

อำนาจของรัฐมนตรีในกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน



นายมงคล วรระณะกุล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

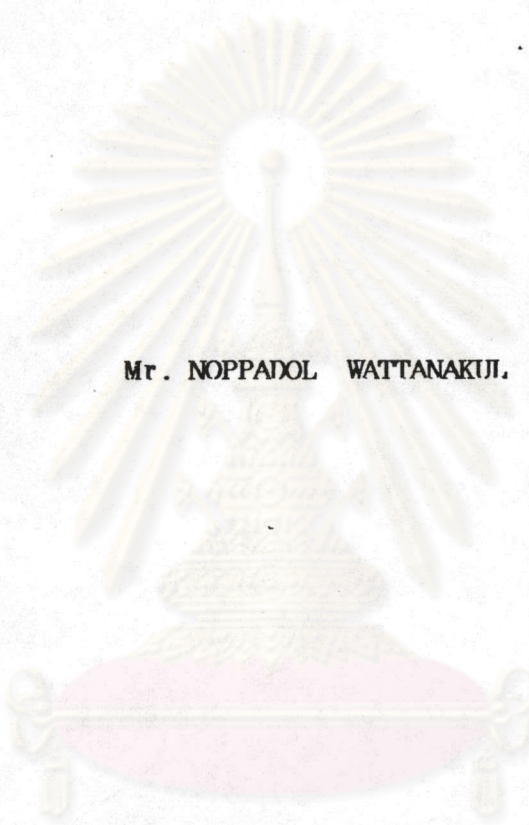
พ.ศ. 2537

ISBN 974-584-381-4

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I16966004

**Ministerial Authority in Appointing
Process of Civil Servants**



Mr. NOPPADOL WATTANAKULI.

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1994

ISBN 974-584-381-4

หัวข้อวิทยานิพนธ์ อานาจของรัฐมนตรีในกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน

โดย นายมงคล วรธนะกุล

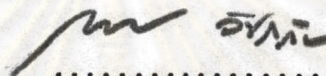
ภาควิชา นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วมอาจารย์ อุดล จันทระศักดิ์



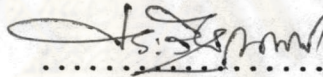
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยในปีนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต



.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

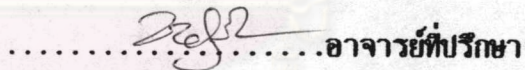
(ศาสตราจารย์ ดร. ถาวร วิชากร)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



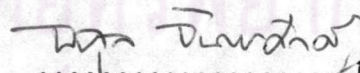
.....ประธานกรรมการ

(อาจารย์ ปวีณ ๓ นคร)



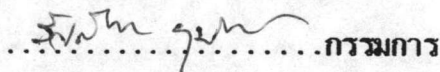
.....อาจารย์ที่ปรึกษา

(รองศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)



.....อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

(อาจารย์ อุดล จันทระศักดิ์)



.....กรรมการ

(อาจารย์ ดร. รังสิกร อุพงษ์)

.....กรรมการ

(อาจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)



พิมพ์ต้นฉบับบทคัดย่อวิทยานิพนธ์ภายในกรอบสี่เหลี่ยมนี้เพียงแผ่นเดียว

นภดล วรธนะกุล : อำนาจของรัฐมนตรีในกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน
(MINISTERIAL AUTHORITY IN APPOINTING PROCESS OF CIVIL SERVANTS)
อ.ที่ปรึกษา : รศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ.ที่ปรึกษาร่วม : อุดล จันทรศักดิ์,
108 หน้า. ISBN 974-584-381-4

การวิจัยครั้งนี้มีจุดมุ่งหมาย เพื่อค้นหาความสมดุลระหว่างอำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายการเมือง และการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการประจำ โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสารเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบราชการพลเรือน โดยเปรียบเทียบกับต่างประเทศบางประเทศ

ผลการวิจัยพบว่า รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง จึงมีอำนาจบังคับบัญชาการปฏิบัติราชการของข้าราชการ โดยมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการบางตำแหน่งในระดับสูง ซึ่งควรพิจารณาควบคู่ไปกับหลักคุ้มครองสิทธิข้าราชการ กระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนเป็นไปตามระบบคุณธรรม แต่การประสานอำนาจบังคับบัญชากับระบบคุณธรรม และการคุ้มครองสิทธิข้าราชการ ในกฎหมายไทยยังไม่พอที่จะก่อให้เกิดความสมดุลกัน จึงควรหาแนวทางที่ทำให้หลักดังกล่าวเกิดความสมดุล การแต่งตั้งที่ได้เคยสั่งการแสดงให้เห็นปัญหาการใช้อำนาจที่ไม่สมดุลระหว่างอำนาจการบังคับบัญชากับการคุ้มครองสิทธิข้าราชการ การศึกษากระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนของต่างประเทศ มีหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนระดับสูง ซึ่งควรนำมาใช้ในราชการพลเรือนของประเทศไทยได้หลายวิธี

จากการศึกษาวิจัยพิสูจน์ได้ว่า บทบาทของรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงยังไม่เหมาะสมไม่ก่อให้เกิดความสมดุล จึงควรให้อำนาจรัฐมนตรีสั่งบรรจุได้ถึงระดับ 10 การพิจารณาคัดเลือกของรัฐมนตรีควรให้เหตุผลโดยชัดแจ้ง ในราชการพลเรือน ควรจัดทำบัญชีอาวุโสของข้าราชการและกำหนดคุณสมบัติข้าราชการระดับสูง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2536

ลายมือชื่อนิติ
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

C270362 : MAJOR LAW

KEY WORD: BALANCE / HIERARCHY / PROTECTION / RIGHTS

NOEPADOL WATTANAKUL : MINISTERIAL AUTHORITY IN APPOINTING
PROCESS OF CIVIL SERVANTS. THESIS ADVISOR : ASSOC. PROF. DR.
BORWORNSAK UWANNO, CO-THESIS : ADUL CHANTARASAK. 108 pp.
ISBN 974-584-381-4

This research aims to search for the balance of hierarchy authority between political faction and the protection of the rights of civil servants by pursuing the method of researching the documents relating to the law and civil servants regulations and comparing with the appointing process of some foreign countries.

The outcome of the research shows that the minister has to be responsible for the operation of his ministry therefore, the minister is authorized to supervise the conduction of his civil servants by being vested with the authority to appoint some positions of high-level civil servants which should simultaneously considered with the system to protect his rights of civil servants the merit system is applied to the appointing process of civil servants. However, the combination of hierarchy power, Merit system and protection of the rights of civil servants available under thai law is not sufficient to create the balance. The past appointments indicated the problem of the imbalance between the hierarchy authority and the protection of the rights of civil servants. The researched several methods of appointing process of high-level civil servants in foreign countries should be applied to the civil servants in Thailand.

The research has proved that the role of the minister on the appointing process of civil servants in high-level is not appropriate enough to create the balance. Therefore, the minister with the clear supporting grounds should be empowered to appoint the civil servants up to level 10. There should be the preparation of a seniority list of civil servants and stipulation of the qualification of high-level civil servants.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา.....นิติศาสตร์

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์

ปีการศึกษา.....2536

ลายมือชื่อนิสิต.....*Wanno*

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....*Adul Chantarajak*

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....*Wanno Wattanakul*



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของรองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ อาจารย์ประวีณ ผนนคร อาจารย์อตุล จันทระศักดิ์ ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม อาจารย์ ดร.รังสิกร อุบพงษ์ และอาจารย์ ดร.เนนทวัฒน์ บรมานันท์ ซึ่งท่านได้ให้คำแนะนำข้อคิดเห็นและข้อมูลต่างๆ และกรุณาตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์มาด้วยดีโดยตลอดจนกระทั่งวิทยานิพนธ์เสร็จสมบูรณ์

ทำยนี้ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ดังกล่าว และขอบคุณเพื่อนๆ ที่คอยช่วยเหลือสนับสนุนแก่ผู้วิจัยในด้านต่างๆ เสมอมาจนสำเร็จการศึกษา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สารบัญ

หน้า

| | |
|---|----|
| บทคัดย่อภาษาไทย..... | ง |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... | ฉ |
| กิตติกรรมประกาศ | ฅ |
| บทที่ | |
| 1 บทนำ..... | 1 |
| ความเป็นมาและความสำคัญของการแต่งตั้ง..... | 1 |
| ขอบเขต วัตถุประสงค์ และวิธิดำเนินการศึกษาวิจัย..... | 7 |
| ทฤษฎี แนวความคิดและสมมติฐานของการศึกษาวิจัย..... | 7 |
| ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย..... | 8 |
| 2 บทบาทของรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามกฎหมาย..... | 9 |
| 1. อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี..... | 9 |
| - อำนาจหน้าที่ทางฝ่ายบริหาร (ในฐานะฝ่ายการเมือง)..... | 9 |
| - อำนาจหน้าที่ในฐานะหัวหน้าฝ่ายปกครอง..... | 15 |
| 2. อำนาจบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือน เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน..... | 19 |
| - อำนาจสั่งการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของราชการ..... | 20 |
| ก. อำนาจสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม..... | 21 |
| ข. อำนาจสั่งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือกระทำการแทนการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา..... | 22 |

สารบัญ (ต่อ)

| | หน้า |
|---|------|
| - อานาจให้คุณให้โทษข้าราชการพลเรือน..... | 24 |
| - ข้อยกเว้น ข้าราชการบางประเภทที่ต้องการอิสระ..... | 26 |
| 3. แนวความคิดเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน..... | 28 |
| - แนวความคิดในระบบคุณธรรม..... | 29 |
| - ระบบที่ใช้ในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนของประเทศไทย..... | 32 |
| 4. หลักคุ้มครองสิทธิของข้าราชการพลเรือน..... | 33 |
| - หลักความเป็นกลางทางการเมือง..... | 34 |
| - หลักประกันความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ..... | 38 |
| - หลักความเสมอภาคในโอกาส..... | 41 |
| - หลักคุ้มครองในการลงโทษทางวินัย..... | 43 |
| 5. การประสานอำนาจบังคับบัญชา เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน กับระบบคุณธรรม และการคุ้มครองสิทธิของข้าราชการในกฎหมาย ไทย..... | 49 |
| 3 การใช้อำนาจของรัฐมนตรีในกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรง ตำแหน่งในระดับสูง (9-11)..... | 52 |
| 1. วิวัฒนาการของอำนาจรัฐมนตรีในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ในระดับสูง..... | 52 |
| 2. กระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนในระดับสูง..... | 58 |
| 3. กระบวนการพิจารณาการส่งรองการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ในระดับสูง..... | 60 |
| 4. การพิจารณาของรัฐมนตรี..... | 64 |
| 5. การแต่งตั้ง..... | 77 |

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

| | |
|---|-----|
| 6. การร้องทุกข์..... | 78 |
| 4 กระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงของ ต่างประเทศบางประเทศเปรียบเทียบกับของประเทศไทย..... | 81 |
| 1. กระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนของประเทศฝรั่งเศส..... | 81 |
| 2. กระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนของประเทศสหรัฐอเมริกา..... | 95 |
| 3. วิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ของประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกา และของประเทศไทย..... | 100 |
| 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... | 104 |
| บรรณานุกรม..... | 109 |
| ประวัติผู้เขียน..... | 117 |

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย