

บทที่ 2

แนวคิด ความเป็นมา และหลักเกณฑ์เบื้องต้น ในการเกษียณอายุราชการ

1. แนวคิดเกี่ยวกับการเกษียณอายุราชการ (Retirement)

การพ้นจากการเป็นข้าราชการ โดยทั่วไปมีสาเหตุสำคัญ 6 ประการ ดังนี้

- 1) การลาออกจากราชการ
- 2) การออกจากราชการเพราะกระทำความผิด
- 3) การออกจากราชการเพราะการลดจำนวนข้าราชการ
- 4) การออกจากราชการเพราะเกษียณอายุ
- 5) การออกโดยเหตุจำเป็นเพราะทุพพลภาพหรือตาย
- 6) การออกเพราะหย่อนสมรรถภาพ

“การออกจากราชการเพราะเกษียณอายุ” (Retirement) เป็นการพ้นจากความเป็นข้าราชการตามเวลาที่ทางราชการของแต่ละประเทศกำหนดไว้ ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ระหว่างอายุหกสิบปีถึงหกสิบห้าปี สำหรับประเทศไทยในอดีตกำหนดไว้ที่อายุหกสิบปีบริบูรณ์ เว้นแต่ในกรณีพิเศษที่คณะรัฐมนตรีเห็นความจำเป็นและหากพิจารณาเห็นว่าทำให้ข้าราชการผู้นั้นรับราชการต่อไปจะเป็นประโยชน์ต่อราชการอย่างยิ่ง จึงพิจารณาต่ออายุราชการให้อีกคราวละหนึ่งปีจนถึงอายุหกสิบห้าปีบริบูรณ์ก็ได้

การออกจากราชการเพราะเกษียณอายุนี้นั้น บางทีเรียกว่าการออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญ เพราะเมื่อข้าราชการได้ปฏิบัติหน้าที่จนถึงวัยสูงอายุแล้ว ก็สมควรจะได้รับการตอบแทนผลการปฏิบัติงานนั้น ด้วยการพิจารณาให้บำเหน็จบำนาญเพื่อเป็นปัจจัยยังชีพในบั้นปลายของชีวิตต่อไป แต่ความหมายของการออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญยังครอบคลุมถึงการออกจากราชการก่อนครบอายุเกษียณราชการด้วย กล่าวคือ ข้าราชการที่รับราชการมานานจนมีอายุครบกำหนดที่จะมีสิทธิรับบำเหน็จ

บำนาญตามที่กฎหมายกำหนดไว้และสมัครใจลาออกเพื่อรับบำเหน็จบำนาญก็ได้

ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 กำหนดไว้ว่า “ข้าราชการลาออกเพื่อรับบำเหน็จบำนาญด้วยเหตุสูงอายุได้เมื่ออายุครบห้าสิบปีแล้ว หรือลาออก ด้วยเหตุรับราชการนานเมื่อมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ ไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าปี” เป็นต้น ดังนั้น การลาออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญจึงมี 2 ลักษณะ คือ

- (1) เป็นการลาออกโดยสมัครใจ
- (2) เป็นการลาออกโดยไม่สมัครใจแต่กฎหมายบังคับให้ต้องเกษียณอายุไป¹

1.1 หลักการเกษียณอายุราชการ

การเกษียณอายุราชการ เป็นกระบวนการหนึ่งอันเป็นกระบวนการสุดท้ายของการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้าราชการที่ได้ปฏิบัติงานมานานจนถึงช่วงเวลาหนึ่งซึ่งเชื่อว่าเป็นช่วงเวลาที่เขาไม่สามารถปฏิบัติงานนั้นได้อีกต่อไปแล้ว ได้ยุติการปฏิบัติงานนั้นเพื่อการพักผ่อนหรือเปลี่ยนไปปฏิบัติงานอื่นที่เหมาะสม

เกษียณอายุ คำจำกัดความของการเกษียณอายุ หรือ Retirement ของต่างประเทศมี 2 นัย นัยหนึ่ง หมายถึง ระยะเวลาสิ้นสุดของการทำงาน ภายหลังจากได้ทำงานมาเป็นระยะเวลานาน ในที่นี้หมายถึงบุคคลในวัยสูงอายุนั่นเอง ส่วนอีกนัยหนึ่ง หมายถึง การลดชั่วโมงการทำงานลงจากเดิมจนอาจถึงระดับต่ำสุด คือไม่ต้องทำงานเลย² โดยนัยนี้อาจหมายถึง ผู้สูงอายุที่ปฏิบัติงานมานานหรือผู้ปฏิบัติงานในวัยอื่นก็ได้ ดังนั้น การเกษียณอายุ หรือ Retirement ตามนัยที่ใช้ในต่างประเทศจึงไม่ผูกติดกับอายุของ

¹อรพัทธ์ รัฐกาญจน์, “การติดตามผลการขยายอายุเกษียณราชการของผู้พิพากษา ศาลยุติธรรม,” ใน เอกสารวิจัยหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), หน้า 22.

²กองวิชาการ, ฝ่ายระบบและมาตรฐานงานบุคคล, รายงานการวิจัยเรื่อง การปรับปรุงระบบการเกษียณอายุราชการ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ., 2533), หน้า 1-4.

ผู้เกษียณเสมอไป บุคคลสามารถจะเกษียณเมื่อใดก็ได้เมื่อบุคคลผู้นั้นไม่สามารถปฏิบัติงานได้เหมือนเดิม จึงจำเป็นต้องลดชั่วโมงการทำงานลงหรือต้องยุติการทำงาน

ตามหลักของการทำงานโดยทั่ว ๆ ไป ผู้ที่เป็นนายจ้างทุกคนย่อมต้องการลูกจ้างที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน トラバドที่ผู้เป็นลูกจ้างยังรับเงินเดือนและค่าตอบแทน ก็สมควรที่จะปฏิบัติงานให้อย่างเต็มความสามารถและมีประสิทธิภาพ ดังคำกล่าวที่ว่า “Competent Worker to Competent Job” หรือ “A Worker Should Contribute to the End” เมื่อใดที่ลูกจ้างไม่อาจปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไปแล้วย่อมแสดงว่าไม่เหมาะสมที่จะทำงานนั้นต่อไป

คำว่า “ประสิทธิภาพ” หมายถึง “ความสามารถที่ทำให้เกิดผลในการทำงาน”

ดังนั้น ถ้าพิจารณาถึงตัวหลักการทำงานโดยทั่ว ๆ ไป และความหมายของการเกษียณอายุแล้ว หลักการเกษียณอายุจึงน่าจะยึดหลักการว่า “เมื่อบุคคลใดไม่สามารถทำงานให้กับหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้วก็ควรให้ยุติการทำงาน”

เพราะฉะนั้น หลักในการเกษียณอายุจึงถือว่า การให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งยุติการทำงานก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นหมดประสิทธิภาพในการทำงานแล้ว

1.2 ประเภทของการเกษียณอายุราชการ

การเกษียณอายุแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่

1) การเกษียณอายุแบบตายตัว (Fixed Retirement)

ภาษาอังกฤษใช้คำเฉพาะว่า Mandatory หรือ Compulsory หรือ Automatic Retirement ซึ่งหมายถึง การบังคับเกษียณ Chruden and Sherman³ ให้คำจำกัดความการบังคับเกษียณว่าเป็นการกำหนดอายุเกษียณไว้แน่นอนตายตัว เมื่อถึงอายุที่กำหนดไว้ บุคคลจะต้องพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ในงานทันที ตัวอย่างเช่น

(1) การกำหนดอายุเกษียณหกสิบปีทุกคน

³ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2530), หน้า 510.

⁴ กองวิชาการ, ฝ่ายระบบและมาตรฐานงานบุคคล, เรื่องเดิม, หน้า 2.

(2) การกำหนดอายุเกษียณสำหรับผู้ปฏิบัติงานในสายงานวิชาการ
หกสิบห้าปี และบุคคลผู้ปฏิบัติงานในสายงานบริหารหกสิบปี เป็นต้น

2) การเกษียณอายุแบบยืดหยุ่น (Flexible Retirement)

มีความหมาย 2 ประการ ประการแรก คือ การไม่กำหนดอายุเกษียณไว้
แน่นอนว่าจะเป็นอายุเท่าไรจะเลือกเกษียณอายุได้ก็ได้ อีกประการหนึ่งเป็นการเปิด
โอกาสให้เกษียณก่อนอายุที่กำหนด เรียกว่า Early Retirement⁵ เช่น กำหนดอายุเกษียณ
ไว้หกสิบปีแต่เปิดโอกาสให้เกษียณก่อนกำหนดเมื่ออายุห้าสิบห้าปีได้

1.3 เกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณา

การพิจารณาว่าเมื่อไรจึงจะถือว่าบุคคลนั้นหมดประสิทธิภาพในการทำงาน
สมควรแก่การเกษียณอายุ อาจจะพิจารณาได้จากเกณฑ์ต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) อายุ

ใช้อายุเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ด้วยเหตุผลที่ว่าเมื่อบุคคลทำงานไปถึง
ช่วงอายุหนึ่งแล้วก็สมควรที่จะได้หยุดพักผ่อน

2) สุขภาพ

เป็นอีกเกณฑ์หนึ่งที่ใช้พิจารณาการเกษียณอายุของบุคคล โดยพิจารณา
จากการเสื่อมสมรรถภาพของร่างกายมนุษย์ บุคคลที่อยู่ในวัยเดียวกันอาจมีสุขภาพที่
แตกต่างกัน บุคคลหนึ่งอาจยังแข็งแรงพอที่จะปฏิบัติงานต่อไปได้ ในขณะที่อีกบุคคล
หนึ่งในวัยเดียวกันอาจมีสุขภาพเสื่อมโทรมจนไม่สามารถปฏิบัติงานต่อไปอีกได้

3) เพศ

หญิงและชายย่อมมีความแตกต่างในสภาพร่างกายตลอดจนสติปัญญา
สำหรับการทำงาน อดีตเคยเชื่อกันว่าเพศหญิงอ่อนแอกว่าเพศชายและมีข้อจำกัดในการ
กำหนดลักษณะงานบางประเภท ทำนองเดียวกันการเกษียณอายุสำหรับงานบางประเภท
เพศหญิงอาจหมดประสิทธิภาพในการทำงานเร็วกว่าชาย จึงอาจกำหนดให้เพศหญิง
เกษียณอายุเร็วกว่าชายได้

⁵ กองวิชาการ, ฝ่ายระบบและมาตรฐานงานบุคคล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

4) ลักษณะงาน

ลักษณะงานเป็นเกณฑ์พิจารณาการเกษียณอายุอีกเกณฑ์หนึ่ง หมายความว่า การจะให้บุคคลเกษียณอายุเมื่อไรนั้น อาจต้องพิจารณาลักษณะงานที่บุคคลนั้นทำด้วย งานที่ต้องใช้ความพร้อมทางสมรรถภาพร่างกาย ต้องลำบากตรากตรำหรือเสี่ยงภัยกว่าปกติ เช่น ตำรวจจราจร ทหารที่อยู่ประจำหน่วยรบก็ควรกำหนดให้เกษียณอายุเร็วกว่าปกติ ส่วนสายงานที่ต้องใช้ประสบการณ์ก็ควรกำหนดให้เกษียณอายุช้า เช่น งานด้านการวิจัย และการสอน เป็นต้น

5) สมรรถภาพในการทำงาน

โดยพิจารณาว่าบุคคลที่ปฏิบัติงานอยู่มีความสามารถไม่เพียงพอ หย่อนความสามารถในการปฏิบัติงานลงจากปกติ ก็ให้เกษียณอายุราชการก่อนได้

6) นโยบายรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการเกษียณอายุ

เกณฑ์สำหรับใช้พิจารณาการเกษียณอายุราชการอาจมีการเปลี่ยนแปลงตามสภาพความจำเป็นที่รัฐเห็นสมควร โดยไม่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์ต่าง ๆ ดังกล่าว เช่น ในอดีตรัฐบาลเคยมีนโยบายจะให้ข้าราชการเกษียณอายุก่อนกำหนดตั้งแต่ห้าสิบห้าปีขึ้นไป เพื่อแก้ปัญหาการว่างงาน และในปัจจุบันรัฐบาลได้มีมาตรการให้ยืดการเกษียณเป็นอายุหกสิบห้าปีและเจ็ดสิบปีสำหรับงานบางสาขาที่ขาดแคลน เป็นต้น

2. ความเป็นมาของการเกษียณอายุราชการ

ในสมัยโบราณเจ้านายและขุนนางจะรับราชการอยู่จนตราบเท่าอายุขัย ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ปลดราชการหรือเกษียณอายุราชการ ซึ่งในสมัยนั้นข้าราชการแต่ละคนเป็นทั้งข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร ซึ่งต้องออกไปราชการสงครามเป็นประจำและส่วนมากจะเสียชีวิตก่อนวัยชรา

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 มีการปฏิรูปการปกครองตามแนวทางบริหารงานสมัยใหม่ได้มีการนำแนวความคิดเกี่ยวกับการเกษียณอายุราชการมาจากประเทศอังกฤษ และได้ตราเป็นพระราชบัญญัติเบ็บบานาญ ร.ศ. 120 โดยมีการกำหนดการครบเกษียณอายุราชการว่าเมื่อข้าราชการคนใดอายุครบห้าสิบห้าปี ก็เป็นอันถึงกำหนดที่จะต้องออกจาก

ราชการเพราะเหตุสูงอายุ เว้นไว้แต่รัฐบาลเห็นว่าผู้นั้นยังไม่มี ความชรามาเบียดเบียน และยังสามารถในการปฏิบัติราชการก็ให้รับราชการต่อไปอีกคราวละห้าปี จะเป็นคราวหนึ่งหรือสองคราวก็ได้

ในสมัยรัชกาลที่ 7 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเบี่ยงบำนาญ ร.ศ. 120 ตราเป็น กฎหมายขึ้นใหม่ โดยมีสาระสำคัญสำหรับกรณีครบกำหนดเกษียณอายุราชการไว้ เหมือนเดิม แต่ได้เปลี่ยนแปลงให้บำเหน็จบำนาญเป็นสิทธิของข้าราชการที่พึงจะได้รับ ตามหลักการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรมเรียกว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2471 ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 8 ให้ข้าราชการที่มีอายุครบห้าสิบห้าปีบริบูรณ์เกษียณ อายุราชการยกเว้นจะได้รับอนุญาตให้ต่อเวลาราชการ ซึ่งจะต่อได้อย่างมากที่สุดเพียง ห้าปี โดยกำหนดวิธีว่าภายในเดือนธันวาคมทุก ๆ ปี ให้กรมบัญชีกลางยื่นบัญชีรายชื่อ ข้าราชการผู้มีตำแหน่งชั้นสัญญาบัตร ซึ่งมีอายุครบห้าสิบห้าปีในปีหน้าต่อเจ้ากระทรวง ต่าง ๆ

ต่อมาก็ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับนี้ แล้วตราเป็นพระราชบัญญัติ บำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2478 ซึ่งมีเนื้อหาสาระสำคัญเหมือนกับพระราชบัญญัติบำเหน็จ บำนาญ พ.ศ. 2471 คือ ให้เกษียณอายุเมื่ออายุห้าสิบห้าปี โดยต่ออายุราชการได้ไม่เกิน ห้าปี และต่อได้คราวละไม่เกินหนึ่งปีเมื่อครบอายุหกสิบปีแล้วจะต่ออายุราชการอีกไม่ได้ โดยให้เจ้าหน้าที่ควบคุมเกษียณอายุยื่นบัญชีรายชื่อผู้ที่เกษียณอายุภายในเดือนธันวาคม เช่นกัน สาระสำคัญที่เปลี่ยนไป คือ การมอบอำนาจให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมการเกษียณอายุสำหรับข้าราชการพลเรือน และให้กระทรวง- กลาโหมเป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมการเกษียณอายุสำหรับข้าราชการทหาร ต่อมาได้มีการ ยกเลิกพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2478 โดยมีการตราพระราชบัญญัติบำเหน็จ บำนาญ พ.ศ. 2482 ขึ้น มีสาระสำคัญเกี่ยวกับอายุการเกษียณคงไว้ที่อายุห้าสิบห้าปีต่ออายุ ราชการได้อีกไม่เกินห้าปี และต่อได้คราวละหนึ่งปี เช่นเดิมเพียงแต่เปลี่ยนกำหนดเวลาให้ เจ้าหน้าที่ควบคุมการเกษียณอายุราชการยื่นบัญชีรายชื่อข้าราชการที่มีอายุครบห้าสิบห้าปี ภายในเดือนมีนาคม

พ.ศ. 2494 มีการยกเลิกพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2482 แล้วตราเป็น พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2494 มีสาระสำคัญในการกำหนดระยะเวลาการ

เกษียณอายุเป็นหกสิบปี⁶ จะเห็นได้ว่า หลักการกำหนดการเกษียณอายุราชการของไทย นับแต่อดีตมาใช้หลักการเกษียณอายุแบบบังคับ (Compulsory Retirement) โดยใช้อายุตัวบุคคลเป็นเกณฑ์พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การเกษียณอายุราชการ ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติฉบับที่ใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตามได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงแก้ไขระบบการเกษียณอายุราชการโดยในปี พ.ศ. 2527 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ร่วมกับกรมบัญชีกลางได้ศึกษาหาแนวทางการปรับปรุงระบบการเกษียณอายุราชการเพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาการว่างงาน โดยศึกษาความเป็นไปได้ในการลดอายุเกษียณจากหกสิบปีเป็นห้าสิบห้าปี ปรากฏว่าไม่อาจดำเนินการได้เนื่องจากเป็นภาระด้านงบประมาณ ต่อมาปี พ.ศ. 2532 รัฐบาลก็มีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหามองไกล โดยใช้ระบบเกษียณอายุราชการเป็นมาตรการหนึ่งในการแก้ไขปัญหา คือ ให้ผู้เกษียณอายุราชการแล้วในบางสาขาอาชีพที่ขาดแคลนสามารถรับราชการได้เกินกว่าอายุหกสิบปี และการแก้ไขปรับปรุงระบบการเกษียณอายุราชการครั้งล่าสุด ซึ่งเป็นการให้อำนาจบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ที่มีบทบัญญัติเรื่องการพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการไว้เป็นอื่น ทำให้ข้าราชการประเภทที่มีบทบัญญัติดังกล่าวนั้นไม่ตกอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กล่าวคือ ข้าราชการที่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องการพ้นจากราชการไว้เป็นอย่างอื่นนั้น สถานภาพการเป็นข้าราชการไม่สิ้นสุดลงเมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ในสิ้นปีงบประมาณที่มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ตามมาตรา 19⁷ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551 และทำให้หลักการกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการของไทยที่มีลักษณะบังคับ โดยใช้อายุตัวเป็นเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดให้ข้าราชการทุกประเภทต้องพ้นจากราชการในกรณีปกติเพราะเกษียณอายุราชการเพียงอย่างเดียวนั้นเปลี่ยนแปลงไป โดยใช้ลักษณะงานและสาขาอาชีพที่ขาดแคลนมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดอายุเกษียณ

⁶ กองวิชาการ, ฝ่ายระบบและมาตรฐานงานบุคคล, เรื่องเดียวกัน, หน้า 7-8.

⁷ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551, มาตรา 19.

3. การบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ

3.1 ความเป็นมาของการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ

ในสมัยโบราณนั้น การบริหารงานบุคคลของรัฐไม่ต้องอาศัยหลักเกณฑ์อะไรมากนักที่เกี่ยวกับการรับราชการ หรือการเลือกสรรคนเข้ารับราชการ เนื่องจากความรับผิดชอบของรัฐไม่มีขอบเขตกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งถือว่าข้าราชการเป็นผู้รับใช้พระเจ้าแผ่นดิน (King's Servant) ซึ่งในทางปฏิบัติการเลือกสรรคนเข้ารับราชการถือเอาความจงรักภักดี หรือถือพรศักดิ์เป็นหลัก ผลจึงปรากฏว่าการบริหารงานบุคคลของรัฐส่วนใหญ่เป็นไปในรูปของการอุปถัมภ์หรือใช้ระบบอุปถัมภ์ โดยผู้มีอำนาจเลือกสรรพวกของตนเข้าดำรงตำแหน่งในตำแหน่งต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถ แต่อาศัยความไว้วางใจเป็นหลัก ต่อมาภายหลังงานของรัฐขยายตัวออกไปอย่างกว้างขวาง และแนวความคิดที่ว่าข้าราชการเป็นผู้รับใช้พระเจ้าแผ่นดินเปลี่ยนไปเป็นข้าราชการผู้รับใช้ประชาชน (Public Servant) หรือผู้รับใช้รัฐ การบริหารงานบุคคลของรัฐจึงจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์มีระเบียบแบบแผน มิใช่ปล่อยให้เป็นที่ไปตามความต้องการของผู้มีอำนาจ⁸ การสร้างหรือวางระบบราชการจึงเป็นสิ่งที่ระบบบริหารงานสมัยใหม่ให้ความสำคัญ เพราะระบบบริหารงานบุคคลและระบบบริหารราชการที่คตินั้นเป็นรากฐานอันสำคัญยิ่งของการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้เพราะข้าราชการเป็นตัวจักรที่จะทำให้เห็นนโยบายแผนงานและโครงการของรัฐบังเกิดผลอย่างแท้จริง ปัญหาจึงมีว่าระบบบริหารงานที่คตินั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าระบบบริหารราชการที่คตินั้นอยู่กับการบริหารงานบุคคลที่ดีและที่สำคัญที่สุดก็คือจะต้องมีข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถ มีความซื่อสัตย์สุจริต ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลจะต้องอาศัยกำลังความคิดสติปัญญา และความสามารถของข้าราชการดำเนินกิจการต่าง ๆ การบริหารงานของรัฐจะมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับสมรรถภาพและคุณภาพของข้าราชการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งขึ้นอยู่กับการบริหารงานบุคคลนั่นเอง

⁸อุทัย หิรัญโต, หลักการบริหารงานบุคคล (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์-โอเคียนสโตร์, 2523), หน้า 11.

3.2 หลักการในการบริหารงานบุคคล

3.2.1 ระบบคุณธรรม (Merit System)

เป็นระบบการจัดการบริหารงานบุคคลโดยยึดถือความรู้ ความสามารถของคนเป็นประการสำคัญ Marjorie Tallman อรรถอธิบายระบบคุณธรรมไว้ว่าเป็นระบบที่มีการบรรจุบุคคลในตำแหน่งงานรัฐบาล โดยวิธีการสอบแข่งขันในระหว่างบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนตามต้องการ โดยไม่คำนึงถึงเรื่องการเมือง⁹ ซึ่งแนวความคิดที่ยึดถือเป็นหลักในการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมมีอยู่ 5 ประการ คือ¹⁰

1) หลักความเสมอภาค (Equity) หลักการข้อนี้หมายความว่า การที่บุคคลจะได้เข้าทำงานในหน่วยงานใดนั้น ผู้ที่มีคุณสมบัติและคุณวุฒิอย่างเดียวกันตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้มีสิทธิและโอกาสเท่าเทียมกัน ข้อแตกต่างของบุคคลในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา ตระกูลจะไม่ก่อให้เกิดสิทธิและโอกาสแตกต่างกัน นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากัน โดยเป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น เช่น การบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง วินัย และผลประโยชน์เกื้อกูล เป็นต้น

2) หลักความสามารถ (Competence) ระบบคุณธรรมถือความสามารถของบุคคลในการปฏิบัติงานเป็นสิ่งสำคัญ เพราะฉะนั้นในหลักการจึงมีแนวความคิดที่จะสรรหาให้ได้บุคคลที่มีความสามารถมากที่สุด เลือกสรรให้ได้คนดีที่สุดและเหมาะสมที่สุดในการวัดความสามารถของบุคคลที่จะรับเข้าทำงาน ใช้วิธีการสอบเพื่อคัดกรองให้ได้คนดี มีความรู้ ความสามารถ นอกจากนี้ การบรรจุแต่งตั้งการพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนระดับ หรือการเปลี่ยนแปลงฐานะตำแหน่งที่สูงขึ้นก็พิจารณาถึงความสามารถของบุคคลในการทำงานเป็นเครื่องพิจารณา ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าวต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ และระเบียบแบบแผนอันแน่นอน

3) หลักความมั่นคง (Security) หมายถึง การรับราชการตามระบบคุณธรรม ข้าราชการจะได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่แน่นอน

⁹อุทัย หิรัญ โต, เรื่องเดียวกัน, หน้า 18-19.

¹⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-22.

ตราบไคที่ยังมีความสามารถปฏิบัติงานเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานโดยไม่มีข้อบกพร่องก็สามารถจะอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดไป ผู้บังคับบัญชาจะลงโทษหรือกลั่นแกล้งเป็นส่วนตัวให้ออกจากงานโดยไม่ประจักษ์ความผิดมิได้ หลักความมั่นคงมีความมุ่งหมายที่จะให้ข้าราชการที่ปฏิบัติงานของรัฐยึดถือเอาเป็นอาชีพได้ตลอด (Life Work) โดยได้รับความคุ้มครองในขณะที่ทำงานอยู่ เช่นเดียวกับประชาชนได้รับความคุ้มครองสิทธิของตน โดยกฎหมาย นอกจากนี้ หลักความมั่นคงยังรวมถึงการจัดสวัสดิการให้แก่ข้าราชการในรูปแบบต่าง ๆ การส่งเสริมกำลังใจตอบแทนคุณงามความดี รวมทั้งการจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากราชการด้วย ซึ่งเป็นวิธีทางหนึ่งที่จะสร้างความมั่นคงทางใจแก่ข้าราชการขณะที่รับราชการและออกจากราชการไปแล้ว

4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) หมายถึง ข้าราชการไม่ผูกพันกับพรรคการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐบาลหรือไม่ตกอยู่ใต้อิทธิพลของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใด ๆ เพราะฉะนั้นไม่ว่ารัฐบาลชุดใดหรือพรรคการเมืองใดเข้ามาบริหารประเทศ ข้าราชการประจำก็ต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลชุดนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ

5) มีองค์กรกลางจัดระเบียบควบคุม องค์กรกลางเช่นว่านี้ มีหน้าที่จัดระเบียบ กำหนดกฎเกณฑ์และควบคุมการบริหารงานบุคคลของประเทศเป็นส่วนรวมให้เป็นไปในระดับเดียวกัน องค์กรกลางดังกล่าวอย่างข้าราชการพลเรือนทั่วไปในประเทศไทยก็มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) แม้ในประเทศอื่น ๆ หากการบริหารงานบุคคลของประเทศเป็นไปตามระบบคุณธรรม ก็มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเช่นเดียวกัน ทำหน้าที่อย่างที่เราเรียกในภาษาอังกฤษว่า Watch-Dog of Merit System

3.2.2 ระบบอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์ Marjorie Tallman ให้ทรรศนะอธิบายว่า หมายถึง ระบบที่มีการให้ตำแหน่งในทางราชการเป็นรางวัลแก่ผู้ภักดีต่อพรรคการเมือง โดยไม่จำกัดขอบเขตอำนาจการบรรจุไว้ในระเบียบข้าราชการหรือกฎหมายการบริหารใด ๆ¹¹

การบริหารงานของรัฐแต่เดิมหรืออำนาจหน้าที่ของรัฐบาลนั้น อยู่ใน

¹¹อุทัย หิรัญโต, เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

วงแคบไม่กว้างขวางอย่างปัจจุบันนี้ หน้าที่ของรัฐส่วนใหญ่เป็นการป้องกันประเทศ และการรักษาความสงบเรียบร้อยภารกิจในด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีไม่มากนัก การสรรหาคนมารับราชการเป็นอำนาจของประมุขแห่งรัฐ ซึ่งอาจเป็นพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีในทางปฏิบัติก็ได้อาศัยกฎเกณฑ์อะไรเป็นเครื่องพิจารณาความรู้ ความสามารถของคน นอกจากอาศัยกฎหมายและจารีตประเพณีบางประการเท่านั้น การเลือกสรรคนเข้าทำงานโดยปกติจะอาศัยความรู้จักมักคุ้น ความจงรักภักดี และการฝากฝังจากผู้ที่ได้รับราชการอยู่ก่อน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการบริหารงานบุคคลของรัฐส่วนใหญ่เป็นไปในรูปของการอุปถัมภ์ โดยไม่คำนึงถึงความรู้ ความสามารถของบุคคลว่าจะปฏิบัติงานได้ดีเพียงใดหรือไม่¹² ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะในยุคสมัยนั้นการเลือกสรรคนทำงานยังไม่มีแนวความคิดในเรื่องประสิทธิภาพ แต่คำนึงถึงความไว้วางใจและความจงรักภักดีเป็นเรื่องสำคัญ

ต่อมารัฐต่าง ๆ เจริญรุ่งเรืองขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มขึ้นของประชากร ซึ่งทำให้บทบาทของรัฐในการปกครองประเทศ และการให้บริการแก่ประชาชนเพิ่มมากขึ้น ความจำเป็นที่จะต้องสรรหาคนมารับราชการในตำแหน่งต่าง ๆ ก็มีมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานของรัฐที่ขยายตัวออกไปมิให้ขาดตกบกพร่อง การเลือกสรรคนเข้ารับราชการด้วยวิธีการอุปถัมภ์กันเป็นส่วนตัว โดยไม่คำนึงถึงความรู้ ความสามารถนั้นก่อให้เกิดปัญหาเป็นอันมาก ทั้งในด้านประสิทธิภาพในการทำงานและความเป็นธรรมระบบอุปถัมภ์จึงเสื่อมความนิยมลงและมีระบบคุณวุฒิเข้ามาแทนที่ อย่างไรก็ตาม ระบบอุปถัมภ์ก็ยังมีการนำมาใช้อยู่ในการบริหารงานบุคคลแต่ไม่กว้างขวางเช่นแต่ก่อน

ระบบอุปถัมภ์นั้นแม้จะเป็นระบบที่มีจุดอ่อนอยู่เป็นอันมากก็ตาม แต่ก็มิใช่กันอยู่ในทุกประเทศทุกสมัยไม่มากก็น้อย ทั้งนี้ เพราะการบริหารราชการแผ่นดินนั้น โดยทั่วไปจะจัดระบบงานออกเป็น 2 ส่วน คือ¹³

¹² เพ็ญศรี วายวานนท์, “การเลือกสรรบุคคล,” วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ 7, 3 (กรกฎาคม 2510): 494.

¹³ อุทัย หิรัญโต, รัฐศาสตร์ประยุกต์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2519), หน้า 39.

1) ส่วนนโยบาย ได้แก่ กลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่บริหารงานรัฐในระดับสูงหรือระดับนโยบาย บุคคลกลุ่มนี้ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี รวมทั้งเลขาธิการรัฐมนตรีแต่ละคน และสมาชิกรัฐสภา

2) ส่วนปฏิบัติการ ได้แก่ กลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่บริหารระดับรองลงมา คือ อยู่ในระดับปฏิบัติการตามนโยบายของกลุ่มแรก โดยปกติแล้วเป็นข้าราชการประจำ ตั้งแต่ปลัดกระทรวงลงมาจนถึงเสมียนพนักงาน

เจ้าหน้าที่ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือระดับนโยบายส่วนมากจะเป็นนักบริหารระดับสูงมีหน้าที่รับผิดชอบต่อประชาชนในทางการเมือง ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวไม่อาจสรรหามาได้ด้วยวิธีการสอบตามระบบคุณธรรม นอกจากนี้ลักษณะงานของส่วนนโยบายไม่จำเป็นต้องใช้ความรู้ ความสามารถเป็นพิเศษ การปฏิบัติงานก็ไม่มีระเบียบแบบแผนที่แน่นอนหรือการดำรงตำแหน่งไม่มีลักษณะเป็นการถาวร กล่าวคือ ขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ทางการเมืองหรือเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสองกลุ่มนี้ได้รับเลือกเข้ามาดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐ โดยวิถีทางที่แตกต่างกันและปฏิบัติหน้าที่ต่างกันด้วย กล่าวคือ บุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารงานของรัฐเป็นตำแหน่งในระดับสูง บุคคลที่เข้าดำรงตำแหน่งลักษณะดังกล่าว อาจได้รับเลือกเข้ามาโดยตรงจากประชาชน หรือได้รับเลือกโดยผู้แทนที่ประชาชนเลือกมาอีกชั้นหนึ่ง ส่วนตำแหน่งของข้าราชการประจำผู้ปฏิบัติกรนั้น ได้แก่ ตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่บริหารงานตามนโยบายของรัฐบาลที่กำหนดไว้ ลักษณะงานของตำแหน่งเหล่านี้ เป็นงานประจำที่ต้องปฏิบัติจัดทำอย่างต่อเนื่องกันไป บุคคลที่ดำรงตำแหน่งประจำจึงจำเป็นต้องมีความรู้ ความชำนาญ ด้วยเหตุนี้ การเลือกบุคคลเข้ามาทำงานประจำมุ่งพิจารณาถึงความรู้ความสามารถเป็นสำคัญ¹⁴

ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่า ตำแหน่งทางการเมืองไม่อาจที่จะสรรหาและเลือกสรรมาได้ด้วยระบบคุณธรรม เพราะลักษณะของงานไม่ต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญหรือความสามารถในการบริหารโดยตรง คุณสมบัติที่ต้องการของตำแหน่ง

¹⁴ เพ็ญศรี วายวานนท์, เรื่องเดิม, หน้า 494.

ทางการเมือง คือ แนวความคิดทางการเมืองที่ตรงกันและความไว้วางใจได้ ซึ่งจะเลือกสรรบุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวได้ด้วยระบบอุปถัมภ์เท่านั้น

กล่าวโดยสรุปแล้ว ระบบคุณธรรมและระบบอุปถัมภ์ต่างก็มีวัตถุประสงค์ที่จะสรรหาบุคคลมาทำงานเพื่อหวังผลในประสิทธิภาพของงานเช่นเดียวกัน แต่ระบบคุณธรรมมีหลักเกณฑ์ในการทดสอบความรู้ความสามารถของคนและเปิดโอกาสให้ทุกคนที่มีคุณสมบัติได้แข่งขันกัน ซึ่งเป็นการเหมาะสมกับการสรรหาคนเข้าทำงานในตำแหน่งราชการประจำ ส่วนระบบอุปถัมภ์นั้นไม่ได้ใช้กฎเกณฑ์อย่างระบบคุณธรรม เพียงแต่ใช้พิจารณาพิจารณาจากบุคคลที่รู้จัก หรือผู้ที่เป็นญาติพี่น้องพรรคพวกเพื่อนฝูงในทางวิชาการจึงขาดเหตุผลที่จะเชื่อถือได้ว่าการเลือกสรรคนตามระบบอุปถัมภ์จะได้คนดีมีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง เพราะไม่ได้มีการทดสอบหรือทำการวัดความรู้ แต่สำหรับตำแหน่งทางการเมืองนั้น การเลือกสรรบุคคลตามระบบคุณธรรมก็ไม่อาจทำได้ เพราะตำแหน่งทางการเมืองต้องการบุคคลที่มีคุณสมบัติที่เกี่ยวกับความไว้วางใจ ความจงรักภักดี และมีแนวความคิดทางการเมืองตรงกัน การเลือกสรรบุคคลให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงต้องใช้ระบบอุปถัมภ์จึงได้ผล

3.3 ลักษณะการบริหารงานบุคคลของราชการ

การบริหารงานขององค์กรราชการจะต้องดำเนินตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด มีระเบียบแบบแผนตายตัว ทั้งนี้ เพราะองค์กรราชการมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการอำนวยประโยชน์แก่ประชาชน รักษาผลประโยชน์ของประเทศอันเป็นส่วนรวมด้วย

การบริหารงานของหน่วยงานของรัฐ ถ้าพิจารณาอย่างผิวเผิน จะเห็นว่าองค์กรของรัฐมีแนวโน้มจะทำงานเชิงซ้ำและมีขั้นตอนมาก งานแต่ละชิ้นต้องมีการกลั่นกรองหลายชั้นหลายระดับและต้องใช้งบประมาณเงินสิ้นเปลืองมาก

กล่าวโดยสรุปลักษณะการบริหารงานบุคคลของระบบราชการ แบ่งออกเป็น¹⁵

¹⁵อุศล บุญประกอบ, “สภาพและปัญหาของระบบราชการไทย พัฒนาก้าวไกล กระจายทั่วถึง,” ใน หนังสือที่ระลึกประจำปี, เล่มที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ., 2534), หน้า 26-32.

1) โครงสร้างการบริหารงานบุคคล การบริหารงานบุคคลนอกจากข้าราชการการเมือง ข้าราชการทหาร และพนักงานรัฐวิสาหกิจ เฉพาะข้าราชการในฝ่ายพลเรือนทั้งหมด ปัจจุบันมีจำนวนข้าราชการพลเรือนประมาณ 800,000 คน ทั้งนี้ โดยมีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนประเภทต่าง ๆ รวม 11 องค์กร และมีคณะกรรมการกั่นกรองงานบริหารงานบุคคล ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง

ตามโครงสร้างขององค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของราชการพลเรือนประเภทต่าง ๆ ดังกล่าว พบว่าในระยะเวลาที่ผ่านมาองค์กรกลางต่าง ๆ พยายามแข่งขันที่จะหาทางเพิ่มประสิทธิภาพและประโยชน์เกื้อกูลด้านต่าง ๆ ให้กับข้าราชการในสังกัดให้เพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ จนเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำและไม่ได้มาตรฐาน เกิดความลักลั่น ทั้งในด้านการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การบรรจุและแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่งหรือฐานะ และการดำเนินการด้านวินัย จนถึง การเกษียณอายุราชการหรือการพ้นจากสภาพความเป็นข้าราชการ

ในระยะเวลาที่ผ่านมาข้าราชการประเภทต่าง ๆ จึงมักจะต่างฝ่ายต่างคอยเปรียบเทียบเรียกร้องและมีความพยายามผลักดันให้องค์กรกลางที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคลของตนให้สิทธิและประโยชน์เกื้อกูล รวมทั้งความก้าวหน้าของตำแหน่ง การได้รับค่าตอบแทนเพิ่มมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ และยังมีความพยายามที่จะสร้างองค์กรกลางสำหรับกลุ่มวิชาชีพต่าง ๆ เพิ่มขึ้น โดยคาดหวังว่าจะช่วยให้กลุ่มวิชาชีพของตนได้รับความก้าวหน้าในตำแหน่ง ค่าตอบแทน สิทธิและประโยชน์เกื้อกูลสูงมากขึ้น ตลอดจนมีความเคลื่อนไหวในการขอโอนหรือย้ายไปเป็นข้าราชการในสังกัดองค์กรกลางอื่นสูง เพราะเชื่อว่าจะมีโอกาสก้าวหน้าในตำแหน่ง หรือได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ เกื้อกูลอื่น ๆ มากกว่า

2) ระบบบริหาร การบริหารงานบุคคลในราชการ ทำนองเดียวกับกฎหมายระเบียบและขั้นตอนการปฏิบัติราชการในด้านอื่น ๆ แม้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล หลักความมั่นคงในอาชีพและหลักความเป็นกลางทางการเมือง นับเป็นระบบบริหารในการบริหารงานบุคคลที่เหมาะสมและสอดคล้องกับความพยายามที่จะ

จำแนกขอบข่ายอำนาจหน้าที่ในระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายข้าราชการประจำแต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า เนื่องจากการกำหนดขอบข่ายที่เหมาะสมในการบริหารราชการแผ่นดินระหว่างอำนาจหน้าที่ของข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำยังไม่ชัดเจน ดังนั้น นอกจากฝ่ายข้าราชการการเมืองจะใช้อำนาจหรืออิทธิพลของตนในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประจำในระดับต่าง ๆ แล้ว ขณะเดียวกันฝ่ายข้าราชการประจำเองก็ยังมีข้าราชการประจำที่จะหาโอกาสและอาศัยอำนาจหรืออิทธิพลของฝ่ายการเมืองเพื่อประโยชน์ของตนหรือพวกพ้อง

ระบบบริหารในการบริหารงานบุคคลส่วนราชการในระยะที่ผ่านมา จึงยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐบาลประชาธิปไตยที่ฝ่ายการเมืองได้ขยายการใช้อำนาจและอิทธิพลในการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งการมีบทบาทในการบริหารงานบุคคลในราชการค่อนข้างสูง และมีข้าราชการประจำที่เล่นการเมืองหรืออาศัยอำนาจหรืออิทธิพลของฝ่ายการเมืองที่ไม่เหมาะสม ระบบบริหารในการบริหารงานบุคคลส่วนราชการจึงยังมีปัญหาทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับความไม่เป็นมาตรฐาน หรือความไม่เหมาะสมในการแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การพิจารณาความดีความชอบ และถึงกับการพยายามช่วยคนผิดหรือผู้มีความประพฤติเสื่อมเสีย รวมทั้งการก่อให้เกิดความหย่อนยานทางวินัยของข้าราชการ และความรู้สึกขาดความมั่นคงในอาชีพราชการของข้าราชการโดยทั่วไป

ทำนองเดียวกับระบบบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินด้านอื่น ภายใต้กรอบของกฎหมาย กฎ ระเบียบและวิธีการที่ยอมรับและเน้นถึงความเป็นระบบคุณธรรมในการบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นลายลักษณ์อักษร ในทางปฏิบัติระบบบริหารในการบริหารงานบุคคลในราชการปัจจุบันยังขึ้นอยู่กับผู้นำของส่วนราชการหรือหน่วยงานราชการในระดับต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้มีหลักการและวิธีการตามระบบคุณธรรมในลักษณะและระดับที่แตกต่างกันไป

3) การดำเนินงาน การบริหารงานบุคคลในราชการมีปัจจัยสำคัญในการบริหารขั้นตอนและวิธีดำเนินงานที่สำคัญ กล่าวคือ ปัจจัยสำคัญในการบริหารงานบุคคล นอกเหนือจากปัจจัยด้านเงินและบุคคลแล้ว ในการนำระบบบริหารงานบุคคลสมัยใหม่มาใช้ให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งระบบราชการเองที่

เปลี่ยนแปลงไปนั้น การดำเนินงานในการบริหารงานบุคคลในราชการ โดยภาพรวม ปัจจุบันจะพบว่า ส่วนใหญ่ยังคงเน้นอยู่กับการใช้ทรัพยากรด้านต่าง ๆ ให้ปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นการปฏิบัติงานประจำ เช่น ออกคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล รวบรวมข้อมูลจัดทำบันทึกหรือคำขอตรวจสอบ ประสานงานในเรื่องที่เกี่ยวข้องใน ขณะที่ลักษณะงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในราชการที่เป็นการริเริ่ม หรือการดำเนินงานที่มีแผนเป็นระบบและทันสมัยยังมีอยู่ค่อนข้างน้อย

ทั้งนี้ เนื่องจากการบริหารงานบุคคลในราชการปัจจุบันยังขาดข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนและเป็นระบบ ขาดเครื่องมือและอุปกรณ์สมัยใหม่หรือแม้แต่เอกสารที่เป็นรูปแบบหรือฟอร์ม หลักเกณฑ์หรือมาตรฐานที่เหมาะสมและสามารถนำไปใช้ได้ดี ในทางปฏิบัติ ประการสำคัญยังขาดนโยบาย แผนงานหรือโครงการที่มุ่งเน้นเกี่ยวกับพัฒนาการบริหารงานบุคคลในราชการที่ชัดเจนหรือได้รับการนำไปใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง เช่น นโยบายและแผนงานด้านกำลังคนในภาครัฐ ด้านค่าตอบแทนและสวัสดิการข้าราชการ เป็นต้น การดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลที่สำคัญ ๆ อาจพิจารณาในรายละเอียดได้ดังนี้

ก. การสรรหา อาจกล่าวได้ว่า ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานเกี่ยวกับการสรรหาและเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการในปัจจุบันมีลักษณะและวิธีการปฏิบัติที่สอดคล้องกับระบบบริหารงานบุคคลแบบคุณธรรม และได้เน้นการป้องกันมิให้มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในขั้นตอนของการสรรหานี้แล้ว แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคมและวิทยาการในด้านต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานในการสรรหาบุคคลเพื่อเข้ารับราชการจึงยังประสบกับปัญหา การได้เพียง “คนเก่ง” แต่ยังไม่อาจดำเนินงานสรรหาเพื่อให้ได้ผู้ที่เป็นทั้ง “คนเก่ง” และ “คนดี” ในคนเดียวกัน และกลายเป็นปัญหาเกี่ยวกับคุณธรรม จริยธรรม รวมทั้งความสำนึกในหน้าที่ของบุคคลที่ได้รับการบรรจุให้เป็นข้าราชการในปัจจุบัน

ข. การพัฒนา ทำนองเดียวกับการสรรหา ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการ นับเป็นเรื่องที่ได้เคยดำเนินงานมาเป็นเวลาช้านานแล้ว นอกจากนี้ รายละเอียดเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการก็ยังสามารถเปลี่ยนแปลง และมีการพัฒนาขั้นตอนและวิธีดำเนินงานบางประการให้สอดคล้องตามสภาพแวดล้อมและความจำเป็น

ที่เปลี่ยนแปลงไปบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเนื้อหาสาระที่เกี่ยวกับการพัฒนาทางจิตใจ การพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม และการมีระเบียบวินัยของข้าราชการ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการดำเนินงานเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการในการบริหารงานบุคคลของ ราชการที่ผ่านมามีส่วนใหญ่อีกยังคงเน้นอยู่กับเนื้อหาสาระทางวิชาการ กฎ ระเบียบแผนงาน เทคนิคหรือวิธีการเฉพาะเรื่องของงาน ในขณะที่การพัฒนาทางจิตใจ การพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม และการมีระเบียบวินัยของข้าราชการที่เหมาะสมยังอยู่ในระยะเริ่มต้นเท่านั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การพัฒนาการบริหารงานบุคคลในราชการเป็นการพัฒนาที่เน้นการให้ การพัฒนาด้านความสำคัญของการเป็นข้าราชการ

ค. การรักษาไว้ตามหลักการของระบบคุณธรรม ข้าราชการนับเป็น กลุ่มวิชาชีพที่มีความมั่นคงในอาชีพค่อนข้างสูง ได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการที่ แน่นนอน มีความก้าวหน้าในอาชีพโดยส่วนรวมดีพอสมควร ปัญหาสำคัญในขั้นตอน และวิธีดำเนินงานเกี่ยวกับการรักษาข้าราชการให้รับราชการอยู่ในระบบราชการ ซึ่ง หมายความว่ารวมถึงการพิจารณาแต่งตั้ง ย้ายหรือสับเปลี่ยน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน การปูนบำเหน็จความชอบหรือยกย่องให้เกียรติข้าราชการในส่วนราชการต่าง ๆ นั้น หลักการสำคัญของระบบคุณธรรม โดยเฉพาะในหลักความเสมอภาคในโอกาส ความรู้ ความสามารถ หรือความเป็นกลางทางการเมืองมักประสบปัญหาในทางปฏิบัติ และมักมี เรื่องราวหรือเหตุการณ์ขัดแย้ง มีผู้เห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมเสมอมา รวมทั้งเป็น สาเหตุสำคัญของปัญหาประการหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการจำนวนไม่น้อยลาออกจากราชการ หรือปัญหาสมองไหล

ง. การใช้ประโยชน์ให้ได้สูงสุด เนื่องจากในระหว่างการบริหาร งานบุคคลในราชการยังอยู่ในระหว่างการปรับตัวและเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับ สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และการพัฒนาทางวิทยาการด้านต่าง ๆ การควบคุม สันับสนุน และพัฒนาการบริหารงานบุคคลในราชการ เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรด้านบุคคลในราชการให้ได้สูงสุดนับว่ายังมีน้อยและไม่เหมาะสม ราชการ จึงอยู่ในฐานะที่ต้องใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเพื่อการบริหารงานบุคคลในภาครัฐ ก่อนข้างสูง และได้รับผลจากการปฏิบัติงานของข้าราชการยังไม่ดีเท่าที่ควร ทั้งนี้ เนื่องจากส่วนราชการในระดับต่าง ๆ ยังไม่ได้ให้ความสนใจกับการใช้ทรัพยากรบุคคล

ให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการดำเนินงานอย่างแท้จริง ขาดนโยบายและแผนกำลังคนของหน่วยงานที่ชัดเจนและเหมาะสม ขาดหลักเกณฑ์ มาตรฐานหรือแนวทางพิจารณา รวมทั้งข้อมูลหรือเอกสารที่ถูกต้องที่นำไปใช้ได้ในการปฏิบัติและขาดความแน่นอนในการบริหารงานบุคคลที่เป็นไปตามระบบคุณธรรมอย่างแท้จริง

4. บุคลากรภาครัฐในประเทศไทย

บุคลากรภาครัฐมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากบุคลากรภาคเอกชน และภาคอื่นของสังคม บุคลากรภาครัฐมีจำนวนมากที่สุดในระบบเศรษฐกิจไทย ทำให้ภาครัฐเป็น “นายจ้าง” รายใหญ่ที่สุดในประเทศ นายจ้างที่มีลูกจ้างมากที่สุด “ลูกจ้าง” หรือบุคลากรภาครัฐนั้นนับรวมแล้วมีถึงประมาณ 2,000,000 คน¹⁶ ทั้งหมดนี้มีตั้งแต่ทำงานง่าย ๆ ที่ใช้ความรู้ความชำนาญน้อยที่สุดจนถึงงานที่มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนมากที่สุด ภาครัฐของประเทศไทยได้นำระบบบริหารงานบุคคลสมัยใหม่มาใช้เมื่อประมาณเกือบ 80 ปีที่แล้ว จาก พ.ศ. 2472 ซึ่งเป็นปีที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกมีผลใช้บังคับระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปเป็นระยะในเกือบทุกขั้นตอนของกระบวนการบริหารงานบุคคล บุคลากรภาครัฐต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขและกติกาที่กำหนดโดยกฎหมาย และข้อบังคับต่าง ๆ มากกว่าบุคลากรภาคเอกชน บุคลากรภาครัฐมีความสำคัญต่อความมั่นคงของสังคมและความมั่นคงของประเทศไม่น้อยกว่าบุคลากรในภาคเอกชน แต่ขณะเดียวกันบุคลากรภาครัฐอยู่ภายใต้พันธะการตรวจสอบจากสังคมมากกว่าบุคลากรภาคเอกชน

นับจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2472 จำนวนข้าราชการเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ เมื่อปี พ.ศ. 2531 หรือ 60 ปีหลังจากนั้น ประเทศไทยมีจำนวนข้าราชการเพิ่มขึ้นเป็น 980,033 คน ทั้งที่ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. 2523 กำหนดให้เพิ่มจำนวนข้าราชการได้ไม่เกินร้อยละ 2 ต่อปี

¹⁶ศุภชัย ยาวะประภาส, การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย: กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุดทอง, 2548), หน้า 6.

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2540 จำนวนข้าราชการเพิ่มขึ้นเป็น 1,234,120 คน ทั้งที่คณะรัฐมนตรี ได้มีมติในปี พ.ศ. 2535 ไม่ให้เพิ่มจำนวนข้าราชการจนกว่าจะสิ้นแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - พ.ศ. 2539) และในปี พ.ศ. 2543 ประเทศไทย มีบุคลากรหรือกำลังคนภาครัฐที่เป็นข้าราชการพลเรือน ตำรวจและทหารรวมกันประมาณ 2,000,000 คน พนักงานรัฐวิสาหกิจประมาณ 320,000 คน ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว อีกอย่างละประมาณ 300,000 คน ซึ่งเมื่อรวมจำนวนข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจและ ลูกจ้างทั้งประจำและชั่วคราวแล้ว จะมีกำลังคนอยู่ในภาครัฐทั้งสิ้นประมาณ 3,000,000 คน ทั้งนี้ยังไม่รวมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเจ้าหน้าที่ระดับตำบล หมู่บ้านที่ไม่ใช่องค์กรบริหาร ส่วนตำบล (อ.บ.ต.) กับอาสาสมัครของกระทรวงและกรมต่าง ๆ อีกหลายแสนคน¹⁷

จำนวนบุคลากรภาครัฐประมาณ 2,000,000 คน เมื่อนำไปเทียบสัดส่วนกับ ประชาชนทั้งประเทศที่มีอยู่ประมาณ 60,000,000 คน คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 3.5 ซึ่งนับว่าไม่มากแต่หากหันมาพิจารณาด้านงบประมาณรายจ่าย จะพบว่า ในแต่ละปีรัฐก็ต้องใช้งบประมาณจำนวนมหาศาลเป็นค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ซึ่งจากตัวเลขงบประมาณ ประจำปีที่ปรากฏในแต่ละปีจะพบว่า สัดส่วนของงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรของรัฐอยู่ในอัตราที่สูงกว่าร้อยละ 40 ของงบประมาณค่าใช้จ่ายทั้งประเทศ จะเห็นว่าค่าใช้จ่าย ด้านบุคลากรของรัฐเป็นภาระด้านงบประมาณที่รัฐจะต้องแบกรับเพิ่มขึ้นทุกปี แม้จำนวน ข้าราชการจะไม่เพิ่มขึ้นก็ตาม

บุคลากรเหล่านี้กระจายตัวอยู่ในทุกพื้นที่ของประเทศไทยทั้งในส่วนกลาง ส่วน ภูมิภาค คือ จังหวัด อำเภอ รวมตลอดถึงตำบลต่าง ๆ ส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กรบริหาร ส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล และองค์กรบริหารท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

บุคลากรภาครัฐยังมีความหลากหลายหากนับเป็นสายงาน พบว่ามีมากถึงกว่า 400 สายงาน งานที่บุคลากรภาครัฐทำมีตั้งแต่งานง่าย ๆ ไม่ต้องใช้ความรู้ความสามารถมากนัก อาทิ พนักงานขับรถ พนักงานทำความสะอาด พนักงานรับส่งเอกสาร ฯลฯ เรื่อยไป

¹⁷ ธีรยุทธ์ หล่อเลิศรัตน์, การปฏิรูประบบราชการ: การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อ การปฏิรูประบบราชการ (กรุงเทพมหานคร: ศรีเมืองการพิมพ์, 2543), หน้า 27-44.

จนถึงงานที่ต้องการความรู้ ความชำนาญอย่างมากและลึกซึ้ง เช่น แพทย์ วิศวกร ผู้พิพากษา อัยการ อาจารย์มหาวิทยาลัย ฯลฯ งานบางประเภทการปฏิบัติงานเป็นแบบ เข้าไปเย็นกลับ แต่หลายประเภทต้องทำงานตลอด 24 ชั่วโมง เช่น ตำรวจ พนักงานควบคุมจราจรทางอากาศ เจ้าหน้าที่ตรวจอากาศ เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ฯลฯ งานบางประเภทต้อง เสี่ยงภัยสูง เช่น ตำรวจ ทหาร เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ เจ้าหน้าที่ปราบปรามยาเสพติด เจ้าหน้าที่ดับเพลิง ฯลฯ งานบางประเภทเป็นงานที่ต้องเกี่ยวข้องกับสิ่งที่มีมนุษย์ทั่วไป ไม่อยากข้องแวะ เช่น งานเก็บขยะ งานชั้นสูตรพลิกศพ งานกำจัดสิ่งปฏิกูล ฯลฯ ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็งานที่ยุ่งยาก (Difficult) งานที่สกปรก (Dirty) งานที่เสี่ยงอันตราย (Dangerous) หรือที่เรียกว่า งาน 3Ds รวมตลอดจนงานที่ต้องทำตลอดเวลาไม่มีวันหยุดพักผ่อน ทำงาน ปีละ 365 วัน วันละ 24 ชั่วโมง และทำต่อไปเรื่อย ๆ ไม่ว่าจะเป็งานประเภทใดก็ตาม โดยมีบุคลากรภาครัฐที่มีความหลากหลายรับผิดชอบปฏิบัติงาน

จากที่กล่าวมา จะเห็นว่า บุคลากรภาครัฐทั้งที่เป็นข้าราชการพลเรือน ข้าราชการ ทหาร พนักงานรัฐวิสาหกิจและอื่น ๆ เมื่อรวมกันแล้วนับได้ว่าเป็นกำลังคนในกำลัง แรงงาน (Labor Force) ที่สำคัญของประเทศ กำลังคนกลุ่มนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่จะผลักดัน ให้การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว หากกำลังคนภาครัฐ มีคุณภาพและคุณธรรม โอกาสในการพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าต่อไปก็มีมากขึ้น ตรงกันข้ามหากกำลังคนภาครัฐขาดคุณภาพและคุณธรรม ภาครัฐจะไม่สามารถปฏิบัติ ภารกิจสำคัญที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลและประชาชนให้สำเร็จลุล่วงไปได้¹⁸ ประเด็น ทั้งด้านปริมาณคุณภาพและคุณธรรมของกำลังคนภาครัฐจึงเป็นประเด็นท้าทายการศึกษา “การบริหารงานบุคคลภาครัฐ” (Public Personnel Administration: PPA หรือ บางครั้ง เรียกว่า Public Personnel Management)

¹⁸ศุภชัย ขาวะประภาส, เรื่องเดิม, หน้า 7-8.

5. องค์กรกลางบริหารงานบุคคล

5.1 ความหมายขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลในประเทศไทย

องค์กรกลางบริหารงานบุคคล หมายถึง องค์กรที่กำหนดขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางด้านการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะ ซึ่งมีหน้าที่หลัก ๆ ได้แก่ กำหนดนโยบาย กฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภท กำกับดูแล ตรวจสอบ แนะนำ ให้คำปรึกษา เพื่อให้การดำเนินงานต่าง ๆ เป็นไปตามกฎ ระเบียบ มาตรฐาน และแนวปฏิบัติเดียวกัน องค์กรดังกล่าวส่วนใหญ่กำหนดเป็นรูปคณะกรรมการและมีหน่วยงานที่ทำงานเป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการที่อาจมีสถานะแบบกรมหรือต่ำกว่ากรม เช่น คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ทั้งนี้ ให้อ้างอิงถึงคณะกรรมการขององค์กรอิสระต่าง ๆ ซึ่งแม้การบริหารงานบุคคลมิใช่งานหลัก แต่ในฐานะทำหน้าที่องค์กรบริหารของหน่วยงานด้วย จึงต้องมีบทบาทหน้าที่ในการดูแลการบริหารงานบุคคลของข้าราชการในสังกัดสำนักงานนั้น ๆ ด้วย บางแห่งอาจเรียกว่า องค์กรกลางบริหารงานบุคคล ในที่นี้ใช้คำว่าองค์กรกลางบริหารงานบุคคล

5.2 ความเป็นมาขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลในประเทศไทย

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวปลาย พ.ศ. 2468 ได้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำหลังสงครามโลก พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จึงทรงจัดการแก้ไขระบบราชการให้รัดกุมและใช้งบประมาณน้อยลง เริ่มมีการคัดสรรผู้รับราชการอย่างจริงจัง โดยระบบคุณธรรม (Merit System) มีการสอบคัดสรรบุคลากร และมีการวางระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งประกาศเป็นพระราชบัญญัติบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2472 และโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรรมการรักษาระเบียบข้าราชการพลเรือน (ก.ร.พ.) โดยให้ ก.ร.พ. ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลในหน่วยราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งระเบียบข้าราชการพลเรือน อันเป็นระเบียบที่เน้นการคัดสรรบุคลากร โดยดูจากความสามารถ (Competence) การให้โอกาสเสมอภาค (Equal Opportunity) การให้หลักประกันความมั่นคง (Security of Tenure)

และความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality)

นอกจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 ซึ่งมีคณะกรรมการข้าราชการตุลาการ (ก.ต.) ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในการบริหารงานบุคคลด้านตุลาการ¹⁹

การเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 มีผลกระทบอย่างมากต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ประชาชนเข้ามามีสิทธิในการบริหารโดยใช้อำนาจผ่านผู้แทนราษฎร จึงต้องตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนให้สอดคล้องกับภาวะความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2476 โดยแยกข้าราชการพลเรือนในกระทรวงฝ่ายทหารไปอยู่ระบบข้าราชการทหาร และเพิ่มข้าราชการพลเรือนเป็น 5 ประเภท คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนวิสามัญ ข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ข้าราชการการเมืองและได้จัดให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลให้อยู่ในระเบียบแบบแผนเดียวกันตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพลเรือนสามัญประจำกระทรวง ทบวง กรมและประจำจังหวัดต่าง ๆ ให้ทำหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานนั้น ๆ ให้เป็นไปตามมาตรฐานระเบียบแบบแผนของ ก.พ.

หลังจากพระราชบัญญัติที่กล่าวมา ได้มีการออกพระราชบัญญัติอีก 5 ฉบับในปี พ.ศ. 2479 พ.ศ. 2482 พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2495 และพ.ศ. 2497 ซึ่งแต่ละฉบับมีการเปลี่ยนแปลงกฎ ระเบียบให้สอดคล้องกับภาวการณ์ในแต่ละสมัย โดยที่ฉบับ พ.ศ. 2497 นั้นได้ใช้มานานที่สุด จนถึง พ.ศ. 2518 แต่ในช่วงระยะเวลา 21 ปี ก็ได้มีการออกกฎหมายย่อยต่าง ๆ เช่น กฎหมายจัดระเบียบข้าราชการอัยการ พ.ศ. 2503 กฎหมายจัดระเบียบข้าราชการมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 และมีการจัดตั้งคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.)

¹⁹ทิพาวดี เมฆสุวรรณค์, “แนวคิดโครงสร้างและระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐ สาขารัฐประศาสนศาสตร์ (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2530), หน้า 39.

ในช่วงการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ มีการแยกประเภทข้าราชการใหม่อีก 4 ประเภท คือ ข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2518 ข้าราชการรัฐสภาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2518 และข้าราชการตำรวจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 ข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 และกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ก็ได้ถูกตราขึ้นเพื่อบังคับใช้กับข้าราชการประเภทนั้น ๆ อีกทั้งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขประกาศใช้ฉบับใหม่ ต่อมาในปี พ.ศ. 2523 พ.ศ. 2535 และ พ.ศ. 2551 ตามลำดับ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้มีหน่วยงานอิสระที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การจัดสรรงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น ในช่วงหลังจาก พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา จึงมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานอิสระตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ 5 องค์กร คือ

- 1) คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- 2) คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.)
- 3) คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง (ก.ขป.)
- 4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.)
- 5) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)

และมีองค์กรกลางบริหารงานบุคคล (ไม่รวมคณะกรรมการข้าราชการทหาร ก.ขท.) ได้แก่

- 1) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)
- 2) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ก.ม.)
- 3) คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.)
- 4) คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.)
- 5) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.)

- 6) คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.)
 - (1) คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.จ.)
 - คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด
 - (2) คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล (ก.ท.)
 - คณะกรรมการพนักงานเทศบาล
 - (3) คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.)
 - คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล
 - (4) คณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยา (ก.เมืองพัทยา)
 - (5) คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.)
- 7) คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.)
- 8) คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.)
- 9) คณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม (ก.ศ.)

ต่อมาในเดือนตุลาคม 2545 ได้มีการปฏิรูประบบราชการ และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มีหน่วยงานใหม่เกิดขึ้น คือ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งโครงสร้างของคณะกรรมการประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีหนึ่งคนที่นายกรัฐมนตรีกำหนดเป็นรองประธาน ผู้ซึ่งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสิบคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในทางด้านนิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ การบริหารรัฐกิจ การบริหารธุรกิจ การเงินการคลัง จิตวิทยาองค์การ และสังคมวิทยา อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อยสามคนต้องทำงานเต็มเวลา เลขานุการ ก.พ.ร. เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง สำหรับการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจากรายชื่อบุคคลที่ได้รับการเสนอโดยวิธีการสรรหา ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

อำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ร. คือ เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่น ซึ่งรวมถึง โครงสร้างระบบ

ราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ค่าตอบแทนและวิธีปฏิบัติราชการอื่นให้เป็นไปตามมาตรา 3/1 โดยจะเสนอแนะให้มีการกำหนดเป้าหมาย ยุทธศาสตร์และมาตรการ ก็ได้เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีได้อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหารตามที่หน่วยงานดังกล่าวร้องขอ รายงานต่อคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการดำเนินการจัดหรือไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 3/1 เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการจัดตั้ง การรวม การโอน การยุบเลิก การกำหนดชื่อ การเปลี่ยนชื่อ การกำหนดอำนาจหน้าที่และการแบ่งส่วนราชการภายในของส่วนราชการที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่น เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกาและกฎที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) ดำเนินการให้มีการชี้แจงทำความเข้าใจแก่ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป รวมตลอดทั้งการฝึกอบรม ติดตามประเมินผลและแนะนำ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และรายงานต่อคณะรัฐมนตรีพร้อมทั้งข้อเสนอแนะ ดีความ และวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนไทยที่จัดตั้งขึ้นมีลักษณะการจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) คณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) เป็นต้น อีกประการหนึ่ง คือ องค์กรกลางบริหารงานบุคคลที่จัดตั้งขึ้นมีลักษณะที่พิเศษ คือ จัดตั้งในรูปแบบกรรมการและมีสำนักงานคณะกรรมการ โดยมีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) และเลขาธิการ ก.พ. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คณะกรรมการข้าราชการครูมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู (สำนักงาน ก.ค.) และมีเลขาธิการ ก.ค. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและบริหารราชการของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู เป็นต้น

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลบางแห่งอยู่ในรูปของคณะกรรมการ โดยไม่มี

หน่วยงานที่เป็นสำนักงานตามพระราชบัญญัติและมีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชา เช่น คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ซึ่งมีเลขานุการ ก.ตร. หนึ่งคนและผู้ช่วยเลขานุการ ก.ตร. สองคนที่ ก.ตร. แต่งตั้งจากข้าราชการตำรวจ หรือคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) ซึ่งมีเลขานุการ ก.ร. เป็นผู้ที่ประธานรัฐสภาแต่งตั้งจากเลขาธิการวุฒิสภา หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่ง เป็นต้น

นอกจากนี้ องค์กรกลางบริหารงานบุคคลบางแห่งดูแลการบริหารงานบุคคล เฉพาะบุคลากรของหน่วยงานเดียวเท่านั้น ในขณะที่บางองค์กรกลางบริหารงานบุคคล เช่น ก.พ. ดูแลข้าราชการพลเรือนหลายประเภทหลายหน่วยงาน

ปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประจำประเภท ข้าราชการฝ่ายพลเรือน ได้มีการยกเลิก ปรับปรุง แก้ไข เปลี่ยนแปลง ส่งผลให้โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนประเภท นั้น ๆ เปลี่ยนแปลงไปและตกอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่ ต่างกันออกไป ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1) ข้าราชการพลเรือน มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ตกอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

2) ข้าราชการตุลาการ มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นคณะกรรมการ ข้าราชการตุลาการ (ก.ต.) ตกอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2543

3) ข้าราชการอัยการ มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นคณะกรรมการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ (ก.อ.) ตกอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่าย อัยการ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2545

4) ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยปัจจุบันเปลี่ยนเป็นข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นคณะกรรมการข้าราชการ พลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ตกอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

5) ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคล เป็นคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ตกอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547

6) ข้าราชการตำรวจ มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นคณะกรรมการ ข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ตกอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2551

7) ข้าราชการรัฐสภาสามัญ มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นคณะกรรมการ ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.) ตกอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่าย รัฐสภา พ.ศ. 2518

แต่ละองค์กรเกิดขึ้นตามกฎหมายเป็นการเฉพาะต่างมีอิสระในการ ดำเนินงานในทางปฏิบัติมีการอ้างอิงใช้กฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ร่วมกันในบางเรื่อง โดยมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นองค์กรต้นแบบขององค์กรกลาง บริหารงานบุคคลเหล่านี้ ในขณะที่เดียวกันองค์กรกลางบริหารงานบุคคลดังกล่าวสามารถ กำหนดกฎเกณฑ์และวิธีการบริหารให้มีลักษณะเฉพาะตัวของตน ซึ่งก่อให้เกิด ความลึกลับเหลือมล้ำระหว่างข้าราชการแต่ละประเภท ทั้งในเรื่องตำแหน่ง สิทธิประโยชน์ ค่าตอบแทน และในปัจจุบันการขยายเวลารับราชการ หรือการต่ออายุราชการเป็น เรื่องใหม่ที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของข้าราชการ

5.3 หน้าที่และบทบาทขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคลภาครัฐของประเทศจำเป็นต้องมีองค์กรกลางบริหาร งานบุคคล ซึ่งทำหน้าที่กำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนด รวมทั้งทำหน้าที่รักษาระเบียบ กฎเกณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลของ หน่วยงานของรัฐให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ตลอดจนทำหน้าที่ศึกษาค้นคว้าวิจัย และ แสวงหาเทคนิควิธีบริหารงานบุคคลที่เหมาะสม

หน้าที่สำคัญของระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ (Public Personnel System) ประกอบด้วยหน้าที่ 5 ประการ คือ 1) การจัดหา (Procurement) มีภารกิจเกี่ยวกับการ ประกาศ สรรหา และเลือกสรรบุคลากร 2) การจัดสรร (Allocation) มีภารกิจในการแบ่ง

กำหนดหน้าที่ การเลื่อนตำแหน่ง โยกย้าย 3) การพัฒนา (Development) มีภารกิจในการฝึกอบรม ให้คำปรึกษา แนะนำ กระตุ้น 4) การลงโทษ (Sanction) มีภารกิจในเรื่องวินัย การเจรจาต่อรองแรงงานสัมพันธ์ รับเรื่องราวร้องทุกข์และอุทธรณ์ 5) การควบคุมและการปรับตัว (Control and Adaptation) มีภารกิจกำหนดระบบการบริหารงานบุคคล การจัดระบบข้อมูลข่าวสาร การคาดการณ์เกี่ยวข้องกับหน้าที่การจัดหา จัดสรร พัฒนาและลงโทษ²⁰ ดังนั้น องค์กรกลางบริหารงานบุคคล โดยทั่วไปจึงมีหน้าที่คล้ายคลึงกัน ดังนี้

- (1) ปกป้องและรักษาระบบคุณธรรม
- (2) ออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
- (3) ตรวจสอบให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของตน จัดการบริหารงานบุคคลไปตามกฎหมายและวิธีการอื่น ๆ ที่กำหนดไว้
- (4) เป็นหน่วยงานที่ให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ ในลักษณะของตุลาการด้านการบริหารงานบุคคล
- (5) นำหลักการและวิธีการใหม่ ๆ ของการบริหารงานบุคคลแผนใหม่มาเผยแพร่และให้บริการทางวิชาการด้านบริหารงานบุคคลแก่หน่วยงานบุคลากรระดับต่ำลงมา
- (6) เป็นศูนย์กลางการสรรหา เลือกรับ และพัฒนาข้าราชการ
- (7) เป็นศูนย์กลางทะเบียนประวัติข้าราชการ²¹

จากหน้าที่ดังกล่าว บทบาทขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล จึงมีบทบาทสำคัญ 5 ประการ คือ 1) บทบาทในฐานะเป็นศูนย์กลางการบริหารงานบุคคล 2) บทบาทในฐานะเป็นผู้นำทางการบริหารงานบุคคล 3) บทบาทในฐานะผู้เสนอแนะทางด้าน

²⁰ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, รายงานการวิจัยเรื่อง บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ TPN Press, 2547), หน้า 9-10.

²¹ บุวดี ศรีธรรมรัฐ, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 60-61.

บริหารงานบุคคล 4) บทบาทในฐานะที่ปรึกษาทางด้านบริหารงานบุคคล 5) บทบาทในฐานะตัวแทนอาชีพ²² ซึ่งหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลในราชการของประเทศใหญ่ ๆ หน้าที่และบทบาทขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลจัดได้เป็น 4 กลุ่มหน้าที่ คือ 1) หน้าที่บทบาทในฐานะผู้กำหนดระเบียบในการบริหารงานบุคคล (Regulatory Function) 2) หน้าที่บทบาทในการดูแลบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบในการบริหารงานบุคคล (Enforcement Function) อันเป็นพื้นฐานเบื้องต้นก่อนที่จะให้เกิดองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ที่เรียกว่า เป็นผู้พิทักษ์ระบบคุณธรรม (Watchdog of the Merit System) 3) หน้าที่บทบาทในฐานะเป็นผู้พัฒนา (Development Function) ทั้งพัฒนาคนและพัฒนาระบบราชการและ 4) หน้าที่บทบาทในฐานะที่ปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (Advisory Function) นอกจากนี้ องค์กรกลางบริหารงานบุคคลยังมีหน้าที่เสริมอื่น ๆ อีก ซึ่งแตกต่างกันไปตามประวัติ ความเป็นมา บริบท และความจำเป็นของแต่ละประเทศ เช่น ทำหน้าที่เป็น “กันชน” ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มข้าราชการเป็นผู้ดูแลจัดระบบวิธีการทำงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและสนองต่อความต้องการของประชาชน²³

ดังนั้น หน้าที่บทบาทโดยสรุปขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลภาครัฐ จึงประกอบด้วยงานเกี่ยวกับการปกป้องและพิทักษ์รักษาระบบคุณธรรม เป็นศูนย์กลางในการสรรหา เลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการและพัฒนาข้าราชการ เป็นหน่วยงานกลางที่วางกฎ ระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ปฏิบัติงานด้านการบริหารกำกับดูแล ตรวจสอบการบริหารงานบุคคลในส่วนราชการอื่น ๆ เป็นที่ปรึกษาด้านการบริหารงานบุคคล ตลอดจนเป็นตัวแทนอาชีพของผู้รับราชการ ให้หลักประกันคุ้มครองแก่ข้าราชการที่อยู่ในสังกัด²⁴

²²สมาน รังสิโยภักดิ์, การบริหารราชการ (กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการสำนักงาน-ก.พ., 2522), หน้า 48.

²³สีมา สีมานันท์, “ว่าด้วยหน้าที่และบทบาทขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล,” วารสารข้าราชการ 32, 5 (พฤษภาคม 2530): 18-19.

²⁴ยวดี ศรีธรรมรัฐ, เรื่องเดิม, หน้า 60-61.

5.4 ลักษณะขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลจัดตั้งขึ้นเพื่อสนองต่อระบบคุณธรรมเป็นหลัก แต่การบริหารงานบุคคลในแต่ละประเทศมีประสบการณ์ที่ไม่เหมือนกันแตกต่างกันไปตามความเป็นมา บริบท และความจำเป็นของแต่ละประเทศ ประเทศทางตะวันตกมักยึดการบริหารงานบุคคลของประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบ วัฒนาการด้านการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกันนี้ จึงทำให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของแต่ละประเทศแตกต่างกันไป²⁵ สรุปลักษณะสำคัญ ดังนี้

5.4.1 การแยกอำนาจหน้าที่การปกป้องระบบคุณธรรมกับการจัดการงานบุคคล องค์กรกลางบริหารงานบุคคลในบางประเทศไม่เน้นที่การพิทักษ์ปกป้องระบบคุณธรรม แต่เน้นที่หน้าที่การบริหารงานบุคคลเป็นหลัก เช่น องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของประเทศอังกฤษ จะให้ความสำคัญกับการสรรหาและการเลือกบุคคลเข้ารับราชการ ในขณะที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของประเทศสหรัฐอเมริกาจะป้องกันการยึดอำนาจการบริหารงานบุคคลจากพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่ง โดยกำหนดให้กรรมการ 2 คนใน 3 คน จะมาจากพรรคการเมืองเดียวกันไม่ได้ อย่างไรก็ตาม การเน้นเรื่องของการเมืองมากไป อาจทำให้คุณสมบัติของผู้ที่เข้ามาเป็นกรรมการในคณะกรรมการองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นเพียงมือสมัครเล่นแทนที่จะเป็นมืออาชีพ จึงต้องคำนึงถึงบทบาททั้งสองด้านด้วย

5.4.2 การรวมอำนาจและกระจายอำนาจ เดิมเป็นที่เข้าใจว่าองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเป็นศูนย์รวมอำนาจในการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคสมัยที่การบริหารงานบุคคล หมายถึง การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการเท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมถึงการพัฒนาข้าราชการเมื่อเข้ามาอยู่ในระบบราชการแล้ว ในปัจจุบันบทบาทหน้าที่ของการบริหารงานบุคคลกว้างขวางมากขึ้น การบริหารงานบุคคลจะรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางเหมือนเดิมย่อมเป็นไปได้จำเป็นต้องมีองค์กรแห่งอำนาจลดหลั่นกันลงไปเพื่อจัดการบริหารงานบุคคลให้เกิดประสิทธิภาพทันต่อเหตุการณ์และสอดคล้องกับแนวความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจ จึงเกิดลักษณะองค์กรกลางบริหารงานบุคคล

²⁵ยูวดี ศรีธรรมรัฐ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 62-65.

ใหม่ที่กระจายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบไปให้รัฐและท้องถิ่น ซึ่งการกระจายอำนาจมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ลักษณะของการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลนี้ยังมีความแตกต่างกันอยู่อย่างน้อย 2 รูปแบบ กล่าวคือ รูปแบบแรกให้มืองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเฉพาะอาชีพหรือลักษณะงานที่แตกต่างกันไปโดยเฉพาะ เช่น กรณีของประเทศไทยก็จะมี ก.พ. ก.ต. ก.อ. ก.ค. ก.ม. ก.ร. ก.ตร. เป็นต้น และในรูปแบบหลัง คือ การกระจายอำนาจตามลักษณะของการปกครองตนเอง เช่น คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ก็มี ก.จ. ก.ท. ก.ก. เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากมีการกระจายอำนาจมากเกินไปจะทำให้การบริหารงานบุคคลภาครัฐโดยส่วนรวมขาดเอกภาพและความเป็นมาตรฐานเดียวกัน อันนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำถักถั่นระหว่างกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของบุคลากรของรัฐโดยส่วนรวม การจัดองค์กรกลางบริหารงานบุคคลภาครัฐจึงควรคำนึงถึงผลข้างเคียงจากการกระจายการบริหารงานบุคคลดังกล่าวด้วย

5.4.3 ลักษณะของหน่วยงานการประชาสัมพันธ์ของรัฐ หน้าที่โดยทั่วไปขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลไม่ได้ระบุดำเนินการประชาสัมพันธ์มาก่อน ซึ่งตามความเป็นจริงการบริหารของรัฐประกอบด้วยหน้าที่หลักประการหนึ่ง คือ การรายงาน (Reporting) เมื่อรวมกับความสำคัญของปัจจัยหลักของการบริหาร คือ คน (Man) แล้ว บทบาทต่าง ๆ ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องสำคัญที่ควรเสนอให้สาธารณชนได้รับรู้ โดยองค์กรกลางบริหารงานบุคคลทำหน้าที่ในการเสนอผลงานต่าง ๆ ในด้านการบริหารงานบุคคลภาครัฐต่อประชาชน

5.4.4 การให้ความสำคัญกับผู้รอบรู้กับผู้ชำนาญการเฉพาะอย่าง ประเด็นนี้สัมพันธ์กับบุคคลที่เข้ามาเป็นกรรมการขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลดังได้กล่าวแล้วในลักษณะที่หนึ่ง ซึ่งยังหาข้อยุติไม่ได้ว่าบุคคลที่จะเข้ามาเป็นกรรมการในระดับองค์กรกลางบริหารงานบุคคลระดับชาติ และระดับท้องถิ่นนั้น นอกจากจะเป็นบุคคลที่ “ปลอดการเมือง” แล้ว ควรจะเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถหรือมีคุณลักษณะเช่นใด ลักษณะขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลของแต่ละประเทศ จึงมีความแตกต่างกันตามความเชื่อมั่นในเรื่องนี้ด้วย

5.5 การแยกองค์กรกลางบริหารงานบุคคลในประเทศไทย

จากความคิดเห็นของกลุ่มต่าง ๆ การแยกออกเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลต่าง ๆ มีเหตุผลที่หลากหลายกัน โดยรวมแล้วอาจสรุปได้ 2 ประการ คือ ประการแรก เกิดจากระบบการทำงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เอง และประการที่สองเกิดจากความต้องการของข้าราชการสายต่าง ๆ

การแยกองค์กรกลางบริหารงานบุคคล อันเกิดจากระบบการทำงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เช่น หลักเกณฑ์ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ไม่สอดคล้อง หรือสนองความต้องการของแต่ละองค์กรกลางบริหารงานบุคคล เนื่องจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ต้องยึดถือกฎเกณฑ์ ระเบียบใช้กับทุกกระทรวง ทบวง กรมในการพิจารณา จึงทำให้เกิดความล่าช้า เช่น กรณีการขอตำแหน่ง เป็นต้น

การแยกองค์กรกลางบริหารงานบุคคล อันเกิดจากความต้องการของแต่ละองค์กรกลางบริหารงานบุคคล คือ งานบุคคลของแต่ละงานหรือองค์กร ควรมีอิสระในการบริหารงานบุคคลของตนเองต่างรู้ปัญหาและทราบความต้องการของบุคลากรมากกว่าคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) หากอยู่ภายใต้ และรวมศูนย์อยู่ที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ก็จะมีปัญหาเพราะต้องดูแลบุคลากรที่หลากหลาย จึงไม่สามารถดูงานแต่ละประเภทได้ในเชิงลึก ตลอดจนเพื่อความเสมอภาคคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ต้องยึดถือความเป็นมาตรฐานที่ต้องใช้กับทุกกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งไม่สอดคล้องกับระบบการทำงานและลักษณะงานของตน ซึ่งบางครั้งก็มองว่า นอกจากล่าช้าและยังไม่เป็นธรรม เกิดการวิ่งเต้นและมีการวิ่งเต้นทางการเมืองขึ้นมาได้ นอกจากนั้น เมื่อไม่ได้ขึ้นกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) แล้วแต่ละองค์กรกลางบริหารงานบุคคลก็มีอำนาจในการวางนโยบายของตน ทำให้งานนโยบายเดินไปได้ อย่างสะดวกรวดเร็ว ซึ่งมีผลต่อเนื่องไปถึงขวัญและกำลังใจของข้าราชการในสังกัด องค์กรกลางบริหารงานบุคคลนั้น ๆ

ทุกองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเห็นว่า หน่วยงานของตนจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเป็นองค์กรอิสระเพื่อจะได้ปฏิบัติงานได้อย่างรวดเร็ว และเนื่องจากงานแต่ละงานมีลักษณะเฉพาะ กฎ ระเบียบที่เป็นกฎรวม ทำให้การทำงานยากลำบาก หลักเกณฑ์ของ

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ไม่สอดคล้องกับความต้องการของแต่ละ
องค์กรกลางบริหารงานบุคคล การบริหารงานบุคคลในราชการไม่ควรมีการรวมศูนย์ให้
คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เป็นผู้ดูแลทั้งหมด องค์กรแต่ละองค์กรควรมี
อิสระในการบริหารงานบุคคลของตนเอง เพราะงานบุคคลแต่ละงานมีความเฉพาะเจาะจง
อีกทั้งคนในองค์กรต่าง ๆ นั้นมีศักยภาพ สามารถบริหารงานบุคคลของตนเองได้ เนื่องจาก
รู้ปัญหาและทราบความต้องการของบุคลากรภายในองค์กร รวมทั้ง มีความรู้ความสามารถ
เข้าใจองค์กร ได้ดีกว่า เข้าใจพื้นฐานการทำงานขององค์กรมากกว่า จึงมีความจำเป็น
อย่างยิ่งที่จะต้องแยกเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงาน

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลเห็นพ้องต้องกันว่า เมื่อแยกองค์กรกลาง
บริหารงานบุคคลไม่ต้องอยู่ใต้สังกัดคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) แล้ว
คณะกรรมการมีอำนาจในการวางนโยบายบริหารงานบุคคลของตนเอง ตามเนื้อหา
ธรรมชาติ ลักษณะงานและวัฒนธรรมการทำงานของตน ทั้งนี้ ภายใต้กรอบของกฎหมาย
งบประมาณและภารกิจขององค์กร เช่น การปรับโครงสร้างอัตรากำลัง การกำหนด
มาตรฐาน การทำงาน การสอบแข่งขัน การคัดเลือก การขอยกเว้นคุณสมบัติ
การดำเนินงานวินัย การประเมินผลงานข้าราชการ การแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ
เพื่อวางนโยบายระเบียบการบริหารงานของหน่วยงานและข้าราชการ ในสังกัดของตน
การโยกย้ายข้าราชการ การพัฒนาบุคลากร การแยกใช้ระบบเงินเดือนของตนเอง
โดยไม่ต้องใช้หลักของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) แม้บางแห่งจะอิงระเบียบ
คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) โดยอนุโลมก็ตาม รวมทั้ง สามารถจ้างบุคลากร
ที่เกษียณแล้วมาทำงานได้ในกรณีงานยุติธรรม หรือบางแห่งก็จ้างเอกชนได้ตามมติของ
คณะกรรมการ

อย่างไรก็ตาม นักวิชาการบางคน²⁶ เห็นว่าเจตนารมณ์ของการมีหน่วยงาน
กลางบริหารงานบุคคล คือ การมีคณะกรรมการกลางกำหนดหลักเกณฑ์ตามนโยบายของ
ตนให้บรรลุวัตถุประสงค์ และต้องรักษามาตรฐานให้หน่วยราชการอยู่ในกรอบเดียวกัน
ทั้งในเรื่องการสรรหา การลงโทษ การเลื่อนขั้น การเลื่อนตำแหน่ง จึงจำเป็นต้องมีองค์กร

²⁶สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, เรื่องเดิม, หน้า 83.

กลางบริหารงานบุคคลแห่งเดียวหรือมีน้อยที่สุดเพื่อให้อยู่ในกรอบ ต่อมา มีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานราชการต่าง ๆ ก็พยายามแยกองค์กรกลางบริหารงานบุคคลออกมา การแยกออกมามีหลายองค์กรกลางบริหารงานบุคคลนั้น มีเหตุผลหลายประการ เช่น ข้าราชการพลเรือนมีหลายประเภท จำนวนคนเพิ่มขึ้นมีภาระหน้าที่และลักษณะงานที่แตกต่างกันและคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เข้มงวดมาก ซึ่งจากเดิมที่มีองค์กรกลางบริหารงานบุคคลเดียว คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ก็แยกออกมาเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลต่าง ๆ เช่น ทุกวันนี้ อย่างไรก็ตาม นักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคลบางคน เห็นว่ามีเหตุผลซ่อนเร้น ขึ้นอยู่กับ 1) ฐานะหรือสถานภาพของข้าราชการแต่ละประเภทบางกลุ่ม เช่น กลุ่ม ยุติธรรม อัยการ ตำรวจ คิดว่ากลุ่มของตนต้องเหนือกว่าข้าราชการพลเรือน โดยทั่วไป 2) เงินเดือน เมื่อฐานะหรือสถานภาพเหนือกว่าแล้ว เงินเดือนก็ต้องเหนือกว่าและเมื่อมีความพยายามปรับเงินเดือนเพื่อลดช่องว่าง และไม่ให้เกิดล้มล้ำมากก็เกิดปัญหา “ใครจะขยับทุกคนก็ต้องบอกว่า เงินเดือนมี Percentage ที่ต้องยึดไว้ แม้มีการปรับเงินเดือนแล้วก็ตาม เพราะคิดว่าสถานะไม่เหมือนกัน ทุกคนก็ไม่ยอม”

6. หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค (Principle of Equality Before the Law) หรืออีกนัยหนึ่ง สิทธิของราษฎรที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกันนี้ ในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยแทบทุกรัฐมีบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจน²⁷ ตามหลักรัฐธรรมนูญหลักนี้ องค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลเหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลเหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี การปฏิบัติต่อบุคคลแตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักแห่งความเสมอภาค

²⁷ วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 94-97.

หลักแห่งความเสมอภาคไม่ได้บังคับให้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนอย่างเดียวกัน ตรงกันข้ามกลับบังคับให้ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน เฉพาะแต่บุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเท่านั้นที่องค์กรของรัฐต้องปฏิบัติต่อเขาเหล่านั้นอย่างเดียวกัน ในทางปฏิบัติก็มีการแบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภท ๆ เช่น ข้าราชการ เกษตรกร เป็นต้น แล้วปฏิบัติต่อบุคคลประเภทเดียวกันเหมือนกัน และต่อบุคคลต่างประเภทกันแตกต่างกันออกไป ในกรณีที่มีการแยกบุคคลออกเป็นประเภทและปฏิบัติต่อบุคคลแต่ละประเภทแตกต่างกันออกไป โดยปราศจากเหตุผลที่ “ควรค่าแก่การรับฟัง” (Raison Objectivement Plausible) ถือว่าเป็น “การเลือกปฏิบัติ” (Discrimination) ซึ่งต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญเช่นกัน

6.1 ที่มาและแนวความคิดของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค ถือว่าเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจ โดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งรัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบหรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้

แนวคิดทางกฎหมายของหลักความเสมอภาคในปัจจุบันได้รับการรับรองอย่างชัดเจนโดยถือว่าบุคคลย่อมมีความเสมอภาคที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Fairness) ซึ่งหมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย” (Equality Before the Law) ที่เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิดและไม่อาจพรากไปได้ จึงเป็นการแสดงให้เห็น

ถึงการยอมรับตามทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) และหลักกฎหมายธรรมชาตินี้ยังเป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับสิทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ในสมัยนั้นด้วย โดยได้ให้ความสำคัญกับปัจเจกชนและสิทธิทั้งหลายของปัจเจกชน ซึ่งจุดกำเนิดของระบบปัจเจกชนนิยมในทางกฎหมายมหาชน คือ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 โดยการปฏิวัติปี ค.ศ. 1789 นี้ ได้ยกเลิกระบอบกษัตริย์ที่ปกครองด้วยระบบศักดินา ซึ่งบุคคลขึ้นอยู่กับฐานันดรและชนชั้นที่ตนสังกัด แต่ผู้ปฏิวัติได้ยกความสำคัญของปัจเจกชนขึ้นแทน โดยคำประกาศนี้ให้ความสำคัญกับคนแต่ละคน รวมทั้งสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นว่า เป็นหัวใจของสังคมรัฐหรือสังคมไม่สามารถก้าวท้าวสิทธิของเขาได้เว้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม อันจะเห็นได้จากคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ปี ค.ศ. 1789 ซึ่งมีข้อความว่า “มนุษย์เกิดมาและมีชีวิตอยู่โดยอิสระและโดยเสมอกันภายใต้กฎหมายความแตกต่างในสังคมจะมีได้ก็เพื่อประโยชน์อันร่วมกัน”

ดังนั้น จึงถือได้ว่าความคิดที่เป็นรากฐานของหลักความเสมอภาคภายใต้รัฐธรรมนูญและหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย จึงเป็นเรื่องเดียวกัน คือ เรื่องหลักความเสมอภาค ซึ่งเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยดังจะเห็นได้จากอุดมคติในการปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส อันได้แก่ เสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพ ประกอบกับมาตรา 1 แห่งรัฐธรรมนูญนี้ที่ได้รับรองถึงความเสมอภาคตามกฎหมายของประชาชนโดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ หรือศาสนา สาธารณรัฐเคารพต่อความเชื่อของทุกนิกาย อันเป็นหลักสำคัญในการปกครองประเทศ และต่อมาประเทศต่าง ๆ ก็ได้ นำแนวคิดดังกล่าวไประบุในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามหลักความเสมอภาคอย่างเป็นรูปธรรมนั่นเอง

6.2 ความหมายของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคนั้น มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพ เนื่องจากเป็นหลักการที่จะทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างเสมอกันทุกผู้ทุกคน แต่หากเสรีภาพสามารถใช้ได้เพียงบุคคลบางคนเท่านั้น ในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้

ในกรณีดังกล่าวก็ไม่ถือว่ามีเสรีภาพแต่ประการใด²⁸ ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพ และเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นได้จริง ดังนั้น หลักความเสมอภาค ภายใต้กฎหมาย จึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (Non Discrimination) ทั้งนี้ การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคนั้น จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกันและจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคขึ้นได้

ความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถานภาพหรือเงื่อนไขที่บุคคลได้รับการปฏิบัติอย่างเที่ยงธรรม ตามบรรทัดฐานของความยุติธรรมที่ได้กำหนดขึ้นมา²⁹ ซึ่งหลักความเสมอภาคก็คือหลักที่ว่า “ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน”³⁰ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายมีหลักอันเป็นสาระสำคัญว่า “จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันไม่ให้แตกต่างกันและจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญไม่เหมือนกันไม่ให้เท่าเทียมกัน”³¹

จากหลักดังกล่าว กฎหมายมิได้ห้ามมิให้ปฏิบัติให้แตกต่างกัน ในทางตรงกันข้ามการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันกลับเป็นการขัดกับหลักความเสมอภาค ความเสมอภาคจึงหมายถึง ความเสมอภาคในทางกฎหมาย คือ มีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมาย เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ไม่ใช่หมายความว่าต้องมีความเสมอภาคในการมีวัตถุประสงค์ของ และความเสมอภาคในทางกฎหมายอาจเป็นทั้งในทางสิทธิและในหน้าที่หรือภาระ หลักความ

²⁸ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “หลักความเสมอภาค,” วารสารนิติศาสตร์ 30, 2 (มิถุนายน 2543): 165.

²⁹ เนติวงศ์ พละไชย, “หลักความเสมอภาค: ศึกษากรณีการกำหนดคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547), หน้า 43.

³⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 165.

³¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 113.

เสมอภาคจึงไปได้กับการปฏิบัติ หรือกรณีการตรากฎหมายแตกต่างกันในสถานการณ์แตกต่างกันจะต้องมีเหตุผลที่สามารถอธิบายได้ (Justifies) หรือในกรณีที่มีการเลือกปฏิบัติ การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุผลเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (L' Interest General) แต่ทั้ง 2 กรณีจะต้องเป็นการเลือกปฏิบัติที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย นอกจากนี้ แม้ความเสมอภาคเป็นองค์ประกอบสำคัญของธรรมชาตินุษย์แต่คงไม่สามารถมีความเสมอภาคที่สมบูรณ์อย่างสุดขั้ว (L' Egalite Absolute) ที่เป็นความเสมอภาคแบบคณิตศาสตร์ (L' Egalite Mathematique) ได้ทั้งหมด แต่ควรเป็นความเสมอภาคแบบสัดส่วน (L' Egalite Roportionnelle) ที่คำนึงถึงความรู้ ความสามารถของแต่ละบุคคล เพราะ โดยธรรมชาติมนุษย์แต่ละคนก็จะมี ความแตกต่างกัน ไปอยู่ในตัว

ดังนั้น หลักความเสมอภาค (Le Principe d' Egalite) จึงเป็นหลักการที่สัมพันธ์อย่างไม่อาจแยกได้จากหลักเสรีภาพ (Liberate) เพราะเป็นหนึ่งในสามของเสรีภาพพื้นฐานของประชาชน ซึ่งหลักการนี้เป็นหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยและในบางครั้งถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สุด พื้นฐานยิ่งเสียวเสรีภาพ ทั้งนี้ เพราะความเสมอภาค ก็คือ มนุษย์ (L' Egalite c' est l' Homme) นั่นเอง ความเสมอภาคทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างทั่วถึง ถ้าเสรีภาพเป็นเสรีภาพที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงได้ ในขณะที่คนบางกลุ่มบางคนเข้าถึงไม่ได้ ในกรณีนี้ก็ไม่ถือว่ามีเสรีภาพแต่ประการใด ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นอย่างจริงจัง

6.3 วิวัฒนาการของแนวความคิดเรื่องความเสมอภาค

แนวความคิดในเรื่องความเสมอภาคนั้น ได้มีวิวัฒนาการมาตั้งแต่สมัยโบราณ เนื่องจากความคิดในเรื่องกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งผู้ที่มีความคิดเห็นเช่นนี้ได้แสดงความคิดเห็นไว้เพื่อต่อต้านกับลัทธิสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพื่อกีดกันพระมหากษัตริย์ไม่ให้ใช้พระราชอำนาจผิดทำนองคลองธรรม โดยอ้างว่าเป็นหลักกฎหมายธรรมชาติที่บุคคลทุกคนเกิดมาย่อมเสมอกันและมีสิทธิบางประการ เช่น สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินติดตัวมา

สิทธิดังกล่าวนี้ไม่สามารถจำหน่ายโอนได้³² ในยุคของอาณาจักรโรมันแนวความคิดเรื่องความเสมอภาค (L' Egalite) เกิดจากคำสอนของศาสนาคริสต์ที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจและระบบทาส ต่อมาในสมัยกลางระบบศักดินาได้ยกเลิกแนวความคิดเรื่องความเสมอภาคและสร้างลำดับชั้นของสังคมขึ้น แปรผันตามสภาพของที่ดินและบุคคล³³ ในทางศาสนา ศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกเป็นศาสนาเดียวที่ได้รับการยอมรับทั้งกฎหมายแพ่งและกฎหมายมหาชน ไม่มีลักษณะเป็นเอกภาพ แต่จะแปรผันไปตามมณฑล เมือง หรือกลุ่มคน อย่างไรก็ตาม ความไม่เสมอภาคในสมัยกลางดังกล่าวค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงไปเมื่อเกิดชนชั้นกลางที่สะสมความเข้มแข็งขึ้นจนนำไปสู่การเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงความไม่เสมอภาค ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รวมตลอดถึงแนวความคิดของนักคิดหลายคน เช่น Montesquieu, Rousseau ซึ่งต่อมาได้มีเอกสารที่แสดงออกถึงหลักความเสมอภาคที่ดีที่สุด คือ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม ปี ค.ศ. 1789 โดยมีบัญญัติรับรองไว้ถึง 3 มาตรา ได้แก่

มาตรา 1 “มนุษย์กำเนิดและดำรงชีวิตอย่างมีอิสระและเสมอภาคกันตามกฎหมาย การแบ่งแยกทางสังคมจะกระทำได้ก็แต่เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของส่วนรวม”

มาตรา 6 “กฎหมายคือการแสดงออกของเจตนารมณ์ร่วมกัน. . .กฎหมายจะต้องเหมือนกันสำหรับทุกคนไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองหรือลงโทษก็ตาม พลเมืองทุกคนเท่าเทียมกันเบื้องหน้ากฎหมายและได้รับการยอมรับอย่างเท่าเทียมกันในเรื่องศักดิ์ศรีสถานะ และงานภาครัฐตามความสามารถโดยปราศจากความแตกต่าง เว้นแต่เฉพาะพลังและพรสวรรค์ของแต่ละคน”

มาตรา 13 “เพื่อทำนุบำรุงกองทัพและเพื่อรายจ่ายในการดำเนินงานของรัฐ จำเป็นที่ต้องเก็บภาษี ซึ่งจะต้องมีการกระจายภาระภาษีอย่างเท่าเทียมกันสำหรับพลเมืองทุกคน โดยคำนึงถึงความสามารถของแต่ละคน”

³² สมยศ เชื้อไทย, *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป* (กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 138.

³³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, *เรื่องเดิม*, หน้า 161.

ภายหลังแนวคิดของหลักความเสมอภาคดังกล่าว ก็ได้ถูกนำไปบัญญัติในรัฐธรรมนูญของเกือบทุกประเทศเพื่อเป็นการรับรองหลักการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน อาทิ³⁴

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับปัจจุบัน ลงวันที่ 4 ตุลาคม 1958 บัญญัติถึงหลักความเสมอภาคไว้ในมาตราแรกว่า “ฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐที่แบ่งแยกมิได้เป็นของประชาชน เป็นประชาธิปไตยและเป็นของสังคม สาธารณรัฐรับรองถึงความเสมอภาคตามกฎหมายของประชาชนโดยไม่แบ่งแยกแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ หรือศาสนา สาธารณรัฐเคารพต่อความเชื่อของทุกนิกาย”

รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐเยอรมัน ฉบับปัจจุบัน ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 1949 บัญญัติถึงหลักความเสมอภาคไว้ในมาตรา 3

“1. มนุษย์ทุกคนมีความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย

2. ชายและหญิงมีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย รัฐผูกพันที่จะต้องดำเนินการให้มีความเสมอภาคอย่างแท้จริงระหว่างหญิงและชาย และจะต้องดำเนินการให้ยกเลิกอุปสรรคที่ดำรงอยู่

3. บุคคลย่อมไม่ถูกเลือกปฏิบัติหรือมีอภิสิทธิ์ เพราะเหตุในเรื่องเพศ ชาติกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา ถิ่นกำเนิด ความเชื่อ หรือความคิดเห็นในทางศาสนา หรือในทางการเมือง บุคคลย่อมไม่ถูกแบ่งแยกด้วยเหตุเพราะความพิการ”

รัฐธรรมนูญอิตาลี ฉบับปัจจุบัน ลงวันที่ 27 ธันวาคม 1947 บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ว่า

“พลเมืองทุกคนมีศักดิ์ศรีทางสังคมอย่างเดียวกันและเท่าเทียมกันเบื้องหน้ากฎหมายโดยปราศจากการแบ่งแยกเพราะเพศ เชื้อชาติ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง สภาพร่างกาย หรือสภาพทางสังคม เป็นหน้าที่ของสาธารณรัฐที่จะต้องขจัดอุปสรรคทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมที่ขัดขวางต่อการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของผู้ใช้แรงงานในองค์กรทางการเมือง เศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศ ทั้งนี้ ภายใต้ข้อจำกัดที่ไม่กระทบต่อเสรีภาพและความเสมอภาคของพลเมือง”

³⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 161-164.

รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐออสเตรเลีย ฉบับปัจจุบัน ลงวันที่ 1 ตุลาคม 1920 บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ว่า

“1. พลเมืองของสหพันธ์ทุกคนมีความเสมอภาคเบื้องต้น หน้าที่ อภิสิทธิ์ จากการเกิด เพศ สภาพร่างกาย ชนชั้น ศาสนาไม่อาจมีได้ บุคคลย่อมไม่ถูกกีดกันเพราะ ความพิการ สาธารณรัฐผูกพันที่จะคุ้มครองความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อคนพิการและ บุคคลธรรมดาทั่วไปในทุกแง่มุมของชีวิตประจำวัน

2. สหพันธรัฐ มลรัฐ และเทศบาลรับรองหลักความเสมอภาคระหว่างชาย และหญิงมาตรการที่มุ่งส่งเสริมความเสมอภาคดังกล่าวย่อมได้รับการยอมรับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้ามาตรการเหล่านั้นต้องการขจัดความไม่เสมอภาคที่ดำรงอยู่. . .”

นอกจากนี้ ยังมีเอกสารระหว่างประเทศหลายฉบับที่ได้บัญญัติรับรองหลัก ความเสมอภาคไว้เช่นกัน เช่น ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) กติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Convention of Civil and Political Rights) ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิในการ พัฒนา (Declaration on the Rights to Development) โดยได้ระบุหลักเกณฑ์การไม่เลือก ปฏิบัติต่อบุคคลทุกคน

จากแนวคิดหลักความเสมอภาคในระบบสากลข้างต้น ได้มีอิทธิพลต่อ ประเทศไทยในการกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความเสมอภาคเช่นกัน โดยก่อนการปฏิวัติการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 นั้น ประเทศไทยไม่มีการนำหลักความ เสมอภาคมาใช้แต่ประการใด ซึ่งเห็นได้จากการมีส่วนร่วมทางการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคมที่ทำโดยบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น เมื่อคณะราษฎรทำการปฏิวัติจึงได้ร่างประกาศ 6 ประการ ซึ่งมีหลักความเสมอภาคอันเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่ง³⁵

แต่อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม

³⁵ ปรีดี พนมยงค์, “คณะราษฎรกับการอภิวัฒน์ประชาธิปไตย 24 มิถุนายน,” ใน แนวความคิดประชาธิปไตยของปรีดี พนมยงค์ (กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 41-43.

ชั่วคราว พ.ศ. 2475 จะมีได้กล่าวถึงหลักความเสมอภาคไว้โดยเฉพาะซึ่งก็น่าจะเป็นเพราะต้องการความรวดเร็วและมุ่งให้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว อีกทั้งคณะราษฎรเห็นว่าได้ยอมรับหลักความเสมอภาคไว้ในประกาศ 6 ประการ ซึ่งถือเป็นปฏิญญาแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญของสยามที่มีผลบังคับได้ตั้งเช่นรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติให้มีการเข้าเงื่อนไขแต่ประการใด แต่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 นี้ก็เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้ชายและหญิงมีความเสมอภาคในการออกเสียงเลือกตั้ง โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 14 ว่า “ราษฎรไม่ว่าเพศใด . . . ย่อมมีสิทธิออกเสียงลงมติเลือกผู้แทนหมู่บ้านได้ . . .” หลังจากนั้นก็มีรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับที่บัญญัติหลักความเสมอภาคไว้โดยชัดเจน โดยมักบัญญัติให้ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใดย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญเสมอกัน³⁶ แต่การใช้กฎหมายของไทยนับตั้งแต่ที่ได้มีการนำหลักความเสมอภาคมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับแรก หลักดังกล่าวแทบจะไม่ค่อยได้รับการกล่าวถึงหลักความเสมอภาคจึงเป็นเพียงหลักการที่บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้โดยไม่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ พัฒนาการของหลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทยจึงเป็นไปอย่างจำกัด³⁷

จากพัฒนาการของหลักความเสมอภาคที่มีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานที่ประเทศไทยได้รับมาจากระบบสากลนั้น จะเห็นได้ว่า พัฒนาการดังกล่าวมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป จนกระทั่งมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ขึ้น พัฒนาการจึงได้มีการก้าวกระโดดอย่างเห็นได้ชัด โดยได้มีการนำแนวคิดหลักความเสมอภาคในต่างประเทศมาบัญญัติเป็นหลักความเสมอภาคในมาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และในมาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2550 จึงทำให้มีความก้าวหน้าทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องทำความเข้าใจในแนวคิดเรื่องหลักความเสมอภาคด้วย เพื่อจะทำให้หลักการดังกล่าวบังคับใช้ได้อย่างเป็นทางการซึ่งผลลัพธ์ก็จะเป็นการคุ้มครองประชาชนภายใต้หลักความเสมอภาคนั่นเอง

³⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดิม, หน้า 175.

³⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, “หลักความเสมอภาค,” ใน สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬารัฐสภา, 2543), หน้า 1-2.

แนวความคิดเรื่องหลักแห่งความเสมอภาคนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานว่าตามธรรมชาติของมนุษย์ทุกคนเกิดมามีความเสมอภาคเท่าเทียมกันตามธรรมชาติ และทุกคนจะต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของกันและกัน ถ้าพิจารณาจากแนวความคิดดังกล่าว สำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติที่มองว่าสิ่งเหล่านี้มีมาและติดตัวมาตั้งแต่เกิด และถ้าถึงแม้จะไม่มียกกฎหมายลายลักษณ์อักษรมารับรองสิ่งเหล่านี้ก็ตาม ก็มีผลบังคับใช้ได้เพราะเป็นสิ่งธรรมชาติที่รัฐและทุกคนมีอาจปฏิเสธได้ นอกจากนี้ ยังเห็นได้ว่าการยอมรับสิ่งเหล่านี้ก็แสดงให้เห็นถึงแนวความคิดในเรื่องปัจเจกชนนิยมอีกด้วย เพราะการที่รัฐหรือทุกคนต้องยอมรับและเคารพต่อหลักการดังกล่าวนี้ เท่ากับเป็นการยอมรับสิทธิตามธรรมชาติของแต่ละคนด้วยเช่นกัน

ดังนั้น ถ้าวิเคราะห์ตามแนวความคิดดังกล่าวหลักแห่งความเสมอภาคมีที่มาจากเดิมจากแนวความคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติ ผนวกกับแนวความคิดปัจเจกชนนิยม ถ้ามองในแง่มุมมองดังกล่าวหลักแห่งความเสมอภาคก็เป็นเพียงนามธรรม ถึงแม้ว่าฝ่ายสำนักกฎหมายธรรมชาติจะพยายามทำให้เป็นรูปธรรม โดยยอมรับบังคับให้ตามแนวคิดที่ว่าสิ่งที่เป็นกฎหมายนั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม แต่ในความเป็นจริงและทางปฏิบัติของอารยประเทศแล้วนั้น ก็ถือว่าสิ่งที่เป็นกฎหมายและมีสภาพบังคับได้นั้น ต้องได้รับการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ดังนั้น การที่จะทำให้หลักดังกล่าวมีสภาพบังคับได้อย่างจริงจังและเป็นรูปธรรมก็คือ การที่จะต้องนำหลักการดังกล่าวนี้มาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นการแปรสภาพที่มากฎหมายตามเนื้อหาเป็นที่มาของกฎหมายตามรูปแบบ³⁸

หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักหนึ่งของสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการยอมรับในรูปแบบที่เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง กล่าวคือได้รับการพิจารณาในมุมมองทางกฎหมายมิใช่ในขอบเขตทางปรัชญาเพียงอย่างเดียว ลักษณะการดังกล่าวนี้ก็มาจากการยอมรับทางความคิดของทั้งสองสำนักกฎหมาย คือ

³⁸เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “หลักแห่งความเสมอภาคตามกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน *รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net*, บรรณาธิการ โดย นันทวัฒน์ บรมานันท์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2545), หน้า 98-99.

สำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง และสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการแปรสัทธิตามธรรมชาติของบุคคลมาเป็นสิทธิของบุคคลที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมาย

6.4 ประเภทของหลักความเสมอภาค

6.4.1 หลักความเสมอภาคทั่วไป

หลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนที่อาจกล่าวอ้างกับการกระทำใด ๆ ของรัฐได้ หากเรื่องนั้นมีได้มีการกำหนดไว้ในหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หากเรื่องใดมีหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องกำหนดไว้แล้ว ก็ให้พิจารณาไปตามหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้น ๆ

6.4.2 หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง คือ หลักความเสมอภาคที่ใช้เฉพาะภายในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ เช่น หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับชายและหญิง เป็นต้น

ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความเสมอภาคทั่วไปกับหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้น ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นพื้นฐานของหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง แต่หลักความเสมอภาคทั่วไปนั้นสามารถนำไปใช้ได้กับทุก ๆ เรื่อง โดยไม่จำกัดขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งและบุคคลทุก ๆ คนย่อมอ้างหลักความเสมอภาคทั่วไป ส่วนหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องอาจถูกจำกัดโดยใช้เฉพาะเรื่องหรือเฉพาะกลุ่มบุคคลที่รัฐธรรมนูญมุ่งคุ้มครองเท่านั้น โดยหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องนั้นยังถือเป็นหลักกฎหมายพิเศษ ซึ่งย่อมมาก่อนหลักความเสมอภาคทั่วไป ถ้ากฎหมายใดได้รับการพิจารณาหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแล้วก็ไม่จำเป็นต้องนำมาพิจารณาตามหลักความเสมอภาคทั่วไปอีก

6.5 หลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาค

หลักแห่งความเสมอภาคได้ปรากฏเป็นที่ยอมรับ และผูกพันองค์กรของรัฐ ในอันที่จะต้องเคารพและปฏิบัติอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ การใช้หลักแห่งความเสมอภาคดังกล่าวก็มีความหลากหลายแตกต่างกันไป แต่ก็ยังเป็นความแตกต่างที่สามารถยอมรับได้

โดยมีหลักการกว้าง ๆ ดังนี้³⁹

1) ต้องใช้กฎเกณฑ์อันเดียวกันกับทุกคน เว้นแต่ว่าสถานการณ์แตกต่างกันไป

ในกรณีดังกล่าวหมายความว่าต้องใช้กฎเกณฑ์เดียวกันในสถานการณ์เดียวกัน เว้นแต่ว่าสถานการณ์นั้นแตกต่างกันออกไป ดังนั้น จึงเป็นการต้องห้ามแก่ผู้บัญญัติกฎเกณฑ์จะต้อง ไม่ออกกฎเกณฑ์ให้มีผลปฏิบัติไม่เสมอภาคแก่บุคคล หรือเหตุการณ์ที่เหมือนกันหรือที่เหมือนกันในสาระสำคัญ โดยคำนึงถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นด้วยว่าเป็นสถานการณ์เดียวหรือสถานการณ์ใกล้เคียงกันหรือไม่ ถ้าเป็นสถานการณ์เดียวกันหรือใกล้เคียงกันแล้วก็ให้ใช้กฎเกณฑ์เดียวกัน เช่น การที่รัฐกำหนดราคาตัวรถไฟเป็นชั้นหนึ่ง ชั้นสอง และชั้นสามนั้น ไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อหลักแห่งความเสมอภาค เพราะถือว่าเป็นความเสมอภาคในสถานการณ์เดียวกัน กล่าวคือ เป็นการเปิดโอกาสให้ทุกคนมีความเสมอภาคในการเลือกที่จะโดยสารรถไฟในชั้นหนึ่ง ชั้นสอง หรือชั้นสามตามปัจจัยทางเศรษฐกิจของแต่ละคนที่แตกต่างกันไป

2) การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันต้องมีความสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎเกณฑ์นั้น

ในกรณีนี้ ผู้ตรากฎเกณฑ์จะต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของกฎเกณฑ์ ซึ่งหมายความว่า ความแตกต่างในการใช้กฎเกณฑ์นั้น จะต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สาระสำคัญของกฎเกณฑ์ต้องมีความสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้น ถึงแม้จะอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแต่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญแตกต่างกัน กฎเกณฑ์ที่นำมาใช้บังคับนั้นก็ต้องแตกต่างกันไปด้วย แต่ถ้าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญและอยู่ในสถานะที่เหมือนกันแล้ว กฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับนั้นก็ต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกัน เช่น กฎหมายบำเหน็จบำนาญกำหนดให้ข้าราชการต้องรับราชการ 10 ปี ขึ้นไปจึงจะมีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ ฝ่ายนิติบัญญัติจะออกกฎหมายให้ข้าราชการซึ่งรับราชการเพียง 2 ปี ที่ผู้บังคับบัญชาเห็นควรยกย่องให้ได้รับบำเหน็จบำนาญเท่ากับข้าราชการซึ่งได้บำนาญ 10 ปี เช่นนี้หาได้ไม่

³⁹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 102-104.

3) ถึงแม้จะอยู่ในสถานการณ์ที่เหมือนกันแต่ถ้าทำเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้วก็สามารถใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างได้

ในกรณีดังกล่าวค่านึงถึงเรื่องประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งสำคัญกว่าสิ่งอื่นใด ถึงแม้ว่าจะอยู่ในสถานการณ์เดียวกันก็ตาม แต่เหตุของประโยชน์ส่วนรวมนั้นย่อมอยู่เหนือกว่าประโยชน์ของปัจเจกชน ดังนี้ จะอ้างหลักความเสมอภาคในการใช้กฎเกณฑ์เพื่อมาคุ้มครองปัจเจกชนนั้นหาได้ไม่ เช่นในกรณีที่มีความไม่สงบเกิดขึ้นในบ้านเมืองทางการจำเป็นต้องใช้มาตรการบางอย่าง เพื่อก่อให้เกิดความสงบสุขกลับคืนมาสู่บ้านเมืองอย่างรวดเร็วที่สุดและการใช้มาตรการดังกล่าวนั้น สะท้อนให้เห็นถึงเป็นการเลือกปฏิบัติและเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาค ผู้ที่เดือดร้อนจากการกระทำดังกล่าวจะอ้างหลักแห่งความเสมอภาคต่อรัฐหาได้ไม่ เป็นต้น

4) การอ้างประโยชน์สาธารณะ เพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาค นั้น จะต้องไม่เป็นการก่อเกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้

ถึงแม้จะยอมรับได้ว่าถ้าเป็นการทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ แม้อยู่ในสถานการณ์เดียวกันก็สามารถใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันได้ แม้ว่าจะเป็นการกระทบต่อหลักแห่งความเสมอภาคและก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติก็ตามที แต่อย่างไรก็ดี การกระทำดังกล่าวนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้ ถ้าเป็นเช่นนี้แล้วก็ไม่สามารถใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ การแบ่งแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้นั้นเห็นได้ชัดก็คือ การแบ่งแยกที่เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ เช่น การแบ่งแยกในเรื่องแหล่งกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา เพศ เป็นต้น

5) การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมไม่ถือว่าขัดแย้งกับหลักความเสมอภาค ตามหลักความเสมอภาคนั้น ไม่ได้มีความหมายว่าฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะตรากฎหมายหรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในลักษณะที่แตกต่างกันไม่ได้ ในกรณีที่เป็นเรื่องที่แตกต่างกันหรือมุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ส่วนรวม การเลือกปฏิบัติดังกล่าว ย่อมถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม (La Discrimination Positive) และไม่ถือว่าขัดแย้งกับหลักความเสมอภาค กรณีที่การเลือกปฏิบัตินั้นมีเหตุผลอธิบายได้ แต่หากมีการเลือกปฏิบัติในสถานการณ์ที่เหมือนกัน กรณีนี้ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่

ไม่เป็นธรรมและขัดแย้งหลักความเสมอภาค⁴⁰

(1) การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมเกิดจากสภาพของเรื่องที่แตกต่างกัน

หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย (L' Egalite Devant la Loi หรือ Equality Before the Law) หากมิใช่เรื่องและสถานการณ์ หรือสภาพอย่างเดียวกัน ฝ่ายนิติบัญญัติย่อมสามารถตรากฎหมายกำหนดเนื้อหาและรายละเอียดให้แตกต่างกันได้ เช่นเดียวกับฝ่ายบริหารที่สามารถออกกฎหรือนิติกรรมทางปกครองให้มีผลแตกต่างกัน เช่นเดียวกัน

(2) การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมเกิดจากความจำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

ในทางกฎหมายมหาชนหลักการที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ประโยชน์ของส่วนรวมย่อมอยู่เหนือประโยชน์ของปัจเจกชน หลักการประโยชน์ของส่วนรวมนี้ นำมาปรับใช้กับการพิจารณาในเรื่องความเสมอภาคด้วยความจำเป็นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมจึงอธิบายถึงการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมได้ อย่างไรก็ตามการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมจะต้องคำนึงถึงลักษณะบริการสาธารณะ (L' Objet du Service) และหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการเลือกปฏิบัติ (Le Critere Selon Lequel est Opere la Discrimination) ด้วย

6) การเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่

การเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ หรือการปฏิบัติในทางบวก คือ การดำเนินการตามกฎหมายที่แตกต่างกันในลักษณะชั่วคราวที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและยกระดับบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลที่มีสถานะด้อยกว่าบุคคลอื่นเพื่อทดแทนความไม่เท่าเทียมกันที่ดำรงอยู่ ซึ่งหลักการนี้เกิดจากแนวคิดของประธานาธิบดีเคนเนดี และประธานาธิบดีจอห์นสันที่ต้องการสร้างความเป็นธรรมขึ้นในสังคมอเมริกา โดยหลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับด้วยการตรากฎหมายสิทธิพลเมือง (Civil Rights Act) ขึ้นเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม ค.ศ. 1964 และศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาดำเนินการตามหลักดังกล่าวโดยการตัดสินในคดี Regents of University of California V. Bakke 438 US 265 (1978) ว่าการที่มหาวิทยาลัยสำรองที่นั่ง 16% ของคณะแพทยศาสตร์ให้แก่นักศึกษาชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ

⁴⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดิม, หน้า 167-169.

ที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ เป็นต้น นอกจากนี้ หลักการเลือกปฏิบัติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่นี้ยังได้รับจากการรับรองศาลประชาคมยุโรป โดยมีการนำหลักเกณฑ์นี้มาตัดสินในคดี *Affaire Linguistique Blege* ลงวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1969 ว่า “ความไม่เสมอภาคทางกฎหมายบางประเภทมีขึ้นเพื่อแก้ไขความไม่เสมอภาคในทางความเป็นจริง”

7) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากระบบที่แตกต่างกัน

การปฏิบัติให้แตกต่างกันนั้นอาจมีผลสืบเนื่องจากการมีระบบที่แตกต่างกัน ดังนั้น การจะพิจารณาเปรียบเทียบว่ามีการปฏิบัติเท่าเทียมกันหรือไม่ ต้องมีการเปรียบเทียบว่าอยู่ในระบบเดียวกันหรือไม่ เช่น การที่กำหนดให้ข้าราชการทหาร ดำรงไม่มีสิทธิในการประท้วงการนัดหยุดงานเพื่อต่อรองค่าจ้างหรือเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งแตกต่างไปจากระบบของเอกชนที่ให้ลูกจ้างมีสิทธิที่ใช้การประท้วง การนัดหยุดงานตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นเครื่องมือในการต่อรองเรื่องเงื่อนไขในการจ้างได้ในกรณีนี้มิอาจกล่าวได้ว่า เป็นการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกัน อันเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค ทั้งนี้ เพราะระบบของราชการกับระบบของภาคเอกชนนั้น มีลักษณะที่แตกต่างกัน ดังนั้น ในบางกรณีจึงไม่อาจนำระบบที่แตกต่างกันมาพิจารณาเปรียบเทียบกับการปฏิบัติที่แตกต่างกันได้

8) การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากประเพณี

ขนบธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างกันอาจเป็นเหตุผลในการปฏิบัติให้แตกต่างกัน โดยการปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมนั้นต้องไม่ขัดหลักการปฏิบัติกันมา ยาวนานเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาความถูกต้อง แต่จะต้องใช้หลักความยุติธรรมของประชาชนในขณะปัจจุบันเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ตัวอย่างเช่น สถาบันการศึกษาของรัฐแห่งหนึ่งได้ตั้งมาเป็นเวลายาวนานมาก ซึ่งในขณะที่ตั้งนั้นมีความมุ่งหมายเพื่อให้เฉพาะลูกหลานของข้าราชการเท่านั้น ได้ศึกษาเล่าเรียน ต่อมาเมื่อการศึกษาเปิดกว้างขึ้นสำหรับการรับบุคคลอื่นเข้าศึกษา แต่สถาบันดังกล่าวก็ยังกำหนดไว้ว่าผู้ที่ป็นข้าราชการของหน่วยงานนั้นย่อมได้รับสิทธิพิเศษในการคัดเลือกเข้าศึกษาในสถาบันแห่งนี้ ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าการยึดถือประเพณีที่ปฏิบัติมาอย่างยาวนานของสถาบันการศึกษาแห่ง

นั้นไม่อาจจะใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาหลักความเสมอภาคได้⁴¹

6.6 ทฤษฎีว่าด้วยความเสมอภาคของบุคคลตามกฎหมาย

ทฤษฎีว่าด้วยความเสมอภาค (Gleichheissatz) ได้นำหลักกฎหมายเยอรมัน มาตรา 3 (ความเสมอภาค) ได้วางหลักพื้นฐานไว้ดังนี้ วรรคหนึ่ง เป็นการบัญญัติหลักความเสมอภาคทั่วไป (Der Allgermeine Gleichheitssatz) วรรคสอง เป็นหลักเรื่องความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง วรรคสาม เป็นเรื่องหลักข้อห้ามมิให้เลือกปฏิบัติหลักความเสมอภาคทั่วไปเป็นข้อเรียกร้องทั่วไปถึงความเท่าเทียมกันในการใช้กฎหมาย หรือที่เรียกว่า “ความเสมอภาคต่อกฎหมาย” (Gleichheit vor Gesetz) กับหลักเสมอภาคในการบัญญัติกฎหมาย (Rechtssetzungsgleichheit) หรือที่เรียกว่า “ความเสมอภาคของกฎหมาย” (Gleichheit des Gesetzes) อันเป็นหลักที่ผูกพันฝ่ายนิติบัญญัติต่อหลักความเสมอภาค เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์เข้ามาปรับใช้โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 30 และในปัจจุบันกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 30 ก็ได้นำทบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาคของบุคคลมาบัญญัติไว้ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุด ห้ามมิให้เลือกปฏิบัติผูกพันต่อฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการเพราะหลักความเสมอภาคเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคล โดยถือว่าหลักความเสมอนั้นเป็นพื้นฐานของหลักความยุติธรรมที่มีลักษณะเป็นสิทธิเรียกร้องของปัจเจกบุคคล โดยมีสาระสำคัญของหลักความเสมอนั้นมีความมุ่งหมายเพื่อมิให้มีการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีความเหมือนกันในสาระสำคัญให้แตกต่างกันตามอำเภอใจ⁴²

6.6.1 ความเสมอภาคกันในทางกฎหมาย

ความเสมอภาคในทางกฎหมายหรือการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันในทางกฎหมายนั้น หมายถึง กรณีที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกัน ดังนั้นในเรื่องของความ

⁴¹บรรเจิด สิงคะเนติ, เรื่องเดิม, หน้า 22.

⁴²บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักความเสมอภาค (กรุงเทพมหานคร: องค์การการค้า-
ครูสภา, 2543), หน้า 158.

เสมอภาคจึงต้องเป็นกรณีที่มีข้อเท็จจริง 2 ข้อเท็จจริง โดยนำข้อเท็จจริงทั้งสองข้อเท็จจริงนั้นมาเปรียบเทียบกัน แต่อย่างไรก็ตามการเปรียบเทียบกันระหว่างข้อเท็จจริง 2 ข้อเท็จจริงหรือบุคคล 2 คน หรือกลุ่มบุคคล 2 กลุ่มนั้น จะต้องคำนึงว่าไม่มีข้อเท็จจริงใดที่จะเหมือนกันทุกประการ ดังนั้น การเปรียบเทียบกันนั้นมีความหมายเพียงการเปรียบเทียบกันในสาระสำคัญเท่านั้น ซึ่งมีความหมายว่า บุคคลหนึ่ง กลุ่มบุคคลหนึ่งหรือข้อเท็จจริงหนึ่งนั้นสามารถเปรียบเทียบกับอีกบุคคลหนึ่ง กลุ่มบุคคลหนึ่งหรือข้อเท็จจริงหนึ่งได้ โดยนำลักษณะที่เป็นสาระสำคัญในเรื่องนั้น ๆ เป็นจุดยึดโยงในการเปรียบเทียบแล้ว สาระสำคัญคืออะไร หลักความเสมอภาคตามกฎหมายนั้นถือว่าเป็นหลักที่เป็นสาระสำคัญ “จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน ไม่ให้แตกต่างกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระ สำคัญไม่เหมือนกันไม่ให้เท่าเทียมกัน” ดังนั้น จากหลักดังกล่าวกฎหมายมิได้ห้ามมิให้ปฏิบัติให้แตกต่างกัน

6.6.2 ความเสมอภาคในการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

ความเสมอภาคในการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ตามมาตรา 30⁴³ บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

ซึ่งความเสมอภาคในการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 แบ่งพิจารณาได้ดังนี้

⁴³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 30.

6.6.2.1 หลักความเสมอภาคทั่วไป

หมายความว่า บุคคลไม่ว่าจะมีฐานะทางกฎหมายอย่างไรก็ตาม ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน สถานะทางกฎหมายไม่ก่อให้เกิดเอกสิทธิ์แก่บุคคล เหล่านั้นแต่อย่างใด เช่น นายกรัฐมนตรีทำสิ่งผิดกฎหมาย นายกคนนั้นก็ต้องรับโทษ เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาทั่วไปกระทำความผิด การเป็นนายกไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่ไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่กรณีดังกล่าวจะเข้าเหตุยกเว้นโทษ หรือมีเหตุยกเว้นความผิดตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย จึงเป็นหลักการเสมอภาคทั่วไปที่บุคคลอาจเรียกร้องจากรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติต่อบุคคลที่กระทำความผิดเช่นเดียวกับการปฏิบัติต่อบุคคลอื่นอย่างเท่าเทียมกัน

6.6.2.2 หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

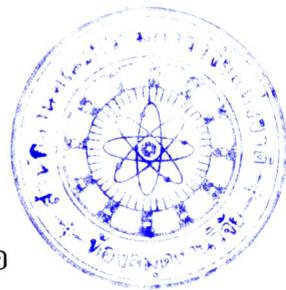
กฎหมายได้บัญญัติถึงหลักความเสมอภาคในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะ ซึ่งอาจแบ่งหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องออกได้ดังนี้

1) ความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม

หมายความว่า เมื่อมีกรณีต้องใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล บุคคลทุกคนที่ถูกโต้แย้งสิทธิสามารถที่จะนำคดีเข้าสู่การพิจารณาในศาลที่มีเขตอำนาจได้อย่างเท่าเทียมกันและได้รับการพิจารณาตามกระบวนการพิจารณาอย่างเดียวกัน ผู้ใดจะร้องขอให้จัดตั้งศาลพิเศษขึ้นเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีของตน โดยเฉพาะไม่ได้ เว้นแต่กรณีมีข้อยกเว้น คือ กรณีการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อยู่ใต้อำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพียงศาลเดียว และเมื่อศาลได้พิจารณาพิพากษาแล้วให้เป็นที่สุดไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาไปยังหน่วยงานใดได้อีก

2) ความเสมอภาคในการเข้าทำงานในภาครัฐ

หมายความว่า บุคคลที่เป็นคนไทยที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม หรือตามกฎหมายอื่นที่กำหนดคุณสมบัติของบุคคลไว้ที่จะเข้าทำหน้าที่ในภาครัฐ บุคคลนั้นย่อมมีความเสมอภาคที่จะสมัครเข้ารับราชการได้โดยทั่วไปแล้วกระบวนการคัดเลือกก็จะดำเนินการ โดยมีการสอบแข่งขันเพื่อพิจารณาความรู้ความสามารถของบุคคล เมื่อพิจารณาถึงหลักความเสมอภาคของบุคคลในการเข้า



เป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐโดยหากจำแนกสิทธิและเสรีภาพออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

- (1) Status Negatives สิทธิในกลุ่มนี้เป็นสิทธิที่รัฐจะต้องไม่เข้าไปแทรกแซงในขอบเขตของสิทธิของบุคคล
- (2) Status Positives เป็นสิทธิที่รัฐจะต้องเข้าไปดำเนินการเพื่อให้สิทธิของบุคคลบรรลุความมุ่งหมายได้ และ
- (3) Status Actives เป็นสิทธิของบุคคลในการเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรของรัฐ หรือเข้าไปเป็นเจ้าของหน้าที่ขององค์กรของรัฐ สิทธิในกลุ่มนี้ได้แก่ สิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง สิทธิในการสมัครเลือกตั้ง สิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ รวมทั้งสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองอื่น ๆ สิทธิในกลุ่มนี้จึงเป็นสิทธิที่ตกได้เฉพาะพลเมืองของรัฐเท่านั้น หรือที่เรียกว่า “สิทธิพลเมือง” ภาระหน้าที่ของรัฐต่อสิทธิในกลุ่มนี้ รัฐย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องเอื้ออำนวยหรือสนับสนุนให้บุคคลสามารถใช้สิทธิในกลุ่มนี้ได้ โดยการเอื้ออำนวยหรือการสนับสนุนให้พลเมืองของรัฐสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้ ได้แก่ การให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการสอบ การเอื้ออำนวยในการรับสมัครให้กระจายไปอย่างทั่วถึง กล่าวเฉพาะการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครสอบ ซึ่งหากรัฐจะจำกัดสิทธิหรือตัดสิทธิหรือตัดสิทธิของบุคคลบางประเภทเพื่อมิให้สามารถใช้สิทธิในการสมัครได้ การจำกัดหรือการตัดสิทธิโดยปราศจากเหตุผลที่จะรับฟังได้ย่อมเป็นการขัดกับหลักความเสมอภาค ดังนั้น การตัดหรือจำกัดสิทธิในการสมัครเข้ารับราชการจะต้องตีความค่อนข้างเคร่งครัด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลที่เข้าคุณสมบัติสามารถใช้สิทธิดังกล่าวได้⁴⁴

6.7 ความเสมอภาคกันในการกระจายรายได้

ความเสมอภาคในการกระจายรายได้ นั้น ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในส่วนที่ 7 แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ มาตรา 84 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจดังต่อไปนี้ (6) ดำเนินการกระจายรายได้

⁴⁴บรรเจิด สิงคะเนติ, ความเสมอภาคในการสมัครสอบเพื่อเข้ารับราชการ (กรุงเทพมหานคร: องค์การการศึกษาศุภสภา, 2543), หน้า 186.

อย่างเป็นธรรม คุ่มครอง ส่งเสริมและขยายโอกาสในการประกอบอาชีพของประชาชน เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจรวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่นและ ภูมิปัญญาไทยเพื่อใช้ในการผลิตสินค้า บริการ และการประกอบอาชีพ⁴⁵ รายได้ในส่วน ของข้าราชการ หรือพนักงานของรัฐ ก็คือ ค่าจ้างและเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นปัจจัย สำคัญในการจูงใจให้ข้าราชการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและจูงใจให้ข้าราชการที่มี ความรู้ความสามารถคงอยู่ในระบบราชการต่อไป การกำหนดอัตราเงินเดือนให้เหมาะสม กับอัตราค่าจ้างในท้องตลาดที่เปลี่ยนแปลงไป อัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนที่กำหนด ขึ้นมาในแต่ละยุคสมัย ส่วนมากจะไม่ค่อยคำนึงถึงอัตราค่าจ้างในท้องตลาด ค่าครองชีพ สิทธิความเท่าเทียมกัน และความเป็นธรรมในสังคม บางครั้งคนที่มีคุณสมบัติเท่าเทียมกัน หรือมีคุณสมบัติเหมือน ๆ กัน การทำงานและความรับผิดชอบแทบจะไม่ต่างกันเลย แต่ รัฐกำหนดอัตราค่าจ้างต่างกันมาก โดยรัฐจะคำนึงถึงนโยบายและงบประมาณของรัฐเป็น สำคัญในการปรับปรุงเงินเดือนแต่ละสมัยจึงไม่เป็นธรรม ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อ กฎหมายตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 30

หากจะกล่าวโดยย่อเป็นความเข้าใจทั่ว ๆ ไปเรื่องราวของค่าจ้างและเงินเดือน จะเกี่ยวข้องกับการพิจารณาเรื่องงานที่ให้ข้าราชการ หรือพนักงานของรัฐปฏิบัติโดย พิจารณาถึงทักษะหรือความชำนาญงานนั้น ต่อเนื่องไปถึงการวัดว่างานที่ทำนั้น ได้ดี เพียงใด ค่าของงานที่ทำเป็นเท่าใด และการพัฒนาจัดระบบการจ่ายเงินเดือน ค่าจ้างที่เป็น ธรรมนั้นควรจะจัดทำอย่างไร ในขณะที่เดียวกันเป้าหมายของการจ่ายเงินเดือน ค่าจ้างที่ เป็นธรรมเมื่อคุณวุฒิ และคุณสมบัติอยู่ในระดับเดียวกันวัตถุประสงค์ที่สำคัญ เพื่อรักษา คนที่มีความรู้ความสามารถให้ยังรักและเต็มใจที่จะทำงานให้กับองค์กรนั้น ๆ ต่อไป⁴⁶ หลักการในการกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทน และเงินประจำตำแหน่ง ปัจจัยหลักที่ ต้องยึดถือเป็นลำดับแรก คือ ความเพียงพอ (Adequately) และความยุติธรรม (Equitable)

⁴⁵รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 84 (6).

⁴⁶ธงชัย สันติวงษ์, การบริหารค่าจ้างและเงินเดือน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2532), หน้า 1.

ในการประเมินค่าของงานเปรียบเทียบกับและปริมาณงาน เพื่อกำหนดเงินเดือน ค่าตอบแทน และเงินประจำตำแหน่งจะต้องตระหนักอยู่เสมอว่าในการจัดทำจะมีปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เราพิจารณามากมายหลายประการ ดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ คุณวุฒิ ด้านการศึกษา ความรู้ความสามารถ ประสิทธิภาพในการทำงาน ความเจริญก้าวหน้าในอาชีพ มาตรฐานการครองชีพ และหลักธรรมมาภิบาล

เป้าหมายของการจ่ายเงินเดือนค่าตอบแทน และเงินประจำตำแหน่งนั้น

- 1) เพื่อเป็นเครื่องมือจูงใจพนักงานของรัฐให้ทำงานโดยมีประสิทธิภาพสูงสุด
- 2) เพื่อควบคุมต้นทุนให้พนักงานของรัฐทำงานให้สอดคล้องกับนโยบาย และวิธีปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพเหมาะสมกับเงินเดือน
- 3) เพื่อให้มีกรอบในการกำหนดเงินเดือน ค่าตอบแทน และเงินประจำตำแหน่ง การเลื่อนขั้น ให้มีระบบมาตรฐานของการประเมินพนักงานของรัฐให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น
- 4) เพื่อส่งเสริมความร่วมมือให้เกิดความรักความสามัคคีระหว่างพนักงานของรัฐโดยสร้างความเข้าใจอันดี ทั้งนี้ โดยอาศัยหลักความยุติธรรมในการจ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทน และเงินประจำตำแหน่ง ด้วยความเป็นธรรมสำหรับผู้ที่มิคุณสมบัติเท่าเทียมกันเพื่อป้องกันปัญหาสมองไหล⁴⁷

ทฤษฎีเงินเดือนที่เป็นธรรม (The Just Price Salary) ทฤษฎีเงินเดือนที่ยุติธรรมนี้มีชื่อเรียกสั้น ๆ ว่า “Just Salary” ซึ่งหมายถึง แนวคิดที่ว่าเงินเดือน ซึ่งสามารถช่วยให้ผู้ทำงานดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างเหมาะสมใกล้เคียงกับลักษณะของงานที่ทำอยู่ หรืออยู่ในระดับเดียวกันกับระดับขั้นฐานที่เขาดำรงชีพอยู่ ดังนั้น ตามแนวทางนี้หากบุคคลใดทำงานในตำแหน่งที่สำคัญเท่ากัน เงินเดือนที่ยุติธรรมของเขาก็จะต้องสูงขึ้นเท่าเทียมกันด้วย⁴⁸ แต่อย่างไรก็ตาม การจะนำหลักเกณฑ์ว่าด้วยความสามารถในการจ่ายเงินเดือนมาใช้เพื่อกำหนดเงินเดือนนั้น ก็ควรพิจารณาให้รอบครอบในหลายแง่มุมด้วยกัน เพื่อที่จะ

⁴⁷ ธงชัย สันติวงษ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12.

กำหนดคุณค่าของบุคคลที่มีต่อองค์กรขึ้นมาพิจารณาประกอบด้วย

การกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าตอบแทน และเงินประจำตำแหน่งนั้น รัฐต้องจัดทำให้เกิดความเป็นธรรม สำหรับผู้ที่มีคุณสมบัติ คุณวุฒิเดียวกันหรืออยู่ในระดับเดียวกันยิ่งในยุคปัจจุบันนี้ถือว่าสำคัญมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยนี้เศรษฐกิจได้เจริญเติบโตและขยายตัวอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดปัญหาารายรับไม่พอกับรายจ่ายหรือปัญหา “ข้าวยากหมากแพง” เป็นปัญหาสำหรับผู้ที่มีการครองชีพต่ำ ทำให้ขาดความเชื่อถือในสังคม เกิดภัยขี้อิจฉา และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถูกบั่นทอนลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงดอกเบี้ยแพง มีการจำกัดสินเชื่อ น้ำมันมีราคาแพง ไม่สอดคล้องกับหลักมาตรฐานการครองชีพและระดับความเป็นอยู่ (Standards of Living and Levels of Living) หมายถึงสิ่งที่มีความจำเป็น ความสะดวกสบาย หรือความหรูหราชั้นต่ำ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อการรักษาบุคคลให้สามารถดำรงสถานภาพความเป็นอยู่ของตนให้เหมาะสมตามฐานานุกรม ซึ่งวิธีการที่ใช้วัดในปัจจุบันก็คือ การวัดชนิดของสินค้าที่ใช้เป็นการถาวรและสินค้าที่มีราคาสูงสุดที่เป็นเจ้าของอยู่ว่ามีอยู่มากน้อยเพียงใดและยังรวมถึงการพิจารณาต่อไปถึงรายการอุปโภคบริโภคต่าง ๆ ที่บุคคลผู้นั้นได้รับตามวัฒนธรรม ประเพณี และมีความพอใจตามสมควรเพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าจะสามารถรักษาความเป็นอยู่ของมนุษย์ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม

อาจกล่าวได้ว่า อาชีพการบริหารค่าจ้างและเงินเดือนได้ขึ้นมาพร้อม ๆ กันกับการพัฒนาความรู้ทางการบริหารที่เรียกว่า การบริหารที่มีหลักเกณฑ์ (Scientific Management) ที่ได้วางหลักการบริหารองค์การอย่างเป็นระบบและมีรูปแบบหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 นี้เอง Frederick W. Taylor ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มให้มีการศึกษาเวลาและความเคลื่อนไหวในการทำงานเพื่อประสิทธิภาพนั้น ได้มีผลทำให้การคิดเงินเดือนและการจ่ายค่าตอบแทนเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก และในช่วงดังกล่าวนี้เอง “นักวิเคราะห์” ที่เข้ามาวิเคราะห์วางแผนได้มีส่วนช่วยให้องค์การมีระบบงานที่ดีขึ้น โดยพร้อมกันนั้นต่างก็ได้รับการยอมรับและเชื่อถือจากปฏิบัติหน้าที่ทั้งหลายเป็นอันมากด้วย

ในระยะต่อมา หน้าที่งานการบริหารเงินเดือน และค่าตอบแทนก็ได้กลายเป็นตำแหน่งงานถาวรในสาขาอาชีพทั้งหลาย ทั้งนี้ เพราะกิจกรรมที่ทำอยู่มักจะเกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน การกำหนดเวลามาตรฐานสำหรับอัตรา

ค่าจ้างเงินเดือนและค่าตอบแทนและการกำหนดแผนการจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนแบบจงใจต่าง ๆ ด้วย

สำหรับความใกล้ชิดของหน้าที่งานการบริหารการจ่ายเงินเดือน และค่าตอบแทนอยู่กับหน้าที่การงานที่บุคคลนั้นปฏิบัติ นับว่าได้เกิดขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1938 ภายหลังจากที่ได้มีการออกกฎหมาย Wage Hour Act ในสหรัฐอเมริกา โดยก่อนหน้านี้ ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1920 เป็นต้นมา หน้าที่งานการบริหารงานบุคคลได้มีการจัดตั้งขึ้นมา ในกิจการ โดยได้ให้บริการด้านการคัดเลือก การจ้างงาน การทดสอบ การจัดชั้นพนักงาน และวิเคราะห์งาน เพื่อการบรรจุและการจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนด้วย จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1938 ดังกล่าวรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้จัดคณะกรรมการกำหนดเงินเดือน และค่าตอบแทนขึ้นในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้กิจการต่าง ๆ ต้องจัดหาผู้รู้เรื่อง เงินเดือนและค่าตอบแทนมาดูแลรับผิดชอบในการติดตามต่อรองและจัดทำเรื่องและ เงินเดือนและค่าตอบแทนให้ถูกต้องสอดคล้องกับข้อกำหนดของกฎหมาย⁴⁹

6.8 บทบัญญัติแห่งกฎหมายอันรับรองหลักแห่งความเสมอภาค

สาระสำคัญอันเป็นข้อห้ามเลือกปฏิบัติอันนำมาสู่หลักความเสมอภาค เบื้องหน้ากฎหมายนั้น ประเทศต่าง ๆ ได้นำแนวความคิดดังกล่าวมาเป็นหลักพื้นฐาน อันนำไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยได้ระบุไว้ในบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บทในการปกครองประเทศ ดังนั้น จากผลของความเป็น สูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงทำให้หลักแห่งความเสมอภาคผูกพันองค์การของรัฐให้ต้อง ปฏิบัติตาม และปัจจุบันรัฐธรรมนูญของเกือบทุกประเทศทั่วโลกได้รับรองหลักการ ดังกล่าวไว้อย่างแข็งขัน ดังจะได้ยกตัวอย่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอันรับรองหลัก แห่งความเสมอภาค ดังนี้

6.8.1 บทบัญญัติอันรับรองหลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีการบัญญัติใน เรื่องความเสมอภาคไว้ในมาตรา 30 ว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความ

⁴⁹ ธงชัย สันติวงษ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

คุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเป็นการนำมาจากมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐเยอรมันฉบับปัจจุบัน โดยวรรคแรกเป็นการรับรองหลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย (Equality Before the Law) วรรคสองรับรองความเสมอภาคระหว่างเพศ และวรรคสามกำหนดห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยก็ไปไกลกว่าของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมัน โดยได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 30 วรรคท้าย รับรองให้รัฐสามารถเลือกปฏิบัติอันเป็นการลดความเลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ได้ดังเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐอิตาลี และสหพันธ์รัฐออสเตรเลีย นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญของไทยฉบับปัจจุบันยังได้กำหนดสิทธิต่าง ๆ ขึ้นมาให้ ซึ่งต้องการหลักความเสมอภาคด้วย เช่น มาตรา 49 วรรคแรก “สิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย” มาตรา 51 วรรคแรก “สิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน” มาตรา 40 “รัฐต้องอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน” มาตรา 84 (6) “รัฐต้องดำเนินการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม คุ้มครองส่งเสริมและขยายโอกาสในการประกอบอาชีพของประชาชน. . .” มาตรา 30 “ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย. . .”⁵⁰ เป็นต้น

จากบทบัญญัติอันรับรองหลักแห่งความเสมอภาค จะสังเกตได้ว่าการระบุบทบัญญัติในกฎหมายนั้นมีวิธีการในการรับรองหลักแห่งความเสมอภาคอยู่ 3 วิธี

⁵⁰ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดิม, หน้า 176-177.

คือ⁵¹

วิธีแรก เป็นวิธีที่ใช้โดยทั่วไปที่แม่กฎหมายจะไม่ระบุคำว่า “เสมอกัน” “เสมอภาค” หรือ “เท่าเทียมกัน” ไว้ก็ตามแต่กฎหมายดังกล่าวก็มีลักษณะที่ใช้บังคับกับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน เช่น มาตรา 19 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินกิจการรับทำการเก็บ ขนหรือกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอยโดยทำเป็นธุรกิจหรือโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนด้วยการคิดค่าบริการ...” ซึ่งมีความหมายว่าห้ามทุกคนโดยเสมอภาค หรือมาตรา 94 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติว่า “เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษผู้ใดซึ่งมีหน้าที่...จะต้องจัดให้มีระบบบำบัดอากาศเสีย ระบบบำบัดน้ำเสีย หรือระบบกำจัดของเสียอย่างอื่น...” ซึ่งมีความหมายบังคับให้ทุกคนต้องปฏิบัติตามอย่างเสมอภาค เป็นต้น

วิธีที่สอง เป็นวิธีที่กฎหมายระบุคำว่า “เสมอกัน” “เสมอภาค” หรืออื่น ๆ ในลักษณะเดียวกันอย่างชัดเจน เช่น มาตรา 10 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “การจัดการศึกษาต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันใน การรับ การศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย...” หรือในมาตรา 60 ที่ว่า “ให้รัฐ...จัดสรรงบประมาณและทรัพยากรทางการศึกษาอื่นเป็นพิเศษให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความจำเป็นในการจัดการศึกษาสำหรับผู้เรียนที่มีความต้องการเป็นพิเศษแต่ละกลุ่ม...โดยคำนึงถึงความเสมอภาคในโอกาสทางการศึกษาและความเป็นธรรม...” เป็นต้น

วิธีที่สาม เป็นวิธีที่กฎหมายบัญญัติในทางตรงกันข้ามโดยห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ เช่น มาตรา 9 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใน... คำพิพากษาเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย...เนื่องจากกระทำโดย...มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม...” เป็นต้น

⁵¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 177-178.

6.8.2 บทบัญญัติอันรับรองหลักแห่งความเสมอภาคในกฎหมายเยอรมัน⁵²

หลักความเสมอภาคของเยอรมัน ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 3 (ความเสมอภาค)

“(1) บุคคลย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย

(2) ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน ให้รัฐดำเนินการสนับสนุน เพื่อบรรลุเป้าหมายแห่งความมีสิทธิเท่าเทียมกันของหญิงและชาย และก่อให้เกิดผลในการจัดความไม่เท่าเทียมกันที่มีอยู่

(3) บุคคลไม่อาจจะถูกเลือกปฏิบัติได้เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศ เชื้อชาติ สัญชาติ ภาษา ถิ่นกำเนิด และเผ่าพันธุ์ ความเชื่อ ความคิดในทางศาสนาหรือการเมือง บุคคลไม่อาจได้รับการปฏิบัติอย่างเสียเปรียบเพราะเหตุความพิการของบุคคลนั้น”

รัฐธรรมนูญของเยอรมัน ได้บัญญัติถึงหลักความเสมอภาคไว้ในมาตรา 3 โดยได้วางหลักการพื้นฐานไว้ดังนี้ กล่าวคือ มาตรา 3 วรรคแรก เป็นการบัญญัติถึงหลักความเสมอภาคทั่วไป หรือที่เรียกว่า “ความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย” กับหลักความเสมอภาคในการบัญญัติกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “ความเสมอภาคของกฎหมาย” อันเป็นหลักที่ผูกพันฝ่ายนิติบัญญัติต่อหลักความเสมอภาค ซึ่งมีผลมาจากมาตรา 1 วรรคสาม ที่บัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องผูกพันต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน และความสำคัญของมาตรา 3 วรรคแรก ได้ขยายผลไปเกือบทุก ๆ เรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการกระทำของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่เอกชน เช่น มาตรการในการให้เงินสนับสนุนแก่กิจการของเอกชนเพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ และการกระทำของฝ่ายปกครองที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในเรื่องดังกล่าว นอกจากนี้หลักความเสมอภาคยังมีบทบาทสำคัญในขอบเขตของกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคม กฎหมายภาษี และกฎหมายแรงงาน เป็นต้น

มาตรา 3 วรรคสอง เป็นเรื่องหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

⁵²บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 107-109.

ที่กล่าวถึงความเสมอภาคเฉพาะเรื่องระหว่างชายและหญิง นอกจากนี้ หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องยังมีบัญญัติไว้ในมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญเยอรมันอีกหลายมาตรา

มาตรา 3 วรรคสาม เป็นเรื่องหลักข้อห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติ ซึ่งในมาตรา 3 วรรคสามนี้ ได้ยกตัวอย่างในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา เป็นต้น ที่มีอาจยกเป็นเหตุแห่งการเลือกปฏิบัติได้ เนื่องจากสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิอันเป็นศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ที่มีอาจถูกล่วงละเมิดได้โดยประการทั้งปวง นอกจากนี้ หลักความเสมอภาคตามมาตรา 3 วรรคสามนี้ยังได้มีส่วนสำคัญในการสร้างหลักสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เช่น หลักความเสมอภาคของพรรคการเมือง เป็นต้น

มาตรา 3 นี้เป็นมาตราที่มีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับมาตรา 1 (ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์) และมาตรา 2 (เสรีภาพส่วนบุคคล) ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมาตราดังกล่าวนั้นถือว่าเป็นแนวคิดพื้นฐานแห่งรัฐในการกำหนดขอบเขตของอำนาจมหาชนกับสิทธิของปัจเจกบุคคล ซึ่งองค์กรของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจมหาชนต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคเป็นสำคัญ