

ปัญหา บทบาทและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร.ในการออกกฎระเบียบ
และกำหนดแนวทางปฏิบัติในการบริหารงานบุคคล

3.1 ความทั่วไป

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ มีลักษณะเหมือนพระราชบัญญัติโดยทั่วไปที่บัญญัติหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขประการต่าง ๆ ไว้เฉพาะเท่าที่เป็นสาระสำคัญเท่านั้น โดยในส่วนของรายละเอียดได้มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารหรือองค์กรในฝ่ายปกครองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัตินั้นออกใช้บังคับกฎหมายลำดับรอง หรือกำหนดแนวทางปฏิบัติ หรือแนวทางพิจารณาในส่วนปลีกย่อยต่อไป ทั้งนี้ เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติมีงานมากมายในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน จำเป็นที่จะต้องทำเฉพาะงานในส่วนที่สำคัญ¹ กฎหมายในบางเรื่องต้องมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงของสังคม หากบัญญัติชัดเจนลงไปอาจเกิดความเสียหายต่อสถานการณ์ และไม่อาจที่จะแก้ไขกฎหมายดังกล่าวโดยเร่งด่วนได้และกฎหมายในหลายเรื่องจะเกี่ยวกับปัญหาเทคนิค ซึ่งปกติทั่วไปเข้าใจยากเว้นแต่ผู้ที่อยู่ในวงการที่เกี่ยวข้อง สมาชิกรัฐสภามิได้มีความรู้ในเรื่องนั้น ๆ กันทุกคน² หรือเป็นความรู้พิเศษที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่เพียงพอที่จะบัญญัติได้³ และสภาพของสังคมและสภาพงานขององค์กรบริหารมีความสลับซับซ้อนและละเอียดลึกซึ้ง เป็นไปไม่ได้ที่สภานิติบัญญัติจะออกกฎหมายครอบคลุมถึงรายละเอียดทุกประการ⁴

¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, "เหตุผลในการให้มีกฎหมายลำดับรอง" ใน กฎหมายมหาชน หน้าที่ 8 - 15, หน้า 581.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 582.

³ ถาวร เกียรติทิพย์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2532), หน้า 64.

⁴ สมพล วัฒนพันธ์, "อำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติขององค์กรบริหาร" ใน กฎหมายมหาชน หน้าที่ 1 - 7, หน้า 384.

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 บัญญัติให้อำนาจในการออกใช้บังคับกฎหมายลำดับรอง และให้อำนาจในการกำหนดแนวทางที่จะใช้ถือปฏิบัติหรือใช้ประกอบการเป็นหลักในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ไว้หลายรูปแบบ โดยบางเรื่องให้ตราขึ้นใช้บังคับเป็นพระราชกฤษฎีกา บางเรื่องให้ออกใช้บังคับเป็นกฎกระทรวง บางเรื่องให้ออกใช้บังคับเป็นระเบียบ บางเรื่องให้ออกใช้บังคับเป็นข้อบังคับ และบางเรื่องมิได้บัญญัติรูปแบบไว้โดยให้อำนาจในการกำหนดขึ้นใช้บังคับไว้ลอย ๆ ซึ่งองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจนี้อาจจะออกเป็นมติหรือคำสั่ง หรือหนังสือของทางราชการก็ได้แล้วแต่จะถือปฏิบัติ และในการให้อำนาจในการออกใช้บังคับกฎหมายลำดับรอง และแนวทางปฏิบัติหรือแนวทางให้ใช้ในการพิจารณาดังกล่าวนี้ ได้บัญญัติแยกให้อำนาจไว้กับฝ่ายบริหารและองค์กรต่าง ๆ ในฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องแตกต่างกันไป โดยบางเรื่องให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร เช่น การออกพระราชกฤษฎีกา บางเรื่องให้เป็นอำนาจของกระทรวง เช่น การออกกฎกระทรวง บางเรื่องให้เป็นอำนาจของ ก.ตร. เช่น การออกระเบียบ ก.ตร. ข้อบังคับของ ก.ตร. และมติของ ก.ตร. ในเรื่องต่าง ๆ เป็นต้น

กฎหมายลำดับรองและการกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือแนวทางในการพิจารณาดังกล่าวนี้อาจจะเป็นกรอบสำหรับป้องกันและเป็นหลักเกณฑ์วิธีการที่สร้างเสริมให้การใช้ดุลพินิจในการบริหารงานบุคคลแต่ละเรื่องของผู้บังคับบัญชาหรือองค์กรที่มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในเรื่องนั้น ๆ เป็นไปด้วยความถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย และเป็นธรรม และบังเกิดประสิทธิภาพต่องานราชการในความรับผิดชอบของกระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ

อย่างไรก็ตาม การให้อำนาจในการออกใช้บังคับกฎหมายลำดับรองและกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือแนวทางในการพิจารณา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ ได้บัญญัติไว้แปลกแยกแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการอื่น ทั้งในรูปแบบของกฎหมายลำดับรองที่ให้ออกใช้บังคับ ด้านองค์กรที่มอบหมายให้อำนาจออกใช้บังคับ ด้านจำนวนเรื่องหรือเรื่องให้ออกใช้บังคับ ดังที่จะได้ศึกษาในรายละเอียดของความแตกต่าง สภาพปัญหาในทางกฎหมาย สภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติและแนวทางในการพิจารณาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไปดังนี้

3.2 บทบัญญัติที่มอบอำนาจให้ออกกฎหมายลำดับรองและกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือแนวทางในการพิจารณา ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการอื่น

3.2.1 ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.2521 บัญญัติไว้

ดังนี้

- การปรับใช้บัญชีเงินเดือนใหม่ที่กำหนดไว้ท้ายพระราชบัญญัติ (มาตรา 6) และการได้รับเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว (มาตรา 7) ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา
- การกำหนดตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น (มาตรา 21) การบรรจุกลับเข้ารับราชการ (มาตรา 31 และมาตรา 32), การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ (มาตรา 34), การประจำกรมประจำกองหรือประจำส่วนราชการใดหรือสำรองราชการ (มาตรา 36) และการเลื่อนชั้นและอัตราเงินเดือน (มาตรา 37), ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง
- หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการคัดเลือกและการสอบแข่งขัน (มาตรา 43) และวันออกจากราชการของข้าราชการตำรวจ (มาตรา 46) ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.ตร.กำหนด
- การเลือก ก.ตร.ผู้ทรงคุณวุฒิ (มาตรา 13 ทวิ) การบรรจุให้ได้รับเงินเดือนสูงกว่าขั้นต่ำ (มาตรา 22), การคัดเลือกของคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้ง (มาตรา 24), การกำหนดลำดับอาวุโสในการรักษาราชการแทน (มาตรา 27) และการเลือก ก.อ.ก.ตร.จังหวัดผู้ทรงคุณวุฒิ (มาตรา 39 ทวิ) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ตร.กำหนด
- การกำหนดตำแหน่ง และคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง (มาตรา 20) ให้ ก.ตร.กำหนด
- การประชุมและการลงมติของ ก.ตร.และอนุกรรมการ ก.ตร. (มาตรา 17) ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่ ก.ตร.ออก

3.2.2 ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการอื่น

3.2.2.1 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2521¹

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 และกฎกระทรวง²

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523³ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
ฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518⁴ บัญญัติไว้ ดังนี้

ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกลุ่มหนึ่ง

¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 8 มาตรา 24
มาตรา 25 มาตรา 28 มาตรา 32 มาตรา 37 มาตรา 40 มาตรา 42 มาตรา 43
มาตรา 45 มาตรา 46 มาตรา 50 มาตรา 52 มาตรา 55 มาตรา 56 มาตรา 57
มาตรา 61 มาตรา 62 มาตรา 63 มาตรา 85 มาตรา 86 มาตรา 87 มาตรา 90
มาตรา 94 มาตรา 102 มาตรา 104 มาตรา 105

² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 มาตรา 4
และกฎกระทรวง ข้อ 10 ข้อ 12 ข้อ 20 ข้อ 22 ข้อ 23 ข้อ 24 ข้อ 25 ข้อ 28 ข้อ 29 ข้อ 30
ข้อ 31 และ ข้อ 32

³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 4 มาตรา 23
มาตรา 30 มาตรา 31 มาตรา 35 มาตรา 38 มาตรา 40 มาตรา 41 มาตรา 43
มาตรา 47 มาตรา 48 มาตรา 49 มาตรา 50 มาตรา 52 มาตรา 53 มาตรา 54
มาตรา 58 และ มาตรา 60

⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518 มาตรา 20 มาตรา 21
มาตรา 22 มาตรา 29 มาตรา 31 มาตรา 36 มาตรา 38 มาตรา 39 มาตรา 41
มาตรา 42 มาตรา 48 มาตรา 52 มาตรา 53 มาตรา 57 และ มาตรา 60

- การปรับใช้บัญชีเงินเดือนท้ายพระราชบัญญัติ การให้
ได้รับเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

- การให้ได้รับเงินเดือนสูงกว่าหรือต่ำกว่าขั้นต่ำหรือสูงกว่าขั้นสูงของตำแหน่ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การประจำส่วนราชการ การเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือน การสอบสวนพิจารณากรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง การพักราชการ และการให้ออกจากราชการไว้ก่อน การรักษาวินัยและอำนาจผู้บังคับบัญชาในการสั่งลงโทษ (เฉพาะข้าราชการฝ่ายรัฐสภา) การร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ (เว้นเฉพาะข้าราชการฝ่ายรัฐสภา) การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ การกำหนดคุณสมบัติในเรื่องโรค (เว้นเฉพาะข้าราชการครู) การกำหนดอำนาจการสั่งลงโทษกรณีความผิดไม่ร้ายแรง การกำหนดว่ากรณีใดเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง บัญญัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ในกฎของคณะกรรมการข้าราชการ หรือบัญญัติให้กำหนดไว้ในกฎของคณะกรรมการข้าราชการ

- วันนอกจากราชการ การออกระเบียบให้กระทรวงทบวงกรมรายงานเกี่ยวกับการสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการฯ บัญญัติให้เป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการข้าราชการ หรือบัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการมีอำนาจออกระเบียบ ได้

- การกำหนดตำแหน่งและคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง หลักสูตรและวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการสอบแข่งขัน การบรรจุกรณีพิเศษไม่ต้องสอบแข่งขัน การบรรจุเข้ารับราชการในฐานะผู้ทรงคุณวุฒิ การเลื่อนตำแหน่งโดยการสอบแข่งขันหรือคัดเลือก การกำหนดคุณสมบัติในเรื่องโรค (เฉพาะข้าราชการครู) การโอนข้าราชการ และการบรรจุกลับ บัญญัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการข้าราชการกำหนด หรือบัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการกำหนด

3.2.2.2 กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกลุ่มที่สอง

"พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521"⁵

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 6 มาตรา 8 มาตรา 23 มาตรา 25 มาตรา 28 มาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 54 และ มาตรา 56

และ "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521"^๕ บัญญัติไว้เหมือนกัน ดังนี้

- การปรับใช้บัญชีเงินเดือนท้ายพระราชบัญญัติ และการได้รับเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา
- การกำหนดตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น และการกำหนดโรคที่ถือว่าขาดคุณสมบัติทั่วไป ให้กำหนดในกฎกระทรวง โดยให้ได้รับความเห็นชอบของ ก.อ. หรือ ก.ต. ก่อน
- การเลื่อนขึ้นเงินเดือน ให้ไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.อ. หรือ ก.ต. กำหนด โดยให้ออกเป็นกฎกระทรวง
- เงื่อนไขการประกอบอาชีพทางกฎหมายในการสมัครสอบคัดเลือกเข้ารับราชการ และการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.อ. หรือ ก.ต. วางไว้
- การพิจารณาและทดสอบเพื่อบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วย การบรรจุกลับกรณีออกไปรับราชการทหาร โดยจะให้ได้รับเงินเดือนสูงกว่าเดิม, หลักสูตรและวิธีการสอบเข้ารับราชการ และการสอบสวนทางวินัย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.อ. หรือ ก.ต. กำหนด

- กรณีที่ถือเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ให้ ก.อ. หรือ

ก.ต. กำหนด

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการในกลุ่มที่สอง

ฝ่ายอัยการกับฝ่ายตุลาการนี้ จะเหมือนกันทุกประการจะต่างกันเพียงฝ่ายตุลาการมิได้บัญญัติให้มีหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ใช้ในการบรรจุกลับ กรณีออกไปรับราชการทหารโดยจะให้ได้รับเงินเดือนสูงชันกว่าเดิม และการสอบสวนทางวินัย แบบของฝ่ายอัยการ

^๕ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 6 มาตรา 8 มาตรา 14 มาตรา 17 มาตรา 20 มาตรา 27 มาตรา 28 มาตรา 44 มาตรา 45 และ มาตรา 66

3.2.2.3 กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกลุ่มที่สาม

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. 2521

บัญญัติไว้ ดังนี้

- การปรับใช้บัญชีเงินเดือนทำพระราชบัญญัติ (มาตรา 12) และการรับเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว (มาตรา 14) ให้ตราเป็น พระราชกฤษฎีกา
- การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ (มาตรา 10) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง
- การแต่งตั้ง การเลื่อนหรือลดตำแหน่ง การย้าย การโอน การเลื่อนขั้นเงินเดือน และการออกจากราชการ (มาตรา 11) ให้เป็นไปตามกฎหมายข้อบังคับ คำสั่ง และระเบียบแบบแผนของกระทรวงกลาโหม

3.3 ความแตกต่างระหว่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ กับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการอื่น

บทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ ทั้งหมดทั้ง 3 กลุ่ม จะมีความเหมือนกันอยู่แต่ในเพียงเรื่องเดียว คือ เรื่องการปรับใช้บัญชีอัตราเงินเดือน (ทำยพระราชบัญญัติ) และการให้ได้รับเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเงิน ให้ตราเป็น "พระราชกฤษฎีกา" ส่วนเรื่องอื่นนอกนั้นจะแตกต่างกัน กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการของกลุ่มที่หนึ่งคือ กลุ่มของข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ครู และรัฐสภากรุ่มหนึ่ง และกลุ่มที่สองคือข้าราชการอัยการและตุลาการ และกลุ่มที่สามข้าราชการทหาร ในแต่ละกลุ่มนี้จะมีบทบัญญัติไว้ใกล้เคียงกันว่าเรื่องใดจะให้ออกใช้บังคับเป็นกฎกระทรวง หรือเป็นกฎของคณะกรรมการข้าราชการ เรื่องใดจะให้ออกใช้บังคับเป็นระเบียบของคณะกรรมการข้าราชการ หรือเรื่องใดจะให้คณะกรรมการข้าราชการเป็นผู้กำหนด (โดยไม่ต้องออกเป็นรูปของระเบียบ)

กลุ่มที่หนึ่ง คือ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการครู และข้าราชการรัฐสภาอื่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการจะมีบัญญัติให้ออกใช้บังคับในรูปกฎของคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ ระเบียบของคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ หรือบัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ เป็นผู้กำหนด

กลุ่มที่สอง คือ ข้าราชการอัยการและตุลาการนั้น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ จะบัญญัติให้ออกใช้บังคับในรูปของ กฎกระทรวง ระเบียบของคณะกรรมการข้าราชการ หรือบัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการ เป็นผู้กำหนด

กลุ่มที่สาม คือ ข้าราชการทหาร กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร จะบัญญัติให้ออกใช้บังคับในรูปของ กฎกระทรวง ข้อบังคับ คำสั่งและระเบียบของกระทรวงกลาโหม ไม่ได้บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการมีอำนาจกำหนดกฎระเบียบใด

3.3.1 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบ

ข้าราชการตำรวจ กับกลุ่มที่หนึ่ง คือ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการของข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการครูและข้าราชการรัฐสภา

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการของกลุ่มที่หนึ่ง จะบัญญัติให้ออกกฎหมายลำดับรองเป็น "กฎของคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ" "ระเบียบของคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ" และบัญญัติให้อำนาจ "คณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ กำหนด" แนวทางปฏิบัติหรือแนวทางพิจารณา รูปแบบหรือลำดับชั้นของกฎหมายในการออกเป็นกฎ ระเบียบ หรือการกำหนดเหล่านี้ แม้จะแตกต่างกันแต่ก็เป็นอำนาจขององค์กรเดียวกันคือ ของ "คณะกรรมการข้าราชการ"

ส่วนกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจนั้นต่างออกไปโดยบัญญัติให้ออกกฎหมายลำดับรองเป็น "กฎกระทรวง" "ระเบียบของ ก.ตร." หรือบัญญัติให้ "ก.ตร.กำหนด" แนวทางคือปฏิบัติและพิจารณา ในส่วนของ "กฎกระทรวง" นั้นอำนาจของผู้ออกใช้บังคับเป็นของกระทรวงมิได้เป็นของ ก.ตร. ดังนั้น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจจึงมีองค์กรที่มีอำนาจอยู่สององค์กรด้วยกันคือ กระทรวง และ ก.ตร. แตกต่างไปจากกลุ่มแรกที่มืองค์กรที่มีอำนาจเพียงองค์กรเดียวคือ "คณะกรรมการข้าราชการ"

นอกจากนั้นแล้ว เรื่องที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกลุ่มที่หนึ่งบัญญัติให้ออกเป็น "กฎของคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ" มีน้อยเรื่องกว่าที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจให้ออกเป็น "กฎกระทรวง" กฎของ คณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ บัญญัติให้ออกใช้บังคับในเรื่อง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือน การประจำกรมกอง การสอบสวนพิจารณาการผิดกระทำผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง การพักราชการ การให้ออกจากราชการไว้ก่อน การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ การกำหนดคุณสมบัติเรื่องโรค การกำหนดอำนาจการสั่งลงโทษกรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง การกำหนดกรณีใดจะถือเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง เรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจบัญญัติ

ให้ออกเป็นกฎกระทรวงทุกเรื่องและให้ออกเป็นกฎกระทรวงในเรื่องการกำหนดตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น และการบรรจุกลับเข้ารับราชการเพิ่มมากกว่ากลุ่มที่หนึ่ง อีก 2 เรื่องด้วย จะเห็นได้ว่าในส่วนที่ให้ออกเป็น "กฎกระทรวง" ซึ่งเป็นเรื่องของกระทรวงที่จะออกใช้บังคับนี้ ครอบคลุมการบริหารงานบุคคลที่สำคัญ ๆ เกือบหมดทุกเรื่องที่คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่งมีอำนาจออกเป็น "กฎของคณะกรรมการข้าราชการ" โดยที่ไม่มีบทบัญญัติให้ ก.ตร. เข้าไปเกี่ยวข้องกับแต่อย่างใด (เว้นแต่กฎกระทรวงเรื่องการกำหนดตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นเพียงเรื่องเดียวที่มีบทบัญญัติให้การออกกฎกระทรวงดังกล่าวต้องได้รับความเห็นชอบจาก ก.ตร. ก่อน)

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการในกลุ่มที่หนึ่ง นอกจากจะบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการข้าราชการ ในการออกกฎของคณะกรรมการข้าราชการออกระเบียบของคณะกรรมการข้าราชการ และให้คณะกรรมการข้าราชการกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือแนวทางพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ไว้ครอบคลุมการบริหารงานบุคคลจนเกือบหมดทุกเรื่องแล้ว ยังได้บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการเหล่านี้มีอำนาจ แนะนำและชี้แจงกระทรวงทบวงกรมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการนั้นด้วย ซึ่งในส่วนนี้เท่ากับให้อำนาจคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ กลุ่มแรกในการวางกรอบแนวทางปฏิบัติและแนวทางพิจารณาไว้สำหรับใช้ในการบริหารงานบุคคลในเรื่องต่าง ๆ ได้อีกในทุก ๆ เรื่อง ซึ่ง ก.ตร. ไม่มีบทบัญญัติในลักษณะนี้

ก.ตร. ตามบทบัญญัติที่มีอยู่จะมีอำนาจกำหนดกฎหมายลำดับรองในรูปของระเบียบ ก.ตร. เพียง 2 เรื่อง คือ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการสอบแข่งขันหรือคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ และเรื่องวันออกจากราชการของข้าราชการตำรวจ และมีอำนาจกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือแนวทางพิจารณาอีกเพียง 4 เรื่อง คือ เรื่องการกำหนดตำแหน่งและคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง การบรรจุให้ได้รับเงินเดือนสูงกว่าขั้นต่ำ การคัดเลือกของคณะกรรมการในการแต่งตั้ง และการกำหนดลำดับอาวุโสในการรักษาราชการแทน เท่านั้น (การกำหนดเกณฑ์การเลือก ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ อ.ก.ตร. จังหวัดผู้ทรงคุณวุฒิ และข้อบังคับการประชุมของ ก.ตร. และอนุกรรมการ ก.ตร. ที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจของ ก.ตร. อีกส่วนหนึ่งนั้นเห็นว่าเป็นการบริหารงานบุคคลที่ส่งผลในทางอ้อม) อำนาจหน้าที่ที่ ก.ตร. มีอยู่แตกต่างไปจากคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่งคือ ก.พ. ก.ม. ก.ค. และ ก.ร. ที่มีบทบัญญัติให้อำนาจในการสร้างหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบแบบแผนแนวทางปฏิบัติและแนวทางพิจารณา ได้ครอบคลุมการบริหารงานบุคคลทั้งหมดทุกเรื่องและในทุกขั้นตอนของการบริหารงานบุคคล

3.3.2 เปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจกับข้าราชการในกลุ่มที่สองคือ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการของข้าราชการอัยการและข้าราชการตุลาการ
 กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการของกลุ่มที่สองจะบัญญัติให้ออกกฎหมายลำดับรองเป็น "กฎกระทรวง" และ "ระเบียบของคณะกรรมการข้าราชการ" และบัญญัติให้ "คณะกรรมการข้าราชการกำหนด" แนวทางปฏิบัติหรือแนวทางพิจารณา ซึ่งมีลักษณะเหมือน ก.ตร. คือ มีองค์กรที่ใช้อำนาจสร้างกฎระเบียบอยู่สององค์กรคือ กระทรวงและคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ

แต่อย่างไรก็ตามในส่วนที่ให้ออกใช้บังคับเป็น "กฎกระทรวง" นี้เพราะราชบัญญัติระเบียบข้าราชการในกลุ่มที่สองนี้ ได้บัญญัติให้การออกใช้บังคับกฎกระทรวงดังกล่าวในทุก ๆ เรื่องต้องได้รับความเห็นชอบจาก ก.อ.หรือ ก.ต.ก่อน หรือให้ ก.อ. หรือ ก.ต. กำหนดขึ้นใช้บังคับโดยออกเป็นรูปของกฎกระทรวง (ยกเว้นการออกกฎกระทรวงเรื่องโรคที่ถือว่าขาดคุณสมบัติทั่วไป) ซึ่งแตกต่างไปจากกฎกระทรวงของข้าราชการตำรวจที่มีได้บัญญัติให้ต้องได้รับความเห็นชอบจาก ก.ตร.ก่อนไว้ ดังนั้น ในกลุ่มที่สองนี้ ถึงแม้การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการหรือเงื่อนไขในบางเรื่องจะให้ออกเป็น "กฎกระทรวง" มิใช่ "กฎของคณะกรรมการข้าราชการ" เหมือนกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการในกลุ่มแรก แต่ ก.อ. และ ก.ต. ก็มีอำนาจหน้าที่ที่จะเข้าไปกำหนดหรือมีส่วนร่วมในการออกกฎกระทรวงดังกล่าวในขณะที่ ก.ตร. ไม่มี

นอกจากนั้นแล้ว เรื่องที่ให้ออกใช้บังคับเป็น "กฎกระทรวง" ของกลุ่มที่สองนี้ ก็มีแต่เพียงบางเรื่องเท่านั้น คือ การกำหนดตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น, โรคที่ถือว่าขาดคุณสมบัติทั่วไป และการเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือน (และการบริหารงานบุคคลที่เกี่ยวข้องกับระเบียบข้าราชการ) มิใช่ให้ออกเป็นกฎกระทรวงหลายเรื่องและครอบคลุมการบริหารงานบุคคลที่สำคัญ ๆ เกือบทั้งหมดแบบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ

ความแตกต่างอีกประการหนึ่งคือ ในส่วนที่กฎหมายบัญญัติให้กลุ่มที่สองออกใช้บังคับเป็นระเบียบของ ก.อ. และ ก.ต. หรือให้อำนาจ ก.อ. และ ก.ต. กำหนดนั้น กฎหมายได้บัญญัติไว้เพียงไม่กี่เรื่อง เรื่องที่บัญญัติให้ ก.อ. และ ก.ต. มีอำนาจออกเป็น "ระเบียบ" ไว้ คือ เรื่อง การวางระเบียบกำหนดเงื่อนไขการประกอบอาชีพทางกฎหมายและการตรวจสอบคุณสมบัติในการสมัครเข้ารับราชการและเรื่องที่บัญญัติให้มอำนาจ "กำหนด" เป็นแนวทางปฏิบัติหรือแนวทางพิจารณา คือ เรื่องหลักเกณฑ์การบรรจุและแต่งตั้งอัยการผู้ช่วย และ

ผู้ช่วยผู้พิพากษา หลักสูตรและวิธีการสอบเข้ารับราชการ หลักเกณฑ์และวิธีการบรรจุกลับกรณี
 ออกไปรับราชการทหารที่จะให้ได้รับเงินเดือนสูงกว่าเดิม (มีเฉพาะ ก.อ.) และหลักเกณฑ์
 และวิธีการสอบสวนทางวินัย (มีเฉพาะ ก.อ.) กลุ่มที่สอง ก.อ. และ ก.ต. ที่มีอำนาจหน้าที่
 น้อยเรื่องกว่าข้าราชการในกลุ่มที่หนึ่ง และนอกจากนั้นแล้ว ก.อ. และ ก.ต. ไม่มีบทบัญญัติใน
 ลักษณะแบบกลุ่มที่หนึ่งที่ให้มีอำนาจหน้าที่ "ชี้แจงแนะนำกระทรวงทบวงกรมให้ปฏิบัติตามพระราช
 บัญญัติ" ไว้ แต่อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ของ ก.อ. และ ก.ต. นั้น ได้รับการบัญญัติให้เข้าไป
 ทำหน้าที่ในขั้นตอนของการใช้ดุลพินิจพิจารณาที่ส่งผลต่อสถานการณ์ของข้าราชการอัยการและ
 ตุลาการโดยตรงไว้ในการบริหารงานบุคคลทุกเรื่อง ทุกระดับชั้น และทุกตำแหน่ง (รายละเอียด
 จะได้ศึกษาในบทที่ 4 ต่อไป) วัอีกส่วนหนึ่งแล้ว การให้มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎระเบียบ
 เพียงไม่กี่เรื่องและไม่ครอบคลุมการบริหารงานทั้งหมดในส่วนนี้จึงไม่มีผลกระทบต่อ ก.อ. และ
 ก.ต. ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการเท่าใด ซึ่งแตกต่างไปจาก ก.ตร. ที่มีอำนาจหน้าที่
 ในขั้นตอนของการออกกฎระเบียบนี้ เพียงไม่กี่เรื่องและในขั้นตอนของการใช้ดุลพินิจพิจารณาที่
 ส่งผลต่อสถานการณ์ทางราชการของข้าราชการตำรวจก็มีอีกเพียงไม่กี่เรื่องด้วย (ดังที่จะได้
 ศึกษาในรายละเอียดต่อไปในบทที่ 4)

3.3.3 เปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ กับ ข้าราชการ กลุ่มที่สาม คือ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร บัญญัติให้ออกกฎหมายลำดับรอง
 เป็น กฎกระทรวง ข้อบังคับ คำสั่ง และระเบียบแบบแผนของกระทรวงกลาโหม ซึ่งอำนาจใน
 การออกกฎระเบียบจะมีอยู่เพียงองค์กรเดียวคือ กระทรวง กชท. จะทำหน้าที่เป็นเพียงเสนอ
 แนะนำและให้คำปรึกษาเท่านั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎระเบียบด้วยตนเอง ซึ่งแตกต่าง
 ไปจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ ซึ่งมีองค์กรในการออกกฎระเบียบอยู่ 2 องค์กร
 คือ กระทรวง และ ก.ตร. และ ก.ตร. มิได้มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาแก่กระทรวงในการออกกฎ
 ระเบียบนี้ และมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎระเบียบของ ก.ตร. เอง โดยอิสระ ในบางเรื่อง

3.4 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

หลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานต่าง ๆ ที่จะกำหนดขึ้นใช้ในการ

บริหารงานบุคคลของรัฐในเรื่องต่าง ๆ ทั้งหมดทุกเรื่อง สมควรที่จะต้องสอดคล้องต่อเนื่อง สัมพันธ์และเป็นไปในแนวทางเดียวกันในทุก ๆ เรื่อง องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนด กฎระเบียบ และแนวทางปฏิบัติหรือแนวทางพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าว จึงควรที่จะ เป็นองค์การเดียวกัน กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฉบับอื่น ๆ "คณะกรรมการข้าราชการ" จะมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการบริหารงานบุคคลในเรื่อง ต่าง ๆ ทุกเรื่อง โดยการบริหารงานบุคคลในเรื่องที่สำคัญ ๆ บางคณะมีอำนาจออกเป็นกฎ ของคณะกรรมการข้าราชการ บางคณะมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการออกกฎกระทรวงและ บางคณะมีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะ หรือให้คำปรึกษาในการออกกฎกระทรวงซึ่งใช้บังคับ และการ บริหารงานบุคคลในเรื่องอื่น ๆ บางคณะมีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบของคณะกรรมการ ข้าราชการซึ่งใช้บังคับ หรือมีมติกำหนดเป็นวางแนวทางปฏิบัติ หรือแนวทางพิจารณาต่าง ๆ หรือบางคณะอย่างน้อยที่สุด ก็มีบทบัญญัติให้ทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะ หรือเป็นที่ปรึกษาในการ ออกข้อบังคับ มติวางแนวทางปฏิบัติหรือแนวทางพิจารณาดังกล่าว ซึ่งทุกคณะจะมีอำนาจหน้าที่ซึ่ง ครอบคลุมการบริหารงานบุคคลของรัฐในเรื่องต่าง ๆ ทั้งหมด

แต่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ นั้น ในขณะที่มีบทบัญญัติให้ ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการออกกฎกระทรวง มีอำนาจหน้าที่ในการออก ระเบียบ ก.ตร. และมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือแนวทางพิจารณาในการ บริหารงานบุคคลไว้ด้วยตนเอง แต่บทบัญญัติที่ให้มีอำนาจหน้าที่ไว้เช่นนี้ได้ บัญญัติไว้แต่เพียงบาง เรื่องไม่ครอบคลุมหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่จะใช้ในกฎ ๆ เรื่องของการบริหาร งานบุคคลของข้าราชการตำรวจ ทั้งนี้โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขหรือเรื่องที่ให้ออก ใช้บังคับเป็นกฎกระทรวงนั้น บัญญัติให้ต้องได้รับความเห็นชอบจาก ก.ตร. เพียงเรื่องเดียว เท่านั้น เรื่องที่ให้ออกใช้บังคับเป็นระเบียบ ก.ตร. หรือให้ ก.ตร. กำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติ หรือแนวทางพิจารณานั้น ก็มีแต่เพียงบางเรื่องไม่ครอบคลุมการบริหารงานทั้งหมด และใน เรื่องที่ได้บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ไว้ ก็ได้บัญญัติให้ใครหรือองค์การใดเป็นผู้มีอำนาจกำหนด หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการใช้ถือปฏิบัติหรือกำหนดแนวทางพิจารณาดังกล่าวไว้

ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่า ก.ตร. จะมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับ การออกใช้บังคับ กฎกระทรวง การวางระเบียบหรือกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือแนวทางพิจารณาในเรื่องที่ได้มี บทบัญญัติรองรับให้อำนาจ ก.ตร. ไว้หรือไม่เพียงใด ในฐานะหรือบทบาทอย่างไร และผล หรือคำบังคับในทางกฎหมายของการใช้อำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ในเรื่องนั้น ๆ จะมีเพียงใด

3.5 สภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ

ได้ทำการศึกษาวิจัยสภาพข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในทางปฏิบัติปัจจุบันของ ก.ตร. โดยอาศัยข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ตร.⁷⁻⁸ พบว่า

3.5.1 การออกกฎหมายลำดับรอง (subordinate legislation) ในรูปของกฎกระทรวง "กฎกระทรวง" ที่ออกใช้บังคับตามความในมาตราต่าง ๆ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.2521 ที่ผ่านมา ตั้งแต่ 1 มิถุนายน 2521 ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน มีทั้งสิ้นรวม 8 เรื่อง ก่อนออกใช้บังคับ ได้นำมาเสนอให้ ก.ตร.พิจารณาเพียง 1 เรื่อง ซึ่งเป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายบัญญัติให้มาขอความเห็นชอบจาก ก.ตร. ก่อน ส่วนอีก 7 เรื่องไม่ได้ผ่านการพิจารณาหรือเห็นชอบจาก ก.ตร.แต่อย่างใด ดังนี้

3.5.1.1 กฎกระทรวงออกตามความในมาตรา 22 ว่าด้วยการบรรจุผู้สำเร็จการศึกษาจากสำนักศึกษาของกรมตำรวจ ผู้สำเร็จได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพต่าง ๆ ให้ได้รับเงินเดือนสูงกว่าขั้นต้นของชั้นพลตำรวจ ชั้นประทวน และชั้นสัญญาบัตรจำนวน 6 ฉบับ ไม่เคยผ่านการ "อนุมัติ" หรือ "เห็นชอบ" หรือการพิจารณาจาก ก.ตร. (ปัจจุบันความในมาตรา 22 ได้รับการแก้ไขให้ ก.ตร. เป็นผู้กำหนดแทนการออกเป็นกฎกระทรวง)

3.5.1.2 กฎกระทรวงออกตามความในมาตรา 31 ว่าด้วยการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ ผู้ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ออกจากราชการไปปฏิบัติงานใด ๆ กลับเข้ารับราชการ จำนวน 1 ฉบับ ไม่เคยผ่านการ "อนุมัติ" หรือ "เห็นชอบ" หรือการพิจารณาจาก ก.ตร.

⁷ สำนักงาน ก.ตร., "มติ ก.ตร. อนุกรรมการ ก.ตร. เฉพาะเรื่องที่เป็นแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ." (กรกฎาคม 2531) (อัดสำเนา)

⁸ สำนักงาน ก.ตร., "คณะกรรมการข้าราชการตำรวจและสำนักงาน ก.ตร." (มีนาคม 2534) (อัดสำเนา)

3.5.1.3 กฎกระทรวงออกตามความในมาตรา 32 ว่าด้วยการบรรจุ และแต่งตั้งข้าราชการตำรวจผู้ออกจากราชการไปแล้วและสมัครเข้ารับราชการ จำนวน 1 ฉบับ ไม่เคยผ่านการ "อนุมัติ" หรือ "เห็นชอบ" หรือการพิจารณาจาก ก.ตร.

3.5.1.4 กฎกระทรวงออกตามความในมาตรา 36 ว่าด้วยการสั่งให้ ข้าราชการตำรวจประจำกรม ประจำกอง หรือประจำส่วนราชการใดเป็นการชั่วคราวหรือ ให้สำรองส่วนราชการใด จำนวน 1 ฉบับ ไม่เคยผ่านการ "อนุมัติ" หรือ "เห็นชอบ" หรือการพิจารณาจาก ก.ตร.

3.5.1.5 กฎกระทรวงออกตามความในมาตรา 41(5) ว่าด้วยโรค (ซึ่งถือว่าขาดคุณสมบัติในการเข้ารับราชการ) จำนวน 1 ฉบับ ไม่เคยผ่านการ "อนุมัติ" หรือ "เห็นชอบ" หรือการพิจารณาจาก ก.ตร.

3.5.1.6 กฎกระทรวงออกตามความในมาตรา 34 ว่าด้วยการทดลอง ปฏิบัติหน้าที่ราชการ จำนวน 1 ฉบับ ไม่เคยผ่านการ "อนุมัติ" หรือ "เห็นชอบ" หรือการ พิจารณาจาก ก.ตร.

3.5.1.7 กฎกระทรวงออกตามความในมาตรา 37 ว่าด้วยการ เลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจ จำนวน 2 ฉบับ ไม่เคยผ่านการ "อนุมัติ" หรือ "เห็นชอบ" หรือการพิจารณาจาก ก.ตร.

3.5.1.8 กฎกระทรวงออกตามความในมาตรา 21 ว่าด้วยการ กำหนดตำแหน่งข้าราชการตำรวจที่เรียกชื่ออย่างอื่น และการเทียบตำแหน่งข้าราชการ ตำรวจที่เรียกชื่ออย่างอื่นกับตำแหน่งข้าราชการตำรวจ จำนวน 6 ฉบับ ผ่านการ "เห็นชอบ" จาก ก.ตร. ก่อนประกาศใช้บังคับ

กฎกระทรวงตาม 3.5.1.1 ถึง 3.5.1.7 เป็นเรื่องที่เป็นหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลที่สำคัญ ๆ ครอบคลุมและเป็นหัวใจที่สำคัญของ การบริหารงานบุคคลในทุก ๆ เรื่อง จากข้อมูลดังกล่าว ก.ตร. มิได้มีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับ การออกบังคับใช้แต่อย่างใด

3.5.2 การออกกฎหมายลำดับรองในรูปของระเบียบ ก.ตร. และ การกำหนดแนวทางการปฏิบัติหรือแนวทางพิจารณาต่าง ๆ

ตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ใช้บังคับ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ก.ตร. จะออก "ระเบียบ ก.ตร." "ข้อกำหนด ก.ตร." และมีมติ

กำหนดแนวทางปฏิบัติหรือแนวทางพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ไว้เฉพาะที่มีบทบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น ทั้งนี้โดย

- ในกรณีที่มีบทบัญญัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตาม

"ระเบียบ" ที่ ก.ตร. กำหนด (มีคำว่า "ระเบียบ" อยู่ในบทบัญญัติ) ก.ตร. จะกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ ออกมาใช้บังคับในรูปของ "ระเบียบ ก.ตร." ซึ่งตั้งแต่เริ่มใช้พระราชบัญญัติเป็นต้นมา ก.ตร. จะออกเป็นระเบียบ ก.ตร. 2 เรื่อง คือระเบียบ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการคัดเลือกและการสอบแข่งขัน และระเบียบ ก.ตร. ว่าด้วยการออกรายการของข้าราชการตำรวจ

- ในกรณีที่มีบทบัญญัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ตร.

กำหนด (ไม่มีคำว่า "ระเบียบ" ในบทบัญญัติ) ซึ่งตั้งแต่เริ่มใช้พระราชบัญญัติ เป็นต้นมา ก.ตร. ออกใช้บังคับเป็นข้อกำหนด ก.ตร. รวม 2 เรื่อง คือ ข้อกำหนด ก.ตร. ว่าด้วยการบรรจุให้ได้รับเงินเดือนสูงกว่าขั้นต่ำ ข้อกำหนด ก.ตร. ว่าด้วยลำดับอาวุโสในการรักษาราชการแทน

- ในกรณีที่มีบทบัญญัติให้ ก.ตร. เป็นผู้กำหนดในเรื่องต่าง ๆ ไว้

(ที่มีใช้หลักเกณฑ์หรือวิธีการ) ก.ตร. จะออกเป็น "มติ" เป็นคราว ๆ ไป คือ การกำหนดตำแหน่งและคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง

- นอกจากนั้นแล้ว ก.ตร. ได้มี "มติ" กำหนด "แนวทางปฏิบัติหรือ

แนวทางพิจารณา" บางประการไว้ ในเรื่องต่าง ๆ ที่กฎหมายบัญญัติให้การพิจารณาในเรื่องนั้นต้องได้รับ "อนุมัติ" หรือ "เห็นชอบ" จาก ก.ตร. ก่อน คือ เรื่องการบรรจุขึ้นสัญญาบัตร การเลื่อนขั้นและอัตราเงินเดือนตั้งแต่พลตำรวจตรีขึ้นไป การแต่งตั้งตำแหน่งตั้งแต่ผู้บังคับการหรือเทียบเท่าขึ้นไปและการโอนข้าราชการ แต่อย่างไรก็ตาม "แนวทางปฏิบัติหรือแนวทางพิจารณา" ดังกล่าวนั้นส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นเพียงประเด็นย่อย ๆ บางประเด็น ไม่ใช่แนวทางปฏิบัติหรือแนวทางพิจารณาในเรื่องนั้นทั้งเรื่องหรือทั้งระบบ และสำหรับในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจ ก.ตร. ไว้ ก.ตร. ไม่เคยเข้าไปใช้อำนาจกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือแนวทางพิจารณาไว้แต่อย่างใด หรือหากจะมีบ้างในบางครั้ง ก็จะมีในลักษณะที่ใช้เป็นข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะเท่านั้น

ในปัจจุบันหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการบริหารงานบุคคลในรายละเอียดปลีกย่อยจะมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือแนวทางพิจารณาไว้เกือบทุกเรื่อง แต่จะ

มีอยู่ในลักษณะที่เป็น "ระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี" และ "คำสั่งกรมตำรวจ" หรือ "หนังสือเวียนของกรมตำรวจ" ที่ออกบังคับใช้กับกรมตำรวจเองและส่วนราชการต่าง ๆ ในกรมตำรวจให้ถือปฏิบัติ "ระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี" ดังกล่าวออกบังคับใช้เป็นรูปของ "ระเบียบ" โดยไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจรองรับอำนาจไว้ ระเบียบดังกล่าวเป็นระเบียบที่กระทรวงมหาดไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ใช้อำนาจออกใช้บังคับ และให้อำนาจอธิบดีกรมตำรวจในการแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมไว้ ส่วน "คำสั่งกรมตำรวจ" และ "หนังสือเวียนของกรมตำรวจ" อธิบดีกรมตำรวจออกใช้บังคับโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจมาตราต่าง ๆ ที่ให้อำนาจอธิบดีในการสั่งการใช้ดุลพินิจเรื่องต่าง ๆ ไว้ ทั้ง "ระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี" และ "คำสั่งกรมตำรวจ" หรือ "หนังสือเวียนของกรมตำรวจ" ที่ใช้ในการบริหารงานบุคคล ในรายละเอียดปลีกย่อยเหล่านี้ ก.ตร. มิได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยแต่อย่างใด

จากการสัมภาษณ์ ก.ตร. บางท่าน ^{10. 11. 12. 13} ได้ให้ความเห็นว่า ก.ตร. ควรจะทำหน้าที่เกี่ยวกับการออกกฎระเบียบและกำหนดแนวทางปฏิบัติและแนวทางพิจารณาใน

⁹ กระทรวงมหาดไทย, "ข้อบังคับที่ 4/2499 เรื่องการวาระระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี," 13 ตุลาคม 2499.

¹⁰ สัมภาษณ์ พลตำรวจเอกสุทัศน์ สุขุมวาท, อดีตกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ, ตุลาคม 2534.

¹¹ สัมภาษณ์ พลตำรวจโทสุพาสน์ จีร์พันธ์, กรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ, ตุลาคม 2534

¹² สัมภาษณ์ พลตำรวจเอกสนอง วัฒนวรางกูร, อดีตเลขาธิการ ก.ตร. และอดีตกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ, กุมภาพันธ์ 2535

¹³ สัมภาษณ์ พลตำรวจณรงค์ มหานนท์, และกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ, กุมภาพันธ์ 2535

เรื่องต่าง ๆ ครอบคลุมการบริหารงานบุคคลทั้งหมดทุกเรื่องเช่นเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการอื่นเพื่อกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาให้มีความเหมาะสมต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตำรวจมากยิ่งขึ้น แต่อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ดังกล่าว ปัจจุบันมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้เพียงไม่กี่เรื่องไม่ครอบคลุมการบริหารงานบุคคลทั้งหมด การที่จะเข้าไปทำหน้าที่ดังกล่าวเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับก็จะเกิดปัญหา ทั้งในด้านที่จะเป็นการกระทำเกินหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติเป็นการก้าวล่วงอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่มีอยู่ตามกฎหมาย และไม่มีค่าบังคับในทางกฎหมายที่จะบังคับให้ส่วนราชการต้องถือปฏิบัติตามหรือพิจารณาตามแนวทางที่ ก.ตร. กำหนดให้ไว้

3.6 ความเห็นและแนวทางในการแก้ไขปัญหา

การมอบอำนาจ (delegation) ให้องค์การบริหารออกกฎหมายลำดับรอง พระราชบัญญัติแต่ละฉบับจะระบุไว้โดยเฉพาะว่าเรื่องใดจะมีการออกกฎหมายลำดับรองอย่างไรตามแต่กฎหมายแม่บทนั้น จะเห็นว่าเหมาะสม เช่นในเรื่องสำคัญก็จะเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือ กฎกระทรวง ถ้ากรณีไม่สำคัญมากนักก็อาจจะเป็น ระเบียบ ข้อบังคับหรือ ประกาศลดหลั่นลงไป ¹⁴

หลักการออกกฎหมายลำดับรอง (subordinate legislation) ของประเทศไทยเท่าที่ถือปฏิบัติอยู่ ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองได้ต่อเมื่อมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจโดยชัดแจ้ง หรือโดยปริยาย เนื้อหาสาระในข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ ¹⁵

¹⁴ อมร จันทรสัมบูรณ์, กฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯ ; หจก. ป.สัมพันธ์พาณิชย์, 2527), หน้า 128.

¹⁵ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, "บันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ....., ครั้งที่ 3" 24 พฤษภาคม 2521, หน้า 3.

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฉบับต่าง ๆ ให้อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานไว้ใช้ถือปฏิบัติและใช้เป็นแนวทางพิจารณาในการบริหารงานบุคคลไว้ ทั้งในรูปแบบของกฎกระทรวง กฎของคณะกรรมการข้าราชการข้อบังคับระเบียบ และมติของคณะกรรมการข้าราชการ แนวทางในการแก้ไขปัญหาในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลที่จะศึกษาในชั้น เพื่อให้ครอบคลุมปัญหาของ ก.ตร. ในการกำหนดกฎระเบียบในการบริหารงานบุคคลในทุก ๆ เรื่อง จะแยกศึกษาพิจารณาที่รูปแบบดังกล่าว

- การออกใช้บังคับเป็น "กฎกระทรวง" หรือ "กฎของคณะกรรมการข้าราชการ" "กฎกระทรวง" เป็น กฎหมายลำดับรอง (subordinate legislation) ของฝ่ายบริหาร โดยรัฐมนตรีเป็นผู้ออกใช้บังคับด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวงเป็นกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบหมาย (delegate) ให้ฝ่ายบริหารออกใช้บังคับ เพื่อกำหนดรายละเอียดของกฎหมายแม่บท¹⁶ กฎกระทรวงเป็นกฎหมายสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน และมีการใช้มากที่สุด¹⁷ การออกกฎกระทรวงจะต้องไม่เกินขอบอำนาจหน้าที่ที่พระราชบัญญัติอื่นเป็นกฎหมายแม่บทระบุไว้¹⁸ และเป็นไปเพื่อกำหนดรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ตามที่พระราชบัญญัตินั้นกำหนดไว้¹⁹ และจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงจะมีผลใช้บังคับ²⁰

¹⁶ อมร จันทรสัมบูรณ์, กฎหมายปกครอง, หน้า 128.

¹⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศักดิ์, "เหตุผลในการให้มีกฎหมายลำดับรอง"

ในกฎหมายมหาชน หน่วยที่ 8-15, หน้า 582-582.

¹⁸ ถาวร เกียรติทับทิว, กฎหมายปกครอง, หน้า 106.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน.

"กฎกระทรวง" ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ²⁰ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว จึงจะใช้บังคับได้ และได้บัญญัติในรายละเอียดไว้ว่าในเรื่องใดจะให้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ หรือกำหนดเงื่อนไขไว้เป็น "กฎกระทรวง"

สำหรับ"กฎของคณะกรรมการข้าราชการ" นั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการที่ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนสามัญในมหาวิทยาลัยข้าราชการครูและข้าราชการรัฐสภาได้ให้อำนาจแก่ ก.พ., ก.ม., ก.ค. และ ก.ร. ในการออกใช้บังคับกฎ ก.พ., กฎ ก.ม., กฎ ก.ค. และ กฎ ก.ร. ตามลำดับทั้งนี้โดยมีบทบัญญัติรองรับให้อำนาจไว้แก่ ก.พ., ก.ม., ก.ค. และ ก.ร. โดยชัดแจ้ง และให้ใช้บังคับได้เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษา และได้บัญญัติในรายละเอียดไว้ว่าเรื่องใดจะให้กำหนดเป็น "กฎของคณะกรรมการข้าราชการ"

ลักษณะในทางกฎหมายของ "กฎของคณะกรรมการข้าราชการ" นี้ เป็นกฎหมายลำดับรอง (subordinate legislation) ในระดับเดียวกับกฎกระทรวง ก.ตร. ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ หรือกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลไว้เป็น "กฎกระทรวง" หรือ "กฎ ก.ตร." ดังนั้น ก.ตร. จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะทำแทนกระทรวงหรือเสนอตรงไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อให้พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขต่าง ๆ ออกใช้บังคับเป็น "กฎกระทรวง" หรือ "กฎ ก.ตร." ได้ การที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 มาตรา 4
"ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้"

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ หรือเงื่อนไข ต่าง ๆ ในส่วนที่มีกฎหมายบัญญัติให้ออกใช้ บังคับเป็น "กฎกระทรวง" ได้นั้น ก.ตร.อาจกระทำได้แต่เพียง

(1) เสนอแนะหลักเกณฑ์และวิธีการ หรือเงื่อนไขต่าง ๆ ในส่วนที่ ก.ตร. เห็นว่าควรจะเป็นกฎกระทรวงเสนอไปยังกระทรวง ซึ่งกระทรวงจะทำตาม ความเห็นของ ก.ตร.หรือไม่ก็ได้ หรือ

(2) ก.ตร. จะขอให้กรมหรือกระทรวงที่เป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการ ออกกฎกระทรวงนำกฎกระทรวงที่จะออกใช้บังคับนั้นมาผ่านการพิจารณาของ ก.ตร. เสีย ก่อนที่จะออกใช้ การให้นำกฎกระทรวงที่จะออกใช้บังคับมาผ่านการพิจารณาของ ก.ตร. ก่อน ตาม (2) นี้จะมีลักษณะเหมือนการออกกฎกระทรวงของ ก.อ. และของ ก.ต. แบบหนึ่ง (ซึ่งมีอยู่ 3 แบบ คือ ก. คือ ฝ่ายบริหารออกกฎกระทรวงได้โดยไม่ต้องนำมาขอรับความเห็น ชอบก่อน ข. ฝ่ายบริหารจะออกกฎกระทรวงได้ต้องนำมาให้ ก.อ. หรือ ก.ต. ให้ความเห็น ชอบก่อน และ ค. ให้ ก.อ. หรือ ก.ต. เป็นผู้กำหนดโดยให้ออกเป็นรูปของกฎกระทรวง รายละเอียดดังที่ได้ศึกษาไว้แล้วใน 3.4) ที่บัญญัติให้นำมาขอรับความเห็นชอบของ ก.อ. หรือ ก.ต. ก่อน

ก.ตร. ในปัจจุบันได้แก้ปัญหาโดยเลือกใช้วิธีตาม (2) นี้²¹ (โดย อนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบได้มีมติไปยังกรมตำรวจเมื่อปี พ.ศ. 2533) ซึ่งตั้งแต่มีมติดังกล่าวออกไป ยังไม่เคยมีการเสนอให้ ก.ตร. พิจารณาหรือมีการ ออกใช้บังคับกฎกระทรวงใหม่แต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม การที่ ก.ตร. ใช้วิธีการตาม (2) ดังกล่าว กรมตำรวจหรือกระทรวง จะไม่นำมาเสนอ ก.ตร. ก็ได้ ไม่ทำให้กฎ กระทรวงที่จะออกใช้บังคับนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผิดกับ ก.อ. และ ก.ต. ที่มีบทบัญญัติ ไว้ในกฎหมายโดยชัดเจนว่าการออกกฎกระทรวงนั้น ต้องนำมาขอรับความเห็นชอบจาก ก.อ. หรือ ก.ต. ก่อนในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการออกกฎเป็นของบุคคลหนึ่ง

²¹ สำนักงาน ก.ตร., "มติ ก.ตร. อนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับตำแหน่ง อนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบ" (กรกฎาคม 2531) (อัดสำเนา)

แต่จะออกกฎได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากอัยการหนึ่ง เช่นนี้ หากออกกฎไปโดย
 ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบก่อนแล้ว กฎที่จะออกไปนี้จะกลายเป็นการออกกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
 และนอกจากนั้นแล้วถึงแม้จะแก้ไขกฎหมายบัญญัติให้นำมาขอรับความเห็นชอบจาก ก.ตร. ก่อน
 ให้เป็น แบบเดียวกับ ก.อ. และ ก.ต. การออกกฎที่เป็นอำนาจของผู้หนึ่ง แต่ก่อนการออก
 จะต้องปรึกษากองอัยการหนึ่ง อำนาจสิทธิขาดในการตัดสินใจว่าจะออกกฎอย่างไรเมื่อปรึกษา
 ทารือขอความเห็นแล้ว ก็ยังเป็นอำนาจของผู้ที่ออกกฎ ²² นั้นอยู่ดี

ในระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการทุกประเภทในประเทศ
 จะให้อำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ ในการบริหารงานบุคคลที่สำคัญไว้กับ
 คณะกรรมการข้าราชการโดยคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง ก.พ. ก.ม. ก.ค. และ
 ก.ร. จะมีอำนาจออกเป็น "กฎของคณะกรรมการ" ส่วนคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สอง
 ก.อ. และก.ต. จะให้ "ก.อ. หรือ ก.ต. กำหนดโดยให้ออกเป็นกฎกระทรวง" หรือให้
 "ก.อ. หรือ ก.ต. ออกระเบียบ หรือมีมติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องนั้น ๆ ได้
 โดยไม่ต้องออกเป็นกฎกระทรวง" (หรือมีเช่นนั้น ก็ให้อำนาจไว้ที่กระทรวงทั้งหมด เช่น
 คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สาม โดยคณะกรรมการข้าราชการที่ทำหน้าที่แต่เพียงให้ข้อ
 เสนอแนะหรือเป็นที่ปรึกษา ดังที่ได้ศึกษาไว้ใน 3.4 นอกจากนั้นแล้วหลักเกณฑ์และวิธีการ
 ในการบริหารงานบุคคลที่สำคัญ ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อสถานภาพทางราชการ ชวัญ กำลังใจ
 และความเป็นธรรมของข้าราชการทั้งหมดนี้มีแนวคิดอยู่ว่า "การออกกฎหมายบางประเภทที่
 มีการกระทบต่อเอกชนสูง สมควรจะมีการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณชนเสียก่อนที่จะมีการ
 ออกกฎ (public participation) ซึ่งจะเกิดประโยชน์เฉพาะได้มีการรับฟังความคิดเห็น
 อีกฝ่ายหนึ่งก่อนและทุกคนได้มีส่วนร่วมในการกำหนด ²³ องค์คณะของก.ตร. ในปัจจุบันส่วน
 หนึ่งจะประกอบด้วยผู้ที่ข้าราชการตำรวจเลือกเข้ามาซึ่งมีลักษณะเป็นตัวแทนของข้าราชการ

²² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, "การกำหนดวิธีการตรากฎหมายลำดับรอง" ใน
 กฎหมายมหาชน หน้าที่ 8 - 15 , หน้า 593

²³ เรืองเคี้ยวกัน , หน้า 594.

ตำรวจในการแสดงความคิดเห็นตามหลัก public participation ดังกล่าว และ ก.ตร. อีกส่วนหนึ่งจะประกอบด้วยรัฐมนตรี อธิบดีรองอธิบดี ผู้แทน ก.พ. ซึ่งจะเป็นตัวแทนของ ส่วนราชการที่จะคอยประสานประโยชน์ของทางราชการกับของข้าราชการตำรวจให้เข้าด้วยกัน ได้อย่างเหมาะสม

ดังนั้น แนวทางในการแก้ไขปัญหานี้ ในระยะยาวหากจะให้ให้มีผล อย่างจริงจังแล้ว สมควรที่จะแก้ไขพระราชบัญญัติให้อำนาจ ก.ตร. เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขทางบริหารงานบุคคลที่สำคัญ ๆ ดังกล่าว โดยให้ออกใช้บังคับเป็น "กฎ ก.ตร." แบบเดียวกับที่คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มหนึ่งมีอำนาจออก "กฎของคณะกรรมการ ข้าราชการ" เอง หรืออย่างน้อยที่สุดให้เป็นแบบกลุ่มที่สอง โดยให้ "ก.ตร." เป็นผู้กำหนด โดยให้ออกเป็นกฎกระทรวง "แบบเดียวกับ ก.อ. และ ก.ต." อย่างใดอย่างหนึ่ง

- การออกใช้บังคับเป็น "ระเบียบ ก.ตร." หรือมติของ ก.ตร.

การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการและมาตรฐานในการบริหารงานบุคคล ของข้าราชการตำรวจในส่วนที่ได้บัญญัติให้ออกเป็นกฎกระทรวง บางเรื่องบัญญัติให้เป็นไปตาม "ระเบียบที่ ก.ตร. กำหนด" คือ เรื่องการคัดเลือกและการสอบแข่งขันและเรื่องวันออกจาก ราชการ บางเรื่องบัญญัติให้ "ก.ตร. กำหนด" (โดยไม่ได้ให้ออกเป็นระเบียบ) คือ เรื่องการ กำหนดตำแหน่งและคุณสมบัติ เฉพาะสำหรับตำแหน่งการกำหนดลำดับอาวุโสในการรักษาการ แทน และการบรรจุให้ได้รับเงินเดือนสูงกว่าชั้นต่ำ

เรื่องที่ยังบัญญัติให้ ก.ตร. ออกใช้บังคับเป็นระเบียบ ก.ตร. จะออกใช้บังคับ เป็น "ระเบียบ ก.ตร." ซึ่งในส่วนนี้ไม่มีปัญหาในทางกฎหมายแต่อย่างใด แต่สำหรับเรื่อง ที่บัญญัติให้ "ก.ตร. กำหนด" มีปัญหาในเบื้องต้นว่า ก.ตร. จะกำหนดขึ้นมาใช้บังคับเป็นบังคับ เป็นรูปแบบใดจะออกใช้บังคับเป็น "มติ" หรือจะออกใช้บังคับเป็นรูปแบบของ "ข้อกำหนด ก.ตร." อย่างไรก็ตามปัญหานี้เป็นเพียงรูปแบบที่ ก.ตร. สามารถคิดสร้างขึ้นมาได้จะออกใช้ บังคับเป็นรูปแบบหนังสือเวียนของ ก.พ. หรือแจ้งเป็นมติ หรือเป็นคำสั่ง หรือเป็นข้อกำหนด ก.ตร. ก็ได้ ไม่มีปัญหาข้อจำกัดในทางกฎหมายแต่อย่างใด ที่เป็นปัญหาสำคัญก็คือการบริหาร งานบุคคลในเรื่องต่าง ๆ ที่ไม่ได้บัญญัติให้ออกใช้บังคับเป็นกฎกระทรวง มิได้บัญญัติออกใช้บังคับ เป็นระเบียบ ก.ตร. หรือ มิได้บัญญัติให้ ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่กำหนดในเรื่องนี้ไว้ ก.ตร. จะ มีมติกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือแนวทางพิจารณาเรื่องนั้นได้หรือไม่ "ระเบียบการตำรวจไม่ เกี่ยวกับคดี" ที่กรมตำรวจโดยอาศัยอำนาจของรัฐมนตรี กำหนดแนวทางปฏิบัติหรือแนวทาง

พิจารณาเรื่องต่าง ๆ ไว้ จะใช้บังคับได้โดยชอบหรือไม่ ก.ตร. จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับแก้ไขปรับปรุง "ระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี" ดังกล่าวได้หรือไม่ ในปัญหาดังกล่าวนี้ แยกพิจารณาตามความสัมพันธ์ของ ก.ตร. ได้เป็น 3 กรณี กรณีที่หนึ่ง กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจไว้แก่ ก.ตร. โดยให้ ก.ตร. "อนุมัติ" หรือ "เห็นชอบ" ไว้ กรณีที่สอง เป็นกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ ก.ตร. เกี่ยวข้องไว้ กรณีแรก และ กรณีที่สอง นี้ปัญหาคือ ก.ตร. จะมีอำนาจกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือแนวทางพิจารณาในเรื่องนั้น ๆ ได้หรือไม่ กรณีที่สาม ก.ตร. จะเกี่ยวข้องกับ "ประมวลระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี" ที่กรมตำรวจออกใช้บังคับอย่างไรหรือไม่

ก.ตร. เป็นองค์กรในฝ่ายปกครององค์กรหนึ่ง ดังนั้น การมีมติ กำหนดแนวทางปฏิบัติหรือแนวทางพิจารณาไว้ จะมีลักษณะคล้ายเป็นการวางระเบียบภายในหน่วยงานของฝ่ายปกครองเอง (mesures d'ordre interieur) การวางระเบียบภายในฝ่ายปกครองด้วยกันเองนี้อาจแยกออกได้เป็น 3 แบบ²⁴ คือ

- หนังสือหรือคำสั่งที่หัวหน้าหน่วยงานมีไปยังผู้ใต้บังคับบัญชาในเรื่องเกี่ยวกับการตีความ และการบังคับใช้พระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ (circulaires interpretatives) ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องทำตาม
- หนังสือคำสั่งที่วางกฎเกณฑ์เพิ่มเติมบางสิ่งบางอย่างไปจากกฎหมายก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพการตีความกฎหมาย เช่น การกำหนดเงื่อนไขใหม่หรือ ให้สิทธิให้หลักประกันใหม่แก่เอกชน (circulaires réglementaires) ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องทำตาม
- คำสั่งที่วางแนวทางปฏิบัติหรือการวินิจฉัยสั่งการ ในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดไว้ซึ่งมีลักษณะเป็นการชี้แนะหรือชี้แนวทางในการดำเนินการ (directives) ซึ่งเจ้าหน้าที่อาจไม่ปฏิบัติตามก็ได้

จากแนวคิดดังกล่าวพิจารณาปัญหาตามกรณีทั้งสองและสามได้ดังนี้

²⁴ ดร. โภคิน พลกุล, "คดีปกครองในฝรั่งเศส (36)", วารสารอัยการ (มิถุนายน 2529) : 39-43.

ปัญหาตามกรณีที่หนึ่ง ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่ใช้ดุลพินิจในเรื่องนั้น เท่ากับ ก.ตร. เป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสูงสุดในเรื่องนั้นของฝ่ายปกครอง ดังนั้น ก.ตร. จึงมีอำนาจตามแบบที่ 1 (circulaires interpretatives) และแบบที่ 2 (circulaires reglementaires) ที่เมื่อวางแนวทางปฏิบัติหรือแนวทางพิจารณาไปแล้ว กรมตำรวจต้องทำตาม

ปัญหาตามกรณีที่สอง ที่ ก.ตร. ไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ก.ตร. จะเป็นแต่เพียงองค์กรหนึ่งของฝ่ายปกครอง จะมีอำนาจในลักษณะเสนอแนะหรือชี้แนะแนวทางตามแบบที่ 3 (directives) ซึ่งกรมตำรวจจะทำตามหรือไม่ก็ได้

สำหรับปัญหาตามกรณีที่สาม เกี่ยวกับ "ระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี" นั้น ภายในเนื้อหาของระเบียบดังกล่าว จะเป็นการนำเอาความในกฎ ระเบียบมติและแนวทางปฏิบัติที่มีอยู่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อกำหนดและมติของ ก.ตร. หนังสือเวียนและคำสั่งของกรมตำรวจที่กำหนดแนวทางปฏิบัติหรือแนวทางพิจารณาต่าง ๆ ที่กระจ่ายกันอยู่มารวมกันไว้เป็นหมวดหมู่เป็นเรื่อง ๆ ดังนั้น "ระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี" จะมีลักษณะเช่นเดียวกับอำนาจของ ก.ตร. กรณีตามปัญหาที่ (1) และที่ (2) คือในเรื่องนั้นต่อนั้นเป็นกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อกำหนดและมติของ ก.ตร. หรือไม่ กระทรวงมหาดไทย และกรมตำรวจมีอำนาจหน้าที่ใช้ดุลพินิจในเรื่องนั้น ๆ ไว้หรือไม่ ถ้ามีก็ใช้บังคับในการบริหารงานภายในกรมตำรวจเองได้ ถ้าไม่มีก็เป็นลักษณะของข้อเสนอแนะ หรือชี้แนะแนวทางสำหรับการบริหารงานภายในกรมตำรวจเอง และสำหรับ ก.ตร. นั้นไม่ถูกผูกพันด้วย "ระเบียบการตำรวจไม่เกี่ยวกับคดี" หากเป็นความในส่วนที่ใช้กฎหมาย กฎระเบียบหรือมติของ ก.ตร. เอง ที่เป็นแนวทางปฏิบัติหรือแนวทางพิจารณาของกระทรวงหรือของกรมตำรวจ และในกรณีที่ ก.ตร. ไม่เห็นพ้องด้วยกับระเบียบดังกล่าว ในส่วนที่มีได้เป็นกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อกำหนด มติหรือเป็นอำนาจดุลพินิจของ ก.ตร. เอง ก.ตร. ก็อาจ "เสนอแนะ" ให้แก้ไขก็ได้ แต่ก็อยู่ที่กรมตำรวจและกระทรวงมหาดไทยนั้นเองว่าจะแก้ตามข้อเสนอแนะของ ก.ตร. นั้นหรือไม่

จากการศึกษาในปัญหาตามกรณีที่หนึ่งและกรณีที่สอง จะเห็นได้ว่าหาก ก.ตร. มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ ในหลายเรื่อง ก.ตร. ก็อาจจะกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือแนวทางพิจารณาได้เพิ่มมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ตามบทบัญญัติที่มีอยู่ได้ให้อำนาจในการใช้

คุณพินิจแก่ ก.ตร.ไว้เพียง 3 เรื่อง และแต่ละเรื่องให้อำนาจไว้เพียงบางชั้น บางระดับ และบางตำแหน่ง คือการอนุมัติบรรจุเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร การเลื่อนเงินเดือน ผลตำรวจตรีขึ้นไป และการแต่งตั้งตำแหน่งตั้งแต่ผู้บังคับการหรือเทียบเท่าขึ้นไป และเรื่องที่อยู่ในอำนาจของ ก.ตร. เหล่านี้เป็นอำนาจคุณพินิจของ ก.ตร. โดยแท้จริงจะมีเพียงการอนุมัติบรรจุเป็นข้าราชการชั้นสัญญาบัตรและการเลื่อนเงินเดือนเฉพาะชั้นยศผลตำรวจตรีเท่านั้น ที่เหลือนอกนั้นต้องเสนอไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีก (ดังจะได้ศึกษาในรายละเอียดในบทที่ 4)


แนวทางแก้ไขปัญหาการกำหนดแนวทางปฏิบัติหรือแนวทางพิจารณา ดังกล่าวนี้ ก.ตร. อาจกระทำได้โดย เสนอเป็น"ระเบียบปฏิบัติราชการ" กำหนดวิธีการและวิธีพิจารณาของ กระทรวงมหาดไทย กรมตำรวจและผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ เรื่องต่าง ๆ ไปยังนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้กำกับดูแลการปฏิบัติราชการและผู้มีอำนาจวางระเบียบปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534²⁵ หรือไปยัง

²⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 11
นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อ
การนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุม ราชการส่วนท้องถิ่น ชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้ และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ฯลฯ

(8) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไป โดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัด หรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น ฯลฯ
ระเบียบตาม (8) นี้ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้ใช้บังคับได้

คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้ที่ต้องรับผิดชอบ ในการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่ง
 ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534²⁶ เพื่อให้ "ออกระเบียบปฏิบัติราชการ" ดังกล่าวบังคับใช้ และ
 การแก้ไขปัญหาในระยะยาวแล้วควรเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521
 กำหนดให้ ก.ตร. มีหน้าที่ "ดูแลแนะนำและชี้แจงต่อกระทรวงและกรมเพื่อให้ปฏิบัติตาม
 พระราชบัญญัติ" ดังเช่น ที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกลุ่มที่หนึ่งบัญญัติให้อำนาจหน้าที่
 ไว้แก่ ก.พ. ก.ม. ก.ค. และ ก.ร. ซึ่งจะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ ก.ตร. จะสามารถทำ
 หน้าที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลได้ดังที่ควรเป็น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁶ มาตรา 159 วรรคแรก "พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคน
 หนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสี่สิบแปดคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหาร
 ราชการแผ่นดิน"