

บทที่ 6

การควบคุมและการถ่วงดุลย์การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ตร.

6.1 ความทั่วไป

จากการศึกษาในบทต่าง ๆ ที่ผ่านมามีคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ ทั้ง ก.พ., ก.ม., ก.ค., ก.ร., ก.อ. และ ก.ต. มีอำนาจหน้าที่ในหลายด้าน ทั้งในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคล (บทที่ 3) การใช้อำนาจดุลพินิจพิจารณาซึ่งส่งผลโดยตรงต่อสิทธิและสถานภาพทางราชการของข้าราชการ (บทที่ 4) และการควบคุมตรวจสอบดูแล การใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาข้าราชการให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย กฎระเบียบ ความเหมาะสม (บทที่ 5) ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าว มีลักษณะเป็นทั้งอำนาจในทางนิติบัญญัติ อำนาจในทางบริหารและอำนาจวินิจฉัยสั่งการที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของทางราชการ และความเป็นธรรมของข้าราชการโดยทั่วไป องค์กร คณะบุคคลและตัวบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหรือเข้ามาใช้อำนาจแทนรัฐ จะมีระบบการควบคุมและการถ่วงดุลย์การใช้ อำนาจนั้นอยู่เสมอไป เช่น ข้าราชการอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบในทางการเมืองต่อรัฐสภา รัฐสภาอยู่ภายใต้การรับผิดชอบต่อประชาชน เป็นต้น การใช้อำนาจของ คณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ เองก็เช่นกันจะมีระบบการควบคุมและการถ่วงดุลย์การใช้ อำนาจนั้นอยู่ด้วยเช่นกัน

ระบบการควบคุมและการถ่วงดุลย์การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ข้าราชการต่าง ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายหลายฉบับและมีลักษณะของการควบคุมและ ถ่วงดุลย์อยู่หลายลักษณะ เช่น การใช้อำนาจในบางเรื่องกฎหมายบัญญัติให้ต้องผ่านองค์กรอื่น (เช่น คณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี) ก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับได้. การใช้อำนาจ บางเรื่องต้องทำตามวิธีพิจารณาที่กฎหมายบัญญัติไว้และการที่คณะกรรมการข้าราชการอยู่ ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรอื่นที่มีสถานภาพทางกฎหมาย ในการบริหารราชการที่เกี่ยวข้อง กับข้าราชการของรัฐที่สูงกว่าคณะกรรมการข้าราชการ เช่น คณะรัฐมนตรี หรือการเปิด โอกาสให้ข้าราชการร้องทุกข์ต่อองค์กรที่มีหน้าที่รับเรื่องราวจึงทุกข์ เช่น คณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น

ก.ตร. เองนั้นมีลักษณะเช่นเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการอื่นโดยมีอำนาจหน้าที่หรืออาจจะเข้าไปทำหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ ในด้านการใช้ดุลพินิจพิจารณาที่ส่งผลต่อสิทธิและสถานภาพในทางราชการของข้าราชการตำรวจ และในด้านการควบคุมตรวจสอบดูแลการใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาข้าราชการตำรวจ ดังที่ได้ศึกษาและเสนอแนะไว้ในรายละเอียดในบทต่าง ๆ ที่ผ่านมา ระบบการควบคุมและถ่วงดุลย์ ก.ตร. ในการที่จะเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ จึงเป็นเรื่องที่ควรมีและควรเป็นเช่นเดียวกับ ก.พ. ก.ม. ก.ค. ก.ร. ก.อ. และ ก.ต. และสมควรทำการศึกษาวิจัยไว้โดยละเอียดเพื่อการแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ที่เสนอแนะไว้ในบทต่าง ๆ ที่ผ่านมาจะได้ต่อเนื่องครบถ้วนสมบูรณ์ทั้งระบบ

6.2 การควบคุมและถ่วงดุลย์การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ตร. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ

6.2.1 องค์กรหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจควบคุมและถ่วงดุลย์การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ตร. ก.ตร. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 มิได้บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหรือมีส่วนร่วมในการกำหนด หลักเกณฑ์วิธีการและมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลที่สำคัญที่กฎหมายบัญญัติให้ออกเป็นกฎกระทรวงไว้ซึ่งหากมีกฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องนำไปเสนอผ่านคณะรัฐมนตรีซึ่งจะเป็นการควบคุมถ่วงดุลย์จุดหนึ่ง ส่วนบทบัญญัตินี้มีอยู่ที่ได้ให้อำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาเรื่องต่าง ๆ แก่ ก.ตร. ไว้บางเรื่อง ซึ่งในแต่ละเรื่องให้อำนาจไว้เฉพาะบางชั้น บางระดับ บางตำแหน่งนั้น กฎหมายบัญญัติให้ "คณะรัฐมนตรี" คอยควบคุมและถ่วงดุลย์การใช้อำนาจของ ก.ตร. ไว้ดังนี้

(1) การกำหนดตำแหน่งตามมาตรา 20 ถ้าเป็นการกำหนดตำแหน่งระดับสูงตั้งแต่ผู้กำกับการหรือเทียบผู้กำกับการขึ้นไป (ซึ่งรวมถึงคุณสมบัตินี้เฉพาะสำหรับตำแหน่งด้วย) ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

(2) การแต่งตั้งตามมาตรา 24 ที่บัญญัติให้การแต่งตั้ง

ข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ผู้บังคับการหรือเทียบผู้บังคับการขึ้นไป ต้องได้รับอนุมัติจาก ก.ตร. ก่อน ได้บัญญัติไว้ด้วยว่าต้องได้รับอนุมัติจาก คณะกรรมการอัยการชั้นตอนหนึ่ง ก่อน

(3) การเลื่อนเงินเดือนตามมาตรา 37 ที่บัญญัติให้การ

เลื่อนเงินเดือนข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจตรี หรือเทียบพลตำรวจตรีขึ้นไป ต้องได้รับความเห็นชอบจาก ก.ตร. ก่อน ได้บัญญัติไว้ด้วยว่าต้องได้รับอนุมัติจาก คณะกรรมการอัยการชั้นตอนหนึ่ง ด้วย

(4) การพิจารณารายงานการลงโทษ และการพิจารณา

วินัยอุกฤษฎ์ ตามมาตรา 45 และ 61 ซึ่งอนุโลมนำกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้ในส่วนนี้เหมือนของ ก.พ. กล่าวคือ เมื่อ ก.ตร. วินิจฉัยแล้ว ให้รายงาน นายกรัฐมนตร เพื่อพิจารณาสั่งการ หากนายกรัฐมนตรไม่เห็นด้วยกับมติ ก.ตร. และ ก.ตร. พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรแล้ว ยืนยันตามมติเดิมให้ ก.ตร. รายงานต่อ คณะกรรมการวินัย

อำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ที่มีได้บัญญัติให้คณะกรรมการหรือองค์กรใดคอยควบคุมและถ่วงดุลย์คือ การออกระเบียบ และข้อกำหนด ก.ตร. ในเรื่องต่าง ๆ การกำหนดตำแหน่งตั้งแต่รองผู้กำกับการหรือเทียบรองผู้กำกับการลงมาตามมาตรา 20 และการใช้อำนาจบริหารพิจารณาสั่งการในเรื่องการอนุมัติบรรจุเป็นชั้นสัญญาบัตรตามมาตรา 22 วรรคสอง การยกเว้นคุณสมบัติทั่วไปของบุคคลที่จะเข้ารับราชการตามมาตรา 42 การรับโอนตามมาตรา 30 และการบรรจุกลับตามมาตรา 33

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว บุคคลหรือคณะบุคคลที่จะคอยควบคุมถ่วงดุลย์การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ตร. คือ นายกรัฐมนตรและคณะกรรมการ โดยนายกรัฐมนตรมีอำนาจหน้าที่ในลักษณะของการกำกับทั้งเท่านั้น อำนาจที่จะควบคุมถ่วงดุลย์โดยแท้จริงคือ " คณะกรรมการ "

ซึ่งหากเปรียบเทียบกับคณะกรรมการข้าราชการอื่นแล้ว

คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มหนึ่ง

ก.พ., ก.ม. และ ก.ค. (ยกเว้น ก.ร. ซึ่งการบังคับบัญชาจะถ่วงดุลย์ระหว่างประธานรัฐสภา กับ ก.ร. นั้น จะมีบทบัญญัติ¹ ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี เช่นเดียวกันดังนี้

- (1) การออกกฎของคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ต้องได้รับอนุมัติจาก คณะรัฐมนตรี ก่อน จึงจะใช้บังคับได้
- (2) การตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ มติของคณะกรรมการข้าราชการเมื่อได้รับความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรี และจึงจะใช้บังคับได้ตามกฎหมาย
- (3) กรณีที่ปรากฏว่ากระทรวงทบวงกรมไม่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติหรือปฏิบัติการโดยไม่เหมาะสม รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้อพิจารณาสั่งการต่อไปให้กระทรวงทบวงกรมปฏิบัติการให้ถูกต้องหรือเหมาะสมต่อไปแต่ในกรณีที่ นายกรัฐมนตรี ไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. ให้ ก.พ. รายงานต่อ คณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย
- (4) การใช้อำนาจกำหนดตำแหน่งของคณะกรรมการข้าราชการ ในกรณีที่ส่วนราชการใดเห็นว่า คณะกรรมการข้าราชการกำหนด ตำแหน่ง อัตรากำลังระดับ หรือสายงานของข้าราชการในส่วนราชการนั้นไม่เหมาะสม ให้ส่วนราชการนั้นเสนอเรื่องต่อ คณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นพ้องด้วยให้ส่งเรื่องให้ ก.พ. พิจารณาทบทวนแก้ไขใหม่

¹ - มาตรา 8(2)(3) และ (5) มาตรา 9 มาตรา 32 มาตรา 107 และมาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

- ข้อ 10 แห่งกฎทบทวน ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507

- มาตรา 4 มาตรา 7(2)(3) และ (5) มาตรา 8 และมาตรา 61 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523

(5) การใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยการอุทธรณ์คำสั่งให้ออก ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ เมื่อคณะกรรมการข้าราชการพิจารณาแล้วให้รายงาน นายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ คณะกรรมการข้าราชการและคณะกรรมการข้าราชการพิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรี แล้ว ยังยืนยันมติเดิม ให้คณะกรรมการข้าราชการรายงานต่อ คณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

(6) เมื่อคณะกรรมการข้าราชการได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ผู้ถูกสั่งลงโทษ เห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม ย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ในระหว่างที่ยังมิได้มีการจัดตั้งศาลปกครองสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองยังไม่ให้บังคับ

อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีในการควบคุมถ่วงดุลย์ คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่งนี้ ดังกล่าวนี้อาจมีลักษณะเดียวกับ ก.ตร. คือ นายกรัฐมนตรี จะมีอำนาจในลักษณะของการกำกับ อำนาจควบคุมและถ่วงดุลย์ที่แท้จริงจะอยู่ที่คณะรัฐมนตรี

สำหรับคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สอง ก.อ. และ ก.ต. นั้นตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 (ดังที่ได้ศึกษาไว้ในบทที่ 3) ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลในเรื่องสำคัญต่าง ๆ ที่กฎหมายบัญญัติให้ออกเป็น กฎกระทรวง หรือที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการข้าราชการที่จะออกใช้บังคับเป็นระเบียบ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการเอง กฎหมายมิได้บัญญัติถึงคณะรัฐมนตรีไว้แต่อย่างใด แต่อย่างไร ก็ตามเฉพาะในส่วนของการที่ออกเป็นกฎกระทรวง กฎกระทรวงได้ถือเป็นหลักตลอดมาว่าก่อน จะออกใช้บังคับให้นำมาผ่านการพิจารณาอนุมัติจาก คณะรัฐมนตรี ก่อน ดังนั้น การกำหนดหลัก เกณฑ์วิธีการและมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลที่สำคัญบางเรื่องจะมีคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กร หรือคณะบุคคลที่คอยควบคุมและถ่วงดุลย์คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มอยู่

ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สองในการใช้ดุลพินิจ พิจารณาที่ส่งผลโดยตรงต่อสิทธิและสถานภาพทางราชการของข้าราชการที่คณะกรรมการ ข้าราชการกลุ่มที่สองมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมในทุกเรื่อง ทุกคน ทุกชั้น ทุกตำแหน่งอยู่นั้นไม่มี บทบัญญัติให้คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรหรือคณะบุคคลหรือบุคคลใดคอยควบคุมหรือมีระบบการ

ถ่วงดุลย์การใช้อำนาจของคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มนี้ไว้แต่อย่างใด บทบัญญัติเท่าที่มีอยู่² ที่บัญญัติอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมไว้ว่า "ในกรณีที่รัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.ต. ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่ส่วนหนึ่งส่วนใด หรือเห็นว่ามตินั้นควรประกอบด้วยเงื่อนไขอย่างใด รัฐมนตรีจะขอให้ ก.ต. พิจารณาใหม่ก็ได้ใน กรณีเช่นว่านี้เมื่อ ก.ต. มีมติยืนยันตามมติเดิมหรือจะแก้ไขเพิ่มเติมประการใด ก็ให้ดำเนินการไปตามมติของ ก.ต. นั้น" ก็เป็นเพียงอำนาจของรัฐมนตรีที่จะขอให้คณะกรรมการข้าราชการพิจารณาทบทวนใหม่เท่านั้น อำนาจขั้นสุดท้ายยังคงเป็นของคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สองนี้

ข้อแตกต่างโดยสรุปจากการเปรียบเทียบ ก.ตร. กับคณะกรรมการข้าราชการอื่นจะเห็นได้ว่า ระบบการควบคุมและถ่วงดุลย์การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการนั้น จะสามารถแบ่งคณะกรรมการตามระดับความเป็นอิสระออกได้เป็น 2 ระดับ

(1) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการจะอยู่ภายใต้การควบคุมและถ่วงดุลย์ของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในเกือบทุก ๆ เรื่อง คือ คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง

(2) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการจะมีอำนาจและมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างมาก คือ คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สอง

ก.ตร. นั้นจะมีลักษณะเป็นแบบตาม (1) อยู่ภายใต้การควบคุมและถ่วงดุลย์ของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี

สภาพปัญหาของการควบคุมและถ่วงดุลย์การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ตร. ของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว (จะมีปัญหาเหมือนกันทุกคณะ) คือ เรื่องที่มีได้บัญญัติให้อำนาจคณะรัฐมนตรีไว้ในบทบัญญัตินั้น คณะรัฐมนตรีจะควบคุมและถ่วงดุลย์ การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ตร. ได้หรือไม่เพียงใด

² พระราชบัญญัติระเบียบราชการฝ่ายตุลาการ

ในความเห็นของผู้เขียนวิทยานิพนธ์เห็นว่า ถึงแม้คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 159 แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 182 บัญญัติว่า คุณสมบัติ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือนการลงโทษ และการออกจากราชการของข้าราชการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ให้อำนาจใดไว้เป็นของ ก.ตร. โดยมิได้บัญญัติถึงคณะรัฐมนตรีไว้และถือได้ว่าเป็นอำนาจโดยอิสระ ก.ตร. ที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการได้

6.2.2 วิธีพิจารณาของ ก.ตร.

วิธีพิจารณาที่จะศึกษาในหัวข้อนี้คือ บทบัญญัติที่ให้อำนาจหน้าที่ หรือให้สิทธิแก่บุคคลที่จะเสนอเรื่องให้คณะกรรมการข้าราชการพิจารณา เจ้าหน้าที่ที่จะเป็นผู้กลั่นกรองตรวจสอบเรื่องให้ ก.ตร. พิจารณา องค์ประชุมของคณะกรรมการข้าราชการที่จะดำเนินการประชุมได้คะแนนเสียงที่จะถือเป็นมติของที่ประชุม และการบัญญัติให้มีการพิจารณาโดยลับหรือโดยเปิดเผยวิธีพิจารณาเหล่านี้หากบัญญัติไว้เหมาะสมจะเป็นกลไกประการหนึ่งของการควบคุมถ่วงดุลย์การปฏิบัติหน้าที่³ ของคณะกรรมการข้าราชการให้เป็นไปด้วยความเหมาะสมโดยมีผลรวมนำมาระเบียบข้าราชการเกิดประสิทธิภาพต่อการบริหารงานราชการและเป็นธรรมต่อราชการ

6.2.2.1 การเสนอเรื่องให้คณะกรรมการข้าราชการพิจารณา

การเสนอเรื่องให้ ก.ตร. พิจารณาได้ศึกษาในรายละเอียดไว้แล้วในบทต่าง ๆ ที่ผ่านมา ซึ่งสรุปได้ว่าในเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและมาตรฐานในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. เป็น "หน้าที่" ของอธิบดีที่จะเสนอให้ที่ประชุมพิจารณา และผู้ที่ เป็น ก.ตร. ทุกคนสามารถที่จะหยิบยกขึ้นมาเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาได้ ในเรื่องการใช้ดุลพินิจพิจารณาที่ส่งผลต่อสิทธิและสถานภาพทางราชการของข้าราชการตำรวจถ้าเป็นเรื่องมีบทบัญญัติให้ต้อง

³ อมร จันทรสมบูรณ์ , กฎหมายปกครอง, หน้า 139 - 142

ผ่านการดำเนินการใด ๆ มาก่อน เมื่อดำเนินการแล้วเป็น "หน้าที่" ของอธิบดีที่จะเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาก่อนโดยหากอธิบดีไม่นำมาเสนอจึงจะเป็นสิทธิของผู้ที่ดำรงตำแหน่ง ก.ตร. ทุกคนที่จะนำมาเสนอให้ที่ประชุมพิจารณา แต่ถ้าเป็นเรื่องที่มีได้มีบทบัญญัติให้ต้องผ่านการดำเนินการใด ๆ มาก่อนอธิบดีและกรรมการ ก.ตร. ทุกคนมีสิทธิเสนอได้เท่า ๆ กัน และในเรื่องการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของผู้บังคับบัญชา ถ้าเป็นการใช้อำนาจควบคุมโดยทั่ว ๆ ไปจะเป็น "หน้าที่" ของอธิบดีที่จะเสนอ แต่ถ้าอธิบดีไม่เสนอเป็นเรื่องสิทธิของคณะกรรมการ ก.ตร. ทุกคนที่จะเสนอ แต่ถ้าเป็นการอุทธรณ์จะให้สิทธิเฉพาะผู้อุทธรณ์เท่านั้นที่จะเป็นผู้เสนอ

6.2.2.2 เจ้าหน้าที่หรือคณะบุคคลที่จะเป็นผู้กลั่นกรองตรวจสอบ

เรื่องให้กับ ก.ตร.

6.2.2.2.1 ฝ่ายเลขานุการและเจ้าหน้าที่ของ ก.ตร.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการประเภท

ต่าง ๆ จะบัญญัติให้มีฝ่ายเลขานุการให้กับคณะกรรมการข้าราชการคณะต่าง ๆ ทุกคณะ ดังนี้

ก.ตร. "ให้ ก.ตร. แต่งตั้งข้าราชการ

ตำรวจเป็นเลขานุการ ก.ตร. หนึ่งคน ผู้ช่วยเลขานุการ ก.ตร. สองคน" ⁴

ก.อ. "ให้ ก.อ. แต่งตั้งข้าราชการ

ฝ่ายอัยการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ก.อ. " ⁵

ก.ต. "ให้เลขาธิการส่งเสริมงาน

ตุลาการเป็นเลขานุการ ก.ต. ⁶

ก.พ. "ให้มีเลขาธิการ ก.พ." ⁷

⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ มาตรา 13 วรรคท้าย

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ มาตรา 15 วรรคท้าย

⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ มาตรา 34 วรรคท้าย

⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มาตรา 6

เป็นเลขานุการ" ^a

ก.ม. "ให้ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย

และเลขานุการ" ^o

ก.ค. "เลขาธิการ ก.ค. เป็นกรรมการ

เลขานุการ ก.ร." ¹⁰

ก.ร. "ให้เลขาธิการรัฐสภาเป็น

การบริหารงานในระบบคณะกรรมการนี้ฝ่ายเลขานุการเป็นกลไกที่สำคัญ
ส่วนหนึ่ง ¹¹ เลขานุการ ก.ตร. และผู้ช่วยเลขานุการ ก.ตร. ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาจะช่วย
กลั่นกรองงานต่าง ๆ ที่จะเสนอให้ ก.ตร. พิจารณา อย่างไรก็ตาม งานในภาระกิจของ ก.ตร.
ที่ผ่านมาเป็นจำนวนมาก ก.ตร. จึงได้กำหนดให้มีกลุ่มเจ้าหน้าที่ซึ่งมาช่วยงานฝ่ายเลขานุการ
ก.ตร. และผู้ช่วยเลขานุการ ก.ตร. 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายตรวจสอบและทะเบียนประวัติ และ
ฝ่ายวินัยและอุทธรณ์ ¹² ในขณะที่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการข้าราชการบางคณะ
กฎหมายได้บัญญัติให้มีสำนักงานคณะกรรมการและกำหนดให้ทำเป็นเจ้าหน้าที่ให้กับคณะกรรมการ
ข้าราชการไว้ คือ สำนักงาน ก.พ. ¹³ สำนักงาน ก.ค. ¹⁴ ความเห็นของฝ่ายเลขานุการ
และเจ้าหน้าที่เหล่านี้ จะมีน้ำหนักระดับหนึ่งที่ได้ว่าเป็นการถ่วงดุลย์ได้ในการประกอบ
พิจารณาขององค์กรเหนือขึ้นไป

^a กฎทวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
พลเรือนในมหาวิทยาลัยฯ ข้อ 3

^o พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฯ มาตรา 6

¹⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา มาตรา 6

¹¹ กานดา วัชรากัย และปณิต มีแสง, "การบริหารงานในระบบคณะกรรมการ"
วารสารข้าราชการ 9 (2526) : 80.

¹² สำนักงาน ก.ตร., "คณะกรรมการข้าราชการตำรวจและสำนักงาน ก.ตร."
(มกราคม 2534) (อัดสำเนา)

¹³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 12

¹⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 22

อนึ่ง เฉพาะในส่วนของการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.ตร. อำนาจหน้าที่
ของ ก.ตร. ในส่วนนี้จะทำหน้าที่ในลักษณะกรรมการวินิจฉัยกึ่งตุลาการ

ระบบของการพิจารณาของกรรมการวินิจฉัยกึ่งตุลาการดังกล่าว จะมีการ
ให้ความเห็นถ่วงดุลย์ 2 ชั้น ชั้นแรก เป็นความเห็นของ "เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน" ชั้น
ที่สองเป็นความเห็นของ "กรรมการ" ซึ่งหาก "กรรมการ" จะเห็นแตกต่างไปจากเจ้าหน้าที่
ผู้รับผิดชอบสำนวนแล้ว จะต้องใช้เหตุผลที่ดีกว่าหักล้างเหตุผลที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน
เสนอมมาได้ หากเหตุผลที่อ้างมีน้ำหนักมากกว่า¹⁵ สำหรับวิธีพิจารณาของ ก.ตร. กฎหมาย
มิได้บัญญัติเป็นพิเศษให้มีการตั้ง "เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน" และมีได้บัญญัติหรือสื่อให้เห็น
หลักการว่า การให้เหตุผลนั้นต้องมีน้ำหนักกว่าเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน แต่อย่างไรก็ตาม
ในทางปฏิบัติการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.ตร. จะมอบหมายสำนวนให้เจ้าหน้าที่ของ ก.ตร.
คนใดคนหนึ่งรับผิดชอบทำความเห็นเสนอและผ่านการกลั่นกรองของอนุกรรมการ ก.ตร.
เกี่ยวกับอุทธรณ์ชั้นหนึ่งก่อน จึงจะนำเข้าสู่การพิจารณาของ ก.ตร. การวินิจฉัยของ ก.ตร.
หากจะมีมติแตกต่างไปจากที่เจ้าหน้าที่หรืออนุกรรมการ ก.ตร. เสนอ ก็จะมีการให้เหตุผล
เป็นพิเศษ ซึ่งถึงแม้จะไม่ถึงระดับเอาเหตุผลของเจ้าหน้าที่หรือของอนุกรรมการมาชี้ข้อที่ไม่
เห็นด้วย แต่ก็ถือได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์นี้ ทำตามมาตรฐานของรูปแบบ
กรรมการวินิจฉัยกึ่งตุลาการในระดับหนึ่ง

(รายละเอียดเกี่ยวกับเลขานุการ ก.ตร. ผู้ช่วยเลขานุการ
ก.ตร. และเจ้าหน้าที่ของ ก.ตร. นี้ได้กล่าวไว้โดยละเอียดส่วนหนึ่งในบทที่ 5 ข้อ 5.2.4
(3) และ ข้อ 5.2.6.3)

6.2.2.2.2 อนุกรรมการ

ก.ตร. ในปัจจุบันได้แต่งตั้งอนุกรรมการ ก.ตร. ขึ้นทำการแทน
รวม 7 คณะ ดังนี้

¹⁵ อมร จันทรสมบูรณ์, "บันทึกแนวทางการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาและการ
พัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย," ในผลงานประมาณ 2528 -
2530 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 101-200.

คณะที่ 1

1. อนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

คณะที่ 2

2. อนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

3. อนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับพุทธธรรม

4. อนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับตำแหน่ง

5. อนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบ

6. อนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการพัฒนาระบบการศึกษาของ

ข้าราชการตำรวจ

7. อนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการพัฒนาระบบการบริหาร

งานบุคคล

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ ได้บัญญัติให้กรรมการข้าราชการแต่งตั้งอนุกรรมการ ขึ้นทำการใด ๆ แทนได้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการช่วยพิจารณาและกลั่นกรองงานให้กับ ก.ตร. ส่วนหนึ่งในช่วงเดียวกัน ความเห็นหรือข้อพิจารณาของอนุกรรมการเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นการถ่วงดุลย์การพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการได้ด้วยเช่นกัน

6.2.2.3 องค์ประชุมของ ก.ตร.

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.2521 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ จะบัญญัติองค์ประชุมของคณะกรรมการไว้ว่าต้องมีกรรมการมาประชุมเท่าใดจึงจะถือว่าเป็นองค์ประชุม

องค์ประชุมของ ก.ตร.¹⁶ จะเหมือนกับคณะกรรมการ

ข้าราชการกลุ่มหนึ่งคือ ก.พ.,¹⁷ ก.ม.,¹⁸ ก.ค.,¹⁹ และ ก.ร.²⁰ คือ "ต้องมีกรรมการ

¹⁶ พระราชบัญญัติระเบียบราชการฝ่ายตุลาการฯ มาตรา 17

¹⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา 10

¹⁸ กฎทบวงออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย

ข้อ 5

¹⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฯ มาตรา 16

²⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาฯ มาตรา 12

มาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจึงเป็นองค์ประชุม" ที่แตกต่างไปจากคณะกรรมการข้าราชการ
กลุ่มที่สองคือ ก.อ.²¹ และ ก.ต.²² ซึ่งบัญญัติไว้ว่าต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า 7 คน
จึงจะเป็นองค์ประชุม" (ก.อ.มีกรรมการทั้งหมด 13 คน ในกรณีที่มีรองอธิบดี 1 คน) (ก.ต.มี
กรรมการทั้งหมด 12 คน)

ส่วนการลงคะแนนเสียงนั้นคณะกรรมการข้าราชการทั้งหมดรวมทั้ง
ก.ต. ด้วยจะบัญญัติไว้เหมือนกัน คือ "การวินิจฉัยให้ถือเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน
ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด"

อนึ่งการวินิจฉัยที่ถือเสียงข้างมากนั้น ในบางเรื่องจะมีบทบัญญัติ
ให้ถือเสียงต่างไป เช่น ก.ต.การพิจารณาขอยกเว้นคุณสมบัติทั่วไปเพื่อบรรจุเข้ารับราชการ
จะบัญญัติไว้ว่าคะแนนเสียงต้อง "เป็นเอกฉันท์และการลงมติให้กระทำโดยลับ"²³ การ
ประชุมองค์ประชุมและการให้มีคะแนนเสียงที่กำหนดไว้นี้ เป็นการถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่าง
คณะกรรมการข้าราชการ

จำนวนคะแนนเสียงที่กำหนดไว้และการให้ลงมติโดยลับนี้เป็น
การควบคุมผลการพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการ โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายอีกประการหนึ่ง

6.3 การควบคุมและถ่วงดุลย์การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ต. ตามกฎหมายอื่น

6.3.1 การควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ต. โดย "ศาล"

6.3.1.1 ศาลปกครอง ตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ.2518
มาตรา 107 บัญญัติไว้ว่า "เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือ ก.พ. ได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้วผู้ถูกสั่งลงโทษเห็นว่า
ตนไม่ได้รับความเป็นธรรมย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่
รับทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น" และบทเฉพาะกาล มาตรา 120 บัญญัติไว้ว่า "ในระหว่างที่ยัง
มิได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองยังไม่ให้ใช้บังคับ"

²¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการฯ มาตรา 20

²² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการฯ มาตรา 39

²³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.2521 มาตรา 42

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการในปัจจุบันนี้มีอยู่เพียงฉบับเดียว คือ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ดังกล่าว ที่บัญญัติถึง "ศาลปกครอง" ไว้ และให้ข้าราชการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ แต่อย่างไรก็ตามขณะนี้ "ศาลปกครอง" ยังไม่ได้ริบการจัดตั้ง และหากต่อไปมีการจัดตั้งทำให้ข้าราชการพลเรือนมีสิทธิฟ้องคดีได้แล้ว เชื่อได้ว่าข้าราชการอื่นและข้าราชการตำรวจกฎหมายจะบัญญัติให้สิทธิฟ้องคดีได้เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนด้วย

6.3.1.2 ศาลยุติธรรม ศาลสามารถเข้าตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้ 3 ทาง²⁴ คือ

- (1) มีพระราชบัญญัติให้อำนาจศาลยุติธรรมไว้โดยเฉพาะเจาะจง เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (มาตรา 42 วรรคสาม และมาตรา 52) และพระราชบัญญัติตรวจคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 (มาตรา 57)
 - (2) อาศัยอำนาจตามหลักทั่วไปแห่งพระราชบัญญัติ กล่าวคือ รัฐสภาออกพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งต่างหากจากพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การการปกครองให้อำนาจศาลตรวจสอบหรือพิจารณาคดีปกครองเป็นการทั่วไป ไม่เจาะจงประเภทองค์การการปกครอง และไม่เจาะจงประเภทการกระทำการปกครอง ตัวอย่าง เช่น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง (The Administration Procedure Act) ของประเทศสหรัฐอเมริกา
 - (3) ศาลอาศัยอำนาจตามหลักกฎหมายทั่วไป คือ กรณีที่ไม่มีพระราชบัญญัติให้อำนาจศาลโดยเฉพาะเจาะจงหรือโดยทั่วไป ที่จะตรวจสอบการกระทำการปกครองบางประเภท ตาม (1) และ (2) แต่ศาลจำเป็นต้องแสดงบทบาทในฐานะผู้ใช้อำนาจตุลาการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองโดยอาศัยหลักกฎหมายทั่วไป
- กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการต่าง ๆ มิได้บัญญัติให้อำนาจศาลยุติธรรมโดยเฉพาะเจาะจงไว้ และในประเทศไทยไม่มี

²⁴ จิรนิติ หะวานนท์, "การตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยศาลยุติธรรม" ในเอกสารการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "การจัดตั้งองค์กรชี้ขาดข้อพิพาทในการปกครอง". 2531, หน้า 4 - 9 (อัดสำเนา)

พระราชบัญญัติให้อำนาจศาลยุติธรรมเป็นการทั่วไป²⁵ ดังเช่น พระราชบัญญัติวิधिพิจารณาคดีปกครอง (The Administration Procedure Act) ของประเทศสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ การอาศัยอำนาจตามหลักกฎหมายทั่วไป ศาลไม่รับวินิจฉัยการกระทำทางปกครองที่เป็นการใช้อำนาจทางราชการฝ่ายบริหารโดยเฉพาะเช่น อำนาจการบังคับบัญชาในระบบราชการ²⁶ ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 355/2516 (ระหว่าง นายประสงค์ หงสนันท์ โจทก์ จอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก จำเลย) จำเลยที่ 1 ในฐานะนายกรัฐมนตรี ได้สั่งปลดโจทก์ออกจากราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน อันเป็นอำนาจของทางราชการฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ ไม่ใช่หน้าที่ของศาลจะเข้าไปชี้ขาดในเรื่องนี้ ฟ้องของโจทก์ที่เกี่ยวกับจำเลยที่ 1 จึงเป็นฟ้องที่ไม่ควรรับไว้พิจารณา

- คำพิพากษาฎีกาที่ 2531/2522 (ระหว่างนายสุเทพ หัสกร โจทก์ อธิบดีกรมที่ดิน จำเลย) เรื่องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่สั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชการฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ ศาลไม่มีอำนาจเข้าไปวินิจฉัยชี้ขาด สิทธิของโจทก์ที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองยังไม่ให้ใช้บังคับ เพราะยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครอง

- คำพิพากษาฎีกาที่ 181/2499 การเข้ารับราชการ หรือ ออกจากราชการ ตลอดจนการขอเข้ารับราชการใหม่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ประกอบด้วยกฎกระทรวงและระเบียบแบบแผนว่าด้วยการนั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ โจทก์จะนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลบังคับจำเลย (นายกรัฐมนตรี) ให้รับโจทก์กลับเข้ารับราชการตามเดิม เช่นนี้ไม่ได้

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-18.

6.3.2 การควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ตร. โดย "คณะกรรมการกฤษฎีกา"

"คณะกรรมการกฤษฎีกา" ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 เป็นองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมและถ่วงดุลย์การปฏิบัติหน้าที่ของ "คณะกรรมการข้าราชการ"

ทั้งนี้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวมาตรา 6 วรรคสองบัญญัติให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีกรรมการสองประเภทคือ "กรรมการร่างกฎหมาย" และ "กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์"

(1) "กรรมการร่างกฎหมาย" มีอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งคือ "รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรี"²⁷ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวอาจไม่ได้เป็นการควบคุมและถ่วงดุลย์คณะกรรมการข้าราชการโดยตรงเพราะคณะกรรมการกฤษฎีกาจะทำหน้าที่ให้ความเห็นทางกฎหมายก็ต่อเมื่อมีการปรึกษาจากหน่วยงานของรัฐ (หรือของคณะกรรมการข้าราชการเอง) หรือมีคำสั่งหรือมีมติจากนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นทางกฎหมาย และความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อมีการปรึกษา หรือมีคำสั่งหรือมีมติให้มีความเห็นนั้น ไม่มีลักษณะที่บังคับที่หน่วยงานที่หารือหรือนายกรัฐมนตรี ต้องปฏิบัติตามเป็นเพียงความเห็นที่มีน้ำหนักในระดับหนึ่ง "สมควร" ปฏิบัติตามในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารและเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีกฎหมายบัญญัติให้ทำหน้าที่ให้ความเห็นทางกฎหมายโดยตรง การควบคุมและถ่วงดุลย์โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาในลักษณะนี้จะเห็นเป็นรูปธรรมชัด หากหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาได้นำความเห็นของกฤษฎีกานั้นส่งไปยังคณะกรรมการข้าราชการหรือในกรณีที่ "คณะกรรมการข้าราชการ" จะออกกฎของคณะกรรมการข้าราชการหรือให้ความเห็นชอบในการจะออกกฎกระทรวง เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการซึ่งจะต้องเสนอขออนุมัติจาก "คณะรัฐมนตรี" ก่อน หรือ "คณะกรรมการข้าราชการ" ได้ตีความหมายวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ

²⁷ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 7 (1) (ข)

แล้วเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หรือ "คณะกรรมการข้าราชการ" รายงาน นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่น่าจะปรากฏว่ากระทรวงทบวงกรมไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการและโดยที่นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งหรือมีมติให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (โดยกรรมการร่างกฎหมาย) มีความเห็นทางกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ก่อน

อนึ่งสำหรับ ก.ตร. ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ก.ตร. ได้เสนอหรือขอความเห็นทางกฎหมายจากคณะกรรมการกฤษฎีกาหลายเรื่อง เช่น เรื่อง คุณสมบัติทั่วไปในการบรรจุเข้ารับราชการ ตามมาตรา 41(5) กรณีที่บุคคลบางท่านไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้²⁸ การรายงานผลการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการให้ออกจากราชการ ในชั้นผลสำรวจตาม มาตรา 34 หลังจากบรรจุเลื่อนขั้นเป็นชั้นสัญญาบัตรตามมาตรา 22 ให้ออกไปแล้ว²⁸ อำนาจ ผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่งพักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามมาตรา 39 และมาตรา 61²⁸ การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 กับการอนุโลมนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่ว่าด้วยวินัยมาใช้²⁸ เป็นต้น

เรื่องต่าง ๆ ที่ ก.ตร. หารือ เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น เป็นประการใด ก.ตร. ได้มีมติให้ถือปฏิบัติตามความเห็นของ กฤษฎีกาทุกเรื่อง จากข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติดังกล่าวนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเป็นองค์หนึ่งที่ส่งผลโดยอ้อม ในลักษณะที่เป็นการถ่วงดุลย์การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ตร. องค์การหนึ่ง

(2) "กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์" ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 7 (2) (ก) มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามบทบัญญัติแห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าว และ (ค) มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ

²⁸ สำนักงาน ก.ตร., "มติ ก.ตร. และ อนุกรรมการ ก.ตร. เฉพาะที่เป็นแนว ทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ" (กรกฎาคม 2531) (อัสสาเนา)

คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมาย ตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกา
ระบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

อำนาจหน้าที่ เรื่องร้องทุกข์ ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้
พิจารณาได้หรือไม่ให้รับไว้พิจารณา มาตรา 18 มาตรา 19 และมาตรา 20 แห่ง
พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 18 "บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัย
ร้องทุกข์ได้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ฯลฯ"

มาตรา 19 "เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้
พิจารณาได้ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็นเรื่องของผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย
หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และ

(2) ความเดือดร้อนหรือความเสียหายตาม (1) นั้นเนื่อง
มาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ก) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(ค) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัด หรือ

ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

(ง) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอัน

เป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น

(จ) กระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอัน

สมควรความใน (2) (ง) และ (จ) จะใช้เมื่อใดกับหน่วยงานของรัฐใดให้เป็นไปตามที่
กำหนดในกฎกระทรวง"

มาตรา 20 "เรื่องร้องทุกข์ดังต่อไปนี้ไม่ให้รับไว้พิจารณา

(1) เรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปทางนโยบายโดยตรง

ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

(2) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้า

รัฐบาลมีมติเด็ดขาดแล้ว

- (3) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษา
หรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว
- (4) เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือ
เสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- (5) เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จ
เด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่มีการพบพยานหลักฐานใหม่ตามที่กำหนดในมาตรา 50
- (6) เรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ละทิ้งการร้องทุกข์ตามมาตรา 46
- (7) เรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไข
ตามมาตรา 23"

ข้าราชการเป็นผู้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาตามบทบัญญัติ
ดังกล่าว และเรื่องที่ได้รับความสะดวกหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย
โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ การบริหารงานบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ
เป็นเรื่องที่ร้องทุกข์ตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้²⁰⁻³⁰ คณะกรรมการข้าราชการเป็น "เจ้า
หน้าที่ของรัฐ" ดังนั้น กรณีที่ความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสีย
หายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ จากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการในการบริหาร
งานบุคคลเรื่องต่าง ๆ เช่น การออกกฎระเบียบ หรือการใช้อำนาจพิจารณาสั่งการ ที่ส่ง
ผลกระทบต่อสภาพราชการ (เว้นเรื่องการวินิจฉัยอุทธรณ์ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป) ข้าราชการ
จึงร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ ดังนั้นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาใน
การรับเรื่องราวร้องทุกข์จากข้าราชการนี้ จึงเป็นการควบคุมและถ่วงดุลย์การปฏิบัติหน้าที่
ของคณะกรรมการข้าราชการอีกลักษณะหนึ่ง

²⁰ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์, "อำนาจใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้ง
ข้าราชการ" วารสารกฎหมายปกครอง 8 (2532) : 256-281.

³⁰ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์, "กรณีการลงโทษทางวินัยซ้ำใน
ความผิดเดียวกัน" วารสารกฎหมายปกครอง 4 (ธันวาคม 2528) : 683 - 702.

อย่างไรก็ตามสำหรับ "ข้าราชการตำรวจ" นั้น พระราชบัญญัติคณะกรรมการ
การกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 18 ซึ่งบัญญัติให้บุคคลทุกคนมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ
การกฤษฎีกา (โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) ได้เห็น ในวรรคสามของบทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติ
ไว้ว่า "ผู้ที่เป็นทหารหรือตำรวจ ถ้าจะร้องทุกข์อันเกี่ยวกับราชการทหารหรือตำรวจ ต้อง
ปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎข้อบังคับว่าด้วยกรณีนั้น" ตำรวจที่จะร้องทุกข์อันเกี่ยวกับราชการตำรวจ
กฎหมายที่บัญญัติไว้คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 (มาตรา 21 ถึงมาตรา 30)
และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา 61)
ได้บัญญัติวิธีการร้องทุกข์ตามลำดับขั้นของการบังคับบัญชาไว้ และมีได้บัญญัติให้ร้องทุกข์ต่อ
คณะกรรมการการกฤษฎีกาไว้ดังนั้น ตำรวจจึงไม่อาจร้องทุกข์ต่อในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจ
ในบริหารงานบุคคลต่าง ๆ ของผู้บังคับบัญชาและของ ก.ตร. ต่อคณะกรรมการการกฤษฎีกาได้

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกฤษฎีกา (โดยคณะกรรมการวินิจฉัย
ร้องทุกข์) ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่น
ในปัญหาข้อกฎหมายตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกากระบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ
ดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้นั้น "คณะกรรมการข้าราชการ" เป็นคณะกรรมการ
ตามกฎหมายอื่นดังกล่าว แต่ในขณะนี้ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกากระบุให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ
คณะกรรมการข้าราชการได้ไว้ ดังนั้นการควบคุมและถ่วงดุลย์คณะกรรมการข้าราชการใน
ลักษณะดังกล่าวนี้ ขณะนี้จึงยังไม่มี และสำหรับ ก.ตร. นั้นมีปัญหาที่น่าสนใจศึกษาโดยละเอียด
ต่อไปว่า หากมีพระราชกฤษฎีกากระบุให้อุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการข้าราชการได้แล้ว
แล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะคลุมถึง ก.ตร. ได้ด้วยหรือไม่เพราะอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร.
เป็นอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับราชการตำรวจ ข้าราชการตำรวจไม่อาจร้องทุกข์ตามมาตรา 18
แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้ตามที่ได้ศึกษาไว้ข้างต้น

6.3.3 การควบคุมและการถ่วงดุลย์การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ตร. โดย คณะรัฐมนตรี

อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการควบคุมและถ่วงดุลย์การปฏิบัติ
หน้าที่ของก.ตร. นอกจากจะบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจไว้โดยเฉพาะ
ดังที่ได้ศึกษาไว้แล้วในหัวข้อ 6.2 แล้ว คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายบริหารและ
สามารถพิจารณาปัญหาตลอดจนกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทต่าง ๆ

และทางปฏิบัติในปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจนี้ตั้ง "คณะกรรมการกลั่นกรองงานบริหารงานบุคคลของรัฐ" (ก.ก.บ.)³¹ ขึ้นโดยให้ทำหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นศูนย์กลางการดูแล ติดตามและพิจารณาการดำเนินงานบริหารงานบุคคลขององค์กรกลางแต่ละแห่ง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาค

แนวคิด ความเห็น และมติของคณะรัฐมนตรีในการใช้อำนาจเหล่านี้จะส่งผลเป็นการควบคุมถ่วงดุลย์การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการและ ก.ตร. ในระดับหนึ่ง

6.4 ทิศทางการพัฒนา ก.ตร. ในอนาคต

ในปัจจุบันได้มีการศึกษาและเผยแพร่แนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนา "คณะกรรมการข้าราชการ" ที่สำคัญ ๆ อยู่ 2 แนวความคิด

แนวความคิดแรก เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลของข้าราชการของรัฐทั้งระบบที่ไม่เป็นเอกภาพอันมีสาเหตุเนื่องมาจากมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลหลายองค์กร (คณะกรรมการข้าราชการ)

แนวความคิดที่สอง เป็นแนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติภารกิจของคณะกรรมการข้าราชการในเรื่องการวินิจฉัยอุทธรณ์

ทั้ง 2 แนวความคิดนี้ ส่งผลต่อทิศทางการพัฒนาของ ก.ตร. ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการข้าราชการดังกล่าวในอนาคต

6.4.1 แนวความคิดแรก ปรากฏจากโครงการวิจัยเรื่อง "ความเหลื่อมล้ำของการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไทย" ของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์³² ซึ่งผลการวิจัย พบว่า ความเหลื่อมล้ำมีสาเหตุ

³¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี "หนังสือที่ นร 0203/16884

เรื่องการจัดตั้งสภาองค์กรกลางบริหารงานบุคคลฝ่ายพลเรือน," 28 พฤศจิกายน 2526

³² อุกฤษ เลาหวิเชียร, "รายงานการวิจัยเรื่องความเหลื่อมล้ำของการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไทย," คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, (2529) (อัดสำเนา)

ที่สำคัญประการหนึ่งคือ การขาดเอกภาพของระบบการบริหารงานบุคคลในภาพรวม ผู้วิจัยได้เสนอทางเลือกไว้ 5 ประการเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวและให้บรรลุความมีเอกภาพของการบริหารงานบุคคลฝ่ายพลเรือนให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ ทางเลือก 5 ประการสรุปได้ดังนี้คือ

(1) ปัจจุบันมีองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลฝ่ายพลเรือนอยู่ 11 แห่ง แต่ละแห่งมีวิธีการปฏิบัติงานที่เหมือนกันและแตกต่างกัน เป็นเหตุให้เกิดความคลั่งคลุ้งในขั้นตอนต่าง ๆ ของการบริหารงานบุคคล ทางเลือกในประการแรกเพื่อแก้ไขปัญหานี้คือให้รวมองค์กรกลางทั้ง 11 แห่งให้เหลือเพียงแห่งเดียว ทั้งนี้ เพื่อความมีเอกภาพที่แท้จริงซึ่งเป็นรูปแบบตามธรรมชาติที่ควรจะเป็น และถือปฏิบัติทั่วไปในนานาประเทศ

(2) ทางเลือกอีกประการหนึ่งก็คือให้ปรับข้อเสียเปรียบขององค์การกลางบริหารงานบุคคลให้เท่าเทียมกับองค์การกลางที่ได้เปรียบ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งระบบ

(3) ทางเลือกอีกประการหนึ่งคือให้จำกัดจำนวนองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลทั้ง 11 แห่ง ไม่ให้มีจำนวนเพิ่มขึ้น จากนั้นก็ให้รัฐบาลจัดตั้งองค์กรแห่งหนึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลาง เพื่อศึกษาหาวิธีการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำเพื่อให้ทุกระบบมีความเป็นธรรมมากที่สุด

(4) ทางเลือกประการที่สี่คือ การเสนอให้รวมองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลที่มีลักษณะงานเช่นเดียวกับ ก.พ. ให้รวมกันเข้าเป็นองค์กรกลางแห่งใหม่ที่มีขนาดค่อนข้างใหญ่ กล่าวคือ อศจ.ร.ม. ก.พ., ก.ร., ก.ก., ก.จ., ก.ท. และ ก.ส.ภ. เข้าด้วยกันได้

(5) ทางเลือกประการสุดท้ายก็คือนำเสนอให้รวมองค์กรกลางการบริหารงานบุคคลทั้ง 11 แห่งให้เหลือเพียง 4 แห่งหรือ 4 กลุ่มงานที่มีลักษณะงานที่คล้ายคลึงกันซึ่งประกอบด้วย

- ก. กลุ่มงานกระบวนการยุติธรรม
- ข. กลุ่มงานบริหารและธุรการ
- ค. กลุ่มงานวิชาการ
- ง. กลุ่มงานสอน

ในการเสนอทางเลือกทั้ง 5 ประการนี้ ผู้วิจัยได้ชี้ให้เห็นว่า

ทางเลือกที่ 5 เป็นทางเลือกที่จะอำนวยความสะดวกประโยชน์ให้กับทางราชการมากที่สุด มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากที่สุด และจะมีปัญหาทางด้านการต่อต้านน้อยที่สุด

ในกลุ่มงานกระบวนการยุติธรรมตามแนวทางเลือกที่ 5 ผู้วิจัยได้รวมงานของ ก.ต. และ ก.อ. ยกเว้นข้าราชการตุลาการ (ซึ่งจัดอยู่ในกลุ่มงานบริหารและตุลาการ) เข้ารวมเป็นกลุ่มงานที่มีลักษณะของงานคล้ายคลึงกัน คือ รับผิดชอบเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม โดยเห็นว่างานของข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการมีลักษณะเฉพาะที่จะไปเปรียบกับข้าราชการอื่น ๆ ได้ยาก ส่วน ก.ต.ร. นั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ³² แม้จะเป็นส่วนหนึ่งของ กระบวนการยุติธรรม แต่ก็ได้แยกออกจากกลุ่มงานกระบวนการยุติธรรม เพราะงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจแตกต่างกับข้าราชการตุลาการและอัยการ

6.4.2 แนวความคิดที่สอง เป็นแนวความคิดที่มุ่งตรงไปยังการปฏิบัติการกิจของคณะกรรมการข้าราชการแต่ละคณะ ซึ่งปรากฏรายละเอียดใน "บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกา และการพัฒนากระบวนการยุติธรรมการปกครองของไทย เมื่อเดือนมีนาคม 2529" ³³ ตามบันทึกดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า "คณะกรรมการข้าราชการ" ประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ทางวินัย และการร้องทุกข์ของข้าราชการ เป็นคณะกรรมการประเภทที่มีอำนาจหน้าที่ที่ขาดข้อพิพาทเป็นคณะกรรมการที่สมควรพัฒนาขึ้นก่อนคณะกรรมการอื่นที่มีอยู่ในประเทศ

"นอกจากเหนือไปจากปัญหายุ่งยากของการจัดองค์กร (organization) และปัญหาของความ (ไม่) มีประสิทธิภาพในการบริหารราชการของรัฐโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว ปัญหาสำคัญของรัฐสมัยใหม่ยังมีอยู่อีก 2 ประการคือ ปัญหาประการแรก ได้แก่ ปัญหาการควบคุมการบริหารงานราชการ เพื่อให้การบริหารเป็นไปตาม

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 161 - 162.

³³ อมร จันทรสมบูรณ์, "บันทึกแนวทางการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาและการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของไทย," หน้า 172-173.

เจตนาของบทกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นและเพื่อป้องกันการบิดเบือนการใช้อำนาจ โดย
เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการป้องกันหรือจัดการใช้อำนาจหน้าที่โดยทุจริตประการหนึ่งและปัญหา
ประการที่สอง ได้แก่การแก้ปัญหาที่เกิดจากการขัดแย้งระหว่างประโยชน์ของเอกชน (ในฐานะ
เอกชนส่วนตัวคนหนึ่งหรือกลุ่มหนึ่ง) กับประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณะ (ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ
มีหน้าที่ "ปกป้องรักษาแทนรัฐ") อีกประการหนึ่ง

การจัดรูปแบบองค์กรของรัฐเพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหาคำคัญของรัฐ 2 ประการ
ดังกล่าวข้างต้นที่มีความสำคัญอยู่ในขณะนี้ ก็คือ การจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการ tribunal
โดยคณะกรรมการประเภทนี้จะเป็นองค์กรที่รับเรื่องราวร้องเรียนจาก "เอกชน" (ซึ่งเอกชน
ร้องเรียนโดยเห็นว่าตนเองได้เสียประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐ) และรัฐได้กำหนด
ให้คณะกรรมการ tribunal นี้มีอำนาจชี้ขาดข้อขัดแย้งระหว่างเอกชน (ที่ร้องเรียน)
กับส่วนราชการฯ ดังนั้น องค์กรในรูปแบบคณะกรรมการ tribunal จึงเป็นระบบสำหรับควบคุม
การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและในขณะเดียวกันก็ทำการตรวจสอบประสิทธิภาพการบริหาร
งานราชการ และพร้อม ๆ กันนั้นก็เป็นองค์สำหรับการชี้ขาดแก้ปัญหาที่เกิดจากการขัดแย้งระหว่าง
ประโยชน์ของเอกชนกับประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณะไปด้วย"

"แนวทาง" ของการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของคณะกรรมการ
เหล่านี้ อาจอาศัยประโยชน์จากแนวทางของการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกา (สถาบันต้นแบบ)
ได้ เช่น ควรต้องมีการกำหนด "คุณสมบัติ" ของกรรมการให้เหมาะสมกับกรณีที่อยู่ในอำนาจ
หน้าที่ของคณะกรรมการ ควรกำหนดให้มี "วิชิพิจารณา" ที่เหมาะสมกับงานในหน้าที่ให้เป็น
แน่ชัด ควรบังคับให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการต้องมีการให้เหตุผลและต้องให้กรรมการผู้ทำการ
วินิจฉัยลงลายมือชื่อกำกับคำวินิจฉัยของตนเพื่อแสดงความรับผิดชอบของผู้วินิจฉัย ฯลฯ และใน
ขณะเดียวกัน จะต้องปรับปรุง "คุณภาพ" (มิใช่อัตรากำลัง) ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยบริหารงาน
ของคณะกรรมการให้ได้มาตรฐาน (สูง) พอที่จะทำการ "ประเมินผลงาน" ของคณะกรรมการได้
โดยมีความมุ่งหมายให้การทำงานของ "หน่วยบริหารงาน" ของคณะกรรมการเป็นกลไก
(mechanism) สำคัญของการถ่วงดุลย์อำนาจ (ใช้ดุลพินิจ) ของคณะกรรมการ
คณะกรรมการประเภท tribunal สองกลุ่มแรกที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นคือ "คณะกรรมการ-
การของข้าราชการประเภทต่าง ๆ" และคณะกรรมการควบคุมมรรยาททางวิชาชีพ
สมควรให้มีการวิเคราะห์ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ อย่างน้อยรวม 3 ด้าน

ด้วยกัน คือ ด้านกรรมการ (องค์ประกอบและคุณสมบัติ) ด้าน "วิธีพิจารณา" และด้านการจัดหน่วยธุรการของคณะกรรมการ"

คณะกรรมการข้าราชการประเภทต่าง ๆ ย่อมหมายรวมถึง "ก.ตร." ด้วยเพราะ "ก.ตร." ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจเช่นเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการประเภทอื่น เช่น ก.พ. ก.ม. ก.ค. และ ก.ร. แต่อย่างไรก็ตาม หลังจากบันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เดือนมีนาคม 2529 แล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีบันทึกอีกฉบับหนึ่งในเดือนสิงหาคม 2533³⁴ ระบุถึง "คณะกรรมการข้าราชการ" ที่สมควรพิจารณาตามแนวทางดังกล่าวไว้ ซึ่งประกอบด้วย ก.พ. ก.ม. ก.ค. และ ก.ร. ไม่มี "ก.ตร." (และไม่มี ก.อ. และ ก.ต.)

แนวความคิดพัฒนาคณะกรรมการข้าราชการทั้งสองแนวความคิด ดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับ ก.ตร. มีทั้งที่สอดคล้องสัมพันธ์ และไม่สอดคล้องสัมพันธ์กันส่วนที่สอดคล้องคือ ความคิดแรกเป็นการจัดรูปแบบของคณะกรรมการข้าราชการที่มีอยู่ทั้งหมดใหม่ แนวความคิดที่สองเป็นการพัฒนาระบบวิธีปฏิบัติงานของคณะกรรมการข้าราชการ ซึ่งไม่ว่าตามความคิดแรกจะจัดรูปแบบคณะกรรมการข้าราชการเป็นกลุ่มอย่างไรก็นำความคิดที่สองไปสอดแทรกใช้ปรับปรุงพัฒนาได้

ส่วนที่ไม่สอดคล้องสัมพันธ์กันคือ "ก.ตร." ตามแนวความคิดที่แรกจัด ก.ตร. อยู่กลุ่มเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่งคือ ก.พ. ก.ม. ก.ค. และ ก.ร. ส่วนตามแนวความคิดที่สองจัด ก.ตร. อยู่ในกลุ่มเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สองคือ ก.อ. และ ก.ต. แนวความคิดดังกล่าวนี้เป็นเรื่องทิศทางการพัฒนาของ ก.ตร. ที่สมควรต้องศึกษาโดยละเอียดในโอกาสต่อไป

³⁴ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "หนังสือ ที่ นร 0601/980

เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และการเตรียมการเลื่อนตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 7(2)(9) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว," 10 สิงหาคม 2533