

ธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ

The good governance in promotion and Transference of Police officers.

อนันยา พลจันทร์*

บทคัดย่อ

การวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) เพื่อศึกษาธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ 2) เพื่อศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองที่มีผลต่อการแต่งตั้งโยกย้ายและคำพิพากษานั้นเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลในรูปแบบใด ใช้ระเบียบวิธีวิจัย เชิงคุณภาพ ประชากร หรือ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคือข้าราชการตำรวจระดับสารวัตรถึงรองผู้บังคับการ ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ จำนวน 56 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยคือ แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง การวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา

ผลการศึกษาพบว่า

1. ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่มีความรู้ความเข้าใจว่าหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักสากล ในการนำมาบริหารงานภายในองค์กรเพื่อความเป็นธรรม และเห็นว่า ธรรมาภิบาลในเรื่องการแต่งตั้งโยกย้ายที่สำคัญควรประกอบด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใสมากที่สุด ส่วนหลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เป็นหลักรองลงไป ส่วนประสบการณ์ที่ผ่านการแต่งตั้งโยกย้ายมาตลอดการรับราชการธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้ายอยู่ในระดับน้อย

2. คำพิพากษาของศาลปกครองกระทบต่อการแต่งตั้งโยกย้าย เพราะคำพิพากษาศาลปกครอง ย่อมผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตามคำบังคับเสมอ แต่เนื่องจากคำพิพากษามีผลย้อนหลังซึ่งทำให้ฝ่ายปกครองยังไม่สามารถกลับไปแก้ไขคำสั่งเพราะไม่มีแนวทางในการ และคำพิพากษาศาลปกครองมีส่วนสร้างเสริมหลักนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส และหลักความคุ้มค่า

คำสำคัญ : ธรรมาภิบาล การแต่งตั้งและการโยกย้าย คำพิพากษาศาลปกครอง

Abstract

The purposes of this research were to study: 1) to study the practice and implementation of good governance during the process of promotion and transference in the Royal Thai Police Department. 2) to study and examine verdicts from the Supreme Administrative Court and to see whether they can literally reinforce good governance

* ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

principle and recommend potential best methods for implementation. The methodology is a qualitative research which is in-depth interviews. The 4 interviewees are the police officers in Royal Thai police and The police commission. This study has 56 interviewers.

The results were as follows:

1) Most of the interviewees understand that 'Good Governance' is a universal principle, which must be applied when it comes to internal administration in any organization. They can also prioritize those foundations respectively: Rule of Law(s), Ethics and Transparency are the most important three foundations to be implemented when it comes to promotion and transference process. Participation, Accountability and Value for Money are ranked with lesser importance. From their experiences being promoted and transferred, they found that good governance is rarely implemented and enforced.

2) The verdicts from the administrative court can reinforce good governance during the process of promotion and transference. This is because those verdicts could not be reached in a timely fashion. Even though the verdicts were in favor of litigants, their commanders remained indifferent and inactive in providing proper treatment due to the fact that there are no penalties or legal punishment for them. The verdicts from the administrative court can reinforce good governance during the process of promotion and transference.: Rule of Law(s), Ethics and Transparency.

Keywords: Good Governance, Promotion and Transference, The Judgments of the Supreme Court

บทนำ

ร่องรอยของกิจการงานตำรวจในประเทศไทย มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา ผ่านการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง เปลี่ยนชื่อจาก กรมตำรวจ และ หน่วยสังกัดระดับกระทรวง เป็น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ในปัจจุบัน

ส่วนวิวัฒนาการของการสรรหาและเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งข้าราชการในสมัยอยุธยาจนกระทั่ง ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากการสรรหาบุคคล ในสมัยโบราณ ซึ่งมีลักษณะเป็นระบบอุปถัมภ์อยู่มาก ผู้ที่ใกล้ชิดกับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ และพระเจ้าแผ่นดิน จะมีโอกาสมากกว่าคนอื่น ๆ อย่างไม่กี่ดี ระบบอุปถัมภ์ ดังกล่าวนี้นี้ ใ้จะนำมาปฏิบัติโดยปราศจากขอบเขต ก็หาไม่ เพราะนอกจากเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้ว การสรรหาในสมัยนั้นยังมีพื้นฐานอยู่บนพระราชวินิจฉัย ส่วนพระองค์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นทศพิธราชธรรมอยู่ด้วย (ติน ปรัชญพฤทธิ์, 2532) จนในสมัยรัชกาลที่ 5 มีการปฏิรูประบบราชการ ทรงแบ่งการบริหารประเทศออกเป็น 12 กระทรวง อำนาจการสรรหาและเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง ข้าราชการจึงไปอยู่กับเจ้ากระทรวง ต่อมาในสมัยรัชกาล ที่ 7 เป็นยุคแรกที่น่าธรรมเนียมบาล มาใช้ในการบริหารงาน บุคคลในราชการไทย ซึ่งแนวความคิดเรื่องธรรมบาล กับโลกาภิวัตน์ เป็นเรื่องที่เพิ่งมีการกล่าวขวัญกันอย่างจริงจังเมื่อเกิดวิกฤติการณ์การเงินในเอเชีย เมื่อปี พ.ศ. 2540 ได้มีการปรับกระบวนทัศน์ในการบริหารงานของ ทุภาคส่วน ในภาครัฐบาลมีการจัดตั้งคณะกรรมการ พัฒนาระบบราชการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบ ราชการหรือคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในปัจจุบัน มีหน้าที่เป็นผู้เสนอแนะให้คำปรึกษาแก่คณะ รัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งรวมถึง

โครงสร้างระบบราชการ ปรับงบประมาณ ระบบบุคลากร มาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมค่าตอบแทนและวิธีการ ปฏิบัติราชการอื่น ต่อมารัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2550 กำหนดให้รัฐดำเนินการตามแนวนโยบายการบริหาร ราชการแผ่นดิน โดยพัฒนาระบบงานภาครัฐ ด้วยการ มุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและ วิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐ ใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทาง ในการปฏิบัติราชการ แต่การที่ข้าราชการดำรงอยู่ใน สองสถานะ สถานะหนึ่งคือเป็นผู้ปฏิบัติงานแทนรัฐที่จะ นำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ ธรรมาภิบาล ไปปฏิบัติต่อประชาชน อีกสถานะหนึ่งเป็นประชาชน ขององค์กร ซึ่งควรจะได้รับการปฏิบัติจากผู้บังคับบัญชา ในฐานะตัวแทนรัฐด้วยธรรมาภิบาลเช่นเดียวกัน แต่การ บริหารงานภาครัฐตามรัฐธรรมนูญนั้นไม่มีกฎหมาย ฉบับใดกำหนดแนวทางที่ชัดเจนว่าหลักการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดีของแต่ละงานหรือองค์กร หมายถึงอะไร และทำอะไร ดังนั้นรูปแบบของการบริหารงานภายใน กระบวนการหนึ่งที่มีความสำคัญและควรคำนึงถึงคือ การบริหารงานบุคคลในส่วนของ การแต่งตั้งโยกย้าย เพราะข้าราชการเป็นบุคคลธรรมดาส่วนนายจ้างหรือ ผู้ทำหน้าที่แทนรัฐคือผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง แก่ข้าราชการตำรวจในสังกัด ผู้วิจัยได้นำองค์ประกอบ ธรรมาภิบาลตามความหมายของ สำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการ มีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า มาศึกษาเพื่อหารูปแบบ การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจตามหลักธรรมาภิบาล ประกอบกับตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในปี พ.ศ. 2542 มีการฟ้องร้องโดยข้าราชการตำรวจผู้คิดว่าไม่ได้รับ ความเป็นธรรมฟ้องผู้บังคับบัญชาต่อศาลปกครองในเรื่อง แต่งตั้งเลื่อนตำแหน่งหรือโยกย้ายเป็นจำนวนมากขึ้น ตามลำดับ แสดงให้เห็นถึงการบริหารงานบุคคลตำรวจ

ควรได้รับการปรับปรุงตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อสร้าง ความเป็นธรรมและบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งปัจจุบันศาลปกครองมีคำพิพากษาคดีให้ผู้ฟ้องคดีชนะ จำนวนหลายคดีแต่ฝ่ายปกครองยังไม่ได้ดำเนินการ เยียวยาแก้ไขให้ อาจจะจงใจหรือไม่มีแนวทางในการ ดำเนินการแก้ไขเพราะแต่ละองค์กรไม่กำหนดหลักการ หรือแนวทางในการปฏิบัติตามคำสั่งศาลปกครองไว้

จากข้อมูลข้างต้น พบว่า ในต่างประเทศเช่น ฝรั่งเศสมีข้อมูลบ่งชี้ว่า ในทศวรรษที่ 50 มีการไม่ปฏิบัติ ตามคำพิพากษาศาลปกครองเพิ่มมากขึ้น จึงมีการศึกษา แก้ไขกระบวนการในการบังคับคดีโดยมุ่งที่จะเป็น หลักประกันให้กับอำนาจตุลาการของศาลปกครอง จนในปัจจุบันนี้จึงมีวิธีการเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครอง ที่หลากหลาย ทั้งการใช้วิธีการที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตุลาการ และไม่ใช้อำนาจตุลาการ (พูนศักดิ์ ใสสว่าง. 2545: 126-127) สำหรับประเทศไทย นับถึงปัจจุบันนี้ คดีที่ ฟ้องร้องเกี่ยวกับแต่งตั้งโยกย้ายเพ่งจะมีคำสั่งศาลปกครอง สูงสุดให้ผู้ฟ้องคดีชนะเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่บางคดี ฝ่ายปกครองยังไม่ได้ดำเนินการตามคำพิพากษา เนื่องจาก กว่าจะมีคำพิพากษาเป็นที่ยุติใช้เวลา 6-9 ปี ล่วงเลยตำแหน่ง หรือสิ่งที่ผู้ชนะคดีขอทนายฟ้อง หรืออาจจะเป็นเพราะไม่มี แนวทางในการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครอง เพราะยังไม่มีหน่วยงานภาครัฐได้ออก กฎ ระเบียบ มารองรับการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครอง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้าย ข้าราชการตำรวจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ
2. ศึกษาผลคำพิพากษาของศาลปกครอง ที่กระทบการแต่งตั้งโยกย้ายและมีส่วนเสริมสร้าง ธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ในรูปแบบใด

วิธีดำเนินการวิจัย

ประชากร หรือ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคือ ข้าราชการ

ตำรวจระดับสารวัตรถึงรองผู้บังคับการ ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งโยกย้าย และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ จำนวน 56 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในครั้งนี้ มี 4 ชุด ได้แก่

1. แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างผู้ฟ้องร้องต่อศาลปกครอง
2. แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างข้าราชการตำรวจระดับสารวัตรถึงรองผู้บังคับการ
3. แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับสารวัตรถึงรองผู้บังคับการ
4. แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง สัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างคณะกรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ข้าราชการตำรวจผู้ฟ้องร้องต่อศาลปกครองในเรื่องเจ้าหน้าที่รัฐออกคำสั่งการแต่งตั้งโยกย้ายไม่ชอบด้วยกฎหมาย สัมภาษณ์เชิงลึกด้วยตัวเอง
 2. ข้าราชการตำรวจระดับสารวัตรถึงรองผู้บังคับการ ในกองบัญชาการจำนวน 12 กองบัญชาการ ส่งแบบสอบถามเชิงโครงสร้างให้ตัวแทนไปแจกและเก็บกลับ
 3. ผู้มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ สัมภาษณ์เชิงลึกด้วยตัวเอง
 4. คณะกรรมการข้าราชการตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ สัมภาษณ์เชิงลึกด้วยตัวเอง
 5. ตรวจสอบสามเฝ้าด้านข้อมูล โดยการจัดทำ FOCUS GROUP
 6. นำคดีฟ้องร้องของศาลปกครองสูงสุด มาวิเคราะห์ว่าคำพิพากษาแต่ละคดีเสริมสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรประกอบใดที่มีความชัดเจนและสามารถอธิบายได้หรือไม่ อย่างไร
- การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้การวิเคราะห์เนื้อหา

จากแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัย บทความ วารสาร กฎหมาย และเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยการตีความ สรุป เปรียบเทียบ ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัย สถิติที่ใช้ในวิเคราะห์ข้อมูล ใช้การวิเคราะห์จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ บรรยายเป็นสถิติ ร้อยละ(Percentage) สำหรับข้อมูลเบื้องต้นของกลุ่มตัวอย่าง เมื่อวิเคราะห์และศึกษาครอบคลุมทั้งหมดแล้วจะได้รูปแบบหลักธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ และข้อเสนอแนะสำหรับสำนักงานตำรวจแห่งชาติต่อไป

สรุปผลการวิจัย

1. กลุ่มตัวอย่างทุกกลุ่มมีความรู้ความเข้าใจในองค์ประกอบธรรมาภิบาล ว่าประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และ หลักความคุ้มค่า และเห็นว่าการแต่งตั้งโยกย้ายควรประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส ส่วนประสบการณ์การแต่งตั้งโยกย้ายที่ผ่านมาของผู้ให้ข้อมูล ธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้ายอยู่ในระดับ น้อย
2. คำพิพากษาศาลปกครองที่มีผลต่อการแต่งตั้งโยกย้ายพบว่า กรณีผู้ฟ้องคดีแพ้ จะไม่มีผลกระหนาบต่อการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจแต่อย่างใด แต่กรณีผู้ฟ้องคดีชนะคดี จะมีผลกระหนาบต่อการแต่งตั้งโยกย้าย เพราะคำพิพากษาศาลปกครอง ย่อมผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตามคำบังคับเสมอตามหลักผลผูกพันของคำวินิจฉัยของศาล ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปอันเนื่องมาจากหลักนิติรัฐ ที่ฝ่ายปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด ส่วนการวิเคราะห์ว่าคำพิพากษาศาลปกครองสร้างเสริมหลักธรรมาภิบาลในรูปแบบใดนั้น ผู้วิจัยได้นำคำวินิจฉัยของแต่ละคดีมาตรวจสอบกับนิยามศัพท์ของแต่ละองค์ประกอบธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า นอกจากนี้ยังตรวจสอบกับหลักเกณฑ์การแต่งตั้งโยกย้าย

ประกอบด้วย กฎ ก.ตร. ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการ แต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ระดับสารวัตร ถึง จเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2549 และ พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งผู้วิจัยได้นำมาประกอบเป็นความหมายขององค์ประกอบ ธรรมชาติของ หน้าที่ และเมื่อตรวจสอบแล้วจึงนำมาสรุปได้ว่า คติที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้ายในงานวิจัยนี้ ได้สร้างเสริมองค์ประกอบธรรมชาติอยู่ 3 องค์ประกอบ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม และหลักความโปร่งใส สอดคล้องกับการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่ เห็นว่า หลักนิติธรรม หลักคุณธรรมหลักความโปร่งใส เป็นองค์ประกอบสำคัญในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ ส่วนหลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า เป็นหลักการรองลงไป

อภิปรายผล

ผู้วิจัยได้ทบทวนวรรณกรรม เอกสาร งานวิจัย ที่เกี่ยวข้องประกอบคำสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างพบว่า ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่เข้าใจองค์ประกอบธรรมชาติ ตามงานวิจัยนี้ และให้ความสำคัญของแต่ละองค์ประกอบได้ โดยหลักที่ผู้ให้ข้อมูลเห็นว่าควรมีมากที่สุดในการแต่งตั้งโยกย้ายคือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม และหลักความโปร่งใส ส่วนที่ควรมีปานกลาง คือ หลักความ รับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความ ผู้ให้ข้อมูล สำคัญมีความเห็นจากประสบการณ์การแต่งตั้งโยกย้าย ในชีวิตการรับราชการส่วนใหญ่เห็นว่าธรรมชาติ ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจอยู่ในระดับน้อย หรือต่ำ สอดคล้องกับ งานวิจัยของ ประสม ชุมเพชร (2555) พบว่า เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านเฉพาะด้านการ บำรุงรักษาบุคลากร รายหัวข้อ มีการกำหนดระเบียบ กฎเกณฑ์ เงื่อนไข ข้อบังคับในการพิจารณาความดี ความชอบ ความก้าวหน้าในตำแหน่ง การขึ้นเงินเดือน และค่าตอบแทน (หลักนิติธรรม) และใช้พิจารณาอย่าง ยุติธรรมและเสมอภาคเท่าเทียมกัน (หลักคุณธรรม) และเป็นอย่างเปิดเผย (หลักความโปร่งใส) ได้รับคะแนน

ค่าเฉลี่ยต่ำสุด ส่วนหลักการมีส่วนร่วม รายข้อที่มีคะแนน เฉลี่ยต่ำสุดคือ เปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการ วางแผนอัตรากำลัง หลักความรับผิดชอบ รายข้อที่มี คะแนนเฉลี่ยต่ำสุดคือ มีการรับฟังความคิดเห็นเมื่อมี การร้องเรียนการพิจารณาความดีความชอบที่ไม่ยุติธรรม และหลักความคุ้มค่ารายข้อที่มีคะแนนต่ำสุดคือ การ มอบหมายงานให้ตรงกับความสามารถของบุคลากร ก่อให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติงาน และสอดคล้อง กับงานวิจัยของ ปณัฐชัย โปะไธสง (2551) ศึกษา เรื่องหลักธรรมชาติกับการบริหารงานบุคคลของ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย ผลการศึกษาพบว่า การสรรหาและคัดเลือกบุคลากรตามหลักธรรมชาติ มีทัศนคติในระดับน้อยที่สุด ผู้วิจัยได้ศึกษางานวิจัย ข้างต้นเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้าย หากมี การวัดระดับของธรรมชาติจะพบว่าอยู่ในระดับต่ำ แต่ไม่สอดคล้องกับงานวิจัยของ ดิน ปรัชญพฤทธิ (2532) ในโครงการการสำรวจและประเมินระบบคุณธรรมใน ราชการพลเรือนไทย การสรรหา การเลื่อนขั้นเลื่อน ตำแหน่งและโอกาสในการฝึกอบรมของได้ข้อสรุปว่า ราชการพลเรือนไทยมีลักษณะของระบบคุณธรรม อยู่มาก ถึงร้อยละ 75 ที่เหลืออีกร้อยละ 25 มีลักษณะ ของระบบอุปถัมภ์ ซึ่งอาจจะเป็นเพราะงานวิจัยได้สำรวจ เมื่อ ปี พ.ศ. 2532 ผ่านมา 25 ปีแล้ว มีการเปลี่ยนแปลงไป ทั้งทางสังคมและมนุษย์ ทางสังคมมี การแข่งขันตำแหน่ง หน้าที่การทำงานเพื่อมีอำนาจก่อนคนอื่นสูงขึ้น ยากขึ้น คนทำทุกอย่างโดยไม่คำนึงถึงหลักศีลธรรมอันดีเพื่อให้ ได้มาซึ่งตำแหน่งเหล่านั้น เมื่อคนเหล่านั้นเป็นผู้มีอำนาจ ต่อไปก็จะกลายเป็นต้นแบบความสำเร็จของการสู่อำนาจ ตกทอดให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาจนกลายเป็นการหลอหลอม หรือโมเดลความสำเร็จแบบฉบับที่คิดว่าดีให้แก่วงการนั้นๆ สิ่งเหล่านี้สะสมจากยุคสู่ยุคด้วยการกระทำที่ซ้ำ ๆ ก็จะ กลายเป็นที่มาของคุณภาพของจิตใจ ของคนที่เปลี่ยนไป สะท้อนออกมาในรูปของ คุณธรรม ประจำคนหรือ ข้าราชการตำรวจในยุคปัจจุบัน อัตราร้อยละในระบบคุณธรรม จึงต่ำลง

1. เพื่อศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองที่มีผลต่อการแต่งตั้งโยกย้ายกรณีผู้ฟ้องคดีแพ้ จะไม่มีผลกระทบต่อแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจแต่อย่างใด แต่กรณีผู้ฟ้องคดีชนะคดี จะมีผลกระทบต่อแต่งตั้งโยกย้าย เพราะคำพิพากษาศาลปกครองย่อมผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตามคำบังคับเสมอตามหลักผลผูกพันของคำวินิจฉัยของศาล ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปอันเนื่องมาจากหลักนิติรัฐ ที่ฝ่ายปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด การไม่ปฏิบัติตามจะถือเป็นการไม่เคารพต่อคำพิพากษาของฝ่ายปกครองต่อศาลปกครองหรือไม่ ยังเป็นประเด็นที่น่าจะเกิดขึ้นหลังจากคดีในงานวิจัยนี้ไม่ได้รับการเยียวยาและมีการฟ้องร้องต่อศาลอื่นหรือผู้ชนะคดีได้ดำเนินการมาตรการอื่นเพื่อให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษา

2. ศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองที่มีผลต่อการเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลในรูปแบบใด จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมและวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดสามารถส่งเสริม หลักธรรมาภิบาลได้สอดคล้องกับผู้ที่ให้ข้อมูลซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ผู้ทรงคุณวุฒิ เห็นว่าคำพิพากษาศาลปกครองสร้างเสริมธรรมาภิบาลได้มาก เนื่องจากการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจในปัจจุบันจะถูกตีกรอบโดยศาลปกครองแม้กระบวนการและเวลาที่ช้า ไม่ทันการณ์ล่วงเลยตำแหน่งที่ผู้ฟ้องร้องขอ ถึงแม้ไม่เกิดการเยียวยาแต่เกิดบรรทัดฐาน ไม่ใช่หายไป และสิทธิที่เกิดจากการฟ้องจะเป็นสิทธิทางแพ่งซึ่งมิได้หายไป แต่ที่สำคัญที่สุดคือ บรรทัดฐานมิได้หายไป จะเกิด กฎ ระเบียบ ที่ คณะกรรมการข้าราชการตำรวจจะใช้ต่อไป” (ดร.สุชาติ บำรุงสุข, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล 25 ธันวาคม 2556) แต่หากผู้ชนะคดีนำคดีขึ้นสู่ศาลอาญาเพื่อฟ้องผู้มีอำนาจในความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบในข้อเท็จจริงของคดี หรือเมื่อได้รับคำพิพากษาแล้วฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครองจะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ได้ “ต้องอยู่บนพื้นฐานของเจตนา ผมมองว่าขาดเจตนา

เป็นการใช้ดุลพินิจในการบริหารงานบุคคล ส่วนการไม่ดำเนินการตามคำพิพากษาคือต้องค้นหาเจตนาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ฝ่าฝืนการปฏิบัติตามคำพิพากษาเป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติ” (นายจุลสิงห์ วสันตสิงห์, สัมภาษณ์ส่วนบุคคล 12 มิถุนายน 2557) ดังนั้นหากจะให้คำพิพากษาศาลปกครองสร้างเสริมหลักธรรมาภิบาลและศักดิ์สิทธิ์ ศาลปกครองควรจะระบุเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาไว้ด้วย หากระบุแล้วฝ่ายปกครองยังไม่ปฏิบัติตามน่าจะเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจน (พลตำรวจโท ภัทรชัย หิรัญญะเวช สัมภาษณ์ส่วนบุคคล 20 มิถุนายน 2557) เพราะศาลปกครองไทยการดำเนินกระบวนการพิจารณาคล้ายคลึงกับฝรั่งเศส และมีมาตรการเสริมในการบังคับคดีด้วย โดยการให้ศาลปกครองมีอำนาจอธิบายวิธีการปฏิบัติตามคำพิพากษาและการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งการศึกษาการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสในกรณีศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นแล้ว ในอดีตฝรั่งเศส หากฝ่ายปกครองไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาไม่มีมาตรการใดในการบังคับเป็นพิเศษ โจทก์ผู้ชนะคดีต้องยื่นฟ้องเป็นคดีใหม่ต่อศาลปกครองโดยถือว่าการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตั้งแต่ทศวรรษที่ 50 เป็นต้นไปมีกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษามากขึ้น จึงมีการศึกษาแก้ไขกระบวนการในการบังคับคดีโดยมุ่งที่จะเป็นหลักประกันให้กับอำนาจตุลาการของศาลปกครอง จนในปัจจุบันนี้จึงมีวิธีการเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครองที่หลากหลาย ทั้งการใช้วิธีการที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตุลาการ และไม่ใช้อำนาจตุลาการ โดยเป็นสิ่งที่เสริมและมีประโยชน์ต่อวิธีการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลปกครอง สำหรับประเทศไทย นับถึงปัจจุบันนี้คดีที่ฟ้องร้องเกี่ยวกับแต่งตั้งโยกย้ายเพียงมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดให้ผู้ฟ้องคดีชนะเสียเป็นส่วนใหญ่ แต่ฝ่ายปกครองยังไม่ได้ดำเนินการตามคำพิพากษา

จะด้วยติดขัดเรื่องไม่มีแนวทางดำเนินการหรือเจตนาไม่ปฏิบัติตาม จึงกลายเป็นภาระของผู้ฟ้องคดีจะต้องหาวิธีดำเนินการให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษา ซึ่งจะเป็นการวิวัฒนาการคดีศาลปกครองเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้าย ตั้งแต่กระบวนการฟ้องจนถึงฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษา ซึ่งผู้วิจัยสังเกตเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ กลุ่มผู้ฟ้องต่อศาลปกครองที่ใช้เวลาในศาลปกครองจนชนะมาเป็นเวลา 6-9 ปี แล้ว และกำลังดำเนินการร้องต่อ คณะกรรมการข้าราชการ ว่าฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือบางส่วนเตรียมจะดำเนินคดีอาญาและวินัย หรือแม้แต่ส่งเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ตาม ล้วนแต่เป็นการดำเนินการที่ต้องการให้ฝ่ายปกครองดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครองทั้งสิ้น ซึ่งผลลัพธ์ของการดำเนินการดังกล่าวจะสร้างบรรทัดฐานของการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองต่อไป แต่ต้องใช้เวลาในการวิวัฒนาการเหมือนประเทศฝรั่งเศส ใช้เวลา 10 กว่าปี จึงมีรัฐกฤษฎีกาให้มีคณะกรรมการรายงานและศึกษาขึ้นในศาลปกครองสูงสุดและต่อมากลายเป็นแผนรายงานและการศึกษา (Section du rapport et des etudes) จากการริเริ่มของรองประธานศาลปกครองสูงสุดประธานแผนกคดีปกครอง หรือฟ้องคดี ที่เมื่อหมดเวลา 6 เดือนแล้วยังไม่มีการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลทั้งหมด หรือบางส่วน จะมีหนังสือแนะนำต่อฝ่ายปกครอง ซึ่งเท่ากับเป็นการเตือนนอกจากนั้นอาจนำไปพิมพ์เป็นรายงานประจำปีได้ ต่อมาอีก 10 ปีกว่า มีกฎหมายให้ Mediateur de la Republique (สถาบันที่คล้าย Ombudsman ของสวีเดน) สามารถสั่งให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองภายในเวลากำหนดเวลาใดเวลาหนึ่ง หากไม่มีผลจะมีการรายงานและพิมพ์เผยแพร่ ระพี แฟงสภา (2543)

ดังนั้น องค์กรทั้งหลายจะต้อง “ออกหลักเกณฑ์ระเบียบ ระบุแนวทางในการปฏิบัติตามคำพิพากษา ไม่ใช่ใช้เวลาได้รับผลคำพิพากษามาก็ส่งให้หน่วยที่เกี่ยวข้อง

พิจารณา ใช้เวลาในการหาแนวทางปฏิบัติอีกนาน ผู้ฟ้องก็ไม่ได้รับการเยียวยาเสียที ในแต่องค์กรควรกำหนดระเบียบในเรื่องดังกล่าวไว้ให้ชัดเจน เกี่ยวกับการปฏิบัติของฝ่ายปกครองหลังได้รับทราบคำพิพากษาศาลปกครอง” (พลตำรวจโท จูตติ ธรรมมโนวานิช. สัมภาษณ์ส่วนบุคคล 18 ธันวาคม 2556) หรือไม่ก็รอเวลาที่บรรดาผู้ฟ้องศาลปกครองดำเนินการต่อในช่องทางใดจนถึงที่สุด ซึ่งจะได้แนวทางหรือคำตัดสินมาทุกช่องทางจนนำมาสู่ บรรทัดฐานหรือแนวทางในการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองในที่สุด

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาล ข้อกฎหมายงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มข้าราชการตำรวจกลุ่มตัวอย่าง ปัญหาที่ทำให้การแต่งตั้งไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลประกอบกับ วิเคราะห์ปัญหาของการแต่งตั้งโยกย้ายจากคำพิพากษาศาลปกครอง ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การแต่งตั้งโยกย้ายและมีผลในการสร้างเสริมธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้าย จนสามารถสรุปว่าหากจะให้การแต่งตั้งโยกย้าย ข้าราชการตำรวจเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลจะต้องดำเนินการใน 2 ส่วน คือ

การจัดโครงสร้างคณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีเพียงคณะเดียว

กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ มีอำนาจหน้าที่ กำหนดนโยบายการบริหารงานตำรวจ และหน้าที่กำหนดนโยบายและจัดระบบด้านการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ครอบคลุมงานทุกด้าน โดยองค์คณะของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ประกอบด้วย

1. นายกรัฐมนตรี เป็น ประธานกรรมการ
2. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
3. รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
4. รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (สบ.10)

5. ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการ

ส่วนเลขาธิการ ก.ต.ร. และผู้ช่วยเลขาธิการ ก.ต.ช. จำนวน 2 ท่าน ต้องเป็นข้าราชการตำรวจซึ่งประธานกรรมการโดยคำแนะนำของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แต่งตั้งจาก ข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจโทขึ้นไป คนหนึ่ง เป็นเลขาธิการ ก.ต.ร. และแต่งตั้งข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจตรีขึ้นไป จำนวนไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วยเลขาธิการ ก.ต.ร.

การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตำรวจ

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ไม่มีข้อยกเว้นเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้าย แต่ กฎ ก.ตร. ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้าย ข้าราชการตำรวจ ระดับ สารวัตร ถึง จเรตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2549 เป็นกฎหมายที่ยอมรับได้ว่าเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล เพียงแต่ไม่นำมาใช้โดยเคร่งครัดเท่านั้น เมื่อเหตุของการ ไม่นำกฎหมายมาใช้โดยเคร่งครัดเกิดจากการขอยกเว้น เงื่อนไขที่จะไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเจตนาารมณ์ของการเขียนกฎหมายให้มีข้อยกเว้น เพื่อใช้เป็นช่องทางในการแก้ไขปัญหบางปัญหา แต่ปัจจุบันสำนักงานตำรวจแห่งชาตินำมาใช้ฟุ่มเฟือยและใช้เป็นจำนวนมาก จนนำมาสู่เหตุแห่งความไม่ยุติธรรมและเหตุแห่งการฟ้องร้องขึ้นได้ จึงเห็นว่า ให้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้าย ดังนี้

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ไม่มีข้อยกเว้นเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้าย แต่ กฎ ก.ตร. ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้าย ข้าราชการตำรวจ ระดับ สารวัตร ถึง จเรตำรวจแห่งชาติ และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2549 มีข้อ

ยกเว้นที่เป็นเหตุให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้ คือ

ข้อ 8 การคัดเลือกหรือแต่งตั้งที่มีได้เป็นไปตาม กฎนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจาก ก.ตร. เป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย เป็นข้อที่สร้างปัญหา และทำให้เกิดจากใช้ดุลพินิจไม่เป็นไปตามกฎหมายมากที่สุด และการขอรับความเห็นชอบจาก ก.ตร. ทุกวาระ การแต่งตั้ง คือ ข้อ 14 การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจ สลับเปลี่ยนหมุนเวียนในระดับตำแหน่งเท่าเดิมตั้งแต่ ระดับสารวัตร ถึง รองผู้บังคับการ ให้กระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการอย่างยิ่ง โดยให้ แสดงเหตุผลความจำเป็นในการแต่งตั้งเป็นลายลักษณ์อักษรและผู้นั้นจะต้องดำรงตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้ง ครั้งสุดท้ายมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี (กฎ ก.ตร. ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการตำรวจระดับ สารวัตร ถึง จเรตำรวจแห่งชาติและรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2549) แต่กองบัญชาการ จะขอยกเว้นการดำรงตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้ง ครั้งสุดท้ายมาแล้วน้อยกว่าสองปี คือหนึ่งปี ก็จะโยกย้าย ข้าราชการตำรวจ ไม่มีการแสดงเหตุผลความจำเป็น ในการแต่งตั้งเป็นลายลักษณ์อักษร แต่สามารถออก คำสั่งได้เพราะนารายชื่อข้าราชการตำรวจที่ต้องการ แต่งตั้งหมุนเวียนในระดับเดิมขอรับความเห็นชอบจาก ก.ตร. เป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. เปรียบเทียบธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้ายระหว่างหน่วยงานภาครัฐอื่น
2. การสร้างเสริมธรรมาภิบาลในการแต่งตั้งโยกย้ายจากการนำคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ไปฟ้องต่อศาลอื่น
3. ข้าราชการตำรวจใช้วิธีการใดในการเจริญเติบโตในหน้าที่การงาน

บรรณานุกรม

- ดิน ปรัชญพฤทธิ. (2532). **โครงการการสำรวจและประเมินระบบคุณธรรมในราชการพลเรือนการสรรหา การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งและโอกาสในการฝึกอบรม**. สำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- นายจุลสิงห์ วสันต์สิงห์ (ผู้ให้สัมภาษณ์). พันตำรวจโท หญิง อนันยา พลจันทร์ (ผู้สัมภาษณ์). ที่สมาคมศิษย์เก่าแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2557.
- ปณัฏฐชัย โปะไธสง. (2551). **หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย**. สารนิพนธ์การพัฒนาแรงงานและสวัสดิการมหาบัณฑิต. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประสม ชุมเพชร. (2555). **ศึกษาเรื่อง แนวทางพัฒนาการบริหารงานบุคคลตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอคลองลาน จังหวัดกำแพงเพชร**. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. กำแพงเพชร. มหาวิทยาลัยราชภัฏกำแพงเพชร.
- พลตำรวจโท จุตติ ธรรมมโนวานี (ผู้ให้สัมภาษณ์). พันตำรวจโท หญิง อนันยา พลจันทร์ (ผู้สัมภาษณ์). ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2556.
- พลตำรวจโท ภัทรชัย หิรัญญะเวช (ผู้ให้สัมภาษณ์). พันตำรวจโท หญิง อนันยา พลจันทร์ (ผู้สัมภาษณ์). ที่บริษัทส่วนตัว. เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2557.
- พูนศักดิ์ ไวลำรวจ. (2545). **ประสิทธิภาพของการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองในฝรั่งเศส. ใน หนังสืออาจารย์บุษารวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์, บรรณาธิการโดย สมคิด เลิศไพฑูรย์**. กรุงเทพมหานคร: สมาคมกฎหมาย มหาชนแห่งประเทศไทย.
- รศ.ดร.สุชาติ บำรุงสุข (ผู้ให้สัมภาษณ์). พันตำรวจโท หญิง อนันยา พลจันทร์ (ผู้สัมภาษณ์). ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2556. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550
- ระพี แสงสกา. (2543). **ปัญหาการบังคับคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง**. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.