

## บทที่ 2

### บทบาทของรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามกฎหมาย

บทบาทของรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เริ่มตั้งแต่ได้ถวายสัตย์ปฏิญาณเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรี รัฐมนตรีจะต้องบริหารงานของกระทรวงตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา เข้าใจระเบียบการทำงานวางแผนตั้งคณะทำงานและหาแนวทางเพื่อสร้างประสานความร่วมมือในการทำงานของข้าราชการ ตรวจสอบติดตามการปฏิบัติงานของข้าราชการและเตรียมแผนจัดหางบประมาณ เพื่อให้การดำเนินงานของกระทรวงบรรลุเป้าหมาย และตรงตามแผนนโยบายของรัฐบาล ซึ่งถือว่าเป็นบทบาทที่สำคัญของการบริหารงานบุคคลตามกฎหมาย

#### 1. อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี

ในฐานะที่รัฐมนตรีเป็นข้าราชการการเมือง เมื่อได้ถวายสัตย์ปฏิญาณเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีแล้วย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งมีอยู่มากมายตามกฎหมายทั่วไปและกฎหมายเฉพาะ แต่โดยหลักแล้วอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีจะจำแนกได้เป็น

##### 1.1 อำนาจหน้าที่ทางฝ่ายบริหาร (ในฐานะฝ่ายการเมือง)

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ.2535 ข้าราชการการเมือง ได้แก่ บุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งข้าราชการการเมือง ดังต่อไปนี้

1. นายกรัฐมนตรี
2. รองนายกรัฐมนตรี
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
4. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
5. รัฐมนตรีว่าการทบวง

6. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง

7. รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง<sup>1</sup>

ฯลฯ

สำหรับนายกรัฐมนตรีนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไปในฐานะเป็นหัวหน้ารัฐบาล และควบคุมดูแลการบริหารราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะ รัฐมนตรี เจ้าสังกัด โดยมีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ช่วย ตามแต่นายกรัฐมนตรีจะมอบหมาย

รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น จะมีจำนวนเท่าใดก็ได้ แต่เมื่อรวมกับรัฐมนตรีอื่นๆแล้วต้องไม่เกินจำนวนรัฐมนตรีที่กำหนด ซึ่งตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันให้มีได้ไม่เกินสี่สิบแปดคน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นในกระทรวงหนึ่งจะมีได้เพียง 1 คน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการในกระทรวง ให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้โดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วย สำหรับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงก็เช่นเดียวกับรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี กล่าวคือจะมีกระทรวงละกี่คนก็ได้สุดแต่งานของกระทรวงนั้นๆ จะมีมากน้อยเพียงไรส่วนรัฐมนตรีว่าการทบวงนั้นแม้จะได้ชื่อว่าเป็นรัฐมนตรีว่าการ และรับผิดชอบงานบริหารราชการในทบวงของตนเช่นเดียวกับรัฐมนตรีว่าการก็ตามแต่ฐานะของรัฐมนตรีว่าการทบวงนั้น เทียบเท่ากับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเท่านั้น<sup>2</sup> การแต่งตั้งและการออกจากตำแหน่งของรัฐมนตรีให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ<sup>3</sup>

<sup>1</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4

<sup>2</sup>มิชัย ฤชุพันธ์, คำบรรยายวิชากฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522), หน้า 34-35.

<sup>3</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 7



ซึ่งรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับแรกถึงปัจจุบันบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งรัฐมนตรี ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินและทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ

#### อำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของคณะรัฐมนตรี

ตามรัฐธรรมนูญเมื่อคณะรัฐมนตรีจะเข้ารับหน้าที่ปกติกแล้วจะมีการแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติงานของรัฐบาลของกระทรวงแต่ละกระทรวงและของรัฐมนตรีแต่ละคน นโยบายที่รัฐบาลกำหนดอาจเป็นนโยบายทั่วไปในการจัดการปกครองภายในประเทศ เช่น การป้องกันและปราบปรามทุจริตในวงราชการ การแก้ปัญหาความยากจนคนว่างงาน หรือนโยบายเกี่ยวกับการต่างประเทศ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจดำเนินการต่างๆ เพื่อให้เห็นนโยบายของตนเป็นจริงจึงมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาได้ แต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอน ให้คุณให้โทษข้าราชการ เพื่อให้กฎหมายมีผลจริงจึงขึ้นมา คณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจบังคับการตามกฎหมาย<sup>4</sup> โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น เจ้าหน้าที่กรมสรรพากร กรมป่าไม้ กรมสรรพสามิต กรมตำรวจ สำนักงานอัยการสูงสุด กรมราชทัณฑ์ เป็นผู้ดำเนินการในระดับรองลงมาจากคณะรัฐมนตรี

ความรับผิดชอบที่สำคัญที่สุดของรัฐมนตรีคือความรับผิดชอบที่รัฐมนตรีทั้งคณะมีส่วนร่วม เช่น นโยบายของคณะรัฐมนตรี การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา การออกพระราชกำหนดพระราชกฤษฎีกา การทำสนธิสัญญา ซึ่งกระทำเพื่อความก้าวหน้าของรัฐ<sup>5</sup>

<sup>4</sup> วิชาญ เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร : แสงสุทธิการพิมพ์, 2530) หน้า 804-805.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 822-823.

ซึ่งนโยบายของคณะรัฐมนตรี ได้แก่ โครงการซึ่งคณะรัฐมนตรีมีอยู่ และได้แถลงไว้  
ต่อรัฐสภาตลอดจนการปฏิบัติให้สำเร็จตามนโยบายนั้นซึ่งรัฐมนตรีทั้งคณะต้องร่วมกันรับผิดชอบ

กล่าวคือ รัฐมนตรีทุกคนจะต้องเห็นด้วยกับนโยบายการบริหารประเทศ และจะต้องร่วมกัน  
ดำเนินการให้สำเร็จตามนโยบาย ถ้าไม่เห็นด้วยกับนโยบายก็ต้องลาออกไป จึงจะหลุดพ้น  
ความรับผิดชอบ หากไม่ลาออกถือว่าเห็นด้วยกับนโยบาย และต้องรับผิดชอบร่วมกันในการดำเนิน  
การบริหารราชการแผ่นดิน เพราะเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ดังนั้นเพื่อให้การบริหาร  
ราชการตรงตามนโยบายคณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจที่จะสั่งให้กระทรวงทบวงกรมต่างๆ ดำเนินงาน  
โดยทุกหน่วยงานจะต้องให้ความร่วมมือและประสานงานกัน และเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปใน  
แนวทางเดียวกัน คณะรัฐมนตรีจึงต้องวางระเบียบให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติ เพื่อผลในการ  
ดำเนินงานตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี ด้วยความรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายของคณะรัฐมนตรี  
ต่อรัฐสภา ในการบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและหลักการปกครอง จึงต้องให้อำนาจคณะ  
รัฐมนตรีมีอำนาจสูงสุดในการบริหารงานบุคคล และในการบริหารงบประมาณเพื่อให้การบริหาร  
สำเร็จตามนโยบาย ต่อไปจะได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในฐานะข้าราชการการเมือง

### อำนาจหน้าที่ในฐานะข้าราชการการเมือง

ตามรัฐธรรมนูญ รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเกี่ยวกับ  
บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใดๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินเพราะ  
พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบในราชการแผ่นดิน การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ  
หมายถึงการลงนามกำกับการลงนามของพระมหากษัตริย์ เพื่อรับรองว่าทรงลงพระปรมาภิไธย  
โดยถูกต้องแล้ว ลายพระปรมาภิไธยที่ปรากฏก็เป็นของจริง และผู้ลงนามรับสนองพระ  
บรมราชโองการยอมผูกพันตนเองรับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์ ในฐานะที่ตนเป็นผู้ริเริ่มหรือนำ  
เรื่องนั้นขึ้นกราบบังคมทูล<sup>6</sup> และรัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าประชุม และแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดง

<sup>6</sup>วิชฌุ เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 319



ความคิดเห็นในที่ประชุมสภา ซึ่งตนมิได้เป็นสมาชิกแต่ไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน เว้นแต่ รัฐมนตรีคนใดจะเป็นสมาชิกสภาด้วยจึงลงมติได้ในฐานะสมาชิกสภา

รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด และตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี มอบหมายอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดมีอยู่ในบทกฎหมายต่างๆ เป็นจำนวนมาก เช่น รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎหมายบางประเภทได้เอง ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และ รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายถอดถอนให้ผู้อื่นให้โทษข้าราชการได้

สำหรับอำนาจหน้าที่ตามที่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีมอบหมายนั้นโดยที่คณะ รัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินย่อมมีกำหนดระยะเวลา และถือว่าเข้ามาบริหารราชการ แผ่นดินแทนประชาชน ฉะนั้นเพื่อให้กิจการได้ดำเนินไปตามนโยบาย คณะรัฐมนตรีจึงเป็นศูนย์ กลางที่จะสั่งให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ปฏิบัติเป็นไปในทางเดียวกันก็จำเป็นต้องวาง ระเบียบให้ถือปฏิบัติไว้ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้างและการพัสดุ<sup>7</sup> ระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า ด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ

ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงต้องมอบหมายให้รัฐมนตรีดำเนินการตามนโยบาย และหากมี เรื่องเร่งด่วน เช่น มีปัญหาอาชญากรรมที่ทาลายขวัญประชาชนเกิดขึ้นเมื่อใดคณะรัฐมนตรีอาจ มอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งการปราบปรามเพื่อลดปัญหาอาชญากรรมหรือ ชวนาเดือดร้อน เรื่องราคาข้าวคณะรัฐมนตรีก็จะมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ดำเนินการแก้ไข ซึ่งรวมทั้งนายกรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้รัฐมนตรีดำเนินการกรณีเร่งด่วนบาง เรื่องอีกก็ได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจ เช่น กรณีเพชรของกษัตริย์ชาอุดีอาระเบียหาย หรือการ เผาโรงเรียนในจังหวัดภาคใต้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องเร่งรัดคดีอย่างรีบด่วน

<sup>7</sup>มีชัย ฤชุพันธ์, คำบรรยายวิชากฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, หน้า

ในฐานะข้าราชการการเมือง รัฐมนตรีผู้ได้รับแต่งตั้งให้ว่าการกระทรวงต้องรับผิดชอบ ต่อสภาในหน้าที่ของคนในการบริหารราชการแผ่นดิน วิธีรับผิดชอบคือจะต้องตอบคำถามหรือ กระทบตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถาม เช่น เมื่อสภาเห็นว่าตำรวจปฏิบัติไม่ชอบก็จะว่ากล่าว เอากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงยุติธรรมที่กรมตำรวจสังกัดอยู่แล้วแต่ กรณีแต่จะไม่ว่ากล่าว หรือควบคุมการทำงานของอธิบดีกรมตำรวจโดยตรง<sup>8</sup> และอาจถูกเปิด อภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นรายบุคคล โดยทั้งต้องรับผิดชอบต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อ ประชาชน เช่น อาจถูกสื่อมวลชนสัมภาษณ์หรือเรียกร้องให้ชี้แจงแถลงรายละเอียดรูปแบบความ รับผิดชอบเป็นส่วนตัวที่มักเกิดขึ้นเสมอ คือการที่รัฐมนตรีขอลาออกจากตำแหน่ง เพื่อแสดง ความรับผิดชอบ<sup>9</sup>

แต่ในสหรัฐอเมริกาสำหรับรัฐมนตรีนั้นประธานาธิบดีแต่งตั้ง เป็นเสมือนที่ปรึกษาของ ประธานาธิบดี กล่าวคือ ประธานาธิบดีจะเรียกมาหาหรือมอบหมายการใดหรือไม่ก็สุดแต่ ประธานาธิบดี รัฐมนตรีทั้งหลายรับผิดชอบต่อประธานาธิบดี เท่านั้นหากำต้องรับผิดชอบต่อ รัฐสภาไม่ว่าคือ รัฐสภาไม่อาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง โดยการตั้งกระทู้ ถาม หรืออภิปรายไม่ไว้วางใจประธานาธิบดี ในทางกลับกันประธานาธิบดีไม่อาจยุบสภาได้เช่นกัน<sup>10</sup>

สำหรับประเทศฝรั่งเศส คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ และต้องรับผิดชอบต่อสภา เช่น อาจถูกตั้งกระทู้ได้หรือสภาเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ และประธานาธิบดียุบสภาผู้แทนราษฎรได้<sup>11</sup>

ฉะนั้นหน้าที่รับผิดชอบของรัฐมนตรี ประเทศไทยจึงต่างกับประเทศสหรัฐอเมริกาและ มีหน้าที่รับผิดชอบต่อกลไกรเดียวกับประเทศฝรั่งเศส ต่อไปจะได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีใน

<sup>8</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 261.

<sup>9</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 621.

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 304.

<sup>11</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 269.



## ฐานะหัวหน้าฝ่ายปกครอง

### 1.2 อำนาจหน้าที่ในฐานะหัวหน้าฝ่ายปกครอง

ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนโดยปฏิบัติตามกฎหมาย คำสั่งและนโยบายของรัฐบาลฝ่ายปกครองเป็นเสมือนหนึ่งคนกลางระหว่างรัฐบาลกับประชาชน เพราะการติดต่อการค้าเนื้องานปกครองนั้นต้องทำโดยผ่านเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ติดต่อกับประชาชนโดยตรง<sup>12</sup> อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายปกครองคือ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบงานในกระทรวง และมีหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติให้กระทรวงและทบวงมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีว่าการทบวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบายของกระทรวง ของทบวง ให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง ของทบวง ขณะนี้มีกระทรวงทั้งหมด 14 กระทรวง ซึ่งรวมทั้งสำนักนายกรัฐมนตรี และมีทบวงแห่งเดียวคือทบวงมหาวิทยาลัย รัฐมนตรีจึงเป็นผู้บริหารของกระทรวงค้ำนโยบาย โดยบังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวงให้ปฏิบัติราชการตามนโยบายคณะรัฐมนตรี อยู่ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการในกระทรวงนั้น ซึ่งมีลักษณะเป็นงานประจำเพื่อปฏิบัติงานให้กระทรวงที่ตนได้รับมอบหมายให้ดูแลบังคับบัญชา เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน และภายนอกประเทศ การเศรษฐกิจ การคลัง การสาธารณสุข<sup>13</sup> นอกจากนั้น เนื่องจากตามพระราชบัญญัติระเบียบ

<sup>12</sup>สมพงษ์ เกษมสิน, การปกครองของไทย, (พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2515), หน้า 95.

<sup>13</sup>ดุลพล พลวัน, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 10, เรื่องหลักทั่วไปแห่งกฎหมายปกครอง, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์, (พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สหมิตร จำกัด, 2526), หน้า 610.

บริหารราชการแผ่นดินบัญญัติให้กระทรวงทบวงกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล รัฐมนตรีว่าการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดจึงอยู่ในฐานะเป็นผู้แทนของกระทรวง ทบวง จึงมีอำนาจทำนิติกรรมในนามของกระทรวงและเป็นโจทก์ฟ้องร้องหรืออาจถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีได้

รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงมีอำนาจหน้าที่ต่างๆ ของกระทรวงซึ่งอาจจำแนกได้เป็น

- 1) อำนาจหน้าที่ในฐานะผู้แทนของกระทรวง ทบวง
- 2) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ
- 3) อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการอื่นๆ

1) อำนาจหน้าที่ในฐานะผู้แทนของกระทรวง ทบวง ซึ่งเป็นนิติบุคคล ต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ซึ่งในกรณีนี้รัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ ให้เป็นหน้าที่ของแต่ละกระทรวง หรือ ทบวง

2) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีตามกฎหมายเฉพาะมีอยู่ในกฎหมายต่างๆ เป็นจำนวนมาก เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีในงานซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบเป็นไปโดยเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะเหล่านี้เป็นอำนาจหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ โดยมีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ เช่น ประกาศกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ก็จะเป็นผู้มีอำนาจในการออกประกาศ เพื่อให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติหน้าที่ของตน และนำมาใช้บังคับได้โดยรวดเร็ว และไม่ต้องผ่านพิธีการต่างๆ ในการตรวจกฎหมาย ซึ่งอาจเสียเวลามาก และไม่ทันต่อเหตุการณ์<sup>14</sup>

นอกจากนี้ รัฐมนตรียังมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ เหล่านี้ รวมตลอดถึงการมีอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต เรื่องสำคัญๆ ที่พระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ และอาจมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยอุทธรณ์ ที่อุทธรณ์คำสั่งของฝ่ายปกครองได้บังคับบัญชา

<sup>14</sup>สมพล วัฒนพันธ์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 6 เรื่อง องค์การบริหาร, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดหนึ่งเจ็ดการพิมพ์, 2526) หน้า 385



3) อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการอื่นๆ ได้แก่

1. กำหนดนโยบายการดำเนินการของกระทรวง
2. รับนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวง ไป

ปฏิบัติต่อให้สำเร็จผลดังเป้าหมาย

3. วางแผนดำเนินงาน และประสานงานการปฏิบัติราชการ
4. กำกับ เร่งรัด ตรวจสอบ และติดตามผลการปฏิบัติงานหน่วยงานในสังกัด
5. ควบคุมการบริหารและการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากร ในส่วนราชการที่

สังกัดอยู่ในกระทรวง<sup>15</sup>

สำหรับอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายของแต่ละกระทรวง ที่ตนรับผิดชอบอยู่ รัฐมนตรีจะต้องคำนึงถึงนโยบายหลักของรัฐบาลคือจะต้องกำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับนโยบายหลักและยังควรจะต้องกำหนดนโยบายของแต่ละกระทรวงให้สอดคล้องกันด้วยเพราะจะทำให้ความสำเร็จในการบริหารตามนโยบายของกระทรวงอื่นบรรลุเป้าหมาย ในการบริหารประเทศตามไปด้วย

นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบแต่ละกระทรวง เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งรัฐมนตรีจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากข้าราชการประจำ เพราะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง รัฐมนตรีจึงมีอำนาจในการบังคับบัญชาการปฏิบัติราชการของข้าราชการโดยมีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการบางตำแหน่งในระดับสูง ซึ่งมีผลให้ข้าราชการตำแหน่งนั้นต้องควบคุมข้าราชการในการบังคับบัญชา ให้ปฏิบัติ

---

<sup>15</sup>กุลพล พลวัน, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 10 เรื่อง หลักทั่วไปแห่งกฎหมายปกครอง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์, หน้า 679-680

งานตามนโยบายต่อไป<sup>16</sup>

นอกจากนั้นรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่วางแผนดำเนินงานและประสานงานการปฏิบัติราชการกับกำกับเร่งรัดควบคุมตรวจสอบการบริหาร และติดตามผลของการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรในส่วนราชการที่สังกัดอยู่ในกระทรวง เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาล เพราะการที่จะปล่อยให้ข้าราชการประจำดำเนินการปกครองประเทศไปตามลำพังแต่ฝ่ายเดียว โดยไม่มีการกำกับเร่งรัดควบคุมตรวจสอบและติดตามผลการทำงานที่เลย ข้าราชการประจำก็มักจะโน้มเอียงไปในทางที่ถือหลักวิชาการและระเบียบแบบแผนมากเกินไป โดยขาดความรู้สึกนึกคิดอย่างธรรมาภิบาล ทำให้เกิดความยากลำบากแก่ประชาชนในการที่จะได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะ และในบางกรณีก็มีระเบียบวิธีการมากมายจนทำให้งานล่าช้ากว่าที่จำเป็น แต่การกำกับเร่งรัดควบคุมตรวจสอบ และติดตามผลการทำงาน รัฐมนตรีไม่ควรเข้าไปเกี่ยวข้องในรายละเอียดของราชการประจำ ซึ่งต้องอาศัยหลักวิชาและความชำนาญในการปฏิบัติงาน เพราะอาจผิดพลาดขึ้นได้ ดังนั้นจึงต้องแยกหน้าที่และแบ่งงานกันทำระหว่างฝ่ายประจำกับฝ่ายการเมืองกล่าวคือ รัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบาย ส่วนข้าราชการประจำเป็นผู้จัดทำทำงานในรายละเอียดให้ลุล่วงไปตามนโยบาย และการที่จะรู้ว่าอะไรเป็นเรื่องนโยบาย อะไรเป็นงานประจำนั้น ย่อมยากที่จะวินิจฉัยได้ในบางกรณี เพราะฉะนั้นจึงอาจมีการก้าวท้าวหน้าที่กันได้เสมอระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ จึงต้องอาศัยความไว้วางใจกันระหว่างรัฐมนตรีกับข้าราชการประจำระดับสูง มีการร่วมมือกัน แต่ถ้ารัฐมนตรีไม่มีความไว้วางใจข้าราชการประจำระดับสูง ข้าราชการประจำก็จะไม่ให้ความร่วมมือแก่รัฐมนตรีน้อยลง ความผิดพลาดของรัฐมนตรีก็อาจเกิดได้ง่าย และอาจทำให้เสื่อมประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของกระทรวงด้วย เพราะการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามนโยบายอาจไม่ได้รับความเอาใจใส่จากข้าราชการประจำด้วยดี ฝ่ายข้าราชการประจำระดับสูง ก็ควรวางตนเป็นกลางอย่างแท้จริง ไม่ควรมี

<sup>16</sup>สมพล วัฒนพันธ์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 6, เรื่ององค์การบริหาร, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์, หน้า 375-376



อคติในพรรคการเมืองใด ไม่ว่าจะพรรคการเมืองใดจะเป็นรัฐบาลก็ควรรักษาความช่วยเหลือให้คำปรึกษา และเสนอความเห็นโดยสุจริตใจ และปฏิบัติให้สำเร็จผลตามคำสั่ง เพื่อสนองนโยบายถ้ารัฐมนตรีและข้าราชการประจำสำนักในหน้าที่ของตน และต่างปฏิบัติตามหลักการดังกล่าว การบริหารราชการแผ่นดินก็จะดำเนินไปอย่างราบรื่น<sup>17</sup>

เมื่อได้ศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีตามกฎหมาย แล้วต่อไปจะได้ศึกษาถึงอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องมีเพื่อความสำเร็จในการบริหารราชการในองค์การ ซึ่งจะต้องประกอบด้วยอำนาจสั่งการให้เป็นไปตามกฎหมายและแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือกระทำการแทนและมีอำนาจให้คุณให้โทษรวมทั้งจะศึกษาถึงข้าราชการประเภทอื่น ที่ต้องการความเป็นอิสระซึ่งจะใช้อำนาจบังคับบัญชาแก่ข้าราชการประเภทนี้ไม่ได้

## 2. อำนาจบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือน เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน

อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจในระบบการบริหารงานของนิติบุคคลหนึ่งๆ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ดังเช่น อำนาจของรัฐมนตรีในการควบคุมบังคับบัญชาที่มีเหนือข้าราชการในกระทรวงตน ซึ่งเป็นอำนาจที่เกิดขึ้นตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน เป็นอำนาจ (Authority) อันมาจากตำแหน่งที่ได้รับ เมื่อบุคคลผู้ครองตำแหน่งหมดหน้าที่ไปอำนาจนั้นก็สิ้นสุดไปด้วย ผู้มาครองตำแหน่งใหม่ย่อมได้รับอำนาจนี้มาครอบครองแทน<sup>18</sup> กล่าวคือ เป็นอำนาจประจำตำแหน่ง โดยเมื่อรัฐมนตรีเข้าดำรงตำแหน่งแล้ว ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี จึงต้องมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวง เพื่อให้ข้าราชการ

<sup>17</sup>ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพฯมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523) หน้า 258-267

<sup>18</sup>อรุณ วัชรธรรม, "อำนาจแห่งอำนาจการบริหาร", รัฐศาสตร์นิเทศ. 8 (มกราคม-มีนาคม, 2516): 95.

การปฏิบัติราชการให้ตรงตามนโยบาย ซึ่งเป็นอำนาจอย่างสิทธิขาดของผู้บังคับบัญชา มีอำนาจออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร หรือด้วยวาจาให้ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม และอาจจะเป็นคำสั่งทั่วไปหรือคำสั่ง เฉพาะก็ได้<sup>19</sup> โดยมีวินัยเป็นระเบียบบังคับผู้ใต้บังคับบัญชาให้ต้องปฏิบัติตาม เนื่องจากเพื่อเป้าหมายให้ข้าราชการปฏิบัติราชการตามนโยบาย รัฐมนตรีผู้บังคับบัญชาจึงมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือน เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานราชการ โดยมิอาจสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนและมีอำนาจสั่งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือกระทำการแทนการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อประสิทธิภาพ ในการบริหารราชการผู้บังคับบัญชา จึงต้องมีอำนาจให้โทษข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยดั่งจะ ได้กล่าวต่อไป

## 2.1 อำนาจสั่งการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของราชการ

อำนาจสั่งการเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชา และผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นอำนาจหน้าที่ทางการบริหารงาน ซึ่งมีสิทธิและอำนาจที่จะสั่งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงาน<sup>20</sup> และอำนาจบังคับบัญชา (pouvoir hierar chique) เป็นเครื่องมือที่สำคัญของกิจกรรมทางปกครอง การใช้อำนาจดังกล่าวถูกสงวนไว้สำหรับผู้บังคับบัญชา ผู้มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในกิจกรรมทางปกครองอันใดอันหนึ่ง โดยผู้ที่อยู่เหนือสุด (หรือผู้มีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุด) คือ ประมุขของรัฐและนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจครอบคลุมส่วนราชการ รองลงมาคือบรรดารัฐมนตรี ซึ่งอำนาจหน้าที่จะถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย หรือโดยการมอบหมายจากคณะรัฐมนตรี อธิบดีและหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งบุคคลเหล่านี้เป็นผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของ

<sup>19</sup> ประยูร กาญจนดุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 2 (กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง มท, 2492), หน้า 1021

<sup>20</sup> เกศินี หงสนันท์, "บทบาทของฝ่ายงานช่วยอำนวยการ", วารสารสังคมศาสตร์. 13 (ตุลาคม 2519) : 40.



แต่ละหน่วยงาน และสำหรับจังหวัดนั้นก็จะมีความรู้ว่าการจังหวัด และนายกเทศมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจบังคับบัญชา อย่างไรก็ตาม ข้าราชการที่มีระดับทุกคนซึ่งรับผิดชอบหน่วยงานใด ก็จะมีอำนาจบังคับบัญชาซึ่งผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้นั้น<sup>21</sup> โดยมีอาจขัดขืนหรือหลีกเลี่ยงได้และคำสั่งนั้นต้องมีลักษณะที่เป็นคำสั่งในหน้าที่ราชการและเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

### ก. อำนาจสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม

เกิดจากความจำเป็นในการบังคับให้เป็นไปตามกฎระเบียบ สำหรับการปกครองภายในขององค์กรจัดทำบริการสาธารณะหรือฝ่ายปกครอง อำนาจเช่นนี้มุ่งไปที่การที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการได้ทุกประการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ<sup>22</sup> และถือว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีหน้าที่จะต้องเชื่อฟังตามคำสั่งเป็นอำนาจที่ไม่มีเงื่อนไข ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติภารกิจใด ๆ ก็ได้ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสม อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจนี้ต้องชอบด้วยกฎหมาย<sup>23</sup> กล่าวคือต้องเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายผู้ใต้บังคับบัญชาจึงต้องปฏิบัติตามหากคำสั่งของผู้บังคับบัญชาผิดกฎหมายผู้ใต้บังคับบัญชาไม่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม ดังปรากฏตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 88 ซึ่งบัญญัติว่าข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการหรือจะเป็นการ

<sup>21</sup>Alain plantey, Traite partique De la Fonction Publique, tome I (troisieme Edition Paris ,20 et 24 Rue Soufflot, 1971), PP.443-444.

<sup>22</sup>สุรพล สันติไกรพจน์, "ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล (TUTFELLE)" วารสารนิติศาสตร์ 19 (ธันวาคม 2532): 81.

<sup>23</sup>โกศล พลกุล, "หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ", รัฐสภาสาร 33 (สิงหาคม 2528), : 18-19.

ไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการ จะเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันที เพื่อให้ผู้บังคับบัญชา ทบทวนคำสั่งนั้นก็ได้ และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้วถ้าผู้บังคับบัญชายินยอมให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม กล่าวคือ คำสั่งของผู้บังคับบัญชาต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ ราชการในตำแหน่งได้ปฏิบัติไปโดยชอบผู้ใต้บังคับบัญชาจึงจะต้องปฏิบัติตาม<sup>24</sup> เช่น ผู้บังคับ บัญชาสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาในหน่วยงานแต่งเครื่องแบบราชการไปปฏิบัติงาน โดยให้ประดับ เครื่องหมายสังกัดป้ายชื่อให้ครบถ้วนทุกวัน เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยหรือสั่งให้ผู้ใต้บังคับ บัญชาไปปฏิบัติงาน และเลิกงานตรงตามเวลาทุกวัน หรือสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาช่วยกันประหยัดไฟ พ้ำในสถานที่ราชการ เพื่อประหยัดพลังงานและทรัพยากรของชาติ หรือสั่งให้ข้าราชการผู้ใต้ บังคับบัญชางดจัดงานเลี้ยงฉลองวันคล้ายวันเกิดให้ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ หรืองดเลี้ยงฉลองวันขึ้น ปีใหม่ ผู้ใต้บังคับบัญชาก็ต้องปฏิบัติตาม เพราะเป็นคำสั่งในหน้าที่ราชการและเป็นคำสั่งที่ชอบด้วย กฎหมายดังกล่าวแล้ว และเมื่อผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานไม่ถูกต้องผู้บังคับบัญชาจึงต้องมีอำนาจสั่ง การแก้ไขหรือกระทำการแทนการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อให้ถูกต้องกับระเบียบแบบแผน และนโยบายด้วย

**ข. อำนาจสั่งการแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือกระทำการแทนการกระทำของผู้ ใต้บังคับบัญชา**

ลักษณะของอำนาจควบคุมบังคับบัญชา ประการต่อมาซึ่งรวมไปถึงการที่จะ เพิกถอน เปลี่ยนแปลงหรือกระทำการแทนในเรื่องที่ผู้ใต้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องปฏิบัติ หรือได้ ปฏิบัติไปแล้ว<sup>25</sup> เป็นอำนาจเหนือการกระทำต่างๆที่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้กระทำไป ผู้บังคับ

<sup>24</sup>ประเสริฐสุภมาตรา, บุน กฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์และการเมือง ม.ป.ท, 2481), หน้า 126

<sup>25</sup>สุรพล สันติไกรพจน์, "ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล (TUTELLE)" วารสารนิติศาสตร์, : 81.



ปัญหาทรงไว้ ซึ่งอำนาจตัดสินใจฝ่ายเดียว ที่จะสั่งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำของผู้ได้ บังคับบัญชาได้อำนาจตัดสินใจสั่งการฝ่ายเดียวนี้นิยมประกอบไปด้วย อำนาจที่จะตรวจสอบคิด ตามผลของการกระทำต่างๆของผู้ได้บังคับบัญชาอีกด้วย<sup>26</sup> อำนาจนี้ผู้บังคับบัญชาสามารถยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำของผู้ได้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดย เฉพาะเป็นประการอื่น<sup>27</sup> กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำ ของผู้ได้บังคับบัญชาที่ขัดต่อกฎหมายหรือนโยบายหรือเป็นการกระทำอันไม่เหมาะสมได้ ตัวอย่าง เช่น อธิบดีกรมที่ดินจะสั่งการเพิกถอน การจดทะเบียนที่ดินของเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งปฏิบัติไปโดย ไม่ถูกต้อง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดจะสั่งการแก้ไขคำสั่งปิดสถานบริการของเจ้าพนักงาน ซึ่งสั่ง ปิดเป็นเวลานานเกินกว่าเหตุและทำให้เจ้าของสถานบริการเดือดร้อนได้เพราะเป็นการกระทำ ที่ขัดต่อกฎหมายหรือนโยบายหรือเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสมดังกล่าวแล้ว เมื่อการปฏิบัติราชการ ของผู้ได้บังคับบัญชาเกิดผลดีแก่ราชการหรือเป็นการไม่ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบหรือ ผ่าฝืนคำสั่ง ผู้บังคับบัญชาก็จะมีอำนาจให้ผู้นั้นให้โทษผู้ได้บังคับบัญชาเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของ การควบคุมบังคับบัญชาดังจะกล่าวต่อไป

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>26</sup> สุรพล สันติไกรพจน์, "กรณีสถาปนา วท. ภาพสะท้อนของปัญหา รัฐวิสาหกิจไทย", วารสารนิติศาสตร์ 19 (กันยายน 2532), : 150.

<sup>27</sup> โภคิน พลกุล, "หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ", รัฐสภาสาร, : 18.



## 2.2 อำนาจให้คนให้โทษข้าราชการพลเรือน

อำนาจบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนของผู้บังคับบัญชานอกจากผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบแล้ว ผู้บังคับบัญชายังต้องมีอำนาจให้คนให้โทษผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานกล่าวคือในหน่วยงานใดๆ การปฏิบัติงานราชการ ผู้บังคับบัญชามีอำนาจให้รางวัลชมเชยโดยอาจประกาศเกียรติคุณความดี ความขยันหมั่นเพียร แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งปฏิบัติราชการด้วยความวิริยะอุตสาหะ และเกิดผลดีแก่ทางราชการ หรืออาจพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นการพิเศษเมื่อสิ้นปีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อให้เกิดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาดังใจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความตั้งใจตลอดไป และในกรณีที่ผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือระเบียบผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจลงโทษ เช่น ว่ากล่าวตักเตือน ตัดเงินเดือนได้ เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างและเพื่อให้การสั่งการมีผลที่จะได้รับการปฏิบัติตามให้สำเร็จผลดังเป้าหมายของราชการ ผู้บังคับบัญชาจึงต้องมีอำนาจที่จะปฏิบัติภารกิจดังกล่าวแก่ข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชาและตาม พรบ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้มีหลักการเพิ่มทุนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติราชการ ตามมาตรา 71. บัญญัติว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดปฏิบัติคนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการและปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลในระดับันเป็นที่พอใจของทางราชการถือว่าผู้นั้นมีความชอบจะได้รับบำเหน็จความชอบ ซึ่งอาจเป็นคำชมเชย เครื่องเชิดชูเกียรติ รางวัล หรือได้เลื่อนขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณี

กล่าวคือ การที่จะดำเนินการให้ข้าราชการมีคุณภาพ และประสิทธิภาพนั้นจำเป็นต้องมีทั้งมาตรการทางบวกและทางลบควบคู่กันไปผู้ที่ทำงานดีมีประสิทธิภาพควรได้รับการยกย่องและได้รับรางวัล เพื่อเกิดกำลังใจ และเป็นตัวอย่างที่ดี ส่วนผู้กระทำความผิดควรได้รับโทษตามควรแก่กรณี เพื่อมิให้เป็นตัวอย่างที่ไม่ดีต่อไป<sup>28</sup>

<sup>28</sup> ประวิณ ฒ นคร, คำอธิบายรายมาตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, สรุปข้อ เสนอการปรับปรุงระบบราชการและระบบข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (กรุงเทพมหานคร : สหมิตรออฟเซต, 2535), หน้า 43.



อำนาจในการให้โทษให้แก่ อำนาจในการเลื่อนตำแหน่งและลดตำแหน่งตลอดจน การให้รางวัลตอบแทน<sup>29</sup> ซึ่งเป็นความสามารถของผู้บังคับบัญชาในการให้คุณและให้โทษ แต่ การเลื่อนตำแหน่งอาจเป็นไปตามหลักอาวุโสหรือจากความสำเร็จในการปฏิบัติงานหรือทั้งสอง กรณีทั้งนี้โดยอยู่ในดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา อำนาจของผู้บังคับบัญชายังรวมถึง การมีอำนาจคัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นตามที่ผู้บังคับบัญชาจะเห็นสมควรคัดเลือกผู้ใด ซึ่งเป็นการให้คุณแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ดังกล่าว สำหรับอำนาจลงโทษทางวินัย จุดประสงค์ของการลงโทษทางวินัยก็ เพื่อควบคุมให้ผู้ใต้บังคับบัญชาประพฤติตนไปตามแบบแผนที่กำหนดหากผู้ใต้บังคับบัญชาประพฤติปฏิบัติฝ่าฝืนแบบแผนก็จะถูกลงโทษทางวินัย<sup>30</sup>

ในการบริหารราชการการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีวินัยเป็นสิ่งจำเป็น เพราะ องค์การของรัฐเป็นองค์การขนาดใหญ่มาก การมุ่งส่งเสริมให้ปฏิบัติงานโดยตรงไปตรงมา โดยวิธีการจูงใจย่อมไม่เพียงพอ การกำหนดวินัยให้แน่ชัดจะได้ช่วยทำให้เกิดความตระหนักในการปฏิบัติตน การควบคุมทางด้านวินัยแม้จะมุ่งหมายถึงประสิทธิภาพขององค์การเป็นสำคัญ แต่ก็มีผลพลอยได้ทำให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายด้วยเพราะไม่เช่นนั้นอาจถูกลงโทษทางวินัยได้<sup>31</sup>

กล่าวคือ การชดเชยค่าจ้าง หรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง<sup>32</sup> ผู้บังคับบัญชาจึงต้องมีอำนาจลงโทษ

<sup>29</sup> อรุณ วัชรธรรม, "อำนาจแห่งอำนาจการบริหาร" รัฐศาสตร์นิเทศ : 100

<sup>30</sup> โภคิน พลกุล, "หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ", รัฐสภาสาร, : 20.

<sup>31</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, "การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง", รัฐสภาสาร, : 33. (กรกฎาคม 2528) : 31-32

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535, มาตรา 88 วรรค 2

ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งได้ด้วยเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานในองค์กร แต่การควบคุมบังคับบัญชาสำหรับข้าราชการบางประเภทจะนำมาใช้ไม่ได้ เนื่องจากข้าราชการประเภทนี้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานด้วยความเป็นอิสระด้วยดุลพินิจของตนเองไม่อยู่ในบังคับตามคำสั่งของผู้ใดซึ่งข้าราชการประเภทดังกล่าวได้แก่ผู้พิพากษา ซึ่งเป็นข้าราชการที่ต้องการอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

### 2.3 ข้อยกเว้นข้าราชการบางประเภทที่ต้องการอิสระ

อำนาจการบังคับบัญชาข้าราชการ จะมิได้เฉพาะข้าราชการพลเรือนเนื่องจากความจำเป็นในการบริหารงาน แต่อำนาจนี้สำหรับข้าราชการบางประเภทจะใช้ไม่ได้ เนื่องจากเป็นข้าราชการในหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นอิสระไม่อยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายใด ข้าราชการประเภทดังกล่าวได้แก่ข้าราชการตุลาการซึ่งหลักดังกล่าวมีปรากฏตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 มาตรา 190 ว่าผู้พิพากษาและตุลาการ มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย

กล่าวคือสถาบันศาลที่สามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างแท้จริง จะต้องมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามกฎหมายบ้านเมือง โดยไม่มีอำนาจอื่นใดสามารถบังคับหรือก้าวก่ายแทรกแซงได้ จะต้องมีหลักประกันให้ผู้พิพากษาศุลาการทั้งหลายมีความมั่นใจว่า หากปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงตรงตามกฎหมายบ้านเมืองแล้ว ไม่ต้องห่วงเกรงว่าจะมีอำนาจอื่นใดสามารถบั่นทอนความเสียหาย หรือก่อให้เกิดอันตรายแก่ตนเลย<sup>33</sup>

ซึ่งความเป็นอิสระของผู้พิพากษาแบ่งได้เป็น 2 ประการคือ

1. ความเป็นอิสระในเนื้อหา
2. ความเป็นอิสระในทางส่วนตัว

---

<sup>33</sup>วิชญ์ เครืองาม, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 7 เรื่ององค์กรตุลาการ, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชานิติศาสตร์, (พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด หนึ่งเจ็ดการพิมพ์, 2526), หน้า 421-422.



**ประการที่ 1** ความเป็นอิสระในเนื้อหาหมายถึงผู้พิพากษาย่อมมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ทางอรรถคดี โดยในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ผู้พิพากษามีอิสระในการแสดงความคิดเห็นได้เต็มที่ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของบุคคลหรือองค์กรใด

**ประการที่ 2** ความเป็นอิสระในทางส่วนตัว หมายถึง ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษานั้น ผู้พิพากษาจะต้องกระทำโดยปราศจากความกลัวว่าจะได้รับผลร้ายหรือการกลั่นแกล้งภายหลัง กล่าวคือ ผู้พิพากษาจะต้องไม่มีความเกรงกลัวหรือหวั่นไหวต่อผลร้ายใดๆ ที่จะบังเกิดขึ้นแก่ตนเมื่อตนได้พิจารณาพิพากษาคดีใดลงไปแล้วทั้งนี้เพราะการเลื่อนตำแหน่ง การแต่งตั้งโยกย้าย การขึ้นเงินเดือน และการลงโทษ ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการก่อน อันเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการ<sup>34</sup> แต่เนื่องจากเรื่องดังกล่าวไม่ได้อยู่ในขอบเขตของการศึกษาจึงขอละเว้นที่จะไม่กล่าวรายละเอียดในที่นี่

จากที่ได้ศึกษามาดังกล่าว สรุปได้ว่า รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการในกระทรวง ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ต้องรับผิดชอบร่วมกัน ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของคณะรัฐมนตรี ในการปฏิบัติตามนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา รวมทั้งรับผิดชอบเป็นส่วนตัว มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวงให้ปฏิบัติตามนโยบาย เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารราชการโดยน่านโยบายไปปฏิบัติ และต้องได้รับความร่วมมือจากข้าราชการประจำ จึงมีอำนาจแต่งตั้งให้ผู้อื่นให้โทษข้าราชการบางตำแหน่งในระดับสูงได้ แต่การใช้อำนาจบังคับบัญชาต้องเป็นเรื่องในหน้าที่ราชการ และชอบด้วยกฎหมาย ด้วย อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจแต่งตั้ง และบังคับบัญชาดังกล่าว รัฐมนตรีในฐานะฝ่ายการเมืองและหัวหน้าฝ่ายปกครอง จะต้องคำนึงถึงหลักความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการประจำด้วย ดังจะได้ศึกษาในหัวข้อต่อไป

---

<sup>34</sup> อภิสิทธิ์ พรหมสวัสดิ์, "หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534) หน้า 129-130.

### 3. แนวความคิด เกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน

การเข้าดำรงตำแหน่งต่างๆ ในระบบราชการ ต้องเป็นการแต่งตั้งโดยผู้บังคับบัญชา ที่อยู่ในตำแหน่งสูงกว่าตามสายการบังคับบัญชา หลังจากที่บุคคลนั้นได้ผ่านขั้นตอนของการพิจารณา คุณสมบัติ การทดสอบความรู้ความสามารถ และการทดสอบอื่นๆ เสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว<sup>35</sup> เพราะโดยหลักการทั่วไปแล้วผู้ที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานใดควรจะต้องมีอำนาจ ในการควบคุมบังคับบัญชาผู้ที่ทำงานนั้นๆ ด้วย จึงจะทำให้สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย ได้ สำหรับการบริหารงานราชการก็เช่นเดียวกันต้องมีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น แต่โดยที่ การบริหารราชการ มีทั้งข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ จึงต้องจัดสรร อำนาจให้ทั้งสองฝ่ายอย่างเหมาะสมสมดุลกัน เพื่อให้ข้าราชการการเมืองสามารถควบคุมข้าราชการประจำให้สามารถปฏิบัติงานตามนโยบายที่ต้องการได้ และให้ข้าราชการประจำวางตัว เป็นกลางทางการเมืองได้ด้วย<sup>36</sup>

แต่ระบบการแต่งตั้งในราชการพลเรือนได้กำหนดไว้บนสมมุติฐานว่าผู้มีอำนาจในการ แต่งตั้ง เป็นผู้ที่รอบรู้ และมีความคิดเห็นกว้างไกลประกอบด้วยฝัความยุติธรรมเป็นที่ตั้ง จึงได้มอบอำนาจการตัดสินใจในการคัดเลือกบุคคล เพื่อแต่งตั้งดำรงตำแหน่งต่างๆ ไว้ที่ผู้มี อำนาจเกือบทั้งหมดแต่คนเดียว โดยกำหนดเพียงหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกแต่งตั้งไว้อย่าง กว้างๆมิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกลไกหรือระบบกลั่นกรอง เพื่อให้ได้คนที่เหมาะสมที่สุดมา

<sup>35</sup>ดูฉันทนาพงศ์ธร, เอกสารการสอนชุดวิชา หลักรัฐศาสตร์และการบริหาร หน้าที่ 10, เรื่องโครงสร้างระบบราชการ, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชาวิทยาการ จัดการ, (พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร:ห้างหุ้นส่วนจำกัด ป.สัมพันธ์พาณิชย์, 2526), หน้า 56.

<sup>36</sup>คณะทำงานปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน, รายงานการศึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เล่ม 1., (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., 2533), หน้า 6-77.





ทำงาน<sup>37</sup>

ซึ่งถ้ามีระบบการแต่งตั้งและมีการกลั่นกรองได้คนที่เหมาะสม การพัฒนาประเทศก็จะเกิดผลดีเพราะหัวหน้านั้นเปรียบเสมือนจักรกลชิ้นใหญ่เมื่อจักรใหญ่หมุนไปถูกทิศทางจักรเล็กจักรน้อยก็จะพลอยหมุนตามไปด้วย ระบบการแต่งตั้งข้าราชการจึงเป็นเสมือนหัวใจของประสิทธิภาพของราชการ<sup>38</sup> จึงควรปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรม

### 3.1 แนวความคิดในระบบคุณธรรม

ระบบคุณธรรม (MeritSystem) เป็นระบบที่มีความมุ่งหมายให้ข้าราชการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานราชการ คือเพื่อความผาสุกของประชาชน<sup>39</sup> ระบบนี้มีหลักการที่จะให้มีการเลือกสรรคนดีมีความรู้และความสามารถ เข้ารับราชการโดยจัดให้มีการสอบแข่งขันสอบคัดเลือกผู้มีผลการบรรจุ หรือเอาออกตามความพอใจเป็นส่วนตัวหรือด้วยเหตุผลทางการเมือง<sup>40</sup>

ระบบคุณธรรมนี้เป็นที่นิยมใช้ในการบริหารงานบุคคลแพร่หลายในหลายประเทศ และเป็นที่ยอมรับนับถือกันว่าเป็นระบบที่ช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงาน หลักการสำคัญของระบบคุณธรรมก็คือต้องการขจัดระบบอุปถัมภ์ออกไปเสีย<sup>41</sup> หลักการสำหรับระบบนี้ถือเอา

<sup>37</sup>โสรัจ สุจริตกุล, การบริหารงานบุคคลภาครัฐบาล (กรุงเทพมหานคร : บริษัทประชาชน จำกัด, 2529), หน้า 166.

<sup>38</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 151.

<sup>39</sup>สุสดี สัตยมานะ, ระบบบริหารและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทประชาชน จำกัด (แผนกการพิมพ์), 2523), หน้า 112.

<sup>40</sup>สุภมนัยประดิษฐ์, หลวง "สาระสำคัญของระบบ Merit System" วารสารข้าราชการ, 3 (กรกฎาคม 2501), หน้า 20-21.

<sup>41</sup>สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร, (กรุงเทพมหานคร: ไทปูลย์ สวารณฤทธิพิมพ์จำหน่าย, 2514), หน้า 438.

ความเสมอภาคความสามารถและความเป็นกลางในการคัดเลือก กล่าวคือ ถ้าหากเป็นการเลื่อนตำแหน่ง จะพิจารณาความสามารถในการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ เพื่อมุ่งหวังให้เกิดประโยชน์ต่องานมากที่สุด<sup>42</sup> ในปัจจุบันระบบคุณธรรมเป็นระบบที่นิยมใช้กันแพร่หลายทั่วโลก โดยเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นระบบที่ช่วยให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคลมากที่สุด<sup>43</sup> กล่าวคือหลักการของระบบคุณธรรมนำมาใช้โดยการเปิดกว้างด้วยการสอบแข่งขัน ผู้ที่แข่งขันต้องมีความรู้ความสามารถตรงกับงานในตำแหน่ง ประกอบด้วยหลักใหญ่ คือ

1. เผยแพร่อย่างพอเพียง การเปิดรับสมัครงานต้องประกาศให้ประชาชนรับรู้อย่างทั่วถึง
2. ประชาชนผู้สนใจ ต้องมีโอกาสได้รับการพิจารณาเข้ารับสมัครทุกคนที่มีคุณสมบัติตามมาตรฐาน ซึ่งคำนึงถึงความสามารถและความเหมาะสมกับงานของผู้สมัคร
3. สาธารณชนสามารถตรวจสอบขั้นตอนการรับสมัครได้<sup>44</sup>

ต่อไปจะได้ศึกษาว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย มีหลักการของระบบคุณธรรมไว้อย่างไร

ระบบคุณธรรมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มีหลักการปรากฏด้วยกันหลายประการ เช่น

---

<sup>42</sup>เสนาะ ตีเขาวี, สุปราณี ศรีฉัตรวิมุข และ นิยะดา ชูณหวงศ์, การบริหารงานบุคคล, (กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2525), หน้า 164.

<sup>43</sup>วิจิตร ศรีสอ้าน และ อวยชัย ชะบา, เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคล, หน่วยที่ 2, เรื่องหลักการและภารกิจของการบริหารงานบุคคล มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชาวิทยาการจัดการ, (พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : วิคตอรีเพาเวอร์พอยท์ จำกัด, 2526), หน้า 40.

<sup>44</sup>Stahl, O Glenn, Public Personnel administration, ( 8 th ed. New York:Harper & Row, 1983), pp.28-29.



1. มี ก.พ.เป็นคณะกรรมการกลางวางระเบียบควบคุม และดำเนินการเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้และให้อยู่ในมาตรฐานที่ได้ระดับกันทุกกระทรวง ทบวง กรม<sup>45</sup>
2. ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือน ต้องไม่เป็นกรรมการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง
3. การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด ให้นำบรรจุ และแต่งตั้งตามลำดับที่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้และต้องมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่ง โดยเปิดรับสมัครสอบแข่งขันเป็นการทั่วไป.
4. การเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญ ขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ให้นำเลื่อน และแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขัน หรือผู้สอบคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนั้นได้ และให้แต่งตั้งตามลำดับที่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้
5. การเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้นำผู้บังคับบัญชาพิจารณาโดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงาน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานที่ได้ปฏิบัติมา ความสามารถและความอดสาหะในการปฏิบัติงาน
6. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และในการปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย
7. กำหนดกรณีที่จะให้ข้าราชการพ้นจากราชการไว้ ว่ามีกรณีใดบ้างโดยไม่ปล่อยให้ผู้มีอำนาจสั่งให้พ้นจากราชการตามใจชอบด้วยเหตุผลส่วนตัว หรือเหตุผลทางการเมือง และหากจะให้พ้นจากราชการเพราะกระทำผิดก็จะต้องสอบสวนพิจารณาตามวิธีการที่กำหนดไว้ และให้อุทธรณ์หรือร้องทุกข์ได้ ซึ่งเป็นหลักประกันความมั่นคง

---

<sup>45</sup>สาส์น ลาดานนท์, "การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505), หน้า 44

8. ทดลองให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการสำหรับข้าราชการที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือน เป็นพนักงานเทศบาลหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งโอนมาบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือน สามีญ เพื่อจะคัดเลือกให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งจริงๆ อีกชั้นหนึ่ง ดังนั้นสรุปได้ว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมีหลักการของระบบคุณธรรมกำหนดไว้แล้ว ขึ้นอยู่ที่ผู้มีอำนาจจะปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบเพียงใด และสมควรศึกษาต่อไปว่า การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนจะเป็นไปตามระบบคุณธรรมอย่างไร

### 3.2 ระบบที่ใช้ในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย

การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีปรากฏหลักการดังนี้ คือ .

1. การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใดให้บรรจุและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งนั้นโดยบรรจุและแต่งตั้งตามลำดับที่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้
2. การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดคนาเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง
3. ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งใดต้องมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้น ตามที่ ก.พ. กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง
4. การย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้ดำรงตำแหน่งใดไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นในกรมเดียวกัน ต้องย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกัน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด
5. การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญ ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในต่างกระทรวง ทบวง กรม ให้โอนไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิม และรับเงิน



เดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญ ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใน ระดับที่ต่ำกว่าเดิมต่างกระทรวง ทบวง กรม จะทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจาก ก.พ. แล้ว

6. การเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูง ขึ้น ให้เลื่อนและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันหรือผู้สอบคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนั้นได้หรือจากผู้ได้รับคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนั้นสำหรับผู้สอบแข่งขันได้ให้แต่งตั้งตามลำดับที่ในบัญชีผู้สอบแข่งขัน ได้ สำหรับผู้สอบคัดเลือกได้หรือผู้ได้รับคัดเลือก ให้แต่งตั้งได้ตามความเหมาะสมโดยคำนึงถึง ความรู้ ความสามารถ ความประพฤติ

จากการศึกษาดังกล่าว สรุปได้ว่า ระบบคุณธรรมเป็นระบบที่ช่วยทำให้เกิดประสิทธิภาพ ในการบริหารงานบุคคล และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมีหลักการของระบบ คุณธรรมกำหนดไว้แล้ว สำหรับการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย ก็ใช้ระบบคุณ ธรรมเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นบางประการในหลักเรื่องระบบคุณธรรม กล่าวคือ ข้าราชการ พิเศษบางประเภท โดยเฉพาะข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือนในพระองค์นั้น ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามพระราช อัญญาศัยประการหนึ่งกับข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2535 เองก็เช่นกัน ข้าราชการเหล่านี้ ได้รับการแต่งตั้งตามหลักการอื่น ที่มีใช้ระบบคุณธรรม

เมื่อได้ศึกษาถึงแนวความคิดในระบบคุณธรรมแล้วต่อไปจะได้ศึกษาว่าข้าราชการพล เรือนจะได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายอย่างไร

#### 4. หลักคุ้มครองสิทธิของข้าราชการพลเรือน

ตามหลักกฎหมายปกครองความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับรัฐ หรือองค์กรของรัฐที่ ข้าราชการสังกัดอยู่ ตามหลักของรัฐสมัยใหม่ เป็นความสัมพันธ์ตามทฤษฎีว่าด้วยความเกี่ยวพันตาม กฎหมายและกฎข้อบังคับ ซึ่งวางหลักบังคับไว้ก่อนแล้วสำหรับตำแหน่งหน้าที่อันใดอันหนึ่งและใช้ บังคับแก่บุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องกฎหมายได้กำหนดให้ข้าราชการมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อรัฐ แต่ใน

ขณะเดียวกันข้าราชการก็เป็นอิสระแยกจากรัฐกฎหมายจึงได้บัญญัติให้สิทธิบางอย่างบางประการ ที่ข้าราชการจะเรียกร้องเอาจากรัฐได้ เช่นสิทธิในการรับเงินเดือน สิทธิในการเลื่อนตำแหน่ง หรือเลื่อนเงินเดือนตามความรู้ความสามารถของตน สิทธิในการได้รับการโยกย้ายตำแหน่งตาม ความเหมาะสมตลอดจนสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองให้มีความมั่นคงในการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจาก การลงโทษทางวินัยตามอำเภอใจ เป็นต้น ทั้งนี้สิทธิต่างๆ ดังกล่าวย่อมถูกรับรอง และคุ้มครอง โดยบทบัญญัติของกฎหมาย อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับรัฐ ที่เป็นไปตามกฎหมายนั่นเอง<sup>46</sup>

ซึ่งหลักคุ้มครองสิทธิของข้าราชการพลเรือนตามกฎหมาย ได้แก่ หลักความเป็นกลาง ทางการเมือง หลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ หลักความเสมอภาคในโอกาส และ หลักคุ้มครองในการลงโทษทางวินัย ซึ่งจะศึกษาต่อไป

#### 4.1 หลักความเป็นกลางทางการเมือง

หลักคุ้มครองสิทธิของข้าราชการพลเรือน ที่จะได้รับตามกฎหมาย ในหลักความเป็น กลางทางการเมืองมุ่งที่จะให้ข้าราชการประจำได้ปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง หรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใดๆ ทั้งนี้เพื่อให้ข้าราชการประจำ สามารถปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเต็มภาคภูมิ และเต็มความสามารถ<sup>47</sup> กล่าวคือการเปลี่ยนรัฐบาลย่อมจะไม่มีผลกระทบต่อ ถึงตำแหน่งข้าราชการ

<sup>46</sup>ประยูร สุวรรณภักดี, "การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529), หน้า 18-20.

<sup>47</sup>วิจิตร ศรีสอ้าน และ อวยชัย ชะบา, เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคล หน่วยที่ 2, เรื่องหลักการและภารกิจของการบริหารงานบุคคล, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชาวิทยาการจัดการ, หน้า 41.



ประจำแต่ประการใด ทั้งนี้เป็นสิ่งจำเป็นในการปกครองประเทศที่จะต้องมีข้าราชการประจำ  
ดำเนินงานปกครองติดต่อกันไปอย่างสม่ำเสมอ การที่จะเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง  
ตำแหน่งประจำที่สำคัญทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองย่อมทำให้เกิดความระส่ำระสาย  
และทำให้การบริหารราชการแผ่นดินชะงักงัน และเกิดความขัดข้องขึ้นได้

ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นที่จะต้องให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งติดต่อกันไป  
เพื่อให้มีเจ้าหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินสนองความต้องการของประชาชนอย่างสม่ำเสมอตลอด  
เวลาไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลหรือไม่<sup>48</sup> หลักความเป็นกลางทางการเมือง  
เมืองยังคุ้มครองข้าราชการผู้ใด ซึ่งมีความคิดเห็นไม่ตรงกับนโยบายของรัฐบาล และแสดงความ  
คิดเห็นคัดค้านผู้บังคับบัญชาก็ไม่อาจลงโทษข้าราชการผู้นั้นได้ ซึ่งเป็นสิทธิทางการเมืองตามรัฐ  
ธรรมนูญ กล่าวคือ ข้าราชการมีสิทธินิยมเชื่อถือตลอดจนสนับสนุนพรรคการเมืองใดๆ ก็ได้ ครอบ  
เท่าที่ไม่เป็นผลเสียแก่ราชการและภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย<sup>49</sup>

ประเทศสหรัฐอเมริกาในต้นศตวรรษที่ 20 ได้มีการออกพระราชบัญญัติข้าราชการพล  
เรือน ใน ค.ศ. 1883 ให้อำนาจกับ ก.พ. เพื่อพิจารณากำหนดข้อห้ามไม่ให้ข้าราชการเข้าเกี่ยว  
ข้องกับการดำเนินการทางการเมืองเสนอให้ประธานาธิบดีประกาศใช้มาตรา 5 แห่งพระราช  
บัญญัติข้าราชการพลเรือนดังกล่าว ได้วางพื้นฐานในการกำหนดให้ข้าราชการเป็นกลางทางการเมือง  
เมืองไว้ดังนี้

"ห้ามมิให้ข้าราชการผู้ใด ยุกพันตนที่จะต้องส่งเงินสมทบกองทุนเพื่อดำเนินการทาง  
การเมืองและข้าราชการทุกคน จะไม่ถูกบังคับให้ปฏิบัติการทางการเมือง เพื่อประโยชน์ทางการเมือง  
เมืองของพรรคการเมือง การที่ข้าราชการผู้ที่ถูกบังคับให้ปฏิบัติการดังกล่าวได้ปฏิเสธที่จะปฏิบัติ

<sup>48</sup> ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยาย กฎหมายปกครอง, หน้า 256-257.

<sup>49</sup> บรรจบ เนียมมณี, การปกครองของไทย, (กรุงเทพมหานคร:ภาควิชารัฐศาสตร์  
คณะสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ บางเขน, 2521), หน้า 121.

คามไม่ถึงว่าเป็นผิดอันจะทำให้ตนเองถูกโยกย้าย หรือถูกลงโทษด้วยวิธีอื่นใด"<sup>50</sup>

ข้าราชการในสหรัฐมักจะประกาศตนเองต่อสาธารณชนอยู่เสมอถึงผลงานที่ตนได้กระทำไป ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ก็ย่อมตกอยู่กับข้าราชการผู้นั้นเอง ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานนั้น (คือ รัฐมนตรี) นอกจากนี้ข้าราชการอาจจะวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐบาลได้อย่างเปิดเผย<sup>51</sup>

กรณีของอังกฤษ ได้ถือหลักปฏิบัติที่ว่าข้าราชการทุกคนควรมีสติในทางการเมืองเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป ข้อจำกัดสิทธิทางการเมืองควรจะอยู่ในขอบข่ายเพื่อเป็นการรักษาไว้ซึ่งหลักการปฏิบัติราชการโดยยุติธรรมแก่ประชาชนทั่วไป เหตุผลที่อังกฤษไม่เอาการป้องกันระบบอุปถัมภ์เป็นประเด็นสำคัญ ในการพิจารณาเรื่องนี้ก็เพราะว่าจากประสบการณ์ทางการเมืองที่ผ่านมาภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้ระบบคุณธรรมในการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการเป็นต้นมาได้แสดงให้เห็นว่าฝ่ายการเมืองได้เคารพต่อหลักการที่จะไม่ใช้ข้าราชการเป็นเครื่องมือ ต่อประโยชน์ทางการเมืองของตนดังเช่นวัดกั้นในสหรัฐอเมริกา<sup>52</sup>

ในฝรั่งเศสมีระบบศาลปกครองของตนเองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมเป็นการคุ้มครองแก่ข้าราชการในเรื่องความมั่นคงในการประกอบอาชีพ และในเรื่องสถานะทางสังคมทั้งนี้เพราะเท่ากับว่าการปกครองข้าราชการพลเรือนทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นเรื่องการให้ควมดี ความชอบ การลงโทษ การโยกย้าย การเปลี่ยนแปลงใดๆ ในสถานะของข้าราชการและอื่นๆ ขึ้นอยู่กับ

<sup>50</sup> จุมพล หนีมพานิช, เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ หน่วยที่ 5, เรื่องการสรรหาและการเลือกสรร มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์, (พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร: วิกตอรีเพาเวอร์พอยท์จำกัด, 2530), หน้า 74.

<sup>51</sup> ฤชณ ธนาพงศ์ธร, การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ, (พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), หน้า 100.

<sup>52</sup> จุมพล หนีมพานิช, เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ หน่วยที่ 5, เรื่องการสรรหาและการเลือกสรร มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์, หน้า 75.



ข้าราชการพลเรือนด้วยกันเองทั้งหมด ไม่มีอำนาจจากภายนอกมาคอยตรวจสอบ และควบคุมการกระทำของข้าราชการเหมือนกับในประเทศที่ไม่มีระบบศาลปกครอง<sup>53</sup> และสำหรับพระ  
 ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 97 ได้บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ  
 ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการซึ่งมีหลักการให้ข้าราชการประจำ  
 วางตนเป็นกลางทางการเมือง เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการประจำต่อเนื่องไปได้ ไม่ว่า  
 พรรคการเมืองใดจะเข้ามาเป็นรัฐบาลบริหารประเทศและหมายถึงเฉพาะในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ  
 การส่วนในทางส่วนตัวจะนิยมเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดก็ได้ไม่ห้าม คงห้ามแต่การเป็นกรรมการ  
 พรรคการเมืองและเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง<sup>54</sup> และตามกฎหมายได้กำหนดกรณีที่จะ  
 ให้ข้าราชการพ้นจากตำแหน่งไว้ว่ามีกรณีบ้าง โดยไม่ปล่อยให้ผู้มีอำนาจสั่งให้พ้นจากราชการ  
 ตามความพอใจด้วยเหตุผลทางการเมือง และหากจะสั่งให้พ้นจากราชการเพราะเหตุกระทำผิด ก็  
 ต้องสอบสวนพิจารณาตามวิธีการที่กำหนดไว้<sup>55</sup> กล่าวคือข้าราชการประจำจะไม่ถูกบีบบังคับ  
 หรือสั่งให้พ้นจากราชการโดยไม่เป็นไปตามขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นหลักความเป็น  
 กลางทางการเมืองจึงคุ้มครองข้าราชการ ป้องกันมิให้นักการเมืองเข้ามาทำให้การปฏิบัติงาน  
 ของข้าราชการเปลี่ยนแปลง โหลเล ไม่แน่นอนขาดความสม่ำเสมอ<sup>56</sup> และไม่ต้องการให้ฝ่าย  
 การเมืองมาซื้ออิทธิพลต่อข้าราชการ เพราะถ้าหากฝ่ายการเมืองมีโอกาสเข้ามาก้าวก่ายอาจ

<sup>53</sup> ดุลชน ธนาพงศ์ธร, การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ, หน้า 128.

<sup>54</sup> ประวิณ ณ นคร, คำอธิบายรายมาตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535, หน้า 113.

<sup>55</sup> อุทัย หิรัญโต, "Spoils System ในระบบข้าราชการพลเรือนไทย" วารสารข้าราชการ 15, (มกราคม 2513) : 24.

<sup>56</sup> ภิญญา สาธร, การบริหารงานบุคคล, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วัฒนาพานิช จำกัด, 2517), หน้า 29.

ใช้สิทธิพลทำให้คนที่มีความรู้ ความสามารถ ไม่สามารถอยู่รับราชการต่อไปได้<sup>57</sup> และหลักความเป็นกลางทางการเมือง ยังคุ้มครองข้าราชการในกระทรวง ในกรณีที่ได้ตัดสินใจในเรื่องกิจการใดแทนรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีไม่มีส่วนรู้เห็นในเรื่องนั้น แต่ได้ทราบในภายหลัง โดยรัฐมนตรียังต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยไม่สามารถพ้นข้าราชการ เพราะรัฐมนตรีต้องมีความรับผิดชอบทางการเมือง<sup>58</sup> นอกจากข้าราชการจะได้รับความคุ้มครองในความเป็นกลางทางการเมืองแล้ว ข้าราชการยังมีสิทธิได้รับหลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ

#### 4.2 หลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ

หลักคุ้มครองสิทธิข้าราชการพลเรือน ในการดำรงสถานภาพ หมายถึงหลักประกันในการปฏิบัติงานที่หน่วยงานให้แก่บุคลากรเพื่อให้การปฏิบัติงานนั้นๆ ยึดถือเป็นอาชีพได้ โดยผู้ปฏิบัติงานได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ที่จะไม่ให้ถูกกลั่นแกล้งหรือถูกออกจากราชการโดยไม่มีเหตุผล ไม่ว่าจะโดยเหตุผลส่วนตัวหรือทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อให้บุคลากรมีกำลังใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ เพื่อความเจริญก้าวหน้าของหน่วยงาน และอาชีพของตน<sup>59</sup> เป็นหลักที่ถือว่าการปฏิบัติงานเป็นอาชีพที่มั่นคงถาวรการจะให้ออกจากงานจะต้องมีเหตุผลเมื่อพ้นจากงานแล้ว

<sup>57</sup> จุมพล หนิมพานิช, เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ หน่วยที่ 5, เรื่องการสรรหาและการเลือกสรร มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชารัฐศาสตร์, หน้า 77.

<sup>58</sup> ทรงศักดิ์ วุฒิกะโร, "ความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรีในทางการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521", (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบัณฑิต ภาคศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 22-23

<sup>59</sup> วุฒิศร ศรีสอ้าน และ อวยชัย ชะบา, เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคล หน่วยที่ 2, เรื่องหลักการและภารกิจของการบริหารงานบุคคล, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชสาขาวิชาวิทยาการจัดการ, หน้า 41.



โดยไม่มีคามผิด มีผลตอบแทนที่ดำรงชีวิตได้ตามสมควรแก่สภาพ<sup>60</sup> ได้แก่บำเหน็จ บำนาญ เป็นการเกื้อกูลให้มีความมั่นคงในชีวิตในยามชราโดยที่ราชการเห็นว่าระหว่างปฏิบัติราชการนั้น ข้าราชการต้องยึดถือวินัยข้อหนึ่งของทางราชการ คือต้องอุทิศเวลาให้แก่การปฏิบัติราชการอย่างแท้จริงเต็มความรู้ความสามารถ ไม่อาจจะปลีกเวลาประกอบอาชีพอื่น ๆ ในขณะเดียวกันเพื่อหาทรัพย์สินนอกเหนือไปจากที่ได้รับจากทางราชการ<sup>61</sup> หลักความมั่นคงมีความมุ่งหมายให้การรับราชการเป็นการถาวรและให้ข้าราชการได้รับความคุ้มครอง ในระหว่างที่รับราชการอยู่ในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กับการที่ประชาชนจะได้รับความคุ้มครองป้องกันสิทธิของตนตามระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรวมถึงความมั่นคงในการดำรงชีวิต นอกจากนั้นยังมีการจัดสวัสดิการให้เพื่อช่วยอุดหนุนข้าราชการ เนื่องจากข้าราชการต้องอุทิศเวลาและตนเองให้แก่ราชการ การปฏิบัติราชการจนได้รับภยันตรายก็ดี หรือเกิดการเจ็บไข้ได้ป่วยของข้าราชการ ทั้งทหารและพลเรือน จึงมีระเบียบวิธีให้ความดีความชอบ และให้ความช่วยเหลือเป็นพิเศษไว้ด้วย<sup>62</sup> นอกจากนั้น ข้าราชการยังได้รับความคุ้มครองในการเลื่อนเงินเดือน และตำแหน่งตามกฎหมาย โดยข้าราชการย่อมมีสิทธิในเงินเดือนของตนสำหรับระยะเวลาที่ได้ปฏิบัติราชการมาแล้ว และกฎหมายได้วางหลักเกณฑ์ในการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง และการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการไว้เพื่อให้ความก้าวหน้าแก่ข้าราชการ<sup>63</sup> อีกด้วย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ซึ่งจัดวางระเบียบการบริหารงานบุคคล ในราชการพลเรือนไทยเป็นครั้งแรก มีเจตนารมณ์ของทางราชการว่าจะให้หลักประกันความมั่นคง และความเป็นธรรมแก่ข้าราชการทั้งหลายโดยให้เป็นที่เชื่อมั่นว่า ข้าราชการ

<sup>60</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

<sup>61</sup> ผุสดี สัตยมานะ, ระบบบริหารและระเบียบวิธีปฏิบัติราชการ, หน้า 115.

<sup>62</sup> เพ็ญศรี วายวานนท์ และ อมร รักษาสัตย์, การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505), หน้า 115.

<sup>63</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 2, หน้า 1008-1010

ความสามารถที่จะเกิดเอาการทําราชการเป็นอาชีพได้ตลอดไป ครอบงำที่ยังมีความรู้ความสามารถในการทำงานอยู่ซึ่งจะเป็นผลให้การทำงานของข้าราชการมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลเป็นอย่างดี และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนต่อมา ให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือน มีอำนาจหน้าที่ ที่จะพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งระบบคุณธรรม และเป็นหลักประกันความมั่นคง และความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการพลเรือนทั้งหลายซึ่งอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และมีหน้าที่ตามกฎหมายในการออกกฎ ข้อบังคับหรือระเบียบต่างๆ เพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย และมีหน้าที่ตีความและวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในวงงานการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายนั้นจึงเป็นหลักประกันความมั่นคง และความเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป โดยการออกกฎ ข้อบังคับหรือระเบียบต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลให้มีการปฏิบัติเป็นมาตรฐาน โดยเสมอหน้ากันในทุกกระทรวง ทบวง กรม<sup>64</sup>

ในปัจจุบัน หลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพของข้าราชการพลเรือนได้มีบัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งได้ให้หลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพของข้าราชการพลเรือนที่จะไม่ต้องออกจากราชการ ถ้าไม่มีกรณีที่จะต้องออกจากราชการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ จะต้องออกจากราชการก็ต่อเมื่อเข้ากรณีตามที่บัญญัติไว้ในหมวดที่ว่าด้วยการออกจากราชการและต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายด้วย<sup>65</sup> ดังนั้นข้าราชการจึงมีหลักประกันความมั่นคงที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายดังกล่าว และนอกจากนั้นข้าราชการจะต้องได้รับความ

<sup>64</sup>สมศักดิ์ สุภราชเดช, "ก.พ. หลักประกันความมั่นคงและความเป็นธรรมของข้าราชการ", หนังสือที่ระลึกครบรอบ 50 ปี แห่งการใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2522, (กรุงเทพมหานคร : อักษรสารการพิมพ์, 2522), หน้า 105-107.

<sup>65</sup>ประวิณ ๘ นคร, คำอธิบายรายมาตรา พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535, หน้า 136.



เสมอภาคในโอกาสทุกคนด้วย ดังจะกล่าวต่อไป

### 4.3 หลักความเสมอภาคในโอกาส

ข้าราชการพลเรือนย่อมได้รับความคุ้มครองตามหลักความเสมอภาคในโอกาส เริ่มตั้งแต่จะเข้ารับราชการ คือจะได้รับเสรีภาพในการสมัครเข้ารับราชการในขอบเขตของกฎหมาย เนื่องจากการที่จะเข้ารับราชการก็เป็นการใช้สิทธิเสมอภาคอย่างหนึ่งภายในขอบเขตของกฎหมาย ผู้ที่มีคุณสมบัติและพินความรู้ตามที่กำหนดไว้ ก็มีสิทธิสมัครสอบแข่งขันเข้ารับราชการได้ โดยไม่ถือความแตกต่างทางฐานะ เพศ ผิวและศาสนา เป็นข้อขัดขืน

การประกาศรับสมัครบุคคลเข้าสอบแข่งขันจึงเป็นการเปิดทั่วไป<sup>66</sup> ไม่จำกัดเฉพาะในกลุ่มชนใดกลุ่มหนึ่ง ตามหลักนี้ให้สิทธิเสมอภาคกันตามหลักประชาธิปไตย ที่ถือว่าทุกคนเท่าเทียมกัน กล่าวคือ เมื่อทางราชการมีตำแหน่งว่างลงต้องประกาศให้ทราบทั่วกันอย่างทั่วถึง เปิดโอกาสให้คนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามต้องการมีโอกาสเท่าเทียมมาสมัครสอบ เมื่อเข้ารับราชการแล้วก็ต้องให้มีโอกาสเท่าเทียมกันในการสร้างความก้าวหน้าและผลประโยชน์ตอบแทนด้วย ตามหลักเกณฑ์แห่งความเท่าเทียมกัน คือเงินเท่ากันงานเท่ากัน<sup>67</sup> ตามหลักของระบบคุณธรรมดังกล่าวแล้ว เช่น ในกรณีที่มีการเลื่อนตำแหน่งตามหลักนี้ข้าราชการที่มีอายุการทำงานเท่ากันระดับเท่ากัน ต้องมีความเสมอภาคในการเลื่อนตำแหน่งเหมือนกัน โดยเฉพาะในการพิจารณาคัดเลือกข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง

หลักความเสมอภาคนี้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ก.พ.ในฐานะองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือน ได้ดำเนินการตามหลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยดำเนินการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการโดย

<sup>66</sup>ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519), หน้า 18.

<sup>67</sup>บรรจบ เนียมมณี, การปกครองของไทย, หน้า 121.

ความเสมอภาคทั่วหน้ากันมีการกำหนดหลักสูตร และวิธีการดำเนินการสอบแข่งขัน ตลอดจน  
เกณฑ์การตัดสิน การขึ้นบัญชีและการยกเลิกบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ไว้ล่วงหน้าเป็นการแน่นอนซึ่งย่อม  
เป็นหลักประกันในเรื่องความเป็นธรรมปราศจากการเล่นพรรคเล่นพวก ผู้สอบแข่งขันได้เมื่อได้  
รับการบรรจุเข้ารับราชการก็เกิดความมั่นใจในระบบราชการและเริ่มต้นปฏิบัติราชการด้วยขวัญ  
และกำลังใจที่ดี<sup>68</sup> และ ก.พ. ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการเลื่อนตำแหน่งซึ่งเป็นหลักประกัน  
ว่าการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการ ให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นจะต้องเป็นไปอย่างมีหลักมีเกณฑ์ และ  
เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งราชการพลเรือนโดยมีหลักยึดว่าทุกคนมีโอกาสก้าวหน้าในอาชีพโดย  
เสมอภาคกัน<sup>69</sup> ต่อไปจะได้ศึกษาหลักความเสมอภาคในโอกาสตามหลักการของกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้มีหลักความเสมอภาค  
ในโอกาสดังนี้

1. การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อแต่งตั้ง  
ให้ดำรงตำแหน่งใดให้บรรจุและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันได้ในตำแหน่งนั้นโดยบรรจุและแต่งตั้ง  
ตามลำดับที่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้<sup>70</sup>

2. การย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งใดไปแต่งตั้งให้ดำรง  
ตำแหน่งอื่นในกรมเดียวกัน ต้องย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกัน ทั้งนี้ตามหลัก  
เกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด<sup>71</sup> เพื่อป้องกันมิให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจเลื่อนข้าราชการที่  
เป็นพรรคพวกของตนให้สูงขึ้นโดยไม่เสมอภาคกัน

<sup>68</sup>สมา สนิทานท์, "ก.พ.กับการบำรุงขวัญและกำลังใจของข้าราชการ", หนังสือที่  
ระลึกครบรอบ 50 ปี แห่งการวิวัฒนาการว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. 2522, หน้า 97.

<sup>69</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 100.

<sup>70</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 46

<sup>71</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 57



3. การเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญ ขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นให้เลื่อนและแต่งตั้งจากผู้สอบแข่งขันหรือผู้สอบคัดเลือก เพื่อดำรงตำแหน่งนั้นได้หรือจากผู้ได้รับคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งนั้น<sup>72</sup> และให้แต่งตั้งตามลำดับที่ในบัญชีผู้สอบแข่งขันได้<sup>73</sup>

4. การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกระทรวง ทบวง กรม อาจทำได้โดยให้แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิม และรับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม<sup>74</sup>

5. การโอนข้าราชการที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนมาบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญอาจทำได้ แต่ต้องไม่สูงกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณวุฒิ ความสามารถ และความชำนาญงานในระดับเดียวกัน<sup>75</sup>

ตั้งนี้ตามกฎหมายดังกล่าวได้มีหลักความเสมอภาคในโอกาสปฏิบัติไว้แล้ว

นอกจากข้าราชการพลเรือนจะได้รับการคุ้มครองในความเป็นกลางทางการเมือง หลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ และความเสมอภาคในโอกาสแล้วข้าราชการพลเรือนจะต้องได้รับการคุ้มครองในการลงโทษทางวินัยด้วย

#### 4.4 หลักคุ้มครองในการลงโทษทางวินัย

ในเรื่องการลงโทษข้าราชการทางวินัยนั้นถือว่าเป็นการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐต่อข้าราชการ ซึ่งในการลงโทษทางวินัยนี้ข้าราชการย่อมมีฐานะดังเช่นเอกชนผู้หนึ่งที่ได้รับการคุ้มครองสิทธิของเขาตามหลักนิติรัฐที่ใช้กันอยู่ในประเทศเสรีประชาธิปไตย และประเทศเหล่านี้ต้องมีรัฐธรรมนูญ ซึ่งรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของเอกชน รัฐจะรุกล้ำหรือ

<sup>72</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 58

<sup>73</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 59

<sup>74</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 60

<sup>75</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 61

จำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น จึงมีหลักเกี่ยวกับการกระทำของรัฐว่า การกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นเมื่อการลงโทษทางวินัยเป็นการกระทำทางปกครองของรัฐ จึงต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและต้องไม่เป็นไปตามอำเภอใจด้วย<sup>76</sup> ตามกฎหมายเมื่อมีมูลว่าข้าราชการผู้บังคับบัญชาผู้ใดกระทำความผิดวินัย ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีกระบวนการต่างๆ ตั้งแต่สอบสวนให้ได้รับความจริง และยุติธรรม ถ้าเป็นความผิดร้ายแรงต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนเพราะโทษผิดวินัยประเภทร้ายแรงย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ในการประกอบอาชีพรับราชการอย่างหนัก ถ้าเปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจสั่งลงโทษทางวินัย ประเภทร้ายแรงแก่ผู้บังคับบัญชาได้อย่างสะดวกสบาย โดยไม่มีหลักประกันความรู้สึกไม่มั่นคงในหมู่ข้าราชการพลเรือนก็จะมีสูง<sup>77</sup> และคณะกรรมการจะต้องปราศจากอคติในเรื่องที่สอบสวนนั้น ต้องแจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ต้องให้ออกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง และนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ ผู้ถูกกล่าวหาต้องได้รับการสันนิษฐานว่าไม่มีความผิด จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิด<sup>78</sup> และต้องทำการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. ซึ่งยังใช้กฎ ก.พ. ที่ออกตามพระราชบัญญัติเก่าไปก่อนได้ขึ้นต่อมาต้องพิจารณาความผิดและโทษ โดยพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างไรและควรลงโทษสถานใดหรือไม่และต่อมาจึงถึงขั้นสั่งลงโทษ

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>76</sup>ประยูร สุวรรณภักดี, "การสอบสวนเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ", หน้า 20.

<sup>77</sup>วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ และ นิยม รัฐอมฤต, ระเบียบปฏิบัติราชการและการเลขานุการ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2532), หน้า 199.

<sup>78</sup>Stahl, O Glenn, Public Personnel administration, P.378



หรือคดีโทษ<sup>79</sup> ซึ่งคำสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องทำเป็นหนังสือเพื่อเป็นหลักฐาน และให้แสดงว่า ผู้ถูกลงโทษกระทำผิดวินัยในกรณีใด ตามมาตราใด โทษทางวินัยมี 5 สถานคือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือนปลดออก ไล่ออก<sup>80</sup>

และนอกจากนี้ การพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการ ต้องปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) กล่าวคือ เมื่อสิ่งใดเป็นสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์อยู่แล้ว ใครก็ตามมีอำนาจเข้ามามีอำนาจลบล้างได้ไม่และการเข้ามามีอำนาจก็ตี การเมืองการปกครองก็ตี ต้องยืนอยู่บนหลักเหตุผลตามธรรมชาติ มิใช่อยู่บนเอาเงื่อนน้ำใจของบุคคล<sup>81</sup> และผู้ทำการสอบสวนหรือผู้เข้ามามีอำนาจลงโทษข้าราชการจะต้องไม่เป็นผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง หรือมีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนทำการสอบสวน<sup>82</sup> หากคำสั่งลงโทษกระทำโดยมีผู้ที่มีส่วนได้เสียอยู่ด้วย คำสั่งจะถูกสั่งเพิกถอน และการสอบสวนเพื่อลงโทษทางวินัยข้าราชการจะต้องเปิดโอกาสให้ข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย กระทำการปกป้องสิทธิและประโยชน์อันพึงคาดหมายได้ของตนได้อย่างเต็มที่ หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติประกอบด้วยหลักสำคัญ 2 ประการ

<sup>79</sup> ประวิณ ณ นคร, คำอธิบายรายมาตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535, หน้า 118.

<sup>80</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน, พ.ศ.2535 มาตรา 100.

<sup>81</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, (พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร:บริษัทพิมพ์ดีดจำกัด, 2536), หน้า 45.

<sup>82</sup> อาปน เจริญชีวิน, "วินัยข้าราชการรัฐสภาสามัญกับหลักเกณฑ์ทั่วไปในกระบวนการสอบสวนและพิจารณาโทษทางวินัย", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 35.

1. หลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้พิพากษาคดีของตนเอง (Nemo Debet Esse Judex in Propria Causa) หรือหลักปราศจากอคติ (Freedom From bias)

2. หลักการรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่าย (Audi Alteram Partem) ซึ่งโดยปกติหลัก 2 ประการนี้จะถูกบังคับใช้พร้อมๆ กัน

### 1. หลักบุคคลไม่อาจเป็นผู้พิพากษาคดีของตนเอง หรือ หลักปราศอคติ

หลักนี้มีรากฐานจากแนวความคิด ที่ต้องการให้ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดมีความเป็นกลาง ปราศจากความลำเอียง ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความเชื่อมั่นในความเป็นกลางของผู้วินิจฉัย และกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ผู้มีส่วนได้เสียจึงไม่อาจวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีดังกล่าวได้ เพราะจะทำให้เกิดความไม่ยุติธรรม เนื่องจากถือว่าเป็นการวินิจฉัยชี้ขาด ในกรณีพิพาทของตนเอง<sup>83</sup> เช่น ปลัดกระทรวงศึกษาธิการสั่งตั้งกรรมการสอบสวนอธิบดีกรมสามัญศึกษา เนื่องจากขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมาย คือขัดคำสั่งปลัดกระทรวง ดังนั้น ปลัดกระทรวงศึกษาธิการจะเป็นกรรมการสอบสวนด้วยไม่ได้ เนื่องจากเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีพิพาทของตนเอง

### 2. หลักการรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่าย

หลักนี้มีรากฐานจากแนวความคิดที่ว่า ผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยย่อมถูกจำกัดในการรับรู้ข้อเท็จจริง และบุคคลที่จะรับรู้ข้อเท็จจริงได้ดีที่สุด คือบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยนั่นเอง การรับฟังข้อเท็จจริงต่างๆ จากบุคคลดังกล่าวย่อมทำให้ผู้ที่ทำหน้าที่วินิจฉัย สามารถตัดสินใจได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

หลักการรับฟังคู่กรณีทั้งสองฝ่าย นอกจากจะหมายถึงสิทธิที่จะชี้แจงแสดงเหตุผลของตนแล้วยังรวมไปถึงสิทธิที่จะได้รับทราบข้อกล่าวหาล่วงหน้าก่อนที่จะมีการพิจารณาด้วย<sup>84</sup> ถ้าคู่

<sup>83</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 35-38.

<sup>84</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.



กรณีฝ่ายที่ได้รับความเสียหาย ไม่ได้รับการบอกกล่าวล่วงหน้า และให้โอกาสตามสมควรเพื่อแสดงความคิดเห็นของตน ก่อนที่ผู้มีอำนาจจะมีคำสั่ง คำสั่งของผู้มีอำนาจยังถูกเพิกถอนได้ การพิจารณาการสั่งลงโทษข้าราชการโดยมิได้แจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นทราบว่า ข้อกล่าวหาความผิดของตนมีสาระสำคัญประการใดบ้าง โดยปกติศาลมักถือว่าเป็นการบกพร่องไม่ถูกต้องตามแบบพิธี กล่าวคือ การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพิจารณาและวินิจฉัยโดยขัดต่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ จึงเป็นการกระทำที่เกินกว่าอำนาจ คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงมีผลเป็นโมฆะ โดยศาลจะเป็นผู้วินิจฉัย ดังนั้นบุคคลที่ถูกกระหนาบสิทธิจากคำวินิจฉัยที่ขัดต่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติจะต้องใช้สิทธิทางศาล<sup>85</sup> ซึ่งหลักดังกล่าวเป็นหลักที่ใช้กันในประเทศเสรีประชาธิปไตยทั่วไปดังกล่าวแล้ว

นอกจากหลักที่ใช้คุ้มครองสิทธิของข้าราชการ ในการลงโทษทางวินัยดังกล่าว ตามกฎหมายยังมีบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของข้าราชการอีก คือในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวน และได้ถูกสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวน (ซึ่งมีธรรมเนียมปฏิบัติกันมาว่าการสั่งพักราชการจะต้องจำกัดช่วงเวลาสำหรับข้าราชการที่อาจจะถูกสั่งพักราชการด้วย<sup>86</sup>) แต่ถ้าภายหลังปรากฏผลการสอบสวนพิจารณาว่าผู้นั้นมิได้กระทำความผิด หรือกระทำผิดไม่ถึงกับจะถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกและไม่มีการที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่น ก็ให้ผู้นั้นมีสิทธิกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมหรือในตำแหน่งระดับเดียวกันที่ผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้น

และในกรณีที่สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการไว้ก่อนกลับเข้ารับราชการหรือสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการไว้ก่อนออกจากราชการด้วยเหตุอื่น ที่มีขึ้นเป็นการลงโทษ เพราะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้ผู้นั้นมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตลอดระยะเวลาระหว่างที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเสมือนว่าผู้นั้นเป็นผู้ถูกสั่งพักราชการ เงินเดือน เงิน

<sup>85</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

<sup>86</sup> Stahl, O Glenn, Public Personnel administration, p.372

ถิ่นที่จ่ายเป็นรายเดือนและเงินช่วยเหลืออย่างอื่น สำหรับผู้ถูกส่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ถ้าไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกล่าวไว้เป็นอย่างอื่นให้ถือเสมือนว่าผู้นั้นเป็นผู้ถูกส่งพักราชการ<sup>87</sup>,<sup>88</sup> ในกรณีที่คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนเป็นอันยกเลิก หรืออัตราส่วนที่เกินเป็นอันยกเลิกให้คืนเงินเดือนที่ได้ตัดหรือลดไปแล้วตามคำสั่งที่เป็นอันยกเลิกหรืออัตราโทษส่วนเกินที่เป็นอันยกเลิกนั้นให้แก่ผู้ถูกลงโทษ<sup>89</sup>

จากการศึกษาหลักคุ้มครองสิทธิของข้าราชการพลเรือนสรุปได้ว่า หลักความเป็นกลางทางการเมืองคุ้มครองข้าราชการประจำให้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันไป เพื่อบริหารราชการแผ่นดิน สนองความต้องการของประชาชนอย่างสม่ำเสมอ ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนรัฐบาลหรือไม่ และคุ้มครองข้าราชการในการปฏิบัติราชการ โดยรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบทางการเมืองในการปฏิบัติราชการของข้าราชการ และข้าราชการได้รับความคุ้มครองในการเลื่อนตำแหน่งตามกฎหมาย โดยมีความเสมอภาคในการเลื่อนตำแหน่งเท่าเทียมกัน ตามหลักกฎหมาย ประการต่อมาข้าราชการจะได้รับการคุ้มครองสิทธิในการลงโทษทางวินัย กล่าวคือ การพิจารณาโทษทางวินัยต้องปฏิบัติตามหลักความยุติธรรม ตามธรรมชาติ และกฎหมายได้มีหลักคุ้มครองข้าราชการในการพิจารณาโทษทางวินัยไว้เป็นขั้นตอนตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติแล้ว

เมื่อได้ศึกษาถึงอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือน และหลักคุ้มครองสิทธิของข้าราชการพลเรือน แล้วต่อไปจำเป็นต้องศึกษาว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มีการประสานอำนาจบังคับบัญชาระบบคุณธรรม และหลักคุ้มครองสิทธิของข้าราชการในกฎหมายอย่างไร

<sup>87</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 107

<sup>88</sup>ชยอนันต์ สมุทวณิช, "ความขัดแย้งระหว่างนิกการเมืองกับข้าราชการประจำในประเทศไทย" วารสารสังคมศาสตร์ 13 (ตุลาคม 2519), : 38.

<sup>89</sup>พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 มาตรา 109.



5. การประสานอำนาจบังคับบัญชา เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน กับระบบคุณธรรมและ การคุ้มครองสิทธิของข้าราชการในกฎหมายไทย

จากการที่ได้ศึกษาอำนาจบังคับบัญชา ระบบคุณธรรม และหลักการคุ้มครองสิทธิของ ข้าราชการในกฎหมายไทยดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าตามกฎหมายมีการประสานหลักดังกล่าวเข้า ด้วยกันแล้ว แต่ยังไม่ประสานสอดคล้องกันพอที่จะก่อให้เกิดความสมดุลกันระหว่างอำนาจบังคับ บัญชาข้าราชการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานกับการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการ เนื่องจากในกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการให้อำนาจผู้บังคับบัญชาสูงสุดใช้ดุลพินิจคัดเลือกเพื่อ บรรลุ แต่งตั้งได้ ซึ่งอำนาจดุลพินิจนี้เป็นอำนาจที่ควบคุมได้ยาก เพราะไม่มีเกณฑ์ใดจะวัดได้ว่า รัฐมนตรีหรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดได้ใช้ดุลพินิจคัดเลือกอย่างเหมาะสม โดยประสานกับการคุ้มครอง สิทธิของข้าราชการแล้ว ดังนั้นหากรัฐมนตรีใช้อำนาจบังคับบัญชา เพื่อประสิทธิภาพในการ บริหารงานของกระทรวงเพื่อบรรลุเป้าหมาย ตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเคร่งครัด โดยไม่ คำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการ ก็จะทำให้เกิดการแต่งตั้งโอนย้ายกันเรื่อยๆ ในทางกลับกัน หากข้าราชการได้รับการคุ้มครองสิทธิมั่นคงมากการบริหารราชการก็อาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ตามนโยบาย รัฐมนตรีจึงต้องใช้อำนาจตามควรแก่กรณี โดยคำนึงถึงหลักคุ้มครองสิทธิข้าราชการควบคู่กันไป โดยเมื่อพิจารณาเห็นว่า บริหารราชการนานพอสมควรแล้ว แต่นโยบายที่ตั้งไว้ข้าราชการยังไม่สามารถดำเนินการได้ตามเป้าหมาย จึงต้องใช้อำนาจแต่งตั้งย้ายข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการผู้อื่นมาปฏิบัติราชการให้ดำเนินตามนโยบายแทน ซึ่งอาจจะต้องเป็นข้าราชการที่เป็นพรรคพวก เพื่อสนองนโยบาย ข้าราชการที่ถูกย้ายก็อาจโต้แย้งว่าถูกรังแก ไม่ได้ ได้รับความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งกรณีนี้ข้าราชการไม่ควรอ้างหลักคุ้มครองดังกล่าว เนื่องจาก การกระทำของนักการเมือง อาจทำโดยชอบ เพื่อนโยบายของรัฐบาล กรณีนี้การใช้ระบบ อุปถัมภ์อาจเป็นประโยชน์ในการควบคุมการปฏิบัติตามนโยบายทางการเมือง เพราะถ้านักการเมืองไม่สามารถแต่งตั้งบุคคลที่เข้าไปดำรงตำแหน่งสำคัญทางการเมืองแล้วนักการเมือง

ก็จะไม่สามารถควบคุมนโยบายได้ ถ้าข้าราชการประจำต่อต้านนโยบายนั้น<sup>90</sup>

ดังนั้นการใช้ระบบอุปถัมภ์อย่างมีระเบียบในบางตำแหน่ง เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ก็อาจจะช่วยแก้ไขสถานการณ์ได้บ้าง เช่น การบรรจุบุคคลที่มีความรู้ความสามารถที่มีอิทธิพลทางการเมืองพอสมควรเข้าดำรงตำแหน่งสูงๆ ในหน่วยงาน เพื่อปรับปรุงการบริหารให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐบาล เพื่อประสานประโยชน์กับหน่วยงานอื่นๆ ก็อาจจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่าจะเป็นภัยได้<sup>91</sup>

ดังนั้นจึงควรรหาแนวทางทำให้อำนาจบังคับบัญชา ระบบคุณธรรมและการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการในกฎหมายไทย ประสานกันเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงานและเกิดความสมดุล หากหลักดังกล่าวไม่ประสานกันย่อมเกิดข้อขัดแย้ง ข้อขัดข้องในการบริหารงานราชการได้ ซึ่งแนวทางหนึ่งที่จะทำให้หลักเหล่านี้ประสานกัน เช่น การกำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนพิเศษ ซึ่งแต่งตั้งโดยเหตุผลทางการเมือง และพ้นจากตำแหน่งพร้อมกับการเมือง โดยคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติให้แต่งตั้งออกจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดออกจากตำแหน่ง

ตั้งข้อ เสนอของคณะทำงานปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน "มาตรา 112 ข้าราชการพลเรือนพิเศษ 1. เลขานุการคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีลักษณะงานที่ปฏิบัติสัมพันธ์ ใกล้ชิดกับการกำหนดหรือปฏิบัติตามนโยบายหรือแผนงานของรัฐบาล 2. เอกอัครราชทูต กงสุลใหญ่ กงสุลที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ในต่างประเทศ ฯลฯ

<sup>90</sup> ชัยอนันต์ สมุทวณิช, "การเมืองกับการบริหาร: ความแตกต่างระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการ", หนังสือที่ระลึกในงานฌาปนกิจศพคุณแม่จี้ อติเรกสวาร์ ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม เสาร์ที่ 27 ธันวาคม 2523 (กรุงเทพมหานคร : เทพนิมิตการพิมพ์, 2523), หน้า 73.

<sup>91</sup> ฐป กาญจนประกร และ อมร รักษาสัจย์, "ระบบอุปถัมภ์", การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505) หน้า 141-142.



เมื่อมีเหตุผลสมควรในทางการเมือง รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะบรรจุบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติทั่วไปหรือได้รับการยกเว้น ในกรณีที่ขาดคุณสมบัติ เข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนพิเศษ เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นกรณีพิเศษ โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีก็ได้ สำหรับตำแหน่งเอกอัครราชทูต และตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดี ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงโปรดเกล้าฯ มาตรา 113 ข้าราชการพลเรือนพิเศษ ออกจากราชการเมื่อ (5) คณะรัฐมนตรีที่อนุมัติให้แต่งตั้งออกจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดออกจากตำแหน่ง ฯลฯ"<sup>92</sup>

แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า ข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้รับการพิจารณาบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย อนึ่ง ในเรื่องกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูงให้สอดคล้องกับความสมดุลของหลักประสิทธิภาพในการบังคับบัญชาเป็นหลักการคุ้มครองสิทธิข้าราชการประจำนั้น จะได้ศึกษาในบทต่อไป

เมื่อได้ศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี อำนาจบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือน แนวความคิดเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน และหลักคุ้มครองสิทธิของข้าราชการพลเรือนดังกล่าวแล้ว ต่อไปจะได้ศึกษาถึงการใช้อำนาจของรัฐมนตรีในกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>92</sup>คณะทำงานปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน, รายงานการศึกษาเพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เล่ม 2 ตารางเปรียบเทียบการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มาตรา 112, 113.