

ปัญหาอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ในการควบคุมการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและสถานภาพของข้าราชการตำรวจ

5.1 ความทั่วไป

การควบคุมตรวจสอบดูแลการใช้อำนาจพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชา ในบทนี้จะศึกษาในกรณีที่การกระทำในการปกครองนั้นมีผลแล้วกล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาได้ใช้อำนาจนั้นเสร็จสิ้นลงแล้วและส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงสถานภาพทางราชการของข้าราชการตำรวจไปแล้ว เช่น มีคำสั่งบรรจุเข้ารับราชการ มีคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือน มีคำสั่งแต่งตั้งโยกย้าย มีคำสั่งให้ประจำกรม ประจำกอง สำรองราชการ มีคำสั่งให้พักราชการหรือให้ออกจากราชการไว้ก่อน มีคำสั่งลงโทษทางวินัย ฯลฯ ไปแล้ว และรวมทั้งมีการใช้ดุลพินิจที่เสร็จสิ้นส่งผลอย่างใดอย่างหนึ่งเกี่ยวกับสถานภาพของบุคคลในทางราชการไปแล้ว (ในกรณีที่ไม่ต้องทำเป็นรูปแบบของคำสั่ง) เช่น การไม่บรรจุบุคคลที่ผ่านการคัดเลือกหรือสอบแข่งขันได้เข้ารับราชการ ไม่แต่งตั้งโยกย้ายเลื่อนตำแหน่งให้ หรือไม่เลื่อนขึ้นและอัตราเงินเดือนให้ เป็นต้น

ปัญหาการควบคุมฝ่ายปกครองนี้ปัจจุบันได้กลายมาเป็นปัญหาสำคัญของทุกประเทศ¹ ในประเทศฝรั่งเศสสัญญาะหว่างส่วนราชการและข้าราชการเป็นคดีที่ศาลปกครองเสียเวลาพิจารณามากที่สุดประเภทหนึ่ง คือ คดีร้องเรียนเกี่ยวกับวิธีรับบำเหน็จบำนาญ สิทธิในการเลื่อนขึ้นเลื่อนตำแหน่ง การพิจารณาสั่งการในเรื่อง การบริหารงานบุคคลดังกล่าวของข้าราชการตำรวจก็มีสภาพเช่นกันมีการวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่เหมาะสม ไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยตลอด เช่น ในเรื่องการจัดตั้งโยกย้ายเลื่อนตำแหน่งที่ไม่เป็นธรรม การเลื่อนขึ้นเงินเดือนหรือลดการเลื่อนขึ้นเงินเดือนที่ไม่เหมาะสม การบรรจุให้ได้รับเงินเดือนตามคุณวุฒิที่ไม่เป็นไปตามระเบียบ เป็นต้น รายละเอียดของความถูกต้องเป็นธรรมหรือไม่ดังกล่าวจะไม่ศึกษาในที่นี้ แต่จะศึกษาเฉพาะในส่วนของการควบคุมเพื่อให้เกิดความชอบ

¹ อมร จันทรสมบูรณ์ , กฎหมายปกครอง , หน้า 84.

ด้วยกฎระเบียบและความเป็นธรรมดังกล่าว และเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ก.ตร.

การควบคุมการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชา¹ มีวิธีการเช่นเดียวกับการควบคุมการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง² ซึ่งมีอยู่หลายวิธีด้วยกัน

วิธีการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองมีอยู่หลายวิธีด้วยกันคือ³

ก. การควบคุมโดยวิธีทางการเมือง โดยสภานิติบัญญัติ

ข. การควบคุมโดยวิธีทางอื่น (ที่มีใช้วิธีทางการเมือง)

(1) วิธีการร้องเรียนภายในของฝ่ายบริหาร

(2) วิธีการในลักษณะกึ่งข้อพิพาท (quasi- contentieux)

(3) วิธีการในลักษณะข้อพิพาท (contentieux)

การควบคุมด้วยวิธีทางอื่น (ที่มีใช้วิธีทางการเมือง) ตาม ข. มีรายละเอียด ดังนี้

(1) วิธีการร้องเรียนภายในฝ่ายบริหาร ได้แก่ การร้องเรียนฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา (สูงกว่าหรือสูงสุด) ฯลฯ

การควบคุมโดยวิธีการนี้มีอยู่ในทุกประเทศโดยทั่วไปเป็นการควบคุมที่ไม่มีวิธีการที่แน่นอน และไม่มีการรับฟังข้อคัดค้านในลักษณะที่เป็นคดีหรือข้อพิพาท การร้องเรียนต่อฝ่ายบริหารอาจเป็นการร้องเรียนต่อผู้ดำรงตำแหน่งหรือสั่งการนั้นเอง เพื่อให้ทบทวนข้อเท็จจริงและทบทวนข้อวินิจฉัยของตนเสียใหม่ หรืออาจเป็นการร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้รับผิดชอบในระดับที่สูงกว่าผู้ดำรงตำแหน่งหรือสั่งการนั้น เช่น ร้องเรียนต่อคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรืออธิบดีแล้วแต่กรณี ฯลฯ เป็นวิธีการการสั่งแก้ไขโดยฝ่ายบริหารนั้นเอง โดยผู้สั่งแก้ไขอาจพิจารณาไปถึงความเหมาะสมอันเป็นการควบคุม "ดุลพินิจ" ของผู้กระทำการด้วยได้

² เรืองเดชาวน, หน้า 82.

³ เรืองเดชาวน, หน้า 91 - 101.

(2) วิธีการในลักษณะกึ่งข้อพิพาท วิธีการนี้เป็นการควบคุมฝ่ายบริหารโดยให้เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการ (ซึ่งมิใช่ศาลยุติธรรม) วินิจฉัยกรณีโต้แย้งในลักษณะที่เป็นคดีข้อพิพาทโดยมีวิธีพิจารณาเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ที่มีประโยชน์ขัดแย้งกันมีวิธีพิจารณาเป็นต้นว่าให้มีการรับฟังพยาน ฯ ...ในอังกฤษเรียกคณะกรรมการที่มีอำนาจทำนองนี้ว่า Administrative Tribunals ซึ่งแปลว่า "ศาลฝ่ายบริหาร...ลักษณะอำนาจของศาลฝ่ายบริหารเรียกกันว่า อำนาจกึ่งตุลาการ (quasi-judicial) รัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองก็มีอำนาจกึ่งตุลาการอยู่เป็นจำนวนมาก อำนาจรัฐมนตรีอังกฤษในการวินิจฉัยข้อขัดแย้งพอเทียบไปกับอำนาจรัฐมนตรีของไทยในการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตหรือคำสั่งอื่น ๆ ของเจ้าพนักงานนั่นเอง แต่ของอังกฤษเป็นการใช้อำนาจที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดวิธีพิจารณาไว้ให้ตามกฎหมายไทยไม่มีกฎหมายกำหนดวิธีการทำงานนี้ไว้ ฉะนั้น รัฐมนตรีอาจวินิจฉัยได้โดยอิสระ อาจฟังหลักฐานข้อเท็จจริงในรายละเอียดหรืออาจสั่งการโดยเพียงฟังบันทึกความเห็นของเจ้าหน้าที่.....

(3) วิธีการในลักษณะข้อพิพาท (contentieux) ได้แก่ การควบคุมโดยศาล (อาจเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง) ลักษณะสำคัญของวิธีการนี้ คือผู้มีอำนาจวินิจฉัยมีความเห็นอิสระมีกระบวนการพิจารณาแน่นอน มีเงื่อนไขการฟ้อง และกำหนดอายุความศาลมีอำนาจวินิจฉัยทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย แต่ตามหลักการศาลไม่พิจารณาไปไกลจนถึงจะควบคุม "ดุลพินิจที่แท้จริง" (opportunity) ได้ การควบคุม "ดุลพินิจที่แท้จริง" เป็นเรื่อง การควบคุมภายในฝ่ายบริหารด้วยตนเอง

อำนาจหน้าที่ของ "คณะกรรมการข้าราชการ" ในการควบคุมการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ เป็นการควบคุมที่มีลักษณะตาม (1) คือ เป็นการร้องเรียนภายในของฝ่ายบริหารเอง โดยคณะกรรมการข้าราชการนั้นถือได้ว่าเป็นองค์กรหนึ่งในฝ่ายปกครองนั่นเอง และตาม (2) คือเป็นวิธีการในลักษณะกึ่งข้อพิพาท และนอกเหนือจากอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยการร้องเรียนขอความเป็นธรรมดังกล่าวแล้ว ยังมีบทบัญญัติที่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการข้าราชการทำการควบคุมตรวจสอบดูแลการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาไว้เป็นการทั่วไปอีกส่วนหนึ่งต่างหากบัญญัติให้อำนาจควบคุมตรวจสอบดูแลไว้เป็นการทั่วไปแก่คณะกรรมการข้าราชการนี้ มีทั้งที่บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่รายงานผลการพิจารณาสั่งการต่าง ๆ มาให้คณะกรรมการข้าราชการทราบเพื่อที่จะได้ทำการ

ตรวจสอบการพิจารณาสิ่งการนั้นและบัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการเข้าไปทำการ
ตรวจสอบควบคุมดูแลได้ด้วยตนเอง จากลักษณะของบทบัญญัติดังกล่าว จึงอาจจัดแบ่งกลุ่มเพื่อความ
ชัดเจนและละเอียดในการศึกษาออกได้เป็น 2 ส่วน ดังนี้คือ

ส่วนแรก เป็นการควบคุมโดยวิธีการที่เป็นการทั่วไป

ส่วนที่สอง เป็นการควบคุมโดยมีการร้องขอความเป็นธรรม

การศึกษาปัญหาอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ในบทนี้จะแยกออกเป็น 2 ส่วนดังกล่าว

5.2 ส่วนแรกการควบคุมโดยวิธีการที่เป็นการทั่วไป

5.2.1 อำนาจหน้าที่ของ ก.ตร.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และที่แก้ไข
เพิ่มเติมไม่ได้บัญญัติให้ ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ ดูแลและการพิจารณาสิ่งการ ของ
ผู้บังคับบัญชาเป็นการทั่วไปไว้บทบัญญัติที่มีอยู่มี ดังนี้

มาตรา 34 วรรค 2 ว่าด้วยเรื่องการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ
ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่า ควรให้ผู้นั้นรับราชการต่อไปได้เมื่อครบกำหนดเวลาทดลองปฏิบัติ
หน้าที่ราชการ บัญญัติให้ "ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 22 รายงานให้ ก.ตร.ทราบ ตามวิธี
การที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 45 ว่าด้วยเรื่องวินัยและการรักษาวินัย บัญญัติให้เป็นไปตาม
กฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ กฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ บทเฉพาะกาลมาตรา 61 บัญญัติไว้ว่า
ในระหว่างที่ยังมิได้แก้ไข ให้ نابทบัญญัติในหมวด 4 หมวด 5 และหมวด 7 แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของ
กฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ ทั้งนี้โดยให้อำนาจหน้าที่ของ ก.พ. (และ อ.ก.พ.) เป็นอำนาจ
หน้าที่ของ ก.ตร. ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ (พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจพุทธ
ศักราช 2477) ยังมิได้แก้ไข ดังนั้น ในปัจจุบันนี้ ก.ตร. จึงมีอำนาจหน้าที่ในส่วนนี้เหมือน
ก.พ. คือ มีอำนาจหน้าที่ให้สอบสวนเพิ่มเติม หรือ สอบสวนใหม่ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้มีการ
สั่งลงโทษ สั่งให้ออกราชการหรือดำเนินการทางวินัย แก่ข้าราชการตำรวจไปแล้ว

5.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการอื่น

5.2.1.1 คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง

ก.พ. ก.ม. ก.ค. และ ก.ร. ตามพระราชบัญญัติ

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 และ กฎทรวง⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523⁶ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2518⁷ บัญญัติอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบดูแลไว้ 4 ประการด้วยกัน ดังนี้คือ

(1) ควบคุม ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจงเพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ให้ผู้แทนหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ข้าราชการหรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มีอำนาจออกระเบียบให้กระทรวง ทบวงกรมรายงานเกี่ยวกับการสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ ตลอดจนการรายงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งและเกี่ยวกับทะเบียนประวัติของข้าราชการ ไปยังคณะกรรมการข้าราชการ

(2) รายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่ปรากฏว่า กระทรวง ทบวง กรมไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติการโดยไม่เหมาะสม เพื่อให้นายกรัฐมนตรีจะได้พิจารณาสั่งการต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 มาตรา 8(4) มาตรา 8(5) มาตรา 9 วรรคแรก มาตรา 46 วรรคสอง และมาตรา 93

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 และ กฎทรวงฯ ข้อ 10

⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 มาตรา 7(4) มาตรา 43 วรรคสอง และมาตรา 61

⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ.2518 มาตรา 13

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีได้รับรายงานของคณะกรรมการข้าราชการดังกล่าว ให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติการให้ถูกต้องหรือเหมาะสมต่อไป

(3) ในเรื่องการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการกรณีที่ยังคับบัญชาเห็นว่า ควรให้รับราชการต่อไปได้บัญญัติให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ รายงานให้คณะกรรมการข้าราชการทราบ

(4) ในเรื่องการลงโทษทางวินัย กรณีที่ยังคับบัญชาได้สั่งลงโทษ สั่งให้ออกจากราชการ หรือดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญในเรื่องใดไปแล้ว บัญญัติไว้ว่าถ้าคณะกรรมการข้าราชการพิจารณาเห็นเป็นการสมควรที่จะต้องสอบสวนพิจารณาใหม่ เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม หรือเพื่อประโยชน์ในการควบคุมดูแลให้กระทรวงทบวงกรมปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้โดยถูกต้องและเหมาะสมตามความเป็นธรรม ก็ให้คณะกรรมการข้าราชการมีอำนาจสอบสวนเพิ่มเติมหรือสอบสวนใหม่เดียวกับ ก.พ. หรือให้นำอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. มาใช้

5.2.1.2 คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สอง

ก.อ. และ ก.ต. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มิได้มีการบัญญัติบทบัญญัติมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบดูแลการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชา ทั้งในลักษณะที่เป็นการทั่ว ๆ ไป ใช้ควบคุมตรวจสอบดูแลได้ในทุก ๆ เรื่องแบบ ก.พ. ให้ไว้และที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเรื่อง ก็มีเพียงเรื่องเดียว คือ เรื่องการสั่งลงโทษทางวินัย กรณีที่ปรากฏว่าคำสั่งลงโทษทางวินัย ได้สั่งไปโดยผิดพลาดให้รัฐมนตรีมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลง ให้เป็นคุณแก่ผู้ถูกลงโทษได้ โดยการแก้ไขเปลี่ยนแปลง เช่นว่านี้ ต้องได้รับอนุมัติจาก " ก.อ. " หรือ " ก.ต. " ก่อน ตามมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 และตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521

5.2.1.3 คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สาม

กขท. นั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. 2521 มิได้บัญญัติให้มอบหมายอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบดูแลไว้

5.2.3 ความแตกต่างระหว่าง ก.ตร. กับคณะกรรมการข้าราชการอื่น

- คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่งกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจ

หน้าที่ควบคุมตรวจสอบดูแล การพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาไว้ ส่วนคณะกรรมการ
ข้าราชการกลุ่มที่สองและคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สามไม่มีกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่
ดังกล่าว

สำหรับ ก.ตร. นั้น กฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ
ดูแลการพิจารณาสั่งการของ ผู้บังคับบัญชาไว้ แบบคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่งแต่ต่าง
ต่างกันรายละเอียดของบทบัญญัติดังนี้

- คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่งกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่
ควบคุมไว้ 2 ลักษณะ ลักษณะที่ 1 บัญญัติให้ควบคุมตรวจสอบดูแลไว้เป็นการทั่วไป ซึ่งขึ้นอยู่กับ
กับคณะกรรมการข้าราชการเองว่าจะเข้าไปควบคุมในเรื่องใดแค่ไหน เพียงใด แต่โดยหลักการ
แล้วให้มีอำนาจหน้าที่ควบคุมในทุก ๆ เรื่อง และ ลักษณะที่ 2 บัญญัติไว้ในลักษณะบังคับให้เข้าไป
ควบคุม โดยบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาเมื่อพิจารณาสั่งการเสร็จแล้ว ต้องนำเสนอคณะกรรมการข้าราชการ
ซึ่งมีบทบัญญัติให้เสนอไว้ใน 2 เรื่อง คือ เรื่องการให้ออกจากราชการ หรือให้อยู่รับราชการต่อเนื่อง
จากการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ และเรื่องการลงโทษ การให้ออกจากราชการ และการดำเนินการ
ทางวินัย

ก.ตร. นั้น กฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่เพื่อควบคุมไว้เพียงใน
ลักษณะเดียวคือตามลักษณะที่ 2 ของคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่งและบัญญัติรายงานไว้ใน
เรื่องเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง คือ เรื่องการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ และ
เรื่องการลงโทษการให้ออกจากราชการ และการดำเนินการทางวินัย ส่วนอำนาจการควบคุม
ตรวจสอบดูแล ที่เป็นการทั่วไปได้ในทุก ๆ เรื่อง แบบลักษณะที่ 1 ของคณะกรรมการข้าราชการ
กลุ่มที่หนึ่ง นั้น มิได้บัญญัติไว้

- คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สองและกลุ่มที่สาม ไม่มีบทบัญญัติให้
อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบดูแลนี้ไว้ เหตุที่ไม่บัญญัติไว้โดยเหตุผลน่าจะเป็นเพราะ
คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สองนี้เข้าไปใช้อำนาจในชั้นการพิจารณา สั่งการแทนผู้บังคับบัญชา
ในทุกเรื่องทุกชั้นทุกระดับทุกตำแหน่งของการบริหารงานบุคคลอยู่แล้ว ซึ่งการใช้อำนาจในชั้นตอน
ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการควบคุมในการบริหารงานบุคคลประการหนึ่ง ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นต้อง
ต้องบัญญัติอำนาจหน้าที่ในส่วนของการควบคุม การพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชานี้ไว้อีก ส่วน

คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สามสถานภาพตามกฎหมายเป็นเพียงที่ปรึกษาให้แก่ผู้บังคับบัญชาเท่านั้น

จากจุดนี้ทำให้เห็นสภาพของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่ ก.ตร. ชัดเจนว่า มีความแตกต่างกับข้าราชการอื่นที่มีอยู่ทุกคณะในประเทศ กล่าวคือ คณะกรรมการข้าราชการอื่น ทุก ๆ คณะนั้น ถึงแม้มีบทบัญญัติที่แตกต่างกัน โดยคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง คือ ก.พ. ก.ม. ก.ค. และ ก.ร. มีบทบัญญัติเน้นทางด้านการออกกฎระเบียบและการควบคุมความชอบด้วยกฎระเบียบคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สองคือ ก.อ. และ ก.ต. มีบทบัญญัติเน้นทางด้านการมีส่วนร่วมในการออกกฎระเบียบ (ให้ความเห็นชอบในการออกกฎกระทรวง และออกระเบียบบางเรื่องด้วยตัวเอง) และการเข้าไปใช้อำนาจพิจารณาสั่งการแทนผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สามคือ ก.ช. นั้นถึงแม้จะมีบทบัญญัติให้เป็นแต่เพียงที่ปรึกษาของผู้บังคับบัญชาก็ตาม แต่คณะกรรมการข้าราชการทุกคณะนี้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลครอบคลุมได้ทั้งระบบและเกี่ยวพันด้วยกับทุกเรื่อง ทุกระดับชั้น และทุกตำแหน่ง แต่ ก.ตร. กลับบัญญัติให้อำนาจหน้าที่เข้าไปเกี่ยวข้องไว้แต่เพียงบางส่วน (ซึ่งเป็นส่วนน้อยเมื่อเทียบกับการบริหารงานบุคคลทั้งหมด) ไม่ครอบคลุมทุกเรื่อง ทุกระดับชั้น และทุกตำแหน่ง

นอกจากความแตกต่างของขอบเขตอำนาจหน้าที่ไม่ครอบคลุมในทุก ๆ เรื่อง ทุก ๆ ระดับชั้น ทุกตำแหน่ง แบบคณะกรรมการข้าราชการอื่นแล้ว ความแตกต่าง ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือบทบาทของ ก.ตร. ที่จะเข้าไปเกี่ยวข้อง ในแต่ละเรื่องในแต่ละชั้น แต่ละตำแหน่งนั้น กล่าวคือ เรื่องที่ให้อำนาจไว้ ซึ่งมีไม่กี่เรื่องนั้น บางเรื่องบัญญัติให้ ก.ตร. เข้าไปใช้อำนาจในขั้นตอนของการพิจารณาสั่งการ โดยให้อำนาจพิจารณาสั่งการแทนผู้บังคับบัญชา เลขโดยตรง (การเลื่อนเงินเดือนพลตำรวจตรี) ซึ่งเป็นบทบาทเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สอง แต่แตกต่างไปจากบทบาทของคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่งและแตกต่างไปจากบทบาทของคณะกรรมการข้าราชการ ในขณะที่เดียวกันบางเรื่องได้ให้อำนาจไว้ในลักษณะเป็นที่ปรึกษาของคณะรัฐมนตรี

^a ดาวร เกียรติทับทิว , กฎหมายปกครอง , หน้า 261.

(การโอนเงินเดือนตั้งแต่พลตำรวจโทขึ้นไป การแต่งตั้งตั้งแต่ตำแหน่งผู้บังคับการขึ้นไป) ซึ่งเป็นบทบาทคล้ายกับคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สาม แต่แตกต่างกันจากบทบาทของคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง และแตกต่างกันจากบทบาทของคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สอง (รายละเอียดส่วนนี้ดังที่ได้ศึกษาไว้ในบทที่ 4) และเรื่องบางเรื่องบัญญัติให้ ก.ตร. เข้าไปใช้อำนาจในขั้นตอนของการควบคุมหลังจากที่ผู้บังคับบัญชาได้พิจารณาสิ่งการไปแล้ว (การรายงานผลการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ) ซึ่งเป็นบทบาทเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง แต่แตกต่างกันจากบทบาทของคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สอง และแตกต่างกันจากบทบาทของคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สาม

ความแตกต่างดังกล่าวนี้ ส่งผลไปสู่สภาพปัญหาดังที่จะได้ศึกษาในหัวข้อต่อไป

5.2.4 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(1) ในเรื่องที่ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่ ก.ตร. อย่างใดไว้

ก.ตร. จะเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยหรือไม่ และจะเข้าไปเกี่ยวข้องในบทบาทอย่างไรเป็นหน้าที่ปรึกษาของผู้บังคับบัญชา, พิจารณาสิ่งการแทนผู้บังคับบัญชา หรือทำการควบคุมตรวจสอบดูแล ภายหลังจากที่ผู้บังคับบัญชาพิจารณาสิ่งการไปแล้ว การเป็นที่ปรึกษาผู้บังคับบัญชาและการพิจารณาสิ่งการแทนผู้บังคับบัญชานั้นได้ศึกษาไว้โดยละเอียดในบทที่ 4 แล้วโดยผลของการศึกษาเห็นว่ากระทำมิได้ และหากกระทำลงไปจะไม่มีผลในทางกฎหมาย ค่าบังคับของมติ ก.ตร. จะเป็นเพียง "ข้อเสนอแนะ" ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะทำตามหรือไม่ก็ได้เท่านั้น และอาจเกิดปัญหาความขัดแย้งกันลึกล้ำเปิดความรับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลขึ้นได้ ดังนั้น ปัญหาที่จะพิจารณาศึกษาจึงเหลืออยู่แค่เพียงเรื่องเดียวคือ เรื่องการควบคุมการพิจารณาสิ่งการของผู้บังคับบัญชาในบทนี้ว่า ก.ตร. จะควบคุมการพิจารณาสิ่งการของผู้บังคับบัญชาได้หรือไม่อย่างไร ถ้าไม่สามารถควบคุมตรวจสอบดูแลไม่ได้ ก.ตร. จะเป็นคณะกรรมการข้าราชการเพียงคณะเดียวในประเทศ ที่มีอำนาจหน้าที่ ภารกิจ และบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลน้อยที่สุด ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานบุคคล และการให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการตำรวจ น้อยที่สุด

(2) เรื่องที่ถูกกฎหมายบัญญัติให้มีหน้าที่ควบคุม การพิจารณาสิ่งการของผู้บังคับบัญชาไว้ คือ เรื่องการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้น กฎหมายบัญญัติแต่เพียงเมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งให้รับราชการต่อ หรือมีคำสั่งให้ออกจากราชการแล้ว ให้รายงาน ให้ ก.ตร.

"ทราบ" โดยไม่ได้บัญญัติข้อความความอย่างใดต่อไปไว้ ก.ตร. จะมีอำนาจหน้าที่ในการ

"ทราบ" แค่ไหนเพียงใด จะไม่รับทราบหรือเปลี่ยนแปลงผลการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาในเรื่องนั้นเป็นอย่างอื่นได้หรือไม่ มีค่าบังคับเพียงใด (สำหรับใน เรื่องการลงโทษการให้ออกจากราชการ และการดำเนินการทางวินัยนั้น อำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ในเรื่องนี้อันุโลม นำของ ก.พ.มาใช้จึงไม่มีปัญหาในส่วนของการใช้อำนาจควบคุมนี้)

ปัญหาดังกล่าวนี้เป็นปัญหาพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งก่อนที่จะไปพิจารณาปัญหาทางบริหารอื่น เช่น คณะกรรมการข้าราชการควรจะต้องประกอบด้วยผู้ใดบ้าง ที่เป็นอยู่เหมาะสมหรือไม่ คณะกรรมการข้าราชการปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ผู้ที่จะทำการศึกษาหรือวิพากษ์วิจารณ์ หรือแม้กระทั่งตัวคณะกรรมการข้าราชการเองจำเป็นต้องทราบภารกิจของตัวคณะกรรมการข้าราชการเองเสียก่อน เป็นต้น

(3) อนึ่ง เมื่อศึกษามาถึงขั้นตอนนี้มี "ข้อสังเกต" อีกประการหนึ่งที่สมควรหยิบยกมากล่าวถึงไว้ในที่นี้ ข้อสังเกตดังกล่าวคือเรื่อง เจ้าหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติให้มีขึ้นเพื่อทำงานให้กับคณะกรรมการข้าราชการ คณะกรรมการข้าราชการทุกคณะนั้นจะมีบัญญัติให้มีตำแหน่งเลขานุการ และหรือ ผู้ช่วยเลขานุการ เพื่อทำงานให้กับคณะกรรมการข้าราชการในทุก ๆ คณะ และคณะกรรมการข้าราชการในบางคณะนั้นจะมีกฎหมายบัญญัติให้มีส่วนราชการ "สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ" ขึ้นมาเพื่อช่วยทำงานให้กับคณะกรรมการข้าราชการอีกส่วนหนึ่งด้วย คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง คือ ก.พ. ก.ม. ก.ค. และ ก.ร. มีหน้าที่ในการออกกฎระเบียบและควบคุมตรวจสอบดูแลความชอบด้วยกฎระเบียบ จะมีบทบัญญัติให้มีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ เช่น สำนักงาน ก.พ. แยกเป็นอิสระออกต่างหากจากกระทรวงทบวงกรมอื่นส่วนคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สอง คือ ก.อ. และ ก.ต. ซึ่งมีส่วนร่วมในการออกกฎระเบียบ (โดยการให้ความเห็นชอบ) และมีหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจพิจารณา และคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สามคือ ก.ชท. ซึ่งมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้กับผู้บังคับบัญชาไม่มีบทบัญญัติให้มีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการสำหรับ ก.ตร. นั้นไม่ได้เป็นคณะกรรมการข้าราชการที่มีหน้าที่พิจารณาสั่งการแต่ในรูปแบบคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง และไม่ได้เป็นที่ปรึกษาผู้บังคับบัญชาแบบคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สอง ส่วนจะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบดูแลแบบคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง หรือไม่จะเป็นไปตามที่จะศึกษาต่อไปในบทนี้ ก.ตร. ไม่ได้รับการบัญญัติให้มี "สำนักงาน ก.ตร." ขึ้นมาโดยไม่อาจหาเหตุผลสนับสนุนได้ และในทางปฏิบัติที่เป็นจริงในทุกวันนี้ ก.ตร. จำเป็นต้องมีและใช้เจ้าหน้าที่กลุ่มหนึ่งให้มาช่วยปฏิบัติงานให้กับ ก.ตร.

ซึ่งก็มีปัญหาในทางปกครองบังคับบัญชาระหว่างเลขานุการ ก.ตร. และผู้ช่วยเลขานุการ ก.ตร. กับ เจ้าหน้าที่ที่มาช่วยปฏิบัติงานให้กับ ก.ตร. กลุ่มนี้ว่าจะสั่งการให้ปฏิบัติราชการได้หรือไม่ ให้มีการปฏิบัติราชการแทนได้หรือไม่ ให้ความชอบ และตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยหรือลงโทษทางวินัยกันได้หรือไม่เพียงใด ปัญหาสถานะภาพของหน่วยงานของกลุ่มตำแหน่งที่มาปฏิบัติราชการให้กับ ก.ตร. นี้ในการประสานงานติดต่อกับราชการกับส่วนราชการอื่นทั้งของกรมตำรวจเองและนอกกรมตำรวจและรวมถึงปัญหาความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่หรือการพิจารณามีความเห็นเสนอในเรื่องต่าง ๆ ให้กับ ก.ตร. ในขณะที่เลขานุการ ก.ตร. ผู้ช่วยเลขานุการ ก.ตร. และเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานให้กับ ก.ตร. ทั้งหมดนี้ ยังเป็นข้าราชการตำรวจซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกรมตำรวจอยู่

5.2.5 สภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ

ได้ทำการศึกษาวิจัยสภาพข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาของ ก.ตร. โดยอาศัยข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ตร.^๑ พบว่า

5.2.5.1 ก.ตร. ได้ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบดูแล การพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชา เฉพาะในเรื่องการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการซึ่งเป็นเรื่องที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้เท่านั้นส่วนใน กรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้ ก.ตร. จะเป็นเพียงสอบถามให้ข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะบางประการต่อผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจเท่านั้น มิได้เข้าไปทำการควบคุมตรวจสอบดูแลโดยตรงแต่อย่างใด

5.2.5.2 กรณีการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 มาตรา 34 บัญญัติ ให้รายงานให้ ก.ตร. "ทราบ" นั้น การทำหน้าที่ "รับทราบ" ที่ผ่านมา ก.ตร. จะทักท้วงในบางเรื่อง เรื่องที่ทักท้วงจะเป็นลักษณะของความชอบด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและกฎหมาย เช่น เป็นกรณีที่ต้องมีการเริ่มปฏิบัติหน้าที่ราชการ

^๑ สำนักงาน ก.ตร., "มติ ก.ตร. และ อนุกรรมการ ก.ตร. เฉพาะที่เป็นแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ" (กรกฎาคม 2531) (อัดสำเนา)

ใหม่หรือไม่ ผลการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการเริ่มตั้งแต่วันใดครบกำหนด 6 เดือนหรือไม่ เป็นต้น ยังไม่เคยใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า ควรให้ออกจากราชการหรือให้อยู่รับราชการต่อ อันเนื่องจากผลของการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้น หรือยังไม่เคยมีมติให้ผู้บังคับบัญชา เปลี่ยนแปลงผลการสั่งการเกี่ยวกับการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ

5.2.5.3 การพิจารณาเรื่องการลงโทษการให้ออกจากราชการและการ ดำเนินการทางวินัยที่ผ่านมา ก.ตร. จะพิจารณาทั้งความชอบด้วยกฎระเบียบและความเหมาะสม โดยบางเรื่องมีมติรับทราบโดยเห็นพ้องตามที่ผู้บังคับบัญชาได้พิจารณาสั่งการไว้ บางเรื่อง เปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือผลการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชา

จากการสัมภาษณ์ ก.ตร. บางท่าน^{10, 11, 12, 13} มีความ เห็นในทางกฎหมายว่า อำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ในการควบคุมตรวจสอบดูแลการพิจารณา สั่งการของผู้บังคับบัญชานั้นควรจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้น บัญญัติให้อำนาจแต่เพียงบางเรื่องไม่ครบถ้วน ไม่อาจเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การบริหารงานบุคคลของกรมตำรวจให้เกิดประสิทธิภาพและความต่อเนื่องกันทั้งระบบได้ และใน เรื่องที่บัญญัติให้อำนาจไว้นั้นก็มีเพียงเรื่องเดียวและบัญญัติแต่เพียงให้ ก.ตร. "ทราบ" เท่านั้น จึงเป็นบทบัญญัติที่ค่อนข้างจะไม่ชัดเจน ควรจะมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจ ก.ตร. ต่อไปว่า ก.ตร. จะ

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

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

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

¹³ สัมภาษณ์ พลตำรวจเอกณรงค์ มหานนท์, กรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ, กุมภาพันธ์ 2535

พิจารณาวินิจฉัยเป็นอย่างอื่นได้หรือไม่หาก ก.ตร. ไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชา มติของ ก.ตร. จะมีค่าบังคับเพียงใด กรมตำรวจต้องทำตามหรือไม่ ในปัจจุบันสถานการณ์ในทางราชการของ ก.ตร. ถูกนับรวมว่าเป็น "องค์กรกลางบริหารงานบุคคล" องค์กรหนึ่งเทียบเท่ากับคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ แต่บทบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ ก.ตร. ไว้ไม่ครบถ้วน เป็นผลให้เกิดปัญหาในการควบคุมตรวจสอบดูแลการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาให้เกิดความชอบด้วยกฎระเบียบ และความเหมาะสมในการบริหารงานบุคคลได้ทั้งระบบ ทุกเรื่อง ทุกชั้นทุกตำแหน่ง เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่คณะกรรมการข้าราชการอื่นมี

5.2.6 แนวทางในการแก้ไขปัญหา

5.2.6.1 การที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ ดูแลผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาสั่งการที่ส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ในทางราชการของข้าราชการตำรวจไว้ โดยระบบของกฎหมายบริหารราชการในประเทศไทยที่มีวัตถุประสงค์จะให้ใครหรือองค์กรใดมีหน้าที่รับผิดชอบเรื่องอะไรบ้างนั้นจะบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น ก.ตร. จะไม่ทำหน้าที่ดังกล่าวก็ย่อมกระทำไม่ได้โดยไม่ขัดต่อความรับผิดชอบใด ๆ ของ ก.ตร. และไม่อาจจะกล่าวหา ก.ตร. ได้ว่าละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ แต่หาก ก.ตร. มีความประสงค์จะเข้าไปควบคุมตรวจสอบดูแลการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาเอง หรือมีองค์กรหรือบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี หรือมีแรงผลักดันจากกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับสภาพการบริหารงานของตำรวจ เช่น คนในสังคมนักวิชาการหรือข้าราชการตำรวจเอง หรือจากสภาพการบริหารงานของตำรวจเอง มีความจำเป็นที่ ก.ตร. ต้องตอบสนองโดยเข้าไปควบคุมตรวจสอบดูแลการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาแล้ว ปัญหาจะเกิดขึ้นมาว่า ก.ตร. จะทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ได้หรือไม่และอำนาจหรือค่าบังคับของ ก.ตร. ในเรื่องดังกล่าวจะมีแค่ไหนเพียงใด "สิทธิเสรีภาพของประชาชนจะไม่มีหลักประกันแต่อย่างใด หากไม่มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพควบคุมการกระทำของผู้มีอำนาจปกครอง ดังนั้น ประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประเทศไทยจะต้องมีมาตรการในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญและมาตรการในการควบคุมการกระทำของฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง"¹⁴

¹⁴ วีระ โฉมฉาย , "องค์ประกอบของการปกครองระบบประชาธิปไตย" ในกฎหมายมหาชน หน้าที่ 1 - 7 , หน้า 211

จากการศึกษาพบว่าแรงผลักดันที่ทำให้ ก.ตร. จะต้องเข้าไปควบคุมตรวจสอบดูแลการพิจารณาการสั่งการของผู้บังคับบัญชา มีมากขึ้นโดยจะเห็นได้จากมติของ ก.ตร. เองที่ในบางครั้งมีข้อสั่งเกตหรือข้อเสนอแนะต่อผู้บังคับบัญชา โดยให้แนวทางในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ในส่วนที่กฎหมายมิได้บัญญัติให้ ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่ในส่วนนั้นไว้¹⁵ มติของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ หากจะสั่งการมาถึงคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ ก็จะรวบรวมถึง ก.ตร. ด้วย และจะเรียก ก.ตร. ร่วมกับคณะกรรมการข้าราชการอื่นว่าเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล¹⁶ และหน้าที่ที่คณะกรรมการมีมอบหมายดังกล่าวนี้ บางครั้งนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ที่กฎหมายบัญญัติไว้ เอกสารในทางวิชาการในการศึกษาถึงคณะกรรมการข้าราชการคณะต่าง ๆ ก็เช่นกันหลายฉบับได้ศึกษาในลักษณะที่ ก.ตร. มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารงานบุคคลของตำรวจทั้งหมดมิได้มีความแตกต่างไปจากคณะกรรมการข้าราชการอื่น¹⁷⁻¹⁸ และบทความที่ปรากฏในวารสารสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ที่กล่าวถึงสถานการณ์การบริหารงานของตำรวจบางบทความได้กล่าวถึง ก.ตร. ว่าสมควรพิจารณาให้ความเป็นธรรมในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งบางเรื่องเป็นเรื่องที่มิได้มีกฎหมายบัญญัติให้ ก.ตร. มีหน้าที่นั้นไว้

นอกจากนั้นแล้ว จากรายละเอียดที่ได้ศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ที่ผ่านมา "ระบบ" ทางบริหารงานบุคคลของข้าราชการทุกประเภทในประเทศไทย ได้จัดตั้ง "คณะกรรมการ

¹⁵ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4

¹⁶ คู่มือสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการที่ นร 0203/ว (ล)
เมษายน 2534

¹⁷ เกศินี หงสนันท์ และไพโรจน์ สิตปรีชา, "องค์กรกลางบริหารงานบุคคลในระบบราชการไทย" วารสารสังคมศาสตร์ 2 (สิงหาคม 2530) หน้า 1 - 33

¹⁸ อมร รักษาสัตย์ และชัตติยา ศรีณสูตร, "รายงานการวิจัยการปรับปรุงระบบข้าราชการด้านการบริหารงานบุคคล, "เอกสารเสนอสำนักงาน ก.พ." 2529, หน้า 25 (อึดสำเนา)

ข้าราชการ" ขึ้นมาทุกฉบับ โดยมีวัตถุประสงค์ให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาสั่งการ ที่ส่งผลต่อสภาพทางราชการของข้าราชการในทุก ๆ เรื่องทั้งหมดทุกคณะ (แม้กระทั่ง กษท.) จึงไม่มีเหตุผลใดที่ผู้เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างกฎหมายระเบียบข้าราชการตำรวจ (คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ และสภานิติบัญญัติ) ผู้ให้ความเห็นชอบการออกใช้บังคับกฎหมายดังกล่าว จะมีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ที่จะให้ระบบ การจัดระเบียบข้าราชการของข้าราชการตำรวจผิดแผกแตกต่างลึกลับกับระบบการบริหารงาน บุคคลของข้าราชการอื่น นอกจากนั้นจากการศึกษารายละเอียดในชั้นพิจารณาร่างกฎหมาย ดังกล่าว¹⁰ ไม่ปรากฏว่ามีเจตนารมณ์จะจำกัดอำนาจหน้าที่ ก.ตร. ไว้โดยจะให้มีแต่เพียงบาง ส่วนและเห็นว่าควรจะนำอำนาจหน้าที่แบบของ "ก.พ." (ตาม มาตรา 8) มาบัญญัติไว้ แต่ก็ พิจารณากันในทำนองว่าจะบัญญัติรวมไว้ในมาตราเดียวแบบ ก.พ. ก็ได้หรือบัญญัติให้อำนาจ กระจายไว้ในมาตราต่าง ๆ ก็ได้ มิได้มีการพิจารณาว่าจะจำกัดอำนาจของ ก.ตร. หรือจะ ไม่ให้ ก.ตร. เข้าไปเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาแต่อย่างใด และอีกประการหนึ่ง การเข้าไปควบคุมตรวจสอบดูแลของ ก.ตร. นี้ จะทำให้เกิดความเป็นธรรม แก่ข้าราชการยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 47 ได้บัญญัติ ไว้ว่า ข้าราชการมีสิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลโดยทั่วไป ฯลฯ และมาตรา 25 บัญญัติไว้ว่า "บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน" ข้าราชการ อื่นมีคณะกรรมการข้าราชการคอยควบคุมตรวจสอบดูแลการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชา ดังนั้น ข้าราชการตำรวจก็ควรจะได้รับ การคุ้มครองดังกล่าวให้เท่าเทียมกับข้าราชการอื่นด้วย และเรื่องดังกล่าวไม่ใช่เป็นเรื่องสมรรถภาพหรือวินัยอันเป็นข้อจำกัดในเรื่องสิทธิเสรีภาพของ ข้าราชการตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ผู้ทำวิทยานิพนธ์จะมีความเห็นว่าเจตนารมณ์ในชั้นร่าง และออกบังคับใช้กฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ ก.ตร. เข้าไปควบคุมถ่วงดุลย์การใช้อำนาจ พิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาในทุก ๆ เรื่องทุกชั้น และทุก ๆ ระดับตำแหน่ง เช่นเดียวกับ

¹⁰ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, "บันทึกรายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ....., ครั้งที่ 3," 24 พฤษภาคม 2521, หน้า 3. (อัครสาเนา)

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการอื่นทุกคณะ จะแตกต่างกันก็เพียงบทบาทหรือขั้นตอนที่จะเข้าไปใช้อำนาจเท่านั้น เหตุผลที่ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจไว้น่าจะเป็นความไม่สมบูรณ์ครบถ้วนของบทบัญญัติมากกว่า

จากสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและความไม่ครบถ้วนชัดเจนของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว ทำให้เป็นปัญหาที่จะต้องนำมาศึกษาพิจารณาในที่นี้ว่า เมื่อไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ ก.ตร. ในการควบคุมการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาไว้ ก.ตร. จะทำหน้าที่ดังกล่าวได้หรือไม่ และอำนาจหรือคำบังคับของ ก.ตร. ในที่นี้จะมีแค่ไหนเพียงใด

การกระทำในทางปกครองใด ๆ ขององค์กรฝ่ายปกครอง จะต้องมีความหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ตลอดจนความรับผิดชอบไว้ โดยถือเสมือนหนึ่งว่าเป็นกรอบการบริหารประการหนึ่งทั้งโดยกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรฝ่ายปกครองนั้น ๆ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น องค์กรฝ่ายปกครองต่าง ๆ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ภายในของอำนาจหน้าที่ที่ได้รับโดยเคร่งครัด ตามหลักที่ว่ากฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองในขอบเขตหนึ่งเท่านั้น การใช้อำนาจจึงต้องอยู่ภายในขอบเขตดังกล่าว ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจทำนอกเหนือขอบเขตนั้น²⁰

ตามหลักของการบริหารงานบุคคลในระบบราชการ (bureaucracy) อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีที่มาจากอำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ราชการตามที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร จะปฏิบัติเกินเลยหรือฝ่าฝืนอำนาจที่ระบุไว้แล้วมิได้²¹

ตามแนวคิดในทางกฎหมายและหลักการบริหารงานในระบบราชการดังกล่าว องค์กรในฝ่ายปกครองซึ่งรวมถึงคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ แล ก.ตร. จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบบัญญัติให้อำนาจไว้ในกฎหมาย จะทำเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไม่ได้ และสำหรับ "ผล" ของการปฏิบัติหน้าที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้นั้น จะถือได้ว่าเป็นการกระทำที่เกินขอบอำนาจ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁰ วิชัย วิวิตเสวี, "อำนาจศาลในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง" ศุลพาห ที่ 1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2522) หน้า 62.

²¹ พิทยา บวรวัฒนา, รัฐประศาสนศาสตร์: ทฤษฎีและแนวการศึกษา (กรุงเทพฯ ; จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 26.

ขัดต่อหลักที่ว่า การกระทำในทางปกครองจะต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย (ultravires) ซึ่งศาลยุติธรรมของอังกฤษได้พิจารณาเป็นหลักการในการตัดสินคดีที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองไว้²² และการกระทำที่บกพร่องในเรื่องความสามารถของผู้ใช้อำนาจ (incompetence) นี้ ศาลปกครองของฝรั่งเศสจะถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย²³

หลักที่ว่าฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบพันธู์ให้ใช้อำนาจไว้ในกฎหมาย หากทำเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติผลจะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวข้างต้นนี้ พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นหลักที่ใช้กับการกระทำของฝ่ายปกครองที่ส่งผลกระทบต่อสถาบันภาพในการเปลี่ยนแปลงสิทธิหรือสถานภาพในทางราชการของข้าราชการ

การควบคุมตรวจสอบดูแลที่กำลังศึกษาอยู่ในบทนี้เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองภายหลังจากที่ได้มีการใช้อำนาจพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาที่ส่งผลกระทบต่อสถานภาพทางราชการของข้าราชการไปแล้ว การควบคุมตรวจสอบดูแลดังกล่าวจะต้องมีพันธู์แห่งกฎหมายรองรับหรือไม่จะต้องดูที่ผลหรืออำนาจของผู้ควบคุมตรวจสอบดูแลนั้นว่าจะบังคับให้มีการเปลี่ยนแปลงผลการพิจารณาสั่งการนั้นได้หรือไม่ ถ้าจะให้มีความบังคับก็ต้องมีพันธู์แห่งกฎหมายรองรับ

การทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบดูแลโดยตัวของมันเองนั้น โดยทั่วไปเป็นหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคนที่ทำได้ในตัวเอง การที่มีกฎหมายบัญญัติให้ใครทำไว้นั้นก็แค่เพียงเพื่อกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้นั้นให้ปรากฏชัดเจน เพื่อมิให้บ่ายเบี่ยงปฏิเสธได้และต้องรับผิดชอบหากไม่ทำหน้าที่เช่นนั้น ที่สำคัญคือเครื่องมือที่ใช้ประกอบการควบคุมฯ และอำนาจบังคับที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงผลการพิจารณาสั่งการนั้น

คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มหนึ่ง คือ ก.พ. ก.ม. ก.ค. และ ก.ร. ที่มีพันธู์ให้ทำหน้าที่และความรับผิดชอบในการควบคุมตรวจสอบดูแล และตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการดังกล่าว ได้บัญญัติ "เครื่องมือ" โดยให้อำนาจหน้าที่ไว้โดย ให้มีอำนาจในการเรียก

²² ถาวร เกียรติทับทิว , กฎหมายปกครอง , หน้า 300.

²³ อิศสระ นิตินันท์ประภาส , กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ (กรุงเทพ ; กิ่งจันทร์การพิมพ์ , 2521) , หน้า 126 - 134.

เอกสารและหลักฐานจากหน่วยราชการ ให้ผู้แทนฝ่ายราชการ ข้าราชการหรือบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงและให้มีอำนาจออกกระเปียบให้กระทรวงทบวงกรมรายงานเกี่ยวกับการสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ ฯลฯ ไปยังคณะกรรมการข้าราชการได้ และให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลตรวจสอบนั้นได้ให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการข้าราชการไว้ในการแนะนำหรือชี้แจงเพื่อให้กระทรวงทบวงกรมปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ด้วย²⁴ และให้มีอำนาจหน้าที่รายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่ปรากฏว่ากระทรวง ทบวง กรม ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติการโดยไม่เหมาะสม เพื่อให้นายกรัฐมนตรีจะได้พิจารณาและสั่งการต่อไป²⁵

จากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่งนี้ไม่มีอำนาจที่จะกระทำนิติกรรมทางปกครองใหม่หรือผลจากการควบคุมดูแลตรวจสอบนั้นมิได้มีอำนาจที่จะทำให้การพิจารณาสั่งการนั้น (นิติกรรมทางปกครอง) เปลี่ยนแปลงไปโดยตรง ต้องเสนอไปให้องค์กรที่มีอำนาจ คือ นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการอีกที และในกรณีที่นายกรัฐมนตรีได้รับรายงานจากคณะกรรมการข้าราชการได้มีบทบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งให้กระทรวงทบวง กรมปฏิบัติตามให้ถูกต้องหรือเหมาะสมต่อไป แต่ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการข้าราชการให้คณะกรรมการข้าราชการรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย²⁶ และเมื่อนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งหรือคณะรัฐมนตรีมีมติประการใด ให้คณะกรรมการข้าราชการ และกระทรวง ทบวง กรมปฏิบัติตามหรือสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิมให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือตามมติของคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี²⁷

จากบทบัญญัติของคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง ซึ่งเป็นคณะกรรมการข้าราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลตรวจสอบการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาพิจารณาได้ว่าได้ให้อำนาจไว้เฉพาะในการสร้างเครื่องมือหรือวิธีการ สำหรับการ

²⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 8(4)

²⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 8(5)

²⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 9 วรรคแรก

²⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 9 วรรคสอง

ตรวจสอบคั่นหารายละเอียดของการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาไว้ ซึ่งปกติเป็นเอกสิทธิ์ของส่วนราชการ ซึ่งหากไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น โดยตรงหรือมีบทบาทหน้าที่แห่งกฎหมายให้อำนาจไว้แล้ว ส่วนราชการจะไม่ส่งให้ก็ได้ไม่มีอำนาจกฎหมายใดมาบังคับ ส่วนอำนาจในการเปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชานั้นคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่งนี้ จะมีอำนาจแต่เพียงการ "แนะนำและชี้แจง" ให้ผู้บังคับบัญชาทำตามและรายงานนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณีเท่านั้น อำนาจที่แท้จริงที่จะส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงผลการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาอยู่ที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีแล้วแต่กรณีไม่ใช่อยู่ที่คณะกรรมการข้าราชการ (และการใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในที่นี้ ก็มีใช้เข้าไปออกคำสั่งเปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือการสั่งการของผู้บังคับบัญชา แต่จะสั่งให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในเรื่องนี้ไปเปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือเปลี่ยนแปลงการสั่งการของตนเองอีกชั้นตอนหนึ่ง)

ดังนั้น ก.ตร. ถึงแม้จะไม่มีบทบาทหน้าที่ให้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลตรวจสอบ แต่ก็สามารถเข้าไปทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลตรวจสอบ และให้คำแนะนำหรือชี้แจงให้ผู้บังคับบัญชาเปลี่ยนแปลงผลการพิจารณาสั่งการให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และความเหมาะสมได้ เช่นเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง และหากผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามก็สามารถเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีได้ด้วยเช่นกันโดยไม่จำเป็นต้องมีบทบาทหน้าที่ให้อำนาจแก่ ก.ตร. ไว้

จะเหลือปัญหาในที่นี้คือ ก.ตร. จะมีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากส่วนราชการ ผู้แทนหน่วยงานราชการ ข้าราชการหรือบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงและสร้างระเบียบให้กรมตำรวจรายงานเกี่ยวกับการพิจารณาสั่งการในการบริหารงานบุคคลที่ส่งผลต่อสภาพทางราชการของข้าราชการตำรวจมาให้ ก.ตร. ได้หรือไม่หากเรียกไม่ได้และสร้างระเบียบหรือวิธีการให้ผู้บังคับบัญชารายงานผลการพิจารณาสั่งการมายัง ก.ตร. ไม่ได้ การควบคุมดูแลตรวจสอบก็จะมีอุปสรรคและข้อขัดข้องไม่ได้ผลอย่างจริงจัง

อีกประการหนึ่ง เมื่อ ก.ตร. รายงานเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจสั่งการให้ผู้บังคับบัญชาข้าราชการตำรวจเปลี่ยนแปลงผลการพิจารณาสั่งการได้หรือไม่ตามบทบัญญัติใด ซึ่งหากสั่งไม่ได้ การควบคุมตรวจสอบบุคคลก็จะมีผลเท่าที่ควรอีกเช่นกัน นอกจากนั้นแล้วหากนายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับ ก.ตร. ก.ตร. จะเสนอต่อไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาได้อีกชั้นตอนหนึ่งแบบคณะกรรมการข้าราชการได้อีกหรือไม่

ปัญหาการเรียกเอกสารและหลักฐานและการบังคับให้ผู้บังคับบัญชาข้าราชการ
 ดำรวจรายงานผลการพิจารณาสั่งการมาให้ ก.ตร. ตรวจสอบนั้น ก.ตร. มิได้เป็นองค์การบังคับบัญชา
 หรือมีบทบาทปฏิบัติให้อำนาจกำกับดูแลเหนือผู้บังคับบัญชาไว้โดยตรงสถานภาพในปัจจุบันจึงเป็นแต่เพียง
 "ขอร้อง" ให้ผู้บังคับบัญชาจัดส่งมาให้ ซึ่งผู้บังคับบัญชาอาจจัดส่งหรือไม่จัดส่งมาให้ก็ได้ ในกรณีที่
 ไม่จัดส่งมาให้ ก.ตร. อาจเสนอนายกรัฐมนตรี ในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการ
 แผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 159 และในฐานะหัวหน้า
 รัฐบาลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลข้าราชการและวางระเบียบปฏิบัติราชการตาม พ.ร.บ.
 ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยทั่วไปในการบริหารราชการแผ่นดินสั่งการหรือ
 วางระเบียบปฏิบัติราชการให้ผู้บังคับบัญชาจัดส่งมาให้

ส่วนปัญหาที่ ก.ตร. จะเสนอนายกรัฐมนตรีว่า ผู้บังคับบัญชาสั่งการไปโดยไม่
 ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสม นายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจสั่งการหรือไม่นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า
 ถึงแม้จะไม่มีบทบาทปฏิบัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรีไว้โดยตรงในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการเหมือน
 คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง แต่นายกรัฐมนตรีก็อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
 ไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 159 ในฐานะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน
 และ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 สั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
 ซึ่ง มีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดินยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ของ
 ผู้บังคับบัญชาข้าราชการตำรวจได้ด้วยเช่นกัน

สำหรับปัญหาที่หากนายกรัฐมนตรีไม่เห็นพ้องด้วยกับที่ ก.ตร. เสนอ ก.ตร. จะ
 เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไปได้หรือไม่ นั้น คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ
 แผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 159 และมีได้มีข้อจำกัด
 ว่าจะรับข้อมูลหรือข้อเท็จจริงจากส่วนราชการหรือองค์กรใดมาพิจารณาไม่ได้

กล่าวโดยสรุป ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจมิได้บัญญัติ
 ให้อำนาจหน้าที่ ก.ตร. เข้าไปควบคุม ดูแล ตรวจสอบ การพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชาแบบ
 คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง แต่หากมีระเบียบปฏิบัติราชการแล้ว ก.ตร. ก็สามารถเข้าไป
 กำหนัดที่ดังกล่าวได้ และเป็นเรื่องที่สมควรกระทำเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานราชการและ
 ความเป็นธรรมของข้าราชการ

5.2.6.2 ในกรณีที่มักฎหมายบัญญัติให้ ก.ตร. ควบคุมดูแลตรวจสอบไว้ซึ่งมีเพียงเรื่องเดียวคือ การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการซึ่งมักฎหมายบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาเมื่อพิจารณาสั่งการให้รับราชการต่อไปหรือมีคำสั่งให้ออกจากราชการแล้วให้รายงานให้ ก.ตร. "ทราบ" โดยไม่ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ ก.ตร. เกี่ยวกับการ "ทราบ" นั้นไว้แต่อย่างใดนั้น พิจารณาศึกษาแล้วมีเหตุและผลในทางกฎหมายเช่นเดียวกับการควบคุมดูแลตรวจสอบเรื่องที่ไม่มักฎหมายบัญญัติไว้ที่ผ่านมา คือ สามารถเสนอแนะหรือชี้แจงให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือการสั่งการนั้นให้ชอบด้วยกฎหมายหรือความเหมาะสมได้ และหากผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามสามารถเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีตามลำดับเพื่อพิจารณาสั่งการให้ผู้บังคับบัญชาทำตามต่อไปได้

5.2.6.3 สำหรับปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของ ก.ตร. นั้น เนื่องจากเลขานุการ ก.ตร. และผู้ช่วยเลขานุการ ก.ตร. ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจให้แต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจ และเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานให้กับ ก.ตร. ก็แต่งตั้งมาจากข้าราชการตำรวจด้วยกันทั้งสิ้น ทางแก้ไขปัญหานี้ จึงอาจกระทำได้โดย กำหนดจัดตั้งสำนักงาน ก.ตร. ขึ้นมาให้เป็นส่วนราชการโดยกำหนดไว้ภายในกรมตำรวจในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกรมตำรวจ พ.ศ. 2508 ให้มีสถานภาพเป็นส่วนราชการที่ถูกต้อง ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมบังคับบัญชาการสั่งการภายในหน่วยงาน และแก้ปัญหาเกี่ยวกับสถานภาพของหน่วยงานในการติดต่อราชการกับส่วนราชการอื่นได้ในระดับหนึ่ง และสำหรับการบรรจุแต่งตั้งเลื่อนขั้นเงินเดือนและการลงโทษทางวินัย เจ้าหน้าที่ในส่วนราชการดังกล่าวนี้ เห็นควรที่จะให้ต้องได้รับความเห็นชอบหรือได้รับอนุมัติจาก ก.ตร. ก่อน ซึ่งจะช่วยแก้ปัญหาและทำให้เกิดความเป็นอิสระแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและการพิจารณามีความเห็นเสนอในเรื่องต่าง ๆ ต่อ ก.ตร. ได้ในระดับหนึ่ง

5.3 ส่วนที่สอง "การควบคุมโดยมีการร้องขอความเป็นธรรม"

5.3.1 อำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และแก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 55 "ข้าราชการตำรวจผู้ใดถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 34 มาตรา 48 มาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 52 หรือมาตรา 53 ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ และให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจมาใช้บังคับโดยอนุโลม"

มาตรา 56 "การร้องทุกข์ของข้าราชการตำรวจให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ"

มาตรา 61 (บทเฉพาะกาล) "ในระหว่างที่ยังมิได้แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจพุทธศักราช 2477 ให้นำบทบัญญัติใน ฯลฯ และหมวด 7 มาใช้บังคับแก่เรื่องการอุทธรณ์ของข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติโดยอนุโลมโดยให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ ทั้งนี้ โดยให้อำนาจหน้าที่ของ ก.พ. เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร."

"การร้องทุกข์" ซึ่งมาตรา 61 มิได้บัญญัติให้อนุโลมนำมาตราในหมวด 6 (ว่าด้วยการร้องทุกข์) มาใช้บังคับนั้น ปัจจุบันจึงยังคงต้องถือปฏิบัติตามการร้องทุกข์ในพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พ.ศ. 2477 อยู่

5.3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการอื่น ๆ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในการร้องขอความเป็นธรรม

5.3.1.1 คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง

ก.พ. ก.ม. ก.ค. และ ก.ร. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518²⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 และกฎทบวงฯ²⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523³⁰ บัญญัติไว้ให้ข้าราชการร้องขอความเป็นธรรมได้ไว้ดังนี้

²⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 102 มาตรา 103 มาตรา 104 วรรคแรก มาตรา 105 วรรคแรก มาตรา 105 วรรคสาม

²⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 และกฎทบวงฯ ข้อ 10

³⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 มาตรา 4 และมาตรา 61

³¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 มาตรา 60 และกฎ ก.ร. ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2519)

(1) "ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ และเป็นกรณีที่ไม่มีสิทธิอุทธรณ์ ผู้นั้นอาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาได้

(2) "ผู้ใดถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการ ด้วยเหตุใด ๆ เว้นแต่ให้ออกจากราชการไว้ก่อน ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ได้

(3) การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาภายในสิบห้าวันนับแต่วันทราบ

(4) วรคแรก " การอุทธรณ์คำสั่งให้ออก ปลดออกหรือไล่ออกให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการภายในสามสิบวันนับแต่รับทราบคำสั่ง เมื่อคณะกรรมการข้าราชการได้พิจารณาวินิจฉัยแล้วให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสิ่งการต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการข้าราชการ และคณะกรรมการข้าราชการพิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยังยืนยันตามมติเดิมให้คณะกรรมการข้าราชการรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

(5) ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมีมติตามวรรคหนึ่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ หรือให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือให้ดำเนินการประการใด ให้กระทรวงทบวงกรมดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรี

5.3.1.2 คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สอง

ก.อ. และ ก.ต. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ

ฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 และตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการร้องขอความเป็นธรรมไว้แต่อย่างใด

5.3.1.3 คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สาม

กขท. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. 2521

ไม่ได้บัญญัติให้ กขท. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ไว้

5.3.3 ความแตกต่างระหว่าง ก.ตร. กับคณะกรรมการข้าราชการอื่น

คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่สองและกลุ่มที่สามมิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการร้องขอความเป็นธรรมของข้าราชการไว้ (เหตุผลที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นเช่นเดียวกับที่ไม่ได้บัญญัติเรื่องการควบคุมตรวจสอบดูแลไว้ ดังนี้ได้ศึกษาไว้แล้วใน 5.2.1)

สำหรับ ก.ตร. กับ คณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง นั้น มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการร้องขอความเป็นธรรมของข้าราชการไว้ และมีลักษณะคล้ายคลึงกันทั้งนี้โดยจะบัญญัติให้มีการร้องขอความเป็นธรรมของข้าราชการไว้ 2 ลักษณะ คือ การ "ร้องทุกข์" และการ "อุทธรณ์"

การ "ร้องทุกข์" กับ การ "อุทธรณ์" นี้ ไม่มีคำจำกัดความไว้ โดยถ้อยคำแล้วการ "ร้องทุกข์" น่าจะหมายถึง การร้องขอความเป็นธรรมในเรื่องที่ตนคิดว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ส่วนการ "อุทธรณ์" นั้น น่าจะหมายถึงการร้องขอความเป็นธรรมในลักษณะที่ได้เคยมีการพิจารณาเรื่องนั้นใน "ขั้นต้น" ไปแล้ว โดยให้โอกาสผู้ที่ร้องขอความเป็นธรรมชี้แจงและนำพยานหลักฐานเข้าสืบแก้ข้อกล่าวหา และได้มีการพิจารณาตัดสินไปขั้นหนึ่งแล้ว มาอุทธรณ์การพิจารณาตัดสินดังกล่าว

สำนักงาน ก.พ. ได้ให้ความหมายและความสำคัญเกี่ยวกับการ "ร้องทุกข์" และ "อุทธรณ์" ไว้ดังนี้

การร้องทุกข์³² ตามความหมายในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 คือ การที่ข้าราชการพลเรือนร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาว่า ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้อง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

การร้องทุกข์เป็นวิธีการหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ระบายความคับข้องใจในการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติต่อตนว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง ทั้งนี้ เพื่อผู้บังคับบัญชาจะได้มีโอกาสทบทวนการปฏิบัตินั้น และแก้ไขในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง หรือชี้แจงเหตุผลความถูกต้องที่ได้ปฏิบัติไปให้ผู้ทุกข์

³² คณะวิทยากรด้านวินัย , คู่มือการดำเนินการด้านวินัย (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยพิมพ์ , 2531) หน้า 376.

ทราบและเข้าใจ หรือให้ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปได้พิจารณาให้ความเป็นธรรม ซึ่งจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา เสมือนหนึ่งเป็นการทำความเข้าใจกันระหว่างคนในครอบครัวเดียวกัน นอกจากนี้ยังเป็น การตรวจสอบและถ่วงดุลย์การใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาให้เป็นไปโดยถูกต้อง และเป็นธรรมด้วย

การร้องทุกข์เป็นกระบวนการที่กำหนดให้มีขึ้นไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มีเจตนารมณ์ให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชาได้ทำความเข้าใจกันดังกล่าวข้างต้น โดยได้กำหนดให้มีการร้องด้วยวาจาเพื่อให้ทำความเข้าใจกันเสียก่อน เมื่อยังไม่เป็นที่พอใจจึงให้ร้องเป็นหนังสือเพื่อขอความเป็นธรรมภายหลัง และให้ร้องทุกข์ได้เฉพาะกรณีที่ไม่มียุติธรรมเท่านั้น

เรื่องเกี่ยวกับสิทธิร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นี้ ก.พ. เคยพิจารณามีมติไว้ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ไม่ว่าจะการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อตนนั้นจะเกิดจากข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือการใช้ดุลยพินิจก็ตาม หากเรื่องนั้น ๆ เป็นกรณีที่ไม่มียุติธรรมแล้วข้าราชการผู้นั้นก็มีสิทธิร้องทุกข์ได้

"การอุทธรณ์"³³ หมายถึง การที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการร้องขอให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ยกเรื่องขึ้นพิจารณาใหม่ให้เป็นไปในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ทุกข์ได้

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ให้สิทธิอุทธรณ์ในการถูกลงโทษทางวินัย และการถูกสั่งให้ออกจากราชการที่มีใช้เป็นการลงโทษทางวินัยได้ด้วย

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ไว้เป็นคนละกระบวนการกับการร้องทุกข์ กล่าวคือ การอุทธรณ์หมายถึงการร้องขอให้พิจารณาใหม่ ในกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัยและการถูกสั่งให้ออกจากราชการเท่านั้น ส่วนการร้องขอความเป็นธรรมในกรณีอื่นที่เห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้อง

³³ ออมร จันทรสมบูรณ์ , กฎหมายปกครอง , หน้า 360.

หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และเป็นกรณีที่ไม่ม
สิทธิอุทธรณ์ เรียกว่า "การร้องทุกข์"

การอุทธรณ์เป็นกระบวนการในการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรมที่สำคัญ
ประการหนึ่ง เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมและความมั่นคงในอาชีพแก่ข้าราชการพลเรือน
ทำให้ผู้บังคับบัญชาเพิ่มความระมัดระวังในการพิจารณาดำเนินการสั่งลงโทษ หรือสั่งให้ออกจาก
ราชการ

จากบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการในกลุ่มที่หนึ่งและความ
หมายดังกล่าว ข้าราชการร้องขอความเป็นธรรมต่อคณะกรรมการข้าราชการในกลุ่มที่หนึ่ง คือ
ได้เฉพาะในเรื่องการถูกให้ออกจากราชการ กรณีต่าง ๆ ในเรื่องที่ไม่ถือว่าเป็นเรื่องที่ไม่ผิดวินัย
และการถูกลงโทษทางวินัยให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ เท่านั้น การร้องขอความ
เป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลเรื่องอื่น ๆ รวมถึงการถูกลงโทษทางวินัยในระดับที่ไม่ถึงกับ
ออกจากราชการ ต้องร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้บังคับบัญชา ไม่ได้บัญญัติให้ร้องขอความเป็นธรรม
ด้วยการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการไว้

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจและกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจ
มีลักษณะเดียวกับคณะกรรมการข้าราชการกลุ่มที่หนึ่ง คือให้ร้องขอความเป็นธรรมต่อ ก.ตร.
ได้ด้วยการอุทธรณ์ และให้สิทธิอุทธรณ์ไว้ได้เฉพาะการถูกให้ออกจากราชการในเรื่องที่ไม่ถือ
ว่าเป็นการกระทำผิดวินัย และการถูกลงโทษทางวินัยให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ
เท่านั้น ส่วนการร้องขอความเป็นธรรมในเรื่องการบริหารงานบุคคลเรื่องอื่น ๆ และรวมถึง
การถูกลงโทษทางวินัยที่ไม่ถึงกับออกจากราชการ ให้ร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้บังคับบัญชา
ไม่ได้บัญญัติให้มีสิทธิร้องขอความเป็นธรรมต่อ ก.ตร.ไว้

5.3.4 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ข้าราชการตำรวจที่เห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติ
ต่อตนโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ
จะร้องขอความเป็นธรรมต่อ ก.ตร. ด้วยการอุทธรณ์ได้เฉพาะกรณีที่ไม่ได้รับความไม่เป็น
ธรรมถึงระดับต้องออกจากราชการ เท่านั้น ปัญหาจึงมีว่า การไม่ได้รับความเป็นธรรม
ในการบริหารงานบุคคลเรื่องอื่น ๆ และรวมถึงการถูกลงโทษทางวินัยที่ไม่ถึงกับออก
จากราชการหากร้องทุกข์แล้วยังไม่ได้รับการแก้ไข หรือยังคงเห็นว่าไม่ได้รับความเป็น
ธรรมอยู่ จะร้องขอความเป็นธรรมต่อ ก.ตร.ต่อไปได้หรือไม่

5.3.5 สภาพความเป็นจริงในทางปฏิบัติ

ในปัจจุบันข้าราชการตำรวจได้ร้องขอความเป็นธรรมต่อ ก.ตร. เฉพาะในเรื่องที่ถูกให้ออกจากราชการในเรื่องที่ไม่ถือว่าเป็นการผิดวินัย และที่ถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกเพราะกระทำผิดวินัย เท่านั้น ไม่ปรากฏการร้องขอความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลเรื่องอื่น ๆ

จากการสัมภาษณ์ ก.ตร. บางท่าน^{34, 35, 36, 37} มีความเห็นว่าควรเปิดโอกาสให้ข้าราชการตำรวจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงที่สุดก่อน เมื่อเห็นว่ายังคงไม่ได้รับความเป็นธรรม เห็นควรให้ร้องขอความเป็นธรรมต่อ ก.ตร. ได้

5.3.6 แนวทางในการแก้ไขปัญหา

ข้าราชการถูกกระทบกระเทือนสิทธิและหน้าที่จากการกระทำทางกายภาพหรือจากนิตินัยทางปกครอง ข้าราชการอาจหาทางเยียวยาได้หลายทางดังนี้³⁸

5.3.6.1 ทางเยียวยาโดยองค์การทางการเมืองหรือกิจการเมือง

5.3.6.2 ทางเยียวยาโดยการร้องขอให้ฝ่ายปกครองเยียวยาให้

เอง (recours administratif)

5.3.6.3 ทางเยียวยาโดยบุคคลผู้ถูกกระทบสิทธิหน้าที่ นำคดีมาสู่ศาลปกครองเป็นคดีปกครอง (recours contentieux)

³⁴ สัมภาษณ์ พลตำรวจเอกสุทัศน์ สุขุมวาท, อดีตกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ, ตุลาคม 2534.

³⁵ สัมภาษณ์ พลตำรวจโทสุพาสน์ จิระพันธ์, กรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ, ตุลาคม 2534.

³⁶ สัมภาษณ์ พลตำรวจเอกสนอง วัฒนวรางกูร, อดีตเลขาธิการ ก.ตร. และกรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ, กุมภาพันธ์ 2535

³⁷ สัมภาษณ์ พลตำรวจเอกณรงค์ มหานนท์, กรรมการ ก.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ, กุมภาพันธ์ 2535

³⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "วิधिพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส,"

ทางเสียหายโดยการร้องขอให้ฝ่ายปกครองเสียหายให้เอง (recours administratif) นั้น "อาจขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้กระทำหรือทำนิติกรรมทางปกครองนั้นเองเป็นผู้พิจารณาการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองแล้วแก้ไขเสียใหม่ด้วยตนเอง (recours Gracieux) หรือขอให้ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาหรือควบคุมกำกับเจ้าหน้าที่นั้น เป็นผู้ใช้อำนาจก่อให้เกิดการแก้ไขการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองนั้น (recours hierarchique)"³⁰

"การร้องเรียนภายในของฝ่ายปกครอง (les recours administratifs) เกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการคัดค้านความเหมาะสม ของการกระทำทางปกครองซึ่งอาจเป็นการร้องเรียนคัดค้านไปยังเจ้าหน้าที่ปกครอง ผู้กระทำหรือมีคำสั่งนั้นเอง (le recours gracieux) หรือไปยังเจ้าหน้าที่ปกครองผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำหรือออกคำสั่งนั้น (le recours hierarchique) อาจจะเป็นการร้องเรียนไปยังเจ้าหน้าที่ปกครองที่มีอำนาจดูแลกำกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ปกครองผู้กระทำหรือออกคำสั่ง (le recours de tutelle) นั้นก็ได้"⁴⁰

"นอกจากนี้ การขอให้ฝ่ายปกครองเสียหายให้นี้ไม่มีวิธีพิจารณาและแบบคำขอเป็นพิเศษแต่อย่างใด เอกชนร้องขอด้วยวาจา ด้วยลายลักษณ์อักษร ตลอดจนไม่มีกำหนดอายุความ"⁴¹

"การร้องเรียนภายในของฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการได้ ไม่ว่าจะมีกฎหมายให้ร้องเรียนได้หรือไม่ก็ตาม และโดยไม่มีการกำหนดรูปแบบ ดังนั้น จึงสามารถทำได้ด้วยปากเปล่าได้ ทั้งไม่มีอายุความหรือเงื่อนไขว่าต้องเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อันเป็นการแตกต่างกับการฟ้องศาล (le recours juridictionnel) ด้วยเหตุนี้ในการพิจารณาคำร้องเรียนฝ่ายปกครองจึงไม่ต้องผูกพันตนกับหลักวิธีต่าง ๆ "⁴²

³⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁴⁰ โภคิน พลกุล , "คดีปกครองในฝรั่งเศส (1)," วารสารอัยการ (ตุลาคม 2525) : 58.

⁴¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , "วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส," วารสารกฎหมายปกครอง 7 (ธันวาคม 2531) : 713 - 718

⁴² โภคิน พลกุล, "คดีปกครองในฝรั่งเศส (1)," วารสารอัยการ (ตุลาคม 2525) : 58.

ก.ตร. เป็นองค์กรของฝ่ายปกครอง หากมีหน้าที่ทางฝ่ายวินิจัย (administrative jurisdiction) หรือมีหน้าที่กำกับดูแลการกระทำของผู้บังคับบัญชา และมีอำนาจที่จะก่อให้เกิดการแก้ไขการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชา ไม่ว่าจะมีกฎหมายบัญญัติให้ข้าราชการตำรวจร้องขอความเป็นธรรมแก่ ก.ตร. หรือไม่ก็ตาม ข้าราชการตำรวจ ย่อมร้องขอความเป็นธรรมแก่ ก.ตร. ได้ในเรื่องการบริหารงานบุคคลทุกเรื่อง

"ประเทศไทยได้มีการจัดระบบควบคุมองค์กรฝ่ายปกครองในรูปของ คณะกรรมการวินิจัยคดีฝ่ายปกครองเฉพาะเรื่อง เพื่อทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องเรียนจากเอกชน ซึ่งคิดว่าตนได้เสียประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไว้มากมายหลาย ประเภท กิจกรรมการปกครอง เช่น คณะกรรมการข้าราชการประเภทต่างๆ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ทางวินัยและการร้องทุกข์ตามที่พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง กำหนดให้มีขึ้น"⁴³ อย่างไรก็ตามองค์กรของฝ่ายปกครององค์กรใดจะเป็นองค์กรฝ่าย วินิจฉัยนั้น โดยหลักแล้วจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ จะต้องทำหน้าที่เกี่ยวกับการ พิจารณาวินิจัย ต้องมีการจัดเป็นรูปองค์กร เช่น คณะกรรมการข้าราชการ ต้องมีวิธี พิจารณาไว้ใช้ปฏิบัติ เช่น มีการรับฟังข้อเท็จจริง และลักษณะของคำวินิจฉัยต้องส่งผลให้ เกิดสิทธิในตัวเองหรือถึงที่สุดในตัวเอง

ก.ตร. นั้นกฎหมายบัญญัติให้มีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ มีรูปแบบขององค์กร เป็นคณะกรรมการ และในเรื่องการอุทธรณ์ก็ได้กำหนดวิธีปฏิบัติในการพิจารณาอุทธรณ์ให้ไว้ ในบางประการ แต่ลักษณะของมติหรือคำวินิจฉัยของก.ตร. นั้นไม่ส่งผลให้เกิดสิทธิโดยตรงใน ตัวเอง หรือไม่ถึงที่สุดในตัวเอง กฎหมายบัญญัติให้เสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ก.ตร. จึงมิใช่เป็นองค์กรฝ่ายวินิจัยโดยตรง หากพิจารณาในหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลแล้ว ก.ตร. อาจทำหน้าที่ควบคุมดูแลตรวจสอบได้ แต่จากการศึกษาในส่วนที่ผ่านมาของบทนี้ ก.ตร. ไม่มีอำนาจที่จะก่อให้เกิดการแก้ไขการพิจารณาสั่งการของผู้บังคับบัญชา อำนาจ ดังกล่าวจะอยู่ที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี และในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติถึงวิธีการหรือ ให้ความสิทธิในการร้องขอความเป็นธรรมของข้าราชการตำรวจไว้แล้ว ได้บัญญัติให้ร้องขอความ

⁴³ ถาวร เกียรติทับทิว , กฎหมายปกครอง , หน้า 371.

เป็นธรรมเนียมโดยการร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นก่อน การบัญญัติไว้เช่นนี้ทำให้จะร้องขอความเป็นธรรมแก่ ก.ตร. มิได้ ต้องร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเสียก่อน ซึ่งในกรณีนี้แม้ในประเทศที่มีศาลปกครอง เช่น ประเทศฝรั่งเศส การนำคดีมาสู่ศาลปกครองหรือการเยียวยาโดยศาลปกครองยังคงกำหนดให้ผู้ร้องต้องร้องขอให้ฝ่ายปกครองตัดสินใจให้ตน ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องศาลปกครองได้ (la decision préalable)⁴⁴ การที่ต้องร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นก่อน ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงสุด คือ นายกรัฐมนตรี

อำนาจของ ก.ตร. ที่ควบคุมตรวจสอบและมาจากนายกรัฐมนตรี การเปลี่ยนแปลงการพิจารณาสิ่งการต่าง ๆ ต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการ ดังนั้น เมื่อการร้องทุกข์ตามลำดับชั้นซึ่งต้องกระทำก่อนและไปอยู่ที่นายกรัฐมนตรีแล้วเช่นนี้ ถึงแม้ข้าราชการตำรวจจะร้องขอความเป็นธรรมต่อ ก.ตร. ก.ตร. ก็ไม่มีอำนาจกระทำการใดต่อไปอีกได้ และหากจะกระทำก็เป็นได้แต่เพียงนำไปเป็นความเห็นประกอบการควบคุมดูแลตรวจสอบตามที่ได้ศึกษาไว้ในส่วนหนึ่งของบทนี้เท่านั้น

ในบทที่ 3 และบทที่ 4 และในบทที่ 5 นี้ ได้ศึกษาสภาพปัญหาอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ในด้านต่าง ๆ โดยละเอียดทั้งหมดแล้วแต่อย่างไรก็ดี ก.ตร. เป็นองค์กรในฝ่ายปกครององค์กรหนึ่งเพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ในตัวเองระดับหนึ่ง ในบทที่ 6 ต่อไปจะศึกษาถึงระบบการควบคุมและถ่วงดุลย์การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ตร. และจะศึกษาถึงแนวโน้มหรือทิศทางของการพิจารณาของ ก.ตร. ตามแนวคิดที่สำคัญ ๆ ที่ปรากฏอยู่ในพระราชการปัจจุบันเพื่อเป็นประโยชน์ในการติดตามศึกษาการเปลี่ยนแปลงบทบาทและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ก.ตร. ในด้านต่าง ๆ ต่อไป

44 บวรศักดิ์ อรรถวณิช , "วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส" วารสาร
กฎหมายปกครอง 7 (ธันวาคม 2531) : 718.