

ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่ง หัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี พ.ศ. 2562¹

พันตำรวจโท กฤษณ์ ชลิตวรกุล²

จากการศึกษาด้วยวิธีการทางวิชาการเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี พ.ศ. 2562 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา ศึกษาความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีและวิเคราะห์กฎหมาย พบว่าการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระบัญญัติคุณสมบัติของผู้ซึ่งจะดำรงตำแหน่งไว้ประการหนึ่งว่า “มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า” หรือ “รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี” โดยคณะกรรมการสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเป็นผู้พิจารณาเทียบตำแหน่งโดยจะวินิจฉัยว่าตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการตำแหน่งใดบ้างที่เป็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี แต่ยังไม่มียกเว้นหลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดีที่ชัดเจน ทำให้การพิจารณาคุณสมบัติเกิดความสับสนในการพิจารณา และอาจไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันจึงมีการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี พ.ศ. 2562 เพื่อบัญญัติให้มีหลักเกณฑ์กลางเป็นกรอบในการพิจารณา จะช่วยให้การพิจารณาคุณสมบัติมีมาตรฐานเดียวกันรวมทั้งให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดการเทียบตำแหน่งเพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเทียบตำแหน่งแต่ในทางปฏิบัติพบว่าพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี พ.ศ. 2562 เพิ่มอำนาจในการเทียบตำแหน่งให้แก่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลตามกฎหมายของส่วนราชการมากเกินไปและมีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดปัญหาบางประการผู้ศึกษาจึงได้นำมาวิเคราะห์ได้ข้อสรุปและเสนอแนะดังต่อไปนี้

1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาเทียบตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี พ.ศ. 2562 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์ ดร.ณัฐ สันตาสว่าง และคณะกรรมการสอบคือรองศาสตราจารย์ จุฑามาศ นิสารัตน์ ประธานกรรมการ และรองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์ กรรมการ

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี พ.ศ. 2562 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ในการพิจารณาเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี อย่างน้อยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) เป็นตำแหน่งที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือตามกฎหมายอื่น

(2) เป็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการไม่ว่าส่วนราชการนั้นจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่

(3) เป็นตำแหน่งประเภทบริหารซึ่งมีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายในการบังคับบัญชา บริหารงาน บริหารงานบุคคล และบริหารงบประมาณของส่วนราชการนั้น ซึ่งไม่รวมถึงหน้าที่และอำนาจในฐานะผู้รับมอบอำนาจ”

เห็นได้ว่า มาตรา 4 ข้างต้น บัญญัติให้ในการพิจารณาเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี อย่างน้อยต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดซึ่งเปิดโอกาสให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลตามกฎหมายของข้าราชการพลเรือนสามารถวางระเบียบหลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดีและทำการเทียบตำแหน่ง เป็นการเพิ่มอำนาจให้กับองค์กรกลางบริหารงานบุคคลตามกฎหมายของข้าราชการพลเรือนที่จะทำการกำหนดตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีและมีลักษณะต่างหน่วยงานต่างกระทำ มาตรา 4 ดังกล่าวจึงมิได้สร้างหลักเกณฑ์กลางในการพิจารณาเทียบตำแหน่งสมดังวัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี พ.ศ. 2562 แต่กลับทำให้อำนาจในการกำหนดตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีซึ่งเป็นตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนที่แต่เดิมเป็นอำนาจของ ก.พ. ที่จะบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐทั้งระบบมาอยู่ที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลตามกฎหมายของข้าราชการพลเรือนทำให้การพิจารณาเทียบตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนเกิดความลักลั่น ทั้งการกำหนดตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีเป็นการให้สิทธิประโยชน์ที่ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีให้เป็นผู้มีคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ซึ่งการให้สิทธิจะต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ด้วยการเทียบตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีของข้าราชการพลเรือนจะต้องมีมาตรฐานกำหนดตำแหน่งในภาพรวมทั้งระบบอย่างชัดเจน มีเอกภาพ เสมอภาคและเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐอย่างแท้จริง ซึ่งมาตรฐานของตำแหน่งอธิบดีจะต้องพิจารณาทั้งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับของส่วนราชการ เช่น เป็นหัวหน้าส่วนราชการในส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่ากรม เป็นต้น และควรเป็นไปตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงที่ ก.พ. กำหนด เนื่องจากตำแหน่งอธิบดีเป็นตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน และการบริหารทรัพยากรบุคคลของข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไปเป็นอำนาจของ ก.พ. แต่มาตรา 4 ดังกล่าวมิได้นำหลักเกณฑ์ของ ก.พ. มากำหนดเป็นหลักเกณฑ์ของตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดี จึงเป็นการเอื้อให้มีการนำตำแหน่งที่อยู่ระดับต่ำกว่าอธิบดีมากำหนดเป็นตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดี

ผู้ศึกษาเห็นว่าระบบราชการของประเทศไทยประกอบด้วยหน่วยงานของรัฐจำนวนมาก มีกฎหมายจัดตั้งและแบ่งส่วนราชการตามภารกิจของหน่วยงาน การเทียบตำแหน่งข้าราชการพลเรือนทั้งระบบย่อมกระทำได้ยาก แต่หลักเกณฑ์ตามมาตรา 4 ดังกล่าว จะยิ่งทำให้เกิดปัญหาการพิจารณาเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดีของข้าราชการพลเรือนเกิดความลักลั่นและไม่เสมอภาค หลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดีควรจะมีการบัญญัติให้ชัดเจนว่าอย่างน้อยต้องเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตามที่ ก.พ. กำหนด เนื่องจากตำแหน่งอธิบดีโดยทั่วไปเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงของข้าราชการพลเรือน การเทียบตำแหน่งระหว่างข้าราชการพลเรือน ควรเป็นอำนาจของ ก.พ. โดยควรให้การเทียบตำแหน่งที่เทียบอธิบดีทั้งระบบขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดทั้งการเทียบตำแหน่งตามตารางท้ายหนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ที่ นร 1008/ว 30 ลงวันที่ 15 กันยายน 2553 เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเทียบตำแหน่งอย่างอื่นเท่ากับการดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีการเทียบตำแหน่งให้แก่ข้าราชการพลเรือนประเภทต่างๆ อย่างเหมาะสมอยู่ก่อนแล้ว ควรให้ข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในกลุ่มตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงเทียบตำแหน่งได้กับข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งอธิบดี ส่วนตำแหน่งที่เทียบได้เพียงประเภทอำนวยการระดับสูงหรือบริหารระดับต้น ไม่ควรเปิดช่องว่างให้กำหนดเป็นตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดี ซึ่งการยึดถือเกณฑ์ตามที่ ก.พ. กำหนดจะไม่ทำให้ข้าราชการพลเรือนในแต่ละหน่วยงานได้เปรียบเสียเปรียบกันเนื่องจากหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเทียบตำแหน่งดังกล่าวกำหนดขึ้นด้วยความเป็นกลาง ไม่อยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ และไม่มีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์ จึงควรยกระดับมาตรฐานการพิจารณาเทียบตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน โดยการแก้ไขหลักเกณฑ์การพิจารณาเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดีให้ชัดเจน รัดกุม มีความเสมอภาคและยึดถือหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเทียบตำแหน่งตามที่ ก.พ. กำหนดโดยแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี พ.ศ. 2562 เพิ่มหลักเกณฑ์ให้ตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีจะต้องเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตามที่ ก.พ. กำหนดด้วย

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การให้ความเห็นชอบระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดการเทียบตำแหน่ง

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี พ.ศ. 2562 มาตรา 5 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการเทียบตำแหน่งตามพระราชบัญญัตินี้ ให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลตามกฎหมายของแต่ละส่วนราชการวางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี สำหรับใช้กับข้าราชการในส่วนราชการของตน โดยการวางระเบียบดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดในมาตรา 4 รวมทั้งมีหน้าที่และอำนาจในการเทียบตำแหน่งข้าราชการในส่วนราชการของตนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบนั้น

ระเบียบตามวรรคหนึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการด้วย”

จะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายบัญญัติให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดการเทียบตำแหน่งให้ควบคุมตรวจสอบการวางระเบียบตามมาตรา 5 วรรคสอง เป็นไปตามหลักการควบคุมโดยองค์กรของรัฐที่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบเฉพาะเรื่องและเป็นการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองแบบป้องกันมิวัตุประสงค์ควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองก่อนมีการตรากฎหมายลำดับรองหรือออกคำสั่งทางปกครอง

ตามมาตรา 5 ดังกล่าวมีเงื่อนไขการกำหนดตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี 2 ประการ คือ 1. องค์กรกลางบริหารงานบุคคลตามกฎหมายของส่วนราชการจะต้องวางระเบียบหลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดีโดยระเบียบนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดการเทียบตำแหน่ง 2. องค์กรกลางบริหารงานบุคคลตามกฎหมายของส่วนราชการจะต้องทำการเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบ แต่มาตรา 5 วรรคสองมิได้บัญญัติให้ต้องนำตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีมาผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดการเทียบตำแหน่งก่อนมีผลใช้บังคับ วิธีการควบคุมตรวจสอบแบบป้องกันตามมาตรา 5 ดังกล่าวทำให้การกำหนดตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีไม่มีการป้องกันการใช้ดุลพินิจในการวางระเบียบและการเทียบตำแหน่งที่เพียงพอ จึงก่อให้เกิดปัญหา 2 ประการ คือ 1. ระเบียบที่วางโดยหน่วยงานมีแนวโน้มจะเอื้อประโยชน์ให้แก่ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการในส่วนราชการระดับย่อย 2. การเทียบตำแหน่งไม่มีกระบวนการให้ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดการเทียบตำแหน่งก่อนมีผลใช้บังคับ จึงไม่มีการควบคุมตรวจสอบว่าการเทียบตำแหน่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือไม่ อาจทำให้เกิดการเทียบตำแหน่งในลักษณะเอื้อประโยชน์หรือขัดกับหลักเกณฑ์ในระเบียบได้

ในปี พ.ศ.2563 กระทรวงกลาโหมได้ออกระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยหลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหมที่เทียบเท่าอธิบดี พ.ศ. 2563 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2563 และสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ออกระเบียบ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่เทียบเท่าอธิบดี พ.ศ. 2563 ลงวันที่ 5 พฤษภาคม 2563 พบว่ามีปัญหา 2 ประการดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับระเบียบ

หลักเกณฑ์ในระเบียบกระทรวงกลาโหมและสำนักงานตำรวจแห่งชาติดังกล่าวมีเนื้อหาในทำนองเดียวกัน มีการกำหนดหลักเกณฑ์ของตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีขึ้นใหม่บางประการ เช่น กำหนดให้ตำแหน่งที่ได้รับเงินประจำตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงเป็นหลักเกณฑ์ประการหนึ่งของตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี เป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มข้าราชการทหารและตำรวจ ชัยยศ พลตรี พลเรือตรี พลอากาศตรี และพลตำรวจตรี ที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรม หรือระดับต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตามที่ ก.พ. กำหนด โดยยกระดับให้เป็นตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดี การวางระเบียบดังกล่าวทำให้กระทรวงกลาโหมและสำนักงานตำรวจแห่งชาติกำหนดตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีได้อย่างกว้างขวางเกินสมควร ทำให้มีตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีเกิดขึ้นจำนวน

มาก ในขณะที่ข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งอธิบดีกรม เลขาธิการสำนัก และผู้อำนวยการสำนักต่าง ๆ ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการในส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่ากรมมีจำนวนไม่มาก การวางระเบียบโดยองค์กรกลางบริหารงานบุคคลตามกฎหมายของแต่ละส่วนราชการจึงไม่ก่อให้เกิดความเสมอภาคระหว่างหน่วยงานแต่มีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่บางหน่วยงาน จะสังเกตได้ว่า ระเบียบกระทรวงกลาโหมและสำนักงานตำรวจแห่งชาติดังกล่าวมีเนื้อหาในทำนองเดียวกัน แต่ผลของการเทียบตำแหน่งพบว่ามีความลักลั่นกัน เนื่องจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติมีจำนวนข้าราชการตำรวจชั้นยศพลตำรวจตรีที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการและได้รับเงินประจำตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงมากกว่าจำนวนข้าราชการทหาร ซึ่งการมีตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีเกิดขึ้นจำนวนมาก ย่อมขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระซึ่งกำหนดตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าไว้เนื่องจากต้องการบุคคลผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินเป็นหรือเคยเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่ากรมของข้าราชการพลเรือนเป็นสำคัญ ทั้งระเบียบดังกล่าวไม่มีความสอดคล้องกับมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของ ก.พ. แต่อย่างใด

2. ปัญหาเกี่ยวกับการเทียบตำแหน่ง

การเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดีที่ดำเนินการโดยองค์กรกลางบริหารงานบุคคลตามกฎหมายของส่วนราชการโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดการเทียบตำแหน่งอีกชั้นหนึ่งก่อนมีผลใช้บังคับ ทำให้ไม่มีการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลและขาดการพิจารณากันกรองที่รอบคอบ

กระทรวงกลาโหมได้ออกระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยหลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหมที่เทียบเท่าอธิบดี พ.ศ.2563 และตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดีของกระทรวงกลาโหม ตามมติ กทบ.ครั้งที่ 5/63 เมื่อวันที่ 13 พ.ค.63 กำหนดตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี จำแนกตามชั้นยศ จำนวน 2 ระดับ ดังนี้ 1. ชั้นยศ พลโท พลเรือโท พลอากาศโท ถึง พลเอกพิเศษ พลเรือเอกพิเศษ พลอากาศเอกพิเศษ จำนวน 97 ตำแหน่ง 2. ชั้นยศ พลตรี พลเรือตรี พลอากาศตรี จำนวน 147 ตำแหน่ง รวมจำนวนทั้งสิ้น 244 ตำแหน่ง

ปัญหาคือ กลุ่มข้าราชการทหารชั้นยศ พลตรี พลเรือตรี และพลอากาศตรี ประเภทตำแหน่ง ระดับ และส่วนราชการที่ทำการเป็นหัวหน้าจะเป็นส่วนราชการในระดับย่อยรองลงมาจากส่วนราชการระดับที่กลุ่มชั้นยศพลโททำการเป็นหัวหน้า กลุ่มข้าราชการทหารชั้นยศ พลตรี จึงยังไม่เหมาะสมที่จะเป็นหัวหน้าส่วนราชการในส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่ากรม และยังไม่เข้าข่ายเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตามที่ ก.พ. กำหนดอันจะทำให้เทียบเท่าตำแหน่งอธิบดีได้อย่างเหมาะสม อนึ่ง หากนำข้าราชการทหารชั้นยศพลตรี พลเรือตรี และพลอากาศตรีและตำแหน่งเทียบตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ที่ นร 1008/ว 30 ลงวันที่ 15 กันยายน 2553 เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเทียบตำแหน่งอย่างอื่นเท่ากับการดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ

พลเรือน พ.ศ. 2551 และตารางเทียบตำแหน่งข้าราชการทหาร พบว่า ตำแหน่งรองแม่ทัพภาค รองเจ้ากรม ผู้อำนวยการสำนัก ชัยยศพลตรี พลเรือตรี พลอากาศตรี จะเทียบได้กับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ ประเภทอำนวยการระดับสูงหรือประเภทบริหารระดับต้นเท่านั้นและไม่เหมาะสมที่จะกำหนดให้เป็นตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีซึ่งเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังนั้น การเทียบตำแหน่งข้าราชการทหารชั้นยศ พลตรี พลเรือตรี และพลอากาศตรี ให้เป็นตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีจึงเป็นการยกระดับให้สูงขึ้นและให้สิทธิประโยชน์เกินสมควร นอกจากนี้ยังมีการเทียบตำแหน่งให้ตำแหน่ง ปลัดกระทรวงกลาโหมอันเป็นตำแหน่งที่สูงกว่าอธิบดีลดลงมาเป็นตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีอีกด้วย ทำให้เห็นว่าการเทียบตำแหน่งดำเนินการโดยขัดกับหลักการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ

ส่วนสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ออกระเบียบ ก.ตร. ว่าด้วยหลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่เทียบเท่าอธิบดี พ.ศ. 2563 และบัญชีตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี หน่วย สำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยได้รับอนุมัติจาก ก.ตร. ในการประชุมครั้งที่ 3/2563 เมื่อ 27 เม.ย.63 พบว่ามีตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดี จำแนกตามชั้นยศ จำนวน 2 ระดับ ดังนี้ 1. ชั้นยศ พลตำรวจโท ถึง พลตำรวจเอก จำนวน 30 ตำแหน่ง 2. ชั้นยศ พลตำรวจตรี จำนวน 232 ตำแหน่ง รวมจำนวนทั้งสิ้น 262 ตำแหน่ง

ปัญหาคือ กลุ่มข้าราชการตำรวจชั้นยศพลตำรวจตรี ประเภทตำแหน่ง ระดับ และส่วนราชการที่ทำการเป็นหัวหน้าจะเป็นส่วนราชการในระดับย่อยรองลงมาจากระดับกองบัญชาการที่มีกลุ่มชั้นยศพลตำรวจโทเป็นหัวหน้าส่วนราชการ กลุ่มข้าราชการตำรวจชั้นยศพลตำรวจตรี จึงยังไม่เหมาะสมที่จะเป็นหัวหน้าส่วนราชการในส่วนราชการระดับกรมหรือเทียบเท่ากรม และยังไม่เข้าข่ายเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงตามที่ ก.พ. กำหนดอันจะทำให้เทียบเท่าตำแหน่งอธิบดีได้อย่างเหมาะสม อนึ่ง หากนำข้าราชการตำรวจชั้นยศพลตำรวจตรีและตำแหน่งเทียบตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ที่ นร 1008/ว 30 ลงวันที่ 15 กันยายน 2553 เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการเทียบตำแหน่งอย่างอื่นเท่ากับการดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และตารางเทียบตำแหน่งข้าราชการตำรวจ ข้าราชการตำรวจตำแหน่งรองผู้บัญชาการ ผู้บังคับการ ชั้นยศ พลตำรวจตรี จะเทียบได้กับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญประเภทอำนวยการระดับสูงหรือประเภทบริหารระดับต้นเท่านั้น จึงไม่สามารถเทียบเท่าอธิบดีซึ่งเป็นตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญได้ ดังนั้น การเทียบตำแหน่งข้าราชการตำรวจชั้นยศ พลตำรวจตรี ให้เป็นตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีจึงเป็นการยกระดับให้สูงขึ้นและให้สิทธิประโยชน์เกินสมควรในทำนองเดียวกันกับกระทรวงกลาโหม

ผู้ศึกษาเห็นว่าคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดการเทียบตำแหน่งมีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบ โดยการเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยระเบียบนั้นยังไม่เพียงพอที่จะสร้างมาตรฐานกลางในการเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดีทั้งระบบเนื่องจากการวางระเบียบ

โดยองค์กรกลางบริหารงานบุคคลตามกฎหมายของแต่ละส่วนราชการมีลักษณะต่างหน่วยงานต่างกระทำ และขาดหลักเกณฑ์กลางที่ชัดเจน ทำให้มีแนวโน้มที่หน่วยงานจะวางระเบียบเอื้อประโยชน์ให้สามารถนำ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการในส่วนราชการระดับย่อยมากำหนดเป็นตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีทั้งมาตรา 5 วรรคสอง ไม่มีระบบการควบคุมตรวจสอบในส่วนการเทียบตำแหน่ง เพียงแต่ในกรณีที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของส่วนราชการมีปัญหาอันไม่อาจหาข้อยุติได้ในการพิจารณาเทียบตำแหน่งเท่านั้นที่ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดการเทียบตำแหน่งจะเข้ามาตรวจสอบได้ จึงยังขาดการควบคุมตรวจสอบในเชิง ป้องกันก่อนที่การเทียบตำแหน่งจะมีผลใช้บังคับ จึงควรแก้ไขหลักเกณฑ์การให้ความเห็นชอบระเบียบของ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดการเทียบตำแหน่งตามมาตรา 5 วรรคสอง ให้มีอำนาจควบคุมตรวจสอบทั้งใน ขั้นตอนการวางระเบียบและขั้นตอนการเทียบตำแหน่ง ส่วนหลักเกณฑ์ในระเบียบจะต้องมีมาตรฐาน สอดคล้องกับที่ ก.พ. กำหนดด้วย

1.3 ปัญหาการขาดความเป็นกลางและมีส่วนได้เสียของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดการเทียบ ตำแหน่ง

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี พ.ศ. 2562 มาตรา 7 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดการเทียบตำแหน่งคณะหนึ่ง มีหน้าที่และ อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเทียบตำแหน่ง... (2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบ ราชการ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ” พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ทหาร พ.ศ. 2521 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการข้าราชการทหาร... ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นประธาน ...” พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 30 บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ... (2) ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นรองประธานกรรมการ ข้าราชการตำรวจ (3) เลขาธิการ ก.พ. ... เป็นกรรมการข้าราชการตำรวจโดยตำแหน่ง...” ซึ่ง กระทรวงกลาโหมทำการเทียบตำแหน่งให้ตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดี และสำนักงานตำรวจแห่งชาติทำการเทียบตำแหน่งให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นตำแหน่งที่ เทียบเท่าอธิบดี

เห็นได้ว่า ตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม เลขาธิการ ก.พ. และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็น องค์กรกลางบริหารงานบุคคลตามกฎหมายของแต่ละส่วนราชการอยู่ก่อนแล้ว โดยพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี พ.ศ. 2562 มาตรา 7 วรรคหนึ่ง (2) บัญญัติให้ตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม เลขาธิการ ก.พ. และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการ วินิจฉัยชี้ขาดการเทียบตำแหน่ง จึงเป็นการทับซ้อนกันระหว่างองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวางระเบียบและทำ การเทียบตำแหน่งกับองค์กรที่มีอำนาจเห็นชอบด้วยระเบียบและตรวจสอบในกรณีที่มีปัญหาการเทียบ ตำแหน่ง ทั้งยังมีการเทียบตำแหน่งให้ตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหมและผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็น

ตำแหน่งที่เทียบเท่าอธิบดีอีกด้วยซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ (1) เป็นคู่กรณี...” และมาตรา 16 บัญญัติว่า “ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่ เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้” หลักความเป็น กลางและไม่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายไทยสอดคล้องกับหลักความเป็นกลาง และไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองของประเทศอังกฤษ เยอรมันและฝรั่งเศส ซึ่ง การเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดีมีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจและเป็นการออกคำสั่ง ทางปกครองโดยเป็นการก่อให้เกิดสิทธิด้วยการรับรองสิทธิให้กับผู้ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อให้มีคุณสมบัติเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระซึ่งบุคคลที่มีตำแหน่งเป็นผู้รับประโยชน์จากการเทียบ ตำแหน่ง เป็นคู่กรณีหรือมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้มีปัญหาการขาดความเป็นกลางจะเป็นผู้พิจารณาเทียบ ตำแหน่งมิได้ กล่าวคือ ตำแหน่งเดียวกัน เช่น ตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหมและตำแหน่งผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ จะเป็นทั้งองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของส่วนราชการทำหน้าที่วางระเบียบและใช้ ดุลพินิจในการเทียบตำแหน่งและเป็นกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดการเทียบตำแหน่งทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายและเป็นตำแหน่งที่รับประโยชน์จากการเทียบตำแหน่งให้เทียบเท่าอธิบดีในเวลา เดียวกันมิได้ การที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี พ.ศ. 2562 มาตรา 7 วรรคหนึ่ง (2) บัญญัติให้มีกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดการเทียบตำแหน่งทับซ้อนกับองค์กรกลาง บริหารงานบุคคลของแต่ละส่วนราชการ จึงก่อให้เกิดปัญหาการขาดความเป็นกลางของกรรมการวินิจฉัยชี้ ขาดการเทียบตำแหน่งในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลของแต่ละส่วน ราชการ

ตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม และตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง (2) จึงขาดความเป็นกลางและมีส่วนได้เสียในการพิจารณาทางปกครอง นอกจากนี้ตำแหน่งเลขาธิการ ก.พ. ตามมาตรา 7 วรรคหนึ่ง (2) มีลักษณะที่ขาดความเป็นกลางในตนเองเดียวกัน

ผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดการเทียบตำแหน่งโดยตัด ตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และเลขาธิการ ก.พ. ออกจากความ ในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี พ.ศ. 2562 มาตรา 7 วรรคหนึ่ง (2)

เอกสารอ้างอิง

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การเทียบตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าอธิบดี พ.ศ. 2562

พร้อมทั้งสรุปสาระสำคัญ ประวัติความเป็นมากระบวนการและขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ก.ป. 259/2564). สำนักกฎหมายสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2564.

กฤติ พุกภัยอัครกุล, “หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ : ศึกษากรณีการออกคำสั่งทางปกครอง,”

วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายมหาชน : วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย.

พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2563.

ดิเรก ควรสมาคม. กฎหมายมหาชนแนวประยุกต์. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2563.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ.

กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560.

พนารัตน์ มาศนมาดล. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2564.

ภัทรวรรณ อุซุงพวงศอมร, “ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง,”

วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา 8, 1: 485.

มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1. พิมพ์ครั้งที่ 3 ฉบับปรับปรุง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

ลิขิต ธีรเวคิน. การเมืองการปกครองไทย. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.

ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ. หลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง.

สิงห์ทอง บัวชุม. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เดอะเบสท์ เซ็นเตอร์ อินเทอร์เน็ต จำกัด, 2551.

สุภาพ สาริพิมพ์. กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547.

อจันราพร พรหมกดา, “การสรรหาคนพิการเข้ารับราชการ: ข้อยกเว้นหลักความเสมอภาค,”วารสารศาลรัฐธรรมนูญ
15, 43 (มกราคม-เมษายน 2556): 31-32.