่ข้อ ร้องเรียนนั้นเกี่ยวกับหัวหน้าส่วนราชการจะต้องแน่ใจว่าจะไม่มีความลำเอียงในการพิจารณา โดย กำหนดระยะเวลาการพิจารณาภายใน 12 เดือน แต่หากหน่วยงานไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายใน 6 เดือนนับแต่รับเรื่อง The Civil Service Commissioners สามารถนำเรื่องขึ้นมาพิจารณา ในชั้นของตนได้ หรือหากภายหลังร้องเรียนต่อหน่วยงานแล้วคำชี้แจงที่ได้รับไม่มีเหตุผลเพียงพอหรือ ยังไม่เป็นที่พอใจก็สามารถยื่นคำร้องต่อ The Civil Service Commissioners ได้ สำหรับกระบวนการ ร้องต่อ The Civil Service Commissioners เมื่อผู้ร้องได้กระทำตามกระบวนการภายในหน่วยงาน แล้ว จึงจะสามารถอุทธรณ์ไปยัง The Civil Service Commissioners ได้ เมื่อรับเรื่องแล้วจะเข้าสู่ กระบวนการพิจารณาโดยคณะกรรมการตรวจสอบพยานหลักฐานที่ได้รับและขอคำยืนยันความ ถูกต้องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและอาจขอให้ผู้ร้องมาชี้แจงเพิ่มเติมได้ซึ่งเป็นการยึดหลักการฟัง คู่ความทุกฝ่าย โดยเปิดโอกาสให้คู่ความโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเมื่อวินิจฉัยคำร้องเสร็จสิ้น คณะกรรมการจะทำคำวินิจฉัยซึ่งอาจเป็นได้ใน 2 แนวทาง คือ เห็นด้วยกับการพิจารณาของหน่วยงาน และเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของผู้ร้อง ซึ่งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการนั้นมีผลบังคับทั้งหน่วยงานและผู้ ร้องจะต้องปฏิบัติตาม และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการถือเป็นที่สุดไม่สามารถร้องต่อองค์กรอื่นได้<sup>213</sup>

<sup>213</sup> UK Civil Service Commission, Recruitment Principle 2015 (April)

Paragraph 59 It cannot accept complaints about Civil Service wide (internal) competitions to posts at or below SCS Pay Band 2 (Director).

(2) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์บุคลากรภาครัฐ (The Civil Service Appeal Board - CSAB)

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์บุคลากรภาครัฐ (The Civil Service Appeal Board) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1971 โดยการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) โดยคณะกรรมการฯ ประกอบไปด้วย คณะบุคคลอันได้แก่ ประธาน (Chairman) หรือผู้ที่รักษาการแทนประธาน (Deputy Chairman) และสมาชิกอีก 2 คน ซึ่งคนหนึ่งมาจาก Management Side panel<sup>214</sup> และอีกคนหนึ่งจาก Trade Union Panel โดยที่กรรมการทั้งหมดยกเว้นประธานนั้นจะคัดเลือกจากบุคลากรภาครัฐบำนาญที่มีประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคลมาเป็นเวลานานในหน่วยงานราชการหรือในด้านการดำเนินกิจกรรมของ Trade Union และตามนโยบายของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) แล้ว ประธานกรรมการนั้นจะแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมากด้วยประสบการณ์ในการบริหารงานบุคคลในภาคเอกชน เพื่อแสดงให้เห็นถึงความ เป็นอิสระของคณะกรรมการ โดยจะได้รับการคัดเลือกและเสนอชื่อมาจาก Council of Civil Service Union หรือจากหน่วยงานราชการและหน่วยงานอื่นที่รัฐตั้งขึ้น สำหรับกรรมการส่วนของหน่วยราชการ ปกติแล้วคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจะมีวาระ 3 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งได้อีกวาระหนึ่ง 3 ปี แต่รวมแล้วต้องไม่เกินกว่า 2 วาระ

คณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนพิจารณาคำร้องอุทธรณ์ ใน 4 กรณีต่อไป<sup>215</sup>

Paragraph 60 Complaints must first be raised with the recruiting Department, which is responsible for having effective complaints handling procedures. If, after investigation by the Department, the complainant remains dissatisfied they may bring their complaint to the Commission.

Paragraph 61 Complaints should be lodged with the Commission within 12 months of the closing date for applications, but the Commission will consider complaints lodged out of time in exceptional circumstances. Where the Department has not completed its investigation within 6 months of receiving the complaint, the Commission may consider taking the complaint at that stage.

<sup>214</sup> "Civil Service Management Code Introduction," [Online] Accessed: 5 April 2016 Available from:  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/418696/CSMC-April\\_2015.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/418696/CSMC-April_2015.pdf).

<sup>215</sup> Civil Service Management Code

- (1) การปฏิเสธไม่ยอมให้เข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมือง
- (2) การตัดสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญ
- (3) การให้ออกและการเกษียณก่อนกำหนดส่วนกรณีคำสั่งปลดออกนั้นแบ่งเป็น 2 กรณี โดยอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่ำกว่าปลดออกต่อปลัดกระทรวง และโทษปลดออกต่อ CSAB
- (4) การไม่จ่ายค่าชดเชยหรือจ่ายค่าชดเชยน้อยกว่าที่บุคลากรภาครัฐควรได้รับ ในมูลเหตุที่เกี่ยวกับความไร้ประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ดี ในส่วนของการร้องทุกข์นั้นในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ของไทย (ฉบับภาษาอังกฤษ) ใช้คำว่า complaints ส่วนในสหราชอาณาจักรในบทบัญญัติ Civil service management code จะใช้คำว่า grievance ซึ่งหมายถึงการร้องทุกข์เช่นกันแต่เน้นความหมายในเชิงคุ้มครองลูกจ้างซึ่งมีความหมายค่อนข้างกว้าง ปรากฏใน paragraph 4.5.1 ซึ่งบัญญัติให้หน่วยงานมีหน้าที่จัดการ ในเรื่อง วินัย การไล่ออก การร้องทุกข์ ซึ่งเชื่อมโยงกับบทบัญญัติ the Employment Act 2002 และ the Employment Act (Dispute Resolution) Regulations 2004 ในส่วนของการร้องทุกข์นั้น ใน paragraph 4.5.12 กำหนดให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้พิจารณาว่า ปัญหาเรื่องเรียนนั้นมีความรุนแรงมากน้อยเพียงใด และให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีตำแหน่งสูงกว่าอย่างน้อย 1 ระดับ และต้องไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง แต่บทบัญญัติ Civil service management code ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการร้องทุกข์ของผู้มีตำแหน่งระดับสูงแต่อย่างใด

**กล่าวโดยสรุป** ในสหราชอาณาจักรนั้นการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐให้อำนาจแก่ The Civil Service Commissions เนื่องจากองค์กรดังกล่าวมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงภาครัฐและเป็นผู้ควบคุมการดำเนินงาน ตลอดจนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการคัดเลือกในตำแหน่งสำคัญ เช่น ปลัดกระทรวง และการคัดเลือกบุคคลภายนอกด้วย ในส่วนของฝ่ายการเมืองนั้นถูกจำกัดอำนาจเหลือเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการคัดเลือกและอำนาจในการขอให้พิจารณาบุคคลใหม่ของนายกรัฐมนตรีเท่านั้น The Civil Service Commissioners และกระทรวงหรือหน่วยงานต้นสังกัดจะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการและจะมี

---

Paragraph 12.1.8 The Board hears appeals against:

- a. refusal to allow participation in political activities
- b. forfeiture of superannuation
- c. dismissal and early retirement and
- d. non-payment of compensation or the amount of compensation paid to civil servants dismissed on inefficiency grounds

การแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก หรือ Selection Panel ขึ้นเพื่อดำเนินการคัดเลือก และมีการแยก การแต่งตั้งในตำแหน่งปลัดกระทรวงและ Direction General ออกจากการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ภาครัฐทั่วๆ ไป

การคัดเลือกแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มแรกเป็นการแต่งตั้งปลัดกระทรวงและ Director General มีคณะกรรมการแต่งตั้งซึ่งมีประธานของ The Civil Service Commissioners เป็น ประธาน ในส่วนการแต่งตั้งตำแหน่งระดับสูงตำแหน่งอื่นนอกจากกลุ่มแรกหากเป็นกรณีที่เปิดให้ บุคคลภายนอกเข้ารับการคัดเลือกได้ The Civil Service Commissioners จะเข้าร่วมเป็นกรรมการ คัดเลือกเสมอ ส่วนกรณีที่ไม่เปิดให้คัดเลือกบุคคลภายนอกจะเป็นการตกลงระหว่างหน่วยงาน กับ The Civil Service Commissioners ว่า The Civil Service Commissioners จะเข้าร่วมหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการในกรณีนี้อาจประกอบด้วย 1. Second Commissioner 2. ผู้แทนส่วนราชการ 2 คน แต่ต้องไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งที่ประกาศรับสมัคร 3. บุคคลภายนอกที่มีความสามารถ และ 4. บุคลากรภาครัฐที่เกษียณอายุไปแล้วไม่เกิน 5 ปี นอกจากนี้ ในบางตำแหน่งอาจเป็นข้อยกเว้นการ คัดเลือกตามระบบคุณธรรมหากตำแหน่งดังกล่าวมีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ก็จะเป็นอำนาจการ แต่งตั้งโดยตรงของฝ่ายการเมืองหรือในกรณีการดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งในระยะสั้นก็อาจเข้า ข้อยกเว้นได้

## 5.2 กระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐของสหรัฐอเมริกา

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ การปฏิบัติงานล่าช้าและกฎหมายที่ใช้อยู่มีขั้นตอนที่ สลับซับซ้อน ส่งผลให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพ บทบัญญัติ The Civil Reform Act of 1880 ที่ใช้ อยู่ก็ไม่สามารถป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจไปในทางมิชอบจนเกิดกรณีอื้อฉาว คือ คดีวอ เตอร์เกต ในสมัยของประธานาธิบดีนิกสันเป็นเหตุให้ประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์<sup>216</sup> เสนอให้สภาอง เกรสตรากฎหมายขึ้นเพื่อปฏิรูประบบราชการและได้ตรากฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปข้าราชการ The Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) โดยยึดระบบคุณธรรม (Merit system) ซึ่งประเมินผลการ ปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่โดยพิจารณาจากความสามารถ รวมทั้งมีการปรับปรุงระบบเจ้าหน้าที่ให้มี ประสิทธิภาพและลดปัญหาการทุจริตโดยการลดขั้นตอนการทำงานให้น้อยลง นอกจากนี้ ยังให้ความ คุ่มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รายงานหรือเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตที่เรียกว่า Whistleblowers

<sup>216</sup> สำนักงานข้าราชการพลเรือน ศูนย์นักบริหารระดับสูง, ระบบข้าราชการระดับสูงของต่างประเทศ หน้า.

อีกด้วย<sup>217</sup> สหรัฐอเมริกาได้ชื่อว่าเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับยกย่องว่าเป็นต้นแบบของการปฏิรูประบบราชการด้วยการใช้แนวคิดการยกเครื่องภาครัฐ (Reinventing government) ส่งผลให้การปฏิรูประบบราชการของมีผลเป็นรูปธรรมชัดเจนและได้รับการกล่าวถึงและศึกษาอย่างจริงจังแพร่หลายในหลายประเทศ

ในส่วนของฝ่ายบริหารนั้นประธานาธิบดีเป็นผู้นำสูงสุด มีรองประธานาธิบดีหนึ่งคน รัฐมนตรีว่าการกระทรวง 15 กระทรวงซึ่งเสนอโดยประธานาธิบดีโดยการรับรองจากวุฒิสภา นอกจากนี้หน่วยงานระดับกระทรวงแล้ว ยังมีหน่วยงานอื่นๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร (Executive branch) และองค์กรอิสระหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในเชิงปกครองที่เรียกว่า Administrative Office อีกจำนวนหนึ่งขึ้นตรงกับประธานาธิบดีซึ่งเกิดจากการตรากฎหมายของสภาองเกรส แต่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของประธานาธิบดี (Independent Agencies) การบริหารราชการในระดับรัฐบาลกลางของประเทศสหรัฐอเมริกามีการแบ่งหน่วยงานออกเป็นสามกลุ่มใหญ่ๆ ภายใต้การบริหารของประธานาธิบดีคือ สำนักงานประธานาธิบดี (Executive Office of the President) กลุ่มงานระดับกระทรวง (Department) และหน่วยงานอิสระต่างๆ (Independent agencies) ในระดับกระทรวงในรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกานั้น มีทั้งสิ้น 15 กระทรวง<sup>218</sup>

---

<sup>217</sup> สมบูรณ์ กุลวิเศษชนะ, ระบบข้าราชการในอนาคต : ระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่รองรับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า หน้า. (3-30).

<sup>218</sup> 1. Department of State  
2. Department of the Treasury  
3. Department of Defense  
4. Department of Justice  
5. Department of the Interior  
6. Department of Agriculture  
7. Department of Commerce  
8. Department of Labor  
9. Department of Health and Human Services  
10. Department of Housing and Urban Development  
11. Department of Transportation  
12. Department of Energy  
13. Department of Education  
14. Department of Veterans Affairs  
15. Department of Homeland Security

นอกจากหน่วยงานระดับกระทรวงดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีการแบ่งหน่วยงานออกเป็นสำนักงานประธานาธิบดี (Executive Office of the President - EOP) ซึ่งประกอบไปด้วยหน่วยงานย่อยๆ ทั้งสิ้น 10 หน่วยงาน<sup>219</sup>

### 5.2.1 องค์กรที่เกี่ยวข้องในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ

บทบัญญัติ The Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) เป็นบทบัญญัติที่สำคัญที่เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งมีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก การรับรอง “ระบบคุณธรรม” (Merit System) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ และประการที่สอง การจัดระบบองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล

**ประการแรก** คือ การรับรองและยึดหลักของระบบคุณธรรมเช่นเดียวกับกฎหมายฉบับเก่าทั้งฉบับ โดยกำหนดว่าการคัดเลือกและการเลื่อนตำแหน่งให้พิจารณาและประเมินจากความรู้ความสามารถเป็นสำคัญ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติและเจ้าหน้าที่ควรได้รับมอบหมายอย่างเหมาะสม เจตนารมณ์ของบทบัญญัตินี้คือป้องกันมิให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในองค์กรของรัฐและเป็นหลักประกันต่อตัวเจ้าหน้าที่รัฐว่าระหว่างปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมไม่มีการข่มขู่และห้ามการโยกย้ายเจ้าหน้าที่อันเนื่องมาจากการทำผิดหรือทำงานผิดพลาด นอกจากนี้ กฎหมายให้หลักประกันต่อบุคคลภายนอกโดยห้ามเจ้าหน้าที่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจน เช่น การเลือกปฏิบัติที่อยู่บนพื้นฐานของศาสนา สีผิว อายุ เพศ หรือสภาพร่างกายที่พิการ การเกื้อหนุนแก่ญาติของตน<sup>220</sup> การพิจารณาคัดเลือกบุคคลมีปัจจัยอื่นๆ ที่ต้องพิจารณาอีกด้วย เช่น Electoral population, Social Class, Patronage, Seniority.

- <sup>219</sup> 1. Council of Economic Advisers
2. Council on Environmental Quality
3. Office of Administration
4. Office of Management and Budget
5. Office of National Drug Control Policy
6. Office of Presidential Letters and Messages
7. Office of Science and Technology Policy
8. President's Foreign Intelligence Advisory Board
9. Office of the United States Trade Representative)
10. White House Office of the Executive Clerk

<sup>220</sup> สมบูรณ์ กุลวิเศษชนะ, ระบบข้าราชการในอนาคต : ระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่รองรับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า หน้า. (3-30).

Representativeness และ Merit จุดแข็งของระบบคุณธรรม คือ ความเป็นธรรม (Fairness) ของการแข่งขัน ซึ่งเป็นเครื่องมือในการพิเคราะห์ความรู้ความสามารถอย่างตรงไปตรงมาเพื่อแสวงหาผู้ที่มีศักยภาพสูงสุด<sup>221</sup>

**ประการที่สอง** ยุกเล็ก The United States Civil Service Commission และจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่ 3 องค์กร ได้แก่ 1. สำนักงานบริหารงานบุคคล (The Office of Personnel Management หรือ OPM) 2. องค์กรแรงงานสัมพันธ์ของรัฐบาลกลาง (The Federal Labor Relations Authority หรือ FLRA) และ 3. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (The Merit Systems Protection Board หรือ MSPB) ขึ้นแทน ในเวลาต่อมาก็ได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปจริยธรรม The Ethics Reform Act 1989 และจัดตั้งสำนักงานจริยธรรมของรัฐบาล The United States Office of Government Ethics มีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระในรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกา การจัดระบบองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล<sup>222</sup>

#### 5.2.1.1 สำนักงานบริหารงานบุคคล (The Office of Personnel Management - OPM)

The Office of Personnel Management หรือ OPM มีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระ (independent agency) ในรัฐบาลกลาง มีหน้าที่สำคัญ 4 เรื่อง คือ

- (1) การพัฒนานโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลของรัฐ
- (2) การสนับสนุนหน่วยงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติรวมถึงเสนอแบบในการจัดการทรัพยากรบุคคลในระบบคุณธรรม
- (3) การสนับสนุนงานด้านทรัพยากรบุคคลการจ้างงานและการกำหนดระเบียบที่เกี่ยวข้อง

(4) รับผิดชอบการกำหนดกระบวนการในการดำเนินงานและบริหารระบบเงินเดือน-ค่าจ้างของรัฐบาลกลาง (Federal wage system) สำหรับนักบริหารระดับสูงภาครัฐต่ำกว่าผู้บริหารและให้คำปรึกษาที่เหมาะสมแก่สภาพแรงงาน โดยจะทำหน้าที่ในการบริหารระบบตำแหน่ง

<sup>221</sup> James S. Bowman Evan M. Berman, Jonathan P. West and Montgomery R. Van Wart,, *Human Resource Management in Public Service : Paradoxes, Processes, and Problems*, 5 ed. (Los angeles: SAGE, 2016). p. 136.

<sup>222</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์, "การปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนเพื่อการพัฒนาบรรษัทกรอย่างสมดุลและยั่งยืน : กรณีการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในวงราชการ," *จุลสาร*. หน้า. 38.



(กำหนดสายอาชีพ กำหนดระดับงาน มาตรฐานระดับงาน) และจัดทำระบบโครงสร้างค่าตอบแทนของบุคลากรภาครัฐตามระดับงานและระดับชั้น (ระดับ 1-15 และชั้น 1-10) <sup>223</sup>

OPM เป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการทำงานร่วมกับหน่วยงานราชการต่างๆ ในการพิจารณาจำนวนผู้บริหารระดับสูงของแต่ละหน่วยงานราชการนั้นๆ และมีหน้าที่รับผิดชอบบริหารระบบงานบุคคลของหน่วยงานเอง ซึ่งเริ่มต้นจากการกำหนดความหมายหรือคำอธิบายของตำแหน่งต่างๆ ที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งและกำหนดคุณสมบัติที่ต้องการในเรื่องการแต่งตั้งบุคลากรภาครัฐ ตลอดจนให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในระบบคุณธรรมทั้งหมด หน้าที่ในการพัฒนาคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกหรือทดสอบบุคคลเพื่อเข้ารับการแต่งตั้งและมีอำนาจกำกับดูแลคณะกรรมการทบทวนคุณสมบัติ (Qualifications Review Boards หรือ QRBs) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระในการรับรองและทบทวนคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้ง

### 5.2.1.2 Qualifications Review Boards (QRBs)

มีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติผู้ที่ได้รับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งเป็นกระบวนการสุดท้ายในการคัดเลือกโดย QRBs บริหารงานภายใต้ OPM ซึ่ง OPM จะเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาผู้ดำรงตำแหน่งทั้งคุณสมบัติต่างๆ เช่น การฝึกอบรมตามหลักสูตรที่กำหนด เป็นต้น ในการพิจารณาของ QRBs นั้น เป็นการวินิจฉัยอิสระเพื่อให้ได้บุคคลที่มีประสิทธิภาพความเป็นผู้นำตลอดจนทักษะและความเชี่ยวชาญ สมาชิกของ QRBs ประกอบด้วยคณะกรรมการที่มาจากผู้บริหารระดับสูง 3 คน จากต่างหน่วยงานและอย่างน้อย 2 คนจะต้องเป็นบุคลากรประจำ โดยที่สมาชิกจะไม่สามารถพิจารณาคุณสมบัติของผู้เข้ารับการคัดเลือกที่มาจากหน่วยงานของตนได้<sup>224</sup> โดยจะรับรองคุณสมบัติของผู้ได้รับเลือกตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้<sup>225</sup> ภายหลังจากที่หน่วยงานได้เสร็จสิ้น

<sup>223</sup> สมบูรณ์ กุลวิเศษชนะ, ระบบข้าราชการในอนาคต : ระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่รองรับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า หน้า. (3-35)-(3-38), (5-34)-(5-35).

<sup>224</sup> "Guide to the Senior Executive Service," [Online] Accessed: 19 September 2016 Available from: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/reference-materials/guidesesservices.pdf>. pp. 6-7.

<sup>225</sup> 1. แสดงถึงประสบการณ์ในการบริหารตาม ECQ's ทั้ง 5 ด้านโดยผู้สมัครเข้าสู่ตำแหน่งไม่จำเป็นต้องมีประสบการณ์ที่ลึกซึ้งในแต่ละคุณสมบัติ แต่จะพิจารณาจากประวัติโดยรวมของผู้สมัครเกี่ยวกับความรู้ ทักษะ และความสามารถที่จำเป็นในการปฏิบัติงานในตำแหน่งนักบริหารระดับสูง หรือ SES ได้อย่างประสบความสำเร็จ นอกจากนี้ อาจพิจารณาจากความเป็นมืออาชีพ ประสบการณ์ การศึกษาและฝึกอบรม ตลอดจนรางวัลที่เคยได้รับ

กระบวนการคัดเลือกบุคคลแล้ว หน่วยงานจะแจ้งมายัง QRBs เพื่อพิจารณาคุณสมบัติของผู้เข้ารับการคัดเลือกเพื่อขอใบรับรองคุณสมบัติโดย QRBs มีหน้าที่ในการพิจารณาให้ผ่านเกณฑ์หรือไม่ผ่านเกณฑ์ ทั้งนี้ใบรับรองคุณสมบัติไม่มีวันหมดอายุและหน่วยงานจะต้องใช้สำหรับในแต่งตั้ง

### 5.2.2 การแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมือง (political appointee)

การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งนั้น อาจกำหนดว่าตำแหน่งใดจะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาหรืออาจตรากฎหมายมอบอำนาจในการแต่งตั้งแก่ประธานาธิบดีเด็ดขาดก็ได้ อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดว่าในกรณีที่พ้นตำแหน่งจะมีวิธีการอย่างไรและจะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาหรือไม่ ซึ่งศาลฎีกาเคยวินิจฉัยว่าเป็นอำนาจของประธานาธิบดีในฐานะฝ่ายบริหารที่จะให้บุคคลที่แต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งได้รวมไปถึงการถอดถอนออกจากตำแหน่งด้วย แต่ไม่รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการ<sup>226</sup> ระบบการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี (The Presidential Appointees) ถือเป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่ให้อำนาจประธานาธิบดีในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ ซึ่งอาจเป็นตำแหน่งบุคลากรประจำทั้งในระดับต้นและระดับสูง<sup>227</sup>

ในส่วนของการแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมือง (political appointee) นั้นจะมีการประกาศกำหนดตำแหน่งทุกๆ 4 ปีหลังจากการเลือกตั้งประธานาธิบดีสิ้นสุดลง ตีพิมพ์เผยแพร่ลงในหนังสือที่เรียกกันว่า United States Government Policy and Supporting Positions หรือ the Plum Book มีประมาณ 8,000 ตำแหน่ง ครอบคลุมทั้งในฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในรัฐบาลกลาง จากการบัญญัติ the Presidential Appointment Efficiency and Streamlining Act of 2011 ได้บัญญัติให้มีตำแหน่งที่จะต้องได้รับการรับรองจากวุฒิสภาจำนวน 163 ตำแหน่ง และได้มีการพิจารณาตำแหน่งที่ไม่ต้องได้รับการรับรองจากวุฒิสภา คือ ตำแหน่งประเภท PA และตำแหน่งในกลุ่มอื่นอีกจำนวนหนึ่งซึ่งจะได้อธิบายต่อไป การแต่งตั้งในกลุ่มนี้มีลักษณะเป็นการแต่งตั้งที่ไม่ต้องมีการแข่งขัน (non-competitive appointment)

---

2. ผู้สำเร็จการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากรภาครัฐในหลักสูตร SES Candidate Development Programs มีสิทธิสมัครเข้าระบบนักบริหารระดับสูงได้

3. มีคุณสมบัติพิเศษที่แสดงให้เห็นว่าจะปฏิบัติงานในตำแหน่งนักบริหารระดับสูง หรือ SES ประสบความสำเร็จ

<sup>226</sup> มานิตย์ จุมปา และ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552), หน้า. 99-100.

<sup>227</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ, หน้า. 120-121.

การเรียบเรียงในส่วนนี้ผู้เขียนใช้ข้อมูลจากเอกสาร 2 เรื่อง<sup>228</sup> คือ United States Government Policy and Supporting Positions หรือ the Plum Book 2012 และ Characteristics of Presidential Appointments that do not Require Senate Confirmation เนื่องจากฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560 หรือ ค.ศ. 2017) ยังไม่ได้พิมพ์เผยแพร่ สำหรับจำนวนตำแหน่งที่แสดงนี้ตัวเลขนั้นอาจมีความคลาดเคลื่อนจากปัจจุบันเล็กน้อยเนื่องจากเป็นหนังสือตีพิมพ์เมื่อปี 2012 และ 2013 ตามลำดับแต่สามารถนำมาพิจารณาเพื่อใช้วิเคราะห์ระบบได้ ในสหรัฐอเมริกามีการจำแนกตำแหน่งหลากหลายและใช้อักษรย่อ ดังนี้

PAS = Presidential Appointment with Senate Confirmation

PA = Presidential Appointment (without Senate Confirmation)

GEN = Position Designated as Senior Executive Service “General”

CA = Career Appointment

NA = Non career Appointment

TA = Limited Term Appointment

SC = Schedule C Excepted Appointment

XS = Appointment Excepted by Statute

ตำแหน่งที่ให้อำนาจประธานาธิบดี (Presidential Appointees) แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

(1) ตำแหน่งที่ประธานาธิบดีแต่งตั้งโดย “**ต้องได้รับการรับรองจากวุฒิสภา**” คือ กลุ่มตำแหน่ง Presidential Appointment with Senate Confirmation หรือ PAS ซึ่งเป็นตำแหน่งบริหารสูงสุดของหน่วยงานในรัฐบาลกลางมีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและดำเนินการตามเป้าหมายที่กำหนด (Executive Schedule) แบ่งเป็น 5 ระดับ และบางตำแหน่งเทียบระดับโดยใช้อัตราค่าตอบแทน เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวง (cabinet secretary/cabinet-level position) ปลัดกระทรวง อธิบดี เอกอัครราชทูต ตัวอย่างตำแหน่งเช่น

- กลุ่มตำแหน่ง Director และ Deputy Director ใน Executive Office of the President (EOP)

---

<sup>228</sup> ผู้สนใจสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก "U.S. House of Representatives United States Government Policy and Supporting Positions," [Online]. Available from: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-PLUMBOOK-2012/pdf/GPO-PLUMBOOK-2012.pdf>. pp.1-210. และ "Characteristics of Presidential Appointments That Do Not Require Senate Confirmation ", [Online]. Available from: <http://www.gao.gov/assets/660/652573.pdf>. pp. 1-72.

- กลุ่มตำแหน่ง Secretary, Deputy Secretary และ Assistant Secretary บางตำแหน่ง Chief ของ Officer General Counsel under Secretary ในกระทรวงต่างๆ

- กลุ่มตำแหน่ง Chairman Director Board Chairperson Member ในหน่วยงานอิสระและองค์กรอื่นของรัฐ (Independent Agencies and Government Corporations)

โดยตำแหน่ง PAS ในปัจจุบันมี 1,647<sup>229</sup> ตำแหน่ง

(2) ตำแหน่งที่ประธานาธิบดีแต่งตั้งโดย “ไม่ต้องได้รับการรับรองจากวุฒิสภา” แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มตำแหน่งโดยไม่แบ่งตามหน่วยงาน ได้แก่

1) ตำแหน่ง Presidential Appointment without Senate Confirmation หรือ PA เป็นตำแหน่งที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายตามเป้าหมายและการบริหารงานราชการแผ่นดิน โดยจะเป็นฝ่ายสนับสนุนของตำแหน่ง PAS ปัจจุบันตำแหน่ง PA มีประมาณ 364 ตำแหน่ง (ตามข้อมูลใน Plum book 2012)

สำหรับตำแหน่ง PA สามารถแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

- กลุ่มที่สังกัดในสำนักงานประธานาธิบดี (Executive Office of the President : EOP) มีหน้าที่ในการให้คำปรึกษาและบริหารงานราชการสนับสนุนประธานาธิบดี โดยไม่ต้องขอการรับรองจากวุฒิสภาแต่มีบางตำแหน่งที่ต้องได้รับการรับรองจากวุฒิสภา เช่น the Director of the Office of Management and Budget เป็นต้น ตำแหน่งในกลุ่มนี้มีประมาณ 100 ตำแหน่ง ซึ่งสังกัดอยู่ในหน่วยงาน 5 แห่ง ได้แก่ White House Office, Office of Policy Development, Office of Administration, National Security Council และ OMB ซึ่งใน White House Office มีตำแหน่งมากที่สุด คือ 76 ตำแหน่ง และหน่วยงานทั้ง 5 แห่งตั้งอยู่ในกรุงวอชิงตันทั้งหมด ตัวอย่างตำแหน่งเช่น ตำแหน่ง Assistant to the President and Chief of Staff, Deputy Assistant to the President and Principal Deputy Counsel to the President เป็นต้น

- กลุ่มที่สังกัดในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ (Departments or Agencies) ตำแหน่งที่อยู่ในกลุ่มนี้ประมาณ 12 ตำแหน่ง สังกัดอยู่ใน 7 หน่วยงาน ได้แก่ Department of State, Department of Homeland Security, United States Agency for International Development, Central Intelligence Agency, Office of the Director of National Intelligence, Department of Agriculture และ Department of Health and Human Services ซึ่งตำแหน่งส่วนใหญ่สังกัด the Department of State ประมาณ 5 ตำแหน่ง และมีเพียง

---

<sup>229</sup> "The White House - Nominations & Appointments (New)," [Online] Accessed: 21 September 2016 Available from: <https://open.whitehouse.gov/dataset/The-White-House-Nominations-Appointments-New-/nmc8-q2uj/data>

ตำแหน่งเดียว คือ Director of the National Institute of Food and Agriculture ซึ่งสังกัดใน the U.S. Department of Agriculture ที่มีวาระดำรงตำแหน่ง 6 ปี และวาระเดียว ตัวอย่างตำแหน่งในกลุ่มนี้เช่น Administrator, Assistant Secretary เป็นต้น

- กลุ่มที่สังกัดคณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหาร (Commissions, Councils, Committees, Boards หรือ foundations) มีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระและองค์กรอื่นของรัฐ (Independent Agencies and Government Corporations) ซึ่งมีอยู่ประมาณ 23 องค์กร โดย 18 องค์กรตั้งอยู่ในกรุงวอชิงตัน ประมาณ 200-250 ตำแหน่ง ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่นั้นมีทั้งแบบคณะกรรมการเต็มเวลาและไม่เต็มเวลาซึ่งมีวิธีการจ่ายค่าตอบแทนแตกต่างกัน ประมาณร้อยละ 66 ของเจ้าหน้าที่ในกลุ่มนี้ได้รับค่าตอบแทนเป็นรายวัน เช่น U.S. Holocaust Memorial Council มีตำแหน่ง PA มากที่สุด คือ 57 ตำแหน่ง จำนวนรองลงมาคือ U.S. Commission for the Preservation of America's Heritage Abroad มี 21 ตำแหน่ง เป็นต้น ตัวอย่างตำแหน่งเช่น Chairman, Commissioner, Member เป็นต้น

2) ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง หรือ SES จะได้อธิบายโดยละเอียดในหัวข้อ 5.2.3 กระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในระบบนักบริหารระดับสูงหรือ SES

3) ตำแหน่ง Schedule C Excepted Appointment (SC) ใน “Schedule C” เป็นตำแหน่งอัตราว่างในที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงตามวาระของรัฐบาล (position filled by Schedule C excepted appointment) ได้รับการยกเว้นเกี่ยวกับคัดเลือกเพื่อให้ดำรงตำแหน่งเนื่องจากมีลักษณะงานที่ต้องการความไว้วางใจและการตัดสินใจในระดับนโยบาย ซึ่งอาจกำหนดขึ้นได้โดยผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานหรือ U.S. Office of Personnel Management ก็ได้ ขึ้นอยู่กับความจำเป็นในแต่ละหน่วยงาน โดยการควบคุมอัตราตำแหน่งโดย OPM เป็นตำแหน่งที่ถูกแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมืองซึ่งมีจำนวนมากที่สุดและเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจตัดสินใจและสนับสนุนผู้ที่มีอำนาจเหนือ เช่น staff assistant, Confidential Assistant, Senior Advisor, State Director เป็นต้น โดยส่วนใหญ่จะเป็นระดับ GS-15 หรือต่ำกว่าลงมา ตำแหน่งใน Schedule C มีประมาณ 1,392 ตำแหน่ง (ตามข้อมูลใน Plum book 2012) สามารถสรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

ภาพที่ 17 และภาพที่ 18 แสดงระบบการจำแนกตำแหน่งตามการแต่งตั้งของสหรัฐอเมริกา

<b>ตำแหน่งที่ประธานาธิบดีแต่งตั้งโดย “ต้องได้รับการรับรองจากวุฒิสภา” คือ กลุ่มตำแหน่ง Presidential Appointment with Senate Confirmation หรือ PAS แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มตามหน่วยงานที่สังกัด</b>
1. กลุ่มตำแหน่ง Director และ Deputy Director ใน Executive Office of the President (EOP)
2. กลุ่มตำแหน่ง Secretary, Deputy Secretary และ Assistant Secretary บางตำแหน่ง Chief ของ Officer General Counsel under Secretary ในกระทรวงต่างๆ
3. กลุ่มตำแหน่ง Chairman Director Board Chairperson Member ในหน่วยงานอิสระและองค์กรอื่นของรัฐ (Independent Agencies and Government Corporations)

<b>ตำแหน่งที่ประธานาธิบดีแต่งตั้งโดย “ไม่ต้องได้รับการรับรองจากวุฒิสภา” แบ่งออกเป็น 3 กลุ่มตามหน่วยงานที่สังกัด</b>	
1. ตำแหน่ง Presidential Appointment (without Senate Confirmation หรือ PA)	กลุ่มที่สังกัดในสำนักงานประธานาธิบดี (Executive Office of the President : EOP)
	กลุ่มที่สังกัดในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ (Departments or Agencies)
	กลุ่มที่สังกัดคณะกรรมการหรือคณะกรรมการบริหาร (Commissions, Councils, Committees, Boards หรือ foundations)
2. ตำแหน่งนักบริหารระดับสูง หรือ SES ประเภทบุคลากรภาครัฐไม่ประจำ	
3. ตำแหน่ง Schedule C Excepted Appointment (SC) ใน “Schedule C”	

จากตารางจะพบว่าหน่วยงานของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกานั้นแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1. Executive Office of the President หรือ EOP 2. ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ (Departments or Agencies) และ 3. หน่วยงานอิสระและองค์กรอื่นของรัฐ (Independent Agencies and Government Corporations) ซึ่งในหน่วยงานทั้ง 3 กลุ่มนี้จะมีการจัดสรรตำแหน่งที่หลากหลายตามลักษณะของภารกิจที่ได้รับมอบหมาย กล่าวคือ ในหน่วยงานหนึ่งๆ อาจจะมีการ

จัดสรรตำแหน่งทุกระดับ เช่น มีตำแหน่งทั้งตำแหน่งประเภทที่ประธานาธิบดีแต่งตั้งโดย “ต้องได้รับการรับรองจากวุฒิสภา” คือ กลุ่มตำแหน่ง Presidential Appointment with Senate Confirmation หรือ PAS, ตำแหน่งที่ประธานาธิบดีแต่งตั้งโดย “ไม่ต้องได้รับการรับรองจากวุฒิสภา” ดังนั้นจะเห็นได้ว่าในบางองค์กรมีผู้บริหารระดับสูงซึ่งเป็นตำแหน่งตำแหน่ง PAS และยังประกอบด้วยตำแหน่งประเภทอื่นๆ เช่น PA, SES และ Schedule C ด้วย ในขณะที่บางองค์กรมีผู้บริหารสูงสุดเป็นตำแหน่งประเภท PA เป็นต้น สำหรับวิทยาลัยนิพนธ์เล่มนี้เน้นศึกษาเฉพาะหน่วยงานในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ (Departments or Agencies) เท่านั้น

### 5.2.3 กระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในระบบ SES

ในสหรัฐอเมริกานอกจากหน่วยงานขนาดใหญ่แล้วยังมีหน่วยงานขนาดเล็กเป็นจำนวนมาก ซึ่งในภาพรวมมีอัตราการจ้างงานหลายล้านคนในหน่วยงานภาครัฐ ในส่วนของนักบริหารระดับสูงนั้น เป็นกลไกที่มีความสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่ามีความเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองค่อนข้างมาก โดยนักบริหารระดับสูงภาครัฐหลายพันตำแหน่ง เป็นตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายการเมืองและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยเกี่ยวกับความไว้วางใจและมั่นใจว่าจะสามารถบริหารงานได้ดี ส่วนใหญ่บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งในตำแหน่งดังกล่าวจะมีประสบการณ์เกี่ยวกับนโยบายของฝ่ายการเมืองอยู่แล้วโดยอาจเคยปฏิบัติงานในส่วนงานระดับนโยบาย (Policy Communities) ซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่ได้รับการแต่งตั้งด้วย<sup>230</sup> รวมถึงหน่วยงานบางแห่งและบางตำแหน่งที่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมาย (excepted service) เช่น สายงานการต่างประเทศ (Foreign Service) รวมถึงหน่วยงานสืบราชการลับและด้านความมั่นคง

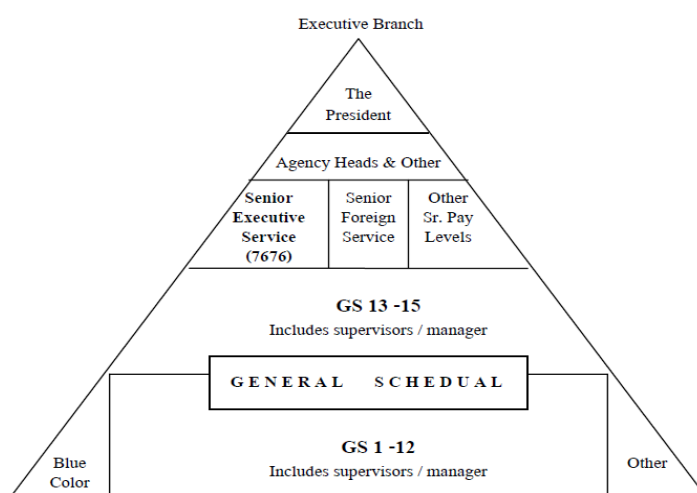
บทบัญญัติ Civil Service Reform Act 1978 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันว่าการบริหารจัดการระดับสูงของรัฐบาลจะสนองต่อความต้องการนโยบายและเป้าหมายของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ โดยบทบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้ OPM ทำหน้าที่บริหารตำแหน่งนักบริหาร โดยคำนึงถึงความต้องการของส่วนราชการและการใช้ประโยชน์ของตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในปัจจุบัน ทั้งนี้ หน่วยงานราชการสามารถเพิ่มหรือกำหนดตำแหน่งนักบริหารระดับสูงต่างๆ ภายใต้เงื่อนไขของกรอบอัตรากำลังของหน่วยงานที่มีอยู่โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจาก OPM ซึ่งบุคลากรภาครัฐในระดับรัฐบาลกลาง (federal civil service) ส่วนใหญ่จะต้องมาจากระบบการแข่งขันในระบบคุณธรรม

<sup>230</sup> Peters B. Guy, *The Politics of Bureaucracy : An Introduction to Comparative Public Administration*, ed. 6th (London ; New York Routledge, 2010). p. 138.

### 5.2.3.1 การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในระบบ SES

ระบบนักบริหารระดับสูง หรือ SES<sup>231</sup> ประกอบด้วยตำแหน่งระดับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาซึ่งออกแบบมาเพื่อคัดเลือกผู้บริหารระดับสูงซึ่งมีประสิทธิภาพและความเป็นผู้นำ โดยตำแหน่งเหล่านี้ได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากประธานาธิบดี ระบบ SES ได้กำหนดขึ้นจากบทบัญญัติ Civil Service Reform Act 1978 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1979 ให้อำนาจแก่หน่วยราชการในการบริหารทรัพยากรนักบริหารระดับสูง โดยสร้างขึ้นเป็นระบบที่สาม (third service) ซึ่งแยกโดยเด็ดขาดจากระบบอื่น ซึ่งตำแหน่งในระบบนักบริหารระดับสูง หมายถึง ตำแหน่งต่างๆ ในระดับบริหาร ระดับที่ปรึกษา และระดับนโยบาย ซึ่งถูกจัดระดับไว้สูงกว่า General Schedule ระดับ 15 (GS15) ซึ่งได้แก่ ตำแหน่ง Director/ Division Director หรือตำแหน่งอื่นๆ ที่เทียบเท่าในหน่วยงานบริหารของรัฐบาลกลางโดยอยู่ระดับต่ำกว่า Agency Heads และ Other Presidential Appointees<sup>232</sup>

ภาพที่ 19 Structure of the Federal Civil Service



ที่มา สำนักงานข้าราชการพลเรือน, ศูนย์นักบริหารระดับสูง, ระบบข้าราชการระดับสูงของต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2548. หน้า 31

<sup>231</sup> "Guide to the Senior Executive Service." "Guide to the Senior Executive Service." pp. 2-3

<sup>232</sup> สำนักงานข้าราชการพลเรือน ศูนย์นักบริหารระดับสูง, ระบบข้าราชการระดับสูงของต่างประเทศ หน้า 31.



ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มตำแหน่ง ได้แก่

**กลุ่มตำแหน่งที่หนึ่ง** ตำแหน่งแบบบุคลากรภาครัฐประจำ (Career Reserved) คือ จะต้องแต่งตั้งจากบุคลากรภาครัฐเท่านั้น

**กลุ่มตำแหน่งที่สอง** ตำแหน่งทั่วไป (General Positions) คือ ตำแหน่งทั่วไปที่นักบริหารระดับสูงประเภทใดก็ได้ดำรงตำแหน่ง ได้แก่ ตำแหน่งบุคลากรประจำ (Career Appointments) ตำแหน่งบุคลากรไม่ประจำ (Non-career Appointments) ตำแหน่งที่จำกัดระยะเวลา (limited term) ตำแหน่งที่แต่งตั้งตามความจำเป็นเร่งด่วน (Limited Emergency Appointment) ซึ่งตำแหน่งประเภทนี้จะเป็นตำแหน่งที่เปิดโอกาสให้บุคคลทุกฝ่ายทั้งภายในและภายนอกไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งจากบุคลากรภาครัฐ

ในส่วนขอรายละเอียดของหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งนั้นปรากฏอยู่ใน U.S. Code > Title 5 - GOVERNMENT ORGANIZATION AND EMPLOYEES > Part III - EMPLOYEES > Code Subpart B - Employment and Retention > Chapter 33 - EXAMINATION, SELECTION, AND PLACEMENT > Subchapter VIII - APPOINTMENT, RE-ASSIGNMENT, TRANSFER, AND DEVELOPMENT IN THE SENIOR EXECUTIVE SERVICE มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญใน section 3392<sup>233</sup>

---

<sup>233</sup> U.S. Code § 3392 - General appointment provisions

(a) Qualification standards shall be established by the head of each agency for each Senior Executive Service position in the agency —

(1) in accordance with requirements established by the Office of Personnel Management, with respect to standards for career reserved positions, and

(2) after consultation with the Office, with respect to standards for general positions.

(b) Not more than 30 percent of the Senior Executive Service positions authorized under section 3133 of this title may at any time be filled by individuals who did not have 5 years of current continuous service in the civil service immediately preceding their initial appointment to the Senior Executive Service, unless the President certifies to the Congress that the limitation would hinder the efficiency of the Government. In applying the preceding sentence, any break in service of 3 days or less shall be disregarded.

(c)

(1) If a career appointee is appointed by the President, by and with the advice and consent of the Senate, to a civilian position in the executive branch which is not in

และ 3393<sup>234</sup> สามารถสรุปวิธีการแต่งตั้งออกเป็น 4 รูปแบบเพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ ดังนี้

---

the Senior Executive Service, and the rate of basic pay payable for which is equal to or greater than the rate payable for level V of the Executive Schedule, the career appointee may elect (at such time and in such manner as the Office may prescribe) to continue to have the provisions of this title relating to basic pay, performance awards, awarding of ranks, severance pay, leave, and retirement apply as if the career appointee remained in the Senior Executive Service position from which he was appointed. Such provisions shall apply in lieu of the provisions which would otherwise apply—

(A) to the extent provided under regulations prescribed by the Office, and

(B) so long as the appointee continues to serve under such Presidential appointment.

(2) An election under paragraph (1) may also be made by any career appointee who is appointed to a civilian position in the executive branch—

(A) which is not in the Senior Executive Service; and

(B) which is covered by the Executive Schedule, or the rate of basic pay for which is fixed by statute at a rate equal to 1 of the levels of the Executive Schedule.

An election under this paragraph shall remain effective so long as the appointee continues to serve in the same position.

(d) Appointment or removal of a person to or from any Senior Executive Service position in an independent regulatory commission shall not be subject, directly or indirectly, to review or approval by any officer or entity within the Executive Office of the President.

<sup>234</sup> U.S. Code § 3393 - Career appointments

(a) Each agency shall establish a recruitment program, in accordance with guidelines which shall be issued by the Office of Personnel Management, which provides for recruitment of career appointees from—

(1) all groups of qualified individuals within the civil service; or

(2) all groups of qualified individuals whether or not within the civil service.

(b) Each agency shall establish one or more executive resources boards, as appropriate, the members of which shall be appointed by the head of the agency from among employees of the agency or commissioned officers of the uniformed services serving on active duty in such agency. The boards shall, in accordance with merit staffing requirements established by the Office, conduct the merit staffing process for career appointees, including —

(1) การแต่งตั้งจากบุคลากรประจำ คือ แต่งตั้งจากผู้ที่ยังดำรงตำแหน่งตำแหน่งทั่วไป (General Positions) หรือตำแหน่งแบบบุคลากรประจำ (Career Reserved) ก็ได้ โดยจะ

---

(1) reviewing the executive qualifications of each candidate for a position to be filled by a career appointee; and

(2) making written recommendations to the appropriate appointing authority concerning such candidates.

(c)

(1) The Office shall establish one or more qualifications review boards, as appropriate. It is the function of the boards to certify the executive qualifications of candidates for initial appointment as career appointees in accordance with regulations prescribed by the Office. Of the members of each board more than one-half shall be appointed from among career appointees. Appointments to such boards shall be made on a non-partisan basis, the sole selection criterion being the professional knowledge of public management and knowledge of the appropriate occupational fields of the intended appointee.

(2) The Office shall, in consultation with the various qualification review boards, prescribe criteria for establishing executive qualifications for appointment of career appointees. The criteria shall provide for—

(A) consideration of demonstrated executive experience;

(B) consideration of successful participation in a career executive development program which is approved by the Office; and

(C) sufficient flexibility to allow for the appointment of individuals who have special or unique qualities which indicate a likelihood of executive success and who would not otherwise be eligible for appointment.

(d) An individual's initial appointment as a career appointee shall become final only after the individual has served a 1-year probationary period as a career appointee. The preceding sentence shall not apply to any individual covered by section 1599e of title 10.

(e) Each career appointee shall meet the executive qualifications of the position to which appointed, as determined in writing by the appointing authority.

(f) The title of each career reserved position shall be published in the Federal Register.

(g) A career appointee may not be removed from the Senior Executive Service or civil service except in accordance with the applicable provisions of sections 1215, 3592, 3595, 7532, or 7543 of this title.

คัดเลือกมาจากกระบวนการของการสรรหาและคัดเลือกของหน่วยงานนั้นๆ กรณีเข้าดำรงตำแหน่งครั้งแรกคัดเลือกตามระบบคุณธรรมซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้หน่วยงานแต่ละหน่วยงานดำเนินการตามกรอบที่กำหนด โดยได้จัดตั้ง Executive Resources Boards (ERBs) ซึ่งมีหน้าที่พิจารณาคุณสมบัติหลักและคุณสมบัติที่ต้องการในตำแหน่งว่าง เมื่อได้ผู้สมัครที่เหมาะสมกับตำแหน่งจะต้องส่งรายชื่อให้กับ Qualification Review Boards (QRB's) ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติของนักบริหารที่ได้รับการคัดเลือกจากหน่วยงาน ก่อนที่หน่วยงานจะแต่งตั้งบุคคลนี้ให้ดำรงตำแหน่งโดย QRBs จะทำงานภายใต้การบริหารของ OPM

ขั้นตอนการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงตามระบบคุณธรรม<sup>235</sup>

1) หน่วยงานจะต้องประกาศรับสมัครตำแหน่งว่างอย่างน้อย 14 วัน ซึ่งจะต้องกำหนดผู้ที่มีสิทธิสมัครอย่างชัดเจนว่าเป็นพนักงานของราชการหรือเปิดรับผู้มีคุณสมบัติที่เหมาะสมจากภายนอก

2) ผู้สมัครส่งใบสมัครให้หน่วยงาน

3) คณะกรรมการของหน่วยงานให้คะแนนและจัดลำดับผู้สมัคร

4) Executive Resources Boards เสนอชื่อผู้สมัครที่มีความเหมาะสม

ต่อคณะกรรมการ

5) คณะกรรมการคัดเลือกผู้สมัครที่มีคุณสมบัติตรงตาม ECQ's และคุณสมบัติอื่นๆ ตามที่ระบุไว้

6) หน่วยงานส่งใบสมัครของผู้ที่ได้รับคัดเลือกให้กับ OPM จากนั้น Qualification Review Boards, QRBs จะรับรองคุณสมบัติของผู้ที่ได้รับเลือก

7) หน่วยงานแต่งตั้งผู้ได้รับการคัดเลือกตามที่ QRBs ได้รับรอง

(2) ตำแหน่งบุคลากรไม่ประจำแต่งตั้งในตำแหน่งทั่วไป (General position) เท่านั้น และจะต้องได้รับการอนุญาตจาก OPM เป็นการเฉพาะราย และจะต้องได้รับการอนุมัติจาก the White House Office of Presidential Personnel ทุกครั้ง หัวหน้าหน่วยงานที่ขอตำแหน่งจะเป็นผู้พิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครโดยไม่ต้องได้รับการรับรองจาก QRBs สำหรับตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงทั่วไปที่สามารถแต่งตั้งบุคคลภายนอกได้ (SES general positions filled by no career appointment หรือ NA) เป็นตำแหน่งนักบริหารระดับสูงประเภท Politically appointed ใน SES มีหน้าที่ในการดำเนินงานและบริหารราชการแผ่นดินในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีประมาณ 75 แห่ง มีประมาณ 600 ตำแหน่ง

<sup>235</sup> สำนักงานข้าราชการพลเรือน ศูนย์นักบริหารระดับสูง, ระบบข้าราชการระดับสูงของต่างประเทศ หน้า.

(3) ตำแหน่งที่จำกัดระยะเวลา (Limited term/limited emergency appointment หรือ TA) แต่งตั้งไม่เกิน 3 ปี และแต่งตั้งได้วาระเดียว สำหรับตำแหน่งประเภท SES ตำแหน่งทั่วไป (General position) เท่านั้นซึ่งอาจพ้นสภาพเนื่องจากหมดภารกิจก็ได้ เช่น ตำแหน่ง a special project ในการแต่งตั้ง หัวหน้าหน่วยงานจะต้องได้รับการอนุญาตจาก OPM เสียก่อน เมื่อสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งประเภทนี้ผู้นั้นจะได้รับสิทธิในการกลับไปดำรงตำแหน่งเดิม แต่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใน SES เลยไม่ได้ มีประมาณ 109 ตำแหน่ง

(4) ตำแหน่งที่แต่งตั้งตามความจำเป็นเร่งด่วน (Limited Emergency Appointment (positions subject to statutory excepted appointment หรือ XS)) แต่งตั้งตามความจำเป็นเร่งด่วนและดำรงตำแหน่งไม่เกิน 18 เดือน สำหรับตำแหน่งประเภท SES ตำแหน่งทั่วไป โดย OPM เป็นหน่วยงานที่ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการแต่งตั้งตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงทั้งหมด มีความรับผิดชอบในการคัดเลือกผู้นำที่มีคุณภาพสูงสุด Qualification Review Boards ซึ่งจะทำหน้าที่ในการประเมินบุคคลเหล่านั้นว่ามีคุณสมบัติความเป็นผู้นำที่จำเป็นหรือไม่ ประมาณ 462 ตำแหน่ง

ในส่วนของ การเปลี่ยนตำแหน่ง SES ประเภทบุคลากรประจำอาจถูกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานอื่นในระดับเดียวกันได้ (SES position) โดยต้องได้รับความยินยอมจากผู้ถูกย้ายและหน่วยงานใหม่ด้วย กรณีการย้ายเป็นการชั่วคราวจะต้องกำหนดช้อยกเว้นเอาไว้ว่าสุดท้ายแล้วจะได้ย้ายกลับมารับตำแหน่งเดิม บุคลากรของ SES สามารถสับเปลี่ยนไปยังหน่วยงานอื่นๆ ได้ทั้งหน่วยงานภายในภาครัฐ, หน่วยงานในองค์กรระหว่างประเทศหรือหน่วยงานในต่างประเทศ การย้ายชั่วคราวดังกล่าวย้ายไปดำรงตำแหน่ง 120 – 240 วัน และสามารถสับเปลี่ยนระหว่างตำแหน่งใน SES ด้วยกันแต่ SES ที่ไม่ใช่บุคลากรประจำจะดำรงตำแหน่งนอกกลุ่มตำแหน่งใน SES ไม่ได้ เฉพาะบุคลากรประจำเท่านั้นไม่ว่าจะเป็น SES ประเภทบุคลากรประจำหรือบุคลากรประจำอื่นๆ จึงจะสามารถไปดำรงตำแหน่งประเภท Career Reserved ได้ และในกรณีให้บุคคลภายนอกให้เข้ามาดำรงตำแหน่งใน SES ไม่เกิน 240 วันทำได้ภายใต้ข้อจำกัดเช่นเดียวกัน

สิ่งที่พึงระวังคือกรณีที่ย้ายบุคลากรภาครัฐที่ไม่ใช่ผู้บริหารระดับสูงและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง (SES) มากกว่า 240 วัน จะต้องได้รับการอนุมัติจาก OPM เสมอ หาก 1. บุคคลดังกล่าวไม่ได้เป็นบุคลากรใน SES แต่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง SES และ 2. บุคคลดังกล่าวเป็น บุคลากรภาครัฐใน SES แต่ถูกลดตำแหน่งให้ไปดำรงตำแหน่งระดับ GS-15 หรือต่ำกว่า เว้นแต่เป็นกรณีบุคคลมีคุณสมบัติตามลักษณะที่ไม่ต้องพิจารณาคัดเลือกสำหรับบุคลากรของ SES บางตำแหน่ง<sup>236</sup>

<sup>236</sup> "Guide to the Senior Executive Service." "Guide to the Senior Executive Service." p.12

หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้ง คือ กำหนดให้ร้อยละ 50 ของผู้บริหารระดับสูง จะต้องเป็นตำแหน่งที่สงวนไว้สำหรับบุคลากรภาครัฐประจำ (career-reserved position) เพื่อให้มั่นใจถึงความเป็นกลางในการปฏิบัติงานและการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ และส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 50 นั้นจัดเป็นประเภทตำแหน่งทั่วไป (general position) ซึ่งอาจมาจากบุคลากรประจำหรือบุคคลภายนอกก็ได้ แต่บุคคลภายนอกจะต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของจำนวนตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงทั้งหมดและไม่เกินร้อยละ 25 ของตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงที่ได้รับการจัดสรรให้แก่หน่วยงานในส่วนที่เป็นตำแหน่งประเภททั่วไป นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีตำแหน่งประเภทที่มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่จำกัด (Limited term) เพื่อรองรับงานโครงการพิเศษวาระไม่เกิน 3 ปี และไม่มีการต่อระยะเวลา โดยมีจำนวนไม่เกินร้อยละ 5 ของจำนวนผู้บริหารระดับสูงทั้งหมด และประเภทฉุกเฉินมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่จำกัด (Limited emergency) เพื่อรองรับสถานการณ์จำเป็นเร่งด่วนที่ไม่คาดคิดวาระไม่เกิน 18 เดือน ได้อีกจำนวนหนึ่ง ข้อมูลของ OPM ในปี ค.ศ. 2013 รายงานว่า SES จำนวน 7,910 ตำแหน่งอัตราของหน่วยงานในรัฐบาลกลางนั้นแยกออกเป็น “career” จำนวน 7,190 ตำแหน่งหรือคิดเป็นร้อยละ 90.90 “non-career” จำนวน 625 ตำแหน่งหรือคิดเป็นร้อยละ 7.90 “limited term” จำนวน 93 ตำแหน่งหรือคิดเป็นร้อยละ 1.18 และ “limited emergency” จำนวน 2 ตำแหน่งหรือคิดเป็นร้อยละ 0.03<sup>237</sup> ส่วนกรณีการกลับเข้ารับตำแหน่งอีกครั้งนั้นไม่ต้องผ่านการพิจารณาของ QRBs อีก และมีข้อยกเว้นไม่แต่งตั้งกรณีบุคคลนั้นไม่เหมาะสม เช่น การประเมินผลงานไม่ผ่านเกณฑ์

<sup>237</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์, "การปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนเพื่อการพัฒนาบรรษัทการอย่างสมดุลและยั่งยืน : กรณีการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในวงราชการ," จุลสารฯ หน้า 38.

ภาพที่ 20 แสดงสรุปวิธีการแต่งตั้งในระบบนักบริหารระดับสูง หรือ SES

<b>ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง</b>	<b>ฝ่ายบุคลากรภาครัฐประจำมีอำนาจแต่งตั้ง</b>	<b>ฝ่ายการเมืองมีมีอำนาจแต่งตั้ง</b>		
<b>กลุ่มตำแหน่ง</b>	บุคลากรประจำ (Career Reserved)	ตำแหน่งทั่วไป (general position) ซึ่งอาจมาจากบุคลากรประจำหรือบุคคลภายนอกก็ได้		
<b>ประเภทตำแหน่ง</b>	บุคลากรประจำคัดเลือกมาจากกระบวนการของการสรรหาและคัดเลือกของหน่วยงานนั้นๆ	ตำแหน่งบุคลากรไม่ประจำแต่งตั้งในตำแหน่งทั่วไป	ตำแหน่งที่จำกัดระยะเวลา (Limited term/limited emergency appointment หรือ TA)	ตำแหน่งที่แต่งตั้งตามความจำเป็นเร่งด่วน

การบริหารงานบุคคลภาครัฐสมัยใหม่นิยมทำสัญญาจ้างมากขึ้น โดยมีการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระยะเวลาหนึ่งประมาณ 2-4 ปี การรับสมัครบุคคลเพื่อแต่งตั้งในปัจจุบันนิยมใช้เทคโนโลยีที่ก้าวหน้าขึ้น โดยความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน<sup>238</sup>

จะเห็นได้ว่าระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐของสหรัฐอเมริกานั้นให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีหรือฝ่ายการเมืองค่อนข้างมาก จนมีการวิจารย์เกี่ยวกับการปรับปรุงการแต่งตั้งบุคลากรภาครัฐและการเพิ่มบทบาทของฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะในกระทรวงมหาดไทย (Department of Homeland Security) และกระทรวงกลาโหม (Department of Defense) ในเรื่องระบบนักบริหารระดับสูง SES ทั้งการทำสัญญาจ้างและจำนวนบุคลากรที่ได้รับการแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมืองซึ่งอาจกระทบต่อระบบคุณธรรม นอกจากนี้ยังกระทบต่อการปฏิบัติการด้านอาชญากรรมและการก่อการร้ายด้วย ระบบบุคลากรภาครัฐอาจอ่อนแอลงและเกิดความกังวลเกี่ยวกับการ

<sup>238</sup> Evan M. Berman, J. S. B., Jonathan P. West and Montgomery R. Van Wart., Human Resource Management in Public Service : Paradoxes, Processes, and Problems. pp. 144-146.

เพิ่มขึ้นของปัญหาการคอร์ปชั่น ในขณะที่ต่างประเทศนั้นพยายามปฏิรูปในแนวทางของการคุ้มครองบุคลากรภาครัฐจากฝ่ายการเมืองโดยลดการแต่งตั้งจากฝ่ายการเมือง<sup>239</sup>

แต่ในทางปฏิบัติจะมีการจำกัดการใช้อำนาจเอาไว้โดยกำหนดเงื่อนไขบางประการ กล่าวคือ สภาคองเกรสมีอำนาจกำหนดจำนวน PAS และผู้บริหารระดับสูงที่ไม่ได้แต่งตั้งมาจากบุคลากรประจำ (non Career-SES) เพื่อถ่วงดุลไม่ให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้ามาในระบบราชการมากเกินไป อย่างไรก็ตาม กระบวนการแต่งตั้งโดยการกำหนดเงื่อนไขให้วุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบนั้นค่อนข้างมีความล่าช้าซึ่งทำให้บางตำแหน่งไม่มีตัวบุคคลดำรงตำแหน่ง จึงได้มีการออกกฎหมาย The Presidential Appointment Efficiency and Streamlining Act 2011 ว่าด้วยการลดขั้นตอนและเพิ่มประสิทธิภาพของการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี<sup>240</sup> นอกจากนี้ เงื่อนไขการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงที่ไม่ใช่บุคลากรประจำก็ได้ถูกจำกัดจำนวนไว้ตามกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามเจตนาารมณ์และเงื่อนไขของการวางระบบผู้บริหารระดับสูงที่ต้องการสร้างความโปร่งใสและลดอิทธิพลทางการเมือง

### 5.2.3.2 หลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการเปลี่ยนตำแหน่งบริหารระดับสูงของ SES

การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งในระบบนักบริหารระดับสูงของ SES นั้นมีบทบัญญัติสำคัญใน U.S. Code section 3395<sup>241</sup> สามารถสรุปได้ดังนี้

<sup>239</sup> Ibid. pp. 31-32.

<sup>240</sup> โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมในรายงาน Congressional Research Service, "Presidential Appointments, the Senate's Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress", [Online]. Available from: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41872.pdf>.

<sup>241</sup> U.S. Code § 3395 - Reassignment and transfer within the Senior Executive Service

(a)

(1) A career appointee in an agency—

(A) may, subject to paragraph (2) of this subsection, be reassigned to any Senior Executive Service position in the same agency for which the appointee is qualified; and

(B) may transfer to a Senior Executive Service position in another agency for which the appointee is qualified, with the approval of the agency to which the appointee transfers.

(2)



---

(A) Except as provided in subparagraph (B) of this paragraph, a career appointee may be reassigned to any Senior Executive Service position only if the career appointee receives written notice of the reassignment at least 15 days before the effective date of such reassignment.

(B)

(i) A career appointee may not be reassigned to a Senior Executive Service position outside the career appointee's commuting area unless—

(I) before providing notice under sub clause (II) of this clause (or seeking or obtaining the consent of the career appointee under clause (ii) of this subparagraph to waive such notice), the agency consults with the career appointee on the reasons for, and the appointee's preferences with respect to, the proposed reassignment; and

(II) the career appointee receives written notice of the reassignment, including a statement of the reasons for the reassignment, at least 60 days before the effective date of the reassignment.

(ii) Notice of reassignment under clause (i)(II) of this subparagraph may be waived with the written consent of the career appointee involved.

(b)

(1) Notwithstanding section 3394 (b) of this title, a limited emergency appointee may be reassigned to another Senior Executive Service position in the same agency established to meet a bona fide, unanticipated, urgent need, except that the appointee may not serve in one or more positions in such agency under such appointment in excess of 18 months.

(2) Notwithstanding section 3394(b) of this title, a limited term appointee may be reassigned to another Senior Executive Service position in the same agency the duties of which will expire at the end of a term of 3 years or less, except that the appointee may not serve in one or more positions in the agency under such appointment in excess of 3 years.

(c) A limited term appointee or a limited emergency appointee may not be appointed to, or continue to hold, a position under such an appointment if, within the preceding 48 months, the individual has served more than 36 months, in the aggregate, under any combination of such types of appointment.

(d) A non career appointee in an agency—

(1) ผู้มีอำนาจเปลี่ยนตำแหน่งโดยการโยกย้ายบุคคลในตำแหน่งระดับเดียวกันในหน่วยงานเดียวกันได้ แต่ถ้าเป็นการโยกย้ายต่างหน่วยงานจะต้องได้รับความยินยอมจากหน่วยงานนั้น และต้องมีจดหมายแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อผู้ถูกโยกย้ายอย่างน้อย 15 วัน ไม่อาจย้ายบุคลากรภาครัฐไปไกลจากภูมิลำเนาเกินสมควร เว้นแต่ได้แจ้งเหตุผลก่อนการโยกย้ายเป็นเวลา 60 วัน หรือได้รับความยินยอมจากผู้ที่ถูกโยกย้ายแล้ว

(2) ตำแหน่งประเภทแต่งตั้งตามความต้องการเร่งด่วน (limited emergency appointee) หรือตำแหน่งประเภทจำกัดระยะเวลา (limited term appointee) สามารถโยกย้ายได้หากมีเหตุผลจำเป็น เหตุเร่งด่วน และเป็นไปโดยสุจริต แต่การแต่งตั้งใหม่นั้นจะสามารถดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 18 เดือน

---

(1) may be reassigned to any general position in the agency for which the appointee is qualified; and

(2) may transfer to a general position in another agency with the approval of the agency to which the appointee transfers.

(e)

(1) Except as provided in paragraph (2) of this subsection, a career appointee in an agency may not be involuntarily reassigned—

(A) within 120 days after an appointment of the head of the agency; or

(B) within 120 days after the appointment in the agency of the career appointee's most immediate supervisor who—

(i) is a noncareer appointee; and

(ii) has the authority to make an initial appraisal of the career appointee's performance under subchapter II of chapter 43.

(2) Paragraph (1) of this subsection does not apply with respect to—

(A) any reassignment under section 4314(b)(3) of this title; or

(B) any disciplinary action initiated before an appointment referred to in paragraph (1) of this subsection.

(3) For the purpose of applying paragraph (1) to a career appointee, any days (not to exceed a total of 60) during which such career appointee is serving pursuant to a detail or other temporary assignment apart from such appointee's regular position shall not be counted in determining the number of days that have elapsed since an appointment referred to in subparagraph (A) or (B) of such paragraph.

(3) ตำแหน่งประเภท non career appointee สามารถโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งใดๆ ที่คุณสมบัตินตรงตามเงื่อนไขการแต่งตั้ง โดยต้องได้รับความยินยอมจากหน่วยงานที่รับแต่งตั้งด้วย

(4) ข้อจำกัดของการโยกย้ายตำแหน่งประเภท career appointee

- ห้ามโยกย้ายผู้ดำรงตำแหน่งประเภท career appointee โดยผู้ถูกย้ายไม่สมัครใจ ภายในเวลา 120 วันนับแต่มีการแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงาน

- ห้ามโยกย้ายผู้ดำรงตำแหน่งประเภท career appointee ภายในเวลา 120 วันนับแต่มีการแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานซึ่งเป็นบุคลากรภาครัฐประเภท non career appointee และเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติงาน

จากการศึกษาใน section 3395 ของ U.S. Code จะเห็นได้ว่าให้อำนาจแก่ผู้ที่มีอำนาจในการโยกย้ายบุคลากรภาครัฐได้อย่างอิสระแต่จะกำหนดเงื่อนไขการโยกย้ายเอาไว้ เช่น ข้อจำกัดเกี่ยวกับประเภทตำแหน่งที่จะโยกย้าย หลักความยินยอมในการโยกย้าย การกำหนดระยะเวลาในการโยกย้าย เป็นต้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดีใน U.S. Code และ The State Sector Act 1988 ปรากฏแต่เพียงหลักเกณฑ์การอุทธรณ์เฉพาะเรื่องวินัย แต่ไม่หลักเกณฑ์ปรากฏการอุทธรณ์ในกรณีการแต่งตั้งโยกย้ายแต่อย่างใด กล่าวได้ว่า ในระบบการแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรภาครัฐของสหรัฐอเมริกา นั้นมีการกำหนดหลักประกันในสิทธิของบุคลากรภาครัฐ เช่น เงื่อนไขเกี่ยวกับการโยกย้ายที่ได้ศึกษามาข้างต้น ทำให้เชื่อว่ากลไกการป้องกันสิทธิในบทบัญญัติเพียงพอแล้วจึงไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์และการเยียวยาเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายในกฎหมายนั่นเอง

#### 5.2.4 การจัดการข้อพิพาทเกี่ยวกับการแต่งตั้ง

ในรัฐบาลกลางจะมีองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการรับคำร้องคำอุทธรณ์ คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ Merit System Protection Board (MSPB) ตามบทบัญญัติของ Civil Service Reform Act 1978 (CSRA) ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ขององค์กรกลางด้านการบริหารบุคคลภาครัฐ ระบบวินัย การลงโทษ การอุทธรณ์ และการฟ้องคดีต่อศาล และ The Code of Federal Regulations (CFR) Title 5 ซึ่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะ chapter 3 เกี่ยวกับการดำเนินงานของ MSPB

MSPB เป็นองค์กรอิสระที่มีลักษณะกึ่งตุลาการ (A Quasi - Judicial Body) ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 3 คน ปฏิบัติงานเต็มเวลา ประธานกรรมการมีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดี และเป็นหัวหน้าคณะผู้บริหาร (Chief Executive) และรับผิดชอบบริหารหน่วยงานด้วย ส่วนรองประธานกรรมการและกรรมการมีหน้าที่พิจารณาคดีเท่านั้น เพื่อให้ MSPB เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

และเพื่อความต่อเนื่องของงาน CSRA จึงกำหนดให้ MSPB มีคุณลักษณะพิเศษ โดยได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภา มีวาระในการดำรงตำแหน่ง 7 ปี และมีวาระการดำรงตำแหน่งเหลื่อมกันเพื่อหลีกเลี่ยงการแทรกแซงทางการเมืองและห้ามมาจากพรรคเดียวกันเกินกว่า 2 คน เพื่อถ่วงดุลอำนาจและหลีกเลี่ยงการให้ประโยชน์แก่คนบางกลุ่ม<sup>242</sup> คณะกรรมการ MSPB มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้<sup>243</sup>

(1) รับฟังและวินิจฉัยคำร้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ภาครัฐ อาทิ คำร้องเกี่ยวกับคำสั่งทางการบริหารทรัพยากรบุคคล เช่น คำสั่งให้ย้าย คำสั่งให้พักงาน คำสั่งลดตำแหน่ง และคำสั่งลดขั้นเงินเดือน หรือคำร้องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่กระทบกับสิทธิประโยชน์ของบุคคลภายใต้ระบบบำนาญบุคลากรภาครัฐและลูกจ้าง และคำร้องทุกข์ของบุคลากรภาครัฐและลูกจ้างในความผิดเกี่ยวกับสิทธิในการจ้างหรือการเลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ MSPB ยังมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์จากผลการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ อันเป็นเรื่องที่สำคัญในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอีกด้วย

(2) หน้าที่วินิจฉัยคดีที่ The Office of Special Counsel ซึ่งมีบทบาทคล้ายพนักงานอัยการทำหน้าที่พิทักษ์ระบบคุณธรรม ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถฟ้องเองได้โดยจะต้องฟ้องผ่าน the Office Special Counsel เป็นผู้ฟ้องกรณีมีการกระทำทางการบริหารทรัพยากรบุคคลที่ต้องห้ามและที่ขัดกับบทบัญญัติ Hatch Act

(3) หน้าที่ทบทวนกฎระเบียบที่ออกโดย Office of Personnel Management (OPM) ว่าสอดคล้องกับหลักการของระบบคุณธรรมหรือไม่

(4) อำนาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติตามคำสั่งหรือมติของ MSPB

วิธีการและเงื่อนไขการยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อ MSPB สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะมีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อ MSPB นั้น โดยทั่วไปต้องเป็นบุคลากรภาครัฐและลูกจ้างที่ได้รับการบรรจุโดยการแข่งขันและผ่านการทดลองงานแล้ว ในกรณีที่ยังอยู่ระหว่างทดลองงาน กฎหมายจำกัดสิทธิการฟ้องไว้เพียงกรณีที่ถูกให้ออกด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือสถานะสมรสหรือด้วยเหตุอื่นที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดหรือเป็นบุคลากรภาครัฐที่รับบำนาญ กรณีคำร้องขอให้ OPM ทบทวนผลการพิจารณาที่

<sup>242</sup> สำนักงาน ก.พ., รายงานผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา (กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.: 2550), หน้า. 4-5.

<sup>243</sup> เรียบเรียงจาก วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์, "คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา US Merit Systems Protection Board" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 19 กันยายน 2559 แหล่งที่มา: [http://www.acfs.go.th/documentfile/acfs\\_23-06-54-05.pdf](http://www.acfs.go.th/documentfile/acfs_23-06-54-05.pdf). หน้า. 3-13.

เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ด้านบำนาญ หรือเป็นผู้สมัครเข้ารับราชการ กรณีที่ร้องเรียนเกี่ยวกับความไม่ถูกต้องเหมาะสมของกระบวนการจ้างงานของ OPM

การยื่นคำร้องและการพิจารณา<sup>244</sup> อาจทำได้ 2 ทาง คือ จากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเจ้าทุกข์โดยตรงหรือจาก Special Counsel กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ยื่นคำร้อง การยื่นต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร โดยยื่นต่อสำนักงานภาคของ MSPB ที่ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติราชการอยู่ในขณะเกิดเหตุการณ์ยื่นคำร้องจะส่งโดยตรงด้วยตัวเอง ส่งทางไปรษณีย์หรือส่งผ่านระบบอุทธรณ์ทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-appeal online) ก็ได้ แต่ต้องส่งภายใน 30 วันนับแต่วันรับทราบคำสั่งหรือภายใน 30 วันนับแต่วันที่คำสั่งมีผลใช้บังคับ แล้วแต่ว่าวันไหนเป็นวันหลังสุดสำหรับคำร้องที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับพฤติกรรมด้านบุคคลที่ต้องห้าม (Prohibited Personnel Practices) เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถยื่นคำขอให้ Special Counsel เป็นผู้ฟ้องร้องแทน

กระบวนการพิจารณาคำร้องเป็นระบบไต่สวนที่ผู้ถูกฟ้องหรือหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่หาหลักฐานมาพิสูจน์ (burden of proof) ความถูกต้องเป็นธรรมของมาตรการทางด้านบุคคลหรือการดำเนินการตามมาตรการด้านบุคคลเมื่อสำนักงานภาคของ MSPB ได้รับคำร้องแล้ว จะมอบหมายให้ the Administrative Law Judge (AJ)<sup>245</sup> และจะเชิญผู้ร้องมาสอบถามให้การหรือให้ข้อมูลหลักฐานเพิ่มเติมและ AJ จะส่งคำร้องไปยังหน่วยงานเพื่อให้ชี้แจงข้อกล่าวหาหรือให้เหตุผล เมื่อได้ข้อมูลแล้วทาง AJ จะพิจารณาโดย the Board's jurisdiction ทั้งพยานหลักฐานและคำชี้แจงต่างๆ และจะส่งประเด็นโดยทำเป็นเอกสาร ในการทำคำวินิจฉัยจะต้องบรรยายพยานหลักฐานละองค์ประกอบต่างๆ ให้ชัดเจนทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และข้อสรุปพร้อมให้ความเห็นทางกฎหมาย เมื่อได้รับฟังข้อมูลและได้หลักฐานจากทุกฝ่ายแล้ว AJ จะพิจารณาตัดสินชี้ขาดในชั้นต้น หากเจ้าหน้าที่ผู้ร้องไม่พอใจคำวินิจฉัยของ AJ ก็ให้ส่งเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ MSPB ณ กรุงวอชิงตัน ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ทราบผลการตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดชั้นต้นหรือภายใน 35

<sup>244</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า. 1-13

<sup>245</sup> the Administrative Judge หรือ AJ ประจำอยู่ในองค์กรฝ่ายปกครองต่างๆ กว่า 30 องค์กร มีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยทางปกครองและมีฐานะเป็นบุคลากรของหน่วยงานทางปกครองที่สังกัดอยู่ แต่การปฏิบัติหน้าที่ของ AJ จะมีความเป็นอิสระจากหน่วยงานไม่อยู่ในบังคับบัญชาของหน่วยงาน การแต่งตั้งและการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งและการกำหนดค่าตอบแทนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากองค์กรกลาง นอกจากนี้ยังกำหนดคุณสมบัติว่าต้องเป็นนายความที่ได้รับอนุญาตและมีประสบการณ์ไม่น้อยกว่า 7 ปี และต้องผ่านการสอบโดยสำนักงาน the Administrative Judge กลางด้วย

วันนับแต่วันที่ได้ประกาศผลการตัดสินชี้ขาดแล้วแต่วันไหนจะถึงหลังสุดให้ถือคำตัดสินวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สิ้นสุด<sup>246</sup>

โดยทั่วไปผลการพิจารณาอาจมีมติอย่างหนึ่ง เช่น สั่งให้หน่วยงานของรัฐระงับหรือยกเลิกคำสั่ง สั่งให้หน่วยงานของรัฐเยียวยาแก้ไขผลของคำสั่ง สั่งให้เพิ่มโทษหรือลดโทษ ฯลฯ มติของ MSPB เป็นที่สุดในการบวนการวินิจฉัยของฝ่ายบริหาร หากเจ้าหน้าที่ผู้ร้องยังไม่พอใจผลการตัดสิน สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อศาลได้ โดยทั่วไปจะยื่นอุทธรณ์ต่อศาลอุทธรณ์ United States Court of Appeals for the Federal Circuit ภายใน 60 วันนับแต่มีคำวินิจฉัย ยกเว้นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติ (discrimination) อาจอุทธรณ์ต่อศาลชั้นต้น District Court หรือต่อ Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) ( U.S. Code section 7703)<sup>247</sup> ในกรณีอุทธรณ์เพราะเหตุเลือกปฏิบัตินี้หากอุทธรณ์ต่อ Equal Employment Opportunity Commission แล้วปรากฏว่าคำวินิจฉัยของ EEOC ขัดกับคำวินิจฉัยของ MSPB คดีดังกล่าวจะถูกส่งต่อไปยัง Special Panel ประกอบด้วยประธานที่แต่งตั้งจากประธานาธิบดีและผู้แทนจาก EEOC และ MSPB ฝ่ายละ 1 คน อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการพิจารณานี้มากกว่าร้อยละ 90 สามารถตกลงยอมความกันได้

**กล่าวโดยสรุป** ในสหรัฐอเมริกา นั้นให้อำนาจแก่ฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะประธานาธิบดี นั้นมีอำนาจค่อนข้างมาก เมื่อศึกษากระบวนการแต่งตั้งบริหารระดับสูงภาครัฐจะเห็นได้ว่าเป็นอำนาจของฝ่ายการเมืองซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ จะเห็นได้ว่าฝ่ายการเมืองมีอำนาจแต่งตั้งบุคลากรภาครัฐประจำได้จำนวนหนึ่งเท่านั้น ขณะที่ในประเทศอเมริกานั้นฝ่ายการเมืองมีอำนาจแต่งตั้งบุคลากรภาครัฐประจำมากกว่า 1,000 ตำแหน่ง ในส่วนของการแต่งตั้งบริหารระดับสูงภาครัฐ ในหน่วยงานราชการส่วนกลางนั้นส่วนใหญ่ได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากประธานาธิบดีหรือฝ่ายการเมืองที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นการให้อำนาจแต่งตั้งตามอรรถศาสตร์และไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักคุณธรรมซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าฝ่ายการเมืองนั้นมีอำนาจค่อนข้างมากในการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ใช้บุคลากรเป็นเครื่องมือหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองต่อนโยบายที่ฝ่ายการเมืองได้ใช้ในการหาเสียง อย่างไรก็ตาม อาจมีตำแหน่งบางตำแหน่งที่มีความสำคัญจะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเสียก่อน ในขณะที่ตำแหน่งผู้บริหารส่วนใหญ่จะเป็นอำนาจการแต่งตั้งของฝ่ายการเมืองทั้งสิ้น ทั้งตำแหน่งประเภท PA ตำแหน่งประเภท SES และตำแหน่งประเภท SC

<sup>246</sup> "How to File an Appeal," [Online] Accessed: 19 September 2016 Available from: <http://www.mspb.gov/appeals/appeals.htm>.

<sup>247</sup> เรื่องเดียวกัน

### 5.3 กระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐของประเทศออสเตรเลีย

รัฐธรรมนูญของประเทศออสเตรเลียกำหนดให้พระมหากษัตริย์ของประเทศอังกฤษทรงเป็นพระประมุขของเครือรัฐออสเตรเลียและทรงใช้อำนาจอธิปไตย บริหาร และตุลาการผ่านองค์กรของรัฐ 2 ระดับ คือระดับเครือรัฐ (Commonwealth Level) และระดับรัฐ (State Level) ในการบริหารราชการส่วนกลางจะมีหน่วยงานราชการและหน่วยงานอื่นๆ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะสำหรับโครงสร้างของระบบราชการในระดับเครือรัฐนั้นประกอบด้วยหน่วยงาน 4 ประเภท คือ กระทรวง (Department) รัฐวิสาหกิจ (Government Business Enterprises หรือ GBEs) องค์กรบริหารอิสระ (Statutory Agency) และหน่วยงานที่ฝ่ายบริหารตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบงานเฉพาะด้าน (Executive Agency) จากปัญหาการขาดดุลการค้ำอย่างต่อเนื่องและยาวนานส่งผลให้ภาครัฐเริ่มมีการควบคุมค่าใช้จ่ายโดยบัญญัติ Financial Management and Accountability Act 1997 ว่าด้วยการบริหารจัดการทรัพยากรของกระทรวงซึ่งได้แก่การจัดทำงบประมาณ การพัสดุ และการบริหารจัดการทรัพย์สิน ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลภาครัฐ

การปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังเริ่มเมื่อปี ค.ศ. 1983 มีการปฏิรูประบบการบริหารงานภาครัฐโดยเน้นการแปรรูปภาคราชการไปเป็นเอกชนควบคู่กับการใช้หลักการตลาดตามแบบของ Westminster โดยมีการทบทวนบทบาทหน้าที่ของรัฐให้ทำเฉพาะที่จำเป็น (Core Activities) ในปี ค.ศ. 1983 รัฐบาลของนายกรัฐมนตรี Bob Hawke ได้ออกสมุดปกขาว (White Paper) ชื่อ “การปฏิรูประบบราชการออสเตรเลีย” (Reforming the Australia Public Service) โดยมีสาระสำคัญในการดำเนินการของฝ่ายการเมืองที่จะเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานบุคคลภาครัฐเกี่ยวกับการแต่งตั้ง การให้ออก และเงื่อนไขการจ้างงานอื่นๆ และกล่าวถึงระบบการจัดสรรทรัพยากร นโยบายด้านบุคคล ระบบคุณธรรม โดยมีจุดประสงค์ให้มีการพัฒนาระบบราชการในเรื่องต่างๆ ซึ่งต่อมารัฐบาลได้นำข้อเสนอในหนังสือปกขาวมาบัญญัติเป็นกฎหมาย คือ Public Service Reform Act 1984 โดยมีรายละเอียดเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐสรุปได้ คือ การกำหนดมาตรฐานเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบคุณธรรมโดยการจัดตั้งหน่วยงานพิทักษ์และตรวจสอบระบบคุณธรรม (Merit Protection and Review Board) การจัดตั้งระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service, SES) ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกภาคราชการเข้ามาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในระบบราชการซึ่งมีลักษณะ open competitive การกำหนดให้มีระยะเวลาใน

การดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงไม่เกิน 5 ปี จะเห็นได้ว่าฝ่ายการเมืองนั้นมีบทบาทสำคัญในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ<sup>248</sup>

นอกจากนี้ยังได้ตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่สำคัญอีก 2 ฉบับ คือ The Public Service Act 1999<sup>249</sup> และ The Public Service Regulations Act 1999 เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการจัดระเบียบการบริหารงานภาครัฐบทบัญญัติของ Public Service Act 1999 ได้จำแนกผู้ปฏิบัติงานในกระทรวงต่างๆ ออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ บุคลากรภาครัฐ (Officer) และลูกจ้าง (Employee)<sup>250</sup> และได้จำแนกโครงสร้างตำแหน่งเป็น 3 ประเภท คือ 1. ปลัดกระทรวง (Department head หรือ Secretary) 2. ผู้บริหารสูงสุด (Senior Executive Service Officers) และ 3. บุคลากรทั่วไป (Officers)

### 5.3.1 องค์การที่เกี่ยวข้องในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ<sup>251</sup>

ในปี ค.ศ. 1987 ได้จัดตั้ง The Australian Public Service Commissioner's หรือ APS ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางในการบริหารงานบุคคลและมีหน้าที่สำคัญในการกำหนดแนวทางและพิจารณาคัดเลือกผู้บริหารให้ดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ The Australian Public Service Commissioner's เป็นองค์การที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยอยู่ในกำกับของ Department of the Prime Minister and Cabinet Portfolio ประกอบด้วยคณะกรรมการ 2 คณะ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย คือ Public Service Commissioner และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หรือ Merit Protection Commissioner โดย The Australian Public Service Commissioner's ได้รับการแต่งตั้งโดยผู้สำเร็จราชการ (Governor – General) มีวาระ 5 ปี โดยคณะกรรมการทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานต่างๆ ในการทำงานภายใต้ระบบการบริหารงานภาครัฐแบบใหม่ (ภายหลังการปฏิรูประบบราชการ) ให้คำปรึกษาและประเมินการใช้

<sup>248</sup> Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform : A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. p. 211.

<sup>249</sup> สำนักงานข้าราชการพลเรือน ศูนย์นักบริหารระดับสูง, *ระบบข้าราชการระดับสูงของต่างประเทศ* หน้า 14

<sup>250</sup> Officer means a person appointed or transferred to the Service, whether before or after the commencement of this Act, but does not include an employee.

<sup>251</sup> สมบูรณ์ กุลวิเศษชนะ, *ระบบข้าราชการในอนาคต : ระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่รองรับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า* หน้า. (3-39)-(3-40).



ระเบียบวินัยของบุคลากรภาครัฐ เพื่อพัฒนาศักยภาพของบุคลากรภาครัฐและเพื่อให้การบริการประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

พันธกิจในการสนับสนุนบุคลากรภาครัฐของออสเตรเลียให้มีผลการปฏิบัติงานที่ดี โดยมีผลลัพธ์ คือ บุคลากรภาครัฐมีความเชื่อมั่นมีคุณภาพสูง อยู่บนฐานของค่านิยมและมีความยั่งยืน (A confident, high quality, values-based and sustainable Australian Public Service)

หน้าที่ความรับผิดชอบที่สำคัญตามบทบัญญัติ The Public Service Act 1999 เช่น

(1) ประเมินความเหมาะสมของระบบและวิธีการทำงานในหน่วยงาน ให้สอดคล้องกับจรรยาบรรณบุคลากรภาครัฐ

(2) พัฒนา สนับสนุน ทบทวนและประเมินผลนโยบายการจ้างงานและการปฏิบัติงานของ The Australian Public Service Commissioner's

(3) ให้ความสะดวกในการพัฒนา การบริหารทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง

(4) เป็นผู้นำด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ

(5) จัดให้มีการตรวจสอบหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานราชการโดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

### 5.3.2 กระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ

ในประเทศออสเตรเลียได้แบ่งบุคลากรภาครัฐออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ บุคลากรประจำ และบุคลากรไม่ประจำในระบบจ้างงานไม่ต่อเนื่อง ในกลุ่มบุคลากรประจำนั้นคล้ายกับระบบราชการของไทย โดยมี Australian Public Service Commissioner's ซึ่งเทียบได้กับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) เป็นหน่วยงานกลางในการบริหารงานบุคคล ใช้วิธีการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ระบบราชการด้วยระบบคุณธรรมตั้งแต่ระดับพนักงานทั่วไประดับ APS Level 1 ไปจนถึง Level 6 ก่อนที่จะขึ้นสู่ผู้บริหารระดับต้น Executive Level 1 และผู้บริหารระดับกลาง Executive Level 2

ส่วนบุคลากรไม่ประจำในระบบจ้างงานไม่ต่อเนื่อง ได้แก่ ระบบนักบริหารระดับสูง หรือ Senior Executive Service (SES) ซึ่งถือเป็นระบบที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงของประเทศออสเตรเลียภายใต้หลักการแบบ Westminster โดยเป็นระบบบริหารงานบุคคลในระบบเปิด กล่าวคือ ยึดหลักการแต่งตั้งตามตำแหน่ง (Position-Based) เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกระบบราชการเข้ามามีส่วนร่วมในการแข่งขันเพื่อแต่งตั้งในตำแหน่งดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจร่วมกันระหว่าง Public Service Commissioner's ซึ่งมีอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์ในการคัดเลือกบุคคล

เพื่อดำรงตำแหน่งอย่างกว้างๆ กับปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาตำแหน่งตามกรอบโครงสร้างดังกล่าว<sup>252</sup>

ภาพที่ 21 แสดงระดับชั้นของบุคลากรภาครัฐของประเทศออสเตรเลียและตัวอย่างตำแหน่ง

ระดับ (Level/classification)	ตัวอย่างตำแหน่ง
Departmental head	Secretary
Agency head	Chief Executive Officer
SES Band 3	Deputy Secretary (DEPSEC) Deputy Chief Executive Officer
SES Band 2	First Assistant Secretary (FAS), Division Head, Group Executive Director (GED)
SES Band 1	Assistant Secretary (AS), Branch Head Group Manager (GM), Executive Director (ED)

ที่มา ทศพร ศิริสัมพันธ์. การปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนเพื่อพัฒนาระบบราชการอย่างสมดุลและยั่งยืน : กรณีการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในวงราชการ. เผยแพร่ออนไลน์, 2558. หน้า 32

### 5.3.2.1 การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในตำแหน่งระดับปลัดกระทรวง

ตำแหน่งปลัดกระทรวง (Secretaries of department) และหัวหน้าส่วนราชการ (Agency heads) เป็นตำแหน่งที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากเป็นผู้รับเอานโยบายของรัฐบาลเพื่อนำไปปฏิบัติและมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานในระดับกระทรวงภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวง ตำแหน่งดังกล่าวนี้ไม่รวมอยู่ในตำแหน่งประเภท Senior Executive Service Officers การแต่งตั้งปลัดกระทรวงของออสเตรเลียให้อำนาจฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้งค่อนข้างมาก (Strong political center) มีการทำสัญญาจ้างเป็นวาระที่แน่นอน (fixed-term contract) โดยกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี แต่อาจได้รับการต่อสัญญาได้ในกรณีที่ได้รับการแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานอื่น ส่วนการสิ้นสุดสัญญาหมายความว่าต้องออกจากราชการซึ่งอาจจะสิ้นสุดลงเมื่อไหร่ก็ได้ขึ้นกับดุลพินิจของนายกรัฐมนตรี โดยไม่ต้องมีการ

<sup>252</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ, หน้า. 149-150.

ประเมินและไม่ต้องให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจในการแต่งตั้งหรือการโยกย้าย อย่างไรก็ตามรูปแบบสัญญาจ้างก่อนข้างจะเป็นไปอย่างหลวมๆ เพราะสามารถยกเลิกได้โดยง่าย จึงมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าแท้ที่จริงแล้วก็คือไม่ได้มีสัญญาแต่ประการใดเพราะปลัดกระทรวงคงสามารถอยู่ในตำแหน่งได้ตราบเท่าที่นายกรัฐมนตรีมีความพอใจ<sup>253</sup>

อย่างไรก็ดี กฎหมายกำหนดห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเข้าไปเกี่ยวข้องกับแต่งตั้งบุคลากรภาครัฐในระดับต่ำกว่าปลัดกระทรวง ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของ Australia Public Service Commissioner's (APSC) โดยคณะกรรมการประกอบด้วย Australian Public Service Commissioner's และ Merit Protection Commissioner อย่างละ 1 คน ปฏิบัติหน้าที่และเป็นผู้บริหารสูงสุดของสำนักงานด้วย<sup>254</sup>

กระบวนการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับปลัดกระทรวงปรากฏใน Public Service Act 1999 ใน Part 7— Secretaries of Departments section 58<sup>255</sup> สรุปได้ดังนี้

<sup>253</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์, "การปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนเพื่อพัฒนาระบบราชการอย่างสมดุลและยั่งยืน : กรณีการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในวงราชการ," *จุลสาร*. หน้า. 31-34.

<sup>254</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

<sup>255</sup> Australian Public Service Act 1999 Section 58 Appointment

(1) The Secretary of a Department is to be appointed by the Governor-General, by written instrument, on the recommendation of the Prime Minister.

Note: The Secretary of a Department is eligible for reappointment as the Secretary of that Department (see section 33AA of the *Acts Interpretation Act 1901*).

(2) The Secretary of a Department holds office for the period specified in the instrument of appointment.

(3) The period of a person's appointment as the Secretary of a Department must be:

(a) 5 years; or

(b) if the person has requested a shorter period—that shorter period.

(4) Subsection (3) does not apply in relation to a person who is reappointed as the Secretary of a Department. In this case, the person's appointment may be for any period not exceeding 5 years.

(5) The Secretary of a Department holds office on a full-time basis.

(6) Before recommending to the Governor-General that a person be appointed as the Secretary of the Prime Minister's Department, the Prime Minister must have received a report about the appointment prepared by the Commissioner.

กระบวนการเริ่มต้นโดยเลขาธิการสำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี (secretary of the department of the prime minister and cabinet : PM&C) จะเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลที่มีความเหมาะสมต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแต่งตั้งต่อไป โดยเป็นเพียงคำแนะนำเท่านั้นและอาจเสนอรายชื่อเพียงคนเดียวหรือทำเป็นบัญชีรายชื่อหรือไม่เสนอผู้ใดเลยก็ได้ แม้ว่าอาจจะมีการปรึกษารื้อกับรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงอยู่บ้าง แต่การพิจารณาและตัดสินใจเลือกบุคคลใดมาดำรงตำแหน่งนั้นขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลชุดใหม่มักจะมีการแต่งตั้งรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงควบคู่กันไป ซึ่งวิธีการดังกล่าวช่วยให้นายกรัฐมนตรีสามารถเลือกบุคคลที่สามารถทำงานร่วมกันได้และยอมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานอีกด้วย การกำหนดอำนาจในการแต่งตั้งเฉพาะตำแหน่งระดับปลัดกระทรวงของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวจึงไม่ใช้การใช้อำนาจทางการเมืองแทรกแซงการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ เนื่องจากกฎหมายได้ให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีเอาไว้และจะเห็นได้ว่าอำนาจนี้ไม่ต่างจากการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่อย่างใด<sup>256</sup>

(7) Before recommending to the Governor-General that a person be appointed as the Secretary of a Department other than the Prime Minister's Department, the Prime Minister must have received a report about the appointment from the Secretary of the Prime Minister's Department.

(8) The report from the Secretary of the Prime Minister's Department about the appointment of the Secretary of another Department must:

(a) be prepared after consultation with:

(i) the Commissioner; and

(ii) the person who is expected to be the Agency Minister of the other Department at the time the appointment is made; and

(b) if the Secretary of the Prime Minister's Department and the Commissioner disagree in relation to the proposed appointment— explain the substance of the disagreement.

<sup>256</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์, "การปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนเพื่อการพัฒนาบริหารราชการอย่างสมดุลและยั่งยืน : กรณีการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในวงราชการ," จุลสาร. หน้า. 33. และ Institute for Public Policy Research (IPPR), "Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service : Lessons from Overseas," [Online] Updated: 2013. Available from: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/207237/Accountability\\_and\\_Responsiveness\\_in\\_the\\_SCS.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207237/Accountability_and_Responsiveness_in_the_SCS.pdf)

ทั้งนี้การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานราชการ โดย The Public Service Amendment Act 2013<sup>257</sup> ได้ส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทและความรับผิดชอบของปลัดกระทรวงและได้มีการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการแต่งตั้งปลัดกระทรวงเสียใหม่ โดยการเปิดให้ Australia Public Service Commissioner's ซึ่งมีความเป็นอิสระได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการจัดทำรายงานร่วมกับเลขาธิการสำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมต่อนายกรัฐมนตรี ในกรณีที่เลขาธิการสำนักนายกรัฐมนตรี, คณะรัฐมนตรีและ Australia Public Service Commissioner's เห็นต่างหรือมีความเห็นไม่ตรงกันก็จะต้องมีการบันทึกความเห็นไว้ให้ชัดเจนในรายงานดังกล่าว

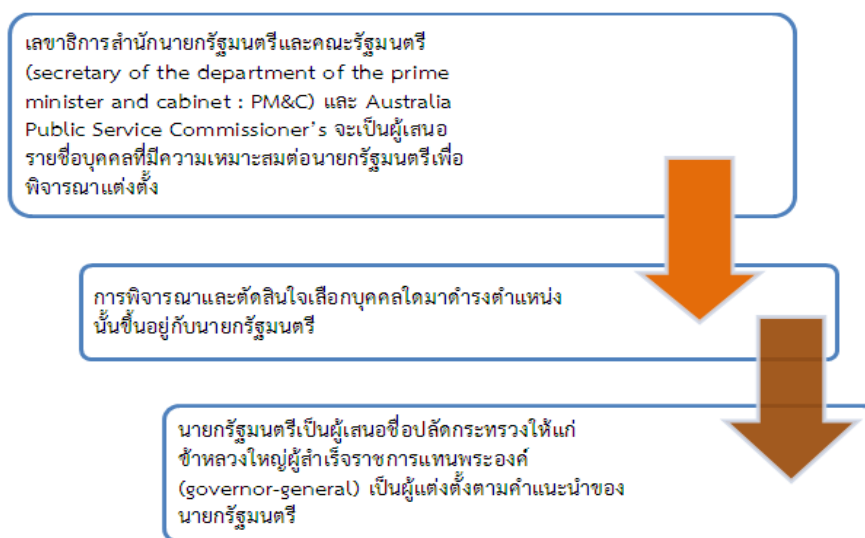
นอกจากนี้ยังได้มีการเปลี่ยนแปลงให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอชื่อปลัดกระทรวงให้แก่ข้าหลวงใหญ่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (governor-general) เป็นผู้แต่งตั้งตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีจะเสนอแต่งตั้งปลัดกระทรวงได้ต่อเมื่อเป็นการเสนอแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างหรือคาดว่าจะว่างลง และ Public Service Commissioner หรือปลัดกระทรวง นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี<sup>258</sup> ได้หารือรัฐมนตรีผู้กำกับดูแลกระทรวงนั้นแล้วและมีหนังสือรายงานให้นายกรัฐมนตรีเสนอแต่งตั้งปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงที่ได้รับแต่งตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี เว้นแต่กรณีที่ขอให้แต่งตั้งในระยะเวลาที่สั้นกว่านั้น และนายกรัฐมนตรีอาจจะขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งต่อให้ได้ หากต้องการให้พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะต้องเสนอต่อข้าหลวงใหญ่ผู้สำเร็จราชการ รวมทั้งยังได้กำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานประจำปี โดยปลัดกระทรวงจะต้องจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) กับเลขาธิการสำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี และ The Australia Public Service Commissioner's โดยรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบงานราชการ (The minister of public service) ร่วมลงนามกำกับใหม่ความชัดเจนและครอบคลุมสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้<sup>259</sup>

<sup>257</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า. 33-34.

<sup>258</sup> กรณีแต่งตั้งปลัดกระทรวงนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี (Department of Prime Minister and Cabinet) ต้องได้รับรายงานจาก Public Service Commissioner ส่วนกรณีแต่งตั้งปลัดกระทรวงอื่นต้องได้รับรายงานจากปลัดกระทรวงนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

<sup>259</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า. 34.

ภาพที่ 22 แสดงขั้นตอนการแต่งตั้งปลัดกระทรวงของประเทศออสเตรเลีย



ส่วนการแต่งตั้งปลัดกระทรวงของหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านธุรการและวิชาการให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติแห่งเครือรัฐเครือรัฐจำนวน 5 แห่ง มีหลักเกณฑ์ต่างกันไป โดยอำนาจในการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง Clerk of the Senate นั้นเป็นของผู้สำเร็จราชการตามคำแนะนำของประธานวุฒิสภา การแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง Clerk of the House of Representatives เป็นอำนาจของผู้สำเร็จราชการตามคำแนะนำของประธานสภาผู้แทนราษฎร การแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง Parliamentary Librarian, Secretary to the Joint House Department และ Principal Parliamentary Reporter นั้นเป็นอำนาจของผู้สำเร็จราชการตามคำแนะนำของประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร<sup>260</sup>

### 5.3.2.2 การแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงภาครัฐในตำแหน่งที่ต่ำกว่าระดับปลัดกระทรวง

ตาม Public Service Act 1999 ได้กำหนดให้มีระบบนักบริหารระดับสูง หรือ Senior Executive Service (SES) ใน Part 4 Division 2 ตั้งแต่ Section 34-38 เป็นระบบการจ้างงานไม่ต่อเนื่องซึ่งเรียกได้ว่าเป็นจุดเด่นของการปฏิรูประบบราชการของประเทศออสเตรเลีย ซึ่งในการ

<sup>260</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์, "การก่อตั้งและการบริหารส่วนราชการประเภทกระทรวงของเครือรัฐออสเตรเลีย" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 23 กันยายน 2559 วันที่ 2545. แหล่งที่มา: [www.lawreform.go.th](http://www.lawreform.go.th). หน้า. 6.

บริหารงานชั้นสูงนั้นต้องการบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเพื่อช่วยให้เกิดการถ่ายโอนความรู้จากภาคเอกชนมายังภาครัฐ ซึ่งระบบดังกล่าวเป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่เป็นระบบเปิด (Open system) สามารถคัดเลือกบุคคลทั้งจากภายในระบบราชการและจากภายนอกระบบราชการที่มีความรู้ความสามารถเพื่อแต่งตั้งให้มาดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง โดยกำหนดตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงดังกล่าว เช่น ตำแหน่งรองอธิบดี เป็นต้น ซึ่งระบบนักบริหารระดับสูงของประเทศออสเตรเลียได้รับอิทธิพลมาจากบทบัญญัติ U.S. Civil Service Reform Act of 1978

การบริหารงานบุคคลของระบบนักบริหารระดับสูง (SES) เป็นการใช้อำนาจและดำเนินการร่วมกันระหว่าง The Australian Public Service Commissioner's กับ ปลัดกระทรวงหรือหน่วยงานเจ้าของตำแหน่งในการกำหนดโครงสร้างของตำแหน่งระดับสูง (structure) และกรอบวิธีการสรรหา (framework) การบริหารงานบุคคล โดยการกำหนดกรอบกว้างๆ เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันแต่ในส่วนของรายละเอียดนั้นส่วนราชการสามารถกำหนดตำแหน่งระดับสูงได้ด้วยตนเองทั้งในส่วนของจำนวนและระดับภายใต้กรอบแนวทางและมาตรฐานที่ The Australian Public Service Commissioner's กำหนด ส่วนกระทรวงหรือส่วนราชการสามารถนำแนวทางที่ The Australian Public Service Commissioner's กำหนดมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ เช่น การจัดให้มีการทดสอบความรู้ด้วยการสอบข้อเขียน การทดสอบทางจิตวิทยา และการสัมภาษณ์ ทั้งนี้ หัวหน้าส่วนราชการจะเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกผู้สมัครที่เหมาะสม โดยพิจารณาจากคุณสมบัติและขอบเขตของงานในตำแหน่งนักบริหารระดับสูงที่ได้กำหนดไว้กระบวนการสรรหาเริ่มจากการประกาศรับสมัครเมื่อมีตำแหน่งว่าง ซึ่งส่วนราชการที่มีตำแหน่งว่างจะต้องประกาศรับสมัครในจดหมายข่าวทางราชการ (Government Gazette) รวมทั้งสื่อภายในหน่วยงาน นอกจากนี้ยังได้แจ้งหน่วยงาน (Agency) มาทำหน้าที่สรรหา โดยการประกาศลงหนังสือพิมพ์เพื่อรับสมัครบุคคลภายนอกระบบราชการไปพร้อมๆ กัน โดยหัวหน้าส่วนราชการจะต้องดำเนินการแต่งตั้ง หรือเลื่อนตำแหน่งตำแหน่งที่ประกาศไว้ภายใน 12 เดือน หลังจากประกาศรับสมัคร<sup>261</sup> ภารกิจหลักๆ ของนักบริหารในกลุ่มนี้ เช่น ที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ หรือนักบริหาร เป็นต้น

ซึ่งในระบบนักบริหารระดับสูงนี้สามารถจำแนกระดับตำแหน่งได้ 3 ระดับ คือ SES Band 1-3 โดยมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับระบบนักบริหารระดับสูงสรุปได้ ดังนี้<sup>262</sup>

<sup>261</sup> สำนักงานข้าราชการพลเรือน ศูนย์นักบริหารระดับสูง, ระบบข้าราชการระดับสูงของต่างประเทศ หน้า. 17-18.

<sup>262</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ, หน้า. 150-152. ศึกษาเพิ่มเติมใน "Work Level Standards: Senior Executive Service," [Online]. Available from: <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/work-level-standards-ses>

(1) SES Band 1 เป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการวิเคราะห์แผนงานและการวางแผนในระดับนโยบายและประสานงานระหว่างรัฐมนตรีกับบุคลากรภาครัฐในกระทรวงในการดำเนินงานในระดับสาขาหรือกลุ่ม ได้แก่ ตำแหน่งผู้ช่วยปลัดกระทรวง/ผู้ช่วยอธิบดี (Assistant Secretary) ผู้อำนวยการกอง (Division Head) หัวหน้าส่วน (Branch Head), Executive Director และเทียบเท่า มีจำนวนประมาณ 2029 ตำแหน่ง

(2) SES Band 2 เป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่ในการดำเนินงานในระดับกลุ่มงาน ได้แก่ ตำแหน่งผู้ช่วยปลัดกระทรวงอาวุโส (First Assistant Secretary) ผู้อำนวยการกอง (Division Head), Group Executive Director และเทียบเท่า มีจำนวนประมาณ 581 ตำแหน่ง

(3) SES Band 3 เป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่ในการดำเนินงานในระดับสูงสุด มีความรับผิดชอบรองจากหัวหน้าส่วนราชการ ได้แก่ ตำแหน่ง Deputy Secretary (DEPSEC), Deputy Chief Executive Officer หรือเทียบเท่า มีจำนวน 126 ตำแหน่ง

ในส่วนของกระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐนั้น ในปัจจุบันการบริหารงานบุคคลของนักบริหารระดับสูงนั้นได้กระจายความรับผิดชอบแก่ส่วนราชการหรือหน่วยงานต้นสังกัด โดยมีปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงโดยมี The Australian Public Service Commissioner's เป็นผู้กำหนดวิธีการดำเนินการไว้อย่างกว้างและเข้าร่วมในการดำเนินการคัดเลือกบุคคลเข้ามาในระบบ SES แบบเต็มคณะด้วยหลักคุณธรรม<sup>263</sup> โดยมีวิธีการตามที่กำหนดไว้ใน Australian Public Service Commissioner's Directions 2016 หรือ Commissioner's Directions ซึ่งประกาศเมื่อ 13 September 2016<sup>264</sup> โดยอาศัยอำนาจภายใต้ subsections 11(1), 11A(1) and (2) and 15(4) ของบทบัญญัติ the Public Service Act 1999 ในการพิจารณาคัดเลือกนี้ส่วนราชการจะตั้งคณะกรรมการคัดเลือก หรือ "Selection Committee" หรือตัวแทน<sup>265</sup> กระบวนการคัดเลือกต้องอยู่บนพื้นฐานของระบบคุณธรรมและเปิดโอกาส

<sup>263</sup> ข้อ 19 Australian Public Service Commissioner's Directions 2016 เรื่อง Merit based selection process for engagement or promotion

จะต้องมีการประกาศตำแหน่งว่างให้ทราบโดยทั่วไปใน the Public Service Gazette 12 เดือนก่อนการแต่งตั้งหรือเลื่อนตำแหน่ง ในการคัดเลือกจะต้องทำอย่างไร่งใสในการพิจารณาความเหมาะสมตามที่ได้ยื่นสมัครรับคัดเลือก ปราศจากอคติ เส้นสาย หรือความชอบเฉพาะบุคคล แต่จะสามารถพิจารณาถึงความเหมาะสมกับหน่วยงานได้

<sup>264</sup> "Australian Public Service Commissioner's Directions 2016," [Online] Accessed: 23 September 2016 Available from: <https://www.legislation.gov.au/Details/F2016L01430>.

<sup>265</sup> "Senior Executive Service: An Hr Practitioner's Guide to Engagement, Promotion, Mobility and Separation," [Online] Accessed: 23 September 2016 Available from:



การแก่ทุกคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสม เมื่อมีตำแหน่งที่จะต้องประกาศต่อสาธารณะใน The Public Service Gazette

เมื่อตั้งคณะกรรมการคัดเลือก (Selection Committee) แล้ว คณะกรรมการดังกล่าวจะจัดทำบัญชีรายชื่อหรือ short list ในกรณีที่มีการสมัครเข้ารับคัดเลือกใน ตำแหน่งเดียวกันซึ่ง Commissioner's Directions ให้จัดลำดับจากผู้สมัครทั้งหมดโดยพิจารณาตาม ระบบคุณธรรมและการประเมินจากมาตรฐานที่กำหนดด้วยความโปร่งใสและความเสมอภาคและ สามารถสัมภาษณ์บางคนเป็นกรณีพิเศษ หลังจากนั้นคณะกรรมการคัดเลือก จะจัดทำรายงานสรุปผล การดำเนินการและการประเมินรายบุคคลอย่างสั้นตลอดจนการจัดลำดับ โดยผู้ที่มีลำดับสูงจะได้รับ การพิจารณาคัดเลือกก่อน<sup>266</sup> ในกรณีที่มีตัวแทนของ The Australian Public Service Commissioner's นั่งอยู่ในคณะกรรมการคัดเลือกกรรมการผู้นั้นจะลงลายมือชื่อซึ่งเป็นการรับรองว่า กระบวนการในการคัดเลือกนี้ได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมาย<sup>267</sup>

สำหรับ คณะกรรมการ The Australian Public Service Commissioner's จะเข้าร่วมพิจารณาจนเสร็จสิ้นกระบวนการเฉพาะในการคัดเลือกตำแหน่งระดับ SES Band 3 เท่านั้น ทั้งในส่วนของการทำงานสัญญา (เพื่อแต่งตั้ง) และการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง (promotion) ซึ่งผู้ได้รับการคัดเลือกจะต้องได้รับการรับรองเสียก่อนหน่วยงานจึงจะสามารถแต่งตั้ง ได้ ในการพิจารณาตำแหน่งระดับ SES Band 3 ตัวแทนของหน่วยงานควรเข้าร่วมให้คำปรึกษาแก่ คณะกรรมการคัดเลือกด้วยอาจจะมีตัวแทนจากภายนอกเข้าร่วมสังเกตการณ์เพื่อพิจารณาถึง ความสามารถและภาวะผู้นำในตำแหน่งระดับ SES ด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

---

<http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/the-senior-executive-service-selection,-mobility-and-separation2>.

<sup>266</sup> "Guidance for Representatives of the Australian Public Service Commissioner in Senior Executive Service Selection Processes," [Online] Accessed: 23 September 2016 Available from: <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/commissioner-representatives>.

<sup>267</sup> "Australian Public Service Commissioner's Role in Ses Selection Exercises – Frequently Asked Questions," [Online] Accessed: 23 September 2016 Available from: <http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/commissioner-representatives/faq>.

ส่วนการคัดเลือกในตำแหน่งระดับ SES Band 2 และ SES Band 1 คณะกรรมการ the Commissioner's จะต้องส่งตัวแทนเข้าร่วมเป็นกรรมการคัดเลือกเสมอ<sup>268</sup> คณะกรรมการคัดเลือกต้องมีกรรมการอย่างน้อย 3 คน ขึ้นไป ซึ่งคณะกรรมการจะใช้เกณฑ์ในการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครที่มีคุณภาพ มีการแข่งขันที่เปิดกว้างและใช้หลักความยุติธรรม โดย Selection Panel ประกอบด้วย

- กรรมการอย่างน้อย 1 คน ดำรงตำแหน่งสูงกว่าตำแหน่งว่างที่ต้องการแต่งตั้งอย่างน้อย 1 ระดับ หรือเป็นผู้บังคับบัญชาในตำแหน่งที่ต้องการรับสมัคร
- กรรมการอย่างน้อย 1 คน เป็นสตรี
- กรรมการอย่างน้อย 1 คน เป็นบุคคลภายนอกส่วนหน่วยงานซึ่งเป็นบุคคลที่หน่วยงานเสนอชื่อเพื่อเป็นผู้แทนของ the Commissioner's และต้องได้รับความเห็นชอบจาก the Commissioner's ให้เป็นคนกลางและทำหน้าที่เป็นผู้แทน ซึ่งมาจากหน่วยงานอื่นหรือเชิญผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกมาทำหน้าที่ผู้แทน ทั้งนี้ บุคคลนั้นจะต้องมีตำแหน่งสูงกว่าตำแหน่งที่ดำเนินการพิจารณาด้วย<sup>269</sup>

เกณฑ์การประเมินสำหรับพิจารณาในตำแหน่งระดับ SES โดยพิจารณาจากกรอบความสามารถ (the Senior Executive Leadership Capability Framework หรือ SELCF) (Selection Criteria) 5 ด้าน ได้แก่ การเปลี่ยนความคิดทางกลยุทธ์ให้เป็นรูปร่าง (Shapes Strategic Thinking) การทำงานให้เกิดผลสัมฤทธิ์ (Achieves Results) การเป็นต้นแบบในการทำงานและเป็นคนมีคุณธรรม (Exemplifies Personal Drive and integrity) การสร้างความสัมพันธ์ที่มุ่งให้เกิดผลผลิต (Cultivates Productive Working Relationship) การสื่อสารและโน้มน้าว (Communicate with influence)

<sup>268</sup> "Guidance on the Selection, Mobility and Separation of Ses Staff," [Online] Accessed: 23 September 2016. Available from: <http://www.apsc.gov.au/managing-in-the-aps/separation/guidance-selection-mobility-separation-of-ses-staff>.

<sup>269</sup> "Faq: The Australian Public Service Commissioner's Role in Ses Selection Exercises," [Online] Accessed: 23 September 2016 Available from: <http://www.apsc.gov.au/managing-in-the-aps/recruitment-and-selection/guidance-selection-mobility-separation-of-ses-staff/faq-the-australian-public-service-commissioners-role-in-ses-selection-exercises>.

เพื่อที่จะนำกรอบนี้ไปประยุกต์ใช้ในกระบวนการ การสรรหา และการพัฒนา  
ความเป็นผู้นำของนักบริหารระดับสูง เป็นต้น<sup>270</sup>

ขั้นตอนการประเมิน (Methods of Assessment)<sup>271</sup> คณะกรรมการคัดเลือก  
จะเป็นผู้พิจารณาตัดสินผู้สมัครซึ่งในขั้นต้นจะพิจารณาจากใบสมัคร การสัมภาษณ์ รวมทั้งการ  
สอบถามผู้บังคับบัญชาเพื่อยืนยันข้อมูลว่าถูกต้อง เมื่อคณะกรรมการตัดสินใจคัดเลือกผู้สมัครแล้วจะ  
ส่งชื่อต่อหัวหน้าส่วนราชการเพื่อดำเนินการแต่งตั้งหรือย้ายต่อไป ทั้งนี้ ในการประเมินผู้สมัครเข้ารับ  
การคัดเลือกอาจใช้วิธี Assessment Centre Methods (ACM) โดยกระบวนการประเมินทั้งหมดจะ  
ถูกสังเกตโดยคณะกรรมการเพื่อใช้เป็นข้อมูลให้กับหัวหน้าส่วนราชการในการคัดเลือกสำหรับส่วน  
ราชการที่ประเมินโดยวิธี Assessment Centre Methods (ACM) เป็นส่วนหนึ่งของการคัดเลือก  
SES Band 1 คือ Family and Community Service

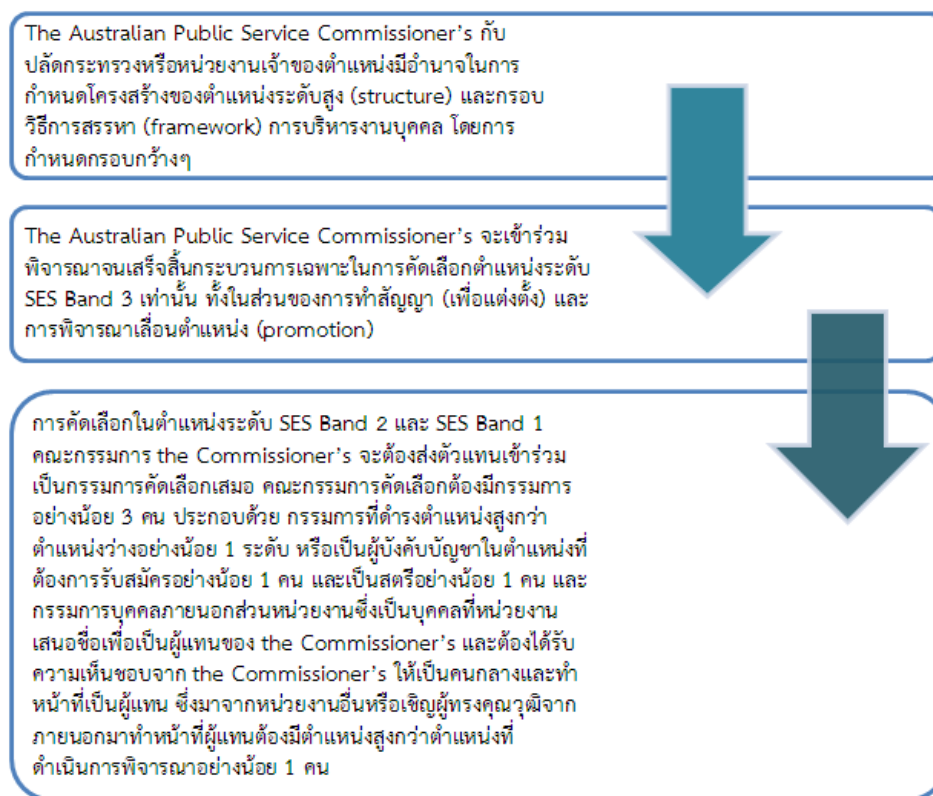



---

<sup>270</sup> Jeanette Taylor, "Building Capability in the Commonwealth of Australia," [Online]  
Accessed: 23 September 2016. Available from:  
<https://soc.kuleuven.be/io/onderzoek/project/files/hrm27-country-report-australia.pdf>

<sup>271</sup> สำนักงานข้าราชการพลเรือน ศูนย์นักบริหารระดับสูง, ระบบข้าราชการระดับสูงของต่างประเทศ หน้า.

ภาพที่ 23 แสดงการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในตำแหน่งที่ต่ำกว่าระดับปลัดกระทรวง



ในระบบ SES มีทั้งแบบดำรงตำแหน่งต่อเนื่องและดำรงตำแหน่งไม่ต่อเนื่องซึ่ง วาระไม่เกิน 5 ปี กรณีการย้าย SES หน่วยงานสามารถย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งระดับเดียวกันใน หน่วยงานอื่นได้ตามความเหมาะสมภายใต้ section 25 และ 26 ของ The Public Service Act 1999 และ Commissioner's Directions หน่วยงานควรปฏิบัติตามคำแนะนำของ The selection committee (แต่ไม่ใช่มาตรการบังคับ อย่างไรก็ตามก็ดีหน่วยงานต้องปฏิบัติตาม the Public Service Act 1999 อย่างเคร่งครัด) ทั้งในขั้นตอนการเลื่อนตำแหน่งบุคลากรภาครัฐ การย้ายระดับ SES ทั้งชั่วคราว และถาวร การแต่งตั้งบุคคลภายนอกภาคราชการทั้งชั่วคราวและในตำแหน่งพิเศษ<sup>272</sup>

<sup>272</sup> "Senior Executive Service: An Hr Practitioner's Guide to Engagement, Promotion, Mobility and Separation." "Senior Executive Service: An Hr Practitioner's Guide to Engagement, Promotion, Mobility and Separation."

### 5.3.2.3 หลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง

ใน ตำแหน่งระดับปลัดกระทรวง การสิ้นสุดการแต่งตั้งปรากฏตามบทบัญญัติ Public Service Act 1999 Part 7—Secretaries of Departments section 59<sup>273</sup> มีกระบวนการ ดังนี้

- กรณีสิ้นสุดการจ้างเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (the Secretary of the Prime Minister’s Department) โดย the Commissioner ส่งรายงานไปยังนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการสิ้นสุดการจ้างเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

- กรณีสิ้นสุดการจ้างตำแหน่งปลัดกระทรวงอื่นๆ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี จะต้องปรึกษากับ the Commissioner หากมีการโต้แย้งระหว่าง เลขาธิการนายกรัฐมนตรี กับ the Commissioner จะต้องแจ้งเหตุผลที่ไม่เห็นด้วยประกอบ ต่อมาเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้เสนอรายงานการสิ้นสุดการจ้างต่อนายกรัฐมนตรี ทั้ง 2 กรณี เมื่อนายกรัฐมนตรีเห็นชอบจะเสนอต่อ the Governor General เป็นผู้ออกคำสั่งต่อไป ส่วนใน section 67<sup>274</sup> เป็นการออกคำสั่งย้าย

<sup>273</sup> Australian Public Service Act 1999 section 59 Termination of appointment

(1) The Governor-General may, on the recommendation of the Prime Minister and by notice in writing, terminate the appointment of a Secretary.

(2) Before recommending to the Governor-General that the appointment of the Secretary of the Prime Minister’s Department be terminated, the Prime Minister must have received a report about the proposed termination from the Commissioner.

(3) Before recommending to the Governor-General that the appointment of the Secretary of a Department other than the Prime Minister’s Department be terminated, the Prime Minister must have received a report about the proposed termination from the Secretary of the Prime Minister’s Department.

(4) The report from the Secretary of the Prime Minister’s Department about the proposed termination of the appointment of the Secretary of another Department must:

(a) be prepared after consultation with the Commissioner; and

(b) if the Secretary of the Prime Minister’s Department and the Commissioner disagree in relation to the proposed termination— explain the substance of the disagreement.

<sup>274</sup> Australian Public Service Act 1999 Section 67 Appointment etc. of Head

(1) The Agency Minister of an Executive Agency may appoint a person to be the Head of the Agency for a period of up to 5 years specified in the instrument of appointment.

ตำแหน่งระดับหัวหน้าหน่วยงานซึ่งเป็นตำแหน่งระดับสูง โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงโดยการรายงานของปลัดกระทรวง

อย่างไรก็ดี บทบัญญัติของ Public Service Act 1999 ไม่ปรากฏการให้สิทธิในการโต้แย้งการออกคำสั่งให้สิ้นสุดการดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงแต่อย่างใด

ในส่วนของ **ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐอื่นๆ** แบ่งการโยกย้ายออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

**ประเภทที่หนึ่ง** การย้ายภายในหน่วยงาน<sup>275</sup> พิจารณาภายใต้บทบัญญัติ Public Service Act 1999 section 25 หัวหน้าหน่วยงานมีอำนาจในการย้าย ซึ่งในการย้ายนักบริหารระดับสูงจะต้องย้ายไปในตำแหน่งระดับเดียวกับตำแหน่งเดิม สามารถพิจารณาการย้ายตามความเหมาะสมและหัวหน้าหน่วยงานอาจย้ายนักบริหารระดับสูงภาครัฐไปปฏิบัติงานที่ต่างกับกับงานในหน่วยงานเดิมก็ได้ ในกรณีที่ผู้สมัครที่อยู่ระดับต่ำกว่าตำแหน่งที่ว่างให้พิจารณาบนพื้นฐานความรู้ความสามารถ ความสัมพันธ์กับลักษณะงานเดิมและคำนึงถึงผลการปฏิบัติงานที่จะเกิดแก่องค์กรเป็นสำคัญ หัวหน้าหน่วยงานสามารถมอบหมายงานในตำแหน่งว่างถือเป็นการเลื่อนตำแหน่งทั้งนี้จะต้องแจ้งให้ The Commissioner's ทราบด้วย

**ประเภทที่สอง** การย้ายระหว่างหน่วยงาน (Moves between agencies)<sup>276</sup> ภายใต้ section 26 แห่ง Public Service Act และ Commissioner's Directions ได้จำแนกการย้ายระหว่างหน่วยงานได้ 2 ประเภท คือ ย้ายไปดำรงตำแหน่งระดับเดิม และย้ายเพื่อเลื่อนตำแหน่ง ซึ่งทั้ง 2 กรณีหัวหน้าหน่วยงานจะต้องทำความตกลงกับบุคลากรและต้องแจ้งถึงรายละเอียดการทำงาน และหัวหน้าหน่วยงานทั้ง 2 หน่วยงานจะต้องเห็นพ้องกัน สำหรับการย้ายชั่วคราว (temporary move) หัวหน้าส่วนราชการสามารถย้ายนักบริหารระดับสูงภาครัฐไปปฏิบัติงานในหน้าที่อื่นเป็นการชั่วคราวในหน่วยงานเดิมหรือต่างหน่วยงานได้และจะข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษร

(2) Before making the appointment, the Agency Minister must have received a report about the vacancy from a relevant Secretary.

(3) The Agency Minister may, by notice in writing, terminate the appointment at any time.

(4) Before terminating the appointment, the Agency Minister must have received a report about the proposed termination from a relevant Secretary.

(5) In this section:

**relevant Secretary** means the Secretary of any Department that is administered by the same Minister who is the Agency Minister of the Executive Agency.

<sup>275</sup> ข้อ 29 Australian Public Service Commissioner's Directions 2016

<sup>276</sup> ข้อ 37-38 Australian Public Service Commissioner's Directions 2016

ยินยอมให้นักบริหารผู้นั้นกลับมาปฏิบัติงานในตำแหน่งเดิม ในกรณีที่ต้องย้ายไปปฏิบัติงานในหน่วยงานอื่นต้องได้รับความยินยอมจากหัวหน้าส่วนราชการเดิม และต้องทำหนังสือยินยอมระหว่างหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อเป็นการรับประกันให้บุคคลนั้นกลับมาทำงานในส่วนราชการเดิมได้ นอกจากนี้จะต้องทำข้อตกลงโดยระบุวันที่จะโอนย้ายและสิ้นสุดการโอนย้ายให้ชัดเจน ส่วนกรณีการโยกย้ายไปประจำ (ongoing move) มีวิธีการเช่นเดียวกับกรณีแรกเพียงแต่ไม่ต้องแจ้งวันที่สิ้นสุดการดำรงตำแหน่ง

ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งนักบริหารระดับสูง<sup>277</sup> การจัดทำสัญญาจ้างงาน เฉพาะสำหรับตำแหน่งที่เปิดรับจากภายนอกโดยสัญญาจะมีระยะเวลา 5 ปี (หากมีเงื่อนไขอื่นจะต้องแจ้งก่อนที่จะมีการแต่งตั้ง) ทั้งนี้ หากการแต่งตั้งตามเวลาที่กำหนดน้อยกว่า 5 ปี หัวหน้าส่วนราชการสามารถต่อสัญญาได้ โดยจะต้องมีระยะเวลาทั้งหมดไม่เกิน 5 ปี ส่วนตำแหน่งจากภายในยังคงเป็นตำแหน่งประจำ คือ ปฏิบัติงานจนถึงเกษียณอายุ แต่นักบริหารระดับสูงแต่ละระดับ สามารถสมัครเข้ารับการพิจารณาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นไปได้ตลอดเวลาทั้งนี้ ไม่มีข้อกำหนดว่านักบริหารระดับสูงจะต้องอยู่ในตำแหน่งนานเพียงใดจึงได้รับการเลื่อนไปอยู่ในตำแหน่งที่สูงขึ้น ซึ่งการเลื่อนตำแหน่งจะขึ้นอยู่กับความสามารถและคุณธรรมที่กำหนด โดยจะต้องผ่านการแข่งขันกับผู้สมัครรายอื่นๆ นักบริหารในระบบนักบริหารระดับสูง อาจพ้นจากตำแหน่งเมื่อหน่วยงานที่ตนทำงานถูกลดขนาดหรือลดภารกิจลง จะเข้าข่ายให้ออกเนื่องจากยุบเลิกตำแหน่ง โดยจะได้รับ Redundancy Pay เป็น Package ให้ออกจากราชการ

ในส่วนของการสิ้นสุดสัญญา (Termination of the contract) จะมีลักษณะดังนี้ สัญญาหมดอายุ (Expiry of contract) เกษียณอายุ เนื่องจากเจ็บป่วย (Retirement on grounds of ill-health) กระทำความผิดทางวินัยหรือมีผลการปฏิบัติงานต่ำกว่ามาตรฐาน (Breach of discipline or substandard performance) และเกษียณอายุก่อนกำหนด (Restriction on compensation for early termination) แล้วแต่กรณี

### 5.3.3 การจัดการข้อพิพาทเกี่ยวกับการแต่งตั้ง

ในส่วนหน้าที่ของ Merit Protection Commissioner หรือ MPC นั้นได้กำหนดไว้ใน Public Service Act 1999 section 50 ดังนี้

<sup>277</sup> สำนักงานข้าราชการพลเรือน ศูนย์นักบริหารระดับสูง, ระบบข้าราชการระดับสูงของต่างประเทศ หน้า.

(1) ใต้วงรายงานที่ยื่นต่อ Merit Protection Commissioner (หรือต่อบุคคลอื่นที่ได้รับแต่งตั้งโดย Merit Protection Commissioner) ตามที่บัญญัติไว้ใน section 16

(2) ใต้วงการกระทำที่ถูกกล่าวหาว่าฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ความประพฤติ (Code of Conduct) ที่กระทำโดยมนตรีว่าการแผ่นดิน (Public Service Commissioner) และรายงานผลการสอบสวนต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร (Speaker of the House of Representatives) หรือประธานวุฒิสภา (President of the Senate)

(3) ใต้วงการกระทำของบุคลากรภาครัฐ (APS) ตามคำสั่งของรัฐมนตรีที่ควบคุมดูแลการบริหารงานบุคลากรภาครัฐ (Public Service Minister) และรายงานผลการสอบสวนนั้นต่อรัฐมนตรี

(4) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎระเบียบอื่นๆที่ออกตาม section 33

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎระเบียบอื่น

หลังจากได้รับเรื่องร้องเรียนแล้ว MPC จะพิจารณาคำร้องคำอุทธรณ์และจะรายงานผลการพิจารณาไปยังหน่วยงาน หาก MPC เห็นว่าการกระทำของหน่วยงานที่ถูกกล่าวหาเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบแล้ว MPC จะได้ให้คำแนะนำเพื่อให้หน่วยงานได้ดำเนินการ กล่าวคือ 1. ให้หน่วยงานพิจารณาทบทวนเรื่องใหม่อีกครั้งหรือเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยเดิมของหน่วยงาน 2. อาจให้เปลี่ยนแปลงกฎหรือขั้นตอนปฏิบัติเดิม 3. ดำเนินการอย่างอื่นที่เหมาะสม ใดๆก็ดี จะเห็นได้ว่า MPC ไม่มีอำนาจในการบังคับให้หน่วยงานปฏิบัติตามคำวินิจฉัยในทางกลับกันหากหน่วยงานไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ MPC แล้ว MPC ก็อาจรายงานผลดังกล่าวต่อรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐสภา เพื่อให้มีการดำเนินการที่เหมาะสมต่อไป

ในกรณีบุคลากรภาครัฐผู้ร้องไม่พอใจคำวินิจฉัยของ MPC หรือต่อผลการดำเนินการของหน่วยงานก็ผู้ร้องสามารถร้องต่อ MPC เพื่อให้ทบทวนเรื่องพิจารณาความดีความชอบโดยคณะกรรมการทบทวนเกี่ยวกับการแต่งตั้ง (Promotion Review Committee – PRC) ซึ่งแต่งตั้งโดย MPC หลังจากที่ PRC ได้พิจารณาแล้วเสร็จก็จะได้แจ้งคำวินิจฉัยดังกล่าวให้แก่หัวหน้าหน่วยงานและหัวหน้าหน่วยงานจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของ PRC หากคู่กรณีไม่พอใจคำตัดสินของ PRC ก็สามารถอุทธรณ์ไปยังศาลยุติธรรมเพื่อให้ทบทวนคำวินิจฉัยได้ บทบัญญัติ Public Service Regulation 1999 PART 5--REVIEW OF ACTIONS ใน Division 5.2--Review of certain APS promotion decisions and engagement decisions (including decisions involving Parliamentary Service employees) ข้อ 5.6<sup>278</sup> ให้อำนาจแก่ MPC ในการทบทวนคำวินิจฉัย

<sup>278</sup> Australian Public service regulations 1999 - REG 5.6

#### Application of Division 5.2

(1) This Division applies if:



เกี่ยวกับการแต่งตั้ง (promotion) และการปฏิบัติตามข้อตกลงการจ้าง (engagement) ของบุคลากรภาครัฐ ซึ่งอาจเกิดจากการกระทำของหัวหน้าหน่วยงานเอง หรืออาจเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามคำรับของคณะกรรมการที่ปรึกษาอิสระในการคัดเลือก (Independent Selection Advisory Committee) หรืออาจเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการทบทวนเกี่ยวกับการแต่งตั้ง (Promotion Review Committee – PRC)

การทบทวนเรื่องการแต่งตั้งเป็นสิทธิเฉพาะบุคลากรภาครัฐทุกๆ ไปจึงไม่รวมนักบริหารระดับสูงภาครัฐใน Senior Executive Service – SES และจะต้องยื่นคำร้องขอให้ทบทวนต่อหน่วยงานต้นสังกัดเสียก่อนโดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่มีอำนาจพิจารณาจะได้ดำเนินการพิจารณาและออกคำวินิจฉัยพร้อมทั้งเหตุผลประกอบและต้องแจ้งต่อบุคลากรภาครัฐผู้ร้องให้ทราบถึงสิทธิที่จะยื่นต่อ MPC ด้วย หากผู้ร้องไม่พอใจจึงจะสามารถยื่นคำร้องต่อ MPC ซึ่ง MPC จะแต่งตั้งคณะกรรมการทบทวนเกี่ยวกับการแต่งตั้ง (Promotion Review Committee – PRC) ให้พิจารณาทบทวนการกระทำของหน่วยงานต้นสังกัดที่มีผลกระทบต่อตัวบุคลากรภาครัฐผู้ร้องตามบทบัญญัติ Public Service Act 1999 section 33 ส่วนการดำเนินการในกรณีอื่น MPC จะเป็นผู้นิจฉัยเอง

---

(a) a decision (a promotion decision ) is made by an Agency Head to promote an ongoing APS employee to employment at a classification mentioned in any of Groups 1 to 6 set out in Schedule 1 to the Classification Rules; and

(b) the promotion decision is not made in accordance with the recommendation of an Independent Selection Advisory Committee; and

(c) the promotion decision is not made in accordance with a PRC decision.

(2) This Division also applies if:

(a) an engagement decision is made by an Agency Head to engage an ongoing Parliamentary Service employee as an ongoing APS employee at a classification mentioned in any of Groups 1 to 6 set out in Schedule 1 to the Classification Rules; and

(b) the engagement decision is not made in accordance with the recommendation of an Independent Selection Advisory Committee; and

(c) the engagement decision is not made in accordance with a PRC decision.

(3) In this Division, a decision to engage an ongoing Parliamentary Service employee is an engagement decision if the engagement is at a higher classification than the ongoing Parliamentary Service employee's classification as a Parliamentary Service employee, worked out in accordance with Schedule 2.

The Australian Public Service Commission's เป็นหน่วยงานที่รวมอยู่กับหน่วยงานด้านการบริหารงานบุคคลของประเทศออสเตรเลีย ประกอบด้วย คณะกรรมการ 3 คน ได้แก่ 1.The Public Service Commissioner ซึ่งเทียบเท่าตำแหน่งเลขาธิการข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย 2.The Deputy Public Commissioner และ 3.The merit Protection Commissioner คณะกรรมการนี้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานเนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการไม่มีฝ่ายการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง หน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาและให้คำแนะนำแก่ส่วนราชการมากกว่าการออกกฎระเบียบ นอกจากนี้ยังมีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนที่เกิดขึ้นภายในส่วนราชการอีกด้วย<sup>279</sup> มีบทบัญญัติที่สำคัญกำหนดขั้นตอนวิธีการต่างๆ คือ Public Service Act 1999 ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ในประเทศออสเตรเลียนั้นไม่แยกหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการพิทักษ์ระบบคุณธรรมให้เป็นอิสระต่างหากอีกหน่วยงานหนึ่งดังเช่นสหรัฐอเมริกา แต่รวมงานด้านนี้ไว้ในหน่วยงานเดียวกันกับหน่วยงานบริหารงานบุคคลแล้วเรียกชื่อหน่วยงานนี้รวมกันว่า the Public Service and Merit Protection Commission (PSMPC) โดย PSMPC นั้นจะเน้นด้านการเป็นที่ปรึกษาและให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐ มากกว่าจะเน้นเรื่องการออกกฎเพื่อบังคับให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตาม หรือเรียกว่าคอยเป็นที่เสียงให้กับหน่วยงานของรัฐนั่นเอง เมื่อเปรียบเทียบกับเรื่องโครงสร้างแล้วแม้จะมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน แต่คำตัดสินนั้นไม่เด็ดขาดและไม่ผูกพันหน่วยงานของรัฐ ดังเช่น MSPB ของสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม ผู้ที่เกี่ยวข้องยังสามารถอุทธรณ์คำตัดสินของ PSMPC ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ Merit Protection ไปยังศาลยุติธรรมเช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา

**จากการศึกษาการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในออสเตรเลีย** จะเห็นได้ว่าการแบ่งกลุ่มนักบริหารระดับสูงภาครัฐออกเป็น 2 กลุ่มซึ่งมีวิธีการแต่งตั้งที่แตกต่างกันกล่าวคือ การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐกลุ่มตำแหน่งปลัดกระทรวงเป็นการเสนอโดยเลขาธิการสำนักนายกรัฐมนตรี, คณะรัฐมนตรี และ The Australia Public Service Commissioner's ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเสนอต่อข้าหลวงใหญ่เป็นผู้แต่งตั้ง ในการแต่งตั้งนี้จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจมากในการพิจารณารายชื่อซึ่งมีการเสนอเพื่อแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐระดับปลัดกระทรวง ในส่วนของนักบริหารระดับสูงนั้น The Australian Public Service Commissioner's กับปลัดกระทรวงหรือหน่วยงานเจ้าของตำแหน่งมีอำนาจในการกำหนดโครงสร้างของตำแหน่งระดับสูง (structure) และกรอบวิธีการสรรหา (framework) การบริหารงานบุคคล โดยการกำหนดกรอบกว้างๆ และในกระบวนการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งนั้น The Australian

<sup>279</sup> "Organization Structure," [Online] Accessed: 23 September 2016 Available from: <http://www.apsc.gov.au/about-the-apsc/the-commission/organisation-structure>.

Public Service Commissioner’s มีบทบาทร่วมกับหน่วยงานด้วยแต่ไม่มากนักดังนั้นจะเห็นได้ว่าการแต่งตั้งประเภทนี้หน่วยงานมีอำนาจค่อนข้างมากในการคัดเลือกบุคคลที่จะมาเป็นคณะกรรมการคัดเลือกและการดำเนินการคัดเลือกด้วย

#### 5.4 กระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐของประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยมีพระมหากษัตริย์ประมุขแห่งรัฐ คือ สมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ 2 และมีตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (Governor General) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประมุขของประเทศ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการทำหน้าที่ด้านพิธีการในการเปิดและปิดสมัยประชุมรัฐสภา มีตำแหน่งวาระ 5 ปี

ในปี ค.ศ. 1984 รัฐบาลได้ดำเนินการปฏิรูปการเงินและการคลังเป็นลำดับแรกและปฏิรูประบบราชการในเวลาต่อมา ระบบราชการของนิวซีแลนด์สะท้อนปัญหาของราชการในระบบเก่าและได้ปฏิรูปโดย ให้องค์กรของรัฐบาลปฏิบัติงานเฉพาะที่เป็นงานหลัก ได้แก่ การกำหนดนโยบายด้วยเหตุผลเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการทำงาน ไม่สับสนในหน้าที่การทำงานของแต่ละฝ่ายและให้อำนาจในการจัดการให้กับนักบริหารสูงสุดด้วย นอกจากนี้ ได้มีการทบทวนบทบาทของรัฐและยกเลิกงานต่างๆ ที่ไม่จำเป็นโดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการเชิงพาณิชย์และการจัดระบบรัฐวิสาหกิจด้วยการแยกงานเชิงพาณิชย์ออกจากงานของกระทรวง<sup>280</sup>

ในส่วนของการปฏิรูประบบราชการของประเทศนิวซีแลนด์ในด้านโครงสร้างองค์การและระบบบริหารงานบุคคลได้ปรับโครงสร้างองค์การภาครัฐของนิวซีแลนด์โดยมุ่งให้ระบบราชการมีขนาดเล็กลง มีความรับผิดชอบที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โครงสร้างของระบบราชการของประเทศนิวซีแลนด์ในปัจจุบัน จึงประกอบไปด้วยหน่วยงาน 3 ประเภท ดังนี้<sup>281</sup> 1. หน่วยงานราชการหลัก (Core Government Administration) 2. หน่วยงานอิสระ (Crown Entities) 3. รัฐวิสาหกิจที่บริหารงานแบบเอกชน

สำหรับหน่วยงานราชการหลัก (Core Government Administration) มีการแบ่งแยกหน้าที่ในการให้คำแนะนำเชิงนโยบายและหน้าที่ในการปฏิบัติออกจากกัน เพื่อป้องกันมิให้หน่วยงานนโยบายมีอำนาจควบคุมเหนือหน่วยงานปฏิบัติงาน เรียกว่าเป็นการแยกความรับผิดชอบของรัฐมนตรีออกจากบุคลากรภาครัฐ ความน่าสนใจก็คือระบบราชการแบบใหม่นี้ให้สถานภาพของกรม

<sup>280</sup> สมบูรณ์ กุลวิเศษชนะ, ระบบข้าราชการในอนาคต : ระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่รองรับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า หน้า. (3-60)-(3-61).

<sup>281</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า. (3-67)-(3-68).

และกระทรวงเท่ากัน กล่าวคือ ทั้งหน่วยงานระดับกระทรวงและหน่วยงานระดับกรมจะต้องรายงานต่อรัฐมนตรีโดยตรง จะเห็นได้ว่าไม่มีรูปแบบการบริหารงานที่ให้กรมสังกัดอยู่ได้กระทรวง หน่วยงานที่เป็นกระทรวง

โดยกระทรวงมีหน้าที่ให้คำปรึกษากำหนดนโยบายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนกรมนั้นจะเป็นผู้ปฏิบัติงานในการให้บริการ อนึ่งการกำหนดให้แต่ละกรมมีบทบาทหน้าที่ชัดเจนทำให้สามารถทำการประเมินผลงานของกรมนั้นๆ ได้นับเป็นจุดเด่นในการแยกงานนโยบายออกจากงานปฏิบัติภายในกระทรวง เกิดจากความเชื่อที่ว่า ปลัดกระทรวง (Chief Executive) ควรมีความคล่องตัวและมีความอิสระในการทำงาน (Management autonomy) มีอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการเงินของกระทรวงได้ด้วยตนเอง หน้าที่ของนักบริหารสูงสุดคือ ต้องทำงานให้สำเร็จตามสัญญาที่ตนในฐานะลูกจ้างตามเงื่อนไขของที่ตกลงกันไว้ในสัญญา

ในส่วนของระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐแต่เดิมให้อำนาจในการบริหารจัดการแก่หัวหน้าส่วนราชการ หัวหน้าส่วนราชการมิได้เป็นบุคลากรภาครัฐประจำที่อยู่ได้จนเกษียณอายุ เมื่อได้ตราบทบัญญัติ State Sector Act 1988 รัฐบาลจึงได้นำระบบสัญญามาใช้กับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ กล่าวคือ ข้าราชการกลายเป็นคู่สัญญากับรัฐมีการกำหนดเงื่อนไขการทำงาน ผลงานที่คาดหวัง ขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบ รวมทั้งผลประโยชน์และค่าตอบแทนที่ชัดเจนโดยให้มีการประเมินผลงานทั้งระดับหน่วยงานและระดับบุคคลอย่างจริงจัง และมีมาตรการให้รางวัลหรือลงโทษที่สอดคล้องกับผลการกระทำของบุคคลและหน่วยงาน เช่น ให้ค่าตอบแทนผลงาน (Pay for performance) ซึ่งบุคลากรภาครัฐทุกคนจะได้รับการประเมินผลงาน ผู้ที่มีผลงานเกินเป้าก็ได้ค่าตอบแทนตามผลงานส่วนผู้ที่มีผลงานปกติไม่ได้อะไร ส่วนผู้ที่มีผลงานต่ำกว่าเป้าอาจถูกพิจารณาให้ออก เป็นต้น มีการกำหนดความรับผิดชอบ (Accountability) ระหว่างรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและปลัดกระทรวง (Chief Executives) แต่ละคนจะต้องทำข้อตกลงในการปฏิบัติงาน (Performance Agreement) กับรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ทำให้เกิดการกระจายอำนาจ โดยผู้บริหารระดับสูงจะมีอำนาจในการจัดการบริหารงานภายในหน่วยงานเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพตามข้อตกลงที่ได้จัดทำไว้โดยสัญญามีอายุ 5 ปี และอาจต่อไปไม่เกิน 3 ปี ขึ้นอยู่กับผลงาน โดยมีการประเมินผลงานอย่างชัดเจนภายใต้สัญญาจ้างงานทั้งที่เป็นสัญญารวม (Collective contract) หรือสัญญาเฉพาะบุคคล (Individual contract) การผิดหรือละเมิดสัญญาอาจเป็นเงื่อนไขที่ให้ออกจากงานก็ได้

สิ่งที่น่าสนใจคือการปฏิรูประบบราชการครั้งนี้ได้ยกเลิกรูปแบบของการรับราชการเป็นอาชีพ (Lifelong employment) และเปลี่ยนมาใช้ระบบการประกาศรับสมัครเข้าทำงานในเกือบทุกตำแหน่งบุคคลภายนอกสามารถสมัครเข้าทำงานได้ ส่วนบุคลากรภาครัฐที่ต้องการขึ้นสู่ตำแหน่งที่สูงกว่าก็ต้องสมัครเข้ารับการพิจารณาด้วย นอกจากนี้ตำแหน่งที่ถือครองอยู่อาจถูกยุบเลิกเมื่อรัฐบาลหรือหัวหน้าส่วนราชการเห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีอยู่อีกก็ได้ หากตำแหน่งใดถูกยุบบุคลากรรัฐผู้นั้นก็

ต้องตกงานโดยอาจได้รับค่าชดเชย (Redundancy payment) ตามระดับเงินเดือนและระยะเวลาในการปฏิบัติราชการ

หน่วยงานที่อยู่ภายใต้ State Sector Act 1988 จะต้องเป็นองค์กรที่อยู่ในนิยามของ “ราชการ”(Public Service) ตาม มาตรา 27 ใน State Sector Act 1988 ได้แก่ หน่วยงานที่เป็น กระทรวง ทบวง กรม (Departments) ตามที่ประกาศในบัญชีที่ 1 แนบท้ายกฎหมายนี้เท่านั้น ซึ่งการเพิ่มเติมหน่วยงานเข้าสู่บัญชีที่ 1 แนบท้ายกฎหมายนี้ได้ นั้น ตาม section 27 (2) กำหนดให้ต้องทำเป็น Order – in – Council หน่วยงาน เช่น สำนักงานตำรวจ กองทัพ (New Zealand Defense Force) หน่วยงานที่เป็นกิจการของสภา (Parliament Service) จึงไม่ถือว่าเป็นส่วนราชการ (Public Service) ตาม State Sector Act 1988 ถึงแม้ว่าจะจัดอยู่ในหน่วยงานที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม (Departments) ด้วยก็ตาม หน่วยงานที่สำคัญในระบบบริหารราชการส่วนกลางมีประมาณ 28 หน่วยงาน<sup>282</sup>

- 
- <sup>282</sup> 1. Crown Law Office  
 2. Department of Conservation  
 3. Department of Corrections  
 4. Department of Internal Affairs  
 5. Department of the Prime Minister and Cabinet  
 6. Education Review Office  
 7. Government Communications Security Bureau  
 8. Inland Revenue Department  
 9. Land Information New Zealand  
 10. Ministry for Culture and Heritage  
 11. Ministry for Pacific Peoples  
 12. Ministry for Primary Industries  
 13. Ministry for Women  
 14. Ministry for the Environment  
 15. Ministry of Business, Innovation, and Employment  
 16. Ministry of Defence  
 17. Ministry of Education  
 18. Ministry of Foreign Affairs and Trade  
 19. Ministry of Health  
 20. Ministry of Justice  
 21. Ministry of Maori Development

#### 5.4.1 องค์การที่เกี่ยวข้องในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ<sup>283</sup>

บทบัญญัติ The Public Service Act 1999 ได้จัดตั้งหน่วยงานอิสระในรูปแบบของ คณะกรรมการ คือ Public Service Commission หรือ PSC ทำหน้าที่ให้บริการและปรับปรุง รูปแบบเงินเดือนและเงื่อนไขในการทำงาน สิ่งนี้ได้ทำลายระบบอุปถัมภ์โดยกระตุ้นให้เกิด ประสิทธิภาพและริเริ่มการฝึกอบรมแก่บุคลากรภาครัฐ PSC มีบทบาทอย่างมากในการสนับสนุน แนวคิดของบุคลากรที่มีประสิทธิภาพ ต่อมาได้มีการเปลี่ยนชื่อหน่วยงานเป็น **State Services Commission หรือ SSC** ซึ่งยังมีอำนาจหน้าที่ดูแลเรื่องเงินเดือนโดยมีการตั้ง คณะกรรมการ เงินเดือนระดับสูง (Higher salaries commission) ขึ้นเพื่อขยายขอบเขตไปยังบุคลากรภาครัฐอื่นๆ นอกเหนือจากราชการส่วนกลาง นอกจากนี้ State Services Commission ยังได้ขยายอำนาจไปยัง เรื่องที่สำคัญนั้นคือ โอกาสในการจ้างงานที่เท่ากันระหว่างชายและหญิง ชนกลุ่มน้อย สร้างการแบ่ง หมวดหมู่อาชีพ

The State Sector Act 1988 มีสาระสำคัญคือกำหนดความสำนึกรับผิดชอบ (Accountability) ระหว่างรัฐมนตรีเจ้าสังกัดและผู้บริหารสูงสุดของแต่ละหน่วยงานหรือ ปลัดกระทรวง (Chief Executive) ซึ่งผู้บริหารสูงสุดแต่ละคนจะต้องทำข้อตกลงในการปฏิบัติงาน (Performance agreement) กับรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ทำให้เกิดการกระจายอำนาจ โดยผู้บริหารสูงสุด มีอำนาจในการจัดการบริหารภายในหน่วยงานเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพตามข้อตกลงที่ได้ จัดทำไว้ โดย States Service Commission เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบและมีบทบาทในการแต่งตั้ง ทำสัญญาจ้างและบริหารจัดการนักบริหารระดับสูงสุด (Chief Executive) ของหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติ State Sector Act 1988 กำหนดให้ State Services Commissioner หรือ The Commissioner จะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างอิสระและไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐมนตรี ในการ แต่งตั้ง The Commissioner นั้นนายกรัฐมนตรีเป็นจะเสนอให้ข้าหลวงใหญ่ผู้สำเร็จราชการแทน

- 
22. Ministry of Social Development
  23. Ministry of Transport
  24. New Zealand Customs Service
  25. Serious Fraud Office
  26. State Services Commission
  27. Statistics New Zealand
  28. The Treasury

<sup>283</sup> สมบูรณ์ กุลวิเศษชนะ, ระบบข้าราชการในอนาคต : ระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่รองรับคุณลักษณะ ของข้าราชการในทศวรรษหน้า หน้า. (3-75)-(3-78).

พระองค์ (Governor General) เป็นผู้แต่งตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี รัฐสภาจะเป็นผู้ถอดถอน The Commissioner ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้เท่านั้นเพื่อลดแรงกดดันทางการเมือง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีชื่อเรียกเป็นคณะกรรมการแต่ The Commissioner ของประเทศนิวซีแลนด์ มีรูปแบบการทำงานในลักษณะของหน่วยงานที่มีผู้บริหารสูงสุดเป็นอธิบดี ไม่ได้มีรูปแบบเป็น คณะกรรมการดังเช่นคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย มีสมาชิกเพียง 1 คน รับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและยังเป็นผู้บริหารสูงสุดของสำนักงานด้วย

บทบัญญัติ State Sector Act 1988 ได้กำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของ State Services Commissioner ตาม section 6 สรุปได้ดังนี้

(1) ตรวจสอบองค์กรของรัฐบาล ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ

- การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานราชการ (Departments)
- ความต้องการที่จะให้มีการจัดตั้งหน่วยงานราชการ (Departments) และการรวมหรือการแบ่งแยกหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว และ
- การดำเนินกิจกรรมร่วมกันของหน่วยงาน

(2) ตรวจสอบการการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะที่อยู่ในความ รับผิดชอบของผู้บริหารหน่วยงานนั้นๆ

(3) แต่งตั้งและว่าจ้างผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานราชการ (Public service chief executives) และจัดการเกี่ยวกับสภาพการจ้างบุคคลเหล่านั้นด้วย

(4) สรรหาและดูแลความเป็นระเบียบของบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่บริหารงานในราชการ (The Public Service) ของรัฐ

(5) จัดการเกี่ยวกับสภาพการจ้างงานของลูกจ้างทั้งหลายในกิจการของรัฐ

(6) ส่งเสริมและพัฒนานโยบายด้านบุคลากรและมาตรฐานของการบริหารงานบุคคล ภาครัฐ

#### 5.4.2 กระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ

ผลของการปฏิรูปในนิวซีแลนด์ตามกฎหมายการบริหารงานภาครัฐ The State Sector Act 1988 ได้กำหนดความสัมพันธ์สามฝ่าย (three-way relationship) ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวง ปลัดกระทรวง และ State Services Commissioner หรือ The Commissioner โดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้กำหนดนโยบาย ปลัดกระทรวงมีภาระรับผิดชอบการปฏิบัติงาน (purchase agreements) และ The Commissioner รับผิดชอบดูแลในเรื่องการแต่งตั้งและการทำ สัญญาจ้าง (fixed-term contract) ในฐานะเป็นผู้ว่าจ้าง (employer of Chief Executive) การ

สร้างให้ The Commissioner เป็นฝ่ายที่ 3 นี้ถือเป็นปัจจัยสำคัญเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่สมานประโยชน์และจะช่วยให้อีก 2 ฝ่ายต้องยึดถือข้อตกลงร่วมกัน มีกระบวนการ/ขั้นตอนที่กำหนดไว้อย่างชัดเจนและมีลักษณะที่ปลอดจากการเมือง กล่าวคือ การแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในระดับปลัดกระทรวงนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของ The Commissioner ส่วนฝ่ายการเมือง เช่น รัฐมนตรีมนตรีว่าการกระทรวง มีอำนาจให้ความเห็นในกระบวนการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงสุดเท่านั้นและห้ามมิให้เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในระดับที่ต่ำกว่าปลัดกระทรวง การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานภาครัฐ State Sector Amendment Act 2013 ได้กำหนดให้ The Commissioner มีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาทรัพยากรบุคคลจากแหล่งต่างๆ เพื่อมาบรรจุแต่งตั้งเป็นหัวหน้าหน่วยงานระดับปลัดกระทรวงให้ตรงกับการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐบาล รวมถึงการกำกับดูแลและประเมินผลการดำเนินงานของปลัดกระทรวง นอกจากนี้ ยังอาจต้องเข้าไปแทรกแซงหากพบว่ามีปัญหาไม่ราบรื่นในการปฏิบัติงานร่วมกับฝ่ายการเมือง มีอำนาจในการสรรหากำหนดเงื่อนไขการจ้าง กำหนดค่าตอบแทนรวมทั้งเปิดโอกาสให้บุคคลจากภาคเอกชนมาสมัครรับราชการในตำแหน่งระดับปลัดกระทรวง การจัดทำสัญญาจ้างกับนักบริหารระดับสูง และการวางแนวทางในการพัฒนาศักยภาพและฝึกอบรมผู้บริหารระดับสูงโดยดำเนินการร่วมกับผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน โดยจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพัฒนานักบริหารระดับสูง เป็นต้น

#### 5.4.2.1 กระบวนการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐระดับปลัดกระทรวง (Chief Executive)<sup>284</sup>

แต่ละกระทรวงหรือหน่วยงานที่เทียบเท่าจะมีหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้บริหารสูงสุดเรียกว่าปลัดกระทรวง (Chief Executives) บทบัญญัติ The State Sector Act 1988 section 35<sup>285</sup> ได้กำหนดให้ The State Services Commissioner หรือ The Commissioner มีอำนาจ

<sup>284</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์, "การปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนเพื่อการพัฒนากระบวนการอย่างสมดุลและยั่งยืน : กรณีการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในวงราชการ," จุลสารฯ หน้า. 34-35.

<sup>285</sup> New Zealand The State Sector Act 1988 section 35 Appointment of chief executives

(1) Subject to sections 36, 37, and 44, each chief executive shall be appointed by the Commissioner in accordance with the provisions of this section.

(2) Where there is a vacancy or an impending vacancy in the position of chief executive of a department or departmental agency, the Commissioner shall—

(a) inform the Minister of that vacancy or impending vacancy; and



---

(b) invite the Minister to inform the Commissioner of any matters that the Minister wishes the Commissioner to take into account in making an appointment to the position.

(3) The Commissioner shall notify the vacancy or impending vacancy in such manner as the Commissioner thinks sufficient to enable suitably qualified persons to apply for the position.

(4) A panel comprising —

(a) the Commissioner or Deputy Commissioner as chairperson; and

(b) the Deputy Commissioner or an employee of the Commissioner; and

(c) 1 or more persons to be appointed by the Commissioner after consultation with the appropriate Minister or appropriate Ministers,— shall be established in respect of each vacancy.

(4AA) In relation to a vacancy or an impending vacancy in the position of chief executive of a departmental agency, the panel established under subsection (4) must also include the chief executive of the host department.

(4A) The panel may —

(a) examine applicants for the position; and

(b) seek advice from such other sources as the panel considers relevant; and

(c) deliberate on the person to be recommended for appointment.

(4B) Following the deliberations of the panel, the chairperson shall decide upon the person to be recommended to the Minister for appointment.

(5) The chairperson may invite such other persons as the chairperson thinks fit to assist in deciding upon the person to be recommended for appointment, and any person so invited may take part in the examination of applicants or in the panel's deliberations on the matter or in both.

(6) The chairperson shall forward to the Minister the name of the person decided upon under subsection (4B) as the person recommended for appointment to the position, together with full particulars of that person's qualifications.

(7) The Minister shall refer the chairperson's recommendations to the Governor-General in Council.

(8) The Governor-General in Council shall decide whether the chairperson's recommendation is to be accepted or declined.

(9) The Minister shall inform the chairperson whether the chairperson's recommendation has been accepted or declined by the Governor-General in Council.

(10) Where the chairperson's recommendation is accepted, the chairperson shall—

(a) appoint the person recommended; and

(b) announce publicly that the appointment has been made.

หน้าที่ในการแต่งตั้งและทำสัญญาจ้างในตำแหน่งปลัดกระทรวงซึ่งมีประมาณ 28 ตำแหน่ง โดยมีกระบวนการดังนี้

เมื่อมีตำแหน่งว่าง The Commissioner จะต้องปรึกษากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Minister of State Services) และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเพื่อวางกรอบการพิจารณาบุคคลให้เหมาะสมกับงาน และจะประกาศรับสมัครให้มีการแข่งขันทั่วไป ในกระบวนการพิจารณารายชื่อผู้เข้ารับการคัดเลือกจะทำเป็นบัญชีรายชื่อโดยคัดเลือก 3-5 รายชื่อ จากนั้น The Commissioner จะตั้งคณะกรรมการคัดเลือก (The Panel) ซึ่งประกอบด้วยกรรมการอย่างน้อย 3 คน ได้แก่ 1. The Commissioner หรือ รองของ The Commissioner 2. รองของ The Commissioner หรือตัวแทนของ The Commissioner 3. ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน หรือมากกว่า ที่แต่งตั้งโดย The Commissioner ซึ่งต้องปรึกษากับรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสามารถเสนอชื่อบุคคลเข้าร่วมเป็นกรรมการได้ และกรรมการตามที่กล่าวข้างต้นจะต้องมีปลัดกระทรวงร่วมอยู่ด้วยคณะกรรมการคัดเลือกจะทำการจัดลำดับโดยพิจารณาตามหลักคุณธรรมซึ่งใช้เวลาประมาณ 4 สัปดาห์ เพื่อคัดเลือกบุคคลที่มีศักยภาพ โดยผ่านกระบวนการสัมภาษณ์และการเจรจาต่อรองเกี่ยวกับการจ้างในลักษณะที่กำหนดระยะเวลาแน่นอน (fix-term contract) ต่อจากนั้น The Commissioner จะได้เสนอชื่อบุคคลที่เหมาะสมที่สุดสำหรับตำแหน่ง (the best candidate) ซึ่งมีประสบการณ์, ความรู้ความสามารถและต้องได้รับการรับรองจาก The Governor-General in Council ก่อนส่งต่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเพื่อเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อเห็นชอบและแต่งตั้งต่อไป หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยหรือโต้แย้ง จะต้องทำหนังสืออย่างเป็นทางการและเปิดเผยเหตุผลให้รับทราบ ซึ่งในกรณีดังกล่าวรัฐบาลก็อาจจะแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งก็ได้<sup>286</sup> ปลัดกระทรวงจะทำสัญญาขั้นต้นในการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และ

---

(11) Where the chairperson's recommendation is declined, the following provisions shall apply:

(a) the Governor-General in Council may direct the chairperson to appoint a named person to the position:

(b) the Governor-General in Council shall not be required to comply with the preceding subsections of this section:

(c) notice of the making of an appointment pursuant to a direction under paragraph (a) shall be published in the Gazette as soon as practicable.

<sup>286</sup> "Recruitment and Appointment of Public Service Chief Executives," [Online] Accessed: 3 October 2016 Available from: <http://www.ssc.govt.nz/appt-process>.

อาจแต่งตั้งซ้ำอีกวาระหนึ่งได้ไม่เกิน 3 ปี โดยอาจเป็นการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานอื่นก็ได้<sup>287</sup>

ในกรณีการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่อไปอีกวาระหนึ่ง (Reappointment of chief executives) ตาม section 36<sup>288</sup> The Commissioner จะแนะนำต่อรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงซึ่งรัฐมนตรีจะได้เสนอต่อ the Governor-General in Council เพื่อให้แต่งตั้งบุคคลเดิมต่อไป หากความเห็นในการแต่งตั้งบุคคลไม่ตรงกัน the Governor-General จะแจ้งโดยตรงต่อ The Commissioner เพื่อเสนอรายชื่อที่เหมาะสมตาม section 35 (11) (a) ส่วนการแต่งตั้งของ Government Statistician ตาม section 37<sup>289</sup> จะมีวิธีการเฉพาะและไม่ต้องตั้งคณะกรรมการคัดเลือกอย่างกรณีปกติ

---

<sup>287</sup> "3 Management of the State - the State Sector Act 1988," [Online] Accessed: 10 October 2016. Available from: <http://www.ssc.govt.nz/node/1395>.

<sup>288</sup> New Zealand The State Sector Act 1988 section 36 Reappointment of chief executives  
(1) The Commissioner may recommend to the Minister that the existing chief executive of a department or departmental agency be reappointed for a further term.

(1A) Section 35(7) to (10) apply (with any necessary modifications) to the recommendation under subsection (1) as if it were a recommendation under section 35(6).

(2) The Commissioner may make a recommendation under subsection (1) without first notifying the impending vacancy or examining other applicants or establishing a panel under section 35(4).

<sup>289</sup> New Zealand The State Sector Act 1988 section 37 Appointment and reappointment of Government Statistician

(1) The Government Statistician shall be appointed by the Commissioner in accordance with the provisions of this section.

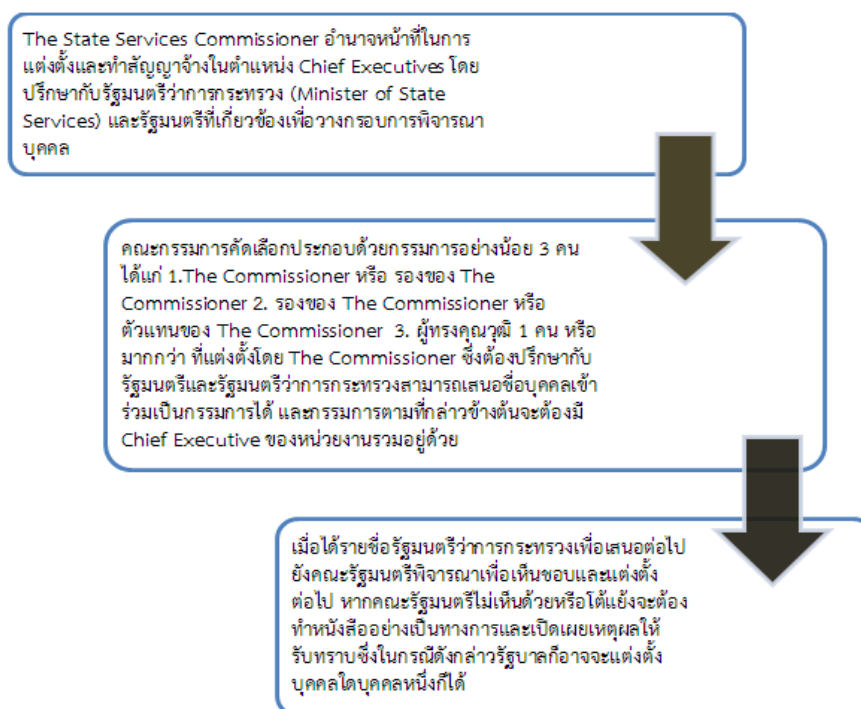
(2) Subject to subsection (5), the Commissioner shall appoint the Government Statistician after subsections (2) to (5) of section 35 have been complied with, and must announce publicly that the appointment has been made.

(3) Nothing in subsections (6) to (11) of section 35 or in section 36 shall apply in respect of the appointment or reappointment of the Government Statistician.

(4) The Commissioner may from time to time reappoint the Government Statistician for a further term.

(5) The Commissioner may reappoint the Government Statistician without first notifying the impending vacancy or examining other applicants.

ภาพที่ 24 แสดงขั้นตอนการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงภาครัฐในตำแหน่งปลัดกระทรวง (Chief Executive)



นอกจากตำแหน่ง Chief Executives หรือปลัดกระทรวงในหน่วยงานระดับกระทรวงแล้ว The Commissioner ยังมีหน้าที่แต่งตั้งตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกอย่างอื่น ได้แก่ Solicitor-General, Chief Parliamentary Counsel and Compiler of Statutes, Secretary of the Cabinet/Clerk of the Executive Council, Director of Government Communications Security Bureau, Director of New Zealand Security Intelligence Service, Chief of Defence Force, Senior defence, Commissioner of Police และ Senior police ด้วย ซึ่งมีวิธีการดำเนินการเช่นเดียวกันกับตำแหน่ง Chief Executives<sup>290</sup>

รัฐมนตรีและปลัดกระทรวงจะต้องทำบันทึกเจตจำนงร่วมกัน (statement of intent) มีสาระครอบคลุมลำดับความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ (strategic priorities) ครอบคลุมช่วงระยะเวลา 3 ปี (rolling three-year period) โดย The Commissioner จะทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินผลการปฏิบัติงานของปลัดกระทรวงตามระดับความสามารถในการส่งมอบผลงานที่สำคัญๆ

<sup>290</sup> "Ministers and the Public Service," [Online] Accessed: 3 October 2016. Available from: <http://www.cabinetmanual.cabinetoffice.govt.nz/3.5>.

อันประกอบด้วยเป้าหมายของกระทรวงและเป้าหมายร่วมในการทำงานเชิงบูรณาการร่วมกันระหว่างกระทรวง (cross-cutting outcomes) ตลอดจนการพัฒนาความสามารถหลัก (core capabilities) ขององค์กรให้เกิดความยั่งยืนในระยะยาวเพื่อเป็นการแก้ไขจุดอ่อนเดิมที่เน้นในระดับผลผลิตและทำให้การปฏิบัติงานเน้นเฉพาะผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายของหน่วยงานตนเองเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามแนวทางที่เรียกว่า “Better Public Service” โดยเฉพาะ Government’s 10 priority results and targets โดยปกติมักจะไม่มีกรณีการปลดออกจากตำแหน่งแต่จะใช้วิธีการไม่ต่อสัญญาหรือปลัดกระทรวงก็อาจจะเป็นฝ่ายขอลาออกเองหากผลงานไม่บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด<sup>291</sup>

นอกจากตำแหน่งข้างต้นแล้ว The State Sector Act 1988 ยังได้กำหนดวิธีการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงของ Education Service ไว้เป็นการเฉพาะใน section 77IB เรื่อง Appointment of chief executive ด้วย โดยเป็นอำนาจของแต่ละ Council of a tertiary education institution เมื่อตำแหน่ง chief executive of a tertiary education วางลง จะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อคัดเลือกบุคคลมาดำรงตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ในการสรรหาทั้งจากการรับสมัครและเชิญโดยพิจารณาถึงความสามารถในการบริหารองค์กรเป็นสำคัญ

#### 5.4.2.2 กระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service - SES)

รัฐบาลของประเทศนิวซีแลนด์ได้กำหนดให้มีระบบนักบริหารระดับสูง หรือ Senior Executive Service (SES) ขึ้นในปี ค.ศ.1988 โดยแยกระบบบริหารระดับสูงออกจากระบบราชการมาเป็นอีกระบบหนึ่ง ซึ่งตำแหน่งนักบริหารระดับสูงประกอบด้วยตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่อยู่ในระดับรองจากผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน (รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี) ได้แก่ ตำแหน่งรองอธิบดี, รองเลขาธิการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดเตรียมและดำรงไว้ซึ่งกลุ่มนักบริหารระดับสูงที่เป็นผู้มีศักยภาพในการบริหารหน่วยงาน การจัดระบบนักบริหารระดับสูงต้องการให้มีการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน<sup>292</sup>

บทบัญญัติ State Sector Act 1988 ใน Part 4 เรื่อง senior leadership and management capability in Public Service ได้บัญญัติเกี่ยวกับระบบ SES ใน section 46-50 ซึ่ง

<sup>291</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์, "การปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนเพื่อการพัฒนาบริหารราชการอย่างสมดุลและยั่งยืน : กรณีการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในวงราชการ," จุลสาร. หน้า. 34-35.

<sup>292</sup> "The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change," [Online] Accessed: 3 October 2016 Available from: <http://www.ssc.govt.nz/node/1319>.

the State Sector Amendment Act (No 2) 2004 ได้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการแต่งตั้งของ SES แต่ยังคงเก็บระบบ SES เอาไว้ บทบัญญัติแก้ไขดังกล่าวมีผลเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2005

โดยเปลี่ยนจากระบบนักบริหารระดับสูง หรือ SES มาเป็นลักษณะของการฝึกอบรมหลักสูตร executive leadership program (ELP) มี the Commissioner เป็นผู้ดูแล โดย the Commissioner จะทำงานร่วมกับปลัดกระทรวง ได้แก่ กำหนดมาตรฐานและเป็นผู้พัฒนาระบบ ELP, อนุมัติการเข้าสู่ ELP และบริหารจัดการเกี่ยวกับการย้ายไปส่วนราชการอื่น สำหรับ ปลัดกระทรวงมีหน้าที่ในการพัฒนาศักยภาพความเป็นผู้นำร่วมกับ The Commissioner และการประสานงานระหว่างส่วนราชการต่างๆ โดย the State Sector Act 1988 ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการสำหรับการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงในกลุ่มนี้ไว้ใน Part 4 Senior leadership and management capability in Public Service และ Part 5 Government workforce policy and personnel provisions<sup>293</sup>

The Commissioner จะหารือกับหัวหน้าหน่วยงานและพิจารณาว่าตำแหน่งใดเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ จากนั้นจะร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการได้มาซึ่งบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งซึ่งจะได้เผยแพร่รายชื่อตำแหน่งที่จัดเป็นตำแหน่งระดับสูงต่อไป ปลัดกระทรวงมีอำนาจในการพิจารณาอย่างอิสระและในการแต่งตั้งจะแต่งตั้งบุคคลโดยความเห็นชอบของ The Commissioner (with the Commissioner's agreement)<sup>294</sup>

ในปัจจุบันได้พิจารณาบทบาทและแนวโน้มของนักบริหารระดับสูงภาครัฐ โดยมีความเห็นว่าเป็นการประกันและสร้างรากฐานในการพัฒนาระบบราชการโดยมีวิธีการและจึงได้เปลี่ยนมาใช้ระบบการคัดเลือกโดยใช้คณะกรรมการซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของ State Services Commissioner เฉพาะตำแหน่งปลัดกระทรวงเท่านั้นโดยตำแหน่งในระดับรองลงไปจะเป็นอำนาจของปลัดกระทรวง (Chief Executive) ที่จะพิจารณาคัดเลือกบุคลากรภาครัฐทุกระดับ รูปแบบดังกล่าวนี้ประสบผลสำเร็จในแง่ของการดึงดูดบุคคลที่มีความสามารถสูง (high-caliber candidates) ทั้งจากภาคเอกชนและจากต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม มีข้อจำกัดในแง่ของขั้นตอนและความล่าช้าที่ต้องใช้เวลานานถึง 6 เดือนเพราะกฎหมายกำหนดให้ทุกตำแหน่งที่ว่างลงจะต้องเปิดให้มีการแข่งขันและเป็นไปอย่างเปิดเผย สำหรับการแต่งตั้งปลัดกระทรวงที่ผ่านมาพบว่าส่วนใหญ่มักจะได้บุคคลที่เป็นบุคลากรประจำในกระทรวงนั้น และมีบางส่วนมาจากบุคลากรในกระทรวงอื่นรวมทั้ง

<sup>293</sup> "State Sector Act 1988," [Online] Accessed: 3 October 2016 Available from: <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1988/0020/latest/DLM129110.html>.

<sup>294</sup> "Part 4: Senior Leadership and Management Capability in Public Service," [Online] Accessed: 3 October 2016 Available from: <http://www.ssc.govt.nz/node/9912>.

อาจจะมีบางส่วนที่เคยมีประสบการณ์เป็นผู้บริหารระดับสูงในวงราชการของประเทศอื่นๆ ในกลุ่ม Westminster มาก่อน<sup>295</sup>

#### 5.4.2.3 หลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง

ในเรื่องการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งบทบัญญัติ The State Sector Act 1988 section 37A<sup>296</sup> กำหนดให้ The Commissioner สามารถแนะนำต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ซึ่ง ปลัดกระทรวงจะย้ายไปรับตำแหน่ง เพื่อแทนตำแหน่งว่างซึ่งมีวิธีการเช่นเดียวกับการคัดเลือกเพื่อ แต่งตั้งนั่นเอง โดย The Commissioner จะต้องแจ้งเหตุแห่งการย้ายและบุคคลที่ถูกย้ายจะต้องให้ ความยินยอม และใน section 39<sup>297</sup> ซึ่งเป็นการย้ายปลัดกระทรวงออกจากสถานที่ทำงานเนื่องจาก

<sup>295</sup> ทศพร ทศพร ศิริสัมพันธ์, "การปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนเพื่อพัฒนาระบบราชการอย่างสมดุล และยั่งยืน : กรณีการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในวงราชการ," จุลสาร, หน้า. 36.

<sup>296</sup> New Zealand The State Sector Act 1988 section 37A Transfer of chief executives

(1) The Commissioner may recommend to the Minister that a chief executive of a department or departmental agency be transferred to a vacancy or an impending vacancy in the position of chief executive in—

- (a) that department or departmental agency (as applicable); or
- (b) another department or departmental agency.

(2) Section 35(7) to (10) apply (with any necessary modifications) to a recommendation under subsection (1) as if it were a recommendation under section 35(6).

(3) Section 35(6) to (11) do not apply to a recommendation under subsection (1) if it relates to a transfer of a chief executive of a department or departmental agency into a vacancy or an impending vacancy in the position of Government Statistician.

(4) Before making a recommendation under subsection (1), the Commissioner must—

- (a) believe on reasonable grounds that the transfer would be in the public interest;
- and
- (b) obtain the chief executive's agreement to the transfer; and
  - (c) consult the appropriate Ministers.

(5) The Commissioner may make a recommendation under subsection (1) without notifying the vacancy or impending vacancy or examining other applicants or establishing a panel under section 35(4).

<sup>297</sup> New Zealand The State Sector Act 1988 section 39 Removal from office

การกระทำผิดสัญญาจ้างอย่างร้ายแรง โดย The Commissioner จะต้องปรึกษากับตัวปลัดกระทรวง และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้สำเร็จราชการ (the Governor-General) ด้วย

### 5.4.3 การจัดการข้อพิพาทเกี่ยวกับการแต่งตั้ง

ระบบการอุทธรณ์ของประเทศนิวซีแลนด์นั้น จะเป็นไปตาม The State Sector Act 1988 กำหนดให้ **State Services Commissioner** มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยและการอุทธรณ์ในประเทศนิวซีแลนด์โดยมี “**State Services Commission**” ให้คำแนะนำและสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของ “**State Services Commissioner**” ในการแต่งตั้งผู้บริหารหน่วยงานราชการต่างๆ (Public Service Chief Executives) ตลอดจนเสนอข้อแนะนำต่างๆ ที่เกี่ยวกับการระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (Public Management System) ให้กับรัฐบาล เป็นต้น<sup>298</sup>

State Services Commissioner เป็นคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งโดยข้าหลวงใหญ่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (The Governor-General) ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ซึ่งถือเป็นหัวหน้าหน่วยราชการของ State Services Commission โดยจะมี The Deputy State Services Commissioner ซึ่งเป็นส่วนสำนักงานของ State Services Commissioner ได้จะรับการแต่งตั้งโดยผู้สำเร็จราชการ (The Governor-General) ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี เช่นกัน ปฏิบัติราชการภายใต้การบังคับบัญชาของ State Services Commissioner ทั้ง State Services Commissioner และ The Deputy State Services Commissioner มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งได้อีก ในกรณีที่ State Services Commissioner หรือ The Deputy State Services Commissioner ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้เพราะเจ็บป่วยหรือสาเหตุอื่นใด ผู้สำเร็จราชการ (Governor-General) ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีก็อาจแต่งตั้งให้มีผู้แทน The State Services Commissioner เป็น Acting Commissioner หรือ The Deputy State Services Commissioner เป็น Acting Deputy Commissioner เพื่อปฏิบัติหน้าที่แทนได้<sup>299</sup>

---

(1) The Commissioner may, with the agreement of the Governor-General in Council, for just cause or excuse, remove the chief executive of a department or departmental agency from office.

(2) The Commissioner must consult the chief executive of the host department before removing a chief executive of a departmental agency under subsection (1).

<sup>298</sup> อุดม รัฐอำฤทธิ์ และคณะ, การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: 2547), หน้า. 50-55.

<sup>299</sup> "State Sector Act 1988." "State Sector Act 1988."



**โดยสรุป** จากการศึกษาการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐของประเทศนิวซีแลนด์ได้จัดกลุ่มของนักบริหารระดับสูงภาครัฐออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ ตำแหน่งปลัดกระทรวง (Chief Executive) และกลุ่มนักบริหารระดับสูงอื่นๆ ซึ่งในการแต่งตั้งปลัดกระทรวงนั้นเป็นอำนาจของคณะกรรมการคัดเลือกซึ่งส่วนใหญ่มาจาก State Services Commissioner ร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ส่วนตำแหน่งในกลุ่มที่สองนั้น เป็นอำนาจร่วมกันระหว่าง State Services Commissioner กับหัวหน้าหน่วยงานในการร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการได้มาซึ่งบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งส่วนปลัดกระทรวง (Chief Executives) มีอำนาจในการพิจารณาอย่างอิสระและในการแต่งตั้งจะแต่งตั้งบุคคลโดยความเห็นชอบของ State Services Commissioner

### 5.5 สรุปเปรียบเทียบกระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐของต่างประเทศ

จากการศึกษาการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในต่างประเทศทั้ง 4 ประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศนิวซีแลนด์ โดยศึกษาเฉพาะราชการบริหารส่วนกลางเพราะจะเห็นภาพได้ชัดเจนและไม่สับสนในการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ จากการศึกษาพบว่าสามารถแยกเป็นประเด็นในการเปรียบเทียบได้ดังนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** ระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ จะเห็นได้ว่าทุกประเทศมีลักษณะเป็นการแต่งตั้งโดยตำแหน่งหรือ Position based กล่าวคือ ในการแต่งตั้งจะต้องมีการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง และเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกภาครัฐสามารถเข้ารับการคัดเลือกได้ เมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วจะต้องมีการทำสัญญาระหว่างบุคคลนั้นกับองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ซึ่งลักษณะดังกล่าวเป็นรูปแบบของการทำงานที่แตกต่างจากระบบการจ้างงานของข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย

**ประเด็นที่สอง** การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐนั้นจะมีองค์กรกลางบริหารงานภาครัฐซึ่งจะมีหน้าที่หลักในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล การวางกฎระเบียบ การควบคุมการบังคับใช้กฎระเบียบ การคัดเลือกและบรรจุบุคคลที่มีความรู้ความสามารถด้วยระบบคุณธรรม โดยบทบาทขององค์กรดังกล่าวในแต่ละประเทศนั้นมีอำนาจหน้าที่ที่มากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันออกไป องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของสหราชอาณาจักร คือ The Civil Service Commissions มีอำนาจหน้าที่มากที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่นเพราะมีอำนาจหน้าที่ตั้งแต่การกำหนดกฎเกณฑ์การคัดเลือก การควบคุมดูแล และการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ รองลงมาคือ State Services Commission ของประเทศนิวซีแลนด์ ส่วน The Office of Personnel Management ของสหรัฐอเมริกาและ

Australia Public Service Commissioner's ของประเทศออสเตรเลียมีบทบาทในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐอยู่น้อย

**ประเด็นที่สาม** ประเด็นพิจารณาอำนาจของฝ่ายการเมืองในทุกประเทศให้อำนาจฝ่ายการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะตำแหน่งระดับสูงมากน้อยแตกต่างกันไป เช่น ในบางประเทศให้อำนาจในการยับยั้งการแต่งตั้งและการให้คำเสนอแนะ ในบางประเทศฝ่ายการเมืองนั้นมีสิทธิในการแต่งตั้งบุคลากรภาครัฐได้โดยตรงในบางตำแหน่ง แต่อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาสัดส่วนการแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมืองเทียบกับการแต่งตั้งในตำแหน่งทั้งหมดแล้วจะเห็นได้ว่ามีจำนวนน้อยมาก แต่ตำแหน่งดังกล่าวก็เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ

**ประเด็นที่สี่** การแต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง เช่น ตำแหน่งปลัดกระทรวงนั้น ถือเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญในการบริหารงานของรัฐและการนำเอานโยบายไปปฏิบัติ ส่วนใหญ่ให้เป็นอำนาจของฝ่ายการเมืองโดยตรง เช่น ในสหรัฐอเมริกาให้เป็นอำนาจของประธานาธิบดีในการแต่งตั้ง ในประเทศออสเตรเลียให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการเสนอแต่งตั้ง และอาจขยายรวมไปถึงตำแหน่งระดับรองลงไป เช่น อธิบดีด้วย ในขณะที่บางประเทศการแต่งตั้งปลัดกระทรวงนี้ยังคงอยู่ภายใต้การดูแลขององค์กรกลางบริหารงานภาครัฐเช่นเดียวกับการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐทั่วไป

**ประเด็นที่ห้า** นักบริหารระดับสูงภาครัฐทั้ง 4 ประเทศที่ศึกษามีการใช้ระบบนักบริหารระดับสูงเว้นแต่ประเทศนิวซีแลนด์ที่เพิ่งจะยกเลิกระบบนักบริหารระดับสูงไปเมื่อปี ค.ศ. 2005 ซึ่งระบบนักบริหารระดับสูงนี้จะมีการดำเนินงานควบคู่กับกับระบบราชการปกติอย่างไรก็ดีในบางประเทศใช้ระบบนักบริหารระดับสูงเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกภาคราชการสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งในระบบราชการโดยเป็นส่วนหนึ่งของระบบนักบริหารระดับสูงได้

**ประเด็นที่หก** คณะกรรมการคัดเลือก ในบางประเทศมีการตั้งคณะกรรมการคัดเลือกเป็นการเฉพาะสำหรับการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงภาครัฐให้ดำรงตำแหน่ง และในบางประเทศมีคณะกรรมการอื่นๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบคุณสมบัติและการจัดทำบัญชีรายชื่อเพิ่มขึ้นอีกด้วย

**ประเด็นที่เจ็ด** ระบบการพิทักษ์คุณธรรมโดยการกำหนดองค์กรขึ้นเพื่อรับเรื่องอุทธรณ์ร้องทุกข์ โดยทั้ง 4 ประเทศที่ศึกษามีการจัดตั้งองค์กรลักษณะนี้และมีหน้าที่ในการรับพิจารณาข้อโต้แย้งหรือข้ออุทธรณ์เหล่านี้ อย่างไรก็ดี ในบางประเทศซึ่งใช้ระบบการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งระดับสูงโดยการทำสัญญาระยะสั้น 3-5 ปี นั้นไม่ปรากฏหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการอุทธรณ์ในกรณีที่ผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อไม่ได้รับเลือก โดยผู้ศึกษาได้แยกประเด็นเปรียบเทียบออกเป็นประเด็นต่างๆ ดังที่ได้แสดงในตารางนี้

ภาพที่ 25 เปรียบเทียบประเด็นต่างๆ จากการศึกษาทั้ง 4 ประเทศ

	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศนิวซีแลนด์
องค์กรกลาง บริหารงาน บุคคล	- The Civil Service Commission	- The Office of Personnel Management หรือ OPM - QRBs มีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้ง	Australia Public Service Commissioner's คณะกรรมการมาจาก Public Service Commissioner's และ Merit Protection Commissioner องค์กรละ 1 คน	State Services Commission แต่ไม่ได้มีลักษณะของคณะกรรมการ เพราะมีผู้บริหารสูงสุดเพียงคนเดียว
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	- The Constitutional Reform and Government Act 2010 - The Civil Service Management Code 1993 - Recruitment Principles 2015 (April)	- The Civil Service Reform Act 1978 (CSRA)	- The Public service Act 1999 - Public service regulations 1999 - Australian Public Service Commissioner's Directions 2016	- The State Sector Act 1988
รูปแบบของการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง	ระบบผสม (Hybrid system)	ระบบผสมฝ่ายการเมืองมีอำนาจค่อนข้างมาก	ระบบผสมแต่ นายกรัฐมนตรีอำนาจค่อนข้างมาก	ระบบผสมแต่ State Services Commissioner มีความอำนาจมาก
การคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งปลัดกระทรวง	มีคณะกรรมการคัดเลือก โดย The Civil	การแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี	การเสนอแต่งตั้ง ปลัดกระทรวงเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี	มีคณะกรรมการคัดเลือก ประกอบด้วยบุคคลจาก State

	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศนิวซีแลนด์
	Service Commissioners จะเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในการคัดเลือกตำแหน่ง ปลัดกระทรวง ตำแหน่ง Direction General	ให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในบางตำแหน่ง		Services Commissioner 2 คน และ ผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คน และหัวหน้าหน่วยงาน 1 คน
การคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง	- มีการตั้ง <b>คณะกรรมการคัดเลือก (Selection Panel)</b> โดย <b>หน่วยงาน</b> - ในกรณีตำแหน่งที่เปิดให้บุคคลภายนอกเข้ารับคัดเลือกได้ The Civil Service Commission อาจต้องเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย	ระบบนักบริหารระดับสูง (SES) เป็นอำนาจของหน่วยงานในการแต่งตั้งภายใต้การ <b>ควบคุมดูแลของ OPM และ QRBs</b>	ระบบนักบริหารระดับสูง (SES) The <b>Australia Public Service Commissioner's</b> ร่วมเป็น <b>คณะกรรมการคัดเลือกกับหัวหน้าหน่วยงาน</b> ในระดับ SES Band 3 ส่วนระดับ SES Band 1 และ 2 เป็นตัวแทนของ Australia Public Service Commissioner's ซึ่งหน่วยงานเป็นผู้เสนอเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ	ยกเลิกระบบนักบริหารระดับสูง (SES) ไปแล้ว ส่วนตำแหน่งระดับสูงที่มีความสำคัญ State Services Commissioner และหัวหน้าหน่วยงานจะร่วมกันกำหนดกรอบการคัดเลือกและให้ <b>ปลัดกระทรวงเป็นผู้แต่งตั้งโดยความเห็นชอบของ State Service Commissioner</b>

	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศนิวซีแลนด์
การเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้ง	เสนอชื่อบุคคลผู้ผ่านการคัดเลือกที่ดีที่สุด (the best candidate) ต่อรัฐมนตรี หากรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยก็อาจขอให้มีการพิจารณาใหม่ได้ แต่ต้องให้- The Civil Service Commissioners เห็นชอบก่อน ยกเว้นใน	ไม่มีข้อกำหนด	ไม่มีข้อกำหนด	เสนอชื่อบุคคลผู้ผ่านการคัดเลือกที่ดีที่สุด (the best candidate) ต่อนายกรัฐมนตรี หากนายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยก็สามารถโต้แย้งพร้อมเหตุผลอย่างเป็นทางการกรณีดังกล่าวรัฐบาลอาจ
	ระดับปลัดกระทรวงได้มีการแก้ไขให้นายกรัฐมนตรีจะมีทางเลือกในการตัดสินใจมากขึ้น โดยให้เสนอบุคคลผู้ที่ผ่านการคัดเลือกหรือเข้าข่ายสมควรได้รับการแต่งตั้ง (the appoint able candidates)			แต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งก็ได้

	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศนิวซีแลนด์
	ให้แก่ นายกรัฐมนตรี พิจารณา ตัดสินใจในชั้น สุดท้าย แต่ก็ จะต้องมีการ ปรึกษาหารือ ร่วมกันกับ the First Civil Service Commissioner และ the Head of the Civil Service หรือ Cabinet Secretary			
การมีส่วนร่วม ร่วมของ ฝ่าย การเมืองใน กระบวนการ สรรหา	รัฐมนตรีจะให้ คำปรึกษาและ คำแนะนำ ตลอดจนเข้า สังเกตการณ์ ร่วมกับ The Civil Service Commissioners และในการ พิจารณาแต่งตั้ง ปลัดกระทรวง ชั้นสุดท้าย นายกรัฐมนตรี	ฝ่ายการเมืองมี บทบาทสูงสำหรับ อัตราตำแหน่ง ประเภท PAS และ SES General position filled by non-career appointment หรือ NA	การตัดสินใจขึ้นอยู่กับ นายกรัฐมนตรีเป็นหลัก	ปรึกษากับรัฐมนตรี เจ้าสังกัดเกี่ยวกับ ความต้องการ คาดหวัง รวมทั้ง จะต้องให้ คณะรัฐมนตรี เห็นชอบกับคำ พรรณนาและ เงื่อนไขของ ตำแหน่งก่อน

	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศนิวซีแลนด์
	อาจขอให้พิจารณาใหม่ได้			
การแข่งขันจากภายนอก (External competition)	เปิดให้บุคคลภายนอกสามารถเข้ามาแข่งขันได้	สามารถแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกได้	เปิดให้บุคคลภายนอกสามารถเข้ามาแข่งขันได้	เปิดให้บุคคลภายนอกสามารถเข้ามาแข่งขันได้
การยกเว้นตามบทบัญญัติของกฎหมาย – ให้การแต่งตั้งในบางตำแหน่งไม่ต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรม (Exceptions by law)	สายนักการทูต (diplomatic service) ในระดับหัวหน้าคณะผู้แทน (heads of missions) หรือเอกอัครราชทูต (ambassadors) ผู้ว่าการดินแดนโพ้นทะเล (governors of overseas territories) หรือข้าหลวงใหญ่ (high commissioners)	สายงานการต่างประเทศ (foreign service) หน่วยงานสืบราชการลับและด้านความมั่นคง เป็นต้น	มีการกำหนดข้อยกเว้น	มีการกำหนดข้อยกเว้น

	สหราชอาณาจักร	สหรัฐอเมริกา	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศนิวซีแลนด์
	rs and consuls-general) และตำแหน่งอื่นๆ เช่น หัวหน้าหน่วยราชการลับ (chief of the secret intelligence service หรือ MI6) เป็นต้น			
ระบบสัญญาจ้าง (Fixed-term contract)	ไม่มีสัญญาจ้าง แต่มีสัญญาในการแต่งตั้ง	ไม่มี	ระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี นายกรัฐมนตรีอาจขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งได้	ระยะเวลา 5 ปี แต่อาจได้รับการแต่งตั้งต่อได้อีกเป็นเวลา 3 ปี
องค์กรเกี่ยวกับการตรวจสอบการแต่งตั้ง	The Civil Service Commission และ The Civil Service Appeal Board	Merit System Protection Board - MSPB	Merit Protection Commissioner	State Services Commissioner

**จากกรณีศึกษาของประเทศต่างๆ** ที่ได้นำเสนอมานในหัวข้อ 5.1 - 5.4 ข้างต้น จะพบว่าแต่ละประเทศได้มีการวางระบบผู้บริหารระดับสูงและเปิดให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐที่แตกต่างกันออกไปตามบริบทและวัฒนธรรมทางการเมืองของตน ดังนั้นเราจึงไม่ควรยึดติดรูปแบบการแต่งตั้งรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งมากเกินไป เนื่องจากในการแต่งตั้ง



นักบริหารระดับสูงภาครัฐควรพิจารณาบริบทและวัฒนธรรมการเมืองของแต่ละประเทศประกอบซึ่งในบางกรณีฝ่ายบริหารอาจเข้ามามีบทบาทมาก เช่น ในสหรัฐอเมริกาแต่การบริหารประเทศก็ดำเนินไปได้อย่างราบรื่น เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดให้มีตำแหน่งบางตำแหน่งเป็นอำนาจการแต่งตั้งของ “ประธานาธิบดี” ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะช่วยลดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองไปได้อย่างสิ้นเชิง ในขณะที่สหราชอาณาจักรนั้นพยายามให้ระบบการแต่งตั้งปลอดจากฝ่ายการเมือง กล่าวคือ ในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐจะมี “คณะกรรมการ” คณะหนึ่งซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐซึ่งพบว่าระบบการแต่งตั้งดังกล่าวมีกลไกประการหนึ่งที่ยอมให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมก็คือ นายกรัฐมนตรีสามารถขอให้มีการพิจารณารายชื่อผู้ที่แต่งตั้งใหม่ได้นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งบางตำแหน่งที่ให้เป็นอำนาจของฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้งโดยตรงอีกด้วย

สำหรับในประเทศออสเตรเลียและประเทศนิวซีแลนด์นั้นจะเป็นการผสมผสานระหว่างแนวคิดการแต่งตั้งแบบสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรซึ่งมีวิธีการดำเนินงานที่แตกต่างกันซึ่งการแต่งตั้งตำแหน่งปลัดกระทรวง ของประเทศออสเตรเลียนั้นเป็นการเสนอรายชื่อโดยคณะกรรมการเช่นกันซึ่งเสนอต่อ “นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอย่างอิสระ” ส่วนปลัดกระทรวง (Chief Executive) ของประเทศนิวซีแลนด์จะมีการตั้ง “คณะกรรมการคัดเลือก” ซึ่งส่วนใหญ่มาจาก “State Services Commissioner” โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นที่ปรึกษา ซึ่งจะเห็นได้ว่าทั้งสองประเทศมีการใช้อำนาจขององค์กรที่ต่างกัน ส่วนตำแหน่งในกลุ่มนักบริหารระดับสูงนั้นในประเทศนิวซีแลนด์เป็นอำนาจร่วมกันระหว่าง State Services Commissioner กับปลัดกระทรวง (Chief Executives) ในการกำหนดกรอบการคัดเลือก โดยปลัดกระทรวงมีอำนาจในการพิจารณาแต่งตั้งจะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการแต่งตั้งระดับนี้ ส่วนในประเทศออสเตรเลียนั้นฝ่ายบริหารคือหัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจค่อนข้างมากในการคัดเลือกบุคคลที่จะมาเป็นคณะกรรมการคัดเลือกและการดำเนินการคัดเลือกด้วยซึ่งคล้ายคลึงกับประเทศนิวซีแลนด์ โดยในประเทศออสเตรเลียนี้ถือได้ว่าประสบความสำเร็จในการดำเนินการแต่งตั้ง ในขณะที่ประเทศนิวซีแลนด์เพิ่งจะยกเลิกระบบนักบริหารระดับสูงไปเมื่อปี 2005 เป็นต้น ประเด็นที่น่าพิจารณาอีกประเด็นหนึ่งก็คือการทบทวนเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งตลอดชีพ (lifetime tenure) ของระบบนักบริหารระดับสูงภาครัฐซึ่งพบว่าในประเทศที่ได้ศึกษามีแนวโน้มที่จะใช้ระบบสัญญาาระยะสั้นมากขึ้นสำหรับการดำรงตำแหน่งระดับสูงของนักบริหารภาครัฐ ดังนั้น จึงเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาให้มีความสอดคล้องกับการแต่งตั้งด้วย

## บทที่ 6

### วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การได้มาซึ่งข้าราชการพลเรือนระดับสูง ในระบบราชการไทยกับต่างประเทศและแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ การได้มาซึ่งข้าราชการพลเรือนระดับสูงของประเทศไทย

เมื่อเริ่มศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูงที่เกิดขึ้น ผู้ศึกษาตั้งคำถามเบื้องต้นไว้ว่าปัญหาดังกล่าวเกิดจากบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือเกิดจากระบบราชการ พบคำตอบดังนี้ ปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายนั้นเกิดจากฝ่ายการเมืองผู้ซึ่งอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายทั้งทางตรงก็ดีหรือทางอ้อมก็ดี นอกจากนี้ฝ่ายข้าราชการประจำส่วนหนึ่งที่หวังความเจริญก้าวหน้าทางลัดก็จะหาช่องทางในการสร้างความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองเพื่อหวังผลประโยชน์ต่างตอบแทนในภายหน้าด้วย บุคคลทั้ง 2 กลุ่มนี้ส่งผลให้เกิดปัญหาขึ้นในระบบราชการ เนื่องจากการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนไม่เป็นไปตามหลักความรู้ความสามารถในการทำงานและหลักผลงานซึ่งเป็นการละเมิดหลักการในระบบคุณธรรม ส่งผลให้ระบบราชการได้คนที่ไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอ ข้าราชการที่ตั้งใจปฏิบัติงานและมีผลการปฏิบัติงานที่ดีกลับไม่ได้รับความดีความชอบ ส่งผลให้เกิดความเบื่อหน่ายในการทำงานราชการและผู้ที่มีความสามารถสูงบางส่วนลาออกไปทำงานในภาคเอกชนซึ่งให้ผลตอบแทนดีกว่ามาก ความขัดแย้งดังกล่าวที่เกิดขึ้นในระบบราชการส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเห็นได้ชัดและเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ในวงสังคม จึงกล่าวได้ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นจากตัวบุคคลย่อมส่งผลกระทบต่อระบบราชการทำให้ระบบราชการไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร ทั้งที่มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถสูงอยู่เป็นจำนวนมาก ในขณะที่องค์กรอื่นอย่างเช่นสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงกลับไม่มีบทบาทในการแต่งตั้งโยกย้ายเท่าที่ควร ทั้งด้านการควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลที่ดี ด้านการออกกฎเกณฑ์ต่างๆ ซึ่ง ก.พ. มีอำนาจหน้าที่โดยตรงแต่ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่เกิดผลในการใช้งานอย่างแท้จริง ส่งผลให้การแต่งตั้งโยกย้ายไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนและเกิดปัญหาหลายประการตามมา ส่วนองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายทั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครองเองแม้จะมีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการแต่งตั้งโยกย้ายแต่ก็ยังไม่สามารถเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายได้เต็มประสิทธิภาพและยังไม่มีทิศทางพิจารณาที่เป็นบรรทัดฐานที่ชัดเจน

คำถามต่อไปก็คือจะมีวิธีการแก้ปัญหาดังกล่าวอย่างไร แม้ว่าปัญหาจะเกิดที่ตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการก็ตามแต่ไม่สามารถแก้ปัญหากับตัวบุคคลได้เนื่องจากมีบุคลากรจำนวนมาก

มากและการยึดมั่นในระบบคุณธรรมหรือไม่ นั่นล้วนเป็นอัตวิสัยซึ่งขึ้นอยู่กับตัวบุคคลแต่ละคนไป ผู้เกี่ยวข้องในบางกรณีอาจดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและระบบคุณธรรมในขณะที่ผู้เกี่ยวข้องบางกรณีอาจดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายเพียงอย่างเดียวหรือยิ่งไปกว่านั้นบางกรณีดำเนินการไม่ถูกต้องทั้งข้อกฎหมายและระบบคุณธรรม ก็เป็นสิ่งที่พบเห็นได้จากการศึกษากรณีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองและคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมดังที่ได้ศึกษามาแล้ว

ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาแนวทางแก้ไขในประเด็นข้างต้น เมื่อไม่สามารถแก้ปัญหาที่ตัวบุคคลได้จึงได้ย้อนไปดูที่ตัวระบบราชการเองว่ามีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูงอย่างไร พบว่าบทบัญญัติกฎหมายและหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งโยกย้ายที่มีอยู่นั้น 1. ไม่มีความชัดเจน คลุมเครือ ทำให้ผู้ศึกษาและผู้ที่ต้องใช้ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวเกิดความสับสน 2. ไม่มีการกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง เช่น การย้ายข้าราชการตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้ ก.พ. ออกหลักเกณฑ์การย้ายเป็นกฎ ก.พ. แต่ปัจจุบันก็ยังไม่มีการออก 3. ให้อำนาจดุลพินิจแก่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายกว้างเกินไป กล่าวคือ กฎหมายเพียงแต่กำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่กลับไม่กำหนดกรอบการใช้อำนาจไว้แต่อย่างใดส่งผลให้มีการใช้ดุลพินิจกว้างเกินไปจากที่กล่าวมาก่อให้เกิดการฟ้องร้องและร้องเรียนต่อองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบซึ่งก่อปัญหาในการพิจารณาขององค์กรเหล่านี้เช่นกัน และ 4. มาตรการเยียวยายังไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากไม่สามารถเยียวยาผู้ที่ถูกกระทบสิทธิได้เต็มที่และทัน่วงที

เมื่อพบข้อบกพร่องจากระบบการแต่งตั้งโยกย้ายข้างต้นจึงนำมาสู่การศึกษาวิธีการแก้ไขปัญหาดังปัญหาในด้านการใช้กฎหมายและการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ และปัญหาการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากความเสียหาย ซึ่งผู้ศึกษาจะได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาในบทที่ 6 นี้ เพื่อหาทางป้องกันมิให้เกิดปัญหาซึ่งเป็นทางออกที่ดีที่สุดในการบริหารงานบุคคล ช่วยให้เกิดประสิทธิภาพการทำงานมากขึ้น แก้ปัญหาได้เร็วขึ้น และดึงดูดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถได้มากขึ้นอีกด้วย นอกจากนี้ผู้ศึกษาจะได้เสนอแนะวิธีการแก้ปัญหาดังปัญหาในบทต่อไป สำหรับปัญหาที่พบจากการศึกษาปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูงพบประเด็นปัญหา ดังนี้

## 6.1 ปัญหาการได้มาซึ่งข้าราชการพลเรือนระดับสูงของไทย

การได้มาซึ่งข้าราชการพลเรือนระดับสูงในประเทศไทยนั้น เกิดปัญหาในหลายๆ ขั้นตอน ทั้งกระบวนการก่อนการแต่งตั้ง การบวนการแต่งตั้ง และการโยกย้ายออกจากตำแหน่ง ซึ่งปัญหาดังกล่าว มีองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งสิ้น 3 องค์กร ได้แก่ ฝ่ายการเมืองซึ่งมีบทบาทมากในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลมีหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์และควบคุมดูแลเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และฝ่ายข้าราชการประจำ

มีบทบาทในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับกลางถึงระดับล่าง นอกจากการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้ายขององค์กรข้างต้น บทบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องก็เป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาขึ้นเช่นกัน

### 6.1.1 บทบาทของคณะกรรมการรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเกี่ยวกับการได้มาซึ่งข้าราชการพลเรือนระดับสูงของประเทศไทย

เมื่อพิจารณาตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะเห็นได้ว่า การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ระดับ 10, 11) รวมทั้งตำแหน่งประเภทอื่นที่เทียบเท่า กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงในกรณีการแต่งตั้งระดับ 11 และ คณะกรรมการคัดเลือกในกรณีการแต่งตั้งระดับ 10 ซึ่งทั้ง 2 องค์กรนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นบทบาทของฝ่ายการเมืองหรือได้รับอิทธิพลจากฝ่ายการเมืองค่อนข้างมาก ฝ่ายการเมืองได้แก่ คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงมีบทบาทสำคัญในการแต่งตั้งและการโยกย้าย โดยเฉพาะตำแหน่งระดับหัวหน้าส่วนราชการ เช่น ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง และอธิบดีหรืออาจเรียกชื่ออย่างอื่นนั้น เป็นกลไกสำคัญในการประสานงานระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำในฐานะผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำ ดังนั้น ฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำย่อมมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด<sup>300</sup>

การให้อำนาจของฝ่ายการเมืองดังกล่าวอาจมีวัตถุประสงค์ให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีในการทำงานระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ดังนั้น จึงเปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเป็นผู้มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในกระบวนการแต่งตั้งตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ระดับ 11) นั้นไม่ค่อยพบปัญหาเนื่องจากกฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเป็นผู้แต่งตั้ง แต่ในส่วนของตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง

<sup>300</sup> ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ, เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 16 ประจำปี 2557 “8 ทศวรรษ ประชาธิปไตยไทย: พลวัตแห่งดุลอำนาจ” (Eight Decades of Thai Democracy: Dynamics of Balancing Power), หน้า. 290. ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า การเมืองไทยในช่วงของรัฐบาล ทักษิณ ชินวัตร (พ.ศ. 2544-2549) รัฐบาลมีเสถียรภาพ กระบวนการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการพลเรือนโดยเฉพาะอย่างยิ่งนักบริหารระดับสูง ระดับ 10-11 อาจไม่เป็นไปตามตามระบบคุณธรรม โดยมีเป้าหมายเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของฝ่ายการเมืองและพรรคการเมืองที่อยู่ในซีกของรัฐบาล อันทำให้ข้าราชการประจำที่มีความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งนั้นๆ สูญเสียขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการเพื่อตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ในทางกลับกันข้าราชการประจำที่เป็นเครือข่ายฝักฝ่ายของฝ่ายการเมืองและสามารถตอบสนองผลประโยชน์ของนักการเมืองได้กลับได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวแทน

(ระดับ 10) นั้นเป็นอำนาจของ คณะกรรมการคัดเลือกซึ่งแต่งตั้งโดย อ.พ.ค.กระทรวง ในการคัดเลือก และเสนอรายชื่อ 2 – 3 รายชื่อต่อ ปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า แม้ว่า อ.ก.พ. กระทรวง จะมีบทบาทเพียงแค่การแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกเท่านั้นแต่อย่างไรก็ตาม อ.ก.พ. กระทรวง นี้มีรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเป็นประธานและกรรมการส่วนใหญ่ก็มาจากการเลือกของรัฐมนตรี เจ้ากระทรวงด้วย แม้ว่าจะไม่ใช้การใช้อำนาจในการบรรจุแต่งตั้งโดยตรงของฝ่ายการเมืองแต่ก็ถือว่าฝ่าย การเมืองมีบทบาทสูงเช่นกัน

ส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติคือ ฝ่ายการเมืองโดยเฉพาะรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงได้ใช้อำนาจแทรกแซงการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับรองๆ ลงมาโดยใช้อำนาจโดยอ้อมผ่านปลัดกระทรวงและอธิบดี โดยเฉพาะอธิบดีซึ่งเป็นตำแหน่งที่รักษาการตามกฎหมายต่างๆ ส่งผลให้เกิดปัญหาในกรณีที่ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีไม่ยอมดำเนินการตามความต้องการของฝ่ายการเมืองไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม จนนำไปสู่การโยกย้ายออกจากตำแหน่งดังที่ปรากฏอยู่เรื่อยๆ<sup>301</sup> ในทางกลับกัน หากข้าราชการประจำมีความฝักใฝ่พรรคการเมืองโดยการสนับสนุนฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นการขัดกับหลักความเป็นกลางตามระบบคุณธรรม โดยเฉพาะช่วงการเลือกตั้งหากฝ่ายที่ตนสนับสนุนนั้นได้รับการเลือกตั้งก็มีโอกาสเจริญก้าวหน้าในอาชีพการงาน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำนั้นยังไม่มี ความชัดเจน ฝ่ายการเมืองยังคงใช้อำนาจและอิทธิพลในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ในขณะที่ข้าราชการประจำบางคนก็อาศัยอิทธิพลของฝ่ายการเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์หรือความก้าวหน้าในตำแหน่งราชการเช่นกัน นอกจากนี้ ข้าราชการประจำอื่นๆ ก็จำเป็นต้องยอมรับอำนาจและอิทธิพลของฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงเพราะมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย

### 6.1.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนในบทบัญญัติของ กฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการ แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูงของประเทศไทย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดเพียงกรอบการดำเนินงานเท่านั้นไม่ได้กำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์ จึงให้อำนาจในการออกกฎเกณฑ์ลำดับรอง ทั้งในระดับ กฏกระทรวงและหนังสือเวียน (คือ หนังสือสำนักงาน ก.พ. ซึ่งมีลักษณะเป็นหนังสือเวียน ภายในของราชการ) แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กฎ ก.พ. และ หนังสือสำนักงาน ก.พ. จะกำหนดหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ทั้งการบรรจุ การแต่งตั้ง การย้าย การโอนไว้ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาขั้นตอนและวิธีการในการแต่งตั้ง

<sup>301</sup> สมศักดิ์ เจตสุรกันต์, "ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำเกี่ยวกับอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง," หน้า. 78-79.

ข้าราชการพลเรือนระดับสูงของไทยจะพบว่ามีปัญหา 2 ประการ ได้แก่ ปัญหาความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์ในขั้นตอนการคัดเลือกบุคคลก่อนเสนอผู้มีอำนาจแต่งตั้ง และปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ส่งผลให้เกิดปัญหาตามมา คือ การแทรกแซงการพิจารณาซึ่งเป็นที่มาของปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ จึงมีคำกล่าวที่ว่า “ปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายมิได้อยู่ที่ระบบแต่อยู่ที่ตัวบุคคล แม้ว่าจะพยายามแก้ระบบกฎเกณฑ์เพียงใดก็ตามไม่มีทางที่จะแก้ไขหากบุคคลที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตาม ” กล่าวคือ การไม่ปฏิบัติตามเรื่องดังกล่าวไว้ในกฎหมายทำให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งมีดุลพินิจมากเกินไป ผลที่ตามมาคือไม่มีหลักประกันความไว้วางใจว่าผู้มีอำนาจแต่งตั้งจะได้ใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งอย่างถูกต้องและเหมาะสม การแต่งตั้งต้องไม่ใช้การตอบแทนหรือประโยชน์ต่างตอบแทน ควรพิจารณาที่ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นสำคัญพิจารณาปัญหาที่เกิดขึ้นได้ดังนี้

### 6.1.2.1 ปัญหาความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์ในขั้นตอนการคัดเลือกบุคคลก่อนเสนอผู้มีอำนาจแต่งตั้ง

ในขั้นนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานเป็นไปตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ซึ่งมีสถานะเป็นหนังสือเวียนให้กับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ปัญหาที่พบ 2 ประการ

**ประการที่หนึ่ง** ความไม่ชัดเจนของเนื้อหาในหนังสือสำนักงาน ก.พ. แม้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เอาไว้แต่กลับไม่มีความชัดเจนเนื่องจากหนังสือสำนักงาน ก.พ. แต่ละฉบับนั้นกำหนดกฎเกณฑ์เป็นเรื่องๆ ไป จึงขาดการประมวลให้เป็นระบบ ดังนั้น จึงพบความซ้ำซ้อนของหลักเกณฑ์หรือในบางกรณีผู้มีอำนาจในการพิจารณาเรื่องกลับนำเอาหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ถูกยกเลิกไปแล้ว (เนื่องจากการกำหนดเกณฑ์ใหม่) มาใช้ซึ่งส่งผลให้การดำเนินการแต่งตั้งไม่ถูกต้องตามขั้นตอน หรือผู้มีอำนาจพิจารณาสำคัญผิดในวิธีการและขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ ในการแต่งตั้งโยกย้าย เช่น หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 7 ลงวันที่ 6 มีนาคม 2552 เรื่อง “การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตามบทเฉพาะกาลแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551” ซึ่งมีการเพิ่มเติมหลักเกณฑ์โดยหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 16 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2552 เรื่อง “การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตามบทเฉพาะกาลแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551” เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งต่างประเภท จะเห็นได้ว่าแม้เป็นหนังสือที่ประกาศใช้ภายหลังปี พ.ศ. 2551 แต่ก็มีกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมซึ่งส่งผลให้เกิดความสับสนต่อการใช้งาน

**ประการที่สอง** แม้ว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับใหม่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 แต่กลับพบว่าหลักเกณฑ์บางเรื่องนั้นบังคับใช้ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ออกก่อนปี พ.ศ. 2551 เช่น

- หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 เรื่อง “การคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ลงมา และระดับ 9 ระดับ 10 ระดับ 11”

- หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 11 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2542 เรื่อง “การแต่งตั้งข้าราชการ”

- หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 9 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2548 เรื่อง “การคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11”

ซึ่งจากตัวอย่างหนังสือสำนักงาน ก.พ. ทั้ง 3 เรื่องนี้ จะเห็นว่าเป็นหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ใช้มาก่อนปี พ.ศ. 2551 ทั้งสิ้นและยังคงบังคับใช้ในปัจจุบัน ซึ่งบางเรื่องสามารถนำมาใช้ได้ในขณะที่บางเรื่องนั้นสมควรที่จะต้องปรับปรุง

เมื่อพิจารณาจากหนังสือสำนักงาน ก.พ. ดังกล่าวโดยเฉพาะหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 พบว่าเป็นหนังสือที่มีความสำคัญมากเนื่องจากได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนชั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ระดับ 10 และระดับ 11 โดยให้ส่วนราชการดำเนินการเลือกสรรกลั่นกรองเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนชั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตำแหน่งระดับสูง โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาและยังกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก หลักเกณฑ์การเสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการคัดเลือก และหลักเกณฑ์การดำเนินการคัดเลือก ซึ่งเป็นกระบวนการก่อนการเสนอรายชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้ง แต่กลับใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน เมื่อพิจารณา หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 11 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2542 ซึ่งหนังสือฉบับนี้ได้เป็นการทบทวนวิธีการแต่งตั้งและเสนอแนะแนวทางการพิจารณาในการแต่งตั้งเพิ่มเติมจากหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในกระบวนการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงของไทยนั้นจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 11 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2542 ที่กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อเติม จากที่ได้กล่าวมาในหัวข้อนี้ จึงทำให้เห็นภาพว่าการกำหนดเกณฑ์โดยหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ล่าสมัย ขาดการประมวล ย่อมทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อน ปัญหาความสับสนในการใช้งาน และความเข้าใจผิดในการใช้งานได้

### 6.1.2.2 ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติ

#### ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57 ซึ่งบัญญัติผู้มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงไว้ใน มาตรา 57 (1) และ (2) สามารถสรุปวิธีการแต่งตั้งโดยแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

**รูปแบบที่หนึ่ง** การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง และตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ (ตำแหน่งระดับ 11 ทั้งหมด) ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

**รูปแบบที่สอง** การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่ง ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ผู้บริหารระดับสูง และตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ (ตำแหน่งระดับ 10 ทั้งหมด) ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

ส่วนการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง (ระดับ 10) ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี หรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

ในชั้นตอนนี้จึงครอบคลุมทั้งการแต่งตั้งและการโยกย้ายด้วย กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นการโยกย้ายออกจากตำแหน่งเดิม ก็จะต้องมีการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่โดยผู้ออกคำสั่งต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 57 ด้วย

ในส่วนของปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโยกย้ายตามมาตรา 63 นี้ พบปัญหา 2 ประการ ได้แก่

**ประการหนึ่ง** ตามมาตรา 63 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า “การย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในหรือต่างกระทรวงหรือกรมนั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดใน



กฎ ก.พ.” อย่างไรก็ตามในปัจจุบันนั้นยังไม่มีกรออกกฎ ก.พ. ตามความในมาตรา 63 ดังกล่าว จึงต้องอาศัยอำนาจตามบทเฉพาะกาลท้ายกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับเก่ามาใช้ไปพลางก่อน จึงทำให้สามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกันได้โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนต่างๆ อย่างเป็นระบบ เช่น กรณีการย้ายอธิบดีไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง หรือการย้ายปลัดกระทรวงไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ เป็นต้น โดยไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์เอาไว้แต่อย่างใด เพียงแต่ตามกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามมาตรา 57 เท่านั้นอาจกล่าวได้ว่าปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายนั้นเป็นปัญหาสำคัญมากในระบบราชการไทยและพบว่าเกิดการร้องเรียนหรือฟ้องร้องเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายเป็นจำนวนมาก ทั้งในการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และในชั้นศาลปกครอง ดังที่ได้ศึกษาในกรณีศึกษาในบทที่ 4 มาแล้ว ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนด กฎ ก.พ. ว่าด้วยการแต่งตั้ง โยกย้าย ตามมาตรา 63 ซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรองระดับกฎกระทรวงโดยเร็ว

**ประการที่สอง** การจำแนกตำแหน่งเป็น 4 ประเภท ส่งผลให้ไม่อาจเทียบระดับกันระหว่างตำแหน่งต่างประเภท ไม่มีระดับร่วมและไม่มีกรเทียบข้ามประเภทตำแหน่ง ดังนั้น การแต่งตั้งข้ามประเภทตำแหน่งในบางกรณี เช่น นักวิเคราะห์นโยบายและแผนทรงคุณวุฒิ (ระดับ 10) ซึ่งเป็นตำแหน่งประเภทวิชาการ ไปเป็นผู้ตรวจราชการกระทรวงซึ่งเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ระดับ 10) จะเรียกว่าการเลื่อนระดับเช่นเดิมไม่ได้เพราะไม่ใช่การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดนิยามความหมายของการย้าย การโอน และการเลื่อนให้มีความชัดเจน ตลอดจนการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ชัดเจนเป็นระบบด้วย

การกำหนดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งมีความชัดเจนที่เหมาะสมจะทำให้เกิดประโยชน์กับทั้งข้าราชการพลเรือน/ผู้บังคับบัญชา และระบบราชการ เนื่องจาก ช่วยให้ข้าราชการพลเรือนเองได้ทราบหลักเกณฑ์ความก้าวหน้าในสายอาชีพของตน รู้ถึงความความคาดหวังในการทำงาน เพื่อพัฒนาและปรับปรุงให้การทำงานดีขึ้น<sup>302</sup> ในส่วนของผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการคัดเลือกจะทราบถึงหลักเกณฑ์ประเมินผลงาน หลักเกณฑ์การคัดเลือกที่มีความชัดเจน ได้บุคคลที่เหมาะสมสำหรับตำแหน่ง ในแง่ขององค์กร ย่อมได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และได้มาด้วยวิธีที่โปร่งใส

<sup>302</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง, "รายงานข้อเสนอในการเลื่อน โอน ย้ายตำแหน่งต่างๆ ในสำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง โครงการพัฒนาการบริหารผลการปฏิบัติราชการการวางแผนทางเดินสายอาชีพและการจัดการความรู้ของสำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 24 พฤษภาคม 2559 แหล่งที่มา: [http://www.palad.mof.go.th/p-host/ind53/4.1Proposed\\_Career\\_Criteria.pdf](http://www.palad.mof.go.th/p-host/ind53/4.1Proposed_Career_Criteria.pdf).

ตามหลักธรรมาภิบาล มีหลักเกณฑ์และมาตรฐานเดียวกันในเลื่อนตำแหน่งและการโยกย้ายงานที่เป็น การสร้างความเท่าเทียมกันในความก้าวหน้าตามระบบคุณธรรม นอกจากนี้ไม่ว่าการกำหนด หลักเกณฑ์ในระดับใดก็ตามควรที่จะต้องจัดหมวดหมู่ของเรื่องเพื่อให้เกิดความสะดวกในการศึกษา การสืบค้น และจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

### 6.1.3 ปัญหากระบวนการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูง

ตามกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ระดับสูงเอาไว้ ผู้ศึกษาแบ่งการคัดเลือกออกเป็น 3 กลุ่ม คือ 1. กระบวนการในการคัดเลือกเพื่อ แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับ 11 ตำแหน่งที่ปรึกษาสำนักนายกรัฐมนตรีประเภทข้าราชการประจำ 2. กระบวนการในการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับ 11 คือ ตำแหน่งปลัดกระทรวง หรือเทียบเท่าซึ่งเป็นตำแหน่งระดับ 11 และ 3. กระบวนการในการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพล เรือนระดับ 10 ดังนี้

(1) กระบวนการในการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับ 11 ตำแหน่งที่ ปรึกษาสำนักนายกรัฐมนตรีประเภทข้าราชการประจำ เป็นตำแหน่งข้าราชการพลเรือนประเภท บริหารระดับสูง สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ พลเรือนระดับสูงมาดำรงตำแหน่งนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มาตรา 57 (1) “การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับ กระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรง ต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อ พิจารณานุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้ นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง” นายกรัฐมนตรีใน ฐานะผู้บังคับบัญชาจึงเป็นผู้ที่มีอำนาจเสนอการแต่งตั้งตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการ ประจำต่อคณะรัฐมนตรี และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 (4)<sup>303</sup> “นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ สั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง

<sup>303</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11

นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น ชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติ ราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใดๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้และมีอำนาจ

ทบวง กรมหนึ่งมาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยจะให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิม หรือไม่ได้ ในกรณีที่ให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิม ให้ได้รับเงินเดือนในสำนักนายกรัฐมนตรี ในระดับและขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม”

(2) กระบวนการในการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับ 11 ซึ่งประกอบด้วย (1) ตำแหน่งปลัดกระทรวงปลัดกระทรวงและปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, ตำแหน่งเทียบเท่าปลัดกระทรวงต่อไป (2) ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เช่น เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น (3) ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง และอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี เช่น เลขาธิการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (4) ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ เช่น เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และ

สั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

(2) มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการของกระทรวง หรือทบวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงหรือทบวง

(3) บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม

(4) สั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งมาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยจะให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิมหรือไม่ได้ ในกรณีที่ให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิม ให้ได้รับเงินเดือนในสำนักนายกรัฐมนตรีในระดับและขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม

(5) แต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง โดยให้ได้รับเงินเดือนจากกระทรวง ทบวง กรมเดิม ในกรณีเช่นว่านี้ให้ข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งมีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตนมาดำรงตำแหน่งนั้นทุกประการ แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไปต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

(6) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใดๆ และกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้ง

(7) แต่งตั้งข้าราชการการเมืองให้ปฏิบัติราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

(8) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

(9) ดำเนินการอื่นๆ ในการปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบตาม (8) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เป็นต้น และ (5) ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ ที่เทียบเท่าระดับ 11 (6) ตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่า

การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในกลุ่มนี้มีกระบวนการคัดเลือกและแต่งตั้งดังนี้ ปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสมเมื่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาได้ผู้เหมาะสมแล้ว จึงดำเนินการตามขั้นตอนการแต่งตั้งตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551<sup>304</sup> โดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจาก คณะรัฐมนตรีแล้วให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป จะเห็นได้ว่าการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งในกลุ่มนี้ให้อำนาจ ฝ่ายการเมือง คือ รัฐมนตรีเจ้าสังกัด เป็นผู้ใช้อำนาจในการแต่งตั้ง แต่ในกระบวนการการคัดเลือก บุคคลที่เหมาะสมนั้นรัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะดำเนินการร่วมกับปลัดกระทรวง (ซึ่งขณะที่คัดเลือกยังคง ดำรงตำแหน่งอยู่) ในความเป็นจริงนั้นรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจเต็มที่ได้เห็นได้จากกรณีการย้าย ปลัดกระทรวงคนก่อนให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นเพื่อเปิดทางให้มีการแต่งตั้งปลัดกระทรวงคนใหม่ซึ่งพบ มากในกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ขั้นตอนและวิธีการในการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งนั้น ได้มีการออกเกณฑ์ตาม หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 15 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2554 เรื่อง “การคัดเลือกข้าราชการ เพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงและหัวหน้า ส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือต่อรัฐมนตรี” (แต่หนังสือสำนักงาน ก.พ. ฉบับนี้ไม่ถูกบังคับใช้) โดยมุ่งบังคับกับการเข้าสู่ตำแหน่ง ของข้าราชการพลเรือนผู้ไม่เคยดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงซึ่งเป็นระดับหัวหน้าส่วน ราชการ (เฉพาะตำแหน่งที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตราตามข้อ 3 (3) แห่ง กฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2551<sup>305</sup>) ให้ ก.พ. แต่งตั้งคณะกรรมการ คัดเลือก ประกอบด้วย

<sup>304</sup> หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 9 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2548 เรื่อง “การคัดเลือกเพื่อเลื่อน ข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11”, หน้า 1-2

<sup>305</sup> กฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2551 ข้อ 3

ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสายงานตามบัญชีกำหนดสายงานที่มีสิทธิได้รับ เงินประจำตำแหน่งท้ายกฎ ก.พ. นี้ ในตำแหน่งประเภทใด ระดับใด ให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งตามบัญชีอัตราเงิน ประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญในอัตรา ดังนี้

...ฯลฯ...

(3) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ดังต่อไปนี้ ให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตรา 21,000 บาท

(ก) หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง ได้แก่ ปลัดกระทรวง และปลัด สำนักงานนายกรัฐมนตรี

- ผู้ทรงคุณวุฒิที่ อ.ก.พ. กระทรวง เลือกจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ประธานกรรมการ

- ผู้ทรงคุณวุฒิจากกรรมการ ก.พ. จำนวน 1 คน เป็นกรรมการ

- ผู้ทรงคุณวุฒิที่ อ.ก.พ. กระทรวง เลือกจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรแต่งตั้งให้ทำหน้าที่กรรมการคัดเลือกจำนวน 1 คน เป็นกรรมการ

- หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และอยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ทั้งนี้ เฉพาะตำแหน่งที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตราตาม ข้อ 3 (3) แห่งกฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2551 ที่จะพ้นจากตำแหน่งแล้วแต่กรณีเป็นกรรมการ

- เลขานุการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาม (4) พ้นจากตำแหน่งก่อนการพิจารณาคัดเลือกให้คณะกรรมการคัดเลือก ประกอบด้วย กรรมการตาม (1) (2) (3) และ (5)

มีอำนาจหน้าที่ 1. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือก 2. พิจารณาคัดเลือกผู้สมัครที่เห็นว่าเหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง 3. พิจารณาวินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ 4. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยดำเนินการหรือปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

จากองค์ประกอบของคณะกรรมการข้างต้นพิจารณาได้ว่า คณะกรรมการมีจำนวน 5 คน มาจาก อ.ก.พ.กระทรวง 2 คน จากฝ่าย ก.พ. 2 คน และจากฝ่ายข้าราชการประจำ 1 คน จาก

CHULALONGKORN UNIVERSITY

(ข) หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในสำนักนายกรัฐมนตรี และอยู่ในบังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ได้แก่ เลขานุการคณะรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขานุการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขานุการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

(ค) หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง และอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ได้แก่ เลขานุการคณะกรรมการพิเศษ เพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

(ง) หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ และขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี ได้แก่ เลขานุการสภาการศึกษา เลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขานุการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และเลขานุการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

(จ) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตามที่ ก.พ. กำหนดให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตราเดียวกันนี้

..ฯลฯ...

องค์ประกอบข้างต้นจะเห็นว่าเป็นอำนาจการพิจารณาของฝ่ายการเมืองและฝ่าย ก.พ. อย่างละเท่าๆ กัน ในขณะที่การคัดเลือกแต่เดิมนั้นเป็นอำนาจของฝ่ายการเมือง จึงแสดงให้เห็นว่ากฎเกณฑ์ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 15 ออกมาเพื่อที่จะลดอำนาจของฝ่ายการเมือง จากการศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ใหม่ที่มีความคล้ายกับหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงของสหราชอาณาจักรอย่างยิ่ง ทั้งการกำหนดขั้นตอนสำหรับผู้ที่เข้าสู่ตำแหน่งระดับ 11 ครั้งแรก และความพยายามที่จะลดอำนาจของฝ่ายการเมืองและเพิ่มอำนาจของฝ่าย ก.พ. ในการคัดเลือกดังกล่าว แต่กลับไม่ปรากฏแนวคิดในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนประเภทตำแหน่งบริหารระดับสูง ตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำแต่อย่างใด **อย่างไรก็ดี ทางสำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือเวียนให้ชะลอการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ดังกล่าวและให้ไปใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดิมตาม ว 22 ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 และ ว 22 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2553 ซึ่งจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่ได้มีการยกเลิกการใช้หลักเกณฑ์และวิธีการตาม ว 15 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2554 แต่อย่างใด**<sup>306</sup>

(3) กระบวนการในการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับ 10 ซึ่งประกอบด้วยตำแหน่งประเภทบริหารและตำแหน่งประเภทวิชาการ ได้แก่ (1) ตำแหน่งรองปลัดกระทรวง (2) ตำแหน่งอธิบดี (3) ตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในสำนักนายกรัฐมนตรีและอยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เช่น รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ รองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ รองเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น (4) ตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงและอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี เช่น รองเลขาธิการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นต้น (5) ตำแหน่งรองหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงศึกษาธิการ เช่น รองเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน รองเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นต้น (6) ตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง (7) ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด (8) ตำแหน่งเอกอัครราชทูตในสถานเอกอัครราชทูตและคณะทูตถาวรแห่งประเทศไทยประจำองค์การสหประชาชาติ (9) ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ (10) ตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่า

ในขั้นตอนการคัดเลือกรายชื่อผู้นั้นจะดำเนินการโดยคณะกรรมการคัดเลือกซึ่งหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว22 กำหนดให้มีคณะกรรมการ

<sup>306</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์, "การปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนเพื่อการพัฒนาบรรษัทราชการอย่างสมดุลและยั่งยืน : กรณีการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในวงราชการ," *จุลสาร*. หน้า. 50.

5 - 7 คน ประกอบด้วย (1) ประธาน 1 คน ซึ่งอาจเป็นปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง หรือข้าราชการพลเรือนที่มีอาวุโสในตำแหน่งระดับ 10

(2) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่มีตำแหน่งว่าง หรืออธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตำแหน่งว่างตามที่ อ.ก.พ.กระทรวงเห็นสมควร 1 คน (3) ผู้แทน ก.พ. ใน อ.ก.พ.กระทรวง 1 คน (4) ผู้ทรงคุณวุฒิใน อ.ก.พ.กระทรวง 1 คน และ (5) ผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ขึ้นไป ที่เป็น อ.ก.พ.กระทรวง โดยได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือน 1 คน

ในส่วนที่มาของกรรมการนั้น พบว่ากรรมการส่วนใหญ่มาจาก อ.ก.พ.กระทรวง ซึ่งหากพิจารณาองค์คณะของคณะกรรมการอย่างน้อยที่สุด คือ 5 คน ฝ่ายการเมืองจะมีบทบาทในการพิจารณารายชื่อค่อนข้างมากเพราะกรรมการส่วนใหญ่แต่งตั้งโดย อ.ก.พ.กระทรวง ซึ่งมีรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเป็นประธาน อาจกล่าวได้ว่าฝ่ายการเมืองมีโอกาสในการครอบงำการคัดเลือกรายชื่อบุคคลได้ไม่มากนัก ประกอบกับในขั้นตอนการแต่งตั้ง อ.ก.พ.กระทรวง เองก็เป็นช่องทางที่ฝ่ายการเมืองใช้สร้างอิทธิพลได้ เช่น หากฝ่ายการเมืองต้องการควบคุมเสียงในคณะกรรมการให้อยู่ฝ่ายตนจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการไม่เกิน 10 คน โดยจะต้องพยายามลดจำนวนกรรมการที่มาจากฝ่ายข้าราชการประจำให้ไม่เกิน 5 คนเมื่อรวมปลัดกระทรวง เป็นต้น เมื่อพิจารณาหลักการแต่งตั้งกรรมการของต่างประเทศซึ่งยึดหลักไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย หลักการมีส่วนร่วมของบุคคลภายนอกและต้องดำรงตำแหน่งสูงกว่าตำแหน่งที่คัดเลือก จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการคัดเลือก หรือ อ.ก.พ.กระทรวง ก็ดียังมีข้อบกพร่อง กล่าวคือ แม้กำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งถือเป็นบุคคลภายนอกเป็นกรรมการแต่กลับกำหนดให้ประธาน อ.ก.พ.กระทรวง คือ รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิ จึงอาจเกิดความไม่เป็นกลางและอาจมีอิทธิพลครอบงำการออกเสียงของคณะกรรมการได้ ซึ่งย่อมส่งผลต่อการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกโดยตรง นอกจากนี้ ยังไม่สอดคล้องกับแนวคิดที่ต้องการให้บุคคลภายนอกเข้าร่วม เนื่องจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นเป็นบุคคลที่ประธาน อ.ก.พ. (รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง) เป็นผู้แต่งตั้ง

เมื่อพิจารณาในภาพรวม จะเห็นได้ว่าระบบการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงของไทยก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับ 9 ได้เอง และระดับ 10-11 โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และยังมีกำหนดตำแหน่งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับฝ่ายการเมือง เช่น เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นต้น ซึ่งเป็น

ตำแหน่งทางการเมืองแต่เดิมถูกเปลี่ยนให้เป็นตำแหน่งข้าราชการพลเรือน<sup>307</sup> คงเหลือตำแหน่งบางตำแหน่งที่ยังให้อำนาจฝ่ายการเมืองแต่งตั้งอย่างสมบูรณ์ คือ ตำแหน่งประเภทข้าราชการการเมือง เช่น ตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรี เป็นต้น ในขณะที่ตำแหน่งอื่นๆ ที่มีลักษณะเป็นข้าราชการประจำนั้นนอกจากตำแหน่งระดับปลัดกระทรวงก็ไม่พบว่ามีการให้อำนาจแก่ฝ่ายการเมืองแต่อย่างใด

หลังจากปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ได้ลดและโอนอำนาจการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับ 10 ไปให้ปลัดกระทรวงซึ่งเห็นได้ว่าฝ่ายข้าราชการประจำนั้นมียุทธศาสตร์มากขึ้นพอๆ กับฝ่ายการเมือง กล่าวได้ว่า ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนของไทยนั้นเป็นระบบผสมที่ให้อำนาจฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้งในระดับหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง คือ ปลัดกระทรวง ส่วนตำแหน่งระดับรองลงไปนั้นเป็นอำนาจการแต่งตั้งของข้าราชการประจำเป็นส่วนใหญ่ แม้ฝ่ายการเมืองนั้นถูกลิดรอนอำนาจโดยการบัญญัติกฎหมายแต่ในทางปฏิบัติฝ่ายการเมืองย่อมมีความสัมพันธ์และมีความเชื่อมโยงกับฝ่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะปลัดกระทรวงซึ่งเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายการเมือง และตำแหน่งข้าราชการพลเรือนระดับสูงอื่นๆ เพราะรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงจะต้องนำรายชื่อข้าราชการพลเรือนระดับ 10 และระดับ 11 เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติและนำขึ้นทูลเกล้าฯ ดังนั้น จึงทำให้เข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบราชการเพราะหากปลัดกระทรวงหรือตำแหน่งระดับรองมีความสัมพันธ์ที่ไม่ดีกับรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงหรือฝ่ายการเมือง ย่อมส่งผลต่อการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในระดับรองๆ ลงไปและกระทบต่อการบริหารราชการเป็นอย่างยิ่ง จึงเกิดปัญหาการโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูงออกจากตำแหน่งเพื่อเปิดทางให้คนที่ตอบสนองงานของฝ่ายการเมืองได้ดีกว่าเข้ามาดำรงตำแหน่งแทน วิธีการดังกล่าว อาจมองได้ใน 2 แนวทาง คือ ส่งผลดีต่อการบริหารราชการแผ่นดินให้ราบรื่นเนื่องจากฝ่ายข้าราชการประจำตอบสนองงานของฝ่ายการเมืองได้ดี ส่วนอีกแง่หนึ่ง คือ ฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายการเมืองอาจร่วมกันใช้ตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์ต่างๆ ที่ไม่ชอบธรรมเพราะเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจในการตัดสินใจสูงสุดของแต่ละกระทรวงย่อมส่งจะผลเสียต่อประโยชน์สาธารณะ

ปัญหาการประเมินเพื่อคัดเลือกไม่มีบรรทัดฐานเป็นการให้อำนาจพิจารณาอย่างกว้าง การคัดเลือกขาดความโปร่งใส คณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว22 อาจยังมีความไม่เที่ยงธรรมในการคัดเลือก ส่งผลให้ได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถไม่เพียงพอมาทำหน้าที่ ส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินไม่เต็มประสิทธิภาพและไม่เป็นไปตามหลักคุณธรรมตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

<sup>307</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า. 201-203.



จากเหตุดังกล่าวข้างต้น ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบริหารงานราชการและกระทบถึงประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ซึ่งปัญหาข้างต้นนั้นอาจเกิดขึ้นจากตัวของข้าราชการพลเรือนเอง เช่น การวิ่งเต้นเข้าหาฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงเพื่อขอตำแหน่งเป็นต้น หรืออาจเกิดจากฝ่ายที่มีอำนาจในการแต่งตั้ง เช่น การใช้อำนาจในทางมิชอบของผู้มีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งโยกย้าย ฝ่ายการเมือง, ฝ่ายข้าราชการประจำบางคนใช้ระบบอุปถัมภ์มากกว่าระบบคุณธรรม การใช้อำนาจทางการเมืองและการบริหารขาดระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล เป็นต้น

#### 6.1.4 ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนและปัญหาการเพิกถอนการแต่งตั้งโยกย้าย

เมื่อกฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารในการตัดสินใจเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายโดยไม่มี การกำหนดหลักเกณฑ์การโยกย้าย จึงกล่าวได้ว่าฝ่ายบริหาร (ฝ่ายการเมือง) นั้นมีอำนาจอย่างอิสระในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนระดับสูง (ระดับ 10, 11) อำนาจอิสระนี้เรียกว่า อำนาจดุลพินิจ การใช้ดุลพินิจเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนการใช้กฎหมายซึ่งโดยปกติบทบัญญัติของกฎหมายสามารถแยกได้เป็น 2 ส่วน คือ ส่วนของข้อเท็จจริงและส่วนผลคือผลทางกฎหมาย การโยกย้ายข้าราชการพลเรือนเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยและดุลพินิจตัดสินใจของฝ่ายบริหารในการบริหารงานบุคคลเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่การปฏิบัติราชการภายในหน่วยงานและการบริหารราชการแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลพินิจจะต้องอยู่บนฐานของข้อเท็จจริงที่ถูกต้องและอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดสอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายด้วย

ปัญหาการโยกย้ายข้าราชการพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงนั้นนับเป็นปัญหาที่มีความสำคัญและเกิดขึ้นให้เห็นเป็นประจำ ซึ่งเกิดเป็นคดีขึ้นสู่การวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครองจำนวนมาก เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลฝ่ายบริหารจะมีการแต่งตั้งโยกย้ายด้วยเหตุผลหลักๆ 2 ประการ **ประการที่หนึ่ง** เพื่อหมุนเวียนข้าราชการพลเรือนตามรอบของการดำรงตำแหน่งและเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนแทนผู้ที่เกษียณอายุราชการ และ **ประการที่สอง** ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนเพื่อให้สามารถทำงานร่วมกันได้และทำให้สามารถผลักดันนโยบายของรัฐบาลให้เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายได้ โดยเฉพาะตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์หรือตำแหน่งที่มีบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดินมากๆ หรืออาจเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของข้าราชการพลเรือนผู้นั้นโดยตรง เช่น การปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพไม่สนองนโยบายของรัฐบาล เป็นต้น ซึ่งเป็นสาเหตุที่ฝ่ายบริหารมีความจำเป็นต้องแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนโดยตำแหน่งที่ฝ่ายบริหารมีการแต่งตั้งโยกย้ายมากที่สุด คือ ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง เพราะตำแหน่งประเภทนี้ถือได้ว่าเป็นตำแหน่งที่สำคัญในการบริหารจัดการองค์กร

การแต่งตั้งโยกย้ายพวกพ้องของตนเองเข้ามาทำงานในการบริหารราชการ เพื่อให้สามารถดำเนินงาน และปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงทำให้ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งเดิมอยู่ก่อนแล้วต้องถูกแต่งตั้งโยกย้ายไปปฏิบัติราชการที่อื่น แทน ซึ่งจะเห็นได้ว่าการแต่งตั้งโยกย้ายดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารงานบุคคลในระบอบคุณธรรม นอกจากนี้ยังเป็นการทำลายขวัญและกำลังใจของข้าราชการประจำอีกด้วย

เมื่อข้าราชการพลเรือนถูกโยกย้ายออกจากตำแหน่งเดิมและมองว่าการโยกย้ายนั้นไม่ถูกต้องชอบธรรม ข้าราชการพลเรือนย่อมมีสิทธิในการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมหรือศาลปกครองชั้นต้น (กรณีข้าราชการพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งระดับสูง) ได้ จากการศึกษา คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครองเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายพบประเด็นซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้าย กล่าวคือ ในกรณีศึกษาคดีที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าการคัดเลือกไม่เป็นธรรม และกรณีศึกษากลุ่มคดีที่ศาลปกครองเพิกถอนการแต่งตั้ง

จากการศึกษาพบแนวทางในการวินิจฉัยไปในทางเดียวกัน กล่าวคือ ศาลจะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งโยกย้าย โดยพิจารณาความชอบด้วยกฎหมาย 2 ประการ คือ

**ประการที่หนึ่ง** ผู้ใช้อำนาจได้ดำเนินการออกคำสั่งโดยถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ในเรื่องนี้ฝ่ายผู้ออกคำสั่งมักไม่ผิดพลาดจึงไม่ค่อยพบปัญหา “หากไม่ปรากฏว่ามีกรกระทำโดยไม่สุจริต การเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรม หรือมิได้มีหลักเกณฑ์ใดเป็นการช่วยเหลือหรือเอื้อประโยชน์แก่ผู้สมัครรายหนึ่งรายใด” การคัดเลือกดังกล่าวย่อมชอบด้วยกฎหมาย

**ประการที่สอง** ผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งได้ใช้ดุลพินิจโดยมีเหตุผลรองรับหรือไม่ ซึ่งในประเด็นที่สองนี้เองเป็นประเด็นที่ศาลปกครองใช้ในการเพิกถอนคำสั่ง (แต่งตั้ง โอน ย้าย) โดยศาลปกครองวินิจฉัยไว้ว่า “เป็นการโอนย้ายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ไม่มีเหตุผลที่เป็นจริงและสมเหตุสมผลรองรับ ไม่สอดคล้องตามระบบคุณธรรมและเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการโอนย้าย” ซึ่งเป็นการวางบรรทัดฐานและหลักการสำคัญเกี่ยวกับการโอนย้ายข้าราชการประจำให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น จากการศึกษาพบว่า ศาลปกครองได้ให้เหตุผลในการเพิกถอนการแต่งตั้งโดยแบ่งออกเป็น 3 แนวทาง ดังนี้

**แนวทางที่หนึ่ง** เพิกถอนการแต่งตั้ง (โอน ย้าย) เนื่องจากผู้มีอำนาจไม่ได้ให้เหตุผลรองรับเพียงพอ ตัวอย่างเช่น ศาลปกครองสูงสุดได้ให้เหตุผลในการเพิกถอนการโอนในกรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 33/2557 (คดีนายถวิลฯ) “ในคดีนี้ไม่ปรากฏว่าในการพิจารณาโอนผู้ฟ้องนั้นได้มีการเสนอหรือแสดงถึงเหตุผลในการโอนผู้ฟ้องไว้โดยชัดแจ้ง ปรากฏเพียง

หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 152/2554 ลงวันที่ 7 กันยายน 2554 โดยโดยระบุเหตุผลไว้เพียงกว้างๆ ว่า เพื่อความเหมาะสมและประโยชน์ของทางราชการ” ซึ่งนำไปสู่การเพิกถอนการโอนนายถวิลฯ เป็นต้น

**แนวทางที่สอง** แม้การออกคำสั่งแต่งตั้งจะให้เหตุผลไว้ แต่เหตุผลดังกล่าวไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายศาลปกครองสามารถเพิกถอนคำสั่งได้ เช่น ศาลปกครองกลางได้ให้เหตุผลในการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งในกรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 2143/2555 (คดีนายพิรพลฯ) ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า “เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีรับราชการในกระทรวงมหาดไทยมาเป็นเวลานาน จึงเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินในส่วนของผู้ปกครองประสบความสำเร็จ ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบายสำคัญที่จะต้องเร่งดำเนินการ... หากนายกรัฐมนตรีมีนโยบายสำคัญและเร่งด่วนเกี่ยวกับฝ่ายปกครองจริง ก็สามารถมอบนโยบายให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทยรับไปปฏิบัติได้ เพราะตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งการหน่วยงานในสังกัดตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายซึ่งมีความพร้อมในการปฏิบัติตามนโยบายได้อย่างรวดเร็วยิ่งกว่าการดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีซึ่งไม่มีอำนาจบริหารแต่อย่างใด อีกทั้งเมื่อผู้ฟ้องคดีโอนมาปฏิบัติหน้าที่เป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีแล้ว ก็ได้มีการมอบหมายงานให้ปฏิบัติแต่อย่างไร”

**แนวทางที่สาม** การแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งใหม่เป็นการลดบทบาทหน้าที่ย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เช่น ศาลปกครองสูงสุดได้ให้เหตุผลในการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งในกรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 229/2554 (คดีนายจาดุล) ตอนหนึ่งว่า “การพิจารณาแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีอาวุโสเป็นอันดับหนึ่งและมีโอกาสความก้าวหน้าในสายงานที่จะเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ให้โอนไปดำรงตำแหน่งในต่างกระทรวงในตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยนั้น จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า กรณีมีลักษณะเป็นการลดบทบาท หน้าที่ ความรับผิดชอบและโอกาสความก้าวหน้าของผู้ฟ้องคดีจะได้เลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นในสายงานของตน”, และอีกกรณีศึกษาซึ่งเป็นการย้ายจากตำแหน่งประเภทบริหารไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการในกรณีศึกษาการเพิกถอนการย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 89/2549 (คดีนายศิริวัฒน์ฯ) ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยใจความตอนหนึ่งว่า “แต่ก็เป็นการย้ายจากตำแหน่งในสายงานนักบริหารไปสู่สายงานการตรวจราชการซึ่งมีความแตกต่างกันในบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างมีนัยยะสำคัญ”, และในกรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 33/2557 (คดีนายถวิลฯ)

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาถึงความสำคัญต่อนึ่งว่า “แม้การย้ายดังกล่าวจะเป็นการย้ายไปดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกันก็ตามแต่อำนาจหน้าที่ของทั้งสองตำแหน่งนั้นแตกต่างกัน และแม้ผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจในการโยกย้ายแต่การใช้ดุลพินิจนั้นจะต้องมีความถูกต้องเหมาะสมและมีเหตุผลอันสมควรเพียงพอและสอดคล้องกับหลักคุณธรรมและจะต้องดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายด้วย”

### 6.1.5 ปัญหาสืบเนื่องมาจากการควบคุมตรวจสอบการแต่งตั้งโยกย้าย

เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายย่อมมีสิทธิในการร้องต่อองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย อย่างไรก็ตามในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ไม่ได้มีจุดประสงค์หลักในการศึกษาในเรื่องนี้ เพียงแต่ต้องการจะนำเสนอให้เห็นสภาพปัญหาครบทั้งระบบการแต่งตั้งโยกย้ายจึงได้นำเสนอปัญหาในหัวข้อนี้ในมุมมองกว้างๆ

#### 6.1.5.1 ประเด็นปัญหาภายหลังการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งพิพาทและจะต้องให้มี

##### การคืนตำแหน่งเดิม

ผู้อำนวยการในการออกคำสั่งแต่งตั้งจะต้องใช้ดุลพินิจอย่างถูกต้องและต้องใช้โดยชอบด้วยเหตุผลเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมิฉะนั้นย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบจากตัวอย่าง กรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 33/2557 (คดีนายถวิลฯ) มีผลที่ชัดเจนประการหนึ่งคือ นายถวิล เบลียนศรี ได้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2552 จนถึงปัจจุบันเสมือนว่าไม่เคยโยกย้าย อย่างไรก็ตาม ตำแหน่งเดิมนั้นย่อมมีการแต่งตั้งบุคคลอื่นมาดำรงตำแหน่งแทนไปแล้วซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนเป็นอย่างมาก เนื่องจากจะต้องกลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนการแต่งตั้ง จะเห็นได้ว่าในตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาตินั้นได้มีการแต่งตั้งผู้ที่มาดำรงตำแหน่งแทนไปแล้ว 2 คน ระหว่างปี 2554-2557 ก็ต้องถือว่าบุคคลทั้งสองไม่เคยดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำหรับพลตำรวจเอกวิเชียรฯ นั้นได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงคมนาคมแล้วจึงไม่เกิดปัญหา แต่สำหรับพลโทภราดรฯ ซึ่งเป็นเลขาธิการสภาความมั่นคงคนปัจจุบัน (ในขณะมีคำพิพากษา) นั้นย่อมถูกกระทบสิทธิเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากก่อนที่ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาตินั้นเขาดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นตำแหน่งระดับ 10 มาก่อน จึงเป็นการเลื่อนตำแหน่งสู่ระดับ 11 เมื่อเกิดการเพิกถอนดังกล่าวพลโทภราดรฯ จึงต้องกลับคืนตำแหน่งเดิมซึ่งเป็นตำแหน่งระดับ 10 เท่านั้น การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวย่อมกระทบสิทธิของพลโทภราดรฯ เป็นอย่างมาก

### 6.1.5.2 การเพิกถอนคำสั่งไม่อาจเยียวยาผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายได้

#### ทันที

เห็นได้จากตัวอย่าง กรณีศึกษาการเพิกถอนการย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่ง ผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 89/2549 (คดีนายศิริวัฒน์) ซึ่งเป็นอดีตเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาที่ถูกให้ย้ายไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข ใช้เวลาต่อสู้คดีตั้งแต่ชั้น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ศาลปกครองกลาง จนศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาใช้เวลาทั้งสิ้น 8 ปี และเมื่อศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้ง (ย้าย) ก็ตาม แต่นายศิริวัฒน์ ได้เกษียณอายุราชการไปก่อนที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งให้คืนตำแหน่ง ซึ่งจากกรณีศึกษาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ากระบวนการยุติธรรมทางปกครองซึ่งใช้เวลานานส่งผลให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือผู้ฟ้องคดีไม่สามารถกลับไปตำแหน่งได้ดังเดิมแม้จะมีคำพิพากษาที่เป็นคุณก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งระดับสูงนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการพลเรือนที่มีความอาวุโสและใกล้เกษียณอายุราชการ ดังนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งระยะเวลาในการพิจารณาคดีย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการเยียวยาความเสียหายอย่างมีนัยยะสำคัญ จากกรณีศึกษาข้างต้นจึงนำไปสู่การศึกษาในประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นและควรที่จะหาวิธีการในการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนและปัญหาการเพิกถอนการแต่งตั้งโยกย้ายข้างต้น ประกอบกับการศึกษาคำวินิจฉัยขององค์กรที่เกี่ยวข้อง พบว่ามี การกำหนดขั้นตอนในระดับกฎหมายแต่ก็เป็นเพียงการกำหนดกรอบกว้างๆ เท่านั้น สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการแต่งตั้งโยกย้ายนั้นปรากฏเพียงกฎหมายในระบอบกฎหมาย และหนังสือสำนักงาน ก.พ. เท่านั้นซึ่งกฎหมายดังกล่าวไม่มีการประมวลและล่าสมัย ในส่วนของการใช้อำนาจดุลพินิจนั้น กฎหมายเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจดุลพินิจกว้างเกินไป ดังนั้น การจำกัดอำนาจดุลพินิจจึงเป็นมาตรการสำคัญที่ควรนำมาใช้บัญญัติในกฎหมายเพื่อกำหนดกรอบการใช้อำนาจให้มีแนวทางชัดเจนหรือจำกัดทางเลือกให้แคบลง เป็นต้น

การที่กฎหมายและหลักเกณฑ์การแต่งตั้งโยกย้ายไม่มีความชัดเจนก็ดีหรือการเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจอย่างกว้าง ส่งผลให้การดำเนินการในการแต่งตั้งโยกย้ายทั้งในขั้นการคัดเลือกและขั้นการบรรจุแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นอาจไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และอาจเกิดการหลบเลี่ยงหรือดำเนินการไม่ถูกต้องเนื่องจากกฎหมายที่ใช้อยู่ไม่มีความชัดเจน เช่น การคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งในตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น จะต้องเสนอผู้สมควรได้รับการแต่งตั้ง 2-3 รายชื่อ แต่กลับมีการเสนอเพียงรายชื่อเดียวเป็นผลให้เกิด

การเพิกถอนการแต่งตั้งย้อนหลัง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.89/2549) ซึ่งเกิดผลกระทบหลายๆ ฝ่าย จึงกล่าวได้ว่าการแต่งตั้งที่ผิดพลาดไม่ว่าจะเป็นความเข้าใจผิด การใช้ดุลพินิจไม่ชอบ การแต่งตั้งผิดขั้นตอนและกระบวนการ เหล่านี้ล้วนส่งผลให้คำสั่งแต่งตั้งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายอันนำมาสู่การเพิกถอนคำสั่ง โดยองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ทั้งการตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเองหรือโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ซึ่งในบางกรณีอาจนำไปสู่การเพิกถอนคำสั่งพิพาทได้ ประเด็นปัญหาที่ตามมาคือ ผลกระทบของการเพิกถอนคำสั่งซึ่งส่งผลต่อตัวข้าราชการพลเรือนผู้ร้อง/ฟ้องเองซึ่งอาจมีคำวินิจฉัยที่เป็นคุณ แต่อาจมีบางกรณีที่มีคำวินิจฉัยไม่สามารถเยียวยาได้ เช่น กรณีผู้ร้องได้เกษียณอายุราชการไปแล้วการให้กลับคืนตำแหน่งย่อมไม่เกิดประโยชน์ทั้งต่อตัวผู้ร้อง/ฟ้องและประโยชน์สาธารณะ และผลกระทบอีกด้านหนึ่ง คือ ผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งต่อข้าราชการพลเรือนที่มาดำรงตำแหน่งแทนที่ ซึ่งการที่มีคำวินิจฉัยให้มีผลเพิกถอนคำสั่งย้อนไปจนถึงวันที่มีคำสั่งแต่งตั้งย่อมกระทบต่อสิทธิของข้าราชการพลเรือนผู้นั้น ดังนั้น จึงควรหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้เกิดความยุติธรรมต่อข้าราชการพลเรือนทุกฝ่ายซึ่งเป็นหลักการหนึ่งของระบบคุณธรรมด้วย

### 6.1.5.3 ปัญหาการร้องทุกข์ในคดีแต่งตั้งโยกย้าย

การออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายจึงจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งในแง่ของกระบวนการในการแต่งตั้งและในแง่ของการใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้ง จากการศึกษาพบการร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนเป็นอย่างมาก เมื่อได้พิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งนั้น ตามบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้ดำเนินการโดยการร้องทุกข์โดยจะต้อง “ร้องทุกข์” ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม หากผู้ร้องเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยจึงจะนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองได้ โดยกฎ ก.พ.ค. กำหนดให้ผู้ฟ้องยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น และหากไม่พอใจคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจึงจะมีสิทธิในการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไป ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูงนั้น กฎหมายกำหนดให้ใช้วิธีการร้องทุกข์ โดยมีขั้นตอนการร้องเรียน 3 ขั้นตอน โดยมีขั้นการพิจารณาตั้งแต่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขั้นสุดท้าย กว่าคดีจะถึงที่สุดนี้ใน 3 ขั้นนี้ต้องใช้ระยะเวลาและในบางกรณี แม้คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดจะเป็นคุณแก่ผู้ฟ้องแต่อาจไม่ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย เช่น กรณีที่ผู้ฟ้องได้เกษียณอายุราชการไปแล้ว เป็นต้น

ในขณะที่หากเกิดข้อพิพาทด้านวินัยนั้น กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการด้วยวิธี “อุทธรณ์” โดยมีกระบวนการในการอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไป หรือต่อ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแล้วแต่กรณี หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ผู้อุทธรณ์สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น ตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ.ค.

จะเห็นได้ว่าวิธีการของการร้องทุกข์และวิธีการของการอุทธรณ์นั้นมีความแตกต่างกัน ทั้งๆ ที่เป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิของข้าราชการพลเรือนไม่แตกต่างกัน การอุทธรณ์นั้น ดำเนินการโดยองค์กรที่มีหน้าที่พิจารณาเพียง 2 ชั้น คือ ชั้นคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และ ชั้นศาลปกครองสูงสุด ในขณะที่กรณีการร้องทุกข์นั้นไม่สามารถยื่นต่อศาลปกครองสูงสุดได้จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเสียก่อนแม้ว่าข้อพิพาทจะได้รับการวินิจฉัยจากคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมแล้วก็ตาม จะเห็นได้ว่ามีความลักลั่นกันระหว่างวิธีการทั้ง 2 วิธี ซึ่ง การกำหนดขั้นตอนหลายขั้นตอน ย่อมกระทบต่อระยะเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยคดีให้นานขึ้น ระยะเวลาที่นานย่อมแปรผันโดยตรงกับความยุติธรรมที่ผู้ฟ้องร้องจะได้รับอย่างมีนัยยะสำคัญ

#### 6.1.5.4 ปัญหาแนวทางการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งในคดีแต่งตั้งโยกย้าย

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองและคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมาแล้วนั้นจะพบว่า ประเด็นการเพิกถอนคำสั่งนั้นเป็นปัญหาที่สำคัญในการยกมาพิจารณา เนื่องจากศาลปกครองและองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้างต้นนั้น ไม่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาผลย้อนหลังแห่งการเพิกถอนคำสั่ง กล่าวคือ การเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายอาจมีผลได้ 2 ลักษณะ ได้แก่ มีผลในอนาคต และย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ออกคำสั่ง จากกรณีศึกษาพบวิธีการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย ดังนี้

##### ลักษณะที่หนึ่ง มีผลในอนาคต

กรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ คดีหมายเลขแดงที่ 2143/2555 (คดีนายพีรพลฯ) – ที่ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาให้เพิกถอนการโอนผู้ฟ้องคดีไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ และให้คืนสิทธิประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีพึงได้รับในตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทย ให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

##### ลักษณะที่สอง มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งหรือประกาศ

กรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย คดีหมายเลขแดงที่ อ. 229/2554 (คดีนายจาดุล) - ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เพิกถอนประกาศ

สำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 18 กันยายน 2551 เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (นักบริหาร 10) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง (ผู้ตรวจราชการ 10) สำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2551 โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ประกาศฉบับดังกล่าวมีผลบังคับ

กรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ คดีหมายเลขแดงที่ อ. 33/2557 (คดีนายถวิลฯ) - ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 30 กันยายน 2554 การวินิจฉัยมีมติด้วยเสียงข้างมากให้คู่กรณีในการร้องทุกข์ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 152/2554 ลงวันที่ 7 กันยายน 2554 เรื่องให้ข้าราชการมาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้มีผลยกเลิกคำสั่งดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ 7 กันยายน 2554 ซึ่งเป็นวันที่ออกคำสั่ง

กรณีศึกษาการเพิกถอนการย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข คดีหมายเลขแดงที่ อ.89/2549 (คดีนายศิริวัฒน์ฯ) - ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจสั่งให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (คณะรัฐมนตรี) เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2551 และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2551 ที่ให้ย้ายผู้ฟ้องคดีไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุขตั้งแต่วันที่มิคำสั่งเป็นต้นไป

เมื่อพิจารณาจะเห็นว่าศาลปกครองสูงสุดมีแนวทางให้การพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย (รวมทั้งประกาศ) โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งเป็นส่วนใหญ่ อย่างไรก็ตาม แนวทางดังกล่าวได้ถูกโต้แย้งถึงผลย้อนหลังเอาไว้ในกรณีศึกษาการเพิกถอนการแต่งตั้งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 33/2557 (คดีนายถวิลฯ) ซึ่งองค์คณะเสียงส่วนน้อยได้ทำความเข้าใจในประเด็นดังกล่าวท้ายคำพิพากษา สรุปใจความสำคัญได้ดังนี้ **ความเห็นแย้งขององค์คณะที่พิจารณาของตุลาการศาลปกครองสูงสุดองค์คณะที่ 3** “การกำหนดให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังหรือไม่เพียงใดนั้น ศาลจะต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงของนิรฐานะและการคุ้มครองสิทธิบุคคลซึ่งสุจริตด้วย ทั้งนี้เนื่องจากการเพิกถอนคำสั่งโดยให้มีผลย้อนหลังนั้นอาจส่งผลกระทบต่อคำสั่งอื่นอันมีผลเกี่ยวพันและเกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติราชการได้ ถ้าคำสั่งทางปกครองฉบับอื่นนั้นได้ให้สิทธิแก่บุคคลอื่นผู้สุจริต ซึ่งในคดีดังกล่าวปรากฏว่ามีการแต่งตั้งพลตำรวจเอกวิเชียร พจน์โพธิ์ศรี และพลโทภราดร พัฒนถาบุตร ตามลำดับ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกมิได้เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้ง รวมถึงไม่ได้มีการโต้แย้งการดำรงตำแหน่งของพลโทภราดรฯ ซึ่งเป็นเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติคนปัจจุบัน ดังนั้น การเพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีย้อนหลังไปถึงวันที่คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับ ย่อมส่งผลกระทบต่อการ



ดำรงตำแหน่งของพลโทภราดรฯ รวมถึงความต่อเนื่องของการปฏิบัติงานได้ จึงควรกำหนดให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวภายหลัง 90 วันนับแต่มีคำพิพากษา”

### 6.1.6 วิเคราะห์ปัญหาการได้มาซึ่งข้าราชการพลเรือนระดับสูงของไทย

จากการศึกษาพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำของไทย รวมทั้งประสบการณ์ต่างประเทศ จะเห็นได้ว่าทั้งโครงสร้างการทำงานของทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เพราะอย่างไรก็ตามฝ่ายการเมืองมีความจำเป็นต้องใช้ข้าราชการประจำเป็นกลไกในการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อให้ให้นโยบายนั้นบรรลุเป้าหมาย จึงต้องยอมรับบทบาทของฝ่ายการเมืองในการบริหารงานบุคคลข้าราชการพลเรือนระดับสูงเพราะเป็นกลุ่มข้าราชการพลเรือนที่ต้องมีการทำงานใกล้ชิดกับฝ่ายการเมืองมากที่สุดและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในระดับรองลงไป อย่างไรก็ตามบทบาทของฝ่ายการเมืองนั้นจะต้องมีความเหมาะสม เป็นธรรม และโปร่งใส สอดคล้องกับระบบคุณธรรมและหลักธรรมาภิบาลด้วย ดังนั้น ควรวางกรอบและจำกัดบทบาทของฝ่ายการเมืองพร้อมกับการปรับปรุงกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการประจำที่เป็นนักบริหารระดับสูงและสร้างกลไกที่ส่งเสริมสนับสนุนให้ระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนระดับสูงมีคุณภาพ

จากการศึกษาปัญหาในหัวข้อ 6.1 “ปัญหาการได้มาซึ่งข้าราชการพลเรือนระดับสูงของไทย” นั้นอาจแบ่งกลุ่มปัญหาออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

**กลุ่มที่หนึ่ง** สาเหตุของปัญหา ปรากฏในหัวข้อ 6.1.1 “บทบาทของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเกี่ยวกับการได้มาซึ่งข้าราชการพลเรือนระดับสูง”

**กลุ่มที่สอง** ปัญหาหลัก ปรากฏในหัวข้อ 6.1.2 “ปัญหาความไม่ชัดเจนในบทบัญญัติของ กฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูงของไทย” 6.1.3 “ปัญหากระบวนการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูง” และ 6.1.4 “ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนและปัญหาการเพิกถอนการแต่งตั้งโยกย้าย”

**กลุ่มที่สาม** ปัญหาสืบเนื่อง ปรากฏในหัวข้อ 6.1.5 “ปัญหาสืบเนื่องมาจากการควบคุมตรวจสอบการแต่งตั้งโยกย้าย”

ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ผู้ศึกษามุ่งศึกษาในปัญหากลุ่มที่ 2 ปัญหาหลัก เนื่องจากเป็นปัญหากฎหมายที่เกิดขึ้นโดยตรงในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูงโดยตรง ส่วนปัญหาในในกลุ่มที่ 1 และ 3 นั้น ผู้ศึกษาได้นำเสนอให้เห็นภาพกว้างทั้งระบบของการแต่งตั้งโยกย้าย โดยที่ปัญหากลุ่มที่ 1 นั้นเป็นปัญหาที่ศึกษากันมากในงานเขียนทางรัฐศาสตร์ ซึ่งผู้ศึกษาได้หยิบยกประเด็นเพื่อนำเข้ามาสู่การศึกษาปัญหาทางนิติศาสตร์ในในกลุ่มที่ 2 ในส่วนของปัญหากลุ่มที่ 3 ปัญหาสืบเนื่อง

นั่นเป็นปัญหาที่พบจากการศึกษาการควบคุมตรวจสอบการแต่งตั้งโยกย้ายและกรณีศึกษา ซึ่งผู้ศึกษาได้นำเสนอเพื่อให้เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นและเชื่อว่าจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาในครั้งต่อไป

## 6.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การได้มาซึ่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในต่างประเทศ

การศึกษาประเด็นการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐของต่างประเทศช่วยให้เห็นมิติในการแต่งตั้งบุคลากรภาครัฐที่มีความหลากหลาย ทั้งมุมมองเกี่ยวกับนักบริหารระดับสูงภาครัฐ ระบบการแต่งตั้งและการเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง และระบบการร้องทุกข์กรณีเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการแต่งตั้ง จึงได้เลือกกลุ่มประเทศที่มีการปฏิรูประบบราชการในกลุ่มเดียวกัน คือ กลุ่มประเทศแองโกล-อเมริกัน โดยเลือกศึกษาใน 4 ประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และประเทศนิวซีแลนด์ อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ศึกษาระบบการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในแต่ละประเทศพบว่ามีความแตกต่างกันในหลายๆ ลักษณะแม้ว่าจะมีแนวคิดบางประการร่วมกันก็ตาม นอกจากนี้กลุ่มประเทศเหล่านี้ยังเป็นแม่แบบของการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยอีกด้วย

การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในแต่ละประเทศต่างมีความโดดเด่นในการบริหารงานบุคคลและการแต่งตั้งที่แตกต่างกัน กล่าวคือ สหราชอาณาจักรประสบความสำเร็จในการจำกัดบทบาทของฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้งแต่ก็ส่งผลให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลมีอำนาจมากในการแต่งตั้งตามมาด้วย สหรัฐอเมริกามีจุดเด่นในการให้อำนาจฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐโดยตรงซึ่งตรงข้ามกับสหราชอาณาจักรอย่างสิ้นเชิง ในส่วนของประเทศออสเตรเลียนั้นมีจุดเด่นในระบบนักบริหารระดับสูง เนื่องจากมีกลไกการประสานงานระหว่างฝ่ายบุคลากรประจำและองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในการดึงเอาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถจากนอกภาครัฐมาร่วมงานซึ่งสอดคล้องกับจุดเด่นของประเทศนิวซีแลนด์ที่มีจุดเด่นในเรื่องระบบสัญญาจ้างเต็มรูปแบบและระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาต่อสัญญาซึ่งเป็นการบริหารงานร่วมกันระหว่างฝ่ายบุคลากรประจำและองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเช่นเดียวกับประเทศออสเตรเลีย

### 6.2.1 จุดเด่นด้านให้อำนาจองค์กรกลางบริหารงานบุคคลมีบทบาทสูงในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐระดับปลัดกระทรวง

การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐนั้นจะมีองค์กรกลางบริหารงานภาครัฐซึ่งมีหน้าที่หลัก โดยบทบาทขององค์กรดังกล่าวในแต่ละประเทศนั้นมีอำนาจหน้าที่มากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันไป The Civil Service Commissions ของสหราชอาณาจักรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งตลอดจนการแต่งตั้งมากที่สุดเมื่อเทียบกับหน่วยงานลักษณะเดียวกันของประเทศอื่น โดยมีอำนาจหน้าที่ตั้งแต่การออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้ง คือ Recruitment Principles ซึ่งกำหนด

วิธีการในการคัดเลือกนักบริหารระดับสูงภาครัฐ นอกจากนี้ยังมีบทบาทในการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อเสนอรายชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้งในตำแหน่งระดับสูงสุด ได้แก่ ตำแหน่ง Permanent Secretary และตำแหน่ง Director General รองลงมาคือ The State Services Commission ของประเทศนิวซีแลนด์ ส่วน The Office of Personnel Management ของสหรัฐอเมริกาและ Australia Public Service Commissioner's ของประเทศออสเตรเลียมีบทบาทในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐอยู่น้อย

- สหราชอาณาจักร การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงสุดนั้น The Civil Service Commissioners มีบทบาทในการเสนอรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือก ส่วนฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการพิจารณาแต่งตั้ง แสดงให้เห็นว่าเป็นการสร้างดุลยภาพระหว่างองค์กรทั้งสองได้เป็นอย่างดี การแต่งตั้งตำแหน่งระดับ Permanent Secretary ซึ่งเทียบเท่าปลัดกระทรวงและตำแหน่ง Director General เป็นอำนาจหลักขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล โดยประธาน The Civil Service Commissioners มีบทบาทในการคัดเลือกรายชื่อเพื่อแต่งตั้ง ส่วนฝ่ายการเมือง คือ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงมีสิทธิติดตามการดำเนินงานและสามารถให้ความเห็นแก่คณะกรรมการเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์และทักษะของผู้เข้ารับการคัดเลือก นอกจากนี้จะสามารถพิจารณารายชื่อตามลำดับรายชื่อและเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาสัมภาษณ์ในบางประเด็นได้ด้วย เมื่อพิจารณาคัดเลือกแล้วคณะกรรมการฯ จะเสนอชื่อผู้ได้รับคัดเลือกแก่นายกรัฐมนตรีพิจารณาขั้นสุดท้าย โดยจะต้องเสนอชื่อ **“บุคคลผู้ที่ดีที่สุดเพียงคนเดียว (the best candidate)”** แก่นายกรัฐมนตรี **ไม่เปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองสามารถเลือกเอาจากบัญชีรายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้ง** อย่างเป็นทางการใด ๆ หากนายกรัฐมนตรีไม่พอใจกับข้อเสนอของคณะกรรมการสรรหาอาจขอให้มีการพิจารณาใหม่ โดยคณะกรรมการสรรหาอาจพิจารณาทบทวนลำดับใหม่และบันทึกเหตุผลไว้ให้ชัดเจนแต่จะต้องได้รับการเห็นชอบจาก The Civil Service Commissioners ก่อน

- ประเทศนิวซีแลนด์ มีจำนวนคณะกรรมการในการคัดเลือกปลัดกระทรวง 3-4 คน ซึ่งส่วนใหญ่มาจาก State Services Commissioner แต่ตัวแทนจากบุคคลภายนอก 1 คนโดย State Services Commissioner จะต้องปรึกษากับรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงและรัฐมนตรีสามารถเสนอชื่อบุคคลเข้าร่วมเป็นกรรมการและต้องมีปลัดกระทรวงเป็นกรรมการด้วย เมื่อได้รายชื่อ The Commissioner จะได้เสนอชื่อ **“บุคคลที่เหมาะสมที่สุดสำหรับตำแหน่ง (the best candidate)”** ให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเพื่อเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อเห็นชอบและแต่งตั้งต่อไป หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยหรือโต้แย้ง จะต้องทำหนังสืออย่างเป็นทางการและเปิดเผยเหตุผลให้รับทราบ

## 6.2.2 จุดเด่นด้านการแต่งตั้งตำแหน่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐระดับปลัดกระทรวงเป็น อำนาจของฝ่ายการเมือง

ในแต่ละหน่วยงานจะมีตำแหน่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐระดับสูงสุดซึ่งเทียบได้กับ ปลัดกระทรวง จากการศึกษาในต่างประเทศพบว่าส่วนใหญ่เป็นอำนาจการแต่งตั้งของฝ่ายการเมือง

- สหรัฐอเมริกา มีความโดดเด่นในด้านการให้อำนาจฝ่ายการเมือง คือ ประธานาธิบดี มีอำนาจในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐโดยตรงหลายพันตำแหน่ง และมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งเป็นปัจจัยเกี่ยวกับความไวใจและความเชื่อมั่นในการบริหารราชการแผ่นดิน ตำแหน่งที่ให้อำนาจประธานาธิบดี (Presidential Appointees) แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1. ตำแหน่งที่ประธานาธิบดีแต่งตั้งโดย “ต้องได้รับการรับรองจากวุฒิสภา” หรือ PAS ได้แก่ตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า เป็นต้น และ 2. ตำแหน่งที่ประธานาธิบดีแต่งตั้งโดย “ไม่ต้องได้รับการรับรองจากวุฒิสภา” แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม ตำแหน่งโดยไม่แบ่งตามหน่วยงาน เช่น ตำแหน่งระดับอธิบดี ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงประเภทบุคลากรไม่ประจำ และตำแหน่งตามข้อยกเว้นใน Schedule C ใดๆก็ตาม เมื่อพิจารณาสัดส่วนการแต่งตั้งโดยฝ่ายการเมืองเทียบกับการแต่งตั้งในตำแหน่งทั้งหมดแล้วจะเห็นได้ว่ามีอัตราน้อยมากแต่ตำแหน่งดังกล่าวก็เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ

- ประเทศออสเตรเลีย การแต่งตั้งปลัดกระทรวงให้อำนาจฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้งมากโดย เลขาธิการสำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี (secretary of the department of the prime minister and cabinet : PM&C) จะเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลที่มีความเหมาะสมต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแต่งตั้งโดยเป็นเพียงคำแนะนำเท่านั้นและอาจเสนอรายชื่อเพียงคนเดียวหรือทำเป็นบัญชีรายชื่อหรือไม่เสนอผู้ใดเลยก็ได้ โดยในกระบวนการคัดเลือกสามารถปรึกษาหารือกับรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงได้ ส่วนการพิจารณาและตัดสินใจแต่งตั้งบุคคลใดมาดำรงตำแหน่งนั้นขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรี จะเห็นได้ว่ากฎหมายให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้งปลัดกระทรวงไม่ต่างจากการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่อย่างใด

- สหราชอาณาจักร แม้ฝ่ายการเมืองจะมีบทบาทน้อยในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ แต่กฎหมายก็ได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีสิทธิยับยั้งการแต่งตั้งและการให้คำแนะนำ นอกจากนี้ การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐประมาณ 200 ตำแหน่ง กำหนดให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจแต่งตั้งโดยอิสระปรากฏใน 2 กรณี ได้แก่ 1. กรณีที่เป็นอำนาจโดยตรงของฝ่ายการเมืองซึ่งส่วนใหญ่เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญในทางระหว่างประเทศหรือเกี่ยวข้องกับความมั่นคงภายใน เช่น ตำแหน่งเอกอัครราชทูต ตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ หัวหน้าหน่วยสืบราชการลับ เป็นต้น และ 2. กรณีข้อยกเว้นตามกฎหมายไม่ให้ใช้หลักคุณธรรมตาม ANNEX A –Exception โดยหน่วยงานจะต้อง

อธิบายว่าตำแหน่งดังกล่าวไม่อาจใช้การพิจารณาในระบบคุณคุณธรรมได้และต้องแจ้งต่อ The Civil Service Commissions

### 6.2.3 จุดเด่นด้านการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐตำแหน่งระดับสูงรองจากระดับปลัดกระทรวงเป็นอำนาจของฝ่ายบุคลากรประจำ

ในส่วนของตำแหน่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐอื่นๆ นอกจากตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า นั้น พบว่าการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งและอำนาจการแต่งตั้งเป็นของฝ่ายบุคลากรประจำ ร่วมกันกับองค์กรกลางบริหารงานบุคคล นอกจากนี้ ในประเทศที่ศึกษามีการนำระบบนักบริหารระดับสูงเป็นระบบที่ถูกสร้างขึ้นแยกออกจากระบบราชการปกติ ซึ่งปรากฏใน สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย

- สหราชอาณาจักร ในการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งตำแหน่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ ตำแหน่ง Director หรือ อธิบดี และตำแหน่ง Assistant Director เป็นอำนาจหลักของฝ่ายบุคลากรประจำ โดย The Civil Service Commissioners ไม่มีหน้าที่โดยตรงในการคัดเลือกแต่จะเป็นผู้ที่คอยควบคุมดูแล เว้นแต่กรณีที่มีการเปิดรับบุคคลภายนอกและเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ The Civil Service Commissioners จะมีส่วนร่วมในการคัดเลือก โดยประธาน Commissioner จะทำหน้าที่เป็นประธานของคณะกรรมการ แต่ถ้า The Civil Service Commissioners ไม่มีส่วนร่วมในการคัดเลือก หน่วยงานสามารถเลือกประธานได้ โดยปกติจะมีกรรมการประมาณ 4 – 5 คน อาจประกอบด้วย 1. Second Commissioner 2. ผู้แทนส่วนราชการ 2 คน แต่ต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่ประกาศรับสมัคร 3. บุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถ และ 4. บุคลากรภาครัฐที่เกษียณอายุไปแล้วไม่เกิน 5 ปี จะเห็นได้ว่ากรรมการส่วนใหญ่มาจากฝ่ายบุคลากรประจำ การแต่งตั้งในกลุ่มนี้จึงเป็นอำนาจหลักของฝ่ายบุคลากรประจำ

- ประเทศนิวซีแลนด์ ตำแหน่งในระดับรองจากปลัดกระทรวงลงไปจะเป็นอำนาจของปลัดกระทรวง (Chief Executive) ซึ่งเป็นฝ่ายบุคลากรประจำ ที่จะพิจารณาคัดเลือกบุคลากรภาครัฐทุกระดับรูปแบบดังกล่าวนี้ประสบผลสำเร็จในแง่ของการดึงดูดบุคคลที่มีความสามารถสูง (high-caliber candidates) ทั้งจากภาคเอกชนและจากต่างประเทศ

สำหรับการบริหารงานระบบนักบริหารระดับสูงประเทศออสเตรเลียถือว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จมากที่สุด ซึ่งสังเกตได้ว่าเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกภาครัฐสามารถเข้ามาทำงานในระบบราชการได้และเปิดโอกาสให้เกิดการถ่ายเทบุคลากรระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเองหรือภาคเอกชน จะเห็นได้ว่าระบบนักบริหารระดับสูงนี้เป็นความร่วมมือกันระหว่างฝ่าย

บุคลากรประจำในการแต่งตั้งร่วมกับองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในการดูแลเกี่ยวกับงานธุรการ การ  
จ้างงาน และกฎระเบียบ เป็นต้น

- ประเทศออสเตรเลีย ระบบนักบริหารระดับสูง หรือ Senior Executive Service (SES) ใช้หลักการแต่งตั้งตามตำแหน่ง (Position-Based) เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกระบบราชการ เข้ามามีส่วนร่วมในการแข่งขันเพื่อแต่งตั้ง กระจายความรับผิดชอบแก่หน่วยงานต้นสังกัด โดยมี ปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงและ The Australian Public Service Commissioner's เป็นผู้กำหนดวิธีการดำเนินการไว้อย่างกว้างและเข้าร่วมเป็น คณะกรรมการในการคัดเลือกบุคคลเข้ามาในระบบ SES เฉพาะในการคัดเลือกตำแหน่งระดับ SES Band 3 เท่านั้น ส่วนการคัดเลือกในตำแหน่งระดับ SES Band 2 และ SES Band 1 ซึ่งต่ำลงมานั้น คณะกรรมการ the Commissioner's จะต้องส่งตัวแทนเข้าร่วมเป็นกรรมการคัดเลือก โดยที่ คณะกรรมการคัดเลือกจะมีกรรมการ 3 คน ขึ้นไป โดยคณะกรรมการเป็นการทำงานร่วมกันระหว่าง ฝ่ายบุคลากรประจำอย่างน้อย 2 คนและองค์กรกลางบริหารงานบุคคลซึ่งแต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้ามา เป็นตัวแทนอย่างน้อย 1 คน

- สหรัฐอเมริกา ในระบบนักบริหารระดับสูงแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม กล่าวคือ 1. การได้มาซึ่ง นักบริหารระดับสูงภาครัฐโดยการแต่งตั้งของฝ่ายบุคลากรประจำ โดยกฎหมายให้อำนาจฝ่ายบุคลากร ประจำและหน่วยงานในการคัดเลือกและแต่งตั้งตำแหน่งประเภทบุคลากรประจำใน SES ของแต่ หน่วยงานตัวเอง มีประมาณ 7,000 ตำแหน่ง และ 2. การได้มาซึ่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐโดยการ แต่งตั้งของฝ่ายการเมือง ในการแต่งตั้งตำแหน่งทั่วไป (general position) อาจแต่งตั้งมาจากบุคลากรประจำ หรือบุคคลภายนอกก็ได้โดยเป็นอำนาจของฝ่ายการเมือง ประมาณ 700 ตำแหน่ง ในส่วนของ การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งนั้น ตำแหน่ง SES ประเภทบุคลากรประจำอาจถูกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งใน หน่วยงานอื่นในระดับเดียวกันได้ (SES position) โดยต้องได้รับความยินยอมจากผู้ถูกย้ายและ **หน่วยงานใหม่ด้วย** กรณีการย้ายเป็นการชั่วคราวจะต้องกำหนดช้อยกเว้นเอาไว้ว่าสุดท้ายแล้วจะได้ ย้ายกลับมารับตำแหน่งเดิม บุคลากรของ SES สามารถสับเปลี่ยนไปยังหน่วยงานอื่นๆ ได้ทั้งหน่วยงาน ภายในภาครัฐ, หน่วยงานในองค์กรระหว่างประเทศหรือหน่วยงานในต่างประเทศ และการย้าย ชั่วคราวดังกล่าวย้ายไปดำรงตำแหน่ง 120 – 240 วัน

## 6.2.4 จุดเด่นของระบบสัญญาจ้างเต็มรูปแบบและระบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อพิจารณาต่อสัญญาความร่วมมือกันระหว่างฝ่ายบุคลากรประจำและองค์กรกลางบริหารงานบุคคล

ในประเทศนิวซีแลนด์ บทบัญญัติ State Sector Act 1988 ได้ยกเลิกรูปแบบของการรับราชการเป็นอาชีพ (Lifelong employment) และเปลี่ยนมาใช้ระบบการประกาศรับสมัครเข้าทำงานในเกือบทุกตำแหน่ง ส่งผลให้บุคคลภายนอกสามารถสมัครเข้าทำงานได้ ส่วนบุคลากรภาครัฐที่ต้องการขึ้นสู่ตำแหน่งที่สูงกว่าก็ต้องสมัครเข้ารับการพิจารณาด้วยทำให้ระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก ระบบสัญญาบรรจุและแต่งตั้งในระบบราชการส่งผลให้บุคลากรภาครัฐกลายเป็นคู่สัญญากับรัฐมีการกำหนด “เงื่อนไขการทำงาน ผลงานที่คาดหวัง ขอบเขตอำนาจ และความรับผิดชอบ รวมทั้งผลประโยชน์และค่าตอบแทนที่ชัดเจน” มีการประเมินผลงานเพื่อพิจารณาต่อสัญญาอย่างชัดเจนภายใต้สัญญาจ้างงานทั้งที่เป็นสัญญารวม (Collective contract) หรือสัญญาเฉพาะบุคคล (Individual contract) และมีมาตรการให้รางวัลหรือลงโทษที่สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงาน ส่วนผู้ที่มีผลงานต่ำกว่าเป้าอาจถูกพิจารณาให้ออกหรือหากมีการกระทำความผิดหรือละเมิดสัญญาอาจเป็นเงื่อนไขให้ออกจากงานก็ได้

ผู้บริหารสูงสุดของแต่ละหน่วยงานหรือปลัดกระทรวง (Chief Executives หรือ CEs) จะต้องทำข้อตกลงในการปฏิบัติงาน (Performance Agreement) กับรัฐมนตรีเจ้าสังกัดโดยการดูแลของ State Services Commissioner ระยะเวลาดำรงตำแหน่งตามสัญญา มีระยะเวลา 5 ปี และอาจต่ออายุไปได้ไม่เกิน 3 ปี ขึ้นอยู่กับผลงานโดยอาจเป็นการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานอื่นก็ได้ นอกจากนี้ บทบัญญัติ Employment Contract Act 1991 ยังเน้นให้ความสำคัญกับการจัดทำสัญญาจ้างเป็นรายบุคคลมากกว่าการทำสัญญาเป็นกลุ่มและยังให้สิทธิแก่สหภาพในการเจรจาเพื่อทำให้เกิดการแข่งขันอีกด้วย State Services Commissioner ทำหน้าที่เป็นผู้เจรจาต่อรองเงื่อนไขการจ้างงานกับผู้สมัครเป็นนักบริหารงานสูงสุดของกระทรวง เป็นผู้แต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐของกระทรวง เป็นผู้ประเมินผลการทำงานของนักบริหารระดับสูงภาครัฐประจำกระทรวง และเป็นผู้ดำเนินการจัดระบบนักบริหารระดับสูง (Senior Executive Service) ประจำกระทรวงทั้งหลาย

ระบบการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐของประเทศนิวซีแลนด์นั้นใช้ระบบสัญญาจ้างเต็มรูปแบบโดยเฉพาะตำแหน่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐซึ่งมีระยะเวลาการทำงานตามสัญญา 5 ปี และมีระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เข้มข้น กล่าวคือ หากผลปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด ผู้นั้นอาจถูกพิจารณายกเลิกสัญญาซึ่งหมายถึงต้องออกจากราชการนั่นเอง อย่างไรก็ตาม มักจะไม่มีผลปลดออกจากตำแหน่งแต่จะใช้วิธีการไม่ต่อสัญญาหรือปลัดกระทรวงก็อาจจะเป็นฝ่ายขอลาออกเองหากผลงานไม่บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดซึ่งถือเป็น

หลักการรับผิดชอบในผลการปฏิบัติงาน ในทางกลับกันหากผลการปฏิบัติงานดีอาจได้รับการต่อสัญญาไปอีกได้ จะเห็นได้ว่าระบบการจ้างงานตามสัญญาและการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาต่อสัญญา อย่างเข้มข้นเป็นกลไกสำคัญในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ดังนั้น States Service Commissioner ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลจึงมีบทบาทมากและเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญ ในทุกระบวนการ ตั้งแต่ตัดการเกี่ยวกับการจ้างงานนักบริหารงานสูงสุด (ปลัดกระทรวง) แต่งตั้งนักบริหารงานสูงสุด ประเมินผลการทำงานของนักบริหารงานสูงสุด เป็นต้น

ส่วนใหญ่แล้วผลการประเมินการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาต่อสัญญามีผลต่อการทำงาน เช่น ในสหรัฐอเมริกามีการกำหนดเงื่อนไขของการแต่งตั้งโดยจะไม่แต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสม เช่น การประเมินผลงานไม่ผ่านเกณฑ์ กลับเข้ามาในระบบราชการอีก ในขณะที่ประเทศออสเตรเลียก็ใช้ระบบการจ้างงานแบบสัญญาเช่นเดียวกับประเทศนิวซีแลนด์แต่ระบบระบบสัญญาจ้างเต็มรูปแบบและระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญากลับไม่โดดเด่น เนื่องจาก มีการกำหนดระยะดำรงตำแหน่งเวลาไม่เกิน 5 ปี แต่อาจได้รับพิจารณาต่อสัญญาได้ ในส่วนของการสิ้นสุดสัญญานั้น ขึ้นกับดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีนอกจากนี้ไม่ต้องมีการประเมินและไม่ต้องให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจในการแต่งตั้งหรือการโยกย้ายส่งผลให้ขาดความมั่นคงในการทำงานและไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม จึงกล่าวได้ว่ารูปแบบสัญญาจ้างแบบออสเตรเลียนั้นไปอย่างหลวมๆ เพราะสามารถยกเลิกได้โดยง่ายและไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน

### 6.3 ผลการศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การได้มาซึ่งข้าราชการพลเรือนระดับสูงในระบบราชการไทยกับการได้มาซึ่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในต่างประเทศ

เมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบระบบการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในต่างประเทศสามารถแบ่งประเด็นในการศึกษาเปรียบเทียบได้ 6 ประเด็น ดังนี้

#### 6.3.1 การศึกษาเปรียบเทียบระบบการจ้างงานบุคลากรภาครัฐ

ระบบการจ้างงานเป็นระบบที่มีความสำคัญทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ในระบบการจ้างงานราชการของไทยนั้นเป็นการจ้างงานต่อเนื่องตั้งแต่เข้ารับบรรจุราชการจนกระทั่งเกษียณอายุราชการ ในขณะที่ระบบการจ้างงานไม่ต่อเนื่องนั้นเป็นระบบที่นิยมใช้ในภาคเอกชน ซึ่งทำให้เกิดการเปลี่ยนหน่วยงานหรือนายจ้างได้ง่าย ส่งผลให้เกิดการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาในระบบธุรกิจ หากลูกจ้างมีความรู้ความสามารถสูงบริษัทต้นสังกัดย่อมต้องการที่จะรักษาบุคคลเหล่านั้นให้ทำงานกับบริษัทในระยะยาวซึ่งทำให้ลูกจ้างเป็นผู้มีอำนาจในการต่อรองตามมาด้วย



จากการศึกษาในต่างประเทศพบว่าระบบการจ้างงานในระบบราชการนั้นมี 2 ระบบ ได้แก่ **ระบบการจ้างงานต่อเนื่อง** เป็นระบบที่มีการทำงานตลอดอายุราชการ เริ่มได้แต่ตั้งแต่วัยกลางชั้นสู่ระดับสูงและออกเมื่อเกษียณ และ**ระบบการจ้างงานไม่ต่อเนื่อง** ซึ่งพบในทุกประเทศที่ศึกษา เป็นระบบจ้างงานโดยใช้สัญญาซึ่งมีการกำหนดระยะเวลาในการทำงานชัดเจน ระบบนี้เป็นระบบที่อิงกับตำแหน่งที่ได้รับการจ้าง เช่น สัญญาจ้างให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงโดยมีวาระ 5 ปี เป็นต้น ระบบการจ้างงานนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่ต้องศึกษาวิเคราะห์เนื่องจาก ในต่างประเทศนั้นมีการนำระบบจ้างงานไม่ต่อเนื่องมาใช้ในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐเป็นจำนวนมากและส่วนใหญ่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกในระบบราชการสามารถสมัครเข้ารับการคัดเลือกได้ด้วย

ส่วนระบบราชการในประเทศไทยใช้ระบบการจ้างงานต่อเนื่องเกือบทั้งระบบ ยกเว้นตำแหน่งประเภทข้าราชการการเมือง หรือตำแหน่งที่เปิดโอกาสให้มีการโอนมารับตำแหน่งได้ตามความต้องการของฝ่ายการเมือง เช่น ตำแหน่งรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง เป็นต้น ซึ่งระบบการจ้างงานแบบต่อเนื่องหรือไม่ต่อเนื่องนี้ทำให้เกิดผล ใน 2 ประการ ได้แก่

**ประการที่หนึ่ง** ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาต่อสัญญา ในระบบการจ้างงานไม่ต่อเนื่องมีการประเมินผลงานที่ชัดเจนเป็นระบบทำให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานได้อย่างชัดเจน ในขณะที่ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของไทยซึ่งเป็นการจ้างงานต่อเนื่องนั้น ผลการปฏิบัติงานและการประเมินผลงานไม่ค่อยมีประสิทธิภาพนัก เนื่องจากไม่ว่าข้าราชการพลเรือนจะปฏิบัติงานได้ดีหรือไม่ ก็ไม่สามารถปลดออก ไล่ออกหรือมีมาตรการเชิงลงโทษได้ เว้นแต่ บุคคลนั้นได้กระทำความผิดหรือกระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงซึ่งเป็นการพิจารณาโทษเป็นรายบุคคล จึงกล่าวได้ว่าในระบบจ้างงานต่อเนื่องของไทยไม่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพทำให้ไม่อาจประเมินการทำงานของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงได้ ตลอดจนไม่สามารถใช้มาตรการที่กระทบสิทธิได้มากนักเนื่องจากไม่สอดคล้องกับหลักความมั่นคงในอาชีพในระบบคุณธรรม ในขณะที่ต่างประเทศนั้นหากการทำงานได้รับการประเมินในระดับที่ดีบุคคลนั้นอาจได้รับการจ้างงานต่อไปได้หรือหากทำงานไม่ดีอาจเลิกจ้างได้

**ประการที่สอง** ระบบการร้องทุกข์ ระบบการจ้างงานไม่ต่อเนื่องนั้นเป็นการคัดเลือกบุคคลโดยมีกระบวนการพิจารณาคัดเลือกจากองค์กรที่มีอำนาจ หากบุคคลใดได้รับการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งก็จะได้รับการจ้างงานตามระยะเวลาที่กำหนด แต่หากไม่ได้รับการคัดเลือกก็ไม่มีเหตุที่ต้องเยียวยาบุคคลเหล่านั้น เพราะว่า เป็นลักษณะของการสมัครเข้ารับการคัดเลือกคล้ายกับการจ้างงานในระบบบริษัท ไม่ใช่ลักษณะของการแต่งตั้งแบบระบบราชการ จึงเห็นได้ว่าในระบบนักบริหารระดับสูงภาครัฐของต่างประเทศไม่มีการกำหนดมาตรการในการเยียวยาผู้ไม่ได้รับการแต่งตั้งเพราะเป็นการสมัครเข้าแข่งขันนั่นเอง

### 6.3.2 การศึกษาเปรียบเทียบองค์ประกอบของคณะกรรมการคัดเลือก

ในต่างประเทศนั้น ก่อนการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐจะมีการตั้งคณะกรรมการเพื่อคัดเลือกรายชื่อบุคคลเพื่อเสนอต่อผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง จากการศึกษาพบว่าส่วนใหญ่คณะกรรมการคัดเลือกประกอบด้วยคณะกรรมการ 3 - 5 คน มาจากหลายฝ่าย ได้แก่ 1. ฝ่ายการเมือง 2. องค์กรกลางบริหารงานบุคคล 3. ฝ่ายข้าราชการอาจเป็นหัวหน้าส่วนราชการ, ปลัดกระทรวงหรืออย่างน้อยต้องมีตำแหน่งสูงกว่าตำแหน่งที่คัดเลือก 1 ระดับ 4. ผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกซึ่งมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิแตกต่างกันไป ในบางประเทศอาจกำหนดให้บุคลากรภาครัฐที่เกี่ยวข้องอายุไปแล้วเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการด้วย นอกจากนี้ ยังพบหลักการในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ได้แก่ หลักการไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย หลักการมีส่วนร่วมของบุคคลภายนอก และหลักการดำรงตำแหน่งสูงกว่าตำแหน่งที่คัดเลือก เป็นต้น

ในส่วนของประเทศไทยนั้นคณะกรรมการคัดเลือกตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. 0708.1/ว 22ลงวันที่ 30 กันยายน 2540 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการ 5 - 7 คน ประกอบด้วย 1. ประธานคณะกรรมการซึ่งเป็นปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวงหรือข้าราชการพลเรือนที่มีอาวุโสในตำแหน่งระดับ 10

2. อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีตำแหน่งว่าง 3. ผู้แทน ก.พ. ใน อ.ก.พ.กระทรวง 1 คน 4. ผู้ทรงคุณวุฒิใน อ.ก.พ.กระทรวง 1 คน และ 5. ผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ขึ้นไป ที่เป็น อ.ก.พ.กระทรวง โดยได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือน 1-3 คน

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการคัดเลือกของประเทศไทยนั้นมาจากฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง 2 คน และมาจาก อ.ก.พ.กระทรวง 3 - 5 คน ซึ่งหากพิจารณาองค์คณะของคณะกรรมการจะเห็นได้ว่าสัดส่วนกรรมการที่มาจาก อ.ก.พ.กระทรวง จะเห็นได้ว่ามีจำนวนมากกว่าฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งใน อ.ก.พ.กระทรวง เองฝ่ายการเมืองจะมีบทบาทสูงในการพิจารณาเลือกบุคคลไปเป็นคณะกรรมการคัดเลือกอยู่แล้ว เนื่องจากรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงนั้นเป็นประธานของ อ.ก.พ.กระทรวง ดังนั้น ในการพิจารณารายชื่อบุคคลฝ่ายการเมืองย่อมมีอำนาจมากในการพิจารณาและเสนอรายชื่อแม้ว่าจะทำในรูปแบบของคณะกรรมการก็ตาม เมื่อพิจารณาหลักการแต่งตั้งคณะกรรมการของต่างประเทศซึ่งมีหลักไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย หลักการมีส่วนร่วมของบุคคลภายนอก และต้องดำรงตำแหน่งสูงกว่าตำแหน่งที่คัดเลือก ในส่วนของคณะกรรมการของไทยยังมีข้อบกพร่อง กล่าวคือ **ประเด็นที่หนึ่ง** แม้กำหนดให้มีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งถือเป็นบุคคลภายนอกเป็นกรรมการแต่กลับกำหนดให้ประธาน อ.ก.พ. คือ รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งเมื่อผู้ทรงคุณวุฒิใน อ.ก.พ.กระทรวง ถูกแต่งตั้งให้เป็นกรรมการคัดเลือกจึงอาจเกิดความไม่เป็นกลางได้และไม่สอดคล้องกับแนวคิดที่ต้องการให้บุคคลภายนอกเข้าร่วม

อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ขึ้นไป ตามองค์ประกอบข้อ 5. นั้น สอดคล้องกับแนวคิดในต่างประเทศเพราะอย่างน้อยกรรมการคัดเลือกควรดำรงตำแหน่งสูงกว่าหรือเท่ากับตำแหน่งที่คัดเลือก

### 6.3.3 การศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐตำแหน่ง ปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า

รูปแบบขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐระดับ ปลัดกระทรวงนั้น ต่างประเทศเป็นจะมีองค์กรหลายองค์กรทำงานร่วมกันจึงเรียกได้ว่าเป็นระบบผสม พบว่ามีทั้งหมด 3 รูปแบบ ได้แก่ **รูปแบบที่หนึ่ง** ระบบผสมแต่ให้อำนาจองค์กรกลางบริหารงานบุคคล มีอำนาจมากในการคัดเลือกและแต่งตั้ง เช่น ในสหราชอาณาจักร และประเทศนิวซีแลนด์ แต่ก็ให้ฝ่ายการเมืองมีส่วนร่วมด้วย เช่น สามารถเสนอความเห็นเกี่ยวกับตัวบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกหรืออาจขอให้มีการพิจารณารายชื่อใหม่ **รูปแบบที่สอง** ระบบผสมให้ฝ่ายการเมืองที่อำนาจมากในการคัดเลือกและแต่งตั้ง เช่น สหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย โดยมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติภายหลังมีการเสนอชื่อและในสหรัฐอเมริกามีบางตำแหน่งที่จะต้องให้วุฒิสภารับรองก่อนการแต่งตั้ง อย่างไรก็ตาม จะมีการกำหนดตำแหน่งบางตำแหน่งซึ่งให้อำนาจฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้งอย่างสมบูรณ์ เช่น ตำแหน่งเอกอัครราชทูต (ambassadors) ของสหราชอาณาจักรและสหรัฐอเมริกา เป็นต้น **รูปแบบที่สาม** ระบบผสมแต่ให้อำนาจฝ่ายข้าราชการประจำหรือบุคลากรประจำมีอำนาจมากในการคัดเลือกและแต่งตั้ง ส่วนใหญ่จะพบในการแต่งตั้งบุคลากรภาครัฐระดับกลางถึงระดับล่าง และเป็นระบบแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนของไทยตั้งแต่ระดับ 9 ลงไป

เมื่อกลับมาพิจารณาการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งระดับสูงของไทย ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับ 9 ได้เอง และระดับ 10-11 โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และยังมีกำหนดตำแหน่งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับฝ่ายการเมือง เช่น เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เลขาธิการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นต้น ซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมืองแต่เดิมถูกเปลี่ยนให้เป็นตำแหน่งข้าราชการพลเรือน<sup>308</sup> หลังจากปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ได้ลดและโอนอำนาจการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับ 10 ไปให้ปลัดกระทรวงซึ่งเห็นได้ว่าฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำมีอำนาจค่อนข้างมากในการแต่งตั้งในระบบราชการจนถึงปัจจุบัน กล่าวได้ว่าผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนของไทยนั้นเป็นระบบผสมที่ให้

<sup>308</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า. 201-203.

อำนาจฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้งในระดับหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง คือ ปลัดกระทรวง ส่วนตำแหน่งระดับรองลงไปนั้นเป็นอำนาจการแต่งตั้งของฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งในประเด็นนี้อาจกล่าวได้ว่าแม้ฝ่ายการเมืองนั้นถูกกลืนอำนาจโดยบทบัญญัติของกฎหมายแต่ในทางปฏิบัติฝ่ายการเมืองมีความสัมพันธ์และมีความเชื่อมโยงกับฝ่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะ ปลัดกระทรวงซึ่งเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งจากฝ่ายการเมือง และตำแหน่งข้าราชการพลเรือนระดับสูงอื่นๆ เพราะรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงจะต้องนำรายชื่อข้าราชการพลเรือนระดับ 10 และระดับ 11 เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติและนำขึ้นทูลเกล้าฯ ต่อไป

ในส่วนของ การแต่งตั้งโดยให้อำนาจฝ่ายการเมืองโดยสมบูรณ์นั้นปรากฏในประเทศไทยเช่นกัน คือ ตำแหน่งประเภทข้าราชการการเมือง เช่น ตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรี เป็นต้น แต่ตำแหน่งเอกอัครราชทูตซึ่งในต่างประเทศให้เป็นอำนาจสมบูรณ์ของฝ่ายการเมืองนั้น ในประเทศไทยมีการแต่งตั้งโยกย้ายแบบข้าราชการพลเรือนปกติไม่ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายการเมืองโดยตรง กล่าวได้ว่าในตำแหน่งอื่นๆ ที่มีลักษณะเป็นข้าราชการประจำนั้นนอกจากตำแหน่งระดับปลัดกระทรวงก็ไม่พบว่ามี การให้อำนาจแก่ฝ่ายการเมืองโดยตรงแต่อย่างใดแต่อย่างใด

#### 6.3.4 การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ

##### นอกจากปลัดกระทรวง

การคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐนอกจากปลัดกระทรวง ปรากฏใน 3 รูปแบบ **รูปแบบที่หนึ่ง** ระบบผสมแต่ให้อำนาจองค์กรกลางบริหารงานบุคคลมีอำนาจมากในการคัดเลือกและแต่งตั้ง เช่น ในประเทศออสเตรเลีย The Australia Public Service Commissioner' s จะร่วมเป็นคณะกรรมการคัดเลือกกับหัวหน้าหน่วยงานในการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งระดับ SES Band 3 ซึ่งเป็นนักบริหารระดับสูงภาครัฐรองจากปลัดกระทรวง **รูปแบบที่สอง** ระบบผสมให้อำนาจองค์กรกลางบริหารงานบุคคลมีอำนาจในการควบคุมดูแลร่วมกับหน่วยงานต้นสังกัด เช่น ในสหรัฐอเมริกา การคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งในระบบนักบริหารระดับสูง (SES) เป็นอำนาจของหน่วยงานต้นสังกัดในการแต่งตั้งภายใต้การควบคุมดูแลของ The Office of Personnel Management ในประเทศนิวซีแลนด์ ตำแหน่งระดับสูงที่มีความสำคัญ State Services Commissioner และหัวหน้าหน่วยงานจะร่วมกัน กำหนดกรอบการคัดเลือก และให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้แต่งตั้งโดยความเห็นชอบของ State Services Commissioner **รูปแบบที่สาม** ให้อำนาจบุคลากรประจำในการคัดเลือกและแต่งตั้ง ได้แก่ สหราชอาณาจักรมีการตั้งคณะกรรมการคัดเลือก (Selection Panel) โดยหน่วยงานเจ้าสังกัดเอง และประเทศออสเตรเลียในระดับ SES Band 1 และ 2 เป็นตัวแทนของ Australia Public Service Commissioner's ซึ่งหน่วยงานต้นเรื่องเป็นผู้เสนอเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ

ในประเทศไทย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ตามมาตรา 57 (2) กำหนดให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับ 10 ในส่วนของคณะกรรมการแต่งตั้งนั้นพบว่าฝ่ายการเมืองมีบทบาทในขั้นตอนนี้ร่วมกับฝ่ายข้าราชการประจำ เนื่องจาก คณะกรรมการส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้งของ อ.ก.พ.กระทรวง ซึ่งมีรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเป็นประธาน และในขั้นตอนที่ปลัดกระทรวงจะต้องเสนอชื่อต่อรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 57 (2) นั้นเป็นช่องทางให้ฝ่ายการเมืองสามารถเข้าแทรกแซงการแต่งตั้งได้โดยง่าย ดังนั้นกล่าวได้ว่าการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับ 10 ของไทยนั้นเป็นอำนาจของฝ่ายการเมืองมากและฝ่ายข้าราชการประจำเล็กน้อยซึ่งไม่สอดคล้องกับระบบการแต่งตั้ง “ข้าราชการพลเรือนระดับสูงที่ไม่ใช้ปลัดกระทรวง” ของต่างประเทศ แต่กลับสอดคล้องกับการแต่งตั้ง “ข้าราชการพลเรือนระดับปลัดกระทรวง” ของต่างประเทศที่ให้อำนาจฝ่ายการเมืองมากในการแต่งตั้ง

ในกระบวนการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งและการแต่งตั้งจะพบองค์กร 3 ฝ่ายที่มีบทบาทในการแต่งตั้ง ได้แก่ องค์กรกลางบริหารงานบุคคล ฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำ องค์กรทั้ง 3 ฝ่ายนี้จะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งผสมกันไปแต่บทบาทจะมากหรือน้อยนั้นแล้วแต่รูปแบบของแต่ละประเทศ ในการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งตำแหน่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในตำแหน่งระดับปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่าเป็นการใช้อำนาจขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลหรือฝ่ายการเมือง ในขณะที่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐอื่นๆ เป็นการใช้อำนาจขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล ฝ่ายบุคลากรประจำหรือทั้งสององค์กรแบ่งหน้าที่กัน เมื่อย้อนกลับมาดูประเทศไทยจะเห็นว่า ตำแหน่งระดับปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่านี้เป็นอำนาจของฝ่ายการเมือง ส่วนตำแหน่งระดับสูงรองลงมานั้นเป็นอำนาจของฝ่ายข้าราชการประจำและฝ่ายการเมืองผสมกัน ในขณะที่ สำนักงาน ก.พ. มีหน้าที่เพียงวางหลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่งเท่านั้นไม่มีบทบาทในการคัดเลือกและการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงแต่อย่างใด

ภาพที่ 26 ตารางเปรียบเทียบอำนาจขององค์กรต่างๆ ในการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูง ภาครัฐของแต่ละประเทศ

อำนาจขององค์กรต่างๆ ในการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูง		
ประเทศที่ศึกษา	นักบริหารระดับสูงภาครัฐ ตำแหน่งระดับ ปลัดกระทรวงหรือ เทียบเท่า	นักบริหารระดับสูงภาครัฐนอกจาก ปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า
สหราชอาณาจักร	องค์กรกลางบริหารงาน บุคคล	หน่วยงานต้นสังกัดเอง
สหรัฐอเมริกา	ฝ่ายการเมือง	หน่วยงานต้นสังกัดภายใต้การ ควบคุมดูแลขององค์กรกลาง บริหารงานบุคคล
ประเทศ ออสเตรเลีย	ฝ่ายการเมือง	องค์กรกลางบริหารงานบุคคลร่วมเป็น คณะกรรมการคัดเลือกกับฝ่าย บุคลากรประจำ
ประเทศนิวซีแลนด์	องค์กรกลางบริหารงาน บุคคล	องค์กรกลางบริหารงานบุคคลและฝ่าย บุคลากรประจำร่วมกันกำหนดกรอบ การคัดเลือก และให้ปลัดกระทรวง เป็นผู้แต่งตั้งโดยความเห็นชอบของ องค์กรกลางบริหารงานบุคคล
ประเทศไทย	ฝ่ายการเมือง	ฝ่ายการเมืองร่วมกับฝ่ายข้าราชการ ประจำ

### 6.3.5 การศึกษาเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง

ในเรื่องการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งนั้น มีความหมายรวมถึงการโยกย้ายและการสิ้นสุดการดำรงตำแหน่ง ในต่างประเทศเป็นอำนาจในการดำเนินการของผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามกฎหมายและสามารถกระทำได้โดยชอบภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็นการย้ายภายในหน่วยงานเดียวกันหรือย้ายระหว่างหน่วยงานจะต้องไม่เป็นการลดระดับตำแหน่งและส่วนใหญ่จะ

กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับความยินยอมของทั้งผู้ถูกโยกย้ายและหน่วยงานที่รับโยกย้ายจะต้องให้ความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษร ในขณะที่บางประเทศ เช่น สหราชอาณาจักรการโยกย้ายสามารถทำได้โดยง่ายแต่จะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับสภาพการทำงานและระยะเวลาในการย้ายเพิ่มเติมด้วย จะเห็นได้ว่าในต่างประเทศนั้นมีการกำหนดหลักประกันในสิทธิของนักบริหารระดับสูงภาครัฐ เช่น เงื่อนไขเกี่ยวกับการโยกย้ายที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น จึงทำให้เชื่อว่ากลไกการป้องกันสิทธิในบทบัญญัติเพียงพอแล้วจึงไม่ค่อยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์และการเยียวยาเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายในกฎหมาย

เนื่องจากนักบริหารระดับสูงภาครัฐมีการจัดระบบนักบริหารระดับสูงรองรับการบริหารงานบุคคลเป็นพิเศษ เช่น ระบบ Senior Executive Service หรือ SES ซึ่งปรากฏในสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา และประเทศออสเตรเลีย ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้ระบบการจ้างงานไม่ต่อเนื่องแม้จะมีสถานะเป็นบุคลากรของรัฐแต่ก็มีการจำกัดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ดังนั้น การเข้าสู่ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐจะเป็นสัญญาหรือข้อตกลงและกำหนดเงื่อนไขสำหรับการย้ายไว้เสมอ จากการศึกษาพบว่า มีการกำหนดเงื่อนไขของการย้ายอยู่ 2 ประการ ได้แก่ **ประการที่หนึ่ง หลักประสิทธิภาพในการทำงาน** หากผู้ที่ดำรงตำแหน่งมีผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาสัญญาไม่เป็นที่พอใจตามเป้าหมายหรือทำงานไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่ผ่านการประเมินผลงาน อาจถูกย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นได้ และ**ประการที่สอง หลักความยินยอม** ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายอาจใช้อำนาจในการย้ายได้โดยจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ที่ดำรงตำแหน่งซึ่งเป็นผู้ถูกระงับสิทธิเสียก่อนแต่ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษ เช่น ในประเทศออสเตรเลีย ใน Public Service Act 1999 Section 25 และ 26 และประเทศนิวซีแลนด์ใน The State Sector Act 1988 Section 37A จะมีการกำหนดข้อนี้ไว้ชัดเจน และในสหรัฐอเมริกาจะกำหนดเงื่อนไขในการย้ายโดยต้องได้รับความยินยอมจากทั้งจากผู้ถูกโอนย้ายและหน่วยงานที่รับโอนด้วย

ในขณะที่การโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูงของประเทศไทยนั้นแตกต่างจากกฎหมายการโยกย้ายของต่างประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากระบบการจ้างงานของไทยเป็นระบบการจ้างงานต่อเนื่องดังนั้น การเลื่อนตำแหน่งและการโยกย้ายย่อมเกิดเป็นเรื่องปกติในการทำงาน เมื่อข้าราชการพลเรือนปฏิบัติงานได้ระยะเวลาหนึ่งก็จะมีการโยกย้าย อย่างไรก็ตาม การโยกย้ายของไทยกฎหมายกำหนดเพียงตัวบุคคลผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งย้ายซึ่งกำหนดไว้โยกกับผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงกล่าวได้ว่าผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งและผู้มีอำนาจโยกย้ายนั้นเป็นบุคคลคนเดียวกัน ปัญหาที่พบก็คือ การย้ายในบางกรณีผู้ถูกย้ายอาจไม่พอใจ เพราะมองว่าเป็นการกลั่นแกล้ง หรือเพื่อเปิดทางให้พวกพ้องของผู้มีอำนาจเข้ามาดำรงตำแหน่ง เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจากต่างประเทศเพราะการโยกย้ายของประเทศไทยนั้นไม่พิจารณาหลักสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ หลักประสิทธิภาพในการทำงาน และหลักความยินยอมแบบใน

ต่างประเทศแต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการให้เหตุผลประกอบคำสั่งย้ายแต่ก็อาจไม่ใช่เหตุผลที่ตรงกับความเป็นจริงซึ่งจากการศึกษาเห็นได้ว่าในหลายๆ กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่าเหตุผลการประกอบคำสั่งโยกย้ายนั้นฟังไม่ขึ้นและเพิกถอนคำสั่งในหลายๆ คดี

### 6.3.6 การศึกษาเปรียบเทียบการจัดการข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการแต่งตั้ง

การอุทธรณ์ร้องทุกข์นั้นโดยปกติจะต้องร้องต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งมีตำแหน่งสูงกว่าอย่างน้อย 1 ระดับเสียก่อนหากไม่พอใจคำวินิจฉัยจึงจะสามารถยื่นคำร้องต่อองค์กรที่มีหน้าที่วินิจฉัย เช่น The Civil Service Commissions ของสหราชอาณาจักร The Australian Public Service Commission's ของประเทศออสเตรเลีย เป็นต้น และหากไม่พอใจคำวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทดังกล่าว ในบางประเทศสามารถฟ้องต่อศาลสูงได้ด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาการร้องทุกข์เกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้าย พบว่าในต่างประเทศนั้นแตกต่างจากประเทศไทย กล่าวคือ ในส่วนของการร้องทุกข์นั้นในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ของไทย (ฉบับภาษาอังกฤษ) ใช้คำว่า complaints ส่วนในสหราชอาณาจักรในบทบัญญัติ Civil service management code จะใช้คำว่า grievance ซึ่งหมายถึงการร้องทุกข์เช่นกันแต่เน้นความหมายในเชิงคุ้มครองแรงงานซึ่งมีความหมายค่อนข้างกว้างและเชื่อมโยงกับบทบัญญัติ the Employment Act 2002 ในส่วนของประเทศนิวซีแลนด์เองได้กำหนดคำว่า grievance ในบทบัญญัติ State Sector Act 1988 โดยครอบคลุมเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์และเชื่อมโยงกับบทบัญญัติ Employment Relations Act 2000 ทั้งที่เป็นการบังคับใช้กับบุคลากรภาครัฐซึ่งมิใช่การคุ้มครองสิทธิข้าราชการพลเรือนแบบประเทศไทยแต่อย่างไรก็ตาม

สำหรับในภาพรวมของการจัดการข้อพิพาทนั้น กล่าวได้ว่าในแต่ละประเทศได้กำหนดมูลเหตุในการอุทธรณ์ร้องทุกข์ที่แตกต่างกันออกไป เช่น กรณีเกี่ยวกับการเลิกจ้าง การไล่ออก การปฏิบัติไม่เป็นธรรม การ กรณีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (sexual harassment, racial harassment) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุเกี่ยวกับการจ่ายเงินบำนาญและเงินชดเชยซึ่งข้อนี้บัญญัติเหมือนกันทุกประเทศ ในส่วนของการร้องทุกข์เกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายนั้น พบว่า บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องไม่ให้ความสำคัญการการร้องทุกข์อันเกิดจากการแต่งตั้งโยกย้ายแต่อย่างไรก็ตาม แต่จะกล่าวในภาพรวมของการคุ้มครองแรงงานซึ่งจะมีหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานโดยเฉพาะซึ่งผู้ศึกษาไม่เห็นควรที่จะต้องลงรายละเอียดเนื่องจากมีกระบวนการที่ซับซ้อนและจะต้องศึกษาบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องจำนวนมากจึงควรที่จะศึกษาในการศึกษาครั้งต่อไป ประกอบกับปัญหาในเรื่องนี้ไม่ใช่ปัญหาหลักที่มุ่งศึกษาในวิทยานิพนธ์เล่มนี้



## 6.4 แนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการได้มาซึ่งข้าราชการพลเรือนระดับสูงในส่วน ราชการข้อพิจารณาจากต่างประเทศและการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย

จากการศึกษาหลักเกณฑ์การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐของต่างประเทศพบหลักเกณฑ์หลายประการที่สำคัญ นอกจากนี้พบว่าในแต่ละประเทศที่ได้ศึกษานั้นมีระบบการแต่งตั้งที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐซึ่งแบ่งออกเป็นระดับสูงสุด คือ หัวหน้าส่วนราชการ เช่น ปลัดกระทรวง และระดับสูงของแต่ละประเทศแตกต่างกันออกไป

### 6.4.1 การนำระบบการจ้างงานแบบไม่ต่อเนื่องมาใช้ในประเทศไทย

ระบบการจ้างงานไม่ต่อเนื่องเป็นระบบการจ้างงานแบบเปิด โดยใช้สัญญาซึ่งกำหนดระยะเวลาในการทำงานชัดเจน เช่น ระยะเวลาจ้าง 5 ปี เมื่อครบกำหนดเวลาก็จะต้องออกจากตำแหน่งและมีการคัดเลือกใหม่หรืออาจให้มีการต่ออายุสัญญาได้เป็นระบบที่อิงกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง ในต่างประเทศนั้นได้นำระบบจ้างงานไม่ต่อเนื่องมาใช้ในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐเป็นจำนวนมากและส่วนใหญ่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกกระบบราชการสามารถสมัครเข้ารับการคัดเลือกได้

ในประเทศไทยจะพบว่าใช้ระบบการจ้างงานต่อเนื่องทั้งระบบ ยกเว้นตำแหน่งประเภทข้าราชการการเมืองหรือตำแหน่งที่เปิดโอกาสให้มีการโอนมารับตำแหน่งได้ตามความต้องการของฝ่ายการเมือง เช่น ตำแหน่งรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง การนำระบบการจ้างงานไม่ต่อเนื่องเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถจากภายนอกกระบบราชการสามารถเข้ามาบริหารงานภาครัฐด้วยแนวคิดใหม่ๆ ไม่ยึดติดระบบราชการแบบเดิมส่งผลดีต่อการพัฒนาระบบราชการให้มีความคล่องตัวและตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น นอกจากนี้ยังช่วยลดปัญหาการร้องทุกข์เกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายเนื่องจากระบบจ้างงานไม่ต่อเนื่องนั้นเป็นระบบที่เปิดรับสมัครบุคคล “หากผู้สมัครไม่ได้รับการคัดเลือกก็ไม่มีการเยียวยาเพราะไม่เป็นการกระทบสิทธิของผู้สมัครแต่อย่างใด”

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการนำระบบจ้างงานไม่ต่อเนื่องเข้ามาใช้ในระบบราชการไทย ในต่างประเทศนั้นล้วนใช้ระบบเปิดสำหรับการสรรหาผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานภาครัฐทั้งสิ้น อย่างไรก็ตาม หากนำระบบเปิดมาใช้ข้อพิจารณาประการหนึ่งก็คือ อาจเป็นการเปิดทางให้ฝ่ายการเมืองนำพวกพ้องของตนเข้ามาดำรงตำแหน่งได้ จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งตลอดจนเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติขั้นต่ำในการดำรงตำแหน่งให้ชัดเจน เช่น ต้องเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้บริหารในองค์กรเอกชน เป็นต้น โดยให้ผ่านการพิจารณาของสำนักงาน ก.พ. มิใช่ฝ่ายการเมือง ระบบการแข่งขันต้องเป็นธรรม (fair and open competition) และเปิดโอกาสให้

ระบบราชการสามารถดึงดูดผู้บริหารนอกภาครัฐมาเป็นผู้บริหารระดับสูงได้ โดยการประกาศและประชาสัมพันธ์ให้ได้รับทราบเกี่ยวกับรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับตำแหน่งที่จะเปิดให้มีการแข่งขันอย่างกว้างขวาง ทั้งขั้นตอน คุณสมบัติ ความรู้ความสามารถ ทักษะและความเชี่ยวชาญ คุณลักษณะ สมรรถนะและเงื่อนไขต่างๆ

หากนำระบบจ้างงานไม่ต่อเนื่องเข้ามาใช้ในระบบราชการไทยสิ่งที่จะต้องพิจารณาและนำมาใช้ควบคู่กัน คือ การปรับปรุงระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาต่อสัญญา ในต่างประเทศนั้นได้พัฒนาระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานควบคู่กับระบบการจ้างงานไม่ต่อเนื่อง เนื่องจาก การประเมินจะแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานซึ่งสะท้อนถึงความสามารถในการบริหารงานได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ผลการประเมินดังกล่าวยังสามารถนำไปใช้เป็นตัวชี้วัดความสามารถซึ่งส่งผลต่อการดำรงตำแหน่งด้วย

หากผลการปฏิบัติงานดี จากประสบการณ์ในต่างประเทศอาจมีการขยายวาระการดำรงตำแหน่งออกไปได้อีก 1-2 ปี แต่ถ้าผลการปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้อาจถูกปลดออกได้ซึ่งส่วนใหญ่กำหนดไว้ในสัญญาอยู่แล้ว ในส่วนของประเทศไทยนั้น การนำผลการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาต่อสัญญาเป็นเกณฑ์พิจารณาซึ่งการทำงานในอดีตสะท้อนถึงความสามารถในการทำงาน ระบบประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาต่อสัญญาที่มีประสิทธิภาพทำให้ให้มั่นใจว่าผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งมีผลงานที่โดดเด่นต่อเนื่องอย่างสม่ำเสมอ จึงสามารถเอามาเป็นเกณฑ์ชี้วัดในการคัดเลือกได้ แต่อุปสรรคก็คือ การประเมินผลการปฏิบัติงานจะต้องได้มาตรฐาน โดยองค์กรเดียว มีความน่าเชื่อถือและเป็นกลาง โดยอาจกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. ดำเนินการดังกล่าว

ในด้านการโยกย้ายนั้น หากปรากฏว่าข้าราชการพลเรือนมีผลการปฏิบัติงานที่ดีฝ่ายการเมืองย่อมไม่มีเหตุผลที่จะย้ายออกจากตำแหน่ง ในทางกลับกันหากผลการปฏิบัติงานไม่ดีอย่างชัดเจน ย่อมเป็นเหตุผลที่ฝ่ายการเมืองในฐานะฝ่ายบริหารจะสามารถโยกย้ายข้าราชการพลเรือนผู้นั้นไปดำรงตำแหน่งอื่นได้

#### 6.4.2 การนำระบบการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐโดยฝ่ายการเมืองมาใช้ในประเทศ

##### ไทย

ในต่างประเทศทุกประเทศที่ได้ศึกษา ฝ่ายการเมืองล้วนมีบทบาทในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในตำแหน่งระดับปลัดกระทรวง ทั้งในสหรัฐอเมริกาที่ให้อำนาจประธานาธิบดี และฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีตำแหน่งบางตำแหน่งที่ไม่ใช่นักบริหารระดับสูงภาครัฐระดับสูงสุดแต่ก็ให้อำนาจแก่ฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้ง

โดยตรง เช่น ตำแหน่งนักบริหารระดับสูงประเภทบุคลากรไม่ประจำ ตำแหน่งตามช้อยกเว้นใน Schedule C เป็นต้น ในประเทศออสเตรเลีย รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงและนายกรัฐมนตรีมีบทบาทร่วมกันในการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งโดยกฎหมายให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้งปลัดกระทรวงไม่ต่างจากการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีในการแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่อย่างใด ในส่วนของสหราชอาณาจักร แม้จะมีให้อำนาจฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐทั้งหมด แต่ก็ให้อำนาจฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้งตำแหน่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐประมาณ 200 ตำแหน่ง เช่น ตำแหน่งเอกอัครราชทูต ตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ หัวหน้าหน่วยสืบราชการลับ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับเดิม เมื่อปี พ.ศ. 2518 ให้อำนาจฝ่ายการเมืองในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงได้เอง นอกจากนี้ ฝ่ายการเมืองสามารถแต่งตั้งหัวหน้าส่วนราชการในตำแหน่งที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับฝ่ายการเมือง เช่น เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นต้น เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57 (1) นั้นให้อำนาจฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า โดยให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายการเมืองอย่างมากซึ่งสอดคล้องกับการแต่งตั้งในสหรัฐอเมริกาและประเทศออสเตรเลีย มีประเด็นที่ต้องพิจารณา 2 ประเด็น ได้แก่

**ประเด็นที่หนึ่ง** แม้จะให้อำนาจฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐระดับปลัดกระทรวงแต่ควรกำหนดหลักเกณฑ์ ทั้งหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและหลักเกณฑ์การโยกย้ายให้มีความชัดเจน และจะต้องกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจให้มีความชัดเจนด้วย

ความไม่ชัดเจนในบทบัญญัติของ กฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูงของประเทศไทยก่อให้เกิดปัญหาในระบบการแต่งตั้งโยกย้าย ทั้งปัญหาความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์ในขั้นตอนการคัดเลือกบุคคลก่อนเสนอผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ปัญหาทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เนื่องจากรูปแบบการออกหนังสือสำนักงาน ก.พ. นั้น ไม่มีการประมวลเป็นระบบส่งผลเสียต่อผู้ปฏิบัติงานทั้งในระดับผู้บังคับบัญชาและผู้ที่ได้รับการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้าย

**ประเด็นที่สอง** นอกจากตำแหน่งข้าราชการการเมืองแล้วจะเห็นได้ว่าในประเทศไทยไม่ได้ให้อำนาจฝ่ายการเมืองแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งอื่นๆ อีก ซึ่งควรนำมาพิจารณาเพื่อเพิ่มตำแหน่งบางตำแหน่งที่เป็นการแต่งตั้งโดยตรงของฝ่ายการเมืองซึ่งสอดคล้องกับแนวทางในต่างประเทศ ผู้ศึกษาเชื่อว่าหากกำหนดตำแหน่งลักษณะนี้เพิ่มขึ้นและกำหนดอย่างชัดเจนจะช่วย

แก้ปัญหาการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้ และฝ่ายการเมืองยังได้บุคคลที่สามารถประสานงานระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำที่ดีอีกด้วย

เมื่อพิจารณาปัญหาบทบาทของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเกี่ยวกับการได้มาซึ่งข้าราชการพลเรือนระดับสูง แม้ว่ากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน รวมถึงกฎระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จะกำหนดให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายเฉพาะตำแหน่งระดับปลัดกระทรวงเท่านั้น แต่จากสภาพปัญหาพบว่าการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้งตำแหน่งระดับรองลงไปด้วย แม้ว่าในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนจะมีกฎหมายกำหนดวิธีการและขั้นตอนเอาไว้แต่ในทางปฏิบัตินั้นก็ยังมีการแทรกแซงการแต่งตั้งจากฝ่ายการเมืองอย่างกว้างขวางผ่านทางหัวหน้าหน่วยงานนั้นๆ ทำให้เห็นว่าฝ่ายการเมืองมีบทบาทสูงในการบริหารงานบุคคลภาครัฐ ดังนั้น จะต้องการปรับปรุงคุณภาพความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำให้มีความเหมาะสมมากขึ้น เห็นได้ว่าปัญหาดังกล่าวเกิดจากการยึดติดระบบคุณธรรมมากเกินไปจนไม่คำนึงถึงเกณฑ์ทางการเมืองและความสามารถในการปฏิบัติงานร่วมกับระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ จึงส่งผลให้ฝ่ายการเมืองใช้วิธีการต่างๆ ในการแทรกแซงการแต่งตั้ง

#### 6.4.3 การนำระบบคณะกรรมการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐมาใช้ในประเทศไทย

คณะกรรมการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐเป็นแนวคิดที่โดดเด่นของสหราชอาณาจักร เนื่องจาก มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยคณะกรรมการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกและแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐ

ในส่วนของประเทศไทยนั้นแนวคิดจัดตั้งคณะกรรมการคัดเลือกและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงซึ่งมีรูปแบบและลักษณะการดำเนินงานแบบเดียวกันกับคณะกรรมการฯ ของสหราชอาณาจักร จะได้นำเสนอ 3 แนวคิด ได้แก่ แนวคิดที่หนึ่ง หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 15 แนวคิดที่สอง ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาพัฒนาการปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. 2558) และแนวคิดที่สาม คณะกรรมการคัดเลือกนักบริหารแห่งชาติ (ก.บ.ช.) ซึ่งทั้ง 3 แนวคิดนี้ต้องการให้มีคณะกรรมการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงซึ่งหมายรวมถึงข้าราชการพลเรือนระดับปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่าด้วย

#### 6.4.3.1 แนวคิด หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 15 ลงวันที่ 28 มิถุนายน

2554

หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 15 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2554 เรื่อง “การคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ ระดับกระทรวงและหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี” หลักเกณฑ์ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ฉบับนี้เป็น การวางหลักเกณฑ์การปฏิบัติสำหรับกรณีการเลื่อนระดับตำแหน่งและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ประเภทในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น และประเภท อำนาจการระดับสูง เมื่อมีกรณีที่จะต้องคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ไม่เคยดำรงตำแหน่ง หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและอยู่ในบังคับ บัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี และตำแหน่ง อื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (กรณีเลื่อนตำแหน่งซึ่งเป็นการเปลี่ยนระดับ ครั้งแรก) ทั้งนี้ เฉพาะตำแหน่งที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งในอัตราตามข้อ 3 (3) แห่งกฎ ก.พ. ว่าด้วย การให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2551 ให้หัวหน้าส่วนราชการที่มี ตำแหน่งว่างหรือจะว่างแจ้งชื่อตำแหน่ง เลขที่ตำแหน่ง และหน้าที่ความรับผิดชอบ ให้ ก.พ. ทราบ เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือก<sup>309</sup>



<sup>309</sup> คณะกรรมการคัดเลือกประกอบด้วย

1. ผู้ทรงคุณวุฒิที่ อ.ก.พ.กระทรวง เลือกจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ประธานกรรมการ
2. ผู้ทรงคุณวุฒิจากกรรมการ ก.พ. จำนวน 1 คน เป็นกรรมการ
3. ผู้ทรงคุณวุฒิที่ อ.ก.พ.กระทรวง เลือกจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรแต่งตั้งให้ทำหน้าที่กรรมการคัดเลือกจำนวน 1 คน เป็นกรรมการ
4. หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและอยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบ การปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร ระดับสูงที่จะ พ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณีเป็นกรรมการ
5. เลขานุการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการ

อย่างไรก็ดี ทางสำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือเวียนให้ชะลอการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ดังกล่าวและให้ไปใช้หลักเกณฑ์เดิม ซึ่งปัจจุบันก็ยังไม่ได้มีการยกเลิกการให้ชะลอการดำเนินการและให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 15 ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2554 แต่อย่างไรก็ดี

#### 6.4.3.2 แนวคิด ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. 2558)

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เสนอแนวคิดการจัดตั้งคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนระดับสูง เสนอเมื่อ ปี พ.ศ. 2558 แต่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ตกไปเพราะไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม มีแนวคิดร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ในมาตรา 207<sup>310</sup>



จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการตามหนังสือฉบับนี้ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด 5 คน เป็นประเภทกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 3 คน และกรรมการโดยตำแหน่ง 2 คน ซึ่งคณะกรรมการมีที่มาจากคัดเลือกของ อ.ก.พ.กระทรวง 2 คน จากฝ่าย ก.พ. 2 คน และฝ่ายข้าราชการประจำ 1 คน

วิธีดำเนินการให้คณะกรรมการคัดเลือกเสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสมที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งจำนวน 3 คน เรียงลำดับตามตัวอักษร พร้อมทั้งระบุเหตุผลและความเหมาะสมของผู้ได้รับการเสนอชื่อแต่ละรายชื่อส่งให้หัวหน้าส่วนราชการนั้นเพื่อเสนอให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาต่อไป ในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นที่ทำให้ผู้ได้รับการคัดเลือกน้อยกว่าจำนวนที่กำหนด ให้เสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกตามจำนวนที่คัดเลือกได้นั้นพร้อมเหตุผล แต่ถ้าไม่มีผู้ได้รับการคัดเลือกให้เริ่มต้นดำเนินการคัดเลือกใหม่

เมื่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาเลือกผู้ที่เหมาะสมที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งจากรายชื่อที่คณะกรรมการคัดเลือกเสนอแล้ว โดยจะต้องระบุความสมควรที่จะได้รับการแต่งตั้งพร้อมทั้งเหตุผล และดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ต่อไป

<sup>310</sup> ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาพัฒนาปฏิรูปแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2558) มาตรา 207

การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนต้องใช้ระบบคุณธรรม

ให้มีคณะกรรมการดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการโดยระบบคุณธรรม ประกอบด้วย กรรมการจำนวน เจ็ดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตและ เป็นกลางทางการเมือง ดังต่อไปนี้

(1) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับเลือกจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จำนวนสองคน

(2) ผู้ซึ่งเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าปลัดกระทรวง และได้พ้นจากราชการแล้ว จำนวนสามคน ซึ่งได้รับเลือกโดยผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าปลัดกระทรวง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

ซึ่งเสนอให้มีการตั้ง “คณะกรรมการดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการโดยระบบคุณธรรม” เป็นบทบัญญัติที่ไม่เคยมีมาก่อนสามารถนำมาพิจารณาเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา

เมื่อพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 207 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกำหนดให้มี คณะกรรมการดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนโดยระบบคุณธรรม โดยคณะกรรมการชุดนี้จะดำเนินการเพื่อให้การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงคือ ปลัดกระทรวงหรือตำแหน่งผู้บริหารที่เทียบเท่าปลัดกระทรวง องค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้จะประกอบด้วยกรรมการ 7 คน ที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยสรรหาจากบุคคล 3 กลุ่ม ได้แก่กำหนดให้การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนต้องใช้ระบบคุณธรรม โดยให้มี “คณะกรรมการดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการโดยระบบคุณธรรม” จำนวน 7 คน มาจาก 3 ภาคส่วนคือ

- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) จำนวน 2 คน
- ผู้เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าปลัดกระทรวง และพ้นจากราชการไปแล้ว ซึ่งได้รับเลือกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ จำนวน 3 คน และ

(3) ประธานกรรมการจริยธรรมของทุกกระทรวงซึ่งเลือกกันเอง จำนวนสองคน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

ให้กรรมการตามวรรคสามประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตามวรรคสองและวรรคสาม

ประธานกรรมการและกรรมการตามมาตรานี้มีวาระการดำรงตำแหน่งสองปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คณะกรรมการตามวรรคสองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาการย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการโดยเสนอชื่อบุคคลที่เห็นสมควรต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงและหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าปลัดกระทรวง และให้มีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้วุฒิสภาพิจารณาประวัติ ความประพฤติ และพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลตามวรรคสอง ในกรณีที่วุฒิสภาเห็นว่าบุคคลดังกล่าวไม่สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการตามวรรคสอง ให้ประธานวุฒิสภา ส่งรายชื่อผู้นั้นกลับไปให้ดำเนินการเลือกใหม่

- ผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการจริยธรรมของทุกกระทรวง ซึ่งเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ อีกจำนวน 2 คน

โดยทำหน้าที่ในการพิจารณารายชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าจำนวน 3 รายชื่อ เพื่อเสนอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาและนำความกราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่อไป แต่หากนายกรัฐมนตรียังไม่เห็นชอบที่จะแต่งตั้งบุคคลตามรายชื่อที่เสนอในวาระแรกนั้น นายกรัฐมนตรีสามารถให้คณะกรรมการนำเสนอรายชื่อเพิ่มเติมได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดได้อีกด้วย จากร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 207 ข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามที่จะทำให้การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงเป็นไปตามระบบคุณธรรม

#### 6.4.3.3 แนวคิดคณะกรรมการคัดเลือกนักบริหารแห่งชาติ (ก.บ.ช.)

ในการสัมมนา เรื่อง “ข้อเสนอการคัดเลือกและแต่งตั้งปลัดกระทรวงและอธิบดี” ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2559 ที่อาคารรัฐสภา นำเสนอรายงานโดยนายมนุชญ์ วัฒนโกเมร ในฐานะประธานคณะกรรมการการปกครอง การบริหารราชการแผ่นดิน และการพัฒนาระบบราชการ มีการอภิปรายโดยผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน โดยมีข้อเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการฯ เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่เป็นกลางทำหน้าที่เกี่ยวกับการคัดเลือกบุคคลที่สมควรแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่า โดยจัดตั้งเป็นคณะกรรมการแบบ (Commission) ปฏิบัติงานเต็มเวลา (fulltime commissioner) มีจำนวนกรรมการรวมทั้งประธาน 3 คน - 5 คน ที่มาของกรรมการ ให้ที่ประชุม ก.พ. เฉพาะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิประชุมกันเสนอชื่อ จำนวนอย่างน้อย 1 เท่า ของจำนวนกรรมการที่จะพึงมี ต่อจากนั้นให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาคัดเลือกนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง<sup>311</sup>

<sup>311</sup> คณะกรรมการคัดเลือกนักบริหารแห่งชาติ หรือ ก.บ.ช. ควรมีอำนาจหน้าที่หลักๆ ดังนี้

1. กำหนดประเภทตำแหน่งและเกณฑ์การคัดเลือก
2. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาคัดเลือกนักบริหารระดับสูง ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า
3. สรรหาและคัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมเพื่อดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และตำแหน่งเทียบเท่า
6. ทักท้วงการย้าย/โอน กรณีที่ไม่เห็นด้วยกับการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ย้าย/โอนปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า ก.บ.ช. สามารถเสนอความเห็นและเหตุผลเพื่อขอให้คณะรัฐมนตรีทบทวนมติดังกล่าวได้ ข้อทักท้วงเป็นการยุติเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อทักท้วงนั้น



7. เสนอขยายเวลาการดำรงตำแหน่ง เสนอความเห็นการขอขยายเวลาในการดำรงตำแหน่งของหัวหน้าส่วนราชการที่ดำรงตำแหน่งมาครบ 4 ปี ต่อคณะรัฐมนตรี

หลักเกณฑ์การคัดเลือก

1. ตำแหน่งที่ต้องใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และการกล่อมเกลาระหว่างด้าน ควรจะมีเกณฑ์การคัดเลือก คือ เกณฑ์อาวุโสในการครองตำแหน่งปัจจุบัน เกณฑ์ความรู้ความสามารถ เกณฑ์สมรรถนะพื้นฐานและสมรรถนะเฉพาะ เกณฑ์สายอาชีพ (career path) เว้นแต่มีความจำเป็นต้องสรรหาจากข้าราชการพลเรือนสามัญนอกส่วนราชการ

2. ตำแหน่งที่มีภารกิจราชการลับซึ่งกระทบต่อความมั่นคงควรเพิ่มเกณฑ์เกณฑ์ความไว้วางใจในการคัดเลือก

3. การประเมินต้องครอบคลุมมิติต่างๆ ที่เป็นพื้นฐานสำคัญ 5 ด้าน คือ

3.1 ผลงาน ความสำเร็จหรือความล้มเหลวที่เป็นรูปธรรม อธิบายได้ ซึ่งสะท้อนถึงความรู้ความสามารถของบุคคลได้อย่างชัดเจน

3.2 สมรรถนะ ประกอบด้วยสมรรถนะพื้นฐานของตำแหน่งนักบริหารระดับสูง เช่น ความเป็นผู้นำ ความสามารถในการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์ และการทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์ และสมรรถนะเฉพาะของตำแหน่งลักษณะงาน

3.3 ประวัติการทำงานและประสบการณ์ ความรู้ ความชำนาญ รางวัล ความชอบ และการถูกร้องเรียนหรือการถูกดำเนินการลงโทษทางวินัยต่างๆ

3.4 การทดสอบวิสัยทัศน์ เพื่อทราบถึงแนวคิดในการพัฒนาการคาดการณ์โอกาสและภัยคุกคามในอนาคตเกี่ยวกับงานในภารกิจของตำแหน่ง ตลอดจนกำหนดแนวทางการทำงานในอนาคตเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ

3.5 พฤติกรรมทางจริยธรรม

ขั้นตอนและวิธีการคัดเลือกและแต่งตั้งปลัดกระทรวงและอธิบดี

1. การแต่งตั้งย้าย/โอนก่อนการคัดเลือก การคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติและสมรรถนะที่เหมาะสมกับตำแหน่งที่ว่างหรือที่ย้ายสลับเปลี่ยนจะเป็นการเหมาะสมที่สุด อย่างไรก็ตาม หากมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือมีผลกระทบเสียหายอย่างร้ายแรง อย่างประจักษ์และชัดเจน ควรให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งย้าย/โอนเป็นการชั่วคราวในระหว่างรอการคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งที่ว่างเท่านั้น

2. การประกาศรับสมัครและการประกาศผลการคัดเลือกต้องประชาสัมพันธ์อย่างเปิดเผยและกว้างขวาง โดยการรับสมัครสอบคัดเลือกมี 2 ลักษณะ คือ การสมัครคัดเลือกเข้าสู่ตำแหน่งที่ว่างในประเภทและระดับเดียวกัน และการสมัครคัดเลือกเข้าสู่ตำแหน่งที่ว่างในระดับที่สูงกว่า

3. การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ผ่านการคัดเลือกไม่เกิน 3 ชื่อต่อ 1 ตำแหน่ง ซึ่งบัญชีนี้ควรเป็นบัญชีที่เรียงลำดับตัวอักษรชื่อตัวส่งให้คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

4. การบรรจุแต่งตั้ง ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับข้อเสนอการแต่งตั้งตำแหน่งใดของ ก.บ.ช. ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการกราบบังคับทูลทรงพระกรุณา โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ถ้าคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบข้อเสนอการแต่งตั้งตำแหน่งใด ให้ทำความเข้าใจอย่างเปิดเผยส่งให้ ก.บ.ช. พิจารณาทบทวน เมื่อ ก.บ.ช. ได้ทบทวนแล้ว ให้จัดทำรายงานคัดเลือกและบัญชีรายชื่อเฉพาะผู้ผ่านการคัดเลือกทุกคน ซึ่งบัญชีนี้ควรเป็นบัญชีที่เรียงลำดับตัวอักษรชื่อตัว

จากการศึกษาแนวคิดการจัดตั้งคณะกรรมการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนระดับสูงทั้ง 3 แนวคิดข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีรูปแบบคล้ายกับคณะกรรมการคัดเลือกของสหราชอาณาจักรที่ให้คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจในการคัดเลือกและตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูง แต่ในสหราชอาณาจักรนั้นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลจะมีบทบาทมากที่สุดเนื่องจากเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือก เป็นผู้คัดเลือก และเป็นผู้แต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐด้วย ส่วนแนวคิดคณะกรรมการของไทยนั้นพิจารณาได้ดังนี้

ที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการ **แนวคิดหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 15** “คณะกรรมการทั้งหมด 5 คน เป็นประเภทกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 3 คน และกรรมการโดยตำแหน่ง 2 คน ซึ่งคณะกรรมการมีที่มาจากการคัดเลือกของ 1. อ.ก.พ.กระทรวง 2 คน 2. จากฝ่าย ก.พ. 2 คน และ 3. ฝ่ายข้าราชการประจำ 1 คน” **แนวคิดร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสถาปณารูปแห่งชาติ พ.ศ. 2558) มาตรา 207** คณะกรรมการจำนวน 7 คน มาจาก 3 ภาคส่วน คือ 1. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.พ. จำนวน 2 คน 2. ผู้เคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าปลัดกระทรวงและพ้นจากราชการไปแล้ว จำนวน 3 คน และ 3. ผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการจริยธรรมของทุกกระทรวง ซึ่งเลือกกันเองตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ อีกจำนวน 2 คน และ **แนวคิดคณะกรรมการเลือกนักบริหารแห่งชาติ (ก.บ.ช.)** “คณะกรรมการมาจากการเลือกของที่ประชุม ก.พ. เฉพาะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิประชุมกันเสนอชื่อจำนวนอย่างน้อย 1 เท่า ของจำนวนกรรมการที่จะพึงมี ต่อจากนั้นให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาคัดเลือกนำความขึ้นกราบบังคมทูลโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง”

จากทั้ง 3 แนวคิดสรุปได้ว่ามีความพยายามเพิ่มสัดส่วนของกรรมการที่มาจาก ก.พ. ให้มากขึ้น ยังให้ความสำคัญกับฝ่ายข้าราชการประจำโดยเฉพาะหัวหน้าส่วนราชการที่คัดเลือก ให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีส่วนร่วม คือ แนวคิดคณะกรรมการเลือกนักบริหารแห่งชาติ (ก.บ.ช.) โดยให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกคณะกรรมการจากบัญชีรายชื่อ ให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมแต่ให้ความสำคัญน้อย คือ แนวคิดหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1003/ว 15 โดยผ่าน อ.ก.พ.กระทรวง ไม่ให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีส่วนร่วมเลย คือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสถาปณารูปแห่งชาติ พ.ศ. 2558) มาตรา 207

---

ส่งไปยังคณะรัฐมนตรีอีกครั้งและถือเป็นข้อยุติของกระบวนการคัดเลือกคณะรัฐมนตรีมีอำนาจเลือกชื่อบุคคลผู้ผ่านการคัดเลือกที่อยู่ในรายชื่อดังกล่าวคนหนึ่งเพื่อดำเนินการกราบบังคมทูลทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งก็ได้

5. การแต่งตั้งผู้ผ่านการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งเป็นปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า มีวาระกำหนดตำแหน่งครั้งละไม่เกิน 4 ปี แต่คณะรัฐมนตรีอาจให้ต่อสัญญาได้อีก ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละ 2 ปี

จุดอ่อนของแนวคิดทั้ง 3 แนวคิด ผู้ศึกษาเห็นว่าคณะกรรมการฯ ทั้ง 3 แนวคิดนั้น ครอบคลุมเพียงการเข้าสู่ตำแหน่งเท่านั้น ดังนั้น ในกรณีที่เป็นกรเปลี่ยนตำแหน่งในระดับเดียวกัน กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้นเพียงแต่กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายเอาไว้ในมาตรา 57 คือ ปลัดกระทรวง โดยไม่กำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจส่งผลให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการทั้ง ปัญหาการได้บุคคลที่ไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอมาดำรงตำแหน่งระดับสูง ปัญหาการโยกย้ายโดยมิชอบ ส่งผลให้ข้าราชการพลเรือนผู้ปฏิบัติงานเกิดความไม่แน่ใจในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่ออกคำสั่งแต่งตั้ง กระบวนการคัดเลือกก่อนแต่งตั้งเป็นเรื่องภายในไม่มีการประกาศรับสมัครอย่างเป็นทางการ เป็นการปิดโอกาสผู้ที่สนใจและมีคุณสมบัติครบที่จะเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการคัดเลือก และมักพบการร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการคัดเลือกไม่เป็นธรรมอยู่เสมอ ดังนั้น จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่มีความชัดเจนพร้อมทั้งกำหนดกรอบการใช้อำนาจดุลพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายควบคู่ไปกับการสร้างกลไกลดการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง

#### 6.4.4 การปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการคัดเลือกสำหรับประเทศไทย

ปัญหากระบวนการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูง ก่อนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือตำแหน่งประภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิซึ่งเทียบเท่า ระดับ 10 นั้น มีขั้นตอนก่อนการแต่งตั้งซึ่งได้กำหนดไว้ในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1708.1/ว 22 โดยให้ตั้งคณะกรรมการคัดเลือกในการคัดเลือกรายชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้งในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงขึ้นมาทำหน้าที่ ปราบกฏว่า คณะกรรมการคัดเลือกนี้ส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่มาจาก อ.ก.พ.กระทรวง และแต่งตั้งโดย

อ.ก.พ.กระทรวง ด้วย ซึ่งใน อ.ก.พ.กระทรวง นั้นมีรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเป็นประธานซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่เข้ารับการคัดเลือกได้ เมื่อได้พิจารณาองค์ประกอบคณะกรรมการคัดเลือกในต่างประเทศแล้วควรนำแนวคิดบางประการมาประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมมากขึ้น

ระบบการแต่งตั้งในกฎหมายไทยนั้นในกระบวนการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งก็มีคณะกรรมการคัดเลือกทำหน้าที่ในการคัดเลือกรายชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้งในตำแหน่งข้าราชการพลเรือนระดับสูง (ตำแหน่งระดับ 10) อยู่แล้ว หากแต่ที่มาของคณะกรรมการคัดเลือกนั้นมีสัดส่วนจาก อ.ก.พ.กระทรวง เป็นส่วนใหญ่ แต่ฝ่าย ก.พ. ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลกลับไม่มีบทบาทแต่อย่างใด และแม้ว่าจะมีกรรมการจาก ก.พ. ก็ตามแต่ก็มีเพียงคนเดียวเท่านั้น ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเสนอให้ปรับปรุงสัดส่วนของกรรมการในคณะกรรมการคัดเลือกใหม่ โดยเพิ่มสัดส่วนของกรรมการที่มาจาก ก.พ. ให้มากขึ้นและไม่จำเป็นต้องเป็นกรรมการใน อ.ก.พ.กระทรวง

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีบทบาทในการพิจารณาด้วย ซึ่งข้าราชการประจำควรสนองตอบการทำงานของฝ่ายบริหารเพื่อให้แน่ใจว่าการปฏิบัติงานหรือการบริหารงานของกระทรวงต่างๆ จะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ ในสหราชอาณาจักรแม้ว่าจะมีการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการแต่ก็ให้อำนาจฝ่ายการเมืองในการขอให้พิจารณารายชื่อใหม่ได้หรือสามารถแสดงความเห็นต่อตัวบุคคลได้ในกระบวนการคัดเลือกนอกจากนี้ยังสามารถซักถามในประเด็นต่างๆ กับผู้เข้ารับการคัดเลือกได้ ดังนั้น ควรกำหนดกลไกให้ฝ่ายการเมืองมีส่วนร่วมในการคัดเลือกโดยให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงสามารถให้ความเห็นและซักถามในขั้นตอนการคัดเลือกได้โดยกำหนดเกณฑ์ทางการเมืองเป็นหลักเกณฑ์ในการให้คะแนนด้วย ในส่วนการแต่งตั้งนั้นอำนาจในการแต่งตั้งตำแหน่งระดับ 10 ตามกฎหมายไทยเป็นของปลัดกระทรวงเห็นว่าควรคงไว้ตามหลักเกณฑ์เดิม

#### 6.4.5 แนวทางการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูง

การควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ตรวจสอบการออกคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องและยังเป็นการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ที่ถูกระทบสิทธิด้วย ปัญหาการใช้อำนาจมิชอบในการแต่งตั้งโยกย้าย อาจเกิดจากปัจจัยหลายๆ ประการ เช่น การแต่งตั้งโยกย้ายบุคคลให้ดำรงตำแหน่งบางตำแหน่งอาจเป็นประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างข้าราชการประจำและฝ่ายการเมือง ฝ่ายการเมืองอาจใช้ข้าราชการประจำเป็นเครื่องมือในการดำเนินการแสวงหาผลประโยชน์บางประการ ปัญหาดังกล่าวย่อมนำมาซึ่งความเสียหายต่อภาครัฐ

การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของฝ่ายปกครองโดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) และศาลปกครองเป็นกระบวนการที่คุ้มครองสิทธิของข้าราชการพลเรือนตามระบบคุณธรรมและเป็นการเยียวยาแก่ผู้ถูกระทบสิทธิจากคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายของฝ่ายปกครอง ในกระบวนการตรวจสอบความชอบของคำสั่งนั้น หากศาลปกครองพบว่าไม่มีข้อเท็จจริงตามที่ฝ่ายปกครองกล่าวอ้างหรือเกิดความผิดพลาดอย่างชัดเจนในการปรับข้อเท็จจริงให้เข้ากับข้อกฎหมาย ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของฝ่ายปกครอง ตลอดจนคำสั่งที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของอำนาจบังคับบัญชา แม้ว่าเป็นการโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งระดับเดิมก็ตาม แต่เป็นการลดบทบาทหน้าที่ลงอย่างชัดเจน ศาลปกครองก็อาจมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้

เมื่อมีคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายพิพาทแล้ว คำสั่งย่อมสิ้นผลซึ่งการสิ้นผลของคำสั่งนี้ยังคงเป็นปัญหาอยู่ จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองพบว่า

การสิ้นผลอาจมีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคต ปัญหาสืบเนื่องจากการควบคุมตรวจสอบดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคล 3 ฝ่าย ได้แก่ ผู้ออกคำสั่ง ผู้รับคำสั่งโยกย้าย และผู้ที่มาดำรงตำแหน่งแทนสำหรับตัวผู้ออกคำสั่งนั้น หากการออกคำสั่งเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายย่อมมีความผิดทางวินัยและอาจเป็นการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายอาญาด้วยซึ่งจะไม่ขอกกล่าวในประเด็นนี้

**กล่าวโดยสรุป** จากการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูงของประเทศไทยนั้น เกิดจากความไม่ชัดเจนในบทบัญญัติของกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูง เนื่องจากไม่มีการกำหนดวิธีดำเนินการในการแต่งตั้งโยกย้ายให้มีความชัดเจนหรือบางกรณีมีการกำหนดแต่ไม่ชัดเจนไม่เป็นระบบ ส่งผลให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาอีกหลายๆ ประการ ทั้งปัญหาในกระบวนการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งและการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงซึ่งถูกอิทธิพลของฝ่ายการเมืองแทรกแซงได้ง่าย ฝ่ายการเมืองจึงมีบทบาทสำคัญในการได้มา การแต่งตั้ง และการโยกย้ายข้าราชการพลเรือนแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายเฉพาะตำแหน่งระดับปลัดกระทรวงก็ตาม แต่ก็พบว่าฝ่ายการเมืองสามารถเข้าแทรกแซงการแต่งตั้งในระดับรองลงไปได้เช่นกัน ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดของเขตอำนาจของฝ่ายการเมืองให้ชัดเจนตลอดจนไม่กำหนดกรอบการใช้อำนาจของฝ่ายการเมือง ทำให้ปรากฏภาพสะท้อนความไม่โปร่งใสของการแต่งตั้งโยกย้าย ซึ่งสังคมก็ตระหนักถึงปัญหานี้ ประกอบกับคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะ คดีการแต่งตั้งโยกย้าย การฟ้องร้องคดีต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมและศาลปกครองที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน สะท้อนถึงปัญหาการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายซึ่งนำมาสู่ปัญหาการเพิกถอนการแต่งตั้งโยกย้ายและปัญหาสืบเนื่องมาจากการควบคุมตรวจสอบการแต่งตั้งโยกย้ายซึ่งได้ศึกษาในบทนี้

ในส่วนของการศึกษาหลักเกณฑ์การแต่งตั้งโยกย้ายบุคลากรภาครัฐในต่างประเทศเพื่อนำมาเปรียบเทียบเพื่อพิจารณาความเหมาะสมในการนำกระบวนการและวิธีการในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย นั้นพบข้อพิจารณาทั้งสิ้น 4 ประการ ได้แก่ **ประการที่หนึ่ง** ข้อพิจารณาเรื่องความเชื่อถือและไว้วางใจ กล่าวคือ การกำหนดหลักเกณฑ์ให้ฝ่ายการเมืองเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายนักบริหารระดับสูงภาครัฐ ซึ่งสะท้อนว่าการบริหารงานภาครัฐนั้นต้องอาศัยความเชื่อมโยงกันระหว่างฝ่ายการเมืองในฐานะฝ่ายบริหารกับฝ่ายบุคลากรประจำซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงกำหนดให้ตำแหน่งระดับปลัดกระทรวงหรือตำแหน่งระดับสูงนั้นเป็นอำนาจในการแต่งตั้งของฝ่ายการเมือง ซึ่งอาจจะเป็นรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง หรือนายกรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี **ประการที่สอง** ข้อพิจารณาเรื่องความอิสระในการบริหารงานบุคลากรประจำโดยให้อำนาจในการแต่งตั้งโดยบุคลากรประจำด้วยตนเอง ส่วนใหญ่ในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐที่ไม่ใช่ปลัดกระทรวงนั้น จะกำหนดหลักเกณฑ์ให้อำนาจการแต่งตั้งโยกย้ายเป็นของฝ่ายบุคลากรประจำ เนื่องจากยึดความสะดวกรวดเร็วในการทำงาน และผู้บังคับบัญชาย่อมเป็นผู้ที่เห็นผลการ

ปฏิบัติงานของผู้ได้บังคับบัญชา **ประการที่สาม** ข้อพิจารณาเรื่องความยินยอมในการเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง เช่น การโยกย้ายของบุคลากรประจำต้องได้รับความยินยอมของหน่วยงานที่รองรับการโยกย้าย พบว่าในการโยกย้ายบุคลากรภาครัฐของต่างประเทศนำหลักความยินยอมมาใช้อย่างมาก นอกจากความยินยอมของผู้ที่ถูกโยกย้ายแล้ว ความยินยอมของหน่วยงานยังเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ใช้พิจารณาโยกย้ายเช่นกัน คือ **ประการที่สี่** ข้อพิจารณาเรื่องความรับผิดชอบในการปฏิบัติงาน ถ้าผลการปฏิบัติงานไม่ตรงตามเป้าหมายหรือไม่เป็นที่พอใจฝ่ายบริหารอาจถูกออกจากตำแหน่ง ซึ่งหลักเกณฑ์การโยกย้ายที่ได้กล่าวมานี้กลับไม่พบในกฎหมายไทย ดังนั้น การโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูงของไทย จึงไม่มีการกำหนดกรอบการใช้อำนาจ หมายความว่า ผู้มีอำนาจในการโยกย้ายย่อมสามารถโยกย้ายข้าราชการพลเรือนได้ตามดุลพินิจ ส่งผลให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาและส่งผลกระทบต่อระบบการแต่งตั้งโยกย้ายในระบบราชการไทยไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรมซึ่งถูกตั้งเอาไว้เป็นแนวคิดหลักในเรื่องนี้



## บทที่ 7

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

หลังจากที่ได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎี หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูงของประเทศไทย ผู้ศึกษาพบปัญหาการได้มาซึ่งข้าราชการพลเรือนระดับสูงของไทยหลายประการตั้งแต่กระบวนการคัดเลือก การแต่งตั้ง และการโยกย้าย ได้ศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐของประเทศเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการได้มาซึ่งข้าราชการพลเรือนระดับสูงของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ในบทนี้จะได้นำเสนอการสรุปเนื้อหาและเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหา

#### 7.1 บทสรุป

1. **แนวคิดและทฤษฎีพื้นฐาน** โดย “หลักธรรมาภิบาล” และ “ระบบคุณธรรม” ได้นำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรมในการบริหารงาน โดยมุ่งเน้นให้เกิดผลอย่างน้อย 4 ประการ ได้แก่ 1. ความชัดเจนแน่นอนของหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน 2. กระบวนการต่างๆ ต้องมีความโปร่งใสและเปิดเผย 3. การทำงานทุกขั้นตอนต้องชอบด้วยกฎหมาย 4. ต้องมีองค์กรที่สามารถตรวจสอบและให้ความเป็นธรรมได้จากหลักการที่ได้สรุปดังกล่าวภาครัฐได้นำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายและกฎเกณฑ์ลำดับรองต่างๆ ให้มีความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและระบบคุณธรรม อย่างไรก็ตาม ปัญหาในเชิงบังคับใช้ว่าแม้จะปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด แต่ก็มีได้เป็นหลักประกันว่าจะเกิดธรรมาภิบาลขึ้นในหน่วยงาน เนื่องจากมีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จ เช่น กฎหมายไม่ครอบคลุมเพียงพอ หรือไม่มีความชัดเจน มีการหลบเลี่ยงกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งล้วนเป็นปัญหาที่เกิดจากบุคลากรในองค์กรทั้งในระดับผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจตัดสินใจและในระดับของการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบจากบุคลากรผู้ปฏิบัติงานเองก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ในส่วนของการบังคับใช้ระบบคุณธรรมกับการเข้าสู่ตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน พบหลักการสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ 1. หลักความเสมอภาคและความเท่าเทียมภายใต้หลักเกณฑ์และมาตรฐานเดียวกัน 2. หลักความรู้ความสามารถตามเกณฑ์ในการคัดเลือกและแต่งตั้ง 3. หลักความมั่นคงในอาชีพ 4. หลักความเป็นกลางทางการเมือง และได้นำหลักการในระบบคุณธรรมมาบัญญัติไว้ในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่ก็มีปัญหาในทางปฏิบัติเกิดขึ้น กล่าวคือหลักการดังกล่าวอาจไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรหรือถูกเพิกเฉยโดยจงใจหรือไม่จง

ใจ วิธีการแก้ปัญหาเห็นควรให้กำหนดกฎเกณฑ์ที่มีความชัดเจน ทั้งในกระบวนการการแต่งตั้งและการโยกย้ายว่า มีขั้นตอนการดำเนินการอย่างไร ควรกำหนดในระดับพระราชบัญญัติหรือในระดับกฎกระทรวงเพื่อให้มีความชัดเจนและง่ายต่อการศึกษาและนำมาปฏิบัติตลอดจนการตรวจสอบจากทุกภาคส่วนด้วย นอกจากนี้ การกำหนดบทลงโทษหากพบการฝ่าฝืนหลักการตามระบบคุณธรรมให้ชัดเจน น่าจะเป็นวิธีการหนึ่งที่มีช่วยให้มีการปฏิบัติตามได้มากขึ้น

**2. การศึกษาหลักเกณฑ์และขั้นตอนการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนของประเทศ**  
**ไทยปรากฏกลุ่มปัญหาทั้งหมด 2 กลุ่ม** ได้แก่ กลุ่มที่หนึ่ง สาเหตุของปัญหา กลุ่มที่สอง ปัญหาหลักพิจารณา**กลุ่มแรก สาเหตุของปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือน**ในระบบบริหารราชการส่วนกลาง คือ การแทรกแซงทางการเมืองจากผู้ที่มิอำนาจพิจารณาแต่งตั้งโยกย้าย ผู้ศึกษาจึงศึกษาต่อไปว่าการแทรกแซงดังกล่าวเป็นเพราะเหตุใด พบว่าฝ่ายการเมืองนั้นมีฐานะเป็นฝ่ายบริหารและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นเครื่องมือประการหนึ่งในการบริหารประเทศ ดังนั้นตำแหน่งข้าราชการพลเรือนระดับสูง เช่น ตำแหน่งปลัดกระทรวง ตำแหน่งอธิบดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนระดับรองลงไปจึงเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญ การประสานงานระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำโดยผ่านข้าราชการพลเรือนระดับสูงจึงเป็นกลไกที่ผลักดันให้การบริหารราชการแผ่นดินสำเร็จไปตามเป้าหมายที่ฝ่ายการเมืองวางนโยบายเอาไว้ หากข้าราชการพลเรือนระดับสูงไม่ตอบสนองนโยบายหรือไม่สามารถทำงานร่วมกับฝ่ายการเมืองได้ ย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อความสำเร็จของเป้าหมายที่วางนโยบายเอาไว้ ในทางกลับกันหากฝ่ายการเมืองมุ่งใช้กลไกข้าราชการประจำเพื่อแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบและหากข้าราชการพลเรือนระดับสูงที่เกี่ยวข้องไม่เห็นด้วย ข้าราชการพลเรือนดังกล่าวย่อมต้องได้รับผลร้ายเพราะขัดผลประโยชน์ฝ่ายการเมือง ดังนั้น การศึกษาเพื่อหากลไกที่ประสานประโยชน์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำจึงเป็นสิ่งที่มุ่งศึกษาว่าจะมีวิธีการทางกฎหมายประการใดที่จะช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างราบรื่น ป้องกันการกระทำที่ไม่สุจริตและปกป้องสิทธิของข้าราชการพลเรือน

เมื่อทราบถึงสาเหตุของปัญหาแล้ว การศึกษาต่อไปเพื่อหาข้อบกพร่องของกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้ประโยชน์จากช่องว่างของกฎหมาย ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษากระบวนการในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนซึ่งผู้ศึกษาแบ่งไว้ใน**กลุ่มที่สอง ปัญหาหลัก** พบว่ามีขั้นตอนการดำเนินการ 3 ขั้นตอน ได้แก่ การคัดเลือกเพื่อแต่งตั้ง การแต่งตั้ง และการโยกย้าย ซึ่งในแต่ละขั้นตอนนี้พบปัญหาหลักแตกต่างกันออกไป ดังนี้

**ขั้นตอนที่หนึ่ง** ขั้นตอนการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้ง ในขั้นตอนนี้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการเอาไว้ แต่ในทางปฏิบัติจะดำเนินการตามหลักเกณฑ์ซึ่ง คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นผู้กำหนด ในรูปแบบของหนังสือสำนักงาน ก.พ. ซึ่ง หนังสือแต่ละฉบับจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการ



คัดเลือกเพื่อแต่งตั้งเอาไว้ เช่น การกำหนดบุคคลที่มีอำนาจพิจารณาคัดเลือก การกำหนดคุณสมบัติผู้ที่เข้ารับการคัดเลือก หลักเกณฑ์การคัดเลือกและการให้คะแนน เป็นต้น ผู้ศึกษาพบว่า การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวก่อให้เกิดความสับสนและความไม่ชัดเจนหลายประการ การออกหนังสือสำนักงาน ก.พ. ซึ่งแต่ละฉบับอาจกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะเรื่อง ในขณะที่บางฉบับอาจกำหนดหลักเกณฑ์หลายเรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์เดียวกันในฉบับหลังย่อมถูกบังคับใช้แทนฉบับก่อน เป็นต้น ก่อให้เกิดความสับสนในการบังคับใช้ กล่าวคือ ในการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งจะต้องใช้หลักเกณฑ์ในหนังสือสำนักงาน ก.พ. หลายฉบับประกอบกัน ด้วยปัจจัยของรายละเอียดที่มีอยู่มาก ปัจจัยเรื่องจำนวนของหนังสือ และปัจจัยเรื่องการยกเลิกหลักเกณฑ์ไปแล้วหรือไม่ ย่อมส่งผลให้ผู้ที่ใช้เกิดความสับสนและอาจพิจารณาไม่ถูกต้องได้ นอกจากนี้ ตัวข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับการพิจารณาเองก็อาจสับสนในการพิจารณาส่งผลให้ไม่อาจตรวจสอบว่าการคัดเลือกดังกล่าวนี้เป็นไปอย่างถูกต้องชอบธรรมหรือไม่ เมื่อพิจารณาในต่างประเทศพบว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ สำหรับการคัดเลือกนั้นจะกระทำเป็นประกาศซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรอง และในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง จะทำการประกาศประกาศฉบับใหม่ในเว็บไซต์ของผู้ออกประกาศซึ่งง่ายและสะดวกที่จะศึกษาเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนและเป็นไปตามหลักความโปร่งใส

**ในขั้นตอนที่สอง** ขั้นตอนการแต่งตั้งตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดผู้มีอำนาจในการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งในแต่ละระดับแตกต่างกันออกไป ในส่วนของตำแหน่งข้าราชการพลเรือนระดับสูงตามที่ได้ศึกษานั้น ในตำแหน่งระดับปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า (ระดับ 11) กำหนดให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง และในตำแหน่งระดับสูงอื่นๆ (ระดับ 10) กำหนดให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง พบว่ากฎหมายฉบับนี้เพียงแต่กำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง แต่ไม่ปรากฏการกำหนดหลักเกณฑ์อื่นๆ อีก ในส่วนของการแต่งตั้งนั้นมี 2 รูปแบบ กล่าวคือ **รูปแบบที่หนึ่ง** แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรณีมีการเกษียณอายุราชการหรือออกจากราชการ และ**รูปแบบที่สอง** การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่มีการโยกย้ายออกไป ซึ่งรูปแบบการแต่งตั้งแบบนี้หนึ่งนั้นไม่เกิดปัญหา เพราะเป็นการดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งว่าง แต่ในรูปแบบที่สองนั้นผู้ดำรงตำแหน่งอยู่เดิมซึ่งต้องถูกย้ายออกไปอาจฟ้องร้องผู้ออกคำสั่งย้ายต่อศาลปกครองได้ ซึ่งมีผลเกี่ยวข้องกับผู้ที่มาดำรงตำแหน่งแทนอย่างยิ่งซึ่งปรากฏเป็นปัญหาอย่างมากในขั้นตอนการโยกย้าย

**ขั้นตอนที่สาม** ขั้นตอนการโยกย้าย ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติถึงการโยกย้ายเอาไว้ใน มาตรา 63 โดยกำหนดให้ออกกฎ ก.พ. ว่าด้วยการโยกย้ายแต่อย่างไรก็ดี ยังไม่มีการออกกฎ ก.พ. ในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น ในการดำเนินการโยกย้ายข้าราชการพลเรือนนั้น จึงต้องดำเนินการตามบทเฉพาะกาลซึ่งกำหนดให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายฉบับเก่า กล่าวคือ การโยกย้ายนั้น ให้ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง ตามมาตรา 57 เป็นผู้มีอำนาจ

โยกย้ายนั่นเอง ซึ่งในประเด็นดังกล่าวจึงใช้วิธีการเดียวกันกับการแต่งตั้งตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งหากไม่พิจารณาอย่างละเอียดก็จะเห็นว่ากระบวนการโยกย้าย หากผู้มีอำนาจตามมาตรา 57 เป็นผู้ออกคำสั่งแล้วการโยกย้ายย่อมชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในประเด็นดังกล่าว ผู้ศึกษาได้ศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดกรณีการเพิกถอนการแต่งตั้งโยกย้ายในหลายๆ คดี พบว่า แม้ว่าตัวบุคคลผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายตามกฎหมายกำหนดจะเป็นผู้ออกคำสั่งโยกย้ายก็ตาม ศาลปกครองในหลายๆ คดีได้มีคำพิพากษาเพิกถอนการแต่งตั้งโยกย้าย เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะผู้ออกคำสั่งไม่สามารถให้เหตุผลที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการโยกย้ายได้

พิจารณาแนวปฏิบัติในคำพิพากษาของศาลปกครองได้ดังนี้ การแต่งตั้งทำโดยการออกคำสั่งแต่งตั้งเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนผู้รับคำสั่ง ไม่ว่าจะเป็นผลต่อการเปลี่ยนภาระหน้าที่ ผลต่อการบังคับบัญชา และอย่างน้อยที่สุดย่อมส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ตอบแทน คำสั่งแต่งตั้งนั้นอาจเป็นคุณหรือเป็นภาระแก่ข้าราชการพลเรือนผู้รับคำสั่งนำไปสู่การเรียกร้องให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งแต่งตั้งได้ จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้าย ศาลจะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งโยกย้าย โดยพิจารณาความชอบด้วยกฎหมาย 2 ประการ คือ

**ประการที่หนึ่ง** ผู้ใช้อำนาจได้ดำเนินการออกคำสั่งโดยถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ในเรื่องนี้ฝ่ายผู้ออกคำสั่งมักไม่มีความผิดพลาด จึงไม่ค่อยพบปัญหา

**และประการที่สอง** ผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งได้ใช้ดุลพินิจโดยมีเหตุผลรองรับหรือไม่ ซึ่งในประเด็นที่สองนี้เองเป็นประเด็นที่ศาลปกครองใช้ในการเพิกถอนคำสั่ง (แต่งตั้ง โอน โยกย้าย) โดยศาลปกครองวินิจฉัยไว้ว่า “เป็นการโอนย้ายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ไม่มีเหตุผลที่เป็นจริงและสมเหตุสมผลรองรับ ไม่สอดคล้องตามระบบคุณธรรมและเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการโอนย้าย” ซึ่งเป็นการวางบรรทัดฐานและหลักการสำคัญเกี่ยวกับการโอนย้ายข้าราชการประจำให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ปรากฏแนวทางปฏิบัติจากการศึกษา 3 แนวทาง ดังนี้ 1. ในการออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย ผู้มีอำนาจต้องมีเหตุผลรองรับและเพียงพอสำหรับสถานการณ์ 2. เหตุผลที่ให้ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และ 3. การแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งใหม่ หากเป็นการลดบทบาทหน้าที่ การใช้ดุลพินิจครั้งนั้นย่อมมิชอบด้วยกฎหมาย

**3. การศึกษาประเด็นการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงภาครัฐของต่างประเทศ** เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายและระบบการแต่งตั้งโยกย้ายของประเทศไทย ช่วยให้เห็นมิติที่หลากหลายทั้งมุมมองเกี่ยวกับระบบนักบริหารระดับสูงภาครัฐ ระบบการแต่งตั้งโยกย้าย โดยเลือกกลุ่มประเทศที่มีการปฏิรูประบบราชการในกลุ่มเดียวกันแต่ก็มีความแตกต่างกัน คือ กลุ่มประเทศแองโกล-อเมริกัน โดยเลือกศึกษาใน 4 ประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ประเทศ

ออสเตรเลีย และประเทศนิวซีแลนด์ นอกจากนี้ กลุ่มประเทศเหล่านี้ยังเป็นแม่แบบของการปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยอีกด้วย ขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายทั้ง 3 ขั้นตอน ได้แก่ การคัดเลือกเพื่อแต่งตั้ง การแต่งตั้ง และการโยกย้าย พบแนวทาง ดังนี้

**ขั้นตอนที่หนึ่ง** โดยแยกตำแหน่งได้ 2 กลุ่มหลักๆ ได้แก่ 1. ตำแหน่งระดับปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า ซึ่งในสหรัฐอเมริกาให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจในการแต่งตั้งซึ่งเป็นลักษณะเดียวกับประเทศไทยและยังกำหนดตำแหน่งบางตำแหน่งที่ให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจแต่งตั้งได้โดยตรง ตรงกันข้ามกับในสหราชอาณาจักรซึ่งมีคณะกรรมการคัดเลือก โดย The Civil Service Commissioners มีบทบาทสูงในการคัดเลือกตำแหน่งปลัดกระทรวง และ 2. การคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งผู้มีอำนาจในการคัดเลือกบุคลากรภาครัฐเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับสูง กำหนดให้องค์กรหลายองค์กรเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบคณะกรรมการคัดเลือก เรียกได้ว่าเป็นระบบผสม โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการคัดเลือกประกอบด้วยคณะกรรมการ 3 - 5 คน จากหลายฝ่ายมาจาก เช่น องค์กรกลางบริหารงานบุคคล ฝ่ายข้าราชการพลเรือนอาจเป็นหัวหน้าส่วนราชการ ปลัดกระทรวงหรืออย่างน้อยต้องมีตำแหน่งสูงกว่าตำแหน่งที่คัดเลือก 1 ระดับ และผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกซึ่งมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิแตกต่างกันไป ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับคณะกรรมการคัดเลือกของประเทศไทยเทียบได้กับคณะกรรมการคัดเลือก แต่คณะกรรมการคัดเลือกของไทยนั้นมาจากการแต่งตั้งของฝ่ายการเมือง (ของ อ.ก.พ.กระทรวง)

**ขั้นตอนที่สอง** การแต่งตั้งในกฎหมายบริหารงานบุคคลภาครัฐของแต่ละประเทศจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้ง ซึ่งแยกตำแหน่งระดับสูงออกเป็น 2 ระดับแตกต่างกันดังที่ได้กล่าวมาแล้วในขั้นตอนที่หนึ่ง ซึ่งปรากฏรูปแบบการแต่งตั้งหลายๆ รูปแบบ กล่าวคือ บางตำแหน่งเป็นอำนาจโดยตรงของฝ่ายการเมือง เช่น เป็นอำนาจการแต่งตั้งของประธานาธิบดีโดยตรงในสหรัฐอเมริกา ในสหราชอาณาจักรกำหนดให้ตำแหน่งระดับสูงส่วนใหญ่คณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง แต่ก็กำหนดให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจแต่งตั้งโดยตรงเช่นกัน ประมาณ 200 ตำแหน่งซึ่งเกี่ยวกับความมั่นคงและการต่างประเทศ

**ขั้นตอนที่สาม** การโยกย้ายในต่างประเทศเป็นอำนาจในการดำเนินการของผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามกฎหมายและสามารถกระทำได้โดยชอบภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด จากการศึกษาปรากฏเงื่อนไขหลักๆ ดังนี้ 1. ต้องไม่เป็นการลดระดับตำแหน่ง 2. พิจารณาหลักประสิทธิภาพในการทำงาน หากผู้ที่ดำรงตำแหน่งมีผลการปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามเป้าหมายหรือทำงานไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญาอาจถูกย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นได้ และ 3. ความยินยอมของทั้งผู้ถูกโยกย้ายและหน่วยงานที่รับโยกย้ายจะต้องให้ความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น ในประเทศออสเตรเลียและประเทศนิวซีแลนด์จะมีการกำหนดข้อนี้ไว้ชัดเจน และต่างมีการกำหนดเงื่อนไขที่แปลกออกไป เช่น ในสหราชอาณาจักร การโยกย้ายสามารถทำได้โดยง่ายแต่จะ

กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับสภาพการทำงานและระยะเวลาในการย้ายเพิ่มเติมด้วย จะเห็นได้ว่าในต่างประเทศนั้นมีการกำหนดหลักประกันในสิทธิของบุคลากรภาครัฐ เช่น เงื่อนไขเกี่ยวกับการโยกย้ายที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น จึงทำให้เชื่อว่ากลไกการป้องกันสิทธิในบทบัญญัติเพียงพอแล้ว จึงไม่ค่อยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์และการเยียวยาเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายในกฎหมาย ประกอบกับการเข้าสู่ตำแหน่งระดับสูงส่วนใหญ่จะทำเป็นสัญญาหรือข้อตกลงและกำหนดเงื่อนไขสำหรับการย้ายไว้เสมอส่งผลให้ระบบการเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง เช่น การโยกย้ายนักบริหารระดับสูงภาครัฐในต่างประเทศไม่ค่อยมีปัญหา ในขณะที่ยกย้ายของประเทศไทยนั้นแตกต่างจากกฎเกณฑ์การโยกย้ายของต่างประเทศเป็นอย่างมาก เนื่องจากระบบการจ้างงานของไทยเป็นระบบการจ้างงานต่อเนื่อง ดังนั้น การเลื่อนตำแหน่งและการโยกย้ายย่อมเกิดเป็นเรื่องปกติในการทำงาน เมื่อข้าราชการพลเรือนปฏิบัติงานได้ระยะเวลาหนึ่งก็จะมีโยกย้าย อย่างไรก็ตาม การโยกย้ายของไทยกฎหมายกำหนดเพียงตัวบุคคลผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งย้ายซึ่งกำหนดไว้โยกกับผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จึงกล่าวได้ว่าผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งและผู้มีอำนาจโยกย้ายนั้นเป็นบุคคลคนเดียวกัน ปัญหาที่พบก็คือ การย้ายในบางกรณีผู้ถูกย้ายอาจไม่พอใจ เพราะมองว่าเป็นการกลั่นแกล้งหรือเพื่อเปิดทางให้พวกพ้องของผู้มีอำนาจเข้ามาดำรงตำแหน่ง เป็นต้น

จากการศึกษาเปรียบเทียบในภาพรวมจะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีระบบการแต่งตั้งโยกย้ายที่แตกต่างจากของต่างประเทศและมีข้อบกพร่องอยู่หลายๆ ประการ ทั้งบทบาทของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งมีอยู่น้อยและไม่ได้เป็นอย่างอิสระเท่าที่ควรเนื่องจากกฎหมายกำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรียมอบหมายเป็นประธานคณะกรรมการ ก.พ. และแม้ว่ามีการกำหนดให้กรรมการมีที่มาหลากหลายแต่ก็ไม่ได้กำหนดให้ตัวแทนของข้าราชการพลเรือนจากการมาเป็นคณะกรรมการแต่อย่างใด นอกจากนี้ การนำระบบคุณธรรมมาบัญญัติไว้ในกฎหมายแต่ก็ไม่มีผลจริงในทางปฏิบัติและไม่ได้ให้ความสำคัญกับเกณฑ์ทางการเมือง ระบบการคัดเลือกบุคคลยังคงเป็นเรื่องเฉพาะกลุ่มทำให้ไม่มีการรับรู้ในวงกว้าง ในส่วนของกฎหมายนั้นยังคงมีช่องว่างเกิดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำได้ง่ายทั้งในขั้นตอนของการแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกในขั้นตอนการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้ง และขั้นตอนการโยกย้าย จากการศึกษาในบทที่ 6 ทำให้เห็นถึงปัญหาการได้มาซึ่งข้าราชการพลเรือนระดับสูงของไทยและนักศึกษาได้ศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การได้มาซึ่งข้าราชการพลเรือนระดับสูงในระบบราชการต่างประเทศเพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงหลักเกณฑ์การได้มาซึ่งข้าราชการพลเรือนระดับสูงของไทย พบว่าปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายของไทยนั้นมีลักษณะเฉพาะซึ่งนอกจากปัญหาที่บทบัญญัติกฎหมายและยังขยายรวมไปถึงปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ทั้งผลประโยชน์ของฝ่ายการเมืองและผลประโยชน์ของฝ่ายข้าราชการประจำเอง ซึ่งปัญหาหลักที่พบก็คือ บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแต่งตั้งโยกย้าย

นั้นยังไม่มีคำตอบชัดเจน อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาได้ศึกษาในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายของต่างประเทศพบว่า แต่ละประเทศมีระบบการแต่งตั้งที่มีจุดเด่นของตนและเป็นเอกลักษณ์ แต่กลับไม่สามารถนำแนวคิดของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้กับระบบกฎหมายของไทยได้ทั้งหมด เนื่องจาก ปัจจัยด้านระบบราชการที่มีความแตกต่างกันอย่างยิ่งทั้ง “ระบบการจ้างงานแบบไม่ต่อเนื่อง” “ระบบสัญญาจ้างเต็มรูปแบบ” และ “ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาต่อสัญญา”

“ระบบการจ้างงานไม่ต่อเนื่อง” เป็นระบบจ้างงานโดยใช้สัญญาซึ่งมีการกำหนดระยะเวลาในการทำงานชัดเจนระบบนี้เป็นระบบการแต่งตั้งโดยตำแหน่ง (position-based) เช่น สัญญาจ้างให้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงโดยมีวาระ 5 ปี เป็นต้น ระบบการจ้างงานไม่ต่อเนื่องแตกต่างจากระบบการจ้างงานในราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทยที่เป็นการจ้างงานต่อเนื่องโดยมีการจ้างงานตั้งแต่เข้าบรรจุรับราชการจนกระทั่งเกษียณอายุราชการ (lifelong employment) ยกเว้นตำแหน่งประเภทข้าราชการการเมืองหรือตำแหน่งที่เปิดโอกาสให้มีการโอนมารับตำแหน่งได้ตามความต้องการของฝ่ายการเมือง เช่น ตำแหน่งรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง เป็นต้น ในประเทศนิวซีแลนด์ บทบัญญัติ State Sector Act 1988 ได้ยกเลิกรูปแบบของการรับราชการเป็นอาชีพและเปลี่ยนมาใช้ระบบการประกาศรับสมัครเข้าทำงานโดยเฉพาะตำแหน่งนักบริหารระดับสูงของภาครัฐ ส่งผลให้บุคคลภายนอกสามารถสมัครเข้ารับทำงานในภาครัฐได้ส่วนบุคคลากรที่ทำงานในภาคราชการ (ภาครัฐ) อยู่แล้วแต่ต้องการขึ้นสู่ตำแหน่งที่สูงกว่าก็ต้องสมัครเข้ารับการพิจารณาด้วย “ระบบสัญญาจ้างเต็มรูปแบบ” โดยทำสัญญาในบรรจุและแต่งตั้งซึ่งส่งผลให้บุคลากรภาครัฐตามแนวคิดแบบเดิมกลายเป็นคู่สัญญากับรัฐซึ่งถูกกำหนด “เงื่อนไขการทำงาน ผลงานที่คาดหวัง ขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบ รวมทั้งผลประโยชน์และค่าตอบแทนที่ชัดเจน” มีการประเมินผลงานอย่างชัดเจนและมีการให้รางวัลหรือลงโทษที่สอดคล้องกับผลการปฏิบัติงาน ส่วนผู้ที่มีผลงานต่ำกว่าเป้าอาจถูกพิจารณาให้ออกหรือหากมีการกระทำความผิดหรือละเมิดสัญญาอาจเป็นเงื่อนไขให้ออกจากงานก็ได้ โดยมี “ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาต่อสัญญา” กล่าวคือ หากผลปฏิบัติงานไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดตามสัญญาอาจถูกพิจารณายกเลิกสัญญาซึ่งหมายถึงต้องออกจากสัญญาจ้างนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่จะไม่มีผลปลดออกจากตำแหน่งแต่จะใช้วิธีการไม่ต่อสัญญาหรือผู้ที่ดำรงตำแหน่งอาจเป็นฝ่ายขอลาออกเองหากผลงานไม่บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดซึ่งถือเป็นหลักการรับผิดชอบในผลการปฏิบัติงาน ในทางกลับกันหากผลการปฏิบัติงานดีอาจได้รับการต่อสัญญาไปอีกได้ ยิ่งกว่านั้นในสหรัฐอเมริกามีการกำหนดเงื่อนไขของการแต่งตั้งโดยจะไม่แต่งตั้งบุคคลที่ไม่เหมาะสม เช่น หากผลการประเมินผลงานไม่ผ่านเกณฑ์บุคคลนั้นจะไม่สามารถกลับเข้ามาทำงานในระบบการจ้างงานราชการอีก

ในขณะที่ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานในระบบการจ้างงานไม่ต่อเนื่องที่มีอยู่แล้วในระบบข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทยนั้นเป็นเพียงการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งมีผลต่อการพิจารณาค่าตอบแทนเท่านั้นไม่มีผลเกี่ยวกับการต่อสัญญาการทำงานหรือเลิกจ้างอย่างในต่างประเทศ

จึงกล่าวได้ว่าในระบบที่มีการจ้างงานแบบในข้าราชการพลเรือนสามัญของไทยไม่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ส่งผลกระทบต่อการขาดจากการดำรงตำแหน่งอย่างในต่างประเทศทำให้ไม่อาจประเมินการทำงานของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงได้ ซึ่งได้กล่าวมาแล้วข้างต้นส่งผลให้ไม่สามารถนำรูปแบบการแต่งตั้งโยกย้ายของต่างประเทศมาใช้ได้ เนื่องจากระบบทั้ง 3 ระบบดังกล่าวแม้ว่าจะเคยปรากฏในระบบราชการไทยก็ตาม เช่น **“ระบบระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานงาน”** ที่พบว่าเป็นการประเมินเพื่อพิจารณาผลการปฏิบัติงานหรือพิจารณาเงินเดือนที่ดีซึ่งเป็นการประเมินคนละแบบกับ **“ระบบการประเมินผลงานเพื่อพิจารณาต่อสัญญา”** อย่างในต่างประเทศ หรือ **“ระบบการจ้างงานไม่ต่อเนื่อง”** ซึ่งปรากฏในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐหลายแห่ง เช่น การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยการรับสมัครบุคคลเพื่อแต่งตั้ง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในระบบบริหารราชการส่วนกลางนั้นยังปรากฏการจ้างงานไม่ต่อเนื่องน้อยมาก ซึ่งแตกต่างจากระบบการจ้างงานนักบริหารระดับสูงในองค์กรมหาชนและรัฐวิสาหกิจทุกแห่งที่ใช้ระบบสัญญาจ้าง รวมถึงตำแหน่งผู้บริหาร เช่น อธิการบดีและรองอธิการบดีในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน

แต่ในส่วนของระบบการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงโดยฝ่ายการเมือง ระบบคณะกรรมการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูง และคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้ง นั้นมีอยู่แล้วในประเทศไทยจึงสามารถศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการของต่างประเทศและนำบางส่วนมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้

**4. ปัญหาสืบเนื่องจากการแต่งตั้งโยกย้าย** เป็นปัญหาที่พบจากการศึกษาระบบการร้องทุกข์และการพิจารณาคดีของศาลปกครองและคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม แต่อย่างไรก็ดีประเด็นปัญหานี้ไม่ใช่ประเด็นหลักที่ผู้ศึกษาต้องการจะศึกษา แต่ที่ได้นำมาแสดงเพิ่มเติมนั้นก็เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาดังกล่าวสำหรับการศึกษาในครั้งต่อไป เนื่องจากข้อพิพาทเกี่ยวกับแต่งตั้งโยกย้ายซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากการแต่งตั้งโยกย้ายและเกิดปัญหาอย่างมากในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง แม้ว่าจะส่งผลดีต่อตัวผู้ฟ้องขอให้เพิกถอนเองแต่ก็เกิดปัญหาตามมาหลายประการ ได้แก่ ปัญหาภายหลังการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งพิพาทและจะต้องให้มีการคืนตำแหน่งเดิม ปัญหาการเพิกถอนคำสั่งไม่อาจเยียวยาผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายได้ทันท่วงที ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการการร้องทุกข์ในคดีแต่งตั้งโยกย้าย ปัญหาแนวทางการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งในคดีแต่งตั้งโยกย้าย ซึ่งเป็นประเด็นที่จำเป็นต้องกล่าวถึง เนื่องจากเป็นผลที่เกิดสืบเนื่องนั่นเอง ดังนั้นการกำหนดมาตรการต่างๆ ทั้งในระดับกฎหมายและกฎเกณฑ์ลำดับรองซึ่งได้เสนอแนะในวิทยานิพนธ์

เล่มนี้ ผู้ศึกษาเชื่อว่า จะช่วยลดอัตราการเกิดคดีเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายได้จำนวนมากและยังช่วยตัดปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการฟ้องคดีได้อีกด้วย

5. เมื่อได้ศึกษาแนวคิดต่างๆ จะเห็นว่า ในระบบราชการไทยได้นำหลักการดังกล่าวซึ่งเป็นหลักสากลมาใช้ในระบบราชการด้วย แต่อย่างไรก็ดี ยังพบจุดบกพร่องเกี่ยวกับประสิทธิภาพในทางปฏิบัติและจะต้องคิดหาวิธีการเพื่อให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐเป็นไปในทางที่ดีขึ้น ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐนั้น กฎหมายได้กำหนดกฎเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการเอาไว้ ในเรื่องการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งระดับสูงมีการกำหนดขั้นตอนในระดับกฎหมาย แต่ก็ยังเป็นเพียงการกำหนดกรอบกว้างๆ เท่านั้น สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการแต่งตั้งโยกย้ายนั้นปรากฏเพียงกฎเกณฑ์ในระดับกฎ และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ซึ่งกฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่มีการประมวลให้เป็นระบบและไม่เป็นปัจจุบัน ส่งผลให้การดำเนินการในการแต่งตั้งโยกย้ายทั้งในขั้นการคัดเลือกและขั้นการบรรจุแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นอาจไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและอาจเกิดการหลบเลี่ยงหรือดำเนินการไม่ถูกต้องเนื่องจากกฎเกณฑ์ที่ใช้อยู่นั้นไม่มีความชัดเจน เช่น การคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งในตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้น จะต้องเสนอผู้สมควรได้รับการแต่งตั้ง 2-3 รายชื่อ แต่กลับมีการเสนอเพียงรายชื่อเดียวเป็นผลให้เกิดการเพิกถอนการแต่งตั้งย้อนหลัง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.89/2549) เป็นต้น ซึ่งเกิดผลกระทบหลายๆ ประการ กล่าวได้ว่าการแต่งตั้งที่ผิดพลาดไม่ว่าจะเป็นความเข้าใจผิด การใช้ดุลพินิจไม่ชอบ การแต่งตั้งผิดขั้นตอนและกระบวนการ ข้อผิดพลาดเหล่านี้ล้วนส่งผลให้คำสั่งแต่งตั้งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายอันนำมาสู่การเพิกถอนคำสั่ง โดยองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ทั้งการตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเอง หรือโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ซึ่งในบางกรณีอาจนำไปสู่การเพิกถอนคำสั่งพิพาทได้ ประเด็นที่น่าพิจารณาต่อมาก็คือ ผลกระทบของการเพิกถอนคำสั่งซึ่งส่งผลต่อตัวข้าราชการพลเรือนผู้ร้อง/ฟ้องเองซึ่งอาจมีคำวินิจฉัยที่เป็นคุณ แต่อาจมีบางกรณีที่คำวินิจฉัยไม่สามารถเยียวยาได้ เช่น กรณีผู้ร้องได้เกษียณอายุราชการไปแล้วการให้กลับคืนตำแหน่งย่อมไม่เกิดประโยชน์ทั้งต่อตัวผู้ร้อง/ฟ้องและประโยชน์สาธารณะ และผลกระทบอีกด้านหนึ่ง คือ ผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งต่อข้าราชการพลเรือนที่มาดำรงตำแหน่งแทนที่ ซึ่งการที่มีคำวินิจฉัยให้มีผลเพิกถอนคำสั่งย้อนไปจนถึงวันที่มีคำสั่ง ย่อมกระทบต่อสิทธิของข้าราชการพลเรือนผู้นั้น ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงโดยกำหนดเป็น กฎ ก.พ. ว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งระดับสูง และกฎ ก.พ. ว่าด้วยการโยกย้ายข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งระดับสูง จะเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายที่เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดโปร่งใสและเป็นธรรมต่อข้าราชการพลเรือนทุกฝ่ายซึ่งสอดคล้องกับระบบคุณธรรม

## 7.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาในบทที่ 6 “วิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อการแก้ไขปรับปรุงการได้มาซึ่งข้าราชการพลเรือนระดับสูงในส่วนราชการของไทย” ทำให้เห็นถึงปัญหาการได้มาซึ่งข้าราชการพลเรือนระดับสูงของไทยและผู้ศึกษาได้ศึกษาเปรียบเทียบหลักเกณฑ์การได้มาซึ่งนักบริหารระดับสูงภาครัฐในระบบราชการต่างประเทศเพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงหลักเกณฑ์การได้มาซึ่งข้าราชการพลเรือนระดับสูงของไทย พบว่า ปัญหาการแต่งตั้งโยกย้ายของไทยนั้นมีลักษณะเฉพาะซึ่งนอกจากปัญหาที่บทยัญญัตติกฎหมายและยังขยายรวมไปถึงปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ทั้งของฝ่ายการเมืองและของฝ่ายข้าราชการประจำเอง ซึ่งปัญหาหลักที่พบในประเทศไทยก็คือ บทยัญญัตติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการแต่งตั้งโยกย้ายนั้นยังไม่มี ความชัดเจน เนื่องจาก ไม่มีการประมวลหลักเกณฑ์ก่อนการแต่งตั้งที่มีอยู่ให้เป็นระบบส่งผลให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติและการไม่กำหนด กฎ ก.พ. ว่าด้วยการโยกย้ายข้าราชการพลเรือนส่งผลให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจในการโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูงโดยมิชอบด้วยวิธีการใด ผู้ศึกษาได้ศึกษาในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายของต่างประเทศพบว่า แต่ละประเทศมีระบบการแต่งตั้งที่มีจุดเด่นของตนและเป็นเอกลักษณ์ แต่กลับไม่สามารถนำแนวคิดของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้กับระบบกฎหมายของไทยได้ทั้งหมด เนื่องจาก ปัจจัยด้านระบบราชการที่มีความแตกต่างกันอย่างยิ่ง ทั้งระบบการจ้างงานแบบไม่ต่อเนื่อง ระบบสัญญาจ้างเต็มรูปแบบ และระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อต่อสัญญา ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถนำรูปแบบการแต่งตั้งโยกย้ายของต่างประเทศมาใช้ได้เพราะระบบทั้ง 3 แบบไม่ปรากฏว่าถูกนำมาใช้ในระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญ แม้ว่าตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะกำหนดเกณฑ์เกี่ยวกับการบรรจุบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และความชำนาญงานสูงเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับชำนาญการ ชำนาญการพิเศษ เชี่ยวชาญ หรือทรงคุณวุฒิ หรือตำแหน่งประเภททั่วไประดับทักษะพิเศษก็ตาม อย่างไรก็ตาม ระบบการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงโดยฝ่ายการเมือง ระบบคณะกรรมการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูง และคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้ง นั้นมีอยู่แล้วในประเทศไทยจึงสามารถศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการของต่างประเทศและนำบางส่วนมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้

### 1. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของฝ่ายการเมือง

1.1 ควรกำหนดให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีบทบาทในกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการประจำเฉพาะประเภทบริหารระดับสูง (ระดับ 11) ในตำแหน่งระดับปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า (รวมถึงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ) โดยออกเป็น “กฎ ก.พ.ว่าด้วยการ



**แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูง”** กำหนดกฎเกณฑ์วิธีการคัดเลือก, การแต่งตั้ง และวางกรอบดุลพินิจให้มีความชัดเจนโดยกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง

1.2 ในกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการประจำประเภทบริหารระดับสูง (ระดับ 10) เฉพาะในราชการบริหารส่วนกลางซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อเสนอรายชื่อ 2-3 รายชื่อต่อปลัดกระทรวงเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง ไม่ควรให้ฝ่ายการเมืองเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการคัดเลือกแต่ในการแสดงวิสัยทัศน์ควรให้ฝ่ายการเมืองเข้าร่วมพิจารณาให้คะแนนในขั้นนี้ เพราะวิสัยทัศน์การบริหารงานของผู้เข้ารับการคัดเลือกย่อมเกี่ยวพันกับภาคปฏิบัติหน้าที่และการรับนโยบายไปปฏิบัติ

1.3 ตำแหน่งข้าราชการการเมืองซึ่งกำหนดไว้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 เช่น ตำแหน่งเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ตำแหน่งรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง หากฝ่ายการเมืองมีความจำเป็นต้องกำหนดตำแหน่งเพิ่มเติมในกรณีที่เป็นกรณีแก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือหากเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนจะต้องกำหนดตำแหน่งเป็นการเฉพาะกิจโดยกำหนดระยะเวลาดำรงตำแหน่งไม่เกิน 18 เดือนและต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

## 2. ข้อเสนอแนะการปรับปรุงบทบาทของ ก.พ.

เมื่อพิจารณาทบทวนในการแต่งตั้งเปรียบเทียบกับต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า ฝ่าย ก.พ. ของประเทศไทยนั้นมีบทบาทค่อนข้างน้อย เนื่องจากเป็นเพียงองค์กรที่ออกหลักเกณฑ์การแต่งตั้งโยกย้ายเท่านั้น ส่วนอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูงจะเป็นของฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ หรือ คณะกรรมการคัดเลือกซึ่งแต่งตั้งจาก อ.ก.พ.กระทรวง แล้วแต่กรณี ก.พ. ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนระดับสูงในตำแหน่งปลัดกระทรวงและอธิบดีหรือเทียบเท่า แตกต่างจากสหราชอาณาจักรและประเทศนิวซีแลนด์ที่ ก.พ. มีบทบาทสูงมาก นอกจากนี้ การเสนอขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์และวิธีการที่มีผลกระทบต่อฝ่ายการเมืองทำได้ยาก เนื่องจาก ในคณะกรรมการ ก.พ. เองก็มีฝ่ายการเมือง เป็นคณะกรรมการอยู่ด้วยเช่นกัน ดังนั้นจึงควรเพิ่มจำนวนคณะกรรมการที่มาจากสำนักงาน ก.พ. โดยการเสนอบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐซึ่งเป็นบุคลากรของสำนักงาน ก.พ. โดยการเสนอของสำนักงาน ก.พ. เอง ให้เข้าร่วมในการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูงให้มากขึ้นเพื่อเป็นองค์กรที่ดุลและคานอำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ เพื่อให้ประสบความสำเร็จควรปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการ ก.พ. โดยเพิ่มกรรมการที่มาจากกรรมการคัดเลือกของข้าราชการประจำหรือตัวแทนข้าราชการประจำให้มากขึ้นซึ่งสอดคล้องกับหลักการการมีส่วนร่วมของข้าราชการประจำในการดำเนินการออกกฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ของตนด้วย

### 3. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงองค์ประกอบของ อ.ก.พ.กระทรวง และ คณะกรรมการคัดเลือก

ทบพวของค์ประกอบของ อ.ก.พ.กระทรวงใหม่ หากต้องการให้ฝ่ายการเมืองใน อ.ก.พ. กระทรวง มีอำนาจน้อยลง ควรลดสัดส่วนคณะกรรมการที่มาจากแต่งตั้งของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ในฐานะประธาน อ.ก.พ.กระทรวง และเพิ่มสัดส่วนกรรมการที่ได้รับการเสนอจาก สำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ให้มากขึ้น เนื่องจาก สำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) นั้นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานตามที่ คณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายได้มอบหมาย และสำนักงาน ก.พ. เองก็มีหน้าที่ ในการดำเนินการเกี่ยวกับแผนกำลังคนของข้าราชการพลเรือน รวมถึงการติดตามและประเมินผลการ บริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนโดยตรง ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนมาตรา 13 ดังนั้น สำนักงาน ก.พ. เมื่อพิจารณาในแง่อำนาจหน้าที่และความเป็น กลางจึงเป็นหน่วยงานที่มีความเหมาะสมในการทำหน้าที่เป็นกรรมการพิจารณาคัดเลือกเพื่อเสนอ รายชื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูง

จากข้อเสนอข้างต้นหากมีการเพิ่มกรรมการคัดเลือกควรเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดสังกัด สำนักงาน ก.พ. ที่ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารหรือประเภทวิชาการก็ได้และต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารบุคคล และมาจากการเสนอของสำนักงาน ก.พ. มิใช่ มาจากการเสนอของ ก.พ.

ในส่วนของคณะกรรมการคัดเลือก ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ ว 22 กำหนดให้กรรมการส่วนใหญ่มาจาก อ.ก.พ.กระทรวง โดยการแต่งตั้งของ อ.ก.พ.กระทรวง ซึ่งเห็นได้ ว่าเป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้มีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองมากเกินไป ผู้ศึกษาเสนอให้ปรับปรุง สัดส่วนของกรรมการในคณะกรรมการคัดเลือกใหม่โดยเพิ่มสัดส่วนของกรรมการเป็นตัวแทนมาจาก บุคคลในสำนักงาน ก.พ. ให้มากขึ้นและไม่จำเป็นต้องเป็นกรรมการใน อ.ก.พ.กระทรวง นอกจากนี้ ควรเพิ่มการมีส่วนร่วมสัดส่วนกรรมการที่มาจากฝ่ายข้าราชการประจำโดยอาจมาจากผู้แทนข้าราชการพล เรือนในส่วนราชการและมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตำแหน่งที่จะคัดเลือก ซึ่งจะสอดคล้องกับการคัดเลือกใน ระดับ SES Band 1 และ 2 ของประเทศออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร หรือแม้แต่ใน สหรัฐอเมริกาเองที่ให้อำนาจฝ่ายการเมืองมากในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงก็ตาม แต่กระบวนการ คัดเลือกในระบบนักบริหารระดับสูงหรือ SES ก็กระจายอำนาจให้หน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้จัดการ ภายใต้อำนาจควบคุมของ The Office of Personnel Management เช่นเดียวกับประเทศ นิวซีแลนด์ที่ให้อำนาจปลัดกระทรวงในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูงร่วมกันกับ State Services Commission

#### 4. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งและการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูง

4.1 ควรประมวลหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายโดยจัดทำจำแนกเป็น 3 เรื่อง ได้แก่ หลักเกณฑ์การพิจารณาก่อนการแต่งตั้ง หลักเกณฑ์การแต่งตั้ง และหลักเกณฑ์การโยกย้าย โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในระดับกฎกระทรวง ได้แก่ “กฎ ก.พ.ว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูง” ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาก่อนการแต่งตั้งและหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง โดยผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวทางจากหนังสือสำนักงาน ก.พ. หลายฉบับรวมทั้งข้อเสนอแนะในบทนี้จึงขอเสนอหลักเกณฑ์ ดังนี้

“ข้อ 1. การคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (รวมถึงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง) (ระดับ 11)

การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีแล้วแต่กรณีหรือเทียบเท่า ให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสมที่จะได้รับการแต่งตั้งหรือเลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 ต่อรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงพิจารณา

ข้อ 2. การคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ระดับ 10)

(1) ให้ อ.ก.พ.กระทรวง มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน เพื่อพิจารณาคัดเลือกรายชื่อข้าราชการพลเรือนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ระดับ 10) ที่ว่างในกระทรวงหรือกรมในสังกัด

โดยคณะกรรมการประกอบด้วย (1) ประธาน 1 คน ซึ่งอาจเป็นปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง หรือข้าราชการพลเรือนที่มีอาวุโสในตำแหน่งระดับ 10 (2) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่มีตำแหน่งว่าง หรืออธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาดำเนินการตามข้อ ก.พ.กระทรวงเห็นสมควร 1 คน (3) ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. 1 คน (4) ผู้ทรงคุณวุฒิใน อ.ก.พ.กระทรวง 1 คน และ (5) ผู้แทนข้าราชการพลเรือนในส่วนราชการและมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตำแหน่งระดับ 10 เพื่อพิจารณาคัดเลือกข้าราชการพลเรือน

(2) คณะกรรมการคัดเลือกประเมินและคัดเลือกผู้สมัคร โดยพิจารณาความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ ผลงาน และประวัติการรับราชการ พฤติกรรมทางจริยธรรม และพิจารณาคัดเกลาภาพในการปฏิบัติงานในตำแหน่งที่จะได้รับแต่งตั้งจากคุณลักษณะของการเป็นผู้นำ โดยเฉพาะตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง คณะกรรมการคัดเลือกดำเนินการคัดเลือกให้เหลือผู้

เหมาะสมไว้ตำแหน่งละ 2-3 รายชื่อให้คณะกรรมการเสนอรายชื่อผู้ได้รับคัดเลือกพร้อมทั้งเหตุผลประกอบการพิจารณาเสนอต่อปลัดกระทรวง

(3) ให้ปลัดกระทรวงพิจารณารายชื่อที่คณะกรรมการเสนอ เมื่อปลัดกระทรวงพิจารณาได้ชื่อบุคคลที่เหมาะสมแล้วให้เสนอต่อรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ในกรณีที่ปลัดกระทรวงเห็นว่ารายชื่อผู้ที่คณะกรรมการเสนอยังไม่เหมาะสมก็ให้ปรึกษากับประธานกรรมการหรือส่งให้คณะกรรมการพิจารณาใหม่ได้

(4) การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (ระดับ 10) ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามขั้นตอน 1-3

ข้อ 3. การประเมินผลงานก่อนแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ (ระดับ 10-11)

(1) เมื่อผู้ขอประเมินได้ยื่นขอประเมินผลงาน ให้หน่วยงานเจ้าสังกัดดำเนินการประเมินคุณลักษณะของบุคคล โดยผู้บังคับบัญชาที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ขอรับการประเมินโดยตรงและผู้บังคับบัญชาในระดับเหนือขึ้นไปอีก 1 ระดับ เป็นผู้ประเมินคุณลักษณะของบุคคล โดยกำหนดคุณลักษณะของผู้ที่จะรับการประเมินในสายงานนั้นๆ เป็นการล่วงหน้าให้ผู้ขอรับการประเมินต้องได้คะแนนรวมไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 จึงจะถือว่าเป็นผู้ผ่านการประเมินคุณลักษณะของบุคคลแล้ว จึงจะเสนอผลงานต่อไปได้

(2) การขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ (ระดับ 10) ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเสนอเรื่องให้ปลัดกระทรวงเพื่อพิจารณาและมีหนังสือขอประเมินไปยัง ก.พ. ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง แต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี หรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีให้อธิบดีผู้บังคับบัญชามีหนังสือขอประเมินไปยัง ก.พ.

(3) การขอประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ (ระดับ 11) ให้ปลัดกระทรวงเสนอเรื่องให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาและมีหนังสือขอประเมินไปยัง ก.พ.

(4) ให้พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่จะเข้ารับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการทรงคุณวุฒิ ที่ ก.พ. กำหนดตำแหน่งไว้แล้ว ในอัตราส่วน 1 รายต่อ 1 ตำแหน่ง

ข้อ 4. การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงและตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ

ให้ดำเนินการตามขั้นตอนการแต่งตั้งตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนต่อไป”

4.2 การรับสมัครจะต้องประชาสัมพันธ์อย่างแพร่หลาย ข้าราชการพลเรือนในระบบราชการส่วนกลางผู้ที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน “กฎ ก.พ. ว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูง” และมีสิทธิ์เสนอชื่อตนเองเข้าสู่กระบวนการคัดเลือกได้ เป็นการเปิดโอกาสให้ข้าราชการพลเรือนมีสิทธิในการเข้ารับคัดเลือกอย่างเท่าเทียมกัน

4.3 ควรเพิ่มหลักเกณฑ์การให้คะแนนซึ่งเป็นเกณฑ์ทางการเมือง เช่น ความเหมาะสมกับตำแหน่ง และเปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองเข้าร่วมพิจารณาคัดเลือกโดยตรงไปตรงมา การแต่งตั้งจะต้องมีการประเมินความเหมาะสมระหว่างคุณสมบัติที่ต้องการกับคุณสมบัติที่ข้าราชการพลเรือนแต่ละคนมี หรืออาจให้มีการประเมินวิสัยทัศน์ในตำแหน่งบางตำแหน่ง โดยให้ฝ่ายการเมืองเข้าร่วมพิจารณาและให้คะแนนด้วย

4.4 กำหนดเกณฑ์ชี้วัดด้านความรู้ความสามารถ การพิจารณาความรู้ ทักษะ และสมรรถนะประจำตำแหน่งงาน ซึ่งได้กำหนดไว้ในหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1008/ว 27 ลงวันที่ 29 กันยายน 2552 เรื่อง “มาตรฐานและแนวทางการกำหนดความรู้ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ” และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1008/ว 7 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2553 เรื่อง “มาตรฐานและแนวทางการกำหนดความรู้ความสามารถ ทักษะ และสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภทบริหาร” นั้นเป็นหลักเกณฑ์ในลักษณะเดียวกัน ควรประมวลให้เป็นระบบ เนื้อหาต้องเข้าใจง่าย และควรกำหนดคะแนนสำหรับตัวชี้วัดให้ชัดเจน

4.5 เกณฑ์ชี้วัดด้านประสบการณ์ เช่น พิจารณาลำดับอาวุโสของการดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร ผลงานที่โดดเด่น วิสัยทัศน์ เป็นต้น โดยจัดทำเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความชัดเจนและตรวจสอบได้

4.6 บังคับใช้ประมวลจริยธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้ ก.พ. มีหน้าที่วางระเบียบเพื่อกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การใช้บังคับประมวลจริยธรรม และให้หัวหน้าส่วนราชการระดับปลัดกระทรวงแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมประจำส่วนราชการขึ้นมีอำนาจในการควบคุมดูแลการทำงานให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม การฝ่าฝืนจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมเป็นความผิดวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และในการบรรจุแต่งตั้งเลื่อนเงินเดือน ย้ายหรือโอนข้าราชการพลเรือน ให้ใช้พฤติกรรมทางจริยธรรมของผู้นั้นพิจารณาควบคู่กับความรู้ความสามารถโดยเพิ่มเกณฑ์การพิจารณาด้านจริยธรรมซึ่งควรประกอบด้วย เกณฑ์ด้านความโปร่งใส เกณฑ์ด้านกระทำผิดกฎหมายหรือศีลธรรม เกณฑ์ด้านจริยธรรม ซึ่งชี้วัดการปฏิบัติงานในอดีต การประเมินจริยธรรมดังกล่าวสอดคล้องกับระบบคุณธรรมในหลักความรู้ความสามารถหรือสมรรถนะ (Competence) ซึ่งนอกจากความรู้ความสามารถ และทักษะ ต่างๆ แล้ว การยึดมั่นใน

ความถูกต้องชอบธรรมและจริยธรรม (Integrity) ก็เป็นสิ่งที่ได้กำหนดไว้ในสมรรถหลัก (Core competency) ของข้าราชการพลเรือนด้วย

## 5. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการโยกย้าย

5.1 ปัญหาบทบัญญัติมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดให้ คณะกรรมการ ก.พ. ดำเนินการออก “กฎ ก.พ. ว่าด้วยการโยกย้ายข้าราชการพลเรือน” แต่หลังจากกฎหมายบังคับใช้หลายปี ก็ยังไม่มีการออกกฎ ก.พ. ในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด จึงขอเสนอแนะให้ คณะกรรมการ ก.พ. จะต้องดำเนินการออก “กฎ ก.พ. ว่าด้วยการโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูง” โดยเร็ว เพื่อให้เกิดหลักเกณฑ์สำหรับการโยกย้ายที่ชัดเจนแน่นอน โดยเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดการโยกย้ายออกจากตำแหน่งในระดับเดียวกันเท่านั้นไม่รวมถึงการเลื่อนตำแหน่งซึ่งต้องใช้หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดใน กฎ ก.พ. ว่าด้วยการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูง

โดยผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวทางจากหนังสือสำนักงาน ก.พ. หลายฉบับ หลักเกณฑ์การโยกย้ายในหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งข้อเสนอแนะในบทนี้จึงขอเสนอหลักเกณฑ์ ดังนี้

“ข้อ 1. การโยกย้ายข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (รวมถึงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง) (ระดับ 11)

การโยกย้ายตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง หัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรีหรือเทียบเท่าแล้วแต่กรณี ให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสมที่จะได้รับการแต่งตั้งหรือเลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 ต่อรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงพิจารณา

การโยกย้ายออกจากตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงจะกระทำได้อีกต่อเมื่อข้าราชการพลเรือนผู้นั้นปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้นมาแล้วอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี เว้นแต่ผู้ออกคำสั่งมีเหตุผลและความจำเป็น หรือเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่บกพร่องอย่างร้ายแรง

ข้อ 2. การโยกย้ายข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงและตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ (ระดับ 10)

ให้ อ.ก.พ.กระทรวง มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน เพื่อพิจารณาโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระหว่างตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงระดับเดียวกัน (ระดับ 10) โดยมีคณะกรรมการ ดังนี้ (1) ประธาน 1 คน ซึ่งอาจเป็นปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง หรือข้าราชการพลเรือนที่มีอาวุโสในตำแหน่งระดับ 10 (2) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่มีตำแหน่งว่าง หรืออธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตำแหน่งว่าง

ตามที่ อ.ก.พ.กระทรวงเห็นสมควร 1 คน (3) ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. 1 คน (4) ผู้ทรงคุณวุฒิใน อ.ก.พ. กระทรวง 1 คน และ (5) ผู้แทนข้าราชการพลเรือนในส่วนราชการและมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตำแหน่ง ระดับ 10

คณะกรรมการมีหน้าที่พิจารณาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับการย้ายข้าราชการพลเรือนเพื่อเสนอรายชื่อต่อปลัดกระทรวงพิจารณา

ข้อ 3. ข้าราชการพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ เดียวติดต่อกันครบสี่ปีแล้ว ให้ย้ายสลับเปลี่ยนหน้าที่ไปปฏิบัติหน้าที่อื่นในระดับเดียวกัน เว้นแต่กรณีมี เหตุผลความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ให้ปลัดกระทรวงสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งและ หน้าที่เดิมต่อคราวละไม่เกินหนึ่งปี แล้วรายงานให้ ก.พ. ทราบโดยเร็ว

ข้อ 4. กรณีการขอย้าย ให้สำนักงาน ก.พ. ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับคำขอย้าย ของข้าราชการพลเรือนระดับสูงและเป็นผู้ดูแลเรื่องดังต่อไปนี้

(1) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดอันดับการรับและรวบรวมคำร้องขอย้าย เหตุผลและ ความจำเป็นในการขอย้ายของข้าราชการพลเรือนระดับสูง

(2) จัดทำและรวบรวมคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง สมรรถนะเฉพาะตำแหน่งที่จะ พิจารณาการย้าย

(3) จัดรวบรวมประวัติ ความรู้ ทักษะ ความสามารถ คุณวุฒิ ความประพฤติและ ประสบการณ์การทำงาน รวมทั้งความเห็นของผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนระดับสูงที่จะ พิจารณาดำเนินการย้าย”

5.2 ควรกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของข้าราชการประจำ โดย กำหนดให้การโยกย้ายจะทำได้ภายหลังจากดำรงตำแหน่งและปฏิบัติงานในตำแหน่งนั้นมาแล้วอย่าง ต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี ซึ่งพอที่จะแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานและ สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0708.1/ว 11 ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2542 เรื่อง “การแต่งตั้งข้าราชการ” ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการย้ายข้าราชการพลเรือนไว้ตอนหนึ่งว่า “การพิจารณาเปลี่ยนหน้าที่หรือย้ายควรกระทำหลังจากที่ข้าราชการได้ปฏิบัติงานในตำแหน่งเดิมไม่ น้อยกว่า 2 ปี เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ” ยกเว้นข้าราชการพลเรือนผู้ นั้นกระทำความผิดอย่างร้ายแรง

5.3 คำสั่งโยกย้ายต้องได้ดำเนินการถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็น สาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยสุจริต ไม่การเลือกปฏิบัติ และต้องไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ เป็นการช่วยเหลือหรือเอื้อประโยชน์แก่ผู้สมัครโดยเฉพาะ

การออกคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายต้องให้เหตุผลทุกครั้งตามหลักการของพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 37 ที่วางหลักไว้ว่าคำสั่งทางปกครองต้องทำเป็น

หนังสือและต้องให้เหตุผล ประกอบด้วย 1.ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ 2.ข้อกฎหมายที่อ้างถึง และ 3.ข้อพิจารณา, ข้อสนับสนุนดุลยพินิจ ประกอบกับตามแนวปฏิบัติที่ได้จากการศึกษาแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดซึ่งมีแนวทางที่ว่า การออกคำสั่งต้องสอดคล้องกับเหตุผลที่ให้และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและต้องไม่เป็นการลดบทบาทหน้าที่อย่างมีนัยยะสำคัญ เช่น หากให้เหตุผลว่าผู้ถูกย้ายเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้ย้ายไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งไม่มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง ย่อมเป็นการให้เหตุผลที่ไม่สอดคล้องกับคำสั่ง เป็นต้น จากตัวอย่างที่ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาและมีความเห็นว่า “การให้เหตุผลประกอบดุลยพินิจในการออกคำสั่งดังกล่าว ไม่สมเหตุสมผล เนื่องจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบมากกว่าตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ และโดยตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติก็สามารถให้คำปรึกษา เสนอแนะความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีได้โดยไม่จำเป็นต้องย้ายให้นายถวิลไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำแต่อย่างใด”

5.4 กำหนดเกณฑ์ที่นำไปสู่การโยกย้ายเนื่องจากการกระทำความผิด เช่น การกระทำความผิดวินัยร้ายแรง การถูกร้องเรียนเรื่องการทุจริตและถูกชี้มูลความผิด ไม่ตอบสนองนโยบายโดยต้องแสดงรายละเอียดของพฤติกรรมดังกล่าวและต้องให้สิทธิข้าราชการพลเรือนผู้นั้นโต้แย้งแสดงหลักฐาน โดยการกระทำความผิดของข้าราชการพลเรือนที่เกิดขึ้นจะต้องปรากฏว่าการกระทำความผิดดังกล่าวได้มีคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว

5.5 ควรพัฒนา “ระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน” ของข้าราชการพลเรือนระดับสูง ในลักษณะเดียวกับ “ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาต่อสัญญา” ซึ่งใช้กับตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในต่างประเทศรวมทั้งตำแหน่งนักบริหารระดับสูงในองค์การมหาชนและรัฐวิสาหกิจ ตัวอย่างเช่น ในระบบการบริหารงานขององค์การมหาชนให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยคณะกรรมการองค์การมหาชนซึ่งมาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรีภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีผู้รักษาการอีกทอดหนึ่ง คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่จัดทำระบบประเมินผลการปฏิบัติงานของตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง (และผู้บริหารที่รองจากผู้บริหารสูงสุด 1-2 ระดับ) โดยมีหลักเกณฑ์และกรอบแนวทางการประเมินผลที่ชัดเจน เช่น กำหนดตัวชี้วัดต่างๆ โดยดำเนินการเป็นราย 6 เดือนหรืออย่างน้อยที่สุดปีละ 1 ครั้ง ซึ่งผลการประเมินนั้นจะนำไปใช้ประกอบการพิจารณาจ้างงาน ต่ออายุสัญญา เลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง การให้พ้นจาก ตำแหน่งหรือเลิกจ้าง เป็นต้น

การพัฒนา “ระบบประเมินผลการปฏิบัติงาน” ของข้าราชการพลเรือนระดับสูง ในลักษณะเดียวกับ “ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อพิจารณาต่อสัญญา” จะเป็นตัวชี้วัดการทำงานได้ หากข้าราชการพลเรือนผู้นั้นไม่ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานย่อมเป็นเหตุผลที่ฝ่ายการเมืองในฐานะฝ่ายบริหารสามารถย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นหรือแม้กระทั่งการเลิกจ้างได้ แต่จะต้อง



มีการแจ้งเตือนเพื่อให้เกิดการปรับปรุงการทำงานเสียก่อนหากการทำงานยังไม่มีประสิทธิภาพเช่นเดิมน้อย่อมมีเหตุในการย้าย

5.6 การสับเปลี่ยนตำแหน่งย่อมสามารถทำได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 58

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารผู้ใดปฏิบัติหน้าที่เดียวติดต่อกันเป็นเวลาครบสี่ปี ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการให้มีการสับเปลี่ยนหน้าที่ ย้าย หรือโอนไปปฏิบัติหน้าที่อื่น เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการจะขออนุมัติคณะรัฐมนตรีให้คงอยู่ปฏิบัติหน้าที่เดิมต่อไปเป็นเวลาไม่เกินสองปีก็ได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

ความในวรรคหนึ่งไม่ให้ใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดว่าเป็นตำแหน่งที่มีลักษณะงานเฉพาะอย่าง”

การโยกย้ายต้องไม่เป็นการลงโทษ หากมีความจำเป็นต้องสับเปลี่ยนตำแหน่งเนื่องจากครบกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง ควรสับเปลี่ยนกับตำแหน่งบทบาทหน้าที่รับผิดชอบในลักษณะเดียวกันหรือใกล้เคียงกันเป็นลำดับแรก

## 6. ข้อเสนอแนะเบื้องต้นเกี่ยวกับระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการพลเรือนระดับสูง

6.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการร้องทุกข์และการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

หากผู้ร้องทุกข์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ควรกำหนดให้สามารถฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดได้โดยไม่ต้องผ่านศาลปกครองชั้นต้น จึงเสนอแนะให้แก้ไขกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ข้อ 56 โดยให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดเช่นเดียวกับกรณีการอุทธรณ์ เพราะในคดีเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายนั้นจะต้องพิจารณาคดีให้เร็วที่สุดเพื่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลหลายๆ ฝ่ายต่าง ให้น้อยที่สุด

6.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง

ในการพิจารณาในชั้น ก.พ.ค. ตามกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ข้อ 55 กำหนดระยะเวลาในการวินิจฉัยโดยให้องค์คณะวินิจฉัยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันได้รับคำร้องทุกข์ ถ้ามีความจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จให้ขยายเวลาได้อีก 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 30 วัน แต่ถ้าขยายเวลาแล้วยังไม่แล้วเสร็จให้ประธาน ก.พ.ค. พิจารณากำหนดมาตรการที่จะทำให้การพิจารณาวินิจฉัยแล้วเสร็จโดยเร็วและบันทึกไว้เป็นหลักฐาน จากกฎ ก.พ.ค. ดังกล่าว ก.พ.ค. มีกำหนดระยะเวลา 90 - 150 วันในการพิจารณาคำร้องให้แล้วเสร็จเป็นระยะเวลาที่ไม่เข้าไป แต่เมื่อพิจารณาระยะเวลาการพิจารณาในชั้นศาลปกครองไม่ปรากฏการกำหนดระยะเวลาบังคับดังเช่นใน กฎ ก.พ.ค. แต่อย่างใด ซึ่งจาก

กรณีศึกษาเกี่ยวกับการเพิกถอนการแต่งตั้งโยกย้าย พบว่าแต่ละคดีในชั้นการพิจารณาของศาลปกครองใช้เวลาประมาณ 2-5 ปี

6.3 ข้อเสนอแนะเรื่องการกำหนดค่าทดแทนเนื่องจากไม่สามารถกลับคืนตำแหน่งได้ กรณีที่ผลของคดีออกมาภายหลังจากที่ผู้ร้อง/ฟ้องได้เกษียณอายุราชการไปแล้ว ควรกำหนด “ค่าทดแทนเนื่องจากไม่สามารถกลับคืนตำแหน่งได้” ในการเยียวยาความเสียหายเนื่องจากคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค หรือคำพิพากษาของศาลปกครองแล้วแต่กรณีออกมาล่าช้าทำให้ไม่สามารถกลับคืนตำแหน่งได้ แม้ว่าผู้ร้องหรือผู้ฟ้องจะได้มีคำขอหรือมิได้มีคำขอในคำร้องหรือฟ้องก็ตาม

6.5 ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ที่ต้องถูกเพิกถอนการแต่งตั้งและคืนตำแหน่ง แนวทางแก้ปัญหาความเสียหายของผู้ที่มาดำรงตำแหน่งแทน โดยการกลับคืนตำแหน่งเดิมให้เทียบเคียงกับหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1008/ว 46 ลงวันที่ 30 กันยายน 2553 เรื่อง “การดำเนินการกรณี ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หรือ ก.พ. มีมติให้ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ”<sup>312</sup>

<sup>312</sup> หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1008/ว 46 ลงวันที่ 30 กันยายน 2553 เรื่อง “การดำเนินการกรณี ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หรือ ก.พ. มีมติให้ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ”, หน้า. 1-2.

“ในกรณีที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หรือ ก.พ. มีมติให้ส่วนราชการยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีผลทำให้ข้าราชการผู้นั้นต้องกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมย้อนหลังไปในวันที่คำสั่งเดิมมีผลใช้บังคับ ให้ดำเนินการตามแนวทาง ดังนี้

1. ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 สั่งแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นกลับไปดำรงตำแหน่งเดิม
2. กรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมได้ ถ้ามีตำแหน่งอื่นในประเภทและระดับเดียวกัน ซึ่งข้าราชการผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งว่างอยู่ ให้แต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นไปดำรงตำแหน่งที่ว่างดังกล่าว

3. กรณีที่ไม่อาจดำเนินการแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นกลับไปดำรงตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งอื่นในประเภทและระดับเดียวกันกับตำแหน่งเดิมได้ ให้ อ.ก.พ.กระทรวง เป็นผู้พิจารณากำหนดตำแหน่งเพื่อแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังนี้

- 3.1 ให้กำหนดเป็นตำแหน่งที่ข้าราชการผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง โดยให้กำหนดเลขที่ตำแหน่งเป็นเลขที่ตำแหน่งเดียวกับตำแหน่งที่ข้าราชการผู้นั้นดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน และใส่ (จ) ไว้ท้ายเลขที่ตำแหน่งและมีเงื่อนไขว่ากำหนดเพื่อแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นเป็นการเฉพาะราย ดังนี้

- 3.1.1 กรณีตำแหน่งเดิมเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงให้กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับทรงคุณวุฒิ

...ฯลฯ...

- 3.1.5 กรณีตำแหน่งเดิมเป็นตำแหน่งประเภทวิชาการระดับใดให้กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทวิชาการระดับนั้น

## 7. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม

7.1 ควรกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงให้มีลักษณะการดำรงตำแหน่งเป็นวาระ

เนื่องจากตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง (เฉพาะระดับ 11) เป็นตำแหน่งที่สูงสุดในระบบราชการโดยเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า มีจำนวนผู้ดำรงตำแหน่งน้อย ผู้ศึกษาจึงเสนอให้นำใช้ระบบสัญญาให้ดำรงตำแหน่งมาใช้ในประเทศไทยเนื่องจากระบบดังกล่าวจะทำให้การดำรงตำแหน่งมีวาระที่แน่นอน มีระบบการเข้าสู่ตำแหน่งโดยการคัดเลือกของฝ่ายการเมือง ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่เป็นธรรมโดยฝ่าย ก.พ. เป็นผู้ดำเนินการ เมื่อสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งให้กลับไปดำรงตำแหน่งเดิมได้ ต้องกำหนดขั้นตอนและวิธีการแต่งตั้งและการสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งให้ชัดเจน

7.2 ควรเพิ่มเงื่อนไขเกี่ยวกับการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะ จัดทำโดยจะต้องเปิดเผยขั้นตอนกระบวนการการทำงานทุกขั้นตอน ตลอดจนการรายงานมติของคณะกรรมการสรรหา และเหตุผลในการคัดเลือกผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

7.3 สร้างกลไกการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบผู้ปฏิบัติงานและเพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานราชการโดยภาคประชาสังคม

7.4 สร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ซึ่งปัจจุบันอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ควรแยกออกมาเป็นหน่วยงานอิสระในลักษณะเดียวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อให้สามารถตรวจสอบกรณีการแต่งตั้งอันเป็นการเอื้อประโยชน์อย่างเป็นอิสระ

...ฯลฯ...

3.2 ให้ยุบเลิกตำแหน่งที่กำหนดเป็นการเฉพาะราย (ฉ) นี้ เมื่อข้าราชการผู้นั้นพ้นไป

...ฯลฯ...

8. การยกเลิกคำสั่งดังกล่าวไม่กระทบถึงกรงานหรือการใดที่บุคคลได้กระทำไปรวมถึงเรื่องของเงินเดือนหรือประโยชน์อื่นใดที่บุคคลได้รับหรือมีสิทธิจะได้รับจากทางราชการในระหว่างที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามนัยมาตรา 19 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยอนุโลม

9. ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นที่ไม่อาจปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดตามหนังสือนี้ได้ ให้เสนอ ก.พ. พิจารณาเป็นรายๆ ไป”

ภาคผนวก



### หลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ

ในส่วนของหลักเกณฑ์และวิธีการในการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงสุดของหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ พบว่าในแต่ละองค์กรนั้นได้กำหนดหลักเกณฑ์เป็นการเฉพาะและยังนำหลักเกณฑ์บางประการตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้ด้วย ตัวอย่างที่หนึ่ง การแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งนั้น ประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วย กรรมการ ป.ป.ช. 1 คน เป็นประธาน กรรมการ ป.ป.ช. 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ด้านการบริหารกับด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านละ 1 คน เป็นกรรมการ หัวหน้าหน่วยงาน บริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็น เลขานุการ คณะกรรมการเสนอรายชื่อผู้ที่สมควรได้รับการคัดเลือกไม่เกิน 3 ราย เพื่อให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. คัดเลือก<sup>313</sup> การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เลขาธิการ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา เป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง เลขาธิการมี วาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปีและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ตัวอย่างที่สอง การแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีคณะอนุกรรมการ ดำเนินการสรรหาและตรวจสอบคุณสมบัติบุคคลเพื่อแต่งตั้งเมื่อได้รายชื่อผู้สมัครแล้ว คณะอนุกรรมการฯ จะประเมินเพื่อพิจารณาความเหมาะสม และเสนอรายชื่อผู้ผ่านการประเมินต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้พิจารณาประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเข้ารับการสัมภาษณ์ต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้งและลงมติเพื่อแต่งตั้งต่อไป ประธานกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งเลขาธิการ คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เลขาธิการคณะกรรมการ การเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ แต่ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน<sup>314</sup>

ตัวอย่างที่สาม การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ประธานศาลปกครองสูงสุด คัดเลือกบุคคลที่เหมาะสมจะดำรงตำแหน่ง โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาล ปกครอง (ก.ศป.) เสนอต่อนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระ กรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง<sup>315</sup>

<sup>313</sup> ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง การคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรง ตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2551 ข้อ 4 และข้อ 7

<sup>314</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 33

<sup>315</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 78 ววรรคสาม

โดยสรุป การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการขององค์กรต่างๆ นอกจากในราชการบริหาร ส่วนกลางซึ่งได้ศึกษาเพิ่มเติมนี้ ส่วนใหญ่เป็นการแต่งตั้งโดยมติคณะกรรมการขององค์กรนั้นๆ โดยตรง เช่น การแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการ เลือกตั้ง หรือโดยการรับรองขององค์กรอื่นนอกเหนือไปจากผู้บริหารสูงสุด เช่น การแต่งตั้ง เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ส่วนตำแหน่งระดับลงไป เช่น ตำแหน่งรองเลขาธิการ นั้นมีหลาย รูปแบบ เช่น การใช้หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกคล้ายกับข้าราชการพลเรือนในราชการส่วนกลาง โดยมีคณะกรรมการประจำหน่วยงานคล้าย อ.ก.พ.กระทรวง หรือบางกรณีกำหนดให้เป็นอำนาจ ของประธานคณะกรรมการ เป็นต้น



## รายการอ้างอิง

- . ระบบนิติบุคคลมหาชนในอังกฤษ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:  
<http://www.lawreform.go.th/lawreform/images/th/content/th/292/8659.pdf>  
 [เข้าถึงเมื่อ 8 กันยายน 2559 ]
- . Merit System Principles (5 USC § 2301) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:  
<http://www.mspb.gov/meritsystemsprinciples.htm> [เข้าถึงเมื่อ 25 พฤษภาคม 2559]
- 3 Management of the State - the State Sector Act 1988. [Online]. Available from:  
<http://www.ssc.govt.nz/node/1395> [10 October 2016].
- ท. ก. พ. ท. น. ว. ล. ส. ๒. ก. 11”.
- Australian Public Service Commissioner’s Directions 2016. [Online]. Available from:  
<https://www.legislation.gov.au/Details/F2016L01430> [23 September 2016]
- Australian Public Service Commissioner’s Role in Ses Selection Exercises – Frequently Asked Questions. [Online]. Available from:  
<http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/commissioner-representatives/faq> [23 September 2016]
- Characteristics of Presidential Appointments That Do Not Require Senate Confirmation [Online]. Available from:  
<http://www.gao.gov/assets/660/652573.pdf>
- S. V. a. L. V. Christine Neuhold. Civil Servants and Politics : A Delicate Balance. New York: Palgrave Macmillan, 2013.
- Christopher Pollitt and Geert Bouckaert. Public Management Reform : A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State. 3 ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Civil Servant. [Online]. Available from: [http://www.civilservant.org.uk/information-other\\_statistics.html](http://www.civilservant.org.uk/information-other_statistics.html) [9 September 2016]
- Civil Service Commission. [Online]. Available from:  
<http://civilservicecommission.independent.gov.uk/about-us/civil-service-commissioners/> [8 September 2016]

- Civil Service Commission 2013 to 2014 Annual Report. [Online]. Available from:  
<https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-commission-2013-to-2014-annual-report>
- Civil Service Commission Responds to Government's Reform Plan Proposal on Permanent Secretary Appointments. [Online]. Available from:  
<http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2012/12/PRESS-NOTICE-10-Dec-2012.pdf> [5 April 2016]
- Civil Service Management Code Introduction. [Online]. Available from:  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/418696/CSMC-\\_April\\_2015.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/418696/CSMC-_April_2015.pdf) [5 April 2016]
- Civil Service Senior Appointments Protocol. [Online]. Available from:  
<http://civilservicecommission.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2012/08/CB11-23-Annex-A.pdf> [5 April 2016]
- Congressional Research Service. Presidential Appointments, the Senate's Confirmation Process, and Changes Made in the 112th Congress" [Online]. Available from: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41872.pdf>
- J. S. B. Evan M. Berman, Jonathan P. West and Montgomery R. Van Wart,. Human Resource Management in Public Service : Paradoxes, Processes, and Problems. 5 ed. Los angeles: SAGE, 2016.
- Faq: The Australian Public Service Commissioner's Role in Ses Selection Exercises. [Online]. Available from: <http://www.apsc.gov.au/managing-in-the-aps/recruitment-and-selection/guidance-selection-mobility-separation-of-ses-staff/faq-the-australian-public-service-commissioners-role-in-ses-selection-exercises> [23 September 2016]
- Guidance for Representatives of the Australian Public Service Commissioner in Senior Executive Service Selection Processes. [Online]. Available from:  
<http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/commissioner-representatives> [23 September 2016]
- Guidance on the Selection, Mobility and Separation of Ses Staff. [Online]. Available from: <http://www.apsc.gov.au/managing-in-the-aps/separation/guidance-selection-mobility-separation-of-ses-staff> [23 September 2016].



- Guide to the Senior Executive Service. [Online]. Available from:  
<https://www.opm.gov/policy-data-oversight/senior-executive-service/reference-materials/guidesessservices.pdf> [19 September 2016]
- How to File an Appeal. [Online]. Available from:  
<http://www.mspb.gov/appeals/appeals.htm> [19 September 2016]
- Institute for Public Policy Research (IPPR). Accountability and Responsiveness in the Senior Civil Service : Lessons from Overseas [Online]. Available from:  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/207237/Accountability\\_and\\_Responsiveness\\_in\\_the\\_SCS.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207237/Accountability_and_Responsiveness_in_the_SCS.pdf) 2013]
- Jeanette Taylor. Building Capability in the Commonwealth of Australia [Online]. Available from: <https://soc.kuleuven.be/io/onderzoek/project/files/hrm27-country-report-australia.pdf> [ 23 September 2016.
- T. A. J. T. a. F. M. V. d. M. Jos C.N. Raadschelders. The Civil Service in the 21st Century : Comparative Perspectives. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- June Burnham and Sylvia Horton. Title Public Management in the United Kingdom : A New Introduction. New York Palgrave Macmillan, 2013.
- A. Ketelaar, N. Manning and E. Turkisch,. Performance-Based Arrangements for Senior Civil Servants Oecd and Other Country Experiences. OECD Working Papers on Public Governance: 2007.
- F. N. a. J. E. K. Lloyd Nigro. The New Public Personnel Administration [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [www.psc-cfp.gc.ca/abtaps/rprt/lrecmps-rlecmfp/index-eng.htm](http://www.psc-cfp.gc.ca/abtaps/rprt/lrecmps-rlecmfp/index-eng.htm) [เข้าถึงเมื่อ 25 พฤษภาคม 2559 ]
- Ministers and the Public Service. [Online]. Available from:  
<http://www.cabinetmanual.cabinetoffice.govt.nz/3.5> [3 October 2016.
- Organization Structure. [Online]. Available from: <http://www.apsc.gov.au/about-the-apsc/the-commission/organisation-structure> [23 September 2016]
- Part 4: Senior Leadership and Management Capability in Public Service. [Online]. Available from: <http://www.ssc.govt.nz/node/9912> [3 October 2016]
- Peters B. Guy. The Politics of Bureaucracy : An Introduction to Comparative Public Administration. London ; New York Routledge, 2010.

Recruitment and Appointment of Public Service Chief Executives. [Online].

Available from: <http://www.ssc.govt.nz/appt-process> [3 October 2016]

Senior Executive Service: An Hr Practitioner's Guide to Engagement, Promotion, Mobility and Separation. [Online]. Available from:

<http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/the-senior-executive-service-selection,-mobility-and-separation2> [23 September 2016]

The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change.

[Online]. Available from: <http://www.ssc.govt.nz/node/1319> [3 October 2016]

State Sector Act 1988. [Online]. Available from:

<http://www.legislation.govt.nz/act/public/1988/0020/latest/DLM129110.html> [3 October 2016]

Trends in Human Resources Management Policies in Oecd Countries an Analysis of the Results of the Oecd Survey on Strategic Human Resources Management.

[Online]. Available from: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/HRM\(2004\)3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/HRM(2004)3&docLanguage=En) [15 October 2016]

U.S. House of Representatives United States Government Policy and Supporting Positions. [Online]. Committee on Oversight and Government Reform.

Available from: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-PLUMBOOK-2012/pdf/GPO-PLUMBOOK-2012.pdf>

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. What is Good Governance ? [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> [เข้าถึงเมื่อ 25 พฤษภาคม 2559 ]

The White House - Nominations & Appointments (New). [Online]. Available from:

<https://open.whitehouse.gov/dataset/The-White-House-Nominations-Appointments-New-/nmc8-q2uj/data> [21 September 2016]

Work Level Standards: Senior Executive Service. [Online]. Available from:

<http://www.apsc.gov.au/publications-and-media/current-publications/work-level-standards-ses>

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพฯ: ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตในกระบวนการบริหารงานบุคคลของภาครัฐ. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2557.

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ก.พ.ค. อุทธรณ์ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://mspc.ocsc.go.th> [เข้าถึงเมื่อ 28 ธันวาคม 2559 ]

———. ร้องทุกข์ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://mspc.ocsc.go.th> [เข้าถึงเมื่อ 28 ธันวาคม 2559 ]

คณะกรรมการการศึกษา ตรวจสอบเรื่องทุจริต และเสริมสร้างธรรมาภิบาล. รายงานการพิจารณาการศึกษา เรื่อง ธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้าย : ศึกษากรณีกระทรวงมหาดไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2555.

คมกริช เจริญพัฒนสมบัติ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

[http://www.stabundamrong.go.th/web/book/54/b16\\_54.pdf](http://www.stabundamrong.go.th/web/book/54/b16_54.pdf) [เข้าถึงเมื่อ เผยแพร่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2552 ]

คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2557. ใน

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558.

———. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 23. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559.

———. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 10 กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558.

———. "คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง." กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558.

———. อิทธิพลของฝรั่งเศสในการปฏิรูปกฎหมายหมายไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558.

ชาญชัย แสวงศักดิ์และ วนิดา นวลบุญเรือน. หลักกฎหมายมหาชนกับการบริหารงานภาครัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2545.

ซี 12 (นามปากกา). "รธน.กับข้าราชการ." หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ, ฉบับวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558.

- ซี.12 (นามปากกา). คืนเก้าอี้อธิบดี (4) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:  
<http://www.thairath.co.th/column/pol/corner/158102> [เข้าถึงเมื่อ 25 มิถุนายน 2559 ]
- . คืนเก้าอี้อธิบดี (3) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:  
<http://www.thairath.co.th/content/157841> [เข้าถึงเมื่อ 25 มิถุนายน 2559]
- ณัฐธา บัวหลวง. คอลัมน์ Hr Showcase “เล่าเรื่องมาตรา 63”. วารสารข้าราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ปีที่ 59 ฉบับที่ 3 เมษายน-มิถุนายน (2558).
- ถวิลวดี บุรีกุล. ธรรมาภิบาล : หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:  
<http://wiki.kpi.ac.th>. [เข้าถึงเมื่อ 26 มกราคม 2559 ]
- . ทศวรรษตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2549.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. บทวิพากษ์ร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 207 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:  
<https://www.academia.edu> [เข้าถึงเมื่อ 26 มกราคม 2559 ]
- . การปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนเพื่อพัฒนาระบบราชการอย่างสมดุลและยั่งยืน : กรณีการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงในวงราชการ. จุลสาร 1(2558).
- ธันยวัฒน์ รัตนศักดิ์. เอกสารคำสอนกระบวนวิชา 128201 การบริหารราชการไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. เชียงใหม่: มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2555.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2557.
- . หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.
- น้ำหวาน โสภา. การเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขารัฐประศาสนศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2556.
- บรรเจิด สิงคนenti. หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพฯ วิญญูชน, 2555.
- บรรเจิด สิงคนenti. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2554.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และ พัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- . กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2538.

- . การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1  
กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2542.
- ปกรณ์ นิลประพันธ์. การก่อตั้งและการบริหารส่วนราชการประเภทกระทรวงของเครือรัฐออสเตรเลีย  
[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [www.lawreform.go.th](http://www.lawreform.go.th) [เข้าถึงเมื่อ 23 กันยายน 2559 วันที่  
2545]
- ปธาน สุวรรณมงคล. การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล. พิมพ์ครั้งที่ 1.  
กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.
- ประพฤษ ชมพู่. “หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจ : วิเคราะห์กรณีศาลปกครองสูงสุด  
พิพากษาเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งรองอธิบดีกรมสรรพากร”. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหาร  
ศึกษานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2554.
- ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2549.
- ประวิณ ณ นคร. คำอธิบายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. พิมพ์ครั้งที่ 1.  
กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551.
- . บันทึกประวัติข้าราชการพลเรือน และ ก.พ. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ: ประชาชน, 2547.
- ปราณี ศรีประเสริฐ และคณะ. ปัจจัยความล้มเหลวของราชการไทย : แนวทางการพัฒนาระบบ  
ราชการ ในมิติของระบบโครงสร้าง บุคลากร การเมือง และค่านิยมวัฒนธรรม. กรุงเทพฯ:  
วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2555.
- ปรีชา วัชรากัย. จุลสารรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป ปีที่ 1 ฉบับที่ 4 ปีถัดหลัง [ออนไลน์]. กุมภาพันธ์  
2558. แหล่งที่มา:  
[http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/ewt\\_dl\\_link  
.php?nid=327](http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution/ewt_dl_link.php?nid=327) [เข้าถึงเมื่อ 20 เมษายน 2559]
- ปิยนถ บุนนาค และคณะ. 9 แผ่นดินของการปฏิรูประบบราชการ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ:  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556.
- พงอาจ ตริกิจวัฒนกุล. แนวทางการแก้ปัญหาการบริหารราชการอันเกิดจากการเป็นนิติบุคคลของ  
ส่วนราชการไทย. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2551.
- พิทยา บวรวัฒนา. ระบบราชการ : Bureaucracy. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณการพิมพ์, 2556.
- มานิต จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 2 ว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร. 3,  
บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ:  
วิญญูชน, 2545.

- มานิตย์ จุ่มปา และ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา คำอธิบายเรียงมาตรา พร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2552.
- มาลินดา เทวาพิทักษ์. “มาตรการทางกฎหมายในการเยียวยาข้าราชการพลเรือนสามัญที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการบริหารงานบุคคล” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2556.
- แม่ลูกจันทร์ (นามปากกา). ระบบคุณธรรม [ออนไลน์]. 24 เมษายน 2558. แหล่งที่มา: <http://www.thairath.co.th/content/494642> [เข้าถึงเมื่อ 26 มกราคม 2559]
- ยุวดี ศรีธรรมารัฐ. การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. การจัดการภาครัฐแนวใหม่. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์, 2556.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง เรื่อง กระบวนการทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ : คำสั่งทางปกครองและวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://joticlub.exteen.com/20060626/entry> [เข้าถึงเมื่อ 26 มกราคม 2559 ]
- . กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554.
- วิชญ์เสนอ 6 แนวทางธรรมาภิบาลโยกย้าย. หนังสือพิมพ์คมชัดลึกออนไลน์ วันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2553 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.komchadluek.net> [เข้าถึงเมื่อ 20 พฤษภาคม 2559 ]
- วิสูตร ประสิทธิ์ศิริวงศ์. คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของสหรัฐอเมริกา US Merit Systems Protection Board [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.acfs.go.th/documentfile/acfs\\_23-06-54-05.pdf](http://www.acfs.go.th/documentfile/acfs_23-06-54-05.pdf) [เข้าถึงเมื่อ 19 กันยายน 2559 ]
- ศุภชัย ยาวะประภาส. การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย : กระแสใหม่ และสิ่งท้าทาย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2558.
- . เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 16 ประจำปี 2557 ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ “8 ทศวรรษประชาธิปไตยไทย: พลวัตแห่งดุลอำนาจ” (Eight Decades of Thai Democracy: Dynamics of Balancing Power) กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2557.

ศุสิทธิ์ พิศาลยบุตร. คติปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลข้าราชการ : ศึกษาเฉพาะกรณีคำสั่งโยกย้ายข้าราชการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัย. 2548.

สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. รายงานผลการศึกษาทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม (กรณีศึกษาทั้งในและต่างประเทศ) กรุงเทพฯ: สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี, 2549.

สมบูรณ์ กุลวิเศษชนะ. ระบบข้าราชการในอนาคต : ระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่รองรับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า กรุงเทพฯ: สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2552.

สมยศ เชื้อไทย. กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559.

สมศักดิ์ เจตสุภานต์. ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำเกี่ยวกับอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2539.

สร้อยตระกูล อรमानะ. สาธารณะบริหารศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

สรุปลสาระสำคัญจากสำนักงาน ก.พ. กฎ ก.พ. ข้อบังคับ ระเบียบ หนังสือเวียน ที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/uploads/File/law\\_chorusong\(1\).pdf](http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/uploads/File/law_chorusong(1).pdf) [เข้าถึงเมื่อ 24 พฤษภาคม 2559 ]

สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. หลักรัฐประศาสนศาสตร์ : แนวคิดและทฤษฎี. กรุงเทพฯ จงเจริญการพิมพ์, 2547.

สำนักงาน ก.พ. มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ตำแหน่งประเภทบริหาร สายงานบริหารการทูต [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www2.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job\\_specification/1-1-003-intro.pdf](http://www2.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job_specification/1-1-003-intro.pdf) [เข้าถึงเมื่อ เผยแพร่ 19 มิถุนายน พ.ศ. 2552 ]

———. มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ตำแหน่งประเภทบริหาร สายงานบริหารงานปกครอง [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www2.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job\\_specification/1-1-002-intro.pdf](http://www2.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job_specification/1-1-002-intro.pdf) วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2552 ]

———. ตำแหน่งประเภทบริหาร ชื่อสายงานบริหาร ชื่อตำแหน่งในสายงานนักบริหาร ระดับตำแหน่งสูง [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://>

- [www2.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job\\_specification/1-1-001-2-rev02.pdf](http://www2.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job_specification/1-1-001-2-rev02.pdf) วันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2558]
- . มาตรฐานกำหนดตำแหน่งตำแหน่งประเภทบริหาร สายงานบริหาร [ออนไลน์].  
แหล่งที่มา:  
[http://www2.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job\\_specification/1-1-001-intro.pdf](http://www2.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job_specification/1-1-001-intro.pdf) วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2552 ]
- . รวมหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการกำหนดตำแหน่ง ปี พ.ศ. 2552 - พ.ศ. 2555 บทที่ 3  
หลักเกณฑ์การกำหนดตำแหน่งประเภทอำนวยการ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:  
[http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/files/BCCD/08%20page%202\\_3%20management%20post%20update%2018102555%20w.pdf](http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/files/BCCD/08%20page%202_3%20management%20post%20update%2018102555%20w.pdf) [เข้าถึงเมื่อ 23 มกราคม 2559 ]
- . ตำแหน่งประเภทวิชาการ ชื่อสายงาน วิเคราะห์นโยบายและแผน ชื่อตำแหน่งในสายงาน  
นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับตำแหน่งทรงคุณวุฒิ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:  
[http://www2.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job\\_specification/3-1-012-5.pdf](http://www2.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job_specification/3-1-012-5.pdf) [เข้าถึงเมื่อ เผยแพร่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2552 ]
- . เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่อง “กลไกการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญกับ  
การคุ้มครองคุณธรรม” [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:  
[https://www.ocsc.go.th/ocsc/th/files/POPProvince/2556\\_F/130530B2.pdf](https://www.ocsc.go.th/ocsc/th/files/POPProvince/2556_F/130530B2.pdf)  
[เข้าถึงเมื่อ 26 มกราคม 2559]
- . มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ตำแหน่งประเภทบริหาร สายงานตรวจราชการกระทรวง  
[ออนไลน์]. แหล่งที่มา:  
[http://www2.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job\\_specification/1-1-004\\_0.pdf](http://www2.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job_specification/1-1-004_0.pdf) [เข้าถึงเมื่อ เผยแพร่ 1 กันยายน พ.ศ. 2553 ]
- . คู่มือปฏิบัติงานบุคคล ว่าด้วย การเลื่อนตำแหน่ง การโอน การแต่งตั้งระดับ 9 ระดับ 10  
และระดับ 11. นนทบุรี : สำนักงาน ก.พ.: 2549.
- . คู่มือปฏิบัติงานบุคคลว่าด้วยหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการแต่งตั้งและการบรรจุบุคคลเข้ารับ  
ราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ. นนทบุรี: สำนักงาน ก.พ., 2548.
- . รายงานผลการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของ  
สหรัฐอเมริกา. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.: 2550.
- สำนักงานข้าราชการพลเรือน ศูนย์นักบริหารระดับสูง. ระบบข้าราชการระดับสูงของต่างประเทศ  
กรุงเทพฯ: สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2548.



- สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง. รายงานข้อเสนอในการเลื่อน โอน ย้ายตำแหน่งต่างๆ ในสำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง โครงการพัฒนาการบริหารผลการปฏิบัติราชการการวางแผนทางเดินสายอาชีพและการจัดการความรู้ของสำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www.palad.mof.go.th/p-host/ind53/4.1Proposed\\_Career\\_Criteria.pdf](http://www.palad.mof.go.th/p-host/ind53/4.1Proposed_Career_Criteria.pdf) [เข้าถึงเมื่อ 24 พฤษภาคม 2559]
- สำนักงานศาลปกครอง. สรุปแนวทางการปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เรื่องการบริหารงานบุคคลภาครัฐ. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2550.
- สำนักบริหารงานบุคคล กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์. คู่มือปฏิบัติงาน [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://psdg.ops.moc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=193](http://psdg.ops.moc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=193) [เข้าถึงเมื่อ 18 มิถุนายน 2559]
- หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1008/ว 5 25 กุมภาพันธ์ 2559 เรื่อง การปรับปรุงมาตรฐานกำหนดตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: [http://www2.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job\\_specification/1-1-002-2-rev02.pdf](http://www2.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/job_specification/1-1-002-2-rev02.pdf) [เข้าถึงเมื่อ เผยแพร่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2558]
- หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1008/ว 46 ลงวันที่ 30 กันยายน 2553 เรื่อง “การดำเนินการกรณี ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย หรือ ก.พ. มีมติให้ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ”.
- อนุวัฒน์ บุญอนันต์. “การควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการในระบบกฎหมายอังกฤษและระบบกฎหมายไทย”. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2554.
- อรุณี สัตยธรรม และณรุจน์ วศินปิยมงคล. ข้อสังเกตบางประการต่อร่างรัฐธรรมนูญ 2558 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.prachamati.org/news/71> [เข้าถึงเมื่อ 26 มกราคม 2559]
- อุดม รัฐอำฤทธิ์ และคณะ. การปฏิรูประบบวินัย อุทธรณ์ และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เล่ม 1. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์: 2547.
- อดิสัย โกลมลปานิก. หน่วยที่ 10 กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ เอกสารการสอนชุดวิชา หลักกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย หน่วยที่ 9-15. พิมพ์ครั้งที่ 5. พิมพ์ครั้งที่ 5. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมิกราช, 2533.
- เอกวิทย์ มณีธรรม. ระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนของไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ เอ็ม.ที.เพลส, 2552.



### ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายพีระศิลป์ เพิ่มสุวรรณ เกิดเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2532 สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2556 เนติบัณฑิตไทย จากสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา เมื่อปีการศึกษา 2557 ได้เข้าศึกษาต่อระดับปริญญาโท สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตั้งแต่ปีการศึกษา 2557 นอกจากนี้ยังศึกษาเพิ่มเติมและได้รับปริญญารัฐศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหงในปีการศึกษา 2559

ขณะศึกษาได้รับทุนผู้ช่วยวิจัยผู้บริหาร โดยมี ศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ เป็นผู้ควบคุมดูแล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 จนถึงปัจจุบัน และยังได้รับทุนสนับสนุนวิทยานิพนธ์จากสถาบันพระปกเกล้าอีกด้วย

ประสบการณ์การทำงาน เป็นผู้ช่วยนักวิจัยประจำโครงการการศึกษาวิเคราะห์แนวทางการให้เอกชนร่วมลงทุนและบริหารจัดการที่พักริมทางบนทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557- 2559 และผู้ช่วยวิจัยโครงการการศึกษาและจัดทำแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับอาคารประหยัดพลังงาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 – ปัจจุบัน