

บทที่ 3

การใช้อำนาจของรัฐมนตรีในกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง (9-11)

ในการศึกษาเรื่องการใช้อำนาจของรัฐมนตรีในกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน มีจุดมุ่งหมายเพื่อจะให้เห็นว่าอำนาจของรัฐมนตรีในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนมีอยู่อย่างไร ตามกฎหมายมีหลักเกณฑ์วิธีการตามกฎหมายเกี่ยวกับการแต่งตั้งอย่างไร รวมทั้งกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโดยจะศึกษาถึงวิวัฒนาการของอำนาจรัฐมนตรีในการแต่งตั้งตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ซึ่งเปลี่ยนแปลงอำนาจรัฐมนตรีในการบรรจุแต่งตั้งเรื่อยมาระหว่างข้าราชการพลเรือนระดับ 9 ถึงระดับ 11 รวมทั้งจะศึกษาถึงกรณีที่เคยเกิดขึ้น ซึ่งทำให้เกิดความไม่พอใจขัดแย้งระหว่างนักการเมือง และข้าราชการประจำระดับสูง และจะศึกษาค้นคว้าว่าข้าราชการจะมีสิทธิตามกฎหมายอย่างไร เมื่อได้รับการบรรจุแต่งตั้งที่ไม่เป็นธรรม โดยจะกล่าวถึงวิวัฒนาการของอำนาจรัฐมนตรีในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในระดับสูง กระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในระดับสูง กระบวนการพิจารณาการออกคำสั่งการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในระดับสูง การพิจารณาของรัฐมนตรี การแต่งตั้งและการร้องทุกข์ตามลำดับต่อไป

1. วิวัฒนาการของอำนาจรัฐมนตรีในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในระดับสูง

อำนาจรัฐมนตรีในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน เป็นไปตามแนวความคิดที่ว่า ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานใด ควรต้องมีอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาผู้ที่ทำงานนั้นๆ ด้วย จึงจะทำให้สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายได้ และการควบคุมบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ทุกฝ่ายต้องการจะได้ไว้อย่างมากไม่ว่ายุคใดสมัยใด เพราะเป็นอำนาจที่สามารถเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนได้ นับตั้งแต่ได้ประกาศใช้พระราช

บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 เป็นต้นมา การกำหนดอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนได้เปลี่ยนแปลงเรื่อยมา ซึ่งจะแยกพิจารณาให้เห็นอำนาจการสั่งบรรจุแต่งตั้งที่เปลี่ยนแปลงกลับไปมาให้ชัดเจนได้ 3 รูปแบบ คือ

1.1 กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐมนตรี หรือฝ่ายการเมืองมาก ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ให้ดำรงตำแหน่งเจ้ากรมขึ้นไปต้องได้รับพระบรมราชานุญาตก่อน นอกจากนั้นเจ้ากระทรวงเป็นผู้แต่งตั้ง หรือจะมอบหมายอำนาจให้หัวหน้ากรมเป็นผู้แต่งตั้งก็ได้ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงจึงมีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนตั้งแต่รองเจ้ากรมลงมาจนถึงเสมียนพนักงานทุกตำแหน่ง อนึ่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับ พ.ศ. 2479, ฉบับ พ.ศ. 2482, ฉบับ พ.ศ. 2485, ฉบับ พ.ศ. 2495 และฉบับ พ.ศ. 2497 เองก็เช่นกัน ได้ให้อำนาจฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้งข้าราชการประจำได้มากกว่าคือ ปี พ.ศ. 2497 การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองขึ้นไป ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณา เสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงแต่งตั้ง และรัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้ากองลงมา ซึ่งเปลี่ยนแปลงให้ต้อง เสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองขึ้นไป กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2497 ให้รัฐมนตรีพิจารณาการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนได้ทุกตำแหน่ง โดยถ้าเป็นตำแหน่งผู้อำนวยการกองขึ้นไป รัฐมนตรีพิจารณาเห็นสมควรคัดเลือกที่จะแต่งตั้งผู้ใดแล้วให้เสนอชื่อให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วจึงนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงแต่งตั้ง ส่วนตำแหน่งหัวหน้ากองลงมา รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งได้เองทุกตำแหน่ง จนถึงตำแหน่งต่ำสุดคือ เสมียนพนักงาน ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่าตำแหน่งผู้อำนวยการกองเป็นข้าราชการชั้นพิเศษ ซึ่งเป็นตำแหน่งระดับสูงจึงควรรักษาฝ่ายบริหารพิจารณาดำเนินการด้วย ส่วน ปี พ.ศ. 2479, 2482, 2485, 2495 ตำแหน่งอธิบดีปลัดกระทรวงเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ตามกฎหมายเหล่านี้จะเห็นได้ว่าเสนาบดีและรัฐมนตรี มีอำนาจมากถึงขนาดแต่งตั้งข้าราชการได้จนถึงระดับล่างสุด

ที่เปลี่ยนให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเนื่องจากเมื่อให้ ก.พ.พิจารณาปรากฏว่าเกิดความล่าช้า ซึ่งอาจเป็นเพราะตำแหน่งข้าราชการพลเรือนระดับสูงมีมากขึ้น และเพื่อให้ดำเนินการ

ควบคุมตามนโยบายของรัฐบาลได้ การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงควรเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารเข้าร่วมพิจารณาด้วย ซึ่งเท่ากับเป็นการจำกัดอำนาจของรัฐมนตรี และทำให้ระบบข้าราชการพลเรือนคล้ายการแต่งตั้งของข้าราชการตุลาการ ที่ต้องผ่านการพิจารณาของ ก.ต. ก่อน

1.2 กฎหมายที่จำกัดอำนาจรัฐมนตรี โดยให้คณะบุคคลตรวจสอบ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งอธิบดี และปลัดกระทรวงต้องให้ ก.พ.พิจารณาแล้วรายงานไปยังรัฐบาล เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งส่วนตำแหน่งอื่นให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้ง

ซึ่ง ก.พ. ในปี พ.ศ. 2476 ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในหลักราชการพลเรือนเป็นจำนวนอย่างน้อยห้า นาย แต่ไม่เกินเจ็ด นาย ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งขึ้นด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงทบวงใด ต้องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงนั้น เข้านั่งประชุมเป็นกรรมการด้วย และเหตุที่ให้ ก.พ. พิจารณาก่อนเนื่องจากในสมัยนั้นตำแหน่งข้าราชการพลเรือนระดับอธิบดี และปลัดกระทรวงยังมีน้อย ก.พ. ในฐานะองค์การกลางบริหารงานบุคคลจึงสามารถพิจารณาได้

1.3 กฎหมายที่แบ่งอำนาจกันระหว่างข้าราชการประจำกับฝ่ายการเมืองได้แก่

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ในขั้นแรกได้กำหนดอำนาจการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนไว้ว่าการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดรายงานนายกรัฐมนตรี เพื่อนำความกราบบังคมทูลให้ทรงแต่งตั้ง การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ให้ปลัดกระทรวงเสนอชื่อต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อรายงานนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลให้ทรงแต่งตั้ง ทั้งนี้โดยยึดหลักการของระบบคุณธรรมที่จะให้ข้าราชการประจำมีความเป็นกลางในทางการเมืองมากที่สุด จึงให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะเลือกตัวบุคคล เพื่อเสนอแต่งตั้งได้เฉพาะตำแหน่งสูงสุดคือปลัดกระทรวงและตำแหน่งระดับ 11 อื่นๆ เท่านั้น ทั้งนี้โดยมีแนวความคิดที่จะให้ปลัดกระทรวงเป็นเจ้ากระทรวงฝ่ายประจำ เป็นผู้รับผิดชอบงานฝ่ายประจำของกระทรวงทั้งกระทรวงอย่างเต็มที่ ปลัดกระทรวงรับนโยบายจากฝ่ายการ

เมืองมาปฏิบัติ และรับผิดชอบต่อฝ่ายการเมืองแต่ผู้เดียว ส่วนข้าราชการประจำตำแหน่งอื่นต่ำกว่าระดับ 11 ๙ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นข้าราชการประจำเลือกตั้งเพื่อแต่งตั้ง และรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาฝ่ายประจำตามลำดับจนถึงปลัดกระทรวง แต่สำหรับตำแหน่งอธิบดีและตำแหน่งระดับ 10 อื่นๆ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่รับนโยบายที่ปลัดกระทรวงรับจากฝ่ายการเมืองมาปฏิบัติอีกชั้นหนึ่งนั้น ควรเป็นที่เชื่อถือของรัฐมนตรีผู้กำกับนโยบายด้วยจึงให้ปลัดกระทรวงเลือกตั้งแล้วเสนอรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบเสียก่อน แล้วจึงรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลให้ทรงแต่งตั้ง ทั้งนี้เป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการแต่งตั้งเป็นชั้นๆ ตามลำดับโดยเอกเทศ ไม่ซ้ำซ้อนอำนาจซ้อนอำนาจดังแต่ก่อน¹

ต่อมาในปี พ.ศ.2520 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 โดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2520 เปลี่ยนแปลงเรื่องการบรรจุและแต่งตั้งใหม่เป็นว่า การแต่งตั้งตำแหน่งระดับ 10 และ 11 ๙ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้ง การแต่งตั้งตำแหน่งระดับ 9 ๙ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดแต่งตั้ง ทั้งนี้โดยมีแนวความคิดว่ารัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภาหรือต่อประชาชน จึงควรมีอำนาจที่จะควบคุมข้าราชการประจำในตำแหน่งบริหารที่รับนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ตำแหน่งอธิบดี และรองอธิบดี โดยให้รัฐมนตรีมีอำนาจเลือกตั้งบุคคลเพื่อบรรจุแต่งตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้ผู้บริหารเหล่านั้นบริหารงานสนองนโยบายของฝ่ายการเมืองเต็มที่ หากรัฐมนตรีไม่มีอำนาจเลือกตั้งผู้บริหารเพื่อบรรจุแต่งตั้งผู้บริหารเหล่านั้นก็อาจจะไม่สนใจทำงานสนองนโยบายของฝ่ายการเมืองเท่าที่ควร เพราะตลอดเวลาที่ประเทศไทยไม่มีผู้แทนราษฎรระบบข้าราชการ และตัวข้าราชการโดยเฉพาะในเขตชนบท

¹คณะกรรมการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน, รายงานการศึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 เล่ม 1.

ปฏิบัติการได้โดยปราศจากการถ่วงดุล ข้าราชการขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนยิ่งนานวัน อำนาจของระบบราชการก็มีแนวโน้มที่จะถูกใช้ไปในทางที่เป็นปฏิปักษ์ต่อประชาชนมากขึ้น² และต่อมาได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 35 เรื่องปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 และระดับ 9 ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งเมื่อได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง ทั้งนี้อาจเป็นไปตามเหตุผลของการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศของหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติประการที่ 2 ว่าข้าราชการการเมือง ให้อำนาจกดขี่ข่มเหงข้าราชการประจำผู้ชื่อสัตย์สุจริต ข้าราชการไม่เจริญก้าวหน้า ต้องลาออกจากราชการเป็นการทำลายขวัญกำลังใจและขนบธรรมเนียมประเพณีของข้าราชการ³ จึงให้แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518

และในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา

² ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยมคอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย, (พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร ดวงตีการพิมพ์ 2523), หน้า 252.

³ "แถลงการณ์คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ 1", ราชกิจจานุเบกษา 108 (23 กุมภาพันธ์ 2534)

อนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้ส่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ส่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจส่งบรรจุและแต่งตั้ง

ซึ่งคงมีเหตุผลเปลี่ยนแปลงตนเอง เกี่ยวกับประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติดังกล่าว

และในปี พ.ศ. 2536 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกรุงเทพมหานครและคณะได้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งขณะนั้นกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภา โดยขอแก้ไขให้อำนาจรัฐมนตรีส่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับ 10 และระดับ 11 โดยให้รัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ และให้รัฐมนตรีส่งบรรจุ และนายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2536 แล้ว

จากที่ได้ศึกษามาจะเห็นได้ว่า อำนาจในการส่งบรรจุแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในระดับสูง (9-11) มีการเปลี่ยนแปลงเรื่อยมาในสามรูปแบบ คือ รูปแบบที่ให้อำนาจรัฐมนตรีมากเกินไป จนถึงสุดขั้วในอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งตัดอำนาจรัฐมนตรีลงแทบสิ้นเชิง และรูปแบบของการแบ่งอำนาจกัน ซึ่งชี้ให้เห็นถึงการช่วงชิงอำนาจระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ ซึ่งต่างต้องการอำนาจบังคับบัญชาให้มากที่สุด จึงควรจัดสรรอำนาจให้สมดุลกัน โดยให้อำนาจรัฐมนตรีส่งบรรจุมากขึ้นซึ่งปัจจุบันให้อำนาจรัฐมนตรีส่งบรรจุได้ในระดับ 11 เท่านั้น ดังนั้นควรให้อำนาจรัฐมนตรีส่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในระดับ 10 ได้ด้วย เนื่องจากตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้กำกับดูแลและบังคับบัญชาการปฏิบัติราชการของข้าราชการประจำในกระทรวง และระดับ 10 เป็นตำแหน่งที่ต้องได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ดังนั้นจึงควรให้รัฐมนตรีเป็นผู้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

อนุมัติ และเนื่องจากรัฐมนตรียังมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานและบริหารงบประมาณของกระทรวง จึงสมควรมีอำนาจบริหารงานบุคคลสำหรับตำแหน่งนักบริหารระดับสูงด้วย⁴ อนึ่ง มีข้อนำเสนอถึงเหตุผลสนับสนุนหลักนี้อีกประการหนึ่ง คือ ในพระราชบัญญัติหลายฉบับได้ให้อำนาจในการสั่งการตามกฎหมายไว้ที่อธิบดี อาทิเช่น กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ทุกฉบับ กฎหมายว่าด้วยแร่ กฎหมายว่าด้วยโรงงาน กฎหมายศุลกากร กฎหมายการจราจรทางบก กฎหมายการขนส่งทางบก และประมวลรัษฎากร ฯลฯ ซึ่งทำให้อธิบดีมีอำนาจที่จะดำเนินการตามกฎหมายได้เอง หากไม่ให้อำนาจรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งคนเหล่านี้เสียเลย ก็จะทำให้การตอบสนองนโยบายของรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีผิดเพี้ยนไปได้

2. กระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในระดับสูง

การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งเป็นกระบวนการที่สำคัญที่สุด ของการบริหารงานบุคคล หากราชการได้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถและพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมมาดำรงตำแหน่งย่อมก่อให้เกิดความสูญเสียได้หลายประการ ยิ่งถ้าเป็นตำแหน่งที่สำคัญและระดับสูงมากเท่าใด อัตราความสูญเสียย่อมมีสูงมากขึ้นเท่านั้น ดังนั้นทางราชการจึงต้องมีระบบ และมาตรการเลือกสรรบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งต่างๆ อย่างพิถีพิถัน รวมทั้งต้องมีมาตรการตรวจสอบเพื่อแก้ไขความผิดพลาดในการแต่งตั้งบุคคลไว้อย่างเนียบพลันและแนบเนียน เพื่อหยุดยั้งความเสียหายอันอาจจะเกิดขึ้นหรือที่ได้อันเกิดขึ้นไปแล้ว⁵ กระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในระดับสูง

⁴คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน,

"รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาก่อนเห็นชอบด้วยกับหลักการร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่..., พ.ศ....)" 8 เมษายน 2537 หน้า 12-13.

⁵ประวิทย์ วน นคร, คำอธิบายรายมาตรา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, สรุปข้อเสนอการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, (กรุงเทพมหานคร: สหมิตรออฟเซต, 2535) หน้า 26.

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 เป็นต้นมา ไม่มีหลักเกณฑ์เป็น
 กระบวนการ เป็นการให้อำนาจเจ้ากระทรวงคัดเลือกแต่งตั้งตามระบบอุปถัมภ์ โดยคัดเลือก
 จากข้าราชการที่เป็นพรรคพวก ชอบพอกัน การใช้ระบบคุณธรรมในราชการพลเรือนในอดีตจะ
 คงมีเฉพาะการสอบเข้ารับราชการ แต่เมื่อจะเลื่อนขึ้นข้าราชการระดับสูง ขึ้นอยู่ที่ความพอใจ
 ของเจ้ากระทรวงจะเป็นผู้คัดเลือก ต่อมาในปี พ.ศ. 2476 เปลี่ยนแปลงให้ ก.พ.ควบคุมการ
 แต่งตั้งข้าราชการระดับสูง แต่ก็คงไม่มีหลักเกณฑ์เป็นกระบวนการ ซึ่งเมื่อให้ ก.พ.พิจารณาการ
 แต่งตั้งข้าราชการระดับสูงจึงทำให้รัฐมนตรีไม่มีอำนาจดังกล่าวแล้วในการศึกษาวิวัฒนาการ
 ของอำนาจรัฐมนตรีในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในระดับสูง ซึ่งเปลี่ยนแปลงอำนาจผู้ส่ง
 บรรจุแต่งตั้งกลับไปมา ซึ่งต่อมาก็คงกลับเข้าใช้ระบบอุปถัมภ์เช่นเดิม ต่อมาในปี พ.ศ. 2518
 กลับให้อำนาจรัฐมนตรีส่งบรรจุแต่งตั้งได้ในระดับ 11 ซึ่งก็คงไม่มีหลักเกณฑ์กระบวนการเช่นเดิม
 เพียงแต่ให้รายงานนายกรัฐมนตรี และต่อมาสำนักงาน ก.พ. ได้พยายามกำหนดกระบวนการแต่งตั้ง
 ตั้ง โดยได้ออกหนังสือที่ นร.0711/ว 5 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2532 เรื่อง การดำเนินการ
 เกี่ยวกับการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9-11
 เพื่อให้หน่วยราชการถือปฏิบัติ โดยให้เสนอรายชื่อข้าราชการพลเรือนทุกคนซึ่งมีคุณสมบัติอยู่ใน
 เกณฑ์ที่จะเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งต่อคณะกรรมการคัดเลือก เพื่อคัดเลือกเสนอต่อรัฐมนตรีเจ้า
 สังกัด แต่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 5 กันยายน 2532 ให้ ก.พ.พิจารณาบทบาทและให้ระงับ
 การปฏิบัติไว้ก่อน ดังนั้นกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในระดับสูงก็คงมีแต่การที่
 รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้คัดเลือกข้าราชการพลเรือนระดับสูง แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อ
 พิจารณาอนุมัติ และนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

3. กระบวนการพิจารณากำหนดอำนาจการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในระดับสูง

ดังที่กล่าวแล้วว่าการกำหนดอำนาจการบริหารงานบุคคลไว้ที่คนๆ เดียว เช่น ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งแต่ผู้เดียวนั้น ย่อมทำให้ขาดหลักประกันความเป็นธรรมขึ้นได้ง่าย ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาขาดความเที่ยงธรรมจึงทำให้เกิดปัญหาการขัดแย้งในทางการบริหารงานบุคคลได้⁶ และกฎหมายข้าราชการพลเรือนยังได้เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารระดับสูงมีอำนาจในการพิจารณาเลื่อนระดับตำแหน่ง โดยไม่ต้องปรึกษาหารือผู้ใดเลยย่อมเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารระดับสูงบางคนใช้อำนาจเพื่อพวกพ้องและเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว โดยไม่ได้คำนึงถึงหลักของระบบคุณธรรม⁷ และการที่ทางราชการยังไม่ได้กำหนดวิธีการกลั่นกรองคัดเลือกตัวบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอย่างมีขั้นตอนนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้มีการใช้อำนาจแต่งตั้งได้ตามอำเภอใจ

เนื่องจากระบบการแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งในราชการพลเรือน มิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกลไกหรือระบบกลั่นกรองเพื่อให้ได้คนที่เหมาะสมที่สุดมาทำงานนอกจากนี้แล้วยังขาดข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นระบบ เพื่อช่วยในการตัดสินใจคัดเลือกบุคคลอีกด้วย ในทางปฏิบัติส่วนราชการต่างๆ จึงอาจเลือกปฏิบัติได้อย่างกว้างขวางในการที่จะใช้ระบบและวิธีการใดในการคัดเลือกแต่งตั้งข้าราชการได้ตามความสมัครใจของผู้มีอำนาจ บางส่วนราชการถือเป็นผู้มีอำนาจ ของผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ที่จะดำเนินการต่างๆ ได้แต่ผู้เดียว⁸ องค์การราชการในการ

ศูนย์วิทยทรัพยากร

⁶ สาราญ ถาวรวิทย์, บุญรอด สิงห์วัฒนาศิริ และ บุญเลิศ ไพรินทร์, เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ หน่วยที่ 15, เรื่อง ปัญหาและแนวโน้มของการบริหารงานบุคคลภาครัฐ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์, (พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร : วิกตอรี เพาเวอร์พอยท์ จำกัด 2530), หน้า 65-66.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 101.

⁸ ไสริจ สุจิตกุล, การบริหารงานบุคคลภาครัฐบาล, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ประชาชน จำกัด, 2529), หน้า 166.

บริหารงานบุคคลในราชการพลเรือน จึงดำเนินการจัดทำรูปแบบเพื่อเป็นกระบวนการพิจารณา
กลั่นกรองการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในระดับสูงขึ้น โดย ก.พ.ในฐานะองค์การกลางบริหาร
งานบุคคล ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการคัดเลือก เพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้
ดำรงตำแหน่งระดับ 9-11 เพื่อเป็นแนวปฏิบัติในการพิจารณาแก่กลั่นกรองการแต่งตั้งก่อนนำเสนอ
รัฐมนตรี โดยได้ออกหนังสือที่ นร.0711/ว10 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2534 เวียดนามกระทรวง
ทบวง กรม และจังหวัด โดยอ้างถึงหนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ นร.0711/ว 5 ลงวันที่ 21
สิงหาคม 2532 ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้ ก.พ.พิจารณาทบทวน และให้เร่งปฏิบัติการใช้ปฏิบัติไว้ก่อน
ดังกล่าวแล้ว ซึ่งตามหนังสือฉบับนี้ (นร.0711/ว10) ได้มี

1. หลักเกณฑ์วิธีการและขั้นตอนการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนขึ้น
แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9-11
2. ข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ หัวหน้าคุณสมบัติและหลักเกณฑ์
การประเมินบุคคลเพื่อพิจารณาความเหมาะสมกับตำแหน่ง เพื่อถือเป็นแนวปฏิบัติว่า ในการ
ดำเนินการเกี่ยวกับการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
ระดับ 9-11 นั้นควรจะได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการใน 1. และ 2.

ตามหนังสือฉบับนี้หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคัดเลือก เพื่อเลื่อนข้าราชการ
พลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9-11 มีดังนี้

หลักเกณฑ์วิธีการ และขั้นตอนการคัดเลือก

ก. การเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญ ขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
ระดับ 9-10 ให้ดำเนินการดังนี้.

1. ให้มีคณะกรรมการที่ อ.ก.พ.กระทรวงแต่งตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 3
คน แต่ไม่เกิน 5 คน เพื่อพิจารณาคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
ระดับ 9-10 ที่ว่างในกระทรวงและหรือกรมในสังกัด โดยมีประธาน 1 คน กรรมการประกอบด้วย
อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่มีตำแหน่งว่าง หรืออธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการ
ระดับกรมที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาตำแหน่งว่างตามที่ อ.ก.พ.กระทรวงเห็นสมควร ข้าราชการ
พลเรือนที่ดำรงตำแหน่งในระดับไม่ต่ำกว่าตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง และเลขานุการ 1 คน.

วิธีดำเนินการ เมื่อมีตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญระดับ 9 หรือ 10 วางลง ให้หัวหน้าส่วนราชการที่มีตำแหน่งว่าง เสนอข้อมูล คือ ชื่อและจำนวนตำแหน่งว่างหรือที่จะว่าง พร้อมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่ ความรับผิดชอบ และความต้องการของตำแหน่งที่จะแต่งตั้งและรายชื่อข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ว่างในสังกัดจำนวน 1-2 ชื่อ ประวัติส่วนตัวประวัติการศึกษา การฝึกอบรม ผลงาน ประสบการณ์ ความสามารถผลงานสำคัญพิเศษ ประวัติทางวินัยในอดีต ของข้าราชการผู้นั้น รวมทั้งเสนอผลการปฏิบัติราชการประจำปีของผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อ เพื่อรับการคัดเลือกและความเห็นของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับความเหมาะสมและความพร้อมที่จะเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นต่อไปสักระหวางหรือสัปดาห์และให้ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวงส่งต่อไปยังคณะกรรมการคัดเลือกพิจารณา

เมื่อคณะกรรมการคัดเลือกได้รับเรื่องแล้ว ให้พิจารณาดำเนินการดังนี้

1. พิจารณากำหนดเกณฑ์การประเมินบุคคลให้เหมาะสมกับตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง โดยถือเอาเกณฑ์การพิจารณาเลื่อนตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมายคือ ให้คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ ความประพฤติและประวัติการรับราชการเป็นหลัก และให้พิจารณาถึงคุณลักษณะอื่นๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานในตำแหน่งและส่วนราชการนั้นตามที่คณะกรรมการคัดเลือกเห็นสมควร

2. ดำเนินการประเมินและคัดเลือกผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อทุกคน โดยพิจารณาเทียบข้อมูลบุคคล แล้วคัดเลือกให้เหลือผู้ซึ่งเหมาะสมสำหรับตำแหน่งที่จะแต่งตั้งไว้ตำแหน่งละไม่เกิน 3 คน ให้คณะกรรมการคัดเลือกเสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกต่อปลัดกระทรวงโดยให้เรียงลำดับชื่อตามความเหมาะสมพร้อมทั้งเสนอเหตุผลในการคัดเลือก และเหตุผลในการเรียงลำดับ ไปประกอบการพิจารณาของปลัดกระทรวง เมื่อปลัดกระทรวงได้รับเรื่องแล้ว สำหรับตำแหน่งระดับ 9 ปลัดกระทรวงเห็นสมควรเลือกผู้ใดในรายชื่อที่เสนอให้ดำเนินการตามขั้นตอนการออกคำสั่งแต่งตั้งต่อไป สำหรับตำแหน่งระดับ 10 เห็นสมควรเลือกผู้ใดให้เสนอรายชื่อต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติการณีสปลัดกระทรวงเห็นว่ารายชื่อยังไม่เหมาะสมให้ปรึกษาประธานคณะกรรมการคัดเลือก หรือส่งให้คณะกรรมการพิจารณา

ใหม่ได้

ข. กรณีการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาบุคคลที่เหมาะสม ที่จะได้รับการเลื่อนขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 โดยปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสม เมื่อรัฐมนตรีพิจารณารายชื่อผู้ที่เหมาะสมแล้วก็ดำเนินการส่งบรรจุต่อไป และในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีกระทรวงหรือทบวง ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์วิธีการดังกล่าวโดยอนุโลม

แต่ทั้งนี้กระบวนการพิจารณาจากสำนักงานการแต่งตั้งดังกล่าวนี้ ยังอาจขอไม่ถือปฏิบัติได้ โดยหนังสือฉบับนี้ให้ขอยกเว้นได้กรณีที่ส่วนราชการมีเหตุผล และความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งไม่อาจถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นให้ขอทบทวนความตกลงกับ ก.พ. เป็นกรณีไป และสำหรับการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาบุคคลที่เหมาะสม โดยปลัดกระทรวงเป็นผู้เสนอรายชื่อผู้ที่เหมาะสมโดยมิได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการคัดเลือกก่อน

ตามหนังสือที่นร.0711/ว10 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2534 ใช้ในกรณีคัดเลือก เพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9-11 เท่านั้น ไม่ใช้ในกรณีการย้ายและการโอนด้วย ดังนั้นกระบวนการพิจารณาจากสำนักงานการแต่งตั้งดังกล่าวจึงมิใช่หลักเกณฑ์ที่ทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจบังคับบัญชา เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานและหลักคุ้มครองสิทธิข้าราชการ จึงควรแก้ไขกระบวนการนี้หรือหาแนวทางใหม่ เพื่อให้หลัก 2 ประการดังกล่าวเกิดสมดุลกัน

เมื่อได้ศึกษากระบวนการพิจารณาจากสำนักงานการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในระดับสูงแล้วต่อไปจะได้ศึกษาถึงการพิจารณาของรัฐมนตรี

4. การพิจารณาของรัฐมนตรี

ดังได้กล่าวแล้วว่าแต่เดิมกระบวนการพิจารณาก่อนการแต่งตั้งไม่มีกำหนดไว้เป็นแนวทางปฏิบัติ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจึงใช้ดุลพินิจพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนได้อย่างกว้างขวางและกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ย่อมดำเนินการแตกต่างกันสุดแต่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะเห็นสมควร ซึ่งอำนาจรัฐมนตรีตามกฎหมายสามารถย้ายโอนข้าราชการระดับสูงได้ทันที เพราะไม่มีกระบวนการก่อนการโอนอำนาจ โดยถือว่าเป็นดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาแต่เพียงผู้เดียว และนอกจากนั้นการพิจารณาแต่งตั้งไม่มีหลักเกณฑ์บังคับให้แสดงเหตุผลโดยชัดแจ้งของผู้ใช้อำนาจ ซึ่งบางครั้งรัฐมนตรีใช้อำนาจอ้างเหตุผลว่าข้าราชการระดับสูงไม่ปฏิบัติตามนโยบาย แต่เหตุผลที่แท้จริงรับฟังไม่ขึ้น เพราะบางครั้งข้าราชการระดับสูงบางคนเพิ่งเข้ารับตำแหน่งได้เพียง 2 เดือน จึงเป็นระยะเวลาที่น้อยมากหากจะถือว่าไม่ปฏิบัติตามนโยบาย จึงควรใช้เวลาแก่ข้าราชการระดับสูงพอสมควร ในการปฏิบัติราชการตามนโยบายและเมื่อเป็นเวลานานพอสมควรแล้วจึงจะพิจารณาย้าย โอน หากเห็นว่าข้าราชการระดับสูงไม่ปฏิบัติตามนโยบายซึ่งในต่างประเทศมิได้กระทำเช่นนั้น และการพิจารณาย้ายโอนของรัฐมนตรีก็มีช่องทางแก้ของปัญหาในการที่ไม่ปฏิบัติตามนโยบายของข้าราชการระดับสูงโดยตรง แต่การย้าย โอนกลับเป็นปัญหาก่อให้เกิดความไม่พอใจของข้าราชการระดับสูง ทำให้การปฏิบัติราชการไม่ดำเนินไปตามนโยบายและเป็นผลดีต่อราชการแผ่นดิน ซึ่งต่อมา ก.พ. ได้วางแนวปฏิบัติในการพิจารณาก่อนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในระดับสูง ตามหนังสือที่ นร.0711/ว10 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2534 แต่แนวปฏิบัตินี้อาจไม่ถือปฏิบัติตามได้ ในกรณีที่ส่วนราชการมีเหตุผลและความจำเป็น เพื่อประโยชน์แก่ราชการเป็นกรณีพิเศษ ให้ขอทำความตกลงกับ ก.พ. เป็นกรณีไป จึงมีใช้หลักเกณฑ์ที่ต้องถือปฏิบัติ และหลักเกณฑ์ตามหนังสือที่ นร.0711/ว10 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2534 ใช้เฉพาะการเลื่อนขึ้นแต่งตั้ง ไม่ใช้ในกรณีการย้าย การโอนด้วยดังกล่าวแล้ว และเนื่องจากอำนาจรัฐมนตรีในการสั่งบรรจุแต่งตั้งมีการเปลี่ยนแปลงเกือบตลอดมา การพิจารณาของรัฐมนตรีในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูง เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการจึงอาจเคยชินกับอำนาจในการบรรจุแต่งตั้ง ซึ่งเคยมีถึงข้าราชการพลเรือนเกือบทุกตำแหน่งในกระทรวง ทบวง กรม ดังกล่าวแล้ว และเมื่อถึงคราวมีอำนาจสั่งบรรจุเพียงบางตำแหน่งบางระดับในข้าราชการ

พลเรือนระดับสูงจึงอาจเกิดการไม่พอใจในอำนาจที่มีอยู่จึงเกิดการใช้อำนาจแต่งตั้งที่ไม่เหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดความสมดุลระหว่างประสิทธิภาพในการบริหารงานกับการคุ้มครองสิทธิข้าราชการ ซึ่งเคยมีปัญหาที่เกิดขึ้นจากการพิจารณาแต่งตั้งที่น่าจะไม่เหมาะสมดังจะได้เสนอนกรณีที่เคยเกิดขึ้น ซึ่งอาจเป็นกรณีการแต่งตั้งโดยการย้ายหรือการโอนด้วย ดังต่อไปนี้.

ปี 2519-2530

นายประยูร เถลิงศรี รองอธิบดีกรมทะเบียนการค้า (ระดับ 9) ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาการพาณิชย์ (ชั้น 1) ณ กรุงเทพมหานคร สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

นายอานวย วีรวรรณ ปลัดกระทรวงการคลัง ได้ขอลาออกจากราชการเนื่องจากมีปัญหาในการบริหารงานกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

นายวีระ สุสังกรกาญจน์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ได้รับการแต่งตั้งไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (ระดับ 11) เนื่องจากมีปัญหาการบริหารงานกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

นางสาวจุไร สียากาศ เลขานุการ ก.ค. ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการให้ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง (ระดับ 10)

นายแพทย์สมศักดิ์ วรคามิน ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ได้รับการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (ระดับ 11) เนื่องจากมีปัญหาในการบริหารงานกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

ปี 2536-2537

นายศิววงศ์ จังคศิริ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ได้รับคำสั่งให้ไปช่วยราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรี เนื่องจากมีปัญหาในการบริหารงานกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

นายแพทย์ มรกต กรเกษม เลขานุการคณะกรรมการอาหารและยาได้รับการพิจารณาที่จะให้ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข (ระดับ 10) แต่เมื่อมี

การเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขแล้วได้รับการพิจารณาให้ดำรงตำแหน่งเดิม
นายโกวิท โภชยานนท์ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ได้รับการแต่งตั้งให้ไปดำรง
ตำแหน่งที่ปรึกษากระทรวงการคลัง (ระดับ 11)

นายทิวา สรรพกิจ อธิบดีกรมป่าไม้ ได้รับการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการ
การกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ระดับ 10)

พล.ต.อ. ประทิน สันติประภพ รองอธิบดีกรมตำรวจ ได้รับการเสนอชื่อจาก
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อเสนอ ก.ตร.เห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี แต่
ก.ตร.พิจารณามีมติไม่ให้ความเห็นชอบในการพิจารณาครั้งแรก และต่อมาพิจารณาเห็นชอบใน
การพิจารณาครั้งที่สอง

กรณี นายเพชร อิศรเสนา ณ อยุธยา ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ถูกเอกชนฟ้องคดีอาญา
และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มีคำสั่งให้พักราชการ

ร.อ.อริยะ อุปารมี ผู้ว่าราชการจังหวัดลำปาง ได้รับการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่ง
ผู้ตรวจราชการกระทรวง แต่ต่อมาได้ขอลาออกจากราชการ⁹

ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในการแต่งตั้งนักบริหารระดับสูง ในภาค
ผนวกของรายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
ซึ่งผู้เขียนขอเสนอข้อเท็จจริงเพิ่มเติมประกอบการศึกษาในหัวข้อนี้ในบางกรณี ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁹คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน,
"รายงานของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาก่อนเห็นชอบด้วยกับหลักการร่างพระราช
บัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่... ,พ.ศ....)" หน้า 57-58

กรณี นายประยูร เกลิงศรี ร้องอธิบดีกรมทะเบียนการค้า

เรื่องเกิดขึ้นเมื่อกลางปี พ.ศ.2518 นายประยูร เกลิงศรี ร้องอธิบดีกรมทะเบียนการค้า ถูกส่งย้ายให้ไปประจำเป็นที่ปรึกษาพาณิชย์ประจำสถานทูตไทยในกรุงบอนน์ประเทศเยอรมันตะวันตก ตามคำสั่งของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายไชยศิริ เรื่องกฤษฎาพิเศษ ซึ่งได้ให้เหตุผลของการย้ายว่า

1. ไม่สุภาพและกระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา
2. ไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการและมติคณะรัฐมนตรี
3. ก่อให้เกิดความแตกแยกสามัคคีระหว่างข้าราชการ

ซึ่งนายประยูร เกลิงศรี ขณะดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมทะเบียนการค้าก็ดำรงตำแหน่งนายกสมาคมข้าราชการพลเรือนด้วย และด้วยตำแหน่งนายกสมาคมข้าราชการพลเรือน ทำให้นายประยูรต้องแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับระบบราชการรวมทั้งต้องพยายามเป็นปากเสียงของข้าราชการประจำ เพื่อปกป้องการก้าวก่ายใน อำนาจหน้าที่จากข้าราชการการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งนายประยูร ได้เรียกร้องให้ข้าราชการประจำต่อต้าน และสอดคล้องพฤติกรรมของข้าราชการการเมืองที่เข้ามาแสวงหาประโยชน์อันมิชอบจากระบบราชการ ซึ่งไปกระทบกับพฤติกรรมอันไม่ชอบธรรมในกระทรวงพาณิชย์และสมาคมข้าราชการพลเรือนได้เคยแถลงข่าวแก่สื่อมวลชน โดยได้ออกเป็นคำชี้แจงเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง และการย้ายข้าราชการสำนักงานประกันภัยเป็นทำนองว่า การย้ายผู้อำนวยการสำนักงานประกันภัย เป็นไปอย่างผิดระเบียบแบบแผนทางราชการโดยทางการสอบสวนยังไม่เสร็จสิ้นก็ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีย้ายผู้อำนวยการสำนักงานประกันภัย ไปประจำกระทรวงอื่นเป็นการชวนให้สงสัยว่าการย้ายครั้งนี้เพื่อเป็นการลงโทษ โดยยังมีได้มีการสอบสวนความผิดตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ที่ประชุมของคณะกรรมการสมาคมข้าราชการพลเรือนได้มีมติมอบหมายงานให้นายกสมาคมทำการจัดทำหนังสือกราบเรียนนายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน ก.พ. และเมื่อผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์ขอทราบผลการประชุมนายประยูรในฐานะนายกสมาคมก็ได้แถลงข่าวไปตามเรื่องในที่ประชุมได้พิจารณาลงมติไว้

ดังนั้น การที่นายประยูร ได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์เกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง และการย้ายข้าราชการสำนักงานประกันภัยกับการออกค่าแถลงการณ์ต่างๆ ของสมาคมข้าราชการพลเรือน ในฐานะที่เป็นนายกสมาคมข้าราชการพลเรือน รวมทั้งการให้สัมภาษณ์ข่าวประกอบเสียงออกอากาศหลังข่าวในประเทศ ณ สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางการเมืองเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวในวงราชการซึ่งพฤติการณ์ดังกล่าวที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์มีความเห็นตามค่าแถลงที่ให้แก่ผู้สื่อข่าวว่า

1. นายประยูรใช้ตำแหน่งหาผลประโยชน์ส่วนตัว
2. อิงนักการเมืองเพื่อความก้าวหน้าในราชการ
3. ใช้อำนาจของกรมในการดำเนินงานสมาคม
4. เบียดบังเวลาราชการทำงานให้สมาคม
5. เป็นที่ปรึกษาของบริษัทต่างด้าว
6. การรับสอบบัญชีบริษัท

ดังนั้นจึงมีคำสั่งกระทรวงพาณิชย์ที่ 236/2518 ลงวันที่ 1 กันยายน 2518 เรื่อง โอนข้าราชการพลเรือนชั้นพิเศษ จากรองอธิบดีกรมทะเบียนการค้าไปเป็นที่ปรึกษาพาณิชย์ประจำสถานทูตไทยที่กรุงบอนน์ และมีคำสั่งของกระทรวงพาณิชย์ที่ ก.272/2518 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่นายประยูร เถลิงศรี ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2518 ตามมา นอกจากนั้น การย้ายนายประยูร ไปปฏิบัติราชการในต่างประเทศ ยังมีขึ้นก่อนที่คณะกรรมการจะมิตติย้ายนายประยูร เมื่อนายประยูรไปขอทราบข้อเท็จจริงจากปลัดกระทรวงพาณิชย์ ก็ได้รับการชี้แจงว่ายังไม่มีการดำริที่จะย้ายนายประยูรไปจากกรมทะเบียนการค้า ปลัดกระทรวงพาณิชย์ได้กล่าวอีกว่า หากจะมีการย้ายข้าราชการในกระทรวง เชื่อว่ารัฐมนตรีว่าการจะต้องมาปรึกษากับตนก่อน ฉะนั้นเมื่อมีการย้ายนายประยูรอย่างกระทันหัน และปลัดกระทรวงก็ไม่ได้รับการปรึกษาตามที่ปฏิบัติกันมา การย้ายครั้งนี้จึงไม่น่าจะเป็นไปตามขั้นตอนของทางราชการ และการย้ายครั้งนี้ได้กระทำไปทั้งที่ไม่มีตำแหน่งที่ปรึกษากระทรวงพาณิชย์ที่ขอแต่งตั้ง เพราะตำแหน่งนี้มีข้าราชการชั้น

พิเศษประจำอยู่แล้ว เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้นายประยูรได้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาพาณิชย์แล้ว กระทรวงพาณิชย์ไม่สามารถออกคำสั่งให้ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาการพาณิชย์ชั่วคราวคนเดิมได้ จนทำ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องเสนอโปรดเกล้าให้ที่ปรึกษาการพาณิชย์คนเดิมมาประจำ กระทรวง แล้วแต่งตั้งนายประยูรไปแทนอีกทั้งการย้ายครั้งนี้ไม่มีการเตรียมเงินงบประมาณไว้ล่วงหน้าจึงต้องของบกลางเป็นพิเศษประมาณ 6 แสนบาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการย้ายครั้งนี้¹⁰

ผู้เขียนเห็นว่าจากกรณีรัฐมนตรีใช้อำนาจบังคับบัญชาเกินขอบเขตกว่าหลักคุ้มครองสิทธิข้าราชการโดยรัฐมนตรีใช้อำนาจไม่สมดุลกับหลักคุ้มครองสิทธิข้าราชการเห็นได้จากสิ่งย่ำแย่อย่างกระพริบคิ้ว ไม่เป็นไปตามขั้นตอน และตำแหน่งที่จะให้ย้ายโอนไปก็ไม่มีมาก่อน เนื่องจากมีผู้ดำรงตำแหน่งอยู่แล้ว และไม่มีการเตรียมเงินงบประมาณไว้ก่อน แสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจบังคับบัญชาเกินกว่ากรณี และมีใช้เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน เป็นการใช้อำนาจโดยไม่เคารพหลักคุ้มครองสิทธิข้าราชการ เพราะข้าราชการควรได้รับหลักประกันในการย้ายไปในที่ที่เหมาะสม และได้ยินยอมด้วย

กรณี นายทิวา สวรรพกิจ รองอธิบดีกรมป่าไม้

เรื่องนี้เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2531-2532 การโยกย้ายกระทำในระหว่างที่นายเสนาะ เทียนทอง อยู่ระหว่างรักษาการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ซึ่งอีกไม่กี่วันนายเสนาะ เทียนทองจะพ้นจากตำแหน่งรักษาการนี้ ด้วยนโยบายของ พ.ท. สนั่น อยากรจะให้มีการรักษาป่าที่อยู่ในสภาพสมบูรณ์คงอยู่ต่อไป แต่ยังมีขาดบุคลากรจึงดำริจะยุบป่าไม้อำเภอในบางท้องที่ที่ไม่มีป่าเหลืออยู่และโอนป่าไม้อำเภอเหล่านั้นมาไว้ในป่าที่อุดมสมบูรณ์ ซึ่งความคิดนี้เกิดขึ้น เพราะเมื่อครั้ง พ.ท. สนั่น ออกตรวจป่าทุ่งใหญ่นเรศวร เห็นว่ามีเจ้าหน้าที่ป่าไม้หลายคนไม่มีงาน

¹⁰ กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, "บทบาทและความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง", (รายงานการวิจัย เอกสารทางวิชาการสำนักงาน ก.พ., 2524), หน้า 55-59.

ทำ นายทิวาพอโดนนักข่าวถามก็โผล่ออกมาว่าความคิดของ พ.ท.สนั่น ในการยุบป่าไม้อำเภอ เป็นความคิดแบบคนไม่รู้จริง เหมือนคนตาบอดที่วิ่งอาจจะวิ่งคล้ำข้าง ขาวนี้เลยเป็นขาวข้างตาม ที่นายทิวาพูด เพราะ พ.ท.สนั่นมีท่าทีโกรธ โดย พ.ท.สนั่นถือว่าตนเองเป็นผู้บังคับบัญชามาพูด ลบลู่อย่างนี้ไม่ได้จากนั้นจึงมีคำสั่งโอนนายทิวา จากรองอธิบดีกรมป่าไม้ให้ดำรงตำแหน่งรอง อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ซึ่งก่อนหน้านั้นเมื่อ พ.ท.สนั่น ขจรประศาสน์ ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ประกาศสั่งบางในกรมป่าไม้ กระแสการโยกย้าย ข้าราชการระดับผู้ใหญ่ตั้งแต่อธิบดี รองอธิบดีทั้งสามตั้งเป็นระลอก แม้ พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ อดีตนายกรัฐมนตรีเคยเปรยๆ กับ พ.ท.สนั่นว่า ถ้าจะแก้ไขปัญหาในกรมป่าไม้ได้ จะต้องหาคนนอกมาบริหาร เพราะการไม่ถูกกันอย่างเปิดเผยจนใครๆ มองเห็นบงบอกอย่างชัดเจน อย่างไม่รู้ก็มาก่อนที่ พ.ท.สนั่นจะเข้ามาบริหารกระทรวงเกษตรนั้นนายชานี บุญโยภาส อธิบดีกรมป่าไม้ ได้เซ็นคำสั่งโยกย้ายข้าราชการระดับซี 5-7 และข่าวคราวการใช้จ่ายเงินทองในการโยกย้ายดังประปราย จนกระทั่งโศกของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฯ คนใหม่ การสั่ง จะให้ทบทวนการโยกย้ายข้าราชการ 66 คนจึงเกิดขึ้น แต่แล้วเวลาผ่านไประยะหนึ่งการทบทวน ยังไม่มีเคลื่อนไหวแต่อย่างใดนอกจากข่าวที่ออกมาจากปากพ.ท.สนั่น ว่าจะทำแน่ๆ แต่ครั้งสุดท้ายกลับพูดว่า "เมื่อผมสั่งเขาทำแล้ว เขาไม่ทำผมก็ไม่รู้จะทำอย่างไร" แม้ในที่สุดพ.ท.สนั่น จะเข้าใจทุกอย่างในการโยกย้ายครั้งนั้น เพราะรู้ว่าเสี่ยงที่ว่ามีการใช้จ่ายเงินแลกตำแหน่งของป่า ไม้จังหวัดอุทัยธานีเพื่อให้เป็นป่าไม้จังหวัดนครราชสีมาอันกลับเป็นรายการคุดขอมมาของผู้ลี้ นอำนาจทางการเมืองบางคน ที่มีความสัมพันธ์กับ นายชานี ซึ่งแม้แต่ตัว พ.ท.สนั่น เองยังรู้สึก เกรงอกเกรงใจในตัวท่านผู้นี้ด้วย หากความเป็นเชื้อชาตินายทหารที่ไม่ค่อยพอใจ การชดเชยคำสั่งของนายจุลนา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา ปลัดกระทรวงเกษตรฯ ทำให้การไม่พอใจลืออยู่ในใจ เสธ.สนั่น อีกกระแสข่าวหนึ่งแว่วมาว่า ด้วย พ.ท.สนั่นเคยรับทราบความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ ในกระทรวงเกษตร ว่ารักใคร่กลมเกลียวกันจนขนาดหนัก และอาจจะก่อให้เกิดการบริหารงาน ของกระทรวงไม่เป็นไปตามที่ต้องการ การตัดไม้ข่มนามของ พ.ท.สนั่น ด้วยคำสั่งกระทรวง เกษตรฯที่ 425/2531 มอบหมายหน้าที่ให้นายยุกติสาริภะภูติ รองปลัดกระทรวงเกษตรฯ อ้างว่า เพื่อให้การบริหารงานกระทรวงมีประสิทธิภาพบังเกิดผลต่อการเกษตรและยกระดับฐานะความ

เป็นอยู่ของเกษตรกร การปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งให้นายยุक्ति เสนอความเห็นข้อเสนอนั้น และ รายงานต่อรัฐมนตรีว่าการโดยตรงคำสั่งดังกล่าวเท่ากับมอบหมายอำนาจของปลัดกระทรวงที่มี อยู่ทั้งหมดให้แก่ นายยุक्ति ผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัด ซึ่งสร้างความประหลาดใจให้ผู้คนเป็นอย่าง ยิ่งว่า พ.ท.สนั่น ต้องการอะไร และจะทำอะไรกับกระทรวงเกษตรหรือเป็นกลอุบายบ้างบางอย่าง อย่างที่ เสธ.สนั่น เคยประกาศไว้เพราะในทางปฏิบัติแล้ว พ.ท.สนั่น สามารถมอบหมายงาน บางชิ้นบางอย่าง ให้แก่นายยุक्ति เป็นผู้ดูแลได้ โดยไม่ต้องออกเป็นคำสั่งอย่างเป็นทางการเช่น นี้ และแล้วคำตอบของ พ.ท.สนั่น คือเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพแสดงว่าเท่าที่ นายจุลนภปลัด กระทรวงทำอยู่นี้ไม่มีประสิทธิภาพ ข่าว่า เสธ.สนั่น วางานที่มอบหมายไป นายจุลนภ ไม่ สามารถสนองนโยบายได้และเหตุการณ์เช่นนี้เคยเกิดขึ้นมาแล้วครั้งหนึ่งสมัยที่ พล.อ.หาญ ลีลาพันธ์ เป็นรัฐมนตรีว่าการขณะเดียวกันผู้ใหญ่ในพรรคประชาธิปัตย์หลายคนมีการพูดคุยกันภาย ในว่าจะหนุน นายยุक्ति ซึ่งเป็นคนมีความสามารถและจะช่วยสนองนโยบายของ พ.ท.สนั่น ได้ เป็นอย่างดีและอาจมีส่วนทำให้ พ.ท.สนั่น พุดในที่ประชุมคณะที่ปรึกษารัฐมนตรีรวมทั้งนายยุक्तिจน ออกนอกหน้า และเป็นการเตรียมการสำหรับปลัดกระทรวงคนใหม่ ทั้งๆ ที่นายจุลนภจะเกษียณ อายุในปี 2533 การล้าบางเริ่มขึ้นอีกครั้งเมื่อวันที่ 14 กันยายน พ.ท.สนั่นได้เซ็นคำสั่ง กระทรวงสั่งพิกราชการ นายธานี ตามข้อเสนอของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ททุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ในกรณีการทำไม้ในโครงการจัดป่าเนก ประโยชน์ป่าแม่ปาย และสร้างความประหลาดใจอีกครั้งในวันที่ 15 กันยายน ซึ่งเป็นวันประชุมสภา ผู้แทนราษฎร พ.ท.สนั่นสั่งให้คนสนิทตามนายวิฑูรย์ กาเนิดเพชร อธิบดีกรมปศุสัตว์คนใหม่เข้าพบ ค่วนที่กระทรวงเกษตรฯ การเจรจาขอร้อง เพื่อให้ตำแหน่งรองอธิบดีกรมปศุสัตว์ซึ่งว่างอยู่ 2 ตำแหน่ง ในขณะนั้นเต็มโดยตำแหน่งหนึ่งเป็นของผู้ช่วยการกองในกรมปศุสัตว์ และอีกตำแหน่ง สำหรับนายฟอง เล่งอี รองอธิบดีกรมป่าไม้ ในเที่ยงนั้นเองการเซ็นคำสั่งแต่งตั้งโยกย้ายในกรม ปศุสัตว์จึงมีขึ้น เพราะฉะนั้นการล้าบางกรมป่าไม้ในเวลา 2 วัน สามารถทำได้ 2 ตำแหน่ง และ พ.ท.สนั่น เคยเปรยว่าแท้จริงต้องล้าบางทั้งหมดกรม แต่เมื่อทำได้อย่างนี้ก็อาจจะเพียง พอแล้วที่จะปกครองกรมป่าไม้ให้เป็นไปด้วยดี และการแต่งตั้งย้ายอีกครั้งคือนายทิวา สรรพกิจ

รองอธิบดีกรมป่าไม้¹¹

และในปี พ.ศ. 2534 นายทิวา สรรพกิจ ได้หวนกลับมาเข้ารับตำแหน่งอธิบดีกรมป่าไม้แทน นายไพโรจน์ สุวรรณกร ในเดือน ตุลาคม พ.ศ. 2534 เมื่อนายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เข้ารับตำแหน่งไม่ถึง 1 เดือน ได้มีคำสั่งย้าย นายทิวา ให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการประจำกระทรวง ซึ่งเป็นการตัดสินใจโดยใช้เวลาเพียงไม่ถึง 2 วัน หลังจากข้าราชการกรมป่าไม้จำนวน 300 คนมาชุมนุมประท้วงนายทิวา จากกรณีบัญชีโยกย้ายใหม่ จากจุดนี้เอง ทำให้เมื่อนายสุเทพ เข้ามารับตำแหน่งได้ เรียกนายทิวา ไปพบ เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พร้อมกับย้าว่า "อย่าบริหารงานผิดพลาด" และเมื่อข้าราชการจากสำนักงานป่าไม้จังหวัดและป่าไม้เขตจาก ขอนแก่น, พิษณุโลก, ลำปาง, นครราชสีมา, เชียงใหม่ 300 คน ยกพลมาชุมนุมประท้วงการโยกย้ายที่กรมป่าไม้ เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม จากนั้นอีก 2 วัน คำสั่งย้ายนายทิวาจึงออกมา นายชามรงค์ ประกอบบุญ รองอธิบดี ขึ้นรักษาการแทน ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งนายผ่อง เล่งอี้ ดำรงตำแหน่งเป็นการถาวรในเวลาต่อมาประเด็นที่น่าสนใจต่อการตัดสินใจของนายสุเทพ เทือกสุบรรณเกิดขึ้นจากการชุมนุมของข้าราชการประจำของนายทิวาจำนวน 300 คน นั่นคือสัญลักษณ์ที่นายสุเทพ เห็นว่าเป็นการบริหารที่ผิดพลาด¹²

กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการใช้อำนาจสั่งโอนย้ายด้วยเหตุผลส่วนตัวอย่างชัดเจน จึงเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยใช้อำนาจบังคับบัญชาไม่สมดุลกับหลักคุ้มครองสิทธิข้าราชการ น่าเชื่อว่าโอนข้าราชการไปเพื่อสนับสนุนพรรคพวกตนให้ดำรงตำแหน่งแทน โดยไม่รักษาหลักคุ้มครองสิทธิข้าราชการ เนื่องจากสั่งโอนนายทิวา จากกรมป่าไม้ไปกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ซึ่งน่าจะตรงกับคุณวุฒิ ความสามารถ และย้ายโดยด่วน โดยไม่ปรากฏว่าข้าราชการประจำไม่ปฏิบัติตามนโยบายอย่างไร และแสดงถึงการมีเรื่องส่วนตัว ไม่ใช่เรื่องการบริหารราชการเหมือนกับถ้ารัฐมนตรีคนนี้เข้าไปบริหารข้าราชการระดับสูงผู้นี้ก็อยู่ไม่ได้ การใช้อำนาจของรัฐมนตรีจึงไม่สมดุลกับหลัก 2 ประการ ดังกล่าวแล้ว

¹¹มติชนสุดสัปดาห์ (2 ตุลาคม 2531), 12-14.

¹²มติชนสุดสัปดาห์ (18 ธันวาคม 2535): 10

กรณี น.ส.จิวร ลียากาศ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครู

เรื่องนี้เกิดขึ้นเมื่อ ปี พ.ศ.2532 ในขณะที่ พล.อ.มานะ รัตนโกเศศ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ นายใหม่ ศิริวันกุลเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการและนายชัยภักดิ์ ศิริวัฒน์ เป็นเลขาธิการรัฐมนตรี ได้ส่งย้าย น.ส.จิวร ลียากาศจากเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูที่เพิ่งรับตำแหน่งเพียง 2 เดือน กับ 7 วัน ไปเป็นผู้ตรวจราชการกระทรวงศึกษาธิการตามเดิม ด้วยเหตุผลว่าขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชา และเพื่อความเหมาะสม¹³

กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า การใช้อำนาจของรัฐมนตรีอาจจะไม่สอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิข้าราชการ น่าจะเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชาเกินขอบเขต เนื่องจากได้ข้อเท็จจริงเรื่องนี้เพียงจำกัด ผู้เขียนจึงวิเคราะห์กรณีนี้ไม่ได้แน่ชัด

กรณี นายศิววงศ์ จังคะศิริ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม

ในปีพ.ศ.2535 พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ต้องการโยกย้าย นายเจริญ เพียรเจริญ อธิบดีกรมทรัพยากรธรณีอ้างว่าเป็นคนพิการ เนื่องจากเครื่องบินตกในเดือนกรกฎาคม 2527 พร้อม นายศิววงศ์ จังคะศิริ แต่นายศิววงศ์ไม่เป็นอะไรมาก ส่วนนายเจริญเป็นอัมพาตต้องนั่งรถเข็นเรื่อยมา นายศิววงศ์เป็นอธิบดีกรมทรัพยากรธรณีตั้งแต่ปี พ.ศ.2525 และมีนายเจริญเป็นรองอธิบดี และเมื่อนายศิววงศ์ขึ้นเป็นปลัดกระทรวง นายเจริญก็ยังอยู่ในตำแหน่งเดิมคือรองอธิบดี จนเดือนตุลาคม พ.ศ.2535 จึงได้ขึ้นเป็นอธิบดี เป็นอธิบดีคนเดียวที่ต้องนั่งรถเข็นมาทำงาน สาเหตุนี้เองได้กลายเป็นจุดอ่อนที่ถูกโจมตีอย่างหนัก พร้อมกับกล่าวหานายศิววงศ์ว่ามีเป้าหมายต้องการควบ 2 ตำแหน่ง จากกระแสข่าวที่ออกมาพอสรุปได้ว่า พล.ต.สนั่น เรียกนายศิววงศ์ เข้าไปพบ เพื่อให้โยกย้ายนายเจริญไป แต่นายศิววงศ์ไม่ยอม เพราะไม่สามารถรับเหตุผลที่ขัดแย้งต่อ พบ.ความมั่นคงปลอดภัยของสังคม พ.ศ.2533 ที่ตราตามมติสหประชาชาติ ที่ต้องการให้คนพิการมีส่วนร่วมในสังคมเท่าเทียมกับคนปกติ

¹³มติชนสุดสัปดาห์ (29 พฤศจิกายน 2534) :50

กรรมการสภาอุตสาหกรรมไทยคนหนึ่งถึงกับหลุดปากต่อ "หลักการ" ในการโยกย้ายครั้งนี้ว่า "เรื่องนี้สะท้อนให้เห็นว่ารัฐมนตรีมองตำแหน่งอภิบาลอย่างไร เขาเห็นเป็นกรรมกรที่ต้องใช้แรงงานหรือผู้บริหารที่ใช้สมองเป็นหลัก" และเมื่อข่าวลือเรื่องนี้สะพัดออกมาข้าราชการกรมทรัพย์สินทางปัญญา จำนวน 300 คน ได้พร้อมกันมอบดอกไม้ให้นายเจริญ ในวันที่ 3 ธันวาคม ในวันที่นั้น พล.ต.สนั่น ยืนยันว่า "จะไม่มีโยกย้าย" แต่ในวันรุ่งขึ้นบัญชีโยกย้ายก็เสร็จสิ้น และนายเจริญอยู่ในบัญชีนั้นเช่นกัน อย่างไรก็ตามบัญชีโยกย้ายข้าราชการนั้นต้องมีลายเซ็นของปลัดกระทรวงรับรองจึงสามารถนำเข้าคณะรัฐมนตรีได้ 6 ธันวาคม บัญชีโยกย้ายถึงมือนายศิววงศ์ เพื่อนำเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในวันอังคารที่ 8 ธันวาคม แต่นายศิววงศ์ไม่เห็น กระแสความไม่พอใจที่สะสมมาตั้งแต่การตอบเท้าของข้าราชการกรมทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่ง พล.ต.สนั่น เชื่อว่านายศิววงศ์อยู่เบื้องหลัง จนถึงเหตุการณ์ครั้งนี้ทำให้ พล.ต.สนั่น เปลี่ยนเป้าหมาย จากนายเจริญสู่นายศิววงศ์จากอภิบาล ปลัดกระทรวง กระแสข่าวลือเรื่องนายศิววงศ์ลาออกถูกปล่อยออกมาตั้งแต่วันที่ 8 ธันวาคม โดยไม่ทราบที่มา ระบุว่ามีการยื่นใบลาออกต่อนายชวน หลีกภัย ในฐานะประธานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน แต่นายชวนระงับใบลา มีคำถามมากมายเกี่ยวกับการโยกย้ายครั้งนี้ว่าทำไมต้องพุ่งเป้าไปที่กรมทรัพย์สินทางปัญญา คำตอบแรกน่าจะอยู่ที่ความเปลี่ยนแปลงภายในแวดวงอุตสาหกรรมที่กรมโรงงานอุตสาหกรรม คลายมนต์ขลัง ในขณะที่กรมทรัพย์สินทางปัญญาเริ่มแข่งโค้ง คำตอบที่สองน่าจะมีคำตอบที่ดีที่สุดคือ นายประคอง พลหาญ รองอธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญญา ปมปริศนาอีกประการหนึ่งที่ถูกตั้งคำถามขึ้นมาเมื่อเทียบเคียงกับการโยกย้ายนายทิวา สรรพกิจ ของนายสุเทพ เทือกสุบรรณ คือในขณะที่ พล.ต.สนั่น และนายเกียรติชัย ชัยเชาวรัตน์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมไม่พอใจต่อการตอบเท้ามอบดอกไม้ แก่ นายเจริญ ของข้าราชการกรมทรัพย์สินทางปัญญาจำนวน 300 คน ลักษณะการชุมนุมประท้วงข้าราชการกรมป่าไม้จำนวน 300 คน กลับเป็นเรื่องที่อยู่ในความชอบธรรมของนายสุเทพ และกลายเป็นเหตุผลในการโยกย้ายนายทิวา อย่างสายฟ้าแลบ นำแปลกที่เหตุการณ์คล้ายคลึงกันกลับมีผลที่แตกต่างกัน นำแปลกใจที่บุคคลในคณะรัฐมนตรียอมรับเรื่องระยะเวลาการเข้ามารับตำแหน่งเพียง 3 เดือน เป็นเหตุผลเมื่อถูกฝ่ายค้านโจมตีและสามารถใช้สัมพัทธ์ที่ 6 ที่รู้จักข้าราชการในกระทรวงไม่ถึง 3 เดือน ศักดิ์มั่นใจว่าข้าราชการเหมาะสมกับตำแหน่งใดได้อย่างเด็ดขาด

อย่างไรก็ตาม เหตุผลที่ พล.ต.สนั่น จะให้นายเจริญ ต้องหลุดพ้นจากตำแหน่งนั้นอาจกล่าวได้ว่ายังไม่ชัดเจนและสมเหตุสมผลเพียงพอ ถ้าจะเป็นเพราะนายเจริญพิจารณาอย่างเดียว โดยที่นายเจริญเองยังไม่ได้กระทำความผิดพลาดอะไรเพราะเพิ่งเข้ารับตำแหน่งได้เพียง 2 เดือนเท่านั้น ดูเหมือนจะไม่ยุติธรรมเท่าใดนักจะว่าไปแล้วก็เริ่มทำงานพร้อมรัฐมนตรี ดังนั้นสมควรเปิดโอกาสให้นายเจริญ ได้แสดงความสามารถ ซึ่งจะเป็นเครื่องพิสูจน์ได้เป็นอย่างดีว่า นายเจริญ เหมาะสมกับตำแหน่งอธิบดีกรมทรัพย์สินทางพาณิชย์หรือไม่ ซึ่งหากได้ข้อสรุปว่าไม่ ก็ถึงเวลาที่คนอื่นจะเข้ามามีโอกาสพิสูจน์ตัวเองดูบ้าง¹⁴

จากนั้นจึงมีการตัดสินใจโยกย้าย นายศิววงศ์ จังคศิริ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมาช่วยราชการที่สำนักนายกรัฐมนตรี ตามข้อเสนอของ พล.ต.สนั่น ซึ่งในคํานําหน้าหน้าที่ตามกฎหมาย พล.ต.สนั่น ไม่มีอำนาจที่จะไปก้าวก่ายโยกย้ายระดับอธิบดี เพราะอำนาจเป็นของนายศิววงศ์ ที่ถูกต้องตามกฎหมาย การกระทำผิด "กฎระเบียบ" ของ พล.ต.สนั่น เมื่อถูกหักท้วงจากนายศิววงศ์ แทนที่จะยอมรับว่าตนใช้อํานาจเกินขอบเขตที่กำหนดไว้กลับกลายเป็นความไม่พอใจและระบายออกด้วยการนํานํานาจของตนที่มีอยู่ คือการโยกย้ายปลัดกระทรวง นายศิววงศ์ จึงมีความชอบธรรมที่จะได้แย้งต่อการใช้ "อำนาจแฝง" ของพล.ต.สนั่น¹⁵ คำสั่งที่ให้นายศิววงศ์ มาปฏิบัติราชการ ณ สำนักนายกรัฐมนตรี คือคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 4/2536 สั่ง ณ วันที่ 12 มกราคม พ.ศ.2536 เรื่องให้ข้าราชการมาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีเหตุผลเพื่อความเหมาะสม และเพื่อประโยชน์แก่ราชการและอีก 3 เดือนต่อมาจึงมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 57/2536 สั่ง ณ วันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ.2536 เรื่องให้ข้าราชการปฏิบัติราชการโดยให้นายศิววงศ์ กลับไปปฏิบัติราชการในตำแหน่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมตามเดิม

¹⁴มติชนสุดสัปดาห์ (18 ธันวาคม 2535), : 12.

¹⁵มติชนสุดสัปดาห์ (22 มกราคม 2536) : 68-69.

กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า รัฐมนตรีฯ เข้ามาโดยไม่เห็นเหตุผลเพียงพอ การบังคับบัญชาจึงไม่ให้ความสมดุลกับหลักคุ้มครองสิทธิข้าราชการ เพราะยังไม่ปรากฏว่านายเจริญติการ ไม่มีความสามารถปฏิบัติราชการได้ นายเจริญ อาจมีคุณวุฒิความรู้ ความสามารถเหมาะสมพอกับตำแหน่งก็ได้ และเป็นการแสดงให้เห็นชัดเจนว่ารัฐมนตรีฯ เข้ามาเกินขอบเขตของกฎหมายที่ให้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งได้ในระดับ 11 เท่านั้น แต่ก็พยายามจะใช้อำนาจให้มาถึงระดับ 10 ให้ได้ ในที่สุดย้ายไม่ได้ก็กลับใช้อำนาจเสนอแนะนายกรัฐมนตรีฯ ให้ย้ายนายศิววงศ์ การย้ายนายศิววงศ์จึงน่าจะไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของทางราชการ เพราะยังไม่ปรากฏว่าข้าราชการประจำไม่ปฏิบัติตามนโยบาย เพราะอีก 2-3 เดือน ก็สั่งให้กลับไปปฏิบัติราชการตำแหน่งเดิม จึงเป็นการใช้อำนาจโดยไม่สมดุลกับการคุ้มครองสิทธิข้าราชการ เพราะข้าราชการควรได้รับการโอนย้ายไปในตำแหน่งที่เหมาะสมด้วย

กรณี นายเพชร อิศรเสนา ณ อยุธยา ปลัดกระทรวงพาณิชย์

เรื่องเกิดระหว่างปี พ.ศ.2535-2536 นับตั้งแต่ นายอุทัย พิมพ์ใจชน เข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ก็เริ่มไม่กินเส้นกับ นายเพชร อิศรเสนา ณ อยุธยา ปลัดกระทรวง ซึ่งหลายฝ่ายมองว่าเป็นความขัดแย้งส่วนตัวมากกว่าเรื่องงาน เพราะนายอุทัยมีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นมาสอบสวนข้อเท็จจริงตลอดจนสอบสวนวินัยนายเพชร หลายเรื่อง อาทิ แต่งตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงว่านายเพชร ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จริงหรือไม่ในการลงนามคำสั่งให้ นายปาฏิหาริย์บุญสนอง พาณิชย์จังหวัดชัยภูมิออกจากราชการเมื่อปี พ.ศ.2530 ในที่สุดมีข้อสรุปว่าคดีมีมูลจึงมีการสั่งสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ทำให้นายเพชรทำเรื่องร้องทุกข์ถึงนายกรัฐมนตรี จนมีคำสั่งให้นายอุทัยยกเลิกการสั่งสอบสวน แต่นายอุทัยก็ยังตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในประเด็นสั่งลดขั้นเงินเดือน นายปาฏิหาริย์ และตั้งกรรมการสอบสวนความผิดต่อ และยังคงมีทะเลาะการดำเนินการลงโทษ นายปัญญา ไกรทัศน์ อดีตผู้ช่วยเลขานุการอัครราชทูตที่ปรึกษาการพาณิชย์ประจำฮ่องกง ซึ่งก็ได้ข้อสรุปว่านายเพชร มีความผิดฐานเปิดเผยความลับทางราชการให้นายปัญญาผู้ตัวผู้ร้องเรียนแต่ประเด็นที่นำไปสู่การตัดสินใจสั่งพักราชการนายเพชร คือการที่ศาลอาญารับฟ้องคดีที่บริษัทฮาร์ทคอยล์ สยามอิมพอร์ต เอ็กซ์พอร์ต จำกัด เป็นโจทก์กล่าวหาว่านาย

พรปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และสมรู้ร่วมคิดในการถอนใบอนุญาต การเป็นผู้ค้ำประกัน ตามมาตรา 6 ของบริษัทฮาร์ทออยล์ซึ่งนายพรก็ร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรีอีกครั้งพอดีกับที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนยืนยันว่านายพรไม่ผิด¹⁶

กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่ารัฐมนตรีใช้อำนาจบังคับบัญชาจะไม่สอดคล้องกับหลักคุ้มครองสิทธิ น่าเชื่อว่าใช้อำนาจโดยมิชอบคดีกับข้าราชการประจำ เพราะไม่ปรากฏว่าเป็นเรื่องข้าราชการไม่ปฏิบัติตามนโยบายทำให้ข้าราชการประจำขาดหลักประกันในความเป็นกลางทางการเมือง จากข้อเท็จจริงแสดงถึงการที่รัฐมนตรีพยายามใช้อำนาจเพื่อให้ข้าราชการประจำไม่สามารถอยู่รับราชการต่อไปได้ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการเลย กรณีการแต่งตั้งที่เกิดขึ้นดังกล่าวเป็นตัวอย่างบางกรณีที่รัฐมนตรีใช้อำนาจโดยไม่เหมาะสม แต่ก็อาจมีหลายกรณีที่รัฐมนตรีใช้อำนาจโดยเหมาะสม แต่เนื่องจากข้อจำกัดทางข้อมูลจึงไม่อาจนำมาศึกษาได้

เมื่อได้ศึกษาถึงการใช้อำนาจพิจารณาแต่งตั้งของรัฐมนตรีแล้ว ต่อไปจะได้กล่าวถึง การแต่งตั้ง

5. การแต่งตั้ง

เมื่อรัฐมนตรีพิจารณาคัดเลือกข้าราชการพลเรือนระดับสูงหรือและเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติแล้ว (ระดับ 10-11) รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะออกคำสั่งบรรจุแต่งตั้งหรือให้นายกรัฐมนตรี นำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการในการบรรจุแต่งตั้งที่กฎหมาย หรือที่ ก.พ. กำหนดไว้แล้ว แต่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลจะใช้อำนาจแต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวงทบวงกรมหนึ่ง ไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง โดยให้ได้รับเงินเดือนจากกระทรวงทบวง กรมเดิม และถ้าเป็นการแต่งตั้งอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไปต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11(5) ซึ่งไม่

¹⁶"ข่าวเด่นเศรษฐกิจปี 36", มติชนรายวัน (29 ธันวาคม 2536) : 5.

ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์วิธีการในการบรรจุแต่งตั้งสำหรับข้าราชการพลเรือนระดับ 9 รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือปลัดกระทรวงหรืออธิบดีผู้บังคับบัญชาจะออกคำสั่งบรรจุแต่งตั้งผู้ได้รับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 โดยในคำสั่งต้องอ้างกฎหมายระเบียบที่ให้อำนาจด้วย และให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่เมื่อใด พร้อมทั้งมีคำสั่งในเรื่องเงินเดือนด้วยแล้วส่งคำสั่งแต่งตั้งให้กรมในสังกัดทราบเพื่อแจ้งให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งทราบข้าราชการพลเรือนผู้ได้รับคำสั่งจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งและปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งที่ได้แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต่อไปตามหลักการบังคับบัญชาดังกล่าวแล้ว

เมื่อได้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงแล้ว หากข้าราชการเห็นว่าการแต่งตั้งไม่เป็นธรรมข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ดังจะกล่าวต่อไป

6. การร้องทุกข์

เมื่อข้าราชการพลเรือนในระดับสูงได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหากเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการแต่งตั้งก็มีสิทธิร้องทุกข์ได้ โดยกฎหมายให้สิทธิหากเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตนในกรณีตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ผู้นั้นอาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ.แล้วแต่กรณี ตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. เพื่อขอชี้แจงหรือแก้ความคับข้องใจได้¹⁷

การร้องทุกข์เป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาได้ระบายความข้องใจต่อผู้บังคับบัญชาในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ผู้บังคับบัญชาได้ทำไป ซึ่งผู้บังคับบัญชาเห็นว่าไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมกับตน¹⁸

¹⁷พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 130

¹⁸สมศักดิ์ สุภราชกุล, "การอุทธรณ์และการร้องทุกข์", วารสารข้าราชการ 25 (เมษายน 2523), : 135.

และการตีความแต่งตั้งนี้เป็นการตีความไม่มีสิทธิอุทธรณ์ เพราะไม่ใช่เป็นคำสั่งลงโทษ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน หรือคำสั่งลงโทษ ปลดออกหรือไล่ออก¹⁹ ผู้รับ

การแต่งตั้งจึงมีสิทธิร้องทุกข์ เช่น การพิจารณาแต่งตั้งไม่เป็นไปตามหลักคุณธรรมมีการเล่นพรรค เล่นพวก หรือการไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งการถูกลดตำแหน่งโดยไม่เป็นธรรม²⁰ ข้าราชการพลเรือนในระดับสูงจึงมีสิทธิร้องทุกข์ได้เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบัน ได้เพิ่มหลักว่ามีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อตน เพื่อขอให้แก้ไขหรือ แก้ความคับข้องใจได้ โดยข้าราชการผู้นั้นเห็นว่าการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาในการแต่งตั้งตน ให้ดำรงตำแหน่งไม่เหมาะสม โดยเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือไม่ถูกต้องด้วยเหตุผลใด นอกจากข้าราชการมีสิทธิร้องทุกข์ตามพรบ.ระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว ตาม พรบ.คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ข้าราชการยังมีสิทธิร้องทุกข์ได้ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์²¹

ดังนั้นข้าราชการพลเรือนระดับสูง หากเห็นว่า การพิจารณาบรรจุแต่งตั้งไม่เป็นธรรม ก่อจากร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เมื่อเป็นการตีความลักษณะที่กฎหมายบัญญัติไว้ดัง เช่น ถ้าข้าราชการพลเรือนระดับสูงได้รับการพิจารณาแต่งตั้งโอนย้ายจากผู้มีอำนาจโดยไม่มี เหตุผลอันสมควร ข้าราชการพลเรือนระดับสูงผู้นั้นก็ย่อมมีสิทธิที่จะร้องทุกข์ได้ อันเป็นหลัก ประกันความมั่นคงของข้าราชการดังกล่าวแล้ว

จากการศึกษาการใช้อำนาจของรัฐมนตรีในกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง สรุปได้ว่า ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้งมีการเปลี่ยนแปลงกลับไปมา

¹⁹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535. มาตรา 125, 126

²⁰สมาน รังสิโยกฤษฎี, "การร้องทุกข์", วารสารข้าราชการ 20 (มีนาคม 2518), : 57-58.

²¹พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 19, 22 พระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2534 มาตรา 5

ยังไม่มีกระบวนการแต่งตั้ง มีเพียงพิธีการคัดเลือก เสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอโปรดเกล้าฯ และกระบวนการกลั่นกรองการแต่งตั้งมิได้บังคับให้ปฏิบัติโดยเคร่งครัดในทุกกรณีและทุกระดับ (9-11) และจากกรณี การแต่งตั้งโอนย้ายที่เคยเกิดขึ้นแสดงให้เห็นถึงความไม่สมดุลระหว่างการใช้อำนาจบังคับบัญชากับการคุ้มครองสิทธิข้าราชการ โดยในหลายกรณีรัฐมนตรีใช้อำนาจโดยไม่เหมาะสม ในการมีคำสั่งบรรจุแต่งตั้ง และมีการใช้อำนาจบังคับบัญชาเกินขอบเขต แต่ในหลายกรณีการสั่งการของรัฐมนตรีก็มีเหตุน่ารับฟัง โดยผู้เขียนมิได้ศึกษาในรายละเอียดไว้ เนื่องจากข้อจำกัดทางข้อมูล ซึ่งข้าราชการพลเรือนก็มีหลักประกันความมั่นคงให้ร้องทุกข์ได้ ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่า เมื่อเป็นเช่นนี้สมควรจะปรับปรุงกระบวนการแต่งตั้งหรือตัดอำนาจในการแต่งตั้ง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ควรจะปรับปรุงกระบวนการแต่งตั้ง เนื่องจากอำนาจในการแต่งตั้งจำเป็นต้องมีไว้ เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน แต่ควรจัดสรรอำนาจในการแต่งตั้งให้มีความสมดุลกับหลัก 2 ประการ ดังกล่าวแล้ว ส่วนควรปรับปรุงกระบวนการแต่งตั้งอย่างไรนั้นจะได้กล่าวต่อไป

เมื่อได้ศึกษาการใช้อำนาจของรัฐมนตรีในกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในระดับสูง กระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในระดับสูงของไทยแล้วต่อไปสมควรศึกษาถึงกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในระดับสูงของต่างประเทศโดยเปรียบเทียบกับประเทศไทย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย