

ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจในการบริหาร
งานบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ

พ.ต.ท. อาจิม โขติวงศ์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย


พ.ศ. 2534

ISBN 974 - 579 - 920 - 3

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

018596 ๑๓๖๕๑๐๖

PROBLEM CONCERNING THE AUTHORITY OF THE POLICE SERVICE
COMMISSION IN PERSONAL ADMINISTRATION ACCORDING TO
THE BY LAWS OF THE POLICE SERVICE REGULATION



Pol.Lt.Col. Arjin Chotiwong

ศูนย์วิทยุตำรวจ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the
Requirements for the Degree of Master of Laws
Department of Law

Graduate School

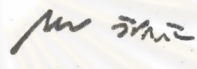
Chulalongkorn University

1992

ISBN 974-579-920-3

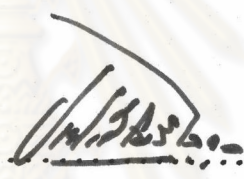
หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร.ในการบริหารงานบุคคล ตามกฎหมาย
ว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ
โดย น.ต.ท. อาฉิม รัชตวิวงศ์
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อูธรรมธ

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

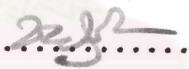


.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.ถาวร วัชรวิชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



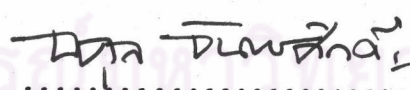
.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ งามวิไลกุล)



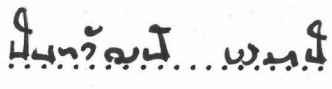
.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อูธรรมธ)



.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ไนรจน์ สิตปรีชา)



.....กรรมการ
(อาจารย์ อรุณย์ สิ้นทรศักดิ์)



.....กรรมการ
(อาจารย์ ดร.ดิ้นทวัฒน์ บรมมานีนท์)

พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว



พ.ศ.ท. อาจัน โสติวงศ์ : ปัญหาอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ในการบริหารงานบุคคลตาม
กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ (PROBLEM CONCERNING THE AUTHORITY
OF THE POLICE SERVICE COMMISSION IN PERSONNEL ADMINISTRATION
ACCORDING TO THE BY-LAWS OF THE POLICE SERVICE REGULATION)

อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร. ขวรงค์ อรรถไพฑูริ, 161 หน้า ISBN 974-579-920-3

การวิจัยครั้งนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อทราบถึงปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับอำนาจ
หน้าที่ของ ก.ตร. ในการบริหารงานบุคคล ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ
เพื่อให้ ก.ตร. สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพแก่ทางราชการ
ความชอบด้วยกฎหมายและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตำรวจ ในทุก ๆ เรื่อง ทุก ๆ ชั้น ทุกตำแหน่ง
ได้อย่างเต็มที่ดังเช่นคณะกรรมการข้าราชการอื่น

ผลการวิจัยพบว่าคณะกรรมการข้าราชการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ
ต่าง ๆ ในประเทศ สามารถจำแนกบทบาทออกได้เป็น 3 กลุ่ม กลุ่มที่หนึ่ง เน้นบทบาททางด้านการกำหนด
กฎระเบียบและการควบคุมความชอบด้วยกฎระเบียบ กลุ่มที่สอง เน้นบทบาททางด้านการใช้ดุลพินิจพิจารณา
ที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและสถานภาพของข้าราชการโดยตรง และกลุ่มที่สาม มีบทบาททางด้านการเป็นที่ปรึกษาของ
ผู้บังคับบัญชา คณะกรรมการข้าราชการทั้ง 3 กลุ่มนี้ ถึงแม้จะเน้นหรือมีบทบาทที่แตกต่างกัน แต่ก็มีขอบเขต
อำนาจหน้าที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับครอบคลุมการบริหารงานบุคคลทั้งหมดในทุกเรื่อง ทุกชั้น และทุกระดับตำแหน่ง

ก.ตร. ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ มีอำนาจหน้าที่แตกต่างไปจากกรรมการ
ข้าราชการอื่น โดยมีอำนาจหน้าที่ในทุก ๆ บทบาท โดยไม่อาจเน้นให้เห็นได้เด่นชัดถึงบทบาทที่แท้จริงและ
ไม่สามารถจัดเข้ากลุ่มของคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้และอำนาจหน้าที่ในทุกบทบาทเหล่านี้
เมื่อรวมกันแล้วไม่ครอบคลุมการบริหารงานบุคคลในทุกเรื่อง ทุกชั้นและในทุกระดับตำแหน่ง นอกจากนี้
บทบัญญัติที่มีอยู่บัญญัติไม่ชัดเจนครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอ มีปัญหาในการใช้ถือปฏิบัติ และมีปัญหาในการปฏิสัมพันธ์
ระหว่าง ก.ตร. กับผู้บังคับบัญชา นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ทั้งในการกำหนดกฎระเบียบและมาตรฐาน
ในการบริหารงานบุคคล การใช้ดุลพินิจพิจารณาและการควบคุมการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาที่ส่งผลต่อ
สิทธิและสถานภาพของข้าราชการ

ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ ควรจะได้รับการแก้ไขโดยแก้ไขปรับปรุง กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ
ตำรวจ บทบัญญัติอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ในแต่ละบทบาทให้ชัดเจนครบถ้วนสมบูรณ์และสมควรที่จะเน้นบทบาท
ของ ก.ตร. ให้เป็นเช่นเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการในกลุ่มที่หนึ่ง โดยให้มีหน้าที่เน้นทางด้านการกำหนด
กฎระเบียบและควบคุมความชอบด้วยกฎระเบียบ และในระหว่างที่ยังมิได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบ
ข้าราชการตำรวจนี้ สมควรกำหนด "ระเบียบปฏิบัติราชการ" ขึ้นขึ้นบังคับซึ่งอยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรี
และคณะรัฐมนตรีที่จะกระทำได้ตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา กฎหมายมหาชน
ปีการศึกษา 2534

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

POL. LT. COL. ARJIN CHOTIWONG : PROBLEMS CONCERNING THE
AUTHORITY OF THE POLICE SERVICE COMMISSION IN PERSONAL
ADMINISTRATION ACCORDING TO THE BY-LAWS OF THE POLICE
SERVICE REGULATION THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF. DR.
BORWORNSAK UWANNO 161 pp. I SBN 974-579-920-3

The purpose of this research is to analyse problems concerning the authority of the Police Service Commission and how to solve those problems in order that P.S.C can perform its duty efficiently, legally and justly towards police officers of every rank and title on compared with other services.

The results of this research confirm that, in this country, the various Civil Service Commissions exist according to the by laws of the Civil Service Acts and their roles to be divided into three groups. The first group stresses the power of issuing regulations and supervising the legality of their regulation. The second group stresses the role of discretion which effects the rights and status of civil services. The third group stresses the role of making proposals and giving advice to the commanders. Although the three groups of Civil Service Commissions have different roles, they have the same limits of authority in that their authority covers all of the administrative personnel of every rank and title.

According to the law of The Police Service Regulation, P.S.C. has an authority which is different from other Civil Service Commissions. Its powers do not cover all of the administrative personnel of every rank and title. In addition its powers are not clear enough for enforcement.

In order to solve these problems, revision of the law, should be made so that the authority of P.S.C. is clearly specified, especially in issuing rules and regulations and exercising control to ensure compliance with the rules and regulations as previously mentioned in the first group in the second paragraph.

During the process of the revision of law, the council of Ministers which is empowered to issue "The Civil Service Regulations" in accordance with Government Administration Act 1992, should issue another regulation to revise the law.

ภาควิชานิติศาสตร์.....
สาขาวิชากฎหมายมหาชน.....
ปีการศึกษา 2534

ลายมือชื่อนิติกร
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้สำเร็จล่วงไปด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของ
รองศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อูรรณโณ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์
ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล รองศาสตราจารย์ ไพโรจน์ สิตปรีชา อาจารย์ อุดลย์ จันทศักดิ์
อาจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ และ พล.ต.ต. ชิตชัย วรรณสถิตย์ ซึ่งท่านได้ให้คำแนะนำ
ข้อคิดเห็นและข้อมูล ต่าง ๆ ของการวิจัยมาด้วยดีโดยตลอดจนกระทั่งวิทยานิพนธ์เสร็จสมบูรณ์
ท้ายนี้ ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณ ผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงาน รวมทั้ง
บิดา มารดา พี่น้อง เพื่อน และครอบครัว ที่ได้ให้กำลังใจ คอยช่วยเหลือสนับสนุนแก่ผู้วิจัย
ในด้านต่าง ๆ เสมอมาจนสำเร็จการศึกษา



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฅ
บทที่	
1 บทนำ.....	
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
สมมติฐาน.....	
ขอบเขตและวัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	3
วิธีการดำเนินการวิจัย.....	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	4
2 สถานภาพและบทบาทตามกฎหมายของ ก.ตร. ในระบบข้าราชการไทย	5
2.1 ความหมายของ "การบริหารงานบุคคล".....	5
2.2 การบริหารงานบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการตำรวจ.....	5
2.3 ก.ตร. และคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ.....	9
2.4 เหตุผลและเจตนารมณ์ของกฎหมายในการจัดตั้ง ก.ตร....	12
2.5 อำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. และคณะกรรมการข้าราชการ ต่าง ๆ โดยทั่วไป.....	15
2.6 อำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. และคณะกรรมการข้าราชการ ต่าง ๆ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย.....	18
2.6.1 อำนาจหน้าที่ของ ก.ตร.....	18
2.6.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการอื่น....	20
2.7 ความแตกต่างระหว่าง ก.ตร. และคณะกรรมการ ข้าราชการต่าง ๆ.....	32
2.7.1 การจัดกลุ่มแบ่งประเภทของคณะกรรมการข้าราชการ ต่าง ๆ.....	32

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.7.2 ความแตกต่างระหว่าง ก.ตร.กับคณะกรรมการ ข้าราชการกลุ่มต่าง ๆ	34
3 ปัญหา บทบาท และขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ในการ ออกกฎระเบียบ และกำหนดแนวทางปฏิบัติในการบริหารงาน บุคคล.....	37
3.1 ความทั่วไป.....	37
3.2 บทบัญญัติที่มอบอำนาจให้ออกกฎหมายลำดับรองและกำหนด แนวทางปฏิบัติ หรือแนวทางในการพิจารณาตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ และกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการอื่น.....	39
3.2.1 ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ....	39
3.2.2 ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการอื่น.....	40
3.2.2.1 ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ กลุ่มที่หนึ่ง.....	40
3.2.2.2 ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ กลุ่มที่สอง.....	41
3.2.2.3 ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ กลุ่มที่สาม.....	43
3.3 ความแตกต่างระหว่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ตำรวจ กับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการอื่น.....	43
3.3.1 เปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ กลุ่มที่หนึ่ง.....	44

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.3.2	เปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ กลุ่มที่สอง.....	46
3.3.3	เปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ กลุ่มที่สาม.....	47
3.4	สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย.....	47
3.5	สภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ.....	49
3.5.1	การออกกฎหมายลำดับรอง.....	49
3.5.2	การออกระเบียบของ ก.ตร. และการกำหนด แนวทางการปฏิบัติหรือแนวทางพิจารณาต่าง ๆ...	50
3.6	ความเห็นและแนวทางในการแก้ไขปัญหา.....	53
4	ปัญหาอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาที่ส่งผล โดยตรงต่อสิทธิและสภาพภาพของข้าราชการตำรวจ.....	63
4.1	ความทั่วไป.....	63
4.2	เรื่องต่าง ๆ ที่ ก.ตร. และคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ มีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณา.....	64
4.2.1	ก.ตร.	64
4.2.2	คณะกรรมการข้าราชการอื่น.....	66
4.2.2.1	คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง...	66
4.2.2.2	คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สอง...	67
4.2.3	ความแตกต่างระหว่าง ก.ตร. กับคณะกรรมการ ข้าราชการอื่น.....	69
4.2.4	สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย....	71

4.3 ความสัมพันธ์ในการใช้ดุลพินิจระหว่าง ก.ตร. กับผู้บังคับบัญชาข้าราชการ.....	73
4.3.1 ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชาในระยะก่อนที่คณะกรรมการข้าราชการจะใช้ดุลพินิจ.....	74
4.3.1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับ ก.ตร.	74
4.3.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับคณะกรรมการข้าราชการอื่น	75
4.3.1.3 ความแตกต่างของ ก.ตร. กับคณะกรรมการข้าราชการอื่น	79
4.3.1.4 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย..	80
4.3.2 ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชาและคณะรัฐมนตรีในระยะหลังจากที่คณะกรรมการข้าราชการได้พิจารณามีมติไปแล้ว	80
4.3.2.1 ความสัมพันธ์ระหว่าง ก.ตร. กับผู้บังคับบัญชา	80
4.3.2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการข้าราชการอื่นกับผู้บังคับบัญชา	81
4.3.2.3 ความแตกต่างระหว่าง ก.ตร. กับคณะกรรมการข้าราชการอื่น.....	83
4.3.2.4 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย	85
4.4 ลักษณะของการใช้ดุลพินิจพิจารณาของ ก.ตร.	86
4.4.1 ก.ตร.	87
4.4.2 คณะกรรมการข้าราชการอื่น	87
4.4.3 ความแตกต่างระหว่าง ก.ตร. กับคณะกรรมการข้าราชการอื่น.....	88
4.4.4 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย....	89
4.5 สภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ.....	89
4.5.1 เรื่องต่าง ๆ ที่ ก.ตร. เข้าไปใช้ดุลพินิจพิจารณา..	90

4.5.2 ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชาในระยะก่อนที่ ก.ตร. จะพิจารณา.....	90
4.5.3 ความสัมพันธ์กับผู้บังคับบัญชาในระยะหลังจาก ที่ ก.ตร. พิจารณาไปแล้ว.....	90
4.5.4 ลักษณะของการใช้ดุลพินิจพิจารณาในแต่ละเรื่อง..	91
4.6 ความเห็นและแนวทางในการแก้ไขปัญหา.....	91
5 ปัญหาอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ในการควบคุมการพิจารณาสั่งการ ของผู้บังคับบัญชาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและสถานภาพของข้าราชการตำรวจ	99
5.1 ความทั่วไป.....	99
5.2 ส่วนแรก : การควบคุมโดยวิธีการที่เป็นการทั่วไป.....	102
5.2.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการอื่น....	102
5.2.2 อำนาจหน้าที่ของ ก.ตร.....	103
5.2.3 ความแตกต่างระหว่าง ก.ตร. กับคณะกรรมการ ข้าราชการอื่น.....	105
5.2.4 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย....	107
5.2.5 สภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ.....	109
5.2.6 แนวทางในการแก้ไขปัญหา.....	111
5.2.6.1 กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ ก.ตร. มี อำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ.....	111
5.2.6.2 กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้ ก.ตร. มี อำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ.....	119
5.3 ส่วนที่สอง : การควบคุมโดยมีภาระร้องขอความเป็นธรรม	
5.3.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการอื่น....	119
5.3.2 อำนาจหน้าที่ของ ก.ตร.....	120
5.3.3 ความแตกต่างระหว่าง ก.ตร. กับคณะกรรมการ ข้าราชการอื่น.....	122
5.3.4 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย....	124

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5.3.5 สภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ.....	125
5.3.6 แนวทางในการแก้ไขปัญหา.....	125
6 การควบคุมและการถ่วงดุลย์การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ตร.....	129
6.1 ความทั่วไป.....	129
6.2 การควบคุมและการถ่วงดุลย์การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ตร. ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ	130
6.2.1 องค์การหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจควบคุมและถ่วงดุลย์	130
6.2.2 วิธีพิจารณาของ ก.ตร.....	135
6.2.2.1 การเสนอเรื่องให้ ก.ตร.พิจารณา..	135
6.2.2.2 เจ้าหน้าที่หรือคณะบุคคลที่จะเป็นผู้กลั่น กรองตรวจสอบเรื่องให้ ก.ตร.....	136
6.2.2.2.1 ฝ่ายเลขานุการและ เจ้าหน้าที่ของ ก.ตร.	136
6.2.2.2.2 อนุกรรมการ ก.ตร.	138
6.2.2.3 องค์ประชุมของ ก.ตร.	139
6.3 การควบคุมและการถ่วงดุลย์การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ตร. ตามกฎหมายอื่น.....	140
6.3.1 การควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ตร. โดยศาล	140
6.3.1.1 ศาลปกครอง.....	140
6.3.1.2 ศาลยุติธรรม.....	141
6.3.2 การควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ตร. โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา.....	143
6.3.3 การควบคุมและการถ่วงดุลย์การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ตร. โดยคณะรัฐมนตรี.....	147
6.4 ทิศทางการพัฒนา ก.ตร. ในอนาคต.....	148
6.4.1 แนวความคิดแรก.....	148
6.4.2 แนวความคิดที่สอง.....	150
7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	153