

บทที่ 4

ปัญหาอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาที่ส่งผลโดยตรง

ต่อสิทธิและสถานภาพของข้าราชการตำรวจ

4.1 ความทั่วไป

อำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. นอกจากการกำหนดกฎระเบียบที่ส่งผลกระทบต่อข้าราชการตำรวจเป็นการทั่วไป ดังที่กล่าวถึงในบทที่ 3 แล้ว ก.ตร. ยังมีอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและสถานภาพของข้าราชการตำรวจอีกส่วนหนึ่ง อำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาในส่วนนี้ อาจแบ่งออกตามระยะเวลาของการเข้าไปใช้ดุลพินิจพิจารณาของ ก.ตร. ได้เป็น 2 ระยะ ระยะแรก การใช้ดุลพินิจพิจารณาก่อนที่นิติกรรมในทางปกครองหรือคำสั่งในทางปกครองจะเกิด ระยะที่สอง เป็นการใช้อัตุณพินิจพิจารณาหลังจากที่นิติกรรมในทางปกครองหรือคำสั่งในทางปกครองได้เกิดขึ้นหรือมีผลบังคับแล้ว ในบทที่ 4 นี้ จะศึกษาถึงการใช้อัตุณพินิจพิจารณาสิ่งการของ ก.ตร. ในระยะแรก ส่วนการใช้อัตุณพินิจพิจารณาของ ก.ตร. ในระยะที่สอง จะศึกษาโดยละเอียดในบทที่ 5 ซึ่งว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ในการควบคุมตรวจสอบ ต่อไป

อำนาจหน้าที่ในการใช้อัตุณพินิจพิจารณาก่อนที่นิติกรรมทางปกครองจะเกิดขึ้นนี้ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 กำหนดให้อำนาจไว้ทั้ง อธิบดีกรมตำรวจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ก.ตร. และคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ โดยบางเรื่องให้อำนาจไว้กับอธิบดีกรมตำรวจ บางเรื่องให้อำนาจไว้กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย บางเรื่องให้อำนาจไว้กับ ก.ตร. และบางเรื่องให้อำนาจไว้ทั้งอธิบดีกรมตำรวจหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พร้อมกับให้อำนาจ ก.ตร. และหรือคณะรัฐมนตรี โดยให้พิจารณาที่ละองค์การเป็นขั้นตอน หรือเป็นกระบวนการตามลำดับ

การใช้อัตุณพินิจพิจารณาโดยอธิบดีฯ หรือรัฐมนตรีฯ มีลักษณะเป็นการใช้อัตุณพินิจพิจารณาของบุคคลคนเดียว ส่วนการใช้อัตุณพินิจพิจารณาโดย ก.ตร. และหรือ คณะรัฐมนตรี มีลักษณะเป็นการใช้อัตุณพินิจพิจารณาของคณะบุคคลหลายคนรวมกัน การใช้อัตุณพินิจพิจารณาโดยบุคคลคนเดียว หรือโดยคณะบุคคลมีทั้งผลดีและผลเสียในตัวเองกล่าวคือ บางเรื่องอาจ

เหมาะสมกับการใช้ดุลพินิจพิจารณาโดยบุคคลคนเดียว แต่บางเรื่องอาจเหมาะสมกับการใช้ดุลพินิจพิจารณาโดยคณะบุคคล และในปัจจุบันการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการนี้มีมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม อำนาจการใช้ดุลพินิจพิจารณาสิ่งการของ ก.ตร. มีลักษณะแตกต่างไปจากคณะกรรมการข้าราชการอื่น ๆ ทั้งในลักษณะของเนื้อเรื่องที่กำหนดให้ อำนาจพิจารณาไว้ ในลักษณะของความสัมพันธ์ของการใช้ดุลพินิจนั้น ระหว่างอธิบดีฯ รัฐมนตรีฯ และคณะรัฐมนตรี และในลักษณะของบทบาทที่จะเข้าไปใช้อำนาจ ในความแตกต่างนี้ปัญหาในทางกฎหมายบางประการอันส่งผลเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคล ความชอบด้วยกฎหมาย และความเป็นธรรมกับข้าราชการตำรวจซึ่งจะได้ศึกษาในรายละเอียดต่อไป

4.2 เรื่องต่าง ๆ ที่ ก.ตร. และคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ มีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณา

4.2.1 ก.ตร. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 บัญญัติให้ ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจพิจารณา ดังนี้

- มาตรา 9 ให้ร่วมกับกระทรวงการคลังกำหนดให้ข้าราชการตำรวจได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่ประจำอยู่ในต่างประเทศหรือตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ
- มาตรา 10 ให้เป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการตำรวจ
- มาตรา 20 กำหนดตำแหน่งและคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งและยศของแต่ละตำแหน่ง
- มาตรา 22 (3) อนุมัติให้บรรจุบุคคลซึ่งได้รับการคัดเลือกหรือสอบแข่งขันได้ เป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร
- มาตรา 24 วรรคท้าย อนุมัติการแต่งตั้งให้ข้าราชการตำรวจดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้กำกับการหรือเทียบผู้กำกับการขึ้นไปจนถึงตำแหน่งอธิบดี
- มาตรา 25 อนุมัติให้บรรจุหรือแต่งตั้งข้าราชการตำรวจที่มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งต่างไปจากที่ ก.ตร. กำหนดไว้ ตามมาตรา 20

- มาตรา 30 และมาตรา 33 พิจารณาอนุมัติให้รับโอนข้าราชการอื่น และพิจารณาอนุมัติให้บรรจุผู้ที่เคยเป็นข้าราชการอื่นที่มีใช้ข้าราชการตำรวจ มาบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจ โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับและกำหนดตำแหน่งยศและอัตราเงินเดือนที่จะให้ได้รับ

- มาตรา 35 อนุมัติกรณีแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งที่ต่ำกว่าตำแหน่งเดิมเป็นพิเศษเฉพาะราย

- มาตรา 37 ให้ความเห็นชอบ การเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจชั้นรับอัตราเงินเดือนพลตำรวจตรี หรือเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจตั้งแต่พลตำรวจตรีขึ้นไป

- มาตรา 37 วรรคสี่ อนุมัติเป็นพิเศษเฉพาะราย ในการเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษเกินสองชั้น

- มาตรา 42 พิจารณายกเว้น ผู้ที่ขาดคุณสมบัติทั่วไป ตามมาตรา 41 (7) (8) (9) (10) (11) (12) (13) และ (14) ให้เข้ารับราชการได้

- มาตรา 61 ระหว่างมิได้แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 ให้อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ในการนำหมวด 4 หมวด 5 และหมวด 7 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับ

อำนาจหน้าที่ใช้ดุลพินิจพิจารณาในทางบริหารของ ก.ตร. ที่กำหนดไว้ดังกล่าว โดยสรุป มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดตำแหน่งและคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งให้กับส่วนราชการกรมตำรวจ มีอำนาจหน้าที่ในขั้นตอนแรกของการบริหารงานบุคคลในการยกเว้นคุณสมบัติทั่วไปและคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งในการบรรจุเข้ารับราชการ และอนุมัติให้บรรจุในกรณีเป็นการบรรจุในชั้นสัญญาบัตร อนุมัติให้รับโอนและบรรจุผู้ที่เคยเป็นข้าราชการอื่นที่มีใช้ข้าราชการตำรวจกลับเข้ารับราชการ และมีอำนาจหน้าที่ในขั้นตอนต่อมาของการบริหารงานบุคคล โดยมีอำนาจหน้าที่ในการให้การอนุมัติเลื่อนชั้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการตำรวจระดับสูง คือตั้งแต่พลตำรวจตรีขึ้นไป และมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนตำแหน่งตั้งแต่ตำแหน่ง

ผู้บังคับการหรือเทียบผู้บังคับการขึ้นไป มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบในการบริหารงานบุคคลที่เป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายในเรื่องการยกเว้นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับการแต่งตั้ง การเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือนเกิน 2 ชั้น การแต่งตั้งลดตำแหน่ง และมีอำนาจหน้าที่ในชั้นตอนสุดท้าย โดยมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาลงโทษข้าราชการ ตำรวจ ให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ

4.2.2 คณะกรรมการข้าราชการอื่น

4.2.2.1 คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง

ก.พ. ก.ม. ก.ค. และ ก.ร. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2521¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 และกฎทรวง² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523³ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518⁴ บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการมีอำนาจหน้าที่ใช้ดุลพินิจพิจารณาในเรื่องการเป็นผู้ดำเนินการสอบเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ (ยกเว้น ก.ม. ซึ่งบัญญัติให้ อ.ก.ม. เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขัน⁵) การ

¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 40 มาตรา 43 มาตรา 49 และมาตรา 53

² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 มาตรา 4 และกฎทรวง ข้อ 10 ข้อ 23 และ ข้อ 27

³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 23 มาตรา 38 มาตรา 39 มาตรา 41 มาตรา 42 มาตรา 45 มาตรา 46 มาตรา 50 มาตรา 55

⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 25 มาตรา 30 มาตรา 31 มาตรา 33 มาตรา 36 มาตรา 39 มาตรา 40 มาตรา 42

⁵ กฎทรวงฯ ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ข้อ 20

ยกเว้นคุณสมบัติทั่วไปเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ การอนุมัติให้บรรจุบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และความชำนาญงานสูงมากเป็นพิเศษ เข้ารับราชการในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิ การให้แต่งตั้งผู้มีความรู้เฉพาะสำหรับตำแหน่งต่างไปจากที่กำหนด การย้ายข้าราชการไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าเดิม และการอนุมัติให้รับโอน และการบรรจุกลับในบางกรณี (ก.ค. มีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมในเรื่องการอนุมัติให้แต่งตั้งในตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 8 ขึ้นไป)

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการ กลุ่มที่หนึ่ง ในการบริหาร เหล่านี้ เป็นอำนาจหน้าที่ในขั้นตอนแรกของการบริหารงานบุคคลคือ การสรรหาบุคคล ภายนอกให้เข้ามาสู่ระบบราชการในแต่ละส่วนราชการ และอำนาจหน้าที่ในขั้นตอนสุดท้ายคือ การเกษียณอายุของข้าราชการส่วนชั้นตอนอื่นนอกจากนั้น คือ การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การแต่งตั้งโยกย้ายเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น (ยกเว้น การแต่งตั้งบางระดับของ ก.ค.) การเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือน การสั่งให้ประจำกรมกองประจำส่วนราชการ การดำเนินการทางวินัย และการให้ออกจากราชการ ต่าง ๆ มิได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ข้าราชการ แต่บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของอธิบดี และรัฐมนตรี ซึ่งเป็น ผู้บังคับบัญชาของแต่ละส่วนราชการ นั้น ๆ

4.2.2.2 "คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สอง"

ก.อ. และ ก.ต. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2521⁷ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521⁸ บัญญัติให้มี

⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 25
 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 29 มาตรา 30 มาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 33
 มาตรา 34 มาตรา 35 มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 39 มาตรา 44 และ
 มาตรา 56

⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 17
 มาตรา 18 มาตรา 19 มาตรา 20 มาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 มาตรา 26
 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 44
 มาตรา 45 มาตรา 46 มาตรา 56 และมาตรา 73

อำนาจหน้าที่ในการบริหารหรือคุณวินิจฉัยการ ดังนี้คือ เป็นผู้จัดทำมีการสอบคัดเลือก พิจารณารายงานแพทย์ในการตรวจร่างกาย ตรวจสอบคุณสมบัติ ชื่อเสียง ความประพฤติ หรือเหตุต่าง ๆ ที่เหมาะสมในการบรรจุเข้าเป็นข้าราชการ พิจารณาความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ อัยการผู้ช่วยหรือผู้ช่วยผู้พิพากษาในการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการจังหวัด หรือผู้พิจารณาหรือให้ออกจากราชการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรง ตำแหน่งต่าง ๆ ให้ความเห็นชอบในการเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการให้ความเห็นชอบในการ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการตุลาการหรือข้าราชการพลเรือน ให้ความเห็นชอบในการ โอนข้าราชการตุลาการมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการอัยการ หรือข้าราชการตุลาการ ให้ความเห็นชอบในการบรรจุข้าราชการอัยการหรือข้าราชการตุลาการกลับเข้ารับราชการ ให้ความเห็นชอบในการบรรจุข้าราชการอัยการ หรือข้าราชการตุลาการที่ไปรับราชการทหาร กลับเข้ารับราชการให้ความเห็นชอบในการสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการเพราะขาดคุณสมบัติ ตั้งแต่ก่อนบรรจุ เพราะมีมลทินหรือมัวหมองเพราะบกพร่องต่อหน้าที่หย่อนความสามารถในอันที่จะ ปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่สมควร เพราะเจ็บป่วย และเพราะขาดคุณสมบัติหลังจาก บรรจุเข้ามาเป็นข้าราชการแล้ว พิจารณาลงโทษ ไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกจากราชการ กรณีมีการกระทำผิดวินัย ให้ความเห็นชอบในการสั่งลงโทษผู้ที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่เป็น ความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งโดยไม่ต้องสอบสวน

(สำหรับ "คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สาม" คือ กขท. นั้นเนื่อง จากตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. 2521 มิได้บัญญัติให้ทำหน้าที่ในการใช้ คุณวินิจฉัยพิจารณา ในบทนี้จึงไม่นำคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สามมาศึกษาเปรียบเทียบ)

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง และกลุ่มที่สอง นี้ สรุปได้ว่ามีอำนาจหน้าที่เหมือนกันในบางประการและแตกต่างกันในบางประการ ดังนี้

อำนาจหน้าที่ที่เหมือนกันคือ คณะกรรมการข้าราชการทั้ง 2 กลุ่ม ทุกคณะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการสรรหาบุคคลบรรจุเข้ารับราชการ โดยเป็นผู้ดำเนินการ สอบแข่งขัน พิจารณาคุณสมบัติ ยกเว้นคุณสมบัติเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการรับโอน การบรรจุกลับเข้ารับราชการ

อำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันคือ อำนาจหน้าที่ในขั้นตอนการบริหารงาน บุคคลประการอื่น ๆ ที่ต่อจากขั้นตอนการสรรหาบุคคลมาเข้ารับราชการ ทั้งนี้แตกต่างกันโดย

(ก) คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง ก.พ. ก.ม. ก.ค. และ

ก.ร. ไม่มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในขั้นตอนการบริหารงานบุคคลอื่นอีก เว้นแต่ ก.ค. มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบแต่งตั้งข้าราชการครูระดับสูง (ระดับ 8 9 และ 10) หรือสอบเลื่อนระดับ (ระดับ 2 3 และ 4) เพิ่มเติมขึ้นมาอีกหน้าที่หนึ่ง

(ข) คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สอง ก.อ. และ ก.ต. มีอำนาจหน้าที่ในขั้นตอนอื่นอีกทุกขั้นตอนทั้งในเรื่องการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ (ของอัยการ ผู้ช่วย และผู้ช่วยผู้พิพากษา) การเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือน การแต่งตั้งโยกย้ายและเลื่อนตำแหน่ง การลงทัณฑ์และการให้ออกจากราชการทั้งในกรณีกระทำผิดวินัยร้ายแรงและสาเหตุอื่น อำนาจหน้าที่ในขั้นตอนต่าง ๆ และนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในทุกขั้นตอนแล้ว ในแต่ละเรื่อง ยังมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมข้าราชการทุกชั้นทุกระดับตำแหน่ง มิใช่เพียงชั้นใดชั้นหนึ่งหรือตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง

4.2.3 ความแตกต่างระหว่าง ก.ตร. กับคณะกรรมการข้าราชการอื่น

อำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. มีความเหมือนกับคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่งและกลุ่มที่สองเพียง 2 ประการ ประการแรก มีอำนาจหน้าที่ในการรับโอนและการบรรจุผู้ที่เคยเป็นข้าราชการกลับเข้ารับราชการ และประการที่สอง การยกเว้นคุณสมบัติทั่วไปสำหรับการบรรจุเข้ารับราชการ ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการทั้ง 2 กลุ่มมีอำนาจหน้าที่ 2 ประการนี้ เหมือนกันหมด

ส่วนการบริหารงานบุคคลประการอื่นนอกนั้น ทั้งในเรื่องการสรรหาบุคคลบรรจุเข้ารับราชการ การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือน การแต่งตั้งโยกย้ายและเลื่อนตำแหน่ง วินัยและการรักษาวินัย และการออกจากราชการ แตกต่างไปจากคณะกรรมการข้าราชการทั้งกลุ่มที่หนึ่ง และกลุ่มที่สอง ทั้งนี้โดย

ก. การสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการ

ก.ตร. มิได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับลักษณะของการเป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกหรือสอบแข่งขันเองโดยตรง กฎหมายบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชา (อธิบดีฯ หรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากอธิบดีฯ เป็นผู้ดำเนินการคัดเลือกหรือสอบแข่งขัน) และเมื่อคัดเลือก หรือสอบแข่งขันแล้ว ได้บัญญัติให้ต้องได้รับอนุมัติจาก ก.ตร. ก่อนและบัญญัติไว้เพียงการบรรจุในชั้นสัญญาบัตรเท่านั้น (ชั้นประทวนและชั้นพลตำรวจไม่ได้บัญญัติไว้) ซึ่งแตกต่างจากคณะกรรมการข้าราชการทั้ง 2 กลุ่ม ที่ทุกคณะ (เว้นข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ที่ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขัน) เป็นผู้ดำเนินการสอบคัดเลือก

หรือสอบแข่งขันเองและเป็นผู้ดำเนินการเองในทุกระดับชั้น (โดยอาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ หรือส่วนราชการใด เป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้) ซึ่งเท่ากับว่า ก.ตร. มิได้มีอำนาจหน้าที่ ในการสรรหาบุคคลมาเข้ารับราชการแตกต่างจากคณะกรรมการข้าราชการอื่นทุกคณะที่เป็น ผู้รับผิดชอบในการสรรหาบุคคลมาบรรจุเข้ารับราชการ ก.ตร. จะมีส่วนเกี่ยวข้องกับแต่เพียง ในขั้นตอนหลังจากผู้บังคับบัญชาได้สรรหาบุคคลมาแล้วจึงได้ตัวคนที่จะเข้ารับราชการมาแล้ว และเกี่ยวข้องกับแต่เฉพาะขั้นสัญญาบัตรเท่านั้น

ข. อำนาจหน้าที่ในทางบริหารขั้นตอนอื่น ๆ หลังจากบรรจุ บุคคลเข้ารับราชการแล้ว

การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การเลื่อนขั้นและอัตรา เงินเดือนการแต่งตั้งโยกย้ายและเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น การให้ออกจากราชการที่ไม่ใช่เป็น การลงโทษเพราะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก.ตร.แตกต่างไปจากคณะกรรมการ ข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง ซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ในทางบริหารในขั้นตอนการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้ ก.ตร. คล้ายกับคณะกรรมการข้าราชการในกลุ่มที่สอง ที่มีอำนาจหน้าที่ในทางบริหาร ขั้นตอนต่าง ๆ ดังกล่าว แต่ก็แตกต่างกับกลุ่มที่สองตรงที่ ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่ในทางบริหาร ในขั้นตอนเพียง 2 เรื่องเท่านั้น คือ การเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนและการแต่งตั้ง โยกย้ายหรือเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น และใน 2 เรื่องนี้ ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะ ข้าราชการตำรวจระดับสูงชั้นยศพลตำรวจตรีขึ้นไป และเฉพาะตำแหน่งผู้บังคับการหรือ เทียบผู้บังคับการขึ้นไป แล้วแต่กรณีเท่านั้น ในขณะที่คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สอง มี อำนาจหน้าที่ในทางบริหารในขั้นตอนดังกล่าวทุกเรื่อง ครอบคลุมการบริหารงานบุคคลทั้งหมด ทุกเรื่องทุกชั้นทุกตอนและทุกระดับชั้นทุกตำแหน่ง

ค. อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยที่เป็นความผิดอย่าง ร้ายแรง

แต่เดิมตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ก.ตร. ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงนี้ ซึ่งเป็นเช่นเดียวกับ คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่งคือ ก.พ. ก.ม. ก.ค. และ ก.ร. แต่ต่อมาได้มี ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 เรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ ได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่

ของ อ.ก.พ.กระทรวงฯ เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ในการดำเนินการทางวินัย อ.ก.พ. กระทรวงฯ เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงกับข้าราชการตำรวจซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่แบบเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สองคือ ดังนั้น ในปัจจุบัน ก.ตร. จึงมีอำนาจหน้าที่ในทางบริหารในการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงนี้ เหมือนกับ คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สอง คือ ก.อ. และ ก.ต.

4.2.4 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ผลจากความแตกต่างระหว่าง ก.ตร. กับคณะกรรมการข้าราชการอื่น ทำให้เห็นสภาพปัญหาดังนี้

(1) การดำเนินการสรรหาบรรจุบุคคลเข้ารับราชการตำรวจชั้นพลตำรวจและชั้นประทวนซึ่งเป็นข้าราชการกลุ่มใหญ่ ก.ตร. ไม่สามารถกระทำให้เกิดความมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และความช้อบด้วยกฎหมาย ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ประสงค์จะเข้ารับราชการได้อย่างเต็มที่ในขั้นตอนก่อนบรรจุนี้ ในลักษณะที่มีได้เป็นผู้ดำเนินการสรรหาด้วยตนเอง (อธิบดีกรมตำรวจเป็นผู้ดำเนินการ) ในขณะที่การสรรหาบุคคลบรรจุเป็นข้าราชการอื่นทุกประเภท คณะกรรมการข้าราชการเป็นผู้ดำเนินการสรรหาโดยตรง

(2) การดำเนินการบริหารงานบุคคลประการอื่น ก.ตร. เข้าไปเกี่ยวข้องกับเฉพาะเรื่องการเงินเดือนและการแต่งตั้ง และเข้าไปเกี่ยวข้องกับเฉพาะข้าราชการตำรวจระดับสูง คือตั้งแต่พลตำรวจตรี หรือตำแหน่งตั้งแต่ผู้บังคับการ (หรือเทียบผู้บังคับการขึ้นไปแล้วแต่กรณีเท่านั้น) การบริหารงานบุคคลเรื่องอื่นนอกนั้น และข้าราชการตำรวจระดับต่ำกว่าพลตำรวจตรีลงมา หรือต่ำกว่าตำแหน่งผู้บังคับการ ซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่ของกรมตำรวจ ก.ตร. ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะใช้ดุลพินิจช่วยทำให้การบริหารงานบุคคลดังกล่าวมีประสิทธิภาพ มีความช้อบด้วยกฎหมายและความเป็นธรรมเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด ในขณะที่คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สองเช่น ก.อ. และ ก.ต. มีอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจทุกเรื่องและทุกชั้นทุกระดับตำแหน่งในแต่ละเรื่องนั้น ๆ โดยตรง สำหรับคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง ก.พ. ก.ม. ก.ค. และ ก.ร. ถึงแม้จะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจในส่วนนี้ แต่ก็มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบ ดูแลหลังจากคำสั่งในทางการบริหารงานบุคคลมีผลแล้ว ซึ่ง ก.ตร. ไม่มี (ซึ่งจะศึกษาโดยละเอียดในบทต่อไป)

(3) การที่บัญญัติให้ ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจนี้ ทำให้บทบาทของ ก.ตร. คล้ายกับคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สองที่มีบทบาท

เน้นหนักไปในทางบริหาร และแตกต่างกับคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง ซึ่งไม่มีบทบาท
 ในขั้นตอนของการใช้อำนาจนี้ (เป็นคณะกรรมการที่เน้นบทบาทการออกกฎ ระเบียบ และการ
 ควบคุมการบริหารให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎระเบียบ) แต่การบัญญัติให้ ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่ใน
 การใช้ดุลพินิจเพียงบางเรื่องและในแต่ละเรื่องให้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะบางระดับชั้นตำแหน่ง
 ทำให้เกิดความสับสนในบทบาทของ ก.ตร. ว่า การใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งการในการบริหารงาน
 บุคคลในส่วนที่เหลือ ก.ตร. จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยหรือไม่ เกี่ยวข้องในบทบาทอย่างไร

(4) การบัญญัติอำนาจหน้าที่ในทางบริหารในขั้นตอนต่าง ๆ

ของการบริหารงานบุคคล ให้เรื่องบางเรื่องเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. บางเรื่องเป็นอำนาจ
 หน้าที่ของผู้บังคับบัญชา (รัฐมนตรีหรืออธิบดี) และในเรื่องเดียวกันนั้นเอง บางเรื่องในระดับหนึ่ง
 ให้เป็นอำนาจหน้าที่ ก.ตร. แต่อีกระดับหนึ่งให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา ซึ่งแตกต่างไป
 จากข้าราชการอื่น ที่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ในทางบริหารแก่คณะกรรมการข้าราชการ หรือแก่
 ผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแต่เพียงฝ่ายเดียวทำให้ "หลักเอกภาพการบังคับบัญชา"
 (unity of command) ที่ถือว่า "ในองค์กรหนึ่ง ๆ จะต้องมีผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวไม่ใช่
 หลายคน (หลายองค์กร) เพื่อที่ผู้บังคับบัญชาจะได้รับผลิตชอบโดยไม่เกิดความสับสนในการ
 บังคับบัญชา และมาตรฐานการตรวจสอบจะเป็นไปในแนวเดียวกันหมด" นั้น ชาติหายไปในไม่
 ประสิทธิภาพไม่มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องในขั้นตอนของการบริหารงานบุคคล และไม่ไปใน
 แนวทางเดียวกันเท่าที่ควร ไม่เหมือนกับข้าราชการอื่น ที่บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการ เป็น
 องค์กรเดียวอำนาจในทางบริหารในทุก ๆ เรื่องและทุกชั้นทุกตำแหน่ง เช่น คณะกรรมการ
 ข้าราชการกลุ่มที่สอง ก.อ. และ ก.ต. หรือให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ใช้อำนาจในทางบริหารทุก ๆ
 เรื่องทุกชั้นทุกตำแหน่ง โดยคณะกรรมการข้าราชการไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวในขั้นตอนของการ
 ใช้อำนาจในทางบริหารนั้น เช่น คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง ก.พ., ก.ม., ก.ค.
 และ ก.ร.

(5) การดำเนินการทางวินัยกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ก.ตร. เป็นองค์กรพิจารณาทั้งในขั้นตอนของการใช้ดุลพินิจว่าสมควรลงโทษอย่างไร และขณะ
 เดียวกันนั้น ก.ตร. ยังเป็นองค์กรที่คอยตรวจสอบว่าการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวนั้นชอบ
 หรือไม่ นอกจากนี้ยังเป็นองค์กรที่พิจารณาการอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจที่ถูกลงโทษ
 ให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการอีกส่วนหนึ่งด้วย ทำให้เกิดความสับสนในบทบาท

ของ ก.ตร.เอง ในการพิจารณาแต่ละครั้งว่าจะพิจารณากันอย่างไร และระบบการให้ความ
เป็นธรรมในการดำเนินการทางวินัยตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518
ที่ข้าราชการตำรวจนอกเวลามาใช้ ซึ่งมีองค์กรหลายองค์กรคอยควบคุมถ่วงดุลซึ่งกันและกัน
อยู่เสียไปกลายเป็น ก.ตร. เพียงองค์กรเดียวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่สร้าง
ระบบการดำเนินการทางวินัยที่มีการควบคุมถ่วงดุลซึ่งกันและกันขึ้นมา (ปัญหาการควบคุมถ่วงดุล
นี้ จะศึกษาวิเคราะห์โดยละเอียดในบทต่อไป)

4.3 ความสัมพันธ์ในการใช้ดุลพินิจบริหารระหว่าง ก.ตร. กับผู้บังคับบัญชาข้าราชการ

เรื่องต่าง ๆ ที่บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการมีอำนาจใช้ดุลพินิจ
ดุลพินิจพิจารณาตาม 4.2 บางเรื่องกฎหมายบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการข้าราชการไว้
โดยตรง บางเรื่องกฎหมายบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ
ข้าราชการ และเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวเมื่อผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการข้าราชการ
แล้ว บางเรื่องมีผลใช้บังคับทันทีตามมติของคณะกรรมการข้าราชการนั้น บางเรื่อง
ผู้บังคับบัญชาต้องไปออกคำสั่งอีกที่จึงจะมีผลใช้บังคับ (เป็นนิติกรรมทางปกครอง) ในที่นี้
จะแยกศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการข้าราชการกับผู้บังคับบัญชาออกเป็น 2 ระยะ
ระยะแรก เป็นระยะก่อนที่คณะกรรมการข้าราชการจะพิจารณา ระยะที่สอง เป็นระยะหลัง
จากที่คณะกรรมการข้าราชการพิจารณาไปแล้ว

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

4.3.1 ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชา ในระยะก่อนที่คณะกรรมการข้าราชการ จะพิจารณาใช้คุณวินิจฉัย

4.3.1.1 ความสัมพันธ์ระหว่าง ก.ตร.กับผู้บังคับบัญชา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจฯ มาตรา 22 ให้ ก.ตร.เป็นผู้อนุมัติการบรรจุข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร มาตรา 25 ยกเว้นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งสำหรับการบรรจุหรือแต่งตั้ง มาตรา 35 อนุมัติการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจให้ดำรงตำแหน่งที่ต่ำกว่าตำแหน่งเดิม มาตรา 37 วรรคสองและวรรคสามให้ความเห็นชอบการเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจตำแหน่งตั้งแต่พลตำรวจตรีขึ้นไป มาตรา 37 วรรคห้า อนุมัติเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนเกินสองขั้นเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย มาตรา 42 พิจารณาก่อนคุณสมบัตินำไปในการเข้ารับราชการ บทบัญญัติมาตราต่าง ๆ เหล่านี้ให้อำนาจหน้าที่ ก.ตร. ไว้โดยมิได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชา อธิบดีหรือรัฐมนตรีมีบทบาทใดก่อนที่ ก.ตร. จะพิจารณาไว้โดยตรง

มาตรา 24 การแต่งตั้งข้าราชการตำแหน่งตั้งแต่ผู้บังคับการหรือเทียบผู้บังคับการขึ้นไปให้อธิบดีพิจารณาคัดเลือกและตำแหน่งอธิบดีให้รัฐมนตรีพิจารณาคัดเลือกก่อนดำเนินการต่อไป ให้เสนอ ก.ตร. ให้ความเห็นชอบ,

มาตรา 30 การโอนข้าราชการฯ ให้กรมตำรวจทำความตกลงกับเจ้าสังกัดแล้วเสนอเรื่องไปให้ ก.ตร. พิจารณาอนุมัติและมาตรา 33 การบรรจุผู้ที่มิใช่ข้าราชการตำรวจที่ออกจากราชการไปแล้วกลับเข้ารับราชการตำรวจ บัญญัติให้นำมาตรา 30 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งก็คือกรมตำรวจเสนอเรื่องไปให้ ก.ตร. พิจารณาอนุมัติ บทบัญญัติ 2 มาตรานี้ บัญญัติให้กรมตำรวจ ซึ่งในที่นี้คืออธิบดี พิจารณาก่อน

นอกจากนั้นในเรื่องวินัยและการรักษาวินัย ซึ่งในปัจจุบันตาม มาตรา 61 ได้อนุโลมนำหมวด 4 หมวด 5 และหมวด 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาใช้บังคับ นั้น แต่เดิมก่อนมีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ก.ตร. ไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนใช้อำนาจในทางบริหารนี้ แต่จะไปมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลหลังจากผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยไปแล้ว แต่ในขณะนี้ ตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติดังกล่าวได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 61 ให้อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย เป็นของ ก.ตร. ด้วย อำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทยดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ในขั้นตอนก่อนที่ผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการ

ทางวินัย โดยต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาก่อน และเมื่อ อ.ก.พ. กระทรวง
พิจารณาเป็นประการใดแล้ว ผู้บังคับบัญชาต้องส่งตามนั้น ดังนั้น ในขณะนี้ ก.ตร. จึงมีหน้าที่ใช้
อำนาจในทางบริหารในชั้นตอนนี้ และในเรื่องนี้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ
บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเสนอก่อน

อนึ่งนอกจากนั้นแล้ว มาตรา 18 บัญญัติไว้ว่า "ในกรณีที่
ก.ตร. มีหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้อธิบดีเป็นผู้เสนอเรื่องต่อ ก.ตร. แต่ ทั้งนี้
ไม่ตัดสิทธิกรรมการข้าราชการตำรวจคนไหนคนใดที่จะเสนอ" บทบัญญัติในมาตรานี้บัญญัติไว้โดย
ใช้ถ้อยคำเช่นเดียวกับ ก.อ. และ ก.ต. ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการฯ
มาตรา 21 และ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการฯ มาตรา 40 ตามลำดับ ดังนั้น
การตีความจะมีลักษณะเดียวกับ ก.อ. และ ก.ต. กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ของอธิบดี
กรมตำรวจตามมาตรา 18 นี้เป็นเพียง "หน้าที่" ในทางธุรการเท่านั้นมิใช่ "หน้าที่" ในการ
พิจารณาเรื่องนั้น ๆ เสนอ ก.ตร. (รายละเอียดจะกล่าวถึงในตอนพิจารณาของ ก.อ. ใน
4.3.1.2 ต่อไป)

4.3.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการข้าราชการอื่น ๆ

กับ ผู้บังคับบัญชา

(1) คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง

ก.พ. ก.ค. และ ก.ร. ตามพระราชบัญญัติระเบียบ
ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย
พ.ศ. 2507 และกฎทบวงฯ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และพระราช-
บัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ตามบทบัญญัติที่อ้างถึงใน 4.2.1

- การดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับ
ราชการ (เฉพาะ ก.ค. ไม่มีอำนาจหน้าที่) การยกเว้นคุณสมบัติทั่วไปของผู้ที่จะเข้ารับ
ราชการและการบรรจุเข้ารับราชการในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิ (เฉพาะของ ก.ร.) และการ
บรรจุให้ได้รับเงินเดือนสูงกว่าขั้นต่ำ (เฉพาะของ ก.ร.) เรื่องเหล่านี้มิได้บัญญัติให้
ผู้บังคับบัญชาพิจารณาก่อนที่จะเสนอเรื่องให้คณะกรรมการข้าราชการพิจารณา (อย่างไร
ก็ตาม เฉพาะกรณียกเว้นคุณสมบัติทั่วไป ก.พ. มีมติในการถือปฏิบัติโดยให้ผ่านการพิจารณา

ของผู้บังคับบัญชามาก่อน)

- การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิ ให้กระทรวงทบวงกรมนี้ดำเนินการขออนุมัติคณะกรรมการข้าราชการ การโอนข้าราชการอื่น มาบรรจุเป็นข้าราชการให้กระทรวงทบวงกรมที่จะรับโอน เสนอเรื่องไปให้คณะกรรมการ- ข้าราชการพิจารณาอนุมัติ การบรรจุผู้ที่มีใช้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ออกจากราชการไปแล้ว ถ้าทางราชการต้องการจะรับผู้ใดเข้ารับราชการในกระทรวงทบวงกรมที่ต้องการจะเข้ารับ ราชการเสนอเรื่องไปให้คณะกรรมการข้าราชการ พิจารณาอนุมัติและการแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 8 ขึ้นไป (มีเฉพาะของ ก.ค.) และการเลื่อนเงินเดือนเกินหนึ่งขั้น (มีเฉพาะของ ก.ร.) เหล่านี้ บัญญัติไว้ชัดเจนว่าต้องผ่านการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาก่อน

- การอนุมัติให้แต่งตั้งผู้ที่มีคุณสมบัติเฉพาะต่างไป จากที่กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง และการย้ายข้าราชการไปแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งต่ำกว่าเดิม 2 เรื่องนี้ มิได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเสนอก่อน แต่อย่างไร ก็ตามอำนาจในการแต่งตั้งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการของกลุ่มที่หนึ่ง นี้ บัญญัติให้ เป็นของผู้บังคับบัญชาไว้ จึงเป็นกรณีพิจารณาได้ว่า ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณามาก่อนว่าจะ แต่งตั้งผู้ใดจึงเสนอให้ ก.พ.พิจารณา

(2) คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สอง

ก.อ. และ ก.ต. ตามพระราชบัญญัติระเบียบ

ข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 ตามบทบัญญัติที่อ้างถึงไว้แล้วตาม 4.2.2

- - พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 44
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 และกฎทบทวนฯ ข้อ 24
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 42
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 28

- การพิจารณาคุณสมบัติ ชื่อเสียง ความประพฤติและเหตุต่าง ๆ เพื่อบรรจุเข้ารับราชการ การแต่งตั้งอัยการผู้ช่วยหรือผู้ช่วยผู้พิพากษาการเลื่อนขั้นเงินเดือน การโอนระหว่างข้าราชการอัยการหรือข้าราชการตุลาการกับข้าราชการตุลาการ การบรรจุข้าราชการอัยการหรือข้าราชการตุลาการกลับเข้ารับราชการ การให้ออกจากราชการเพราะขาดคุณสมบัติตั้งแต่ก่อนได้รับการบรรจุ เรื่องต่าง ๆ เหล่านี้บัญญัติให้อำนาจ ก.อ. และ ก.ต. ในการให้ความ "เห็นชอบ" ไว้โดยมิได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเสนอ

- การจัดให้มีการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการหรือข้าราชการตุลาการบัญญัติให้สำนักงานอัยการสูงสุดหรือปลัดกระทรวงยุติธรรมเสนอเมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดหรือปลัดกระทรวงยุติธรรมเห็นชอบว่าควรจะมีการสอบคัดเลือก

- การแต่งตั้งข้าราชการอัยการหรือข้าราชการตุลาการบัญญัติให้รัฐมนตรีเสนอ ก.อ. หรือ ก.ต. โดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความรับผิดชอบประวัติการปฏิบัติราชการ ฯลฯ การให้ออกจากราชการกรณีมีมลทินหรือมีหมองบกพร่องต่อหน้าที่ หย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือประพฤติดนัยไม่สมควร การให้ออกจากราชการเพราะเจ็บป่วย ฯลฯ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีสั่งให้ออกจากราชการได้เมื่อนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรและให้ทำได้ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการลงโทษให้ออกปลด หรือไล่ออกจากราชการเพราะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง บัญญัติให้ประธานคณะกรรมการข้าราชการ หรืออัยการสูงสุด (กรณี ก.อ.) หรือ รัฐมนตรี (กรณี ก.ต.) ตั้งกรรมการสอบสวน ถ้าคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น หรืออัยการสูงสุด (กรณี ก.อ.) หรือ รัฐมนตรี (กรณี ก.ต.) เห็นว่ากระทำผิดวินัยให้อัยการสูงสุดหรือปลัดกระทรวงยุติธรรม ทำความเห็นรายงานไปยังคณะกรรมการข้าราชการเพื่อพิจารณา การสั่งลงโทษในการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่คณะกรรมการข้าราชการ กำหนดโดยไม่ต้องตั้งกรรมการสอบสวน บัญญัติให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการก่อน และการลงโทษกรณีกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง เมื่อผู้บังคับบัญชาสอบสวนพิจารณาแล้วเห็นสมควรลงโทษ ให้ผู้บังคับบัญชารายงานตามลำดับถึงอัยการสูงสุดเพื่อเสนอคณะกรรมการข้าราชการพิจารณา (กรณี ก.อ.) หรือให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการก่อน (กรณี ก.ต.)

อนึ่ง นอกจากนั้นแล้วกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการของคณะกรรมการ
ข้าราชการกลุ่มที่สองนี้ ได้บัญญัติถึงการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการข้าราชการพิจารณาไว้
โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2521 มาตรา 21 และ
ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ.2521 มาตรา 40 ด้วยว่า "ใน
กรณีคณะกรรมการข้าราชการมีหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ให้อัยการสูงสุด
(กรณี ก.อ.) หรือปลัดกระทรวงยุติธรรม (กรณี ก.ต.) เป็นผู้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ
ข้าราชการ แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิกรรมการข้าราชการคนไหนคนใดที่จะเสนอ" บทบัญญัติในการ
เสนอเรื่องให้คณะกรรมการข้าราชการ พิจารณานั้นแตกต่างไปจากคณะกรรมการข้าราชการ
กลุ่มที่หนึ่งคือ ก.พ., ก.ม., ก.ค. และ ก.ร. ซึ่งไม่มีบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวนี้ไว้

"การเสนอเรื่อง" ให้คณะกรรมการข้าราชการ พิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้
เป็นแต่เพียงงานในทางธุรการที่ต้องมีผู้ใดผู้หนึ่งเสนอเรื่องให้ที่ประชุมพิจารณาเท่านั้น หรือไม่
หรือเป็นอำนาจหน้าที่ในทางวินัยด้วยหรือไม่และเมื่อวินัยแล้วไม่เสนอได้หรือไม่ ตัวอย่าง
เช่น "การเลื่อนเงินเดือน" ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ
พ.ศ.2521 ซึ่งไม่ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือส่วนราชการใดพิจารณาเห็นมาก่อน โดยบัญญัติ
ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.อ. ไว้ประการเดียว อัยการสูงสุดตามบทบัญญัติที่กำลังพิจารณานี้
มีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาเห็นความเห็นเสนอ ก.อ. ด้วยหรือไม่ว่า ควรหรือไม่ควรเลื่อนเงินเดือน
ให้ใครหรือเสนอเข้าไปทั้งหมดทุกรายให้ ก.อ. พิจารณากันเอง และหากพิจารณาแล้วไม่เห็น
ควรเลื่อนเงินเดือน จะเสนอชื่อไปให้ ก.อ. พิจารณาได้หรือไม่ และการแต่งตั้งตามมาตรา 27
ซึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีเสนอ ก.อ. โดยคำนึงความรู้ความสามารถ ฯลฯ เพื่อให้ความเห็นชอบก่อน
อัยการสูงสุดตามมาตรา 16 จะมีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาเห็นความเห็นเสนอ ก.อ. ด้วยหรือไม่
ว่าควรแต่งตั้งผู้ใดไม่ควรแต่งตั้งผู้ใด หรือเป็นแค่เพียงเสนอผ่านไปให้ ก.อ. พิจารณาตามที่
รัฐมนตรีเสนอ โดยไม่ต้องมีความเห็นใด และหากมีหน้าที่พิจารณาว่าเห็นควรหรือไม่เห็นควร
แต่งตั้งผู้ใด จะตัดชื่อผู้ที่รัฐมนตรีเสนอออกแล้วเปลี่ยนเป็นชื่อผู้อื่นแทนได้หรือไม่ เป็นต้น

ในความเห็นของผู้ทำวิทยานิพนธ์ อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2521 มาตรา 21 นี้เป็นเพียงงานหรือ "หน้าที่" ใน
ทางธุรการที่บัญญัติบังคับให้อัยการสูงสุดทำ "หน้าที่" เสนอเรื่องให้ ก.อ. ต้องพิจารณาให้
ก.อ. พิจารณาเท่านั้น มาตรา 16 นี้ไม่ได้บัญญัติให้อัยการสูงสุดมีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาเห็น
เห็นเสนอในเรื่องนั้น ๆ ต่อ ก.อ. แต่อย่างใดอัยการสูงสุดและนายกรัฐมนตรีจะมี "หน้าที่"

พิจารณาความเห็นในเรื่องนั้น ๆ เสนอ ก.อ. ได้ก็ต่อเมื่อพบบัญญัติในแต่ละเรื่องนั้น ๆ บัญญัติให้มี "หน้าที่" ไว้อีกส่วนหนึ่งถ้าไม่มีปฏิบัติไว้ อัยการสูงสุดก็ไม่หน้าที่ที่จะพิจารณาเสนอ และไม่จำเป็นต้องพิจารณาเสนอในกรณีตัวอย่างข้างต้น ในเรื่องการเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือน จะตัดรายชื่อใครทิ้งไปแต่แรกไม่ได้ และในเรื่องการแต่งตั้งต้องเสนอรายชื่อผู้ที่รัฐมนตรีเสนอให้ ก.อ. พิจารณา จะตัดชื่อออกหรือเปลี่ยนเป็นชื่อคนอื่นไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตาม อัยการสูงสุดเป็นรองกรรมการ ก.อ. ทำหนึ่งตาม มาตรา 15 (2) มีอำนาจในการพิจารณาเป็นเสียงหนึ่งของ ก.อ. ซึ่งอัยการสูงสุดจะนำอำนาจนี้มาใช้ในการให้ความเห็นประกอบพิจารณาของ ก.อ. แต่แรกพร้อมกับการเสนอเรื่องให้ ก.อ. พิจารณาตามมาตรา 21 ก็ย่อมกระทำได้แต่ทั้งนี้มิใช่ตัดรายชื่อผู้ใดออกหรือเปลี่ยนแปลงรายชื่อเป็นอย่างอื่นไป แต่เป็นการให้ความเห็นประกอบว่าควรเป็นอย่างไรแก่ ก.อ.

สำหรับอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงยุติธรรม ตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 ก็เช่นกันในความเห็นของผู้ท้าวทษานินพนธ์ จะเหมือนกับอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด ตามมาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 กล่าวคือ ที่ได้กล่าวถึงไว้แล้วคือ เป็นงานหรือหน้าที่ในทางธุรการ และจะยิ่งชัดเจนขึ้นว่าอำนาจตามมาตรานี้มิใช่อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเพราะ "ปลัดกระทรวงยุติธรรม" ผู้เสนอเรื่องต่อ ก.ต. นั้น มิได้เป็น "ก.ต."

4.3.1.3 ความแตกต่างของ ก.ต. กับคณะกรรมการข้าราชการอื่น

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา (อธิบดีและรัฐมนตรี) กับคณะกรรมการข้าราชการทั้งกลุ่มที่หนึ่ง และกลุ่มที่สอง และ ก.ต. ในการใช้ดุลพินิจในทางบริหารนี้จะบัญญัติไว้ 2 ลักษณะ ลักษณะแรกบัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาโดยมิได้บัญญัติให้ต้องผ่านการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาก่อน ลักษณะที่สองบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาด้วยความเห็นเสนอไว้ โดยตรง

เรื่องที่คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่งและกลุ่มที่สอง และ ก.ต. มีอำนาจหน้าที่เหมือนกัน บางเรื่องบัญญัติความสัมพันธ์ไว้เหมือนกันบางเรื่องบัญญัติไว้ไม่เหมือนกัน ดังนี้

การโอนและการบรรจุกลับ คณะกรรมการข้าราชการทุกคณะ และ ก.ต. จะบัญญัติไว้เหมือนกันโดยให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเสนอขึ้นมาก่อน

การยกเว้นคุณสมบัติ (หรือพิจารณาเกี่ยวกับคุณสมบัติ) คณะกรรมการข้าราชการทุกคณะ และ ก.ต. บัญญัติไว้เหมือนกันโดยมิได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเสนอขึ้นมา

การสอบบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ (ก.ตร. ไม่มีหน้าที่นี้) บัญญัติไว้
ต่างกัน โดยคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง (ยกเว้น ก.ม. ซึ่งไม่มีหน้าที่นี้) ดำเนิน
การสอบไปได้เลย โดยไม่ต้องให้ผู้บังคับบัญชาเสนอขอให้มีการจัดสอบก่อน ส่วนคณะกรรมการ
ข้าราชการกลุ่มที่สองบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาเสนอขอให้มีการจัดสอบขึ้นมาก่อน

เรื่องที่คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สอง และ ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่แต่
คณะกรรมการกลุ่มที่หนึ่ง ไม่มีอำนาจหน้าที่ จะบัญญัติความสัมพันธ์ไว้เหมือนกัน ดังนี้

การเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือน คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สอง และ
ก.ตร. (ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะการเลื่อนขั้นเงินเดือนตั้งแต่ ผลตำรวจตรขึ้นไป) มิได้
บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเสนอขึ้นมา

การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สอง
และ ก.ตร. (ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะตำแหน่งตั้งแต่ผู้บังคับการขึ้นไป) บัญญัติให้ผู้บังคับ
บัญชาพิจารณาเสนอขึ้นมาก่อน

4.3.1.4 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ผลจากความแตกต่างระหว่าง ก.ตร. กับคณะกรรมการข้าราชการกลุ่ม
ที่หนึ่ง และกลุ่มที่สองตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง
ผู้บังคับบัญชากับ ก.ตร. ในการใช้อำนาจทางการบริหารสรุป ดังนี้

- 1 ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาเรื่องการเลื่อนเงินเดือนเสนอ ก.ตร. หรือไม่
- 2 ก.ตร. จะพิจารณาอนุมัติให้เลื่อนเงินเดือนให้กับข้าราชการตำรวจโดยที่
ผู้บังคับบัญชาไม่ต้องพิจารณาเสนอขึ้นมาได้หรือไม่

3 กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาเสนอในเรื่องการแต่งตั้ง การรับโอน
การบรรจุกลับ ก.ตร. จะหยิบยกขึ้นพิจารณาเองโดยที่ผู้บังคับบัญชามีได้พิจารณาขึ้นมาได้หรือไม่

4.3.2 ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชาและคณะรัฐมนตรีในระยะหลังจากที่

คณะกรรมการข้าราชการได้พิจารณามติไปแล้ว

4.3.2.1 ความสัมพันธ์ระหว่าง ก.ตร. กับผู้บังคับบัญชา

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจฯ การบรรจุ
เป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร มาตรา 22 บัญญัติให้อธิบดีหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับ
มอบหมายจากอธิบดี บรรจุฯฯ โดยได้รับอนุมัติจาก ก.ตร., การแต่งตั้งข้าราชการ

ตำรวจตำแหน่งตั้งแต่ผู้บังคับการหรือเทียบผู้บังคับการขึ้นไป เมื่อ ก.ตร. ให้ความเห็นชอบแล้ว มาตรา 24 ให้เสนอไปยังคณะรัฐมนตรี เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง การอนุมัติให้บรรจุหรือแต่งตั้งข้าราชการตำรวจที่มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งต่างไปจากที่กำหนดไว้ตาม มาตรา 25 การโอนตาม มาตรา 30 และการบรรจุกลับตาม มาตรา 33 เมื่อ ก.ตร. อนุมัติแล้วมิได้บัญญัติถึงผู้สั่งบรรจุไว้ในมาตราดังกล่าว กรณีดังกล่าวเป็นการยกเว้นเพื่อบรรจุ หรือแต่งตั้ง หรือโอนมาบรรจุ หรือเป็นการบรรจุกลับเข้ารับราชการ ซึ่งเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตาม มาตรา 22 ซึ่งบัญญัติให้อธิบดีเป็นผู้สั่งบรรจุ และมาตรา 24 บัญญัติให้อธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งหรือให้นำความกราบบังคมทูล ฯลฯ แล้วแต่กรณี, การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าตำแหน่งเดิม เมื่อได้รับอนุมัติจาก ก.ตร. เป็นพิเศษเฉพาะราย มิได้บัญญัติถึงผู้บังคับบัญชาไว้ ซึ่งเป็นกรณีที่ต้องแต่งตั้งตามมาตรา 24 ซึ่งบัญญัติให้อธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งหรือให้นำความกราบบังคมทูล ฯลฯ แล้วแต่กรณี, การเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือนพลตำรวจตรีเมื่อได้รับความเห็นชอบจาก ก.ตร. แล้ว มาตรา 37 วรรคสองบัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่งเลื่อนและการเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือนตำรวจโทและพลตำรวจเอก มาตรา 37 วรรคสามบัญญัติให้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่งเลื่อน และสุดท้ายการดำเนินการทางวินัยที่ ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. กระทรวง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา 86 ทวิ (1) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติไว้ว่าเมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติเป็นประการใดแล้วให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแล้วแต่กรณีสั่งให้เป็นไปตามนั้น

4.3.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการข้าราชการอื่นกับผู้บังคับบัญชา

(1) คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง

ก.พ. ก.ม. ก.ค. และ ก.ร. ตามพระราชบัญญัติระเบียบ

ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 และ กฎหมายฯ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 ตามบทบัญญัติที่อ้างถึงได้แล้วใน 4.2 (1)

หลังจากที่คณะกรรมการข้าราชการดำเนินการสอบแล้ว

ยกเว้น ก.ม. ซึ่งไม่มีหน้าที่นี้ บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สั่งบรรจุจากผู้สอบแข่งขันได้ตามลำดับที่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ และการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิเมื่อ

คณะกรรมการข้าราชการพิจารณาอนุมัติให้บรรจุแล้ว บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และแต่งตั้ง

การอนุมัติให้แต่งตั้งข้าราชการที่มีคุณสมบัติเฉพาะต่างไปจากที่กำหนด และการย้ายข้าราชการไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิม การโอนข้าราชการ การบรรจุ (กลับ) เข้ารับราชการ การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ขึ้นไป (มีเฉพาะของ ก.ค.) และการเลื่อนเงินเดือนเกินหนึ่งขั้น (มีเฉพาะของ ก.ร.) เมื่อคณะกรรมการข้าราชการพิจารณาอนุมัติแล้ว ไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรงว่าให้ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการข้าราชการ อนุมัตินั้น

(2) คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สอง

ก.อ. และ ก.ค. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 ตามบทบัญญัติมีอ้างอิงไว้แล้วใน 4.2 (2) หลังจากที่คณะกรรมการข้าราชการดำเนินการสอบคัดเลือกแล้ว บัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้งอัยการผู้ช่วยหรือผู้ช่วยผู้พิพากษากรณีอัยการผู้ช่วยหรือผู้ช่วยผู้พิพากษา ที่ผลการอบรมไม่เป็นที่พอใจของคณะกรรมการข้าราชการ หรือ (กรณี ก.อ.) หรือรัฐมนตรี (กรณี ก.ค.) ไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป บัญญัติให้นายกรัฐมนตรี (กรณี ก.อ.) หรือรัฐมนตรี (กรณี ก.ค.) มีอำนาจสั่งให้ออกจากราชการ การแต่งตั้งตาม เมื่อคณะกรรมการข้าราชการให้ความเห็นชอบแล้วในหน้าความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน บัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่งเลื่อน เมื่อได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการ แล้ว, การโอนระหว่างข้าราชการอัยการหรือข้าราชการตุลาการกับข้าราชการตุลาการ หลังจากที่คณะกรรมการข้าราชการให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งโอนได้ การบรรจุกลับ บัญญัติให้รัฐมนตรีสั่งบรรจุได้ เมื่อคณะกรรมการข้าราชการเห็นชอบ การบรรจุผู้ที่ไปรับราชการทหาร บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีสั่งบรรจุได้ เมื่อคณะกรรมการข้าราชการเห็นชอบกรณีขาดคุณสมบัติตั้งแต่ก่อนได้รับการบรรจุ บัญญัติให้รัฐมนตรีด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการ กรณีการให้ออกเพื่อรับบำเหน็จบำนาญ เหตุทดแทนบัญญัติว่านายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเมื่อเห็นสมควรให้ออกจากราชการให้ทำได้ด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการ กรณีทำผิดวินัย เมื่อคณะกรรมการข้าราชการพิจารณาเห็นสมควรลงโทษไล่ออกปลดออก หรือให้ออก ให้ประธาน ก.อ. หรือรัฐมนตรี (กรณี ก.ค.) สั่งไล่ออก ปลดออก หรือให้

นอกจากราชการ กรณีกระทำผิดวินัยร้ายแรงและเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง บัญญัติว่าประธาน ก.อ.หรือรัฐมนตรี (กรณี ก.ต.) จะพิจารณาสั่งลงโทษได้ ทั้งนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการก่อน และการลงโทษกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง บัญญัติไว้ว่าเมื่อคณะกรรมการข้าราชการ พิจารณาเห็นสมควรลงโทษสถานใดก็ให้รายงานไปยังประธาน ก.อ.เพื่อสั่งการ (กรณี ก.อ.) หรือต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการข้าราชการก่อน (กรณี ก.ต.)

อนึ่ง ก.ต. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ.2521 มีบทบัญญัติเพิ่มเติมที่แตกต่างไปจาก ก.อ. และแตกต่างไปจากคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่งทั้งหมดทุกคณะ ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง ก.ต.กับผู้บังคับบัญชาไว้ ดังนี้คือ

มาตรา 42 วรรคแรก ได้บัญญัติไว้ว่า "ในกรณีที่รัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.ต. ไม่ว่าทั้งหมดหรือแต่ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือเห็นว่ามตินั้นควรประกอบด้วยเงื่อนไขอย่างใด รัฐมนตรีจะขอให้ ก.ต.พิจารณาใหม่ก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ เมื่อ ก.ต. มีมติยืนยันตามมติเดิมหรือจะแก้ไขเพิ่มเติมประการใด ก็ให้ดำเนินการไปตามมติ ก.ต.นั้น" และ มาตรา 43 วรรคแรกได้บัญญัติไว้ว่า "ในกรณีที่ ก.ต. ไม่ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการตุลาการที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 19 ให้ ก.ต. เสนอไปยังรัฐมนตรีพร้อมด้วยเหตุผลว่า ก.ต. เห็นสมควรแต่งตั้งบุคคลใด ในกรณีเช่นว่านี้ รัฐมนตรีจะดำเนินการนำความกราบบังคับทูลเพื่อทรงแต่งตั้งบุคคลที่ ก.ต. เสนอนั้นก็ได้หรือจะขอให้ ก.ต.พิจารณาใหม่ก็ได้ ในการพิจารณาใหม่ของ ก.ต. ถ้า ก.ต. มีมติเห็นสมควรแต่งตั้งบุคคลที่รัฐมนตรีเสนอหรือที่ ก.ต. เสนอ ก็ให้รัฐมนตรีนำความกราบบังคับทูลเพื่อทรงแต่งตั้งบุคคลที่ ก.ต. มีมตินั้น"

4.3.2.3 ความแตกต่างระหว่าง ก.ต.ร.กับคณะกรรมการข้าราชการอื่น

ตามบทบัญญัติที่ได้ศึกษาตาม 4.3.2.1 และ 4.3.2.2 การใช้อำนาจดุลพินิจของคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ ทั้งกลุ่มที่หนึ่งและกลุ่มที่สองและ ก.ต.ร. จะไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งเอง เมื่อคณะกรรมการข้าราชการพิจารณามีมติไปแล้ว จะยังไม่มีผลใช้บังคับในทันที ผู้บังคับบัญชาจะต้องออกคำสั่งก่อนจึงจะมีผลบังคับ ส่วนผู้บังคับบัญชานั้น จะต้องออกคำสั่งตามมติของคณะกรรมการข้าราชการหรือไม่มีบทบัญญัติแตกต่างกันดังนี้

- เรื่องการบรรจุและแต่งตั้งผู้สอบแข่งขันได้หรือสอบคัดเลือก
ได้เข้ารับราชการ คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง กฎหมายบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาสั่งบรรจุ
ตามลำดับที่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ ดังนั้นผู้บังคับบัญชาจะสั่งเป็นอย่างอื่นไม่ได้ส่วนคณะกรรมการ
กลุ่มที่สอง ก.อ. นั้นเมื่อดำเนินการสอบคัดเลือกแล้ว กฎหมายบัญญัติแต่เพียงให้ผู้บังคับบัญชา
สั่งบรรจุ ส่วน ก.ต. นั้นเมื่อดำเนินการสอบคัดเลือกแล้ว นอกจากจะบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชา
สั่งบรรจุแล้ว ยังให้ผู้บังคับบัญชาสามารถขอให้ ก.ต. พิจารณาใหม่ได้หากไม่เห็นด้วย แต่
อย่างไรก็ตามเมื่อ ก.ต. พิจารณาอีกครั้งเป็นประการใดแล้ว ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการตาม
นั้น

สำหรับ ก.ต. กฎหมายบัญญัติว่าเมื่อ ก.ต. อนุมัติให้บรรจุ
แล้วอธิบดีเป็นผู้สั่งบรรจุ เช่นเดียวกับ ก.อ. โดยมีบัญญัติว่าหากผู้บังคับบัญชาไม่เห็นพ้อง
ด้วยจะไม่สั่งบรรจุได้หรือไม่ขอทบทวนได้หรือไม่

- เรื่องการรับโอนและบรรจุกลับคณะกรรมการข้าราชการ
กลุ่มที่หนึ่ง กฎหมายมีบัญญัติว่าเมื่อมีมติให้รับโอนหรือมีให้บรรจุกลับแล้ว ผู้บังคับบัญชา
จะขอทบทวนมติได้หรือไม่ จะต้องสั่งให้เป็นไปตามมติหรือไม่ หรือจะดำเนินการประการ
ใดได้หรือไม่คณะกรรมการกลุ่มที่สอง ก.อ. นั้นก็มีลักษณะเช่นเดียวกันนี้ ส่วน ก.ต. นี้จะ
แตกต่างกันโดยที่มีบทบัญญัติให้ทบทวนต่อ ก.ต. ได้ แต่เมื่อ ก.ต. มีมติอีกครั้งอย่างไรแล้ว
ผู้บังคับบัญชาต้องสั่งตามนั้น

สำหรับ ก.ต. จะเหมือนกับคณะกรรมการกลุ่มที่หนึ่งทุกคณะ
และคณะกรรมการกลุ่มที่สองเฉพาะ ก.อ. คือมีบัญญัติว่าเมื่อมีมติประการใดแล้ว ผู้บังคับ
บัญชาจะขอทบทวนมติได้หรือไม่ หรือจะดำเนินการเป็นอย่างอื่นใดได้หรือไม่ด้วยวิธีใด

- เรื่องการเลื่อนชั้นเงินเดือน คณะกรรมการข้าราชการ
กลุ่มที่หนึ่ง (ไม่มีอำนาจหน้าที่) ก.อ. บัญญัติแต่เพียงว่าให้รัฐมนตรีสั่งเลื่อนเมื่อได้รับความ
เห็นชอบจาก ก.อ. แล้ว ส่วน ก.ต. นั้นนอกจากจะบัญญัติให้รัฐมนตรีสั่งเลื่อนเมื่อได้รับความ
เห็นชอบจาก ก.ต. แล้ว ยังมีบทบัญญัติเพิ่มเติมให้เสนอ ก.ต. พิจารณาอีกครั้งหนึ่งได้ โดย
เมื่อ ก.ต. มีมติประการใดแล้วบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการไปตามมตินั้น

สำหรับ ก.ต. (มีอำนาจหน้าที่เฉพาะการเลื่อนเงินเดือน
ตั้งแต่พลตำรวจตรีขึ้นไป) การให้ความเห็นชอบการเลื่อนเงินเดือนของพลตำรวจตรีจะเหมือน
กับ ก.อ. คือ บัญญัติแต่เพียงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งเลื่อนเงินเดือน ไม่ได้ให้เสนอ ก.ต. พิจารณา

ได้อีกครั้งแบบ ก.ต.ไว้ แต่ในส่วนการโอนเงินเดือนผลสำรวจโทและผลสำรวจเอกนั้นต่างไปจาก ก.อ. และ ก.ต. คือเมื่อได้รับความเห็นชอบจาก ก.ตร.แล้ว ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติก่อนขั้นตอนหนึ่ง และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วบัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่ง

- เรื่องการแต่งตั้ง (คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่งยกเว้น ก.ต. ไม่มีอำนาจหน้าที่) ก.ค. นั้นเมื่ออนุมัติไปแล้วบัญญัติให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมติของ ก.ค. ก.อ. นั้น เมื่อให้ความเห็นชอบแล้วให้นำความกราบบังคมทูลฯ ส่วน ก.ต. นั้นเมื่อ ให้ความเห็นชอบแล้วให้นำความกราบบังคมทูลเช่นเดียวกับ ก.อ. แต่มีบทบัญญัติเพิ่มเติมโดยให้เสนอ ก.ต. พิจารณาใหม่ได้ถ้า ก.ต. พิจารณาใหม่อย่างไรแล้วให้รัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลฯ เพื่อทรงแต่งตั้งตามที่ ก.ต. มีมติ

สำหรับ ก.ตร. นั้น (มีอำนาจหน้าที่เฉพาะการแต่งตั้งตำแหน่งตั้งแต่ผู้บังคับการ หรือเทียบผู้บังคับการขึ้นไป) แตกต่างไปจาก ก.อ. และ ก.ต. กล่าวคือเมื่อ ก.ตร. ให้ความเห็นชอบแล้ว ต้องเสนอไปยังคณะรัฐมนตรีอีกขั้นตอนหนึ่ง โดยเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

4.3.2.4 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(1) เรื่องที่ ก.ตร. มีมติไปแล้ว ถ้าเป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเสนอมาก่อน คือเรื่องการโอนและการบรรจุกลับ หาก ก.ตร. ไม่อนุมัติให้รับโอนหรือบรรจุกลับ ผู้บังคับบัญชาจะทำการโอนหรือบรรจุกลับที่ขัดมติ ก.ตร. ได้หรือไม่ หรือจะขอให้ ก.ตร. พิจารณาใหม่อีกครั้งได้หรือไม่ เสนอได้ด้วยตนเองหรือต้องนำไปผ่านคณะรัฐมนตรีก่อน และในกรณีจะเสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติกลับมติของ ก.ตร. ได้หรือไม่ และถ้าเป็นเรื่องที่ไม่ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้พิจารณาเสนอไว้ คือ เรื่องการเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือนผลสำรวจตรี หากผู้บังคับบัญชาไม่เห็นพ้องด้วยหรือเห็นแตกต่างไปประการใด เช่น ไม่ควร หรือควรเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือนให้กับผู้นั้น หรือไม่ควร หรือควรเลื่อนให้ 2 ชั้น ซึ่งแตกต่างจากมติของ ก.ตร. เช่นผู้บังคับบัญชาจะไม่ออกคำสั่งเลื่อนเงินเดือนให้กับผู้นั้นหรือออกคำสั่งเลื่อนเงินเดือนให้กับผู้นั้น หรือออกคำสั่งเลื่อนให้หนึ่งชั้นหรือ 2 ชั้นต่างไป หรือไม่ทำตามมติ ก.ตร. ได้หรือไม่ จะขอให้ ก.ตร. พิจารณาใหม่ได้หรือไม่ หากจะขอให้พิจารณาใหม่จะขอด้วยตนเองได้หรือไม่ ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีให้ขอให้หรือไม่ หรือจะขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติกลับมติของ ก.ตร. ได้หรือไม่

(2) เรื่องที่ ก.ตร. มีมติไปแล้วที่กฎหมายบัญญัติให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ และเมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติแล้วให้ผู้บังคับบัญชาสั่งหรือให้นำความกราบบังคมทูล ฯลฯ คือ เรื่องการเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือนตั้งแต่พลตำรวจโทขึ้นไปและเรื่อง การแต่งตั้งตำแหน่งตั้งแต่ผู้บังคับการขึ้นไป เรื่องนี้เมื่อ ก.ตร. มีมติไปแล้ว ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี ผู้บังคับบัญชาจะขอให้ ก.ตร. พิจารณาอีกครั้งหนึ่งก่อนได้หรือไม่ และจะขอด้วยตนเองหรือต้องขอผ่านคณะรัฐมนตรีให้คณะรัฐมนตรีสั่งให้ ก.ตร. พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง หรือผู้บังคับบัญชาจะทำอะไรไม่ได้เลยต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไปตามนั้น และเรื่องนั้นในขั้นตอนการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี หากคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติแตกต่างไปจากมติ ก.ตร. คณะรัฐมนตรีต้องส่งเรื่องกลับมาให้ ก.ตร. พิจารณาอีกครั้งก่อนหรือไม่ หากต้องส่งกลับมา ถ้า ก.ตร. ไม่เห็นพ้องด้วยกับคณะรัฐมนตรีผลจะเป็นอย่างไร

(3) เรื่องที่บัญญัติให้ใช้ดุลพินิจทั้ง ก.ตร. และคณะรัฐมนตรี ตาม (2) หากบางเรื่องส่วนราชการเสนอหรือคณะรัฐมนตรีหยิบยกขึ้นมาพิจารณาเอง (เช่น เรื่องการเลื่อนเงินเดือนให้เป็นกรณีพิเศษและการแต่งตั้ง) คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาอนุมัติหรือเห็นชอบไปโดยไม่ผ่านการพิจารณาของ ก.ตร. ก่อนได้หรือไม่ หรืออนุมัติหรือเห็นชอบไปแล้วจึงนำไปเสนอให้ ก.ตร. พิจารณาภายหลังได้หรือไม่ และในกรณีหากกระทำได้ หาก ก.ตร. ไม่เห็นด้วย (ไม่อนุมัติ) ผลจะเป็นอย่างไร

4.4 ลักษณะของการใช้ดุลพินิจพิจารณาของ ก.ตร.

นอกจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ในทางบริหาร ความสัมพันธ์ในการใช้อำนาจในทางบริหารระหว่าง ก.ตร. กับ ผู้บังคับบัญชา ทั้งก่อนหน้าและในภายหลังจากที่ ก.ตร. พิจารณาไปแล้ว ตามที่ได้ศึกษาในหัวข้อที่ 4.2 และ 4.3 แล้วยังมีสาระสำคัญที่สมควรศึกษาอีกประการหนึ่ง คือการพิจารณาในแต่ละเรื่องของ ก.ตร. นั้น ก.ตร. จะใช้อำนาจพิจารณาในลักษณะใด กล่าวคือ เรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาก่อนแล้วจึงเสนอต่อ ก.ตร. นั้น ก.ตร. จะทำหน้าที่เพียงตรวจสอบความชอบด้วยกฎระเบียบเท่านั้นหรือไม่ หรือเข้าไปใช้ดุลพินิจวินิจฉัย (discretion) ถึงเหตุผลความเหมาะสมในแต่ละเรื่องนั้น ๆ และเรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้ ก.ตร. พิจารณาโดยตรง โดยมีได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเสนอก่อน เรื่องที่มีบทบัญญัติเช่นนี้เท่านั้นหรือไม่ที่ ก.ตร. จะเข้าไปใช้ดุลพินิจวินิจฉัย (discretion)

การใช้อำนาจในทางบริหารในลักษณะใดนี้ ไม่มีกฎหมายบัญญัติแสดงให้เห็นบทบาทที่ชัดเจนไว้โดยตรง และบทบัญญัติที่มีอยู่ได้บัญญัติให้อำนาจ ก.ตร. และคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ ไว้โดยใช้ถ้อยคำแตกต่างกัน บางเรื่องบัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการ "กำหนด" บางเรื่องบัญญัติให้ผ่านการ "พิจารณา" ของคณะกรรมการข้าราชการ บางเรื่องบัญญัติให้กระทำโดยได้รับ "อนุมัติ" จากคณะกรรมการข้าราชการ และบางเรื่องบัญญัติให้กระทำโดยได้รับความ "เห็นชอบ" จากคณะกรรมการข้าราชการ ทั้งนี้โดย

4.4.1 ก.ตร. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521

- การบรรจุผู้ผ่านการคัดเลือกหรือสอบแข่งขันเป็นข้าราชการตำรวจสัญญาบัตรมาตรา 22 การแต่งตั้งตาม มาตรา 24 การบรรจุและแต่งตั้งผู้ที่มีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งต่างไปจากที่กำหนดตาม มาตรา 25 การโอนตาม มาตรา 30 การบรรจุกลับตาม มาตรา 33 การแต่งตั้งตาม มาตรา 35 การเลื่อนเงินเดือนเกิน 2 ชั้น ตาม มาตรา 37 บัญญัติให้ ก.ตร. "อนุมัติ"

- การเลื่อนเงินเดือนตั้งแต่พลตำรวจตรีขึ้นไปตาม มาตรา 37 บัญญัติใน ก.ตร. "เห็นชอบ"

- การยกเว้นคุณสมบัติทั่วไปตาม มาตรา 42 บัญญัติให้ ก.ตร. "พิจารณา"

4.4.2 คณะกรรมการข้าราชการอื่น

(1) คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง

ก.พ. ก.ม. ก.ค. และ ก.ร. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 และกฎทรวงฯ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2521 ตามบทบัญญัติที่อ้างถึงไว้ใน 4.2 (1)

- การสอบแข่งขัน บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการ

"ดำเนินการ"

- การยกเว้นคุณสมบัติทั่วไปตาม ให้เข้ารับราชการบัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการ "พิจารณา"

- การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิ การแต่งตั้งข้าราชการที่มีคุณสมบัติเฉพาะต่างไปจากที่กำหนดการย้ายข้าราชการไปดำรงตำแหน่ง

ที่ต่ำกว่าเดิม การโอนตามและการบรรจุกลับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ขึ้นไป (มีเฉพาะ ก.ต.) และการเลื่อนเงินเดือนเกินหนึ่งขั้น (มีเฉพาะ ก.ร.) บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการ "อนุมัติ"

(2) คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สอง

"ก.อ. และ ก.ต." ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 ตามบทบัญญัติที่อ้างถึงไว้ตาม 4.2 (2)

- การสอบคัดเลือก บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการ "จัดใหม่" การสอบคัดเลือก

- การตรวจร่างกายและจิตใจตามสายงานของแพทย์ การตรวจคุณสมบัติ ความประพฤติ บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการ "พิจารณา"

- การแต่งตั้งอัยการผู้ช่วยหรือผู้ช่วยผู้พิพากษาผู้ผ่านการอบรมให้ดำรงตำแหน่งอัยการจังหวัดหรือผู้พิพากษา บัญญัติว่า "ผลของการอบรมเป็นที่พอใจของคณะกรรมการข้าราชการว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและความประพฤติเหมาะสม"

- การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการหรือผู้พิพากษา การเลื่อนเงินเดือน การโอน กลับและการให้ออกจากราชการ บัญญัติให้เสนอคณะกรรมการข้าราชการเพื่อให้ "ความเห็นชอบ"

ก.ต. บัญญัติไว้แตกต่างเพิ่มเติมไปจาก ก.อ. ในกรณีที่รัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.ต. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 42 และมาตรา 43 บัญญัติให้ขอให้ ก.ต. "พิจารณาใหม่" ก็ได้

4.4.3 ความแตกต่างของ ก.ตร. กับคณะกรรมการข้าราชการอื่น

คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง บางเรื่องบัญญัติให้ "พิจารณา" บางเรื่องบัญญัติให้ "อนุมัติ" ส่วนคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สอง เรื่องบัญญัติให้ "พิจารณา" บางเรื่องบัญญัติให้ "ให้ความเห็นชอบ" โดยไม่มีบทบัญญัติให้ "อนุมัติ"

สำหรับ ก.ตร. นั้น บางเรื่องบัญญัติให้ "พิจารณา" บางเรื่องบัญญัติให้ "อนุมัติ" และในขณะเดียวกันบางเรื่องบัญญัติให้ "ให้ความเห็นชอบ" แตกต่างไปจากคณะกรรมการข้าราชการอื่น

4.4.4 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การใช้อำนาจในทางบริหารของ ก.ตร. มีบทบาทในลักษณะไหน อย่างไร ในแต่ละเรื่องแตกต่างกันหรือไม่ เรื่องที่บัญญัติให้ ก.ตร. "พิจารณา" เป็นเรื่องการยกเว้นคุณสมบัติทั่วไปไม่ เป็นปัญหาในการพิจารณาเพราะโดยถ้อยคำ ก.ตร. ใช้อำนาจได้เต็มที่ ในลักษณะเดียวกับผู้บังคับบัญชาที่ต้องรับผิดชอบโดยตรงในเรื่องนั้น ๆ (discretion)

แต่ในเรื่องที่บัญญัติให้ ก.ตร. "อนุมัติ" และเรื่องที่บัญญัติให้ ก.ตร. "ให้ความเห็นชอบ" จะมีปัญหาว่าการอนุมัติและการให้ความเห็นชอบนี้ เหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาในแต่ละเรื่องนั้น ๆ แต่เพียงพิจารณาว่าที่เสนอนั้น คำเนินการมาภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และกระทำตามวิธีการที่ถูกต้อง ตามกฎระเบียบและบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น หรือไม่ หรือเข้าไปตรวจสอบหรือใช้อำนาจโดยการ ใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัย (discretion) นั้นว่ามีเหตุผลเหมาะสมหรือไม่

4.5 สภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ

จากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง¹⁰⁻¹¹ และจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เคยเป็นคณะกรรมการ ก.ตร. บางท่าน¹²⁻¹³⁻¹⁴⁻¹⁵ สภาพความเป็นจริงในการใช้อำนาจในทางบริหารของ ก.ตร. เป็นดังนี้

¹⁰ สำนักงาน ก.ตร., "มติ ก.ตร. และ อนุกรรมการ ก.ตร. เฉพาะ เรื่องที่เป็นแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ" (กรกฎาคม 2531) (อัดสำเนา)

¹¹ สำนักงาน ก.ตร., "คณะกรรมการข้าราชการตำรวจและสำนักงาน ก.ตร." (มีนาคม 2534) (อัดสำเนา)

¹² สัมภาษณ์ พลตำรวจเอกสุทัศน์ สุขุมวาท, อดีตกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ, ตุลาคม 2534

¹³ สัมภาษณ์ พลตำรวจโทสุพาสน์ จีระพันธ์, กรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ, ตุลาคม 2534

¹⁴ สัมภาษณ์ พลตำรวจเอก สนั่น วัฒนวรานุกร, อดีตเลขาธิการ ก.ตร. และ กรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ, กุมภาพันธ์ 2534

¹⁵ สัมภาษณ์ พลตำรวจเอก ณรงค์ มหานนท์, กรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ, กุมภาพันธ์ 2534

4.5.1 เรื่องต่าง ๆ ที่ ก.ตร. เข้าไปใช้ดุลพินิจพิจารณา จะเป็นเรื่องเฉพาะเท่าที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น ซึ่งในที่นี้คือเรื่อง การยกเว้นคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง การบรรจุข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร การเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือนตั้งแต่ผลตำรวจชั้นไป และการแต่งตั้งข้าราชการตำรวจตั้งแต่ตำแหน่งผู้บังคับการชั้นไป (เดิมก่อนประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ให้บังคับ การแต่งตั้งนี้ ก.ตร. จะเข้าไปใช้อำนาจในทางบริหารตั้งแต่ตำแหน่งผู้กำกับการชั้นไปซึ่งเป็นไปตามกฎหมายในขณะนั้น) เรื่องอื่น ๆ นอกนั้น ก.ตร. จะไม่เข้าไปใช้อำนาจในทางบริหาร โดยหากจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวก็จะเป็นเพียงให้ข้อเสนอแนะหรือข้อสังเกตไปเท่านั้น

4.5.2 ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชาในระยะก่อนที่ ก.ตร. จะพิจารณา อธิบดีกรมตำรวจหรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณีจะเป็นผู้พิจารณามีความเห็นเสนอในทุก ๆ เรื่องที่ ก.ตร. พิจารณา ไม่ว่าจะมอบบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาก่อนหรือไม่อย่างไรและ ก.ตร. ไม่เคยพิจารณาเรื่องใด ๆ โดยตรงโดยไม่ผ่านการพิจารณาของผู้บังคับบัญชา (อธิบดีหรือรัฐมนตรี) มาก่อน

4.5.3 ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชาในระยะหลังจากที่ ก.ตร. พิจารณาไปแล้ว อธิบดีกรมตำรวจหรือรัฐมนตรีจะดำเนินการตามมติ ก.ตร. ในทุก ๆ เรื่อง ไม่ปรากฏว่ามีการไม่ดำเนินการตามมติ ก.ตร. ทั้งนี้โดยในบางเรื่องได้มีการเสนอให้ ก.ตร. พิจารณาอีกครั้ง (เสนอให้ทบทวน) และเมื่อ ก.ตร. มีมติเป็นอย่างไรแล้ว ผู้บังคับบัญชาก็จะดำเนินการตามมตินั้น และในส่วนที่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไปนั้นส่วนใหญ่คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติหรือเห็นชอบตามที่ ก.ตร. พิจารณาแต่ก็มีบางเรื่องที่ไม่เห็นด้วยและมีมติเป็นอย่างไร มติคณะรัฐมนตรีที่ไม่เห็นด้วยและมีความเห็นเป็นอย่างอื่นนี้ ผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี โดยมิได้เสนอกลับมาให้ ก.ตร. พิจารณาอีกครั้ง และในบางเรื่องเช่นการเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจบางรายคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติมาให้ก่อน โดยยังมีได้ผ่านการพิจารณาของ ก.ตร. ในกรณีเช่นนี้ผู้บังคับบัญชาจะนำมาเสนอ ก.ตร. พิจารณาซึ่งที่ผ่านมาส่วนใหญ่ ก.ตร. จะเห็นด้วยแต่ก็มีบางราย ก.ตร. ไม่เห็นด้วยนี้ได้นำเสนอกลับไปยังคณะรัฐมนตรีอีกครั้งผลที่สุดคณะรัฐมนตรีก็จะมีมติตามที่ ก.ตร. พิจารณาเสนอ

4.5.4 ลักษณะของการใช้ดุลพินิจพิจารณาในแต่ละเรื่อง ก.ตร. จะเข้าไปใช้อำนาจในบทบาทแบบเดียวกับผู้บังคับบัญชาที่รับผิดชอบเรื่องนั้น ๆ โดยตรง กล่าวคือ ตรวจสอบความชอบด้วยกฎระเบียบ ความถูกต้องเหมาะสม และความเป็นธรรมที่ข้าราชการตำรวจจะได้รับ

สภาพความเป็นจริงตาม 4.5.1 ถึง 4.5.2 นี้ เป็นภาพรวมของ ก.ตร. ทั้งคณะและจากการสัมภาษณ์ ก.ตร. บางท่านเห็นเพิ่มเติมว่า อำนาจ ก.ตร. ในการใช้ดุลพินิจพิจารณานี้ จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นอยู่ ขอบเขตของการใช้อำนาจของ ก.ตร. น่าจะจำกัดเฉพาะเรื่องที่บัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น ส่วนเรื่องอื่นนอกนั้น ก.ตร. จะมีอำนาจหน้าที่แบบใดแค่ไหนเพียงใด, เรื่องต่าง ๆ เรื่องใดบ้างที่ ก.ตร. จะหยิบยกขึ้นพิจารณาได้โดยไม่ต้องให้ผู้บังคับบัญชาเสนอหรือพิจารณามาก่อน ผู้บังคับบัญชาจะขอทบทวนมติ ก.ตร. ได้หรือไม่, ก.ตร. เองจะทบทวนและเปลี่ยนแปลงมติดั้งเดิมของตัวเองได้หรือไม่, มติเดิมมีผลเป็นการชอบด้วยกฎหมายเปลี่ยนแปลงไม่ได้แล้วหรือไม่ คณะรัฐมนตรีหากไม่เห็นด้วยจะทบทวนมติ ก.ตร. โดยที่คณะรัฐมนตรีไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจไว้ หรือหากคณะรัฐมนตรีมีบทบัญญัติให้อำนาจไว้และไม่เห็นด้วยกับ ก.ตร. มติคณะรัฐมนตรีเช่นนี้จะต้องให้ ก.ตร. พิจารณาอีกครั้งหรือไม่, หรือคณะรัฐมนตรีมีมติใดมาก่อน ก.ตร. จะพิจารณาให้แตกต่างกันไปได้หรือไม่ จะต้องเสนอกลับไปยังคณะรัฐมนตรีอีกหรือไม่กรณีต่าง ๆ เหล่านี้เป็นกรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติไว้ไม่ชัดเจน

4.6 แนวทางในการแก้ไขปัญหา

ผลจากการศึกษาสภาพของบทบัญญัติแห่งกฎหมายและความเป็นจริงในทางปฏิบัติในการใช้อำนาจในทางบริหารของ ก.ตร. ดังกล่าว สรุปปัญหาได้ดังนี้

- (ก) ก.ตร. ใช้ดุลพินิจพิจารณาได้เฉพาะในเรื่องที่ถูกกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้นหรือไม่
- (ข) ผู้บังคับบัญชามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ เสนอ ก.ตร. หรือไม่ ก.ตร. หยิบยกขึ้นพิจารณาเองโดยไม่ต้องให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณามาก่อนได้หรือไม่
- (ค) เมื่อ ก.ตร. พิจารณามีมติไปแล้ว ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามมตินั้นหรือไม่ เสนอขอให้ ก.ตร. ทบทวนมติได้หรือไม่ หรือจะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้ ก.ตร. ทบทวนมติได้หรือไม่

(ง) ในกรณีที่มีมติ ก.ตร. นั้น ต้องเสนอขอรับอนุมัติหรือขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหรือชั้นตอนหนึ่ง ผู้บังคับบัญชาจะเสนอความเห็นซึ่งอาจแตกต่างไปจากมติของ ก.ตร. ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาด้วยได้หรือไม่ คณะรัฐมนตรีจะมีมติเป็นประการอื่นที่ต่างไปจากมติ ก.ตร. ได้หรือไม่และต้องส่งย้อนกลับมาให้ ก.ตร. พิจารณาอีกครั้งก่อนหรือไม่ หากต้องส่งมาและความเห็นของ ก.ตร. ยังคงเป็นไปตามเดิมหรือแตกต่างไปจากคณะรัฐมนตรี อำนาจในทางบริหารที่สูงสุดในเรื่องนี้จะอยู่ที่ ก.ตร. หรือคณะรัฐมนตรี

(จ) ลักษณะของอำนาจที่ใช้ในการพิจารณา เป็นเพียงการพิจารณาว่าผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการมาภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้และกระทำตามวิธีการที่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนและบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้นหรือไม่ หรือเข้าไปตรวจสอบหรือใช้อำนาจในการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัย (discretion) นี้ว่ามีเหตุผลอันสมควรด้วยหรือไม่

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ศึกษาวิเคราะห์แล้วเห็นว่า ก.ตร. เป็นองค์กรในฝ่ายปกครองและการใช้อำนาจในทางบริหารนี้เป็นการกระทำในทางปกครองอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในทางปกครองพิจารณาได้จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรฝ่ายปกครองนั้น การกระทำในทางปกครองใด ๆ ขององค์กรฝ่ายปกครองจะต้องมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ตลอดจนความรับผิดชอบไว้ โดยถือเสมือนหนึ่งว่าเป็นกรอบการบริหารประการหนึ่ง ทั้งโดยกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรฝ่ายปกครองนั้น ๆ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น องค์กรฝ่ายปกครองต่าง ๆ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบอำนาจหน้าที่โดยเคร่งครัด¹⁶ ซึ่งมีหลักอยู่ว่า "กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองในขอบเขตหนึ่งเท่านั้น การใช้อำนาจจึงต้องอยู่ภายในขอบเขตดังกล่าว"¹⁷

ปัญหาตาม (ก) ก.ตร. จึงมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจพิจารณาเฉพาะเท่าที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเท่านั้น เรื่องอื่นที่ไม่ได้บัญญัติไว้ นอกนั้น หรือตำแหน่งหรือชั้นยศอันที่ได้บัญญัติให้อำนาจ ก.ตร. ไม่มีอำนาจและหน้าที่ที่จะเข้าไปใช้ดุลพินิจพิจารณา หาก ก.ตร. จะเข้าไปเกี่ยวข้องก็เป็นเพียงการให้ข้อเสนอแนะหรือให้คำปรึกษาหารือเท่านั้น และการให้คำปรึกษา

¹⁶ ถาวร เกียรติกับแก้ว, กฎหมายปกครอง, หน้า 195

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 248 - 249.

กรณีนี้เนื่องจากกฎหมายมิได้บัญญัติให้หาข้อไว้ การให้คำปรึกษาหารือจึงไม่มีลักษณะบังคับฝ่ายผู้บังคับบัญชาจะถือตามหรือไม่ก็ได้¹⁸

ปัญหาตาม (ข) กรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเสนอ ก.ตร. หรือดำเนินการประการใด ๆ ก่อนแล้วจึงให้เสนอ ก.ตร. เช่นนี้ เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. โดยตรง จะหยิบยกขึ้นพิจารณาและมีมติได้โดยไม่ต้องรอให้ผู้บังคับบัญชาเสนอก่อน หรือสั่งการให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเสนอก่อน ทั้งนี้ เพราะกฎหมายบัญญัติให้อำนาจ ก.ตร. ไว้อยู่แล้วและโดยเฉพาะตามมาตรา 18 ในกรณีที่ ก.ตร. มีหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ ได้บัญญัติไว้ว่า "ไม่ตัดสิทธิกรรมการข้าราชการตำรวจคนหนึ่งคนใดที่จะเสนอ" การไม่ตัดสิทธินี้เป็น การยืนยันอำนาจของ ก.ตร. แต่ละคนว่ามีอำนาจเสนอหรือหยิบยกเรื่องที่เป็นหน้าที่ของ ก.ตร. ให้ ก.ตร. พิจารณามีมติได้

แต่สำหรับกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเสนอไว้ เช่น เรื่องการแต่งตั้งตามมาตรา 24 หรือกำหนดขั้นตอนวิธีการก่อนที่จะให้ ก.ตร. พิจารณาไว้เช่น เรื่องการตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยตามมาตรา 61 ท่อนุโลมหน้า พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาใช้บังคับเช่นนี้ ย่อมเป็นเงื่อนไขสำคัญในทางกฎหมายที่ต้องให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณามาก่อน และถึงแม้ว่า ก.ตร. จะไม่จำเป็นต้องพิจารณามีมติให้เป็นไปตามที่ผู้บังคับบัญชาเสนอ แต่ก็หน้าที่ที่ถือได้ว่าเป็นรูปแบบอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายกำหนด (vice de forme) ที่จำเป็นจะต้องให้ผ่านการพิจารณาหรือกระบวนการต่าง ๆ ในหน้าที่ของผู้บังคับบัญชานั้นเสียก่อน ซึ่งถ้าหากไม่ผ่านก่อนแล้วการใช้อำนาจในทางบริหารของ ก.ตร. ในกรณีที่ไปเป็นไปตามขั้นตอนถือได้ว่าเป็นการกระทำทางปกครองที่กระทำออกนอกอำนาจ (recours pour excès de pouvoir)¹⁹ และขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ ถ้าไม่ปฏิบัติตาม การกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย²⁰

¹⁸ โภคิน พลกุล, "คดีปกครองในฝรั่งเศส (49)", วารสารอัยการ ปีที่ 10 ฉบับที่ 114 (มิถุนายน 2530): หน้า 37 - 41.

¹⁹ โภคิน พลกุล, "คดีปกครองในฝรั่งเศส (29)", วารสารอัยการ ปีที่ 9 ฉบับที่ 96 (กุมภาพันธ์ 2529): หน้า 61 - 63.

²⁰ โภคิน พลกุล, "คดีปกครองในฝรั่งเศส (49)", วารสารอัยการ ปีที่ 10 ฉบับที่ 114 (มิถุนายน 2530): หน้า 38

ขั้นตอนดังกล่าวบัญญัติไว้ก็เพื่อให้การตัดสินใจสิ่งการเป็นไปโดยรอบคอบมีข้อมูลต่าง ๆ ที่สมบูรณ์
อันจะทำให้เกิดการบริหารที่ดี²¹

ดังนั้นปัญหาตาม ข. นี้จึงต้องดูที่บทบัญญัติ หากบทบัญญัติมิได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชา
พิจารณาเสนอหรือดำเนินการใด ๆ ก่อนไว้ ก.ตร. ก็หยิบยกขึ้นมาพิจารณาเองได้ แต่ถ้ามีบทบัญญัติ
ไว้ให้ผ่านการพิจารณาหรือผ่านการดำเนินการใด ๆ ของผู้บังคับบัญชาก่อน เช่นนี้ ก.ตร. จะพิจารณา
มีมติไปเลยไม่ได้ ต้องให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาหรือดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้เสียก่อน

ปัญหาตาม ค. หลังจากที่ ก.ตร. พิจารณาไปแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะไม่ดำเนินการตาม
มติของ ก.ตร. ได้หรือไม่นั้น เห็นว่ากรณีตามปัญหานี้ต้องแยกพิจารณาออกเป็น 2 กรณี

กรณีหนึ่ง เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและสถานภาพของทางราชการ
ของบุคคลเพียงรายเดียว เช่น การรับโอนและการบรรจุกลับเข้ารับราชการ การเลื่อนเงินเดือน
2. ชั้นเป็นกรณีพิเศษ การรอนุมัติบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ กรณีเช่นนี้ หาก ก.ตร. เห็นพ้องตามที่
ผู้บังคับบัญชาเสนอก็ก็น่าจะมีเหตุผลใดที่ผู้บังคับบัญชาจะไม่เห็นด้วยไม่ไปออกคำสั่งตามมติ ก.ตร. แต่
ถ้า ก.ตร. ไม่เห็นพ้องด้วยตามที่ผู้บังคับบัญชาเสนอ เช่นนี้ ผู้บังคับบัญชาก็จะไปออกคำสั่งไม่ได้
ทั้งนี้ เพราะการที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องได้รับอนุมัติจาก ก.ตร. ก่อนนั้นถือเป็นเงื่อนไขทางกฎหมาย
ประการหนึ่ง ดังนั้น หาก ก.ตร. ไม่อนุมัติผู้บังคับบัญชาจะไปออกคำสั่งที่ขัดกับมติ ก.ตร. ไม่ได้ ซึ่ง
มีลักษณะเป็นแบบเดียวกันกับการพิจารณาหรือที่ผู้บังคับบัญชาต้องถือตาม (avis conforme)
ของประเทศฝรั่งเศสซึ่งผู้บังคับบัญชาเป็นผู้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการฯ ให้ความเห็น ซึ่งเมื่อ
คณะกรรมการฯ ให้ความเห็นอย่างไรแล้ว คำสั่งที่ออกมาต้องเป็นไปตามความเห็นนั้นถ้าแตกต่าง
ออกไปคำสั่งนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย²²

²¹ เรื่องเดียวกัน

²² เรื่องเดียวกัน

ส่วนสำหรับการที่ผู้บังคับบัญชาจะเสนอขอทบทวนมติ ก.ตร. ในกรณีนี้ได้หรือไม่นั้น เห็นว่ากระทำได้และไม่จำเป็นต้องเสนอขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้ ก.ตร. ทบทวนแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะเมื่อ ก.ตร. มีมติในเรื่องนั้น ๆ แล้วเท่ากับเรื่องที่เสนอไว้เดิมนั้นยุติเสร็จเด็ดขาดจบเรื่องไป การเสนอขอให้ทบทวนมีสภาพในทางกฎหมายเสมือนเสนอเรื่องให้พิจารณาใหม่ ในอีกช่วงระยะเวลาหนึ่งซึ่งสามารถกระทำได้อยู่แล้ว โดยไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการทบทวน บัญญัติให้อำนาจผู้บังคับบัญชาเสนอขอทบทวนได้ไว้แต่อย่างใด

กรณีที่สอง เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและสถานภาพทางราชการที่กระทบกับข้าราชการทั้งหมดเป็นเรื่องที่หากไม่อนุมัติรายนั้นก็ไปอนุมัติรายอื่น เช่น การแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือน กรณีนี้ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 บัญญัติต่างไปจาก พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2531 ซึ่งบัญญัติไว้ชัดเจนว่าให้ผู้บังคับบัญชา (รัฐมนตรี) ขอทบทวนได้²³ โดยเมื่อ ก.ต. มีมติเป็นประการใด แล้วรัฐมนตรีจะต้องออกคำสั่งให้เป็นไปตามมติของ ก.ต. แต่ของ ก.ตร. มิได้บัญญัติไว้เช่นนั้น เหตุที่มิได้บัญญัติไว้ในการเห็นของผู้ทนายอัยการเห็นว่า ก.ต. นั้นรัฐมนตรีมิได้เป็นกรรมการ ก.ต. จึงได้บัญญัติให้เสนอขอทบทวนมติ ก.ต. ได้ไว้ แต่ ก.ตร. นั้นผู้บังคับบัญชา ทั้งรัฐมนตรีและอธิบดี เป็นกรรมการ ก.ตร. อยู่ด้วย หากผู้บังคับบัญชาไม่เห็นด้วยก็ย่อมให้เหตุผลทักท้วงขอให้พิจารณาทบทวนได้ในที่ประชุมอยู่แล้วซึ่งหากคณะกรรมการ ก.ตร. เห็นพ้องหรือไม่เห็นพ้องด้วยกับผู้บังคับบัญชาก็จะยุติตามนั้น จึงมิได้บัญญัติให้มิอำนาจทบทวนได้ไว้เป็นพิเศษอีก (ก.ต. นั้นถึงแม้รัฐมนตรีจะขอทบทวนได้แต่สุดท้ายอำนาจวินิจฉัยในเรื่องนี้ก็เป็นของ ก.ต. อยู่ดี) อย่างไรก็ตามปัญหาที่ยังมีต่อไปอีกว่า ถึงแม้ความเห็นของผู้บังคับบัญชาจะไม่ได้รับความเห็นพ้องด้วยจากกรรมการท่านอื่นใน ก.ตร. แต่เมื่อ ก.ตร. มีมติอย่างใดไปแล้วมติ ก.ตร. จะมีผลต่อสิทธิและสถานภาพทางราชการของข้าราชการต่อเมื่อผู้บังคับบัญชาได้ออกคำสั่ง (นิติกรรมทางปกครอง) แล้ว ไม่มีการทบทวนบัญญัติบังคับให้ผู้บังคับบัญชาต้องออกคำสั่งไปตามมติ ก.ตร. นั้น เช่นนี้ ผู้บังคับบัญชาจะไม่ออกคำสั่ง

²³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 42

ได้หรือไม่ การสั่งการของผู้บังคับบัญชาที่ต้องสั่งการโดยผ่านการพิจารณาขององค์กรใดองค์กรหนึ่งก่อนนี้ อาจจำแนกการที่ต้องดำเนินการตามผลการพิจารณาขององค์กรที่หาหรือได้เป็น 3 ประการดังนี้²⁴

ก. การต้องถือตามความเห็นขององค์กรที่หาหรือไป

กล่าวคือ เมื่อองค์กรที่ให้คำหาหรือมีความเห็นอย่างไร เป็นหน้าที่ผู้สั่งการต้องสั่งการไปตามนั้น จะตัดสินใจเป็นอย่างอื่นไม่ได้ การไม่ปฏิบัติตามย่อมทำให้การสั่งการหรือการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข. การต้องหาหรือที่ไม่ต้องถือตามคำหาหรือ กรณีนี้ กฎหมายบังคับว่าต้องหาหรือ แต่เมื่อได้รับความเห็นมาแล้วจะปฏิบัติตามความเห็นดังกล่าวหรือไม่ก็ได้²⁵

ค. กฎหมายไม่ได้บังคับให้หาหรือ ดังนี้ฝ่ายปกครองจะหาหรือหรือไม่ก็ได้ และหาหรือไปแล้วจะถือตามหรือไม่ก็ได้ เช่นกัน

การพิจารณาของ ก.ตร. กรณีนี้เป็นกรณีที่ กฎหมายบัญญัติบังคับให้หาหรือ และเป็นกรณีที่ถือตามความเห็นขององค์กรที่หาหรือไปตาม ก. กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาต้องทำตามไปตามมติ ก.ตร. นั้น หากไม่ปฏิบัติตามจะทำให้การสั่งการหรือการละเว้นไม่สั่งการนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ปัญหาตาม (ง) หลังจากที่ ก.ตร. พิจารณาแล้วเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องเสนอขออนุมัติไปยังคณะรัฐมนตรีอีกชั้นตอนหนึ่ง เช่นนี้ ผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาและมีข้อเสนอที่ขัดแย้งกับ ก.ตร. ไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาขอคณะรัฐมนตรีได้หรือไม่นี้ ผู้ท้าวทษานพณ์เห็นว่า เป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้หรือห้ามไว้ และผู้บังคับบัญชานั้นถ้าเป็นตำแหน่งรัฐมนตรี ก็อาจเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีได้ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของคณะรัฐมนตรี

²⁴ โภคิน พลกุล, "คดีปกครองในฝรั่งเศส (49)" วารสารอัยการ

สำหรับการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีหากไม่เห็นด้วยกับ ก.ตร. ผลจะเป็น
 อย่างไรต้องเสนอกลับมาให้ ก.ตร. พิจารณาอีกครั้งหนึ่งหรือไม่นั้น เห็นว่าเป็นกรณีที่ไม่มี
 กฎหมายบัญญัติไว้เช่นกัน กรณีที่มีการขัดแย้งไม่เห็นพ้องด้วยจะมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบ
 ข้าราชการเพียงฉบับเดียวที่บัญญัติไว้ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ
 พ.ศ. 2521 ในกรณีที่รัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.ศ. ได้บัญญัติไว้ว่ารัฐมนตรีจะขอให้
 ก.ศ. พิจารณาใหม่ก็ได้ ในกรณีเช่นนี้เมื่อ ก.ศ. มีมติยืนยันตามมติเดิมหรือจะแก้ไขเพิ่มเติม
 ประการใด ก็ให้ดำเนินการไปตามมติ ก.ศ. นั้น²⁵ แต่ตามกฎหมายดังกล่าวก็เป็นเพียง
 การขัดแย้งระหว่าง "ก.ศ." กับ "รัฐมนตรี" เท่านั้นไม่ใช่การขัดแย้งระหว่าง "ก.ศ."
 กับ "คณะรัฐมนตรี" คณะรัฐมนตรีนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534
 มาตรา 159 บัญญัติให้ "มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน" คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดใน
 ฝ่ายบริหารส่วน ก.ตร. นั้นเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารองค์กรหนึ่ง ดังนั้น ใน
 กรณีที่การบริหารงานบุคคลเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่กฎหมายบัญญัติให้ผ่านการอนุมัติและเห็นชอบทั้ง
 จาก ก.ตร. และ คณะรัฐมนตรี อำนาจที่เป็นที่สุดจะเป็นของคณะรัฐมนตรีที่มีองค์กรที่มี
 อำนาจซ้อนกันอยู่ 2 องค์กรนี้ ก.ตร. เป็นองค์กรที่มีลำดับชั้นต่ำกว่าในทางบริหาร จึงมีลักษณะ
 เป็นเพียงองค์กรที่ปรึกษาของคณะรัฐมนตรี มิใช่คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ปรึกษาของ ก.ตร.
 และกรณีนี้เป็นกรณีที่ไม่ต้องถือตามคำปรึกษาหารือ (avis conforme) กล่าวคือหาก
 คณะรัฐมนตรีไม่เห็นพ้องหรือมีความเห็นแตกต่างไปจาก ก.ตร. คณะรัฐมนตรีก็สามารถมีมติ
 ไปได้และไม่จำเป็นต้องย้อนกลับมาให้ ก.ตร. พิจารณาอีกครั้งหนึ่งอีก

อย่างไรก็ตาม ในกรณีตามข้อเท็จจริงบางเรื่องที่คณะรัฐมนตรีหยิบยกเรื่อง
 ต่าง ๆ ที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องผ่านการพิจารณาของ ก.ตร. มาก่อน ขึ้นพิจารณาโดยไม่ผ่าน
 ก.ตร. กรณีเช่นนี้ มติคณะรัฐมนตรีนั้นจะต้องย้อนกลับมาเสนอให้ ก.ตร. พิจารณาก่อน
 จะนำมติคณะรัฐมนตรีไปดำเนินการเลยไม่ได้เพราะในเรื่องที่บัญญัติให้ผ่านการพิจารณาของทั้ง
 ก.ตร. และคณะรัฐมนตรีนี้ การพิจารณาของ ก.ตร. เป็นเงื่อนไขในทางกฎหมายที่เป็นสาระ
 สำคัญมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครอง

²⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา

ที่ต้องการหรือจากองค์กรอื่นก่อนเพื่อให้การตัดสินใจสิ่งการบริหารงานในเรื่องนั้น ๆ เป็นไปด้วยความรอบคอบ มีข้อมูลต่าง ๆ ที่สมบูรณ์อันจะทำให้เกิดการบริหารที่ดี²⁶ และในกรณีนี้หาก ก.ตร. ไม่เห็นพ้องด้วยมติของคณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง และในครั้งนั้นคณะรัฐมนตรีจะมีมติตามเดิมหรือมีมติเป็นอย่างอื่นใดก็ได้และผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรีนั้น

ปัญหาตาม (จ) การใช้อำนาจพิจารณาของ ก.ตร. ในที่นี้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้โดยบางเรื่อง ใช้คำว่า "อนุมัติ" บางเรื่องใช้คำว่า "เห็นชอบ" การอนุมัติหรือเห็นชอบดังกล่าวนี้ มีบทบัญญัติที่ให้ความหมาย หรือคำจำกัดความไว้ ก.ตร. เป็นองค์กรหนึ่งในฝ่ายปกครอง และไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จำกัดบทบาทในการใช้อำนาจพิจารณาอันนี้ไว้ ประกอบในการปฏิบัติของคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง ที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจในการ "อนุมัติ" และคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สอง ที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจในการ "เห็นชอบ" ได้ใช้อำนาจพิจารณาในลักษณะที่เหมือนกัน โดยพิจารณาทั้งในด้านที่ว่าตามที่ผู้บังคับบัญชาเสนอมานั้น ชอบด้วยกฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้หรือไม่ และอำนาจพิจารณาในด้านที่ว่า เหมาะสมหรือไม่ เป็นธรรมหรือไม่ เกิดประโยชน์และประสิทธิภาพต่อทางราชการหรือไม่ ดังนั้น การใช้อำนาจพิจารณาของ ก.ตร. ในที่นี้จึงมีอำนาจพิจารณาทั้งในด้านที่ว่าชอบด้วยกฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติหรือไม่ และใช้อำนาจดุลพินิจว่าเหมาะสมหรือไม่ด้วย

ในบทที่ 4 นี้เป็นการศึกษาถึงปัญหาอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาที่ส่งผลต่อสิทธิและสถานภาพของข้าราชการ ซึ่ง ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่นี้อยู่ในบางเรื่อง บางระดับชั้นและบางตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาดังกล่าวนี้ยังมีอยู่อีกหลายเรื่อง หลายระดับชั้น และหลายตำแหน่ง และอยู่ในอำนาจการใช้ดุลพินิจพิจารณาของผู้บังคับบัญชา (อธิบดีและรัฐมนตรี) ในบทที่ 5 จะศึกษาถึงปัญหาอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ในการควบคุมตรวจสอบดูแล การใช้ดุลพินิจพิจารณาของผู้บังคับบัญชา (อธิบดีและรัฐมนตรี) ดังกล่าวนี้นี้ โดยละเอียดต่อไป

²⁶ โภคิน พลกุล, "คดีปกครองในฝรั่งเศส (49) "วารสารอัยการ