



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
เรื่อง

ระบบคุณธรรมในการแต่งตั้งข้าราชการในปัจจุบัน : ศึกษากรณี
การแต่งตั้งอธิบดีกรมอุตุนิยมวิทยา

โดย

นางสาวฉวีรัตน์ ศรีล้อมสิน

บยป2
.ณ654
2554

เอกสารฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๒
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔

วิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง สำนักงานศาลปกครอง
ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลปกครอง



ห้องสมุดกฎหมายมหาชน
ศาลปกครอง

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

เรื่อง

ระบบคุณธรรมในการแต่งตั้งข้าราชการในปัจจุบัน : ศึกษากรณี
การแต่งตั้งอธิบดีกรมอุตุฯ

โดย

นางสาวณารีนี ทะล่อมสิน

หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง รุ่นที่ ๒

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔

เอกสารฉบับนี้เป็นความคิดเห็นส่วนบุคคลของผู้ศึกษา

วิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง
สำนักงานศาลปกครอง

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

เรื่อง

ระบบคุณธรรมในการแต่งตั้งข้าราชการในปัจจุบัน : ศึกษากรณี
การแต่งตั้งอธิบดีกรมอุตุฯ

โดย

นางสาวณารีนี ทะล่อมสิน

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติแล้ว
เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๔

กรรมการที่ปรึกษา
(ผศ.ดร. อัครเดช ไชยเพิ่ม)

กรรมการที่ปรึกษา
(นายดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม)

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการแต่งตั้งข้าราชการโดยขาดหลักธรรมาภิบาลมีให้เห็นบ่อยครั้งในสังคมไทย มีการร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายในฝ่ายปกครอง องค์กรอิสระ และศาลปกครอง ซึ่งปรากฏตามสื่อประเภทต่างๆ ให้ประชาชนได้รับทราบเป็นระยะ ปัญหาดังกล่าวได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นและก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากในสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจของข้าราชการในการทำงาน สร้างความไม่เชื่อมั่นในระบบคุณธรรม ทำให้การปฏิบัติราชการไม่มีประสิทธิภาพ ห้ายที่สุดก็ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ต้องใช้บริการจากภาครัฐ จากปัญหาดังกล่าวจึงได้ทำการศึกษาหลักเกณฑ์วิธีการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน ศึกษาปัญหาหรืออุปสรรคที่ผ่านมาและศึกษาแนวทางการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง เพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและระบบคุณธรรม

กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงในปัจจุบัน กฎหมายได้กำหนดกรอบการพิจารณาไว้อย่างดีเพื่อให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถ พฤติกรรมทางจริยธรรม ตลอดจนประโยชน์ของทางราชการ มีระบบการตรวจสอบกลั่นกรองเพื่อเสนอรายชื่อบุคคลที่มีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งในรูปของคณะกรรมการ มีการกำหนดน้ำหนักของคะแนนที่ใช้ประเมินแต่ละองค์ประกอบพร้อมองค์ประกอบย่อยที่ชัดเจน มีการให้อำนาจดุลพินิจแก่ปลัดกระทรวงในการพิจารณาบุคคลที่คณะกรรมการเสนอ มีการกำหนดให้ต้องมีการให้เหตุผลในการตัดสินใจเลือกบุคคลที่เหมาะสม

แต่อย่างไรก็ตาม ตามหลักเกณฑ์ในหนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. “กรณีตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง เมื่อปลัดกระทรวงได้ใช้ดุลพินิจแล้วเห็นว่าบุคคลใดในรายชื่อผู้ที่คณะกรรมการเสนอเหมาะสม ให้ระบุความสมควรที่จะได้รับการแต่งตั้งพร้อมทั้งเหตุผลของการตัดสินใจดังกล่าวแล้วเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป” เป็นการกำหนดให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้ โดยไม่ต้องผูกพันกับความเห็นของคณะกรรมการ กล่าวคือ ไม่จำเป็นต้องเสนอบุคคลที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่ามีความเหมาะสมจากการประเมินสูงสุดให้ดำรงตำแหน่ง ย่อมทำให้เกิดปัญหาตามมาเสมอหากปลัดกระทรวงใช้ดุลพินิจเสนอบุคคลที่ไม่ได้คะแนนสูงสุด โดยเฉพาะข้อร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากบุคคลที่ได้รับคะแนนสูงสุดจากการประเมินของคณะกรรมการ ซึ่งปัญหาที่มีการร้องเรียนจำนวนมาก คือ การใช้ดุลพินิจของปลัดกระทรวงถูกต้อง เหมาะสม และเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ อีกทั้งการใช้ดุลพินิจดังกล่าวสอดคล้องกับระบบคุณธรรมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่

การจะทำให้การแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงเป็นไปตามหลัก ธรรมาภิบาลและระบบคุณธรรม ต้องทำให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจของตนอย่างอิสระ คำนึงถึงข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีอย่างรอบด้าน และต้องใช้ดุลพินิจโดยมีเหตุผล แนวทางการแก้ไขปัญหานี้ที่ถูกต้องเหมาะสม สามารถปฏิบัติได้ คือ การนำเอาหลักการเรื่องการให้เหตุผลของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้ดุลพินิจมาปรับใช้ เพราะเมื่อสิ่งใดสอดคล้องด้วยเหตุผล สิ่งนั้นย่อมเป็นสิ่งที่ถูกต้อง โดยการควบคุมดังกล่าวเป็นการพิจารณาที่จะลึกลงไปถึงคุณภาพหรืออีกนัยหนึ่งความเหมาะสมแก่กรณีเฉพาะเรื่องของการใช้อำนาจ การนำหลักการนี้มาใช้จะสามารถตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมได้จากเหตุผลที่ให้ไว้ในการใช้ดุลพินิจ โดยกำหนดให้เหตุผลประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญที่นำมาใช้พิจารณา ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ อันเป็นองค์ประกอบเรื่องเหตุผลในคำสั่งทางปกครองมาปรับใช้ จะทำให้เกิดการใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริง ถูกต้อง เหมาะสม กับข้อเท็จจริง ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจของตนอย่างอิสระ คำนึงถึงข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีอย่างรอบด้าน โดยขั้นตอนการให้เหตุผลควรนำมาปรับใช้ทั้งในส่วนของการใช้ดุลพินิจเลือกตัวบุคคลของปลัดกระทรวง กรณีรัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีความเห็นแย้งเรื่องตัวบุคคลที่ปลัดกระทรวงเสนอมา แนวทางนี้จะทำให้การแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีความเหมาะสมเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและระบบคุณธรรม

คำนำ

ปัจจุบันปัญหาความไม่เป็นธรรมในการแต่งตั้งข้าราชการโดยขาดหลักธรรมาภิบาลมีให้เห็นบ่อยครั้งในสังคมไทย จะเห็นได้จากจำนวนเรื่องที่มีการร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่างๆ และที่ปรากฏตามสื่อประเภทต่างๆ ให้ประชาชนได้รับทราบ ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น และก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากในสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจของข้าราชการในการทำงาน สร้างความไม่เชื่อมั่นในระบบคุณธรรม ทำให้การปฏิบัติราชการไม่มีประสิทธิภาพ ท้ายที่สุดก็ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ต้องใช้บริการจากภาครัฐ จากปัญหาดังกล่าว ผู้จัดทำเห็นว่าควรจะทำการศึกษาหลักเกณฑ์วิธีการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง การใช้อำนาจดุลพินิจของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้ง เพื่อนำมาวิเคราะห์หาปัญหาและอุปสรรคที่ผ่านมาและหาแนวทางการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง ซึ่งเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและระบบคุณธรรม

ผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารวิชาการส่วนบุคคลนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์วิธีการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง และมีส่วนช่วยสนับสนุนหลักธรรมาภิบาลและระบบคุณธรรมในภาครัฐ รวมทั้งเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้ที่สนใจโดยทั่วไป

นางสาวณารีนี ตะล่อมสิน

สิงหาคม ๒๕๕๔

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
คำนำ	ค
บทที่ ๑ กรอบแนวคิดการศึกษา	๑
๑. ประเด็นการศึกษา	๑
๒. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๑
๓. ขอบเขตการศึกษา	๑
๔. ระเบียบวิธีการศึกษาและวิเคราะห์	๒
๕. ประโยชน์ที่จะได้รับ	๒
บทที่ ๒ การวิเคราะห์ประเด็นการศึกษา	๓
๑. สภาพปัญหาที่ผ่านมา	๓
๒. สถานการณ์ปัจจุบัน	๑๐
๓. สรุปผลการวิเคราะห์	๑๓
บทที่ ๓ แนวทางและข้อเสนอ	๑๔
๑. กรอบการวิเคราะห์ในการกำหนดนโยบาย	๑๔
๒. ข้อเสนอ	๑๔
บทที่ ๔ สรุปผลและข้อเสนอแนะ	๒๑
๑. ข้อเสนอทางการบริหาร	๒๑
๒. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนา	๒๓
บรรณานุกรม	๒๔
ประวัติผู้ศึกษา	๒๖

บทที่ ๑

กรอบแนวคิดการศึกษา

๑. ประเด็นการศึกษา

ปัจจุบันปัญหาความไม่เป็นธรรมในการแต่งตั้งข้าราชการโดยขาดหลักธรรมาภิบาล มีให้เห็นบ่อยครั้งในสังคมไทย จะเห็นได้จากจำนวนเรื่องที่มีการร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่างๆ และที่ปรากฏตามสื่อประเภทต่างๆ ให้ประชาชนได้รับทราบ ซึ่งปัญหาดังกล่าวได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นและก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากในสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจของข้าราชการในการทำงาน สร้างความไม่เชื่อมั่นในระบบคุณธรรม ทำให้การปฏิบัติราชการไม่มีประสิทธิภาพ ท้ายที่สุดก็ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ต้องใช้บริการจากภาครัฐ

จากปัญหาดังกล่าว ผู้จัดทำเห็นว่าควรจะทำการศึกษาหลักเกณฑ์วิธีการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง การใช้อำนาจดุลพินิจของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุแต่งตั้ง เพื่อนำมาวิเคราะห์หาคำตอบว่าการแต่งตั้งข้าราชการในปัจจุบันเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและระบบคุณธรรมหรือไม่

๒. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๒.๑ ศึกษาหลักเกณฑ์วิธีการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง ตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน

๒.๒ ศึกษาปัญหาหรืออุปสรรคที่ผ่านมาของการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง

๒.๓ ศึกษาแนวทางการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง ซึ่งเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและระบบคุณธรรม

๓. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้มุ่งศึกษาหลักเกณฑ์วิธีการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ จนถึงปัจจุบัน และปัญหาอุปสรรคที่ผ่านมา เพื่อศึกษาถึงแนวทางการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง ซึ่งเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและระบบคุณธรรม โดยจะทำการศึกษากการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมอุตุฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นกรณีศึกษา

๔. ระเบียบวิธีการศึกษาและวิเคราะห์

๔.๑ ระเบียบวิธีการศึกษา เป็นการศึกษาเชิงพรรณนา

๔.๒ ประชากรศึกษาและกลุ่มตัวอย่าง ศึกษาจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมอุตุนิยมวิทยาในปี พ.ศ. ๒๕๕๓

๔.๓ แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา ข้อมูลปฐมภูมิได้มาจากบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลทุติยภูมิได้มาจากความเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง

๔.๔ วิธีและเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นการค้นหาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาและค้นคว้าข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกประเภทบุคคล (In – depth Interview) โดยการถามตอบระหว่างผู้สัมภาษณ์และผู้ให้สัมภาษณ์

๔.๕ วิธีการวิเคราะห์และประมวลผล เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis)

๕. ประโยชน์ที่จะได้รับ

๕.๑ ทำให้ทราบหลักเกณฑ์วิธีการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน

๕.๒ ทำให้ทราบปัญหาหรืออุปสรรคที่ผ่านมาของการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง

๕.๓ ทำให้ได้แนวทางการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง ซึ่งเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและระบบคุณธรรม

บทที่ ๒

การวิเคราะห์ประเด็นการศึกษา

๑. สภาพของปัญหาที่ผ่านมา

๑.๑ กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง

ก่อนที่จะทำการหาสาเหตุของปัญหาและการดำเนินการที่ผ่านมาว่าเป็นอย่างไร ควรจะต้องทำความเข้าใจกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง ผู้จัดทำได้ทำการศึกษากฎหมายและกฎระเบียบในเรื่องดังกล่าว ประกอบด้วยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ หนังสือเวียนของสำนักงาน ก.พ. รวมถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจหน้าที่ไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

๑.๑.๑ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลและหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการไว้ ที่สำคัญคือ

มาตรา ๔๒ การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คำนึงถึงระบบคุณธรรม ดังต่อไปนี้

(๑) การรับบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ

(๒) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์กรและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

(๓) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรม โดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้

(๔) การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ

(๕) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง

มาตรา ๔๘ ให้ ก.พ. จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง โดยจำแนกตำแหน่งเป็นประเภทและสายงานตามลักษณะงาน และจัดทำตำแหน่งในประเภทเดียวกันและสายงานเดียวกันที่คุณภาพของงานเท่ากันโดยประมาณเป็นระดับเดียวกัน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงาน

ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งให้ระบุชื่อตำแหน่งในสายงาน หน้าที่ความรับผิดชอบหลัก และคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งไว้ด้วย

มาตรา ๕๒ การสรรหาเพื่อให้ได้บุคคลมาบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าว ตลอดจนประโยชน์ของทางราชการ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในหมวดนี้

มาตรา ๖๒ ผู้ใดได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งใด ต้องมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้นตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง

มาตรา ๖๓ การย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในหรือต่างกระทรวงหรือกรม แล้วแต่กรณี ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

๑.๑.๒ หนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ.

ก.พ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารและประเภทอำนวยการระดับสูงไว้ (ยกเว้นการเลื่อนตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะและตำแหน่งประเภทเชี่ยวชาญเฉพาะ) ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๒๒ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๐ และแก้ไขเพิ่มเติมตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๐๓/ว ๒๒ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๓ สรุปได้ ดังนี้

(๑) ให้ อ.ก.พ.กระทรวงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า ๕ คน แต่ไม่เกิน ๗ คน เพื่อพิจารณาคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารและประเภทอำนวยการระดับสูงที่ว่างในกระทรวงหรือกรมในสังกัด ดังนี้

(๑.๑) ประธาน ๑ คน

(๑.๒) กรรมการประกอบด้วย

(๑.๒.๑) อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่มีตำแหน่งว่าง หรืออธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาดำเนินการว่างตามที่ อ.ก.พ.กระทรวงเห็นสมควร ๑ คน

(๑.๒.๒) ผู้แทน ก.พ. ใน อ.ก.พ.กระทรวง ๑ คน

(๑.๒.๓) ผู้ทรงคุณวุฒิใน อ.ก.พ.กระทรวง ๑ คน และ

(๑.๒.๔) ผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าระดับ ๑๐ เดิมขึ้นไป ที่เป็น อ.ก.พ.กระทรวงโดยได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือน ๑ คน

ในกรณีที่ อ.ก.พ.กระทรวงเห็นสมควรแต่งตั้งคณะกรรมการเกิน ๕ คน ก็ให้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งในระดับไม่ต่ำกว่าตำแหน่งที่จะแต่งตั้งได้อีกไม่เกิน ๒ คน

(๑.๓) ให้คณะกรรมการเลือกผู้เป็นหัวหน้าส่วนราชการที่รับผิดชอบงานการเจ้าหน้าที่ของกระทรวงหรือกรมในสังกัดเพื่อทำหน้าที่เลขานุการ ๑ คน แต่ถ้าเป็นผู้อยู่ในข่ายที่จะได้รับการพิจารณาคัดเลือกด้วย ก็ให้เลือกผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับงานการเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่เลขานุการแทน

ในกรณีที่เป็นการพิจารณาหลายตำแหน่งจากหลายกรมในคราวเดียวกัน ให้ อ.ก.พ.กระทรวงมีคำสั่งแต่งตั้งอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เป็นเจ้าของตำแหน่งว่างตาม ๑.๒.๑ เป็นกรรมการเพิ่มเติมเพื่อเข้าพิจารณาตามตำแหน่งที่ว่างนั้น

(๒) เมื่อมีตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญประเภทบริหารและประเภทอำนวยการระดับสูงในกระทรวง ทบวง หรือกรมในสังกัดว่างลง ให้หัวหน้าส่วนราชการที่มีตำแหน่งว่างเสนอข้อมูลปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี เพื่อส่งต่อไปยังคณะกรรมการดังนี้

(๒.๑) ชื่อและจำนวนตำแหน่งว่างหรือที่จะว่าง พร้อมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบและความต้องการของตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง เช่น ขอบเขตของงานในหน้าที่ของตำแหน่ง ลักษณะงาน การควบคุมบังคับบัญชา คุณลักษณะของบุคคลที่จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือคุณลักษณะที่พึงประสงค์และจำเป็นต่อการปฏิบัติงานในตำแหน่ง เป็นต้น

(๒.๒) รายชื่อข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ว่าง จำนวน ๑-๒ ชื่อ (ตามที่กระทรวงเห็นสมควรกำหนดและแจ้งให้กรมในสังกัดทราบและถือเป็นแนวปฏิบัติเดียวกัน) พร้อมข้อมูลบุคคลพื้นฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษา การฝึกอบรม ดูงาน ประสบการณ์ ความสามารถ ผลงานสำคัญพิเศษ ประวัติทางวินัยในอดีตของข้าราชการผู้นั้น รวมทั้งเสนอผลการปฏิบัติงานประจำปีของผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อและความเห็นของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับความเหมาะสมและความพร้อมที่จะเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้น

(๒.๒.๑) ให้กระทรวงกำหนดจำนวนรายชื่อผู้ที่มีคุณสมบัติที่จะได้รับการแต่งตั้งจำนวน ๑ หรือ ๒ ชื่อต่อหนึ่งตำแหน่ง และกำหนดระยะเวลาในการให้กรมในสังกัดเสนอรายชื่อแล้วแจ้งทุกกรมในสังกัด

(๒.๒.๒) ให้กรมเสนอรายชื่อไปยังกระทรวงไม่เกินจำนวนที่กระทรวงกำหนด หากกรมใดไม่ประสงค์ที่จะส่งรายชื่อหรือส่งไม่ครบตามจำนวนที่กระทรวงกำหนด ก็ให้แจ้งกระทรวงทราบพร้อมระบุเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรไปด้วย ทั้งนี้ ในการพิจารณาเสนอรายชื่อ กรมอาจกำหนดวิธีการคัดเลือกที่เหมาะสม เช่น สอบคัดเลือกสัมภาษณ์ หรืออาจใช้วิธีการอื่นใดก็ได้

(๓) ให้คณะกรรมการดำเนินการ ดังนี้

(๓.๑) กำหนดเกณฑ์การประเมินบุคคลโดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความประพฤติ และประวัติการรับราชการซึ่งจะต้องมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้วเป็นหลัก และให้พิจารณาถึงคุณลักษณะอื่นๆ เช่น ทักษะ สมรรถนะที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงานในตำแหน่งและส่วนราชการนั้น ประกอบกับหลักการตามมาตรา ๔๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยในการพิจารณาคัดเลือกควรกำหนดน้ำหนักของคะแนนแต่ละองค์ประกอบพร้อมองค์ประกอบย่อยที่ชัดเจน ซึ่งอาจเป็นคะแนนหรือเป็นระดับ หรืออื่นๆ ก็ได้ โดยต้องจัดให้มีการประกาศเกณฑ์การประเมินบุคคลดังกล่าวให้กรมและข้าราชการในสังกัดทราบล่วงหน้าก่อนการเสนอชื่อ

(๓.๒) ประเมินและคัดเลือก ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อทุกคน โดยพิจารณาเทียบข้อมูลบุคคล เช่น คุณสมบัติ ผลงาน ประวัติการรับราชการของแต่ละคน กับหน้าที่ความรับผิดชอบและความต้องการของตำแหน่ง แล้วคัดเลือกให้เหลือผู้ซึ่งเหมาะสมไว้ตำแหน่งละไม่เกิน ๓ คน ซึ่งอาจเป็นตำแหน่งละ ๑ คน หรือ ๒ คน หรือ ๓ คนก็ได้ ทั้งนี้ ในการประเมินอาจใช้วิธีการอื่นใดที่เหมาะสมเพิ่มเติม เช่น การสัมภาษณ์ รวมทั้งควรให้ออกาสข้าราชการที่อยู่ในเกณฑ์ที่ได้รับการเสนอชื่อเขียนข้อเสนอเกี่ยวกับวิสัยทัศน์ ความคาดหวัง เป้าหมาย แนวทางการดำเนินงานและการแก้ปัญหาต่างๆ ของงานในตำแหน่งที่ได้รับการเสนอชื่อเพื่อประกอบการพิจารณา

ในกรณีที่เป็นการพิจารณาคราวละหลายตำแหน่งในระดับและสายงานเดียวกันและมีผู้เข้ารับการพิจารณาเป็นจำนวนมาก คณะกรรมการอาจคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมสำหรับตำแหน่งต่าง ๆ ได้ตามจำนวนที่เห็นสมควร แต่จำนวนผู้ที่สมควรได้รับคัดเลือกจะต้องมากกว่าจำนวนตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง

(๓.๓) ให้คณะกรรมการเสนอรายชื่อผู้ได้รับคัดเลือกตาม ๓.๒ ต่อปลัดกระทรวง โดยให้เสนอเรียงลำดับผู้ซึ่งเหมาะสมที่สุดในลำดับแรก และผู้ซึ่งเหมาะสมรองลงไปเป็นลำดับต่อ ๆ กันไป พร้อมทั้งความสมควรและเหตุผลไปประกอบการพิจารณาด้วย

(๔) ให้ปลัดกระทรวงพิจารณารายชื่อที่คณะกรรมการเสนอตาม ๓.๓ แล้วดำเนินการดังนี้

(๔.๑) กรณีตำแหน่งประเภทบริหารระดับต้นในสายงานบริหารงานปกครอง และสายงานบริหารการทูต และประเภทอำนวยการระดับสูง เมื่อปลัดกระทรวงได้ใช้ดุลพินิจแล้วเห็นว่าบุคคลใดในรายชื่อที่คณะกรรมการเสนอเหมาะสม ให้ระบุความสมควรที่จะได้รับการแต่งตั้งพร้อมทั้งเหตุผลของการตัดสินใจดังกล่าว

(๔.๒) กรณีตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง เมื่อปลัดกระทรวงได้ใช้ดุลพินิจแล้วเห็นว่าบุคคลใดในรายชื่อผู้ที่คณะกรรมการเสนอเหมาะสม ให้ระบุความสมควรที่จะได้รับการแต่งตั้งพร้อมทั้งเหตุผลของการตัดสินใจดังกล่าวแล้วเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป

๑.๑.๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติข้อห้ามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจหน้าที่ไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการ ไว้ในมาตรา ๒๖๖ และ ๒๖๘ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ทำการศึกษาคือเป็นเรื่องของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ

๑.๑.๔ หลักธรรมาภิบาลและระบบคุณธรรม

ธรรมาภิบาล เป็นหลักเกณฑ์การปกครองบ้านเมือง ตามวิถีทางประชาธิปไตย เป็นการปกครองบ้านเมืองที่มีความเป็นธรรม มีกฎเกณฑ์ที่ดีในการบำรุงรักษาบ้านเมือง และสังคมให้มีการพัฒนาครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม รวมทั้งมีการจัดระบบองค์กรและกลไกต่าง ๆ ในส่วนราชการ องค์กรของรัฐ รัฐบาล การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น ตลอดจน องค์กรอิสระ (Independent Organization) องค์กรเอกชน กลุ่มชมรมและสมาคมต่าง ๆ ทั้งที่เป็นนิติบุคคลภาคเอกชนและภาคประชาสังคม (Civil Society) ดังนั้น ธรรมาภิบาลจึงเป็นแนวทางในการจัดระเบียบ เพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนของทั้งประเทศ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม “หลักธรรมาภิบาล” ซึ่งเรารู้จักกันในนาม “Good Governance” ที่หมายถึง การปกครองที่เป็นธรรมนั้น ไม่ใช่แนวความคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคม แต่เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมนุษย์ที่เกิดขึ้นมานาน ซึ่งเป็นหลักการเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีและพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน (ความเป็นมาของหลักธรรมาภิบาล, ออนไลน์, ๒๕๕๔)

ในภาคราชการได้เริ่มดำเนินการสร้าง “ธรรมาภิบาล” คือ ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๒ เป็นต้นมา โดยระเบียบนี้กำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐดำเนินการบริหารจัดการโดยยึดหลักการ ๖ หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัย และเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล

(๒) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบ วินัย ประกอบวิชาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

(๓) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

(๔) หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

(๕) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

(๖) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

๑.๒ สาเหตุของปัญหา

จากกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงตามที่กล่าวมาในข้อ ๑.๑ จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดกรอบการพิจารณาไว้อย่างดี เพื่อให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถ พฤติกรรมทางจริยธรรม ตลอดจนประโยชน์ของทางราชการ มีระบบการตรวจสอบกลั่นกรองเพื่อเสนอรายชื่อบุคคลที่มีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งในรูปของคณะกรรมการ มีการกำหนดน้ำหนักของคะแนนที่ใช้ประเมินแต่ละองค์ประกอบพร้อมมององค์ประกอบย่อยที่ชัดเจน มีการให้อำนาจดุลพินิจแก่ปลัดกระทรวงในการพิจารณาบุคคลที่คณะกรรมการเสนอ มีการกำหนดให้ต้องมีการให้เหตุผลในการตัดสินใจเลือกบุคคลที่เหมาะสม

แต่อย่างไรก็ตาม ตามหลักเกณฑ์ในหนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. " กรณีตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง เมื่อปลัดกระทรวงได้ใช้ดุลพินิจแล้วเห็นว่าบุคคลใดในรายชื่อผู้ที่คณะกรรมการเสนอเหมาะสม ให้ระบุความสมควรที่จะได้รับการแต่งตั้งพร้อมทั้งเหตุผลของการตัดสินใจดังกล่าวแล้วเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป" เป็นการกำหนดให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้ โดยไม่ต้องผูกพันกับความเห็นของคณะกรรมการ กล่าวคือ ไม่จำเป็นต้องเสนอบุคคลที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่ามีความเหมาะสมจากการประเมินสูงสุดให้ดำรงตำแหน่ง ย่อมทำให้เกิดปัญหาตามมาเสมอหากปลัดกระทรวงใช้ดุลพินิจเสนอบุคคลที่ไม่ได้คะแนนสูงสุด โดยเฉพาะข้อร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากบุคคลที่ได้รับคะแนนสูงสุดจากการประเมินของคณะกรรมการ ซึ่งปัญหาที่มีการร้องเรียนจำนวนมาก คือ การใช้ดุลพินิจของปลัดกระทรวงถูกต้อง เหมาะสม และเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ อีกทั้งการใช้ดุลพินิจดังกล่าวสอดคล้องกับระบบคุณธรรมตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่

๑.๓ การดำเนินการที่ผ่านมา

การที่ระเบียบปฏิบัติตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. บัญญัติให้ปลัดกระทรวงเสนอรายชื่อผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติต่อไป ขั้นตอนดังกล่าวแม้ในหลักการรัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะเป็นเพียงผู้นำเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติรัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะเป็นผู้เลือกตัวบุคคลที่จะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีด้วยตัวเอง ที่เห็นได้ชัดเจนคือการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมอุตุฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งนายสีหะ อู่อุทัย ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในขณะนั้น ได้ให้การต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัย ก.พ.ค. เรื่องแดงที่ ๔๗๒๕๔ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ สรุปได้ว่า ภายหลังจากคณะกรรมการเสนอรายชื่อผู้ได้รับการคัดเลือกซึ่งมีความเหมาะสมตามลำดับให้นายสีหะ ทราบแล้ว นายสีหะ ได้เข้าพบรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อหารือเรื่องบุคคลที่สมควรแต่งตั้งให้ดำรง

ตำแหน่งอธิบดีกรมอุตุนิยมวิทยา เมื่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเลือกบุคคลที่ควรเสนอชื่อแล้ว นายสื่อฯ ได้เสนอรายชื่อบุคคลตามที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบ โดยมีการทำบันทึกเสนอในภายหลังจากการเข้าพบรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ทั้งนี้ แม้ขั้นตอนดังกล่าวจะไม่ได้ห้ามปลัดกระทรวงที่จะหารือกับรัฐมนตรีเจ้าสังกัด แต่โดยหลักการแล้วการหารือดังกล่าวต้องไม่เป็นไปในลักษณะที่รัฐมนตรีเป็นผู้ชี้แนะให้เลือกบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ผลจากการชี้แนะโดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ทำให้ปลัดกระทรวงเสนอชื่อผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมอุตุนิยมวิทยาโดยไม่คำนึงถึงระบบคุณธรรมตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจของข้าราชการในการทำงาน สร้างความไม่เชื่อมั่นในระบบคุณธรรม ทำให้การปฏิบัติราชการไม่มีประสิทธิภาพ ท้ายที่สุดก็ยอมส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ต้องใช้บริการจากภาครัฐ

นอกจากนี้ การที่ในทางปฏิบัติปลัดกระทรวงจะขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดก่อนการเสนอรายชื่ออย่างเป็นทางการ ทำให้เกิดประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่ต้องมีการวินิจฉัยตีความว่า รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจหน้าที่ไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้งข้าราชการ ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖๖ และมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ หรือเป็นเพียงการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวง ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๑๑ ในกระทรวงหนึ่ง ให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติ โดยจะให้มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้” ปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวปัจจุบันยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลที่ตัดสินวางบรรทัดฐานเรื่องดังกล่าว ทำให้มีข้าราชการจำนวนหนึ่งที่พยายามขอรับการสนับสนุนจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้ตนได้รับการแต่งตั้ง อันเป็นการกระทำที่ขัดกับหลักคุณธรรม

๒. สถานการณ์ปัจจุบัน

จากสาเหตุของปัญหาและแนวทางการดำเนินการที่ผ่านมาที่กล่าวมาในข้อ ๑ จะเห็นได้ว่า การใช้ดุลพินิจของปลัดกระทรวงในการพิจารณาเสนอรายชื่อบุคคลที่จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงอาจเกิดปัญหาเรื่องการใช้ดุลพินิจว่าเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Abuse of Power) ซึ่งหลักเกณฑ์เรื่องการใช้ดุลพินิจ มีนักวิชาการทางกฎหมายมหาชนหลายท่านได้ให้ความเห็นไว้ เช่น

ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล ได้กล่าวไว้ในเอกสารการเรียนการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ไว้ว่า ดุลพินิจเป็นอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครอง โดยบัญญัติให้ฝ่ายปกครองสามารถเลือกปฏิบัติและตัดสินใจด้วยตนเอง และภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย อาจมีการปฏิบัติและตัดสินใจได้หลายอย่าง แต่ละอย่างก็ชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น เพื่อให้การใช้อำนาจแต่ละครั้งสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี การใช้อำนาจดุลพินิจบ่อยๆ อาจทำให้ฝ่ายปกครองเกิดการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Abuse of Power) ได้ ดังนั้น จึงมีอำนาจผูกพัน ซึ่งถ้าถืออำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครอง โดยบัญญัติไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งที่กฎหมายบัญญัติเกิดขึ้นแล้ว ฝ่ายปกครองต้องใช้อำนาจกระทำการ และกระทำการตามตัวบทที่กฎหมายกำหนด (เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, ออนไลน์, ๒๕๕๔)

ดร.ฤทัย หงส์สิริ ได้กล่าวไว้ว่า ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง หมายถึง การที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองตัดสินใจอย่างอิสระที่จะเลือกกระทำการ หรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือกระทำการไปในทางใดทางหนึ่ง ในกรณีที่กฎหมายให้ทางเลือกหลายทาง ซึ่งหากเลือกกระทำการไปในทางใดโดยมีเหตุผลอันสมควรแล้ว ก็ล้วนเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้ากฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีทางเลือกที่ชอบด้วยกฎหมายเพียงทางเดียว ย่อมถือไม่ได้ว่าฝ่ายปกครองมีดุลพินิจ แต่เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ (อ้างถึงใน เฉลิมศักดิ์ วงศ์ศิริวัฒน์, ออนไลน์, ๒๕๕๔)

รองศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้อธิบายในการควบคุมการใช้ดุลพินิจ การปกครองโดยองค์กรตุลาการว่า อำนาจดุลพินิจ คือ ความสามารถในการอันที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง ในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่าง ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ออกได้ เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์ หรือ ความมุ่งหมายของกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่ง โดยบัญญัติเปิดช่องให้องค์กรของรัฐ ฝ่ายปกครององค์กรนั้นตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น ตนสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่ และสมควรจะออกคำสั่งโดยมีเนื้อความอย่างไร (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อัดสำเนา, ๒๕๔๗)

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลพินิจต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองตัดสินใจที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยอิสระภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งดุลพินิจของฝ่ายปกครองจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจไว้ เมื่อฝ่ายปกครองตัดสินใจเรื่องนั้นๆ ใดๆ แล้ว เรียกอำนาจนี้ว่า “ดุลพินิจ” โดยขั้นตอนการใช้ดุลพินิจมี ๓ ขั้นตอนหลัก คือ (๑) การวินิจฉัยข้อเท็จจริง (๒) การปรับบทกฎหมาย และ (๓) การตัดสินใจ (เฉลิมศักดิ์ วงศ์ศิริวัฒน์, ออนไลน์, ๒๕๕๔)

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงกรณีการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมอุตุนิยมวิทยาในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และ ๒๕๕๓ จะพบว่า การใช้ดุลพินิจของ ปลัดกระทรวงไม่ได้ใช้ดุลพินิจตามขั้นตอนที่ควรจะเป็น การเสนอรายชื่อบุคคลตามความเห็นชอบของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการใช้อำนาจดุลพินิจที่ถูกต้อง แต่เป็นการกำหนดตัวบุคคลแล้วหาเหตุผลมาเพื่อสนับสนุนบุคคลดังกล่าวในภายหลัง โดยไม่ได้มีการคำนึงถึง ผลการประเมินบุคคลที่มีการให้คะแนนในแต่ละด้านของคณะกรรมการ ซึ่งหากมีการฟ้องร้องคดี ต่อองค์กรตุลาการให้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องการใช้ดุลพินิจ ก็มีปัญหว่าศาลจะมีอำนาจพิจารณา เรื่องการใช้ดุลพินิจเหมาะสมหรือไม่ เพราะโดยหลักการแล้วเรื่องความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจ เป็นเรื่องของฝ่ายบริหารโดยแท้ ศาลมีอำนาจพิจารณาว่าการใช้ดุลพินิจอยู่ภายใต้กรอบที่ กฎหมายให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจหรือไม่เท่านั้น จึงอาจเป็นช่องว่างให้เกิดการใช้ดุลพินิจที่มี การบิดเบือนไปจากข้อเท็จจริงว่าแนวทางที่เลือกใช้ดุลพินิจมีความเหมาะสมจริงหรือไม่ ซึ่งเรื่องนี้ เมื่อพิจารณาจากคำวินิจฉัย ก.พ.ค. เรื่องแดงที่ ๔๗๒๕๔ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ การ พิจารณาเรื่องดุลพินิจก็พิจารณาเพียงว่าปลัดกระทรวงได้ใช้อำนาจภายใต้กรอบและวิธีการที่ กฎหมายกำหนดเท่านั้น ไม่ได้พิจารณาถึงเรื่องความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจแต่อย่างใด

นอกจากนี้ หากพิจารณาจากหลักเรื่องความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจ กฎหมายเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ต้องมีความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง ต้องไม่มีส่วนได้เสีย กับเรื่องที่พิจารณา หลักการดังกล่าวปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หมวด ๒ ส่วนที่ ๑ แต่ข้อเท็จจริงในคำวินิจฉัย ก.พ.ค. เรื่องแดงที่ ๔๗๒๕๔ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔ จะพบว่า ผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรม อุตุนิยมวิทยาได้ฟ้องปลัดกระทรวงในคดีอาญาและคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา โดยคดีดังกล่าว มีการประนีประนอมยอมความในชั้นศาลโดยการถอนฟ้องคดี ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงในรายงาน กระบวนพิจารณาของศาลว่า ถ้าผู้ฟ้องคดีถอนฟ้องคดีปลัดกระทรวงจะสนับสนุนก็พร้อมที่จะ พิจารณาสันนิษฐานผู้ฟ้องคดีเท่าที่สามารถจะทำได้ในการเข้ารับการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งรอง ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีกรมอุตุนิยมวิทยา ข้อเท็จจริงดังกล่าวถือได้หรือไม่ว่าปลัดกระทรวงมี ความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง หรือถือได้หรือไม่ว่าเป็นกรณีมีเหตุอื่นใดซึ่งมีสภาพ ร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ซึ่งหากปรากฏว่ามีความไม่เป็นกลาง เกิดขึ้นจริง ปลัดกระทรวงผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องดังกล่าวไม่ได้ หาก พิจารณาต่อไปก็จะส่งผลให้กระบวนพิจารณาทางปกครองในการคัดเลือกเสนอชื่อบุคคลให้ดำรง ตำแหน่งบริหารระดับสูงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหากต่อมามีการบรรจุแต่งตั้งการบรรจุแต่งตั้ง ดังกล่าวก็จะไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย

๓. สรุปผลการวิเคราะห์

จากข้อมูลสภาพของปัญหาที่ผ่านมาและสถานการณ์ปัจจุบันที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายและระเบียบวิธีปฏิบัติในการคัดเลือกและแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงแม้จะได้กำหนดกรอบการพิจารณาไว้อย่างดี เพื่อให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม แต่การที่มีข้อกำหนดในเรื่องการให้อำนาจดุลพินิจแก่ปลัดกระทรวงและขั้นตอนการให้เสนอรายชื่อผู้ที่สมควรได้รับการแต่งตั้งผ่านรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ทำให้เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจโดยปลัดกระทรวง อาจเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Abuse of Power) แม้จะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ การประเมินบุคคลและมีการให้คะแนนความเหมาะสมด้านต่าง ๆ โดยคณะกรรมการ มีการ กำหนดให้ต้องมีการให้เหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจ แต่การใช้ดุลพินิจและการให้เหตุผลก็เป็น การดำเนินการภายหลังจากที่มีการกำหนดตัวบุคคลโดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัด มิได้เป็นการใช้ดุลพินิจ และให้เหตุผลตามหลักเกณฑ์ขั้นตอนการใช้ดุลพินิจ จึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายและระเบียบใน ปัจจุบันเปิดช่องให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถแทรกแซงและ แสวงหาผลประโยชน์จากการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงได้ ซึ่งก็มี ข้าราชการจำนวนหนึ่งใช้ความสัมพันธ์ส่วนตัวกับรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อให้ตนเองได้รับการแต่งตั้ง วิธีการดังกล่าวเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในระบบราชการตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ส่งผล กระทบต่อระบบราชการและสังคมไทยอย่างมาก เป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจของข้าราชการใน การทำงาน สร้างความไม่เชื่อมั่นในระบบคุณธรรม ทำให้การปฏิบัติราชการไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่ง ท้ายที่สุดก็ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ต้องใช้บริการจากภาครัฐ

สำหรับแนวทางและข้อเสนอเพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้น ผู้จัดทำจะได้นำเสนอในบท
ที่ ๓ ต่อไป

บทที่ ๓

แนวทางและข้อเสนอ

จากข้อมูลสถานการณ์ปัจจุบันที่กล่าวไว้ในบทที่ ๒ ทำให้ทราบได้ว่าเหตุผลที่เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งวิธีการแก้ปัญหาเรื่องดังกล่าว จะต้องกำหนดกรอบความคิดการวิเคราะห์และทำการวิเคราะห์เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักกฎหมายเรื่องการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่หรือฝ่ายปกครอง

๑. กรอบการวิเคราะห์ในการกำหนดนโยบาย

๑.๑ หลักกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการใช้ดุลพินิจ

หลักกฎหมายที่มีบทบาทในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่หรือฝ่ายปกครองให้อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย มีหลายหลักกฎหมายด้วยกัน คือ หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความสมเหตุสมผล หลักความได้สัดส่วน หลักความเสมอภาค และหลักสุจริต โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑.๑.๑ หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หลักความชอบด้วยกฎหมาย หรือที่นักกฎหมายปกครองไทยนิยมเรียกกันว่า “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” (Principle of Legality of Administrative Action) เป็นหลักการที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจจึงต้องชอบด้วยกฎหมายเสมอ มิฉะนั้นจะขัดกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย ในแง่ความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจก็เช่นเดียวกัน หากฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจเกินความพอเหมาะพอดี กรณีย่อมกลายเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ซึ่งประกอบด้วยหลักการย่อย ๒ ประการ คือ หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๕๙ : ๑๘)

๑.๑.๒ หลักความสมเหตุสมผล

หลักความสมเหตุสมผล (Principle of Reasonableness) หรือบางท่านเรียกว่า “หลักความชอบด้วยเหตุผล” เป็นหลักกฎหมายธรรมชาติที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่หรือฝ่ายปกครองใช้อำนาจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยมีเหตุผลอันสมควร การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองจะต้องมีเหตุผลรองรับเสมอ มิฉะนั้นจะเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ หลักความสมเหตุสมผลถูกนำมาใช้ในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองตั้งแต่ก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครอง โดยศาลยุติธรรมได้นำมาใช้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๔๖-๖๔๗/๒๕๑๐ ซึ่งวินิจฉัยว่าหากฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยไม่มีเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ การใช้ดุลพินิจย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลมีอำนาจเข้ามาควบคุมตรวจสอบได้

การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองนั้นฝ่ายปกครองไม่อาจใช้ดุลพินิจได้ตามอำเภอใจ แต่ในทางตรงกันข้ามทุกครั้งที่ยฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจ ฝ่ายปกครองต้องมีเหตุผลสนับสนุนการใช้ดุลพินิจเสมอ โดยเหตุผลนั้นต้องเป็นเหตุผลที่สอดคล้องกับความรู้สึกนึกคิดของวิญญูชน หากฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจกระทำการในสิ่งที่วิญญูชนไม่พึงกระทำ การใช้ดุลพินิจนั้นย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการกระทำที่ไม่สมเหตุสมผลในสายตาของวิญญูชนคนทั่วไป หลักความสมเหตุสมผลเป็นหลักกฎหมายธรรมชาติที่เข้ามากำกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

๑.๑.๓ หลักความได้สัดส่วน

หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) หรือที่นักกฎหมายปกครองบางท่านเรียกว่า “หลักความพอสมควรแก่เหตุ” (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๔๙ : ๒๙) เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ กำหนดห้ามมิให้ฝ่ายปกครองกระทำการอันมีผลเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับปัจเจกชนเกินสมควร แต่กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องกระทำการให้พอเหมาะพอประมาณกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี ทั้งนี้ หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักการย่อยที่สำคัญของหลักนิติรัฐโดยมีองค์ประกอบ ๓ ประการ (วรพจน์ วิศวพิชญ์, ๒๕๓๔ : ๖๑) คือ หลักความเหมาะสม กำหนดให้มาตรการที่ฝ่ายปกครองกระทำการจะต้องเป็นมาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ หลักความจำเป็น กำหนดให้มาตรการที่ฝ่ายปกครองกระทำการจะต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการเพื่อให้วัตถุประสงค์ที่ต้องการสำเร็จลงได้ และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ กำหนดให้มาตรการที่ฝ่ายปกครองกระทำการจะต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากกว่าก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือแก่ส่วนรวม

๑.๑.๔ หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค (Principle of Equality) เป็นหลักกฎหมายที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เหมือนกันและปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกัน การที่ปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้แตกต่างกันก็ดี หรือการที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้เหมือนกันก็ดีย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาคทั้งสิ้น (วรพจน์ วิศวพิชญ์, ๒๕๓๘ : ๓๔) นักกฎหมายบางท่านจึงเรียกหลักความเสมอภาคว่า “หลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม” หรือ “หลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยอำเภอใจ” (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๔๙ : ๓๘) ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองหลักความเสมอภาคไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๓๐ ด้วยเหตุนี้เองการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคย่อมเป็นการกระทำที่ขัดรัฐธรรมนูญไปด้วย

๑.๑.๕ หลักสุจริต

หลักสุจริต (Principle of Good Faith) เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่กำหนดให้ผู้ทรงสิทธิทั้งฝ่ายประชาชนและฝ่ายปกครองต้องใช้สิทธิของตนโดยสุจริตหรือห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ หลักสุจริตปรากฏอยู่อย่างชัดเจนในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕ และมาตรา ๕๒๑ แต่อันที่จริงแล้วหลักสุจริตเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่จะต้องนำมาใช้ในกฎหมายปกครองด้วย ด้วยเหตุนี้ในการใช้อำนาจทางปกครองนั้น ฝ่ายปกครองย่อมจะต้องใช้อำนาจโดยสุจริต การบิดเบือนการใช้อำนาจหรือการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการกลั่นแกล้งบุคคลอื่นให้ได้รับความเสียหาย จึงเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ

๑.๒ ลักษณะของการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในบทบัญญัติของกฎหมายไทยไม่มีกฎหมายฉบับใดที่ได้กำหนดลักษณะของการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ ในอนาคตคงต้องรอให้ศาลปกครองพัฒนาหลักเรื่องดังกล่าว แต่ในปัจจุบันสามารถศึกษาได้จากคำรากฎหมายของนักวิชาการทางกฎหมายมหาชนเป็นหลัก

๑.๒.๑ กมลชัย รัตนสการวงศ์ เห็นว่า ความบกพร่องของการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ได้แก่ การใช้ดุลพินิจในลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (กมลชัย รัตนสการวงศ์, ๒๕๒๙ : ๖๐-๖๒)

(๑) การใช้ดุลพินิจมากเกินไปกว่าที่กฎหมายกำหนด

(๒) การไม่ใช้ดุลพินิจ การที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจใช้ดุลพินิจ ในขณะเดียวกันนั้นฝ่ายปกครองก็ผูกพันโดยมีหน้าที่จะต้องใช้ดุลพินิจ การที่ฝ่ายปกครองไม่ใช้ดุลพินิจอาจเกิดจากความสะเพร่าหรือสำคัญผิดว่าตนผูกพันต้องวินิจฉัยเช่นนั้น โดยไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจ

(๓) การใช้ดุลพินิจอย่างมิชอบหรืออย่างบิดเบือน การที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยไม่ได้ยึดถือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือไม่ได้นำเอาผลประโยชน์ของมหาชนและผลประโยชน์ของเอกชนมาพิจารณาอย่างเพียงพอ หรือเอาผลประโยชน์ส่วนตัวหรืออุดมการณ์ทางการเมืองของตนมาเกี่ยวข้องในการใช้ดุลพินิจ

๑.๒.๒ สมยศ เชื้อไทย เห็นว่า การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองอาจเกิดความผิดพลาดขึ้นได้และถือว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย โดยการใช้ดุลพินิจในลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้ เป็นการใช้ดุลพินิจผิดพลาด (สมยศ เชื้อไทย, ๒๕๕๓ : ๒๔๖-๒๔๗)

(๑) การใช้ดุลพินิจเกินขอบเขต การที่ฝ่ายปกครองตัดสินใจเลือกมาตรการทางกฎหมายเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้

(๒) การใช้ดุลพินิจบกพร่อง การที่ฝ่ายปกครองมิได้ใช้โอกาสเลือกตัดสินใจให้เหมาะสมหรือสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง ซึ่งอาจเกิดจากความประมาทเลินเล่อหรือสำคัญผิดคิดว่าตนมีอำนาจผูกพันที่จะวินิจฉัยสั่งการโดยไม่มีอำนาจดุลพินิจ

(๓) การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบหรือในทางที่ผิด การที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือไม่คำนึงถึงประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ

๑.๒.๓ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เห็นว่า การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองอาจเกิดความผิดพลาดขึ้นได้ในหลายกรณี โดยลักษณะของดุลพินิจที่ผิดพลาด มีดังต่อไปนี้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๔๙ : ๕๙-๖๑)

(๑) การไม่ใช้ดุลพินิจ กรณีนี้เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ใช้ดุลพินิจ ทั้งๆ ที่ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้นฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

(๒) การใช้ดุลพินิจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติ กรณีนี้เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจเกินกว่ากรอบที่กฎหมายบัญญัติไว้

(๓) การใช้ดุลพินิจอย่างบิดเบือน กรณีนี้เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยละเลยไม่สนใจวัตถุประสงค์ของการที่กฎหมายมอบอำนาจดุลพินิจให้แก่ตน หรือใช้ดุลพินิจโดยไม่นำพหุเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกรณีนั้นมาพิจารณาซึ่งน้ำหนักก่อนการตัดสินใจ

(๔) การใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เช่น ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจขัดกับหลักความเสมอภาค

(๕) การใช้ดุลพินิจขัดกับหลักกฎหมายทั่วไป กรณีนี้เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงหลักการอันเป็นรากฐานของหลักนิติรัฐ เช่น ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจขัดกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ

จะเห็นได้ว่านักกฎหมายปกครองแต่ละท่านได้กำหนดลักษณะของการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบแตกต่างกันออกไปซึ่งยังความขาดชัดเจน แต่ก็มีบางลักษณะที่เห็นเหมือนกันว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เช่น การไม่ใช้ดุลพินิจ การใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตของกฎหมาย การใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นต้น

๑.๓ ผลของการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยมิชอบ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด การกระทำนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วยแต่ไม่ถึงขนาดตกเป็นโมฆะ โดยศาลปกครองสามารถเพิกถอนการกระทำอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบได้ด้วยการกำหนดคำสั่งบังคับสั่งเพิกถอนการกระทำนั้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แล้วให้ฝ่ายปกครองพิจารณาเรื่องนั้นใหม่โดยใช้ดุลพินิจให้ถูกต้อง (เช่น ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่

อ. ๒๓/๒๕๔๖ ที่ อ. ๓๘/๒๕๔๖ ที่ อ. ๒/๒๕๔๙ และที่ อ. ๘/๒๕๔๙) แต่ในกรณีที่ฝ่ายปกครอง ละเลยไม่ใช้ดุลพินิจซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอีกลักษณะหนึ่ง กรณีย่อมถือได้ว่าฝ่าย ปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลปกครองจึงกำหนดคำสั่งบังคับสั่ง ให้ฝ่ายปกครองผู้นั้นปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนดตามมาตรา ๗๒ วรรค หนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (เช่น ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๒/๒๕๔๗ และที่ อ. ๖/๒๕๔๙) กล่าวคือ ฝ่ายปกครองผู้นั้นจะต้องกลับไปใช้ดุลพินิจดังกล่าว ส่วนฝ่าย ปกครองจะใช้ดุลพินิจสั่งการอย่างไรเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงไปบังคับให้ฝ่าย ปกครองสั่งการตามที่ศาลปกครองต้องการได้ ท้ายที่สุดในกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจกระทำการ อย่างใดอย่างหนึ่งโดยมิชอบเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเสียหาย กรณีย่อมเป็นการกระทำ ละเมิดทางปกครอง ศาลปกครองสามารถกำหนดคำสั่งบังคับสั่งให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าสินไหม ทดแทนเพื่อละเมิดได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (เช่น ตามคำ พิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๗/๒๕๕๒ ที่ อ. ๑๕๐/๒๕๕๓ และที่ อ. ๒๘๖-๒๘๗/๒๕๕๓)

๑.๔ การวิเคราะห์

จากหลักกฎหมายที่ใช้ควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อ นำมาเปรียบเทียบกับสถานการณ์ปัจจุบันในบทที่ ๒ จะพบว่า ปัญหาหรืออุปสรรคที่ผ่านมาของ การแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง ไม่ได้เกิดจากเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจเกินกว่าที่ กฎหมายกำหนด มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กฎหมายระเบียบกำหนดไว้ แต่ปัญหาหลักเกิดจากเจ้าหน้าที่ไม่ได้ใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริง การที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่ ฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่งก็ด้วยความมุ่งหมายที่จะให้ฝ่ายปกครององค์กรนั้นใช้ วิจารณญาณของตนตัดสินใจว่า กรณีเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งสมควรจะกระทำการอย่างไรจึงจะ เหมาะสมแก่กรณีเฉพาะเรื่อง ซึ่งการจะใช้อำนาจอย่างเหมาะสมในแต่ละกรณีก็ต้องใช้อำนาจ ดุลพินิจอย่างแท้จริง โดยวิเคราะห์ข้อเท็จจริงที่ประกอบกันขึ้นเป็นกรณีเฉพาะเรื่องเสียก่อน แล้ว จึงตัดสินใจเรื่องดังกล่าวออกไป (วรพจน์ วิศวพิชญ์, ๒๕๓๔ : ๔๙)

การที่เจ้าหน้าที่หรือฝ่ายปกครองไม่ได้ใช้อำนาจดุลพินิจของตนอย่างอิสระ โดย ผูกพันการตัดสินใจไว้กับปัจจัยอื่น ย่อมมีแนวโน้มที่จะแสดงให้เห็นว่าฝ่ายปกครองไม่ได้ใช้อำนาจ ดุลพินิจอย่างแท้จริง ซึ่งอาจมีอยู่ด้วยกันหลายกรณี เช่น การใช้ดุลพินิจผูกพันตนเองอย่างเคร่งครัด กับข้อเสนอแนะหรือคำปรึกษาหารือ หรือแนวปฏิบัติที่ตนเองหรือผู้บังคับบัญชากำหนดขึ้น หรือ ข้อสัญญาที่ตนเองได้ทำไว้กับผู้อื่น เป็นต้น ปัจจัยดังกล่าวเป็นการจำกัดการใช้อำนาจดุลพินิจของ ฝ่ายปกครอง ซึ่งการไม่ใช้ดุลพินิจอย่างอิสระที่ไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงข้อพิจารณา ข้อสนับสนุน และเหตุผล ในการพิจารณาเรื่องนั้นๆ ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ตามคำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๓/๒๕๕๓) การที่ปลัดกระทรวงซึ่งมีอำนาจดุลพินิจในการเสนอรายชื่อ บุคคลผู้สมควรแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง เสนอรายชื่อตามคำแนะนำของรัฐมนตรีเจ้า

สังกัด การกระทำดังกล่าวมีลักษณะเป็นการพิจารณาโดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีอย่างรอบด้าน ทั้งที่ผ่านการพิจารณาก่อนการลงมติโดยคณะกรรมการมาก่อนแล้ว จึงไม่ได้เป็นการใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริง นอกจากนี้ แม้จะมีการให้เหตุผลประกอบก็เป็นการให้เหตุผลในภายหลังที่ไม่ได้ตั้งอยู่บนข้อเท็จจริงอันเป็นข้อพิจารณา ข้อสนับสนุน และเหตุผลที่แท้จริง การกระทำดังกล่าวของปลัดกระทรวงย่อมเป็นการกระทำที่มีลักษณะไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีลักษณะเป็นการไม่ใช้ดุลพินิจอย่างอิสระ ใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีอย่างรอบด้าน และใช้ดุลพินิจโดยไม่มีเหตุผล

๒. ข้อเสนอ

การจะทำให้การแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและระบบคุณธรรม ต้องทำให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจของตนอย่างอิสระ คำนึงถึงข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีอย่างรอบด้าน และต้องใช้ดุลพินิจโดยมีเหตุผล ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่มีในปัจจุบันแล้ว พบว่า ยังมีช่องว่างให้เกิดการแทรกแซงการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่โดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัดได้ การจะทำให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจของตนอย่างอิสระ เมื่อมีข้อจำกัดในเรื่องรัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย แม้จะมีการกำหนดขั้นตอนในการเสนอรายชื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยไม่ผ่านรัฐมนตรีเจ้าสังกัดก็ยังคงไม่สามารถแก้ไขปัญหาในส่วนนี้ได้ อีกทั้ง ระบบการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่โดยศาลปกครองของไทย ขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองเองก็ยังมีข้อจำกัด เช่น เรื่องอำนาจตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจ เรื่องระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาพิพากษาที่ใช้เวลานาน เรื่องการเยียวยาแก่ผู้ได้รับความเสียหายซึ่งในหลายๆ กรณีไม่สามารถเยียวยาได้ ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นจากกระบวนการพิจารณาดังกล่าวได้ ที่ผ่านมาในบางรายแม้ท้ายที่สุดศาลปกครองจะมีคำพิพากษาให้ผู้ที่ไม่ได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งเป็นนักบริหารระดับสูงเป็นผู้ชนะคดี โดยพิพากษาเพิกถอนกระบวนการแต่งตั้ง แต่กว่าจะมีคำพิพากษาก็เมื่อบุคคลดังกล่าวได้เกษียณอายุราชการแล้ว ซึ่งก็ไม่ได้ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีที่ต้องการความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานแต่อย่างใด

แนวทางการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ที่ผู้จัดทำเห็นว่ามีความถูกต้อง เหมาะสม สามารถปฏิบัติได้ คือ การนำเอาหลักการเรื่องการให้เหตุผลของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้ดุลพินิจมาปรับใช้ เพราะอำนาจดุลพินิจมิใช่อำนาจเลือกได้ตามใจชอบ แต่จะต้องเป็นการวินิจฉัยตามเหตุและผล เพราะเมื่อสิ่งใดสอดคล้องด้วยเหตุผล สิ่งนั้นย่อมเป็นสิ่งที่ถูกต้อง โดยการควบคุมดังกล่าวเป็นการพิเคราะห์เจาะลึกเข้าไปถึงคุณภาพหรืออีกนัยหนึ่งความเหมาะสมแก่กรณีเฉพาะเรื่องของการใช้อำนาจ ซึ่งต่างจากการควบคุมให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจอย่างแท้จริงที่เป็นเพียงการควบคุมกระบวนการตัดสินใจใช้อำนาจของฝ่ายปกครองอันจะเป็นหลักประกันเบื้องต้นว่า การใช้อำนาจน่าจะเหมาะสมแก่กรณีเฉพาะเรื่องซึ่งมุ่งหมายจะใช้บังคับเท่านั้น (วรพจน์ วิศวตพิชญ์, ๒๕๓๔ : ๕๗) แม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจตัดสินใจอย่างอิสระแก่ฝ่ายปกครอง แต่มิได้หมายความว่าฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจตามอำเภอใจ



อย่างไรก็ได้ ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจดุลพินิจอย่างมีเหตุผลด้วย การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองจะเป็นไปตามอำเภอใจไม่ได้ แต่จะต้องมีเหตุผลที่สามารถอธิบายได้ในการใช้ดุลพินิจแต่ละครั้ง หลักที่ว่า การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองจะต้องประกอบด้วยเหตุผลเสมอปรากฏหลักการดังกล่าวในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๗ ที่บัญญัติว่าคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย การนำหลักการนี้มาใช้ในชั้นการพิจารณาทางปกครองก่อนมีคำสั่งทางปกครอง จะสามารถตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมได้จากเหตุผลที่ให้ไว้ในการใช้ดุลพินิจ ซึ่งหลักเกณฑ์ในปัจจุบันแม้ปลัดกระทรวงจะมีดุลพินิจที่จะเลือกบุคคลใดก็ได้ที่ผ่านการพิจารณาให้คะแนนโดยคณะกรรมการ แต่การใช้ดุลพินิจต้องให้เหตุผล ซึ่งเหตุผลที่นำมาใช้ตามกรณีศึกษาจะมีเพียงเรื่องอาวุโสและไม่เคยถูกสอบสวนทางวินัย โดยไม่ได้มีการให้เหตุผลเรื่องความรู้ความสามารถและความเหมาะสมกับตำแหน่งอย่างอื่นประกอบ อีกทั้งยังไม่มีกรให้เหตุผลว่าเรื่องอาวุโสและเรื่องไม่เคยถูกสอบสวนทางวินัยมีน้ำหนักมากกว่าคุณสมบัติด้านอื่นที่คณะกรรมการได้พิจารณาไว้แล้วอย่างไร ทำให้เห็นได้ว่าเป็นการให้เหตุผลที่ไม่เพียงพอต่อการพิจารณาเรื่องดังกล่าว การพิจารณาของ ก.พ.ค. ตามคำวินิจฉัย เรื่องแดงที่ ๔๗๒๕๔ ที่วินิจฉัยว่ากรณีดังกล่าวถือว่ามีกรให้เหตุผลแล้ว จึงเป็นการวินิจฉัยที่ไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องการให้เหตุผลในการใช้ดุลพินิจ

การนำเอาหลักการเรื่องการให้ดุลพินิจโดยมีเหตุผล โดยกำหนดให้เหตุผลประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญที่นำมาใช้พิจารณา ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ อันเป็นองค์ประกอบเรื่องเหตุผลในคำสั่งทางปกครองมาใช้ จะทำให้เกิดการใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริง ถูกต้อง เหมาะสม กับข้อเท็จจริง ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจของตนอย่างอิสระ คำนึงถึงข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีอย่างรอบด้าน โดยขั้นตอนการให้เหตุผลควรนำมาปรับใช้ทั้งในส่วนของการใช้ดุลพินิจเลือกตัวบุคคลของปลัดกระทรวง หากปลัดกระทรวงเห็นว่าบุคคลที่คณะกรรมการเสนอมาไม่เหมาะสมสูงสุดไม่สมควรเสนอชื่อเข้ารับการแต่งตั้ง ก็จะต้องให้เหตุผลว่าไม่เสนอรายชื่อบุคคลดังกล่าวเพราะเหตุผลใด เสนอรายชื่อบุคคลอื่นเพราะเหตุผลใด เช่น การประเมินของคณะกรรมการให้คะแนนผิดพลาด หลักเกณฑ์ในการประเมินไม่ครบถ้วน เป็นต้น รวมถึงกรณีรัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีความเห็นแย้งเรื่องตัวบุคคลที่ปลัดกระทรวงเสนอมา รัฐมนตรีเจ้าสังกัดก็ควรมีหน้าที่ให้เหตุผลว่าไม่เห็นด้วยเพราะเหตุผลใด มิใช่ไม่ยอมลงนามในหนังสือเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเพียงอย่างเดียวโดยไม่ต้องให้เหตุผลดังเช่นในปัจจุบัน นอกจากนี้ หากมีการแทรกแซงการใช้ดุลพินิจของปลัดกระทรวงโดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัดโดยการกำหนดตัวบุคคล ปลัดกระทรวงก็ต้องให้เหตุผลว่าบุคคลที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเห็นว่าเหมาะสมมีคุณสมบัติถูกต้องเหมาะสมจริงหรือไม่ โดยเหตุผลดังกล่าวต้องสามารถหักล้างแนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการที่มีการพิจารณากลับกรองมาแล้วด้วย แนวทางนี้จะทำให้การแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีความเหมาะสม เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและระบบคุณธรรม

บทที่ ๔

สรุปผลและข้อเสนอแนะ

๑. ข้อเสนอทางการบริหาร

๑.๑ สรุป

ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการแต่งตั้งข้าราชการโดยขาดหลักธรรมาภิบาลมีให้เห็นบ่อยครั้งในสังคมไทย มีการร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายในฝ่ายปกครอง องค์กรอิสระ และศาลปกครอง ซึ่งปรากฏตามสื่อประเภทต่างๆ ให้ประชาชนได้รับทราบเป็นระยะ ปัญหาดังกล่าวได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นและก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากในสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจของข้าราชการในการทำงาน สร้างความไม่เชื่อมั่นในระบบคุณธรรม ทำให้การปฏิบัติราชการไม่มีประสิทธิภาพ ท้ายที่สุดก็ย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนที่ต้องใช้บริการจากภาครัฐ จากปัญหาดังกล่าวจึงได้ทำการศึกษาหลักเกณฑ์วิธีการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน ศึกษาปัญหาหรืออุปสรรคที่ผ่านมาของการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง ศึกษาแนวทางการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง เพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและระบบคุณธรรม

กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงในปัจจุบัน กฎหมายได้กำหนดกรอบการพิจารณาไว้อย่างดีเพื่อให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถ พฤติกรรมทางจริยธรรม ตลอดจนประโยชน์ของทางราชการ มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลเพื่อเสนอรายชื่อบุคคลที่มีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งในรูปของคณะกรรมการ มีการกำหนดน้ำหนักของคะแนนที่ใช้ประเมินแต่ละองค์ประกอบพร้อมองค์ประกอบย่อยที่ชัดเจน มีการให้อำนาจดุลพินิจแก่ปลัดกระทรวงในการพิจารณาบุคคลที่คณะกรรมการเสนอ มีการกำหนดให้ต้องมีการให้เหตุผลในการตัดสินใจเลือกบุคคลที่เหมาะสม

แต่อย่างไรก็ตาม ตามหลักเกณฑ์ในหนังสือเวียนสำนักงาน ก.พ. “กรณีตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง เมื่อปลัดกระทรวงได้ใช้ดุลพินิจแล้วเห็นว่าบุคคลใดในรายชื่อผู้ที่คณะกรรมการเสนอเหมาะสม ให้ระบุความสมควรที่จะได้รับการแต่งตั้งพร้อมทั้งเหตุผลของการตัดสินใจดังกล่าวแล้วเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต่อไป” เป็นการกำหนดให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้ โดยไม่ต้องผูกพันกับความเห็นของคณะกรรมการ กล่าวคือ ไม่จำเป็นต้องเสนอบุคคลที่คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่ามีความเหมาะสมที่สุดให้ดำรงตำแหน่ง ย่อมทำให้เกิดปัญหาตามมาเสมอหากปลัดกระทรวงใช้ดุลพินิจเสนอบุคคลที่ไม่ได้คะแนนสูงสุด โดยเฉพาะข้อร้องเรียนว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากบุคคลที่ได้รับคะแนนสูงสุดจากการประเมินของคณะกรรมการ ซึ่งปัญหาที่มีการร้องเรียนจำนวน

มาก คือ การใช้ดุลพินิจของปลัดกระทรวงถูกต้อง เหมาะสม และเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่ อีกทั้งการใช้ดุลพินิจดังกล่าวสอดคล้องกับระบบคุณธรรมตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่

การจะทำให้การแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและระบบคุณธรรม ต้องทำให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจของตนอย่างอิสระ คำนึงถึงข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีอย่างรอบด้าน และต้องใช้ดุลพินิจโดยมีเหตุผล แนวทางการแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องนี้ที่ถูกต้อง เหมาะสม สามารถปฏิบัติได้ คือ การนำเอาหลักการเรื่องการให้เหตุผลของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้ดุลพินิจมาปรับใช้ เพราะเมื่อสิ่งใดสอดคล้องด้วยเหตุผล สิ่งนั้นย่อมเป็นสิ่งที่ถูกต้อง โดยการควบคุมดังกล่าวเป็นการพิจารณาที่จะเล็งเข้าไปถึงคุณภาพหรืออีกนัยหนึ่งความเหมาะสม แก่กรณีเฉพาะเรื่องของการใช้อำนาจ การนำหลักการนี้มาใช้จะสามารถตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมได้จากเหตุผลที่ให้ไว้ในการใช้ดุลพินิจ โดยกำหนดให้เหตุผลประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญที่นำมาใช้พิจารณา ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ อันเป็นองค์ประกอบเรื่องเหตุผลในคำสั่งทางปกครองมาปรับใช้ จะทำให้เกิดการใช้ดุลพินิจอย่างแท้จริง ถูกต้อง เหมาะสม กับข้อเท็จจริง ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้ดุลพินิจของตนอย่างอิสระ คำนึงถึงข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีอย่างรอบด้าน โดยขั้นตอนการให้เหตุผลควรนำมาปรับใช้ทั้งในส่วนของการใช้ดุลพินิจเลือกตัวบุคคลของปลัดกระทรวง กรณีรัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีความเห็นแย้งเรื่องตัวบุคคลที่ปลัดกระทรวงเสนอมา แนวทางนี้จะทำให้การแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีความเหมาะสม เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและระบบคุณธรรม

๑.๒ ปัจจัยสนับสนุน

การนำเอาหลักการเรื่องการให้เหตุผลของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้ดุลพินิจมาปรับใช้ แม้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องได้กำหนดให้มีการให้เหตุผลไว้ แต่เป็นการกำหนดให้มีการให้เหตุผลเฉพาะส่วนของปลัดกระทรวง และไม่ได้กำหนดรายละเอียดของเหตุผลว่าต้องประกอบด้วยอะไรบ้าง สมควรที่จะต้องเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในระเบียบที่เกี่ยวข้องเรื่องการให้เหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาตัวบุคคลว่าต้องมีรายละเอียดอะไรบ้างเช่นเดียวกับที่คณะกรรมการมีการประเมินและให้คะแนนในแต่ละด้าน รวมถึงควรมีการกำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดต้องให้เหตุผลดังกล่าวเช่นกันในกรณีที่มีความเห็นแตกต่างจากปลัดกระทรวง ซึ่งหากมีการกำหนดหลักเกณฑ์การให้เหตุผลที่ชัดเจนจะทำให้การใช้ดุลพินิจมีความถูกต้อง เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ ส่งผลให้การแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูงเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและระบบคุณธรรม การเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ดังกล่าวสามารถกระทำได้ในรูปแบบของการแก้ไขเพิ่มเติมหนังสือเวียนของสำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำได้ภายในฝ่ายบริหาร

๒. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการพัฒนา

การขับเคลื่อนวิธีการในการแก้ไขปัญหการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง นอกจากจะต้องมีการเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เรื่องการให้เหตุผลในการใช้ดุลพินิจที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ภาวะผู้นำก็เป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จในการขับเคลื่อนการบริหาร ซึ่งผู้นำและผู้บริหารควรประกอบด้วยคุณสมบัติและคุณลักษณะที่ดีหลายประการ โดยเรื่องที่เราเห็นว่ามีสำคัญที่สุดเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง คือ

๒.๑ จริยธรรม ผู้บริหารจะต้องครองตนและประพฤติปฏิบัติถูกต้องเหมาะสมทั้งตามหลักกฎหมายและคุณธรรมจริยธรรม ตลอดจนหลักแนวทางในวิชาชีพของตน โดยมีมุ่งประโยชน์ของประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตน เพื่อเป็นกำลังสำคัญในการสนับสนุนผลักดันให้ภารกิจภาครัฐบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

๒.๒ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ ผู้บริหารจะต้องมีความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติราชการให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลตามเกณฑ์วัดผลสัมฤทธิ์ที่ส่วนราชการกำหนดขึ้น และมีความตั้งใจแน่วแน่ที่จะใช้ความรู้ความสามารถในการปรับปรุงและพัฒนาการทำงานให้บรรลุเป้าหมายโดยใช้เวลาและทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้คุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด

คุณสมบัติและคุณลักษณะทั้งสองข้างต้นถือเป็นสมรรถนะหลักที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาให้ผู้นำและผู้บริหารมีภาวะผู้นำ ซึ่งการพัฒนาเรื่องดังกล่าวควรต้องเริ่มตั้งแต่ผู้บริหารระดับกลาง องค์กรโดยส่วนใหญ่จะไม่สามารถเดินทางต่อไปได้อย่างราบรื่นหากขาดผู้บริหารระดับกลางที่มีความรู้ความสามารถและมีภาวะความเป็นผู้นำ เพราะปัจจัยการเจริญเติบโตหรือความสำเร็จขององค์กรมักผูกติดกับผู้บริหารระดับกลางเป็นสำคัญ ดังนั้น องค์กรจึงควรให้ความสำคัญในการพัฒนาผู้บริหารระดับกลางให้มากขึ้น ผู้บริหารระดับกลางหลายๆ คน เติบโตมาจากการทำงานหนักในตำแหน่งเดิมที่รับผิดชอบ แต่เมื่อเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นแล้วไม่ได้พัฒนาตัวเอง ทำให้ทำงานได้ไม่ดีเท่าที่ควรหรือบางคนอาจล้มเหลวไปเลย สาเหตุหนึ่งเป็นเพราะการขาดภาวะความเป็นผู้นำทำให้บริหารจัดการได้ไม่ดี จึงขาดทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สำหรับวิธีการพัฒนาภาวะผู้นำคงไม่สามารถใช้วิธีการฝึกอบรมดังเช่นการเรียนการสอนในสถานศึกษาได้ ต้องให้ผู้นำและผู้บริหารดูแบบอย่างจากบุคคลที่ดีที่มีภาวะผู้นำในอดีตและปัจจุบัน ทั้งนี้ หากผู้นำและผู้บริหารในปัจจุบันสามารถเป็นแบบอย่างที่ดีได้ การพัฒนาให้ผู้นำและผู้บริหารในรุ่นต่อไปมีภาวะผู้นำก็ไม่ใช่ว่าเรื่องที่ยาก ซึ่งเรื่องระยะเวลาที่ใช้ในการพัฒนาคงไม่สามารถกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนได้ ปัจจัยสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนาภาวะผู้นำจึงเป็นเรื่องบุคคลที่สามารถนำมาเป็นแบบอย่างได้ในนี้ ซึ่งนับว่าหาได้ยากในระบบราชการและนับเป็นความท้าทายในการพัฒนาผู้นำและผู้บริหารเหมือนภาวะผู้นำ



บรรณานุกรม

หนังสือ

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ ๓.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๙.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร :

โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๘.

สมยศ เชื้อไทย. **หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น**. พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๓.

บทความในวารสารทางกฎหมาย

กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์. "ความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับดุลพินิจฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน". **บทบันทึกถ้อย**. เล่มที่ ๔๒ ตอน ๓ (กันยายน ๒๕๒๙), น. ๔๖-๘๓.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ". **บทบันทึกถ้อย**.

เล่มที่ ๔๗ ตอน ๑ (มีนาคม ๒๕๓๔), น. ๔๕-๖๕.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

ความเป็นมาของหลักธรรมาภิบาล. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก

<http://www.kmutt.ac.th/sd/html/pdf/tam.pdf> (วันที่ค้นข้อมูล ๑ สิงหาคม ๒๕๕๔)

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. อำนาจดุลพินิจและการควบคุมตรวจสอบอำนาจดุลพินิจ. (ออนไลน์). เข้าถึง

ได้จาก [http://www.stou.ac.th/schools/slsw/upload/แนวการศึกษา\(๔๑๗๑๒\)หน่วยที่ ๙.pdf](http://www.stou.ac.th/schools/slsw/upload/แนวการศึกษา(๔๑๗๑๒)หน่วยที่ ๙.pdf)

(วันที่ค้นข้อมูล ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔)

เฉลิมศักดิ์ วงศ์ศิริวัฒน์. ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก

<http://www.stabundamrong.go.th/web/book/๔๘/b๘ ๔๘.pdf> หน้า ๖ (วันที่ค้น

ข้อมูล ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔)

ฤทัย หงส์สิริ อ่างถึงใน เฉลิมศักดิ์ วงศ์ศิริวัฒน์. ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง. (ออนไลน์).

เข้าถึงได้จาก <http://www.stabundamrong.go.th/web/book/๔๘/b๘ ๔๘.pdf> หน้า ๕

(วันที่ค้นข้อมูล ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔)

เอกสารไม่ตีพิมพ์

ก.พ., สำนักงาน. "หนังสือ ที่ นร ๐๗๐๘.๑/ว ๒๒ เรื่อง การคัดเลือกเพื่อเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๘ ลงมา และระดับ ๙ ระดับ ๑๐ ระดับ ๑๑".

ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐

ก.พ., สำนักงาน. "หนังสือ ที่ นร ๑๐๐๓/ว ๒๒ เรื่อง แนวทางในการปฏิบัติการคัดเลือกข้าราชการพลเรือนสามัญขึ้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทบริหารและประเภทอำนวยการระดับสูง". ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๓

ก.พ.ค.. "คำวินิจฉัย เรื่องแดงที่ ๔๗๒๕๔ เรื่อง การดำเนินการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมอุตุนิยมวิทยา (นักบริหารระดับสูง) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย".

ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๔

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "เอกสารคำบรรยายวิชาการกระทำทางปกครอง" หลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๗. (อัดสำเนา)

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ - นามสกุล นางสาวณารีนี ทะล่อมสิน

วัน เดือน ปีเกิด ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๐๙

ตำแหน่งปัจจุบัน กรรมการบริหารและการลงทุน
บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน)

สถานที่ทำงาน บริษัท จัดการและพัฒนาทรัพยากรน้ำภาคตะวันออก จำกัด (มหาชน)

ประวัติการศึกษา ปริญญาตรี: คณะรัฐศาสตร์ สาขาบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปริญญาโท: Management Information System, Golden Gate University,
USA.

ประสบการณ์และผลงานสำคัญ ๆ

- มีย. ๕๓ - สค. ๕๔ กระทรวงศึกษาธิการ
ตำแหน่ง: ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
- มค. ๕๒ - มีย. ๕๓ กระทรวงการคลัง
ตำแหน่ง: ที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง

สำรวจ 56 58 60 62 64 66
☒ ☐ ☐ ☐ ☐ ☐

[illegible]

