

ระบบข้าราชการพลเรือน ของประเทศฝรั่งเศส

พ.ศ.ท. โปยม อันทรักกะ

ความนำ

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย และนิยมลัทธิกฎหมายโรมัน ซึ่งถือเอาการแบ่งแยกกฎหมายมหาชน (droit public) และกฎหมายเอกชน (droit privé) เป็นหลักสาระสำคัญ ทั้งนี้โดยเหตุผลสองประการคือ ประการแรกถือว่า วัตถุประสงค์ของกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนแตกต่างกัน กฎหมายมหาชนมุ่งวางระเบียบเกี่ยวกับองค์การของรัฐ รวมทั้งองค์การสาธารณะอื่นๆ วางกฎข้อบังคับที่ว่าด้วยสัมพันธภาพระหว่างองค์การของรัฐอันพึงปฏิบัติต่อกัน และความสัมพันธ์ที่บรรดาองค์การนั้นๆ มีต่อเอกชนหรือประชาชนพลเมือง ส่วนวัตถุประสงค์ของกฎหมายเอกชนมุ่งวางระเบียบว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน และฐานะตามกฎหมายของประชาชนพลเมือง เหตุผลประการที่สองในการแบ่งแยกประเภทกฎหมายก็เพราะเหตุว่าบรรดาบทบัญญัติของกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนต่างมีความสมบูรณ์ในตัวเองโดยสามารถแยกออกจากกันได้โดยอิสระ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนตามกฎหมายมหาชนมีลักษณะผิดกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชน การใช้หลักกฎหมายอันเดียวกันบังคับย่อมไม่ชอบด้วยเหตุผล

การแบ่งแยกกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนออกจากกันเช่นนี้ มีผลสำคัญในการรักษาความเป็นอิสระของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองมิให้ขึ้นแก่ฝ่ายตุลาการตามหลักของการแยกอำนาจ¹ (le principe de la séparation des pouvoirs) คือ อำนาจบริหาร (pouvoir exécutif) และอำนาจตุลาการ (pouvoir judiciaire) มิต้องขึ้นแก่กัน ฝรั่งเศสดำเนินการตามหลักนี้โดยมีศาลคดีปกครองสำหรับพิจารณาพิพากษากรณีพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน หรือระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกัน

¹Raymond Malézieux, *Manuel de Droit Administratif* (Paris: Editions Cujas, 1954), pp. 9-12.

แนวนิยมข้างต้นนี้แตกต่างกับประเทศที่ใช้ลัทธิกฎหมายแองโกล-แซ็กซอน (Anglo-Saxon) เช่น อังกฤษและสหรัฐอเมริกา ซึ่งไม่ถือเอาการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนเป็นสาระสำคัญ ลัทธิกฎหมายแองโกล-แซ็กซอนถือหลักกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law) ใช้บังคับรัฐและองค์การสาธารณะได้เช่นเดียวกับใช้บังคับเอกชนและไม่ถือว่ามีความหมายพิเศษอันใช้บังคับแก่ฝ่ายปกครองเหมือนกับประเทศที่ถือหลักกฎหมายโรมัน คติพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนขึ้นศาลยุติธรรมเช่นเดียวกับเอกชนธรรมดา ไม่มีศาลคดีปกครอง และไม่ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ

ตามที่กล่าวข้างต้นนี้พอเป็นแนวทางแสดงให้เห็นว่า การปกครองและการบริหารราชการของฝรั่งเศสเป็นไปตามกฎหมายมหาชน ระบบราชการพลเรือนของฝรั่งเศสย่อมแตกต่างกับระบบบริหารราชการพลเรือนของประเทศอื่น ๆ ไปด้วย เฉพาะอย่างยิ่งจากผลแตกต่างแห่งความนิยมหลักมูลในค่านลัทธิกฎหมายข้างต้น

การศึกษาระบบราชการพลเรือนของฝรั่งเศสมีความจำเป็นที่จักต้องอาศัยหลักจากกฎหมายปกครองอยู่เป็นอันมาก นอกจากนี้ คำพิพากษาของศาลคดีปกครองยังเป็นที่มาของระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศส และเป็นบรรทัดฐานในการตีความของกฎหมายปกครองอีกด้วย เพราะฉะนั้น ระบบราชการพลเรือนของฝรั่งเศสจึงเป็นเรื่องที่น่าพิจารณาศึกษาอย่างยิ่ง แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายที่ฝรั่งเศสเองก็มีผู้เขียนตำราทำนองนี้ไว้น้อยไม่แพร่หลาย² ส่วนใหญ่มักจะนำไปกล่าวรวมไว้ในตำราว่าด้วยกฎหมายปกครอง และเท่าที่ปรากฏในปัจจุบันทางด้านการศึกษาในชั้นปริญญาตรีในประเทศฝรั่งเศสก็ยังมีได้แยกสาขาในทางรัฐประศาสนศาสตร์ออกมาโดยเฉพาะเป็นเอกเทศ คงมีสอนรวมอยู่ในหลักสูตรของสถาบันการศึกษาชั้นสูงหลายแห่ง เช่น Ecole Nationale d'Administration, Ecole Libre des Sciences Politiques และ Faculté de Droit ของมหาวิทยาลัยปารีส (Université de Paris) เพราะฉะนั้นในบทความนี้จึงขอจำกัดขอบเขตในเรื่องระบบราชการพลเรือนของฝรั่งเศส เฉพาะในส่วนที่เห็นว่าสำคัญที่ควรแก่การนำมาประกอบการพิจารณาศึกษาในด้านการบริหารงานบุคคลต่อไป

² Roger Grégoire, *La Fonction Publique* (Paris: Librairie Armand Colin, 1954), p. 20.

แนวปรัชญาเกี่ยวกับระบบราชการพลเรือนของฝรั่งเศส
(La Conception Française de la Fonction Publique)

แนวปรัชญาเกี่ยวกับระบบราชการพลเรือนของฝรั่งเศสก็เช่นเดียวกับประเทศตะวันตกอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นที่จะต้องเล่าเบื้องหลังทางประวัติศาสตร์ให้ทราบไว้บ้างตามสมควร

ระบอบปกครองของฝรั่งเศสก่อนการปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 เป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (monarchie absolue) และก่อนหน้านั้นก็เป็นระบอบปกครองแบบเจ้าผู้ครองนคร (Etat féodal) หัวหน้าเผ่าพันธุ์ หัวหน้าครอบครัว (patrimonial)³ ย้อนขึ้นไปตามลำดับ แม้ในปัจจุบันระบอบปกครองเหล่านี้จะไม่มีแล้ว แต่ก็ยังเป็นประโยชน์ในอันที่จะช่วยให้พิจารณาถึงที่มาของระบบราชการพลเรือนของฝรั่งเศสได้อย่างหนึ่ง กล่าวคือในสมัยเจ้าผู้ครองนครนั้น บรรดาราษฎรที่อาศัยอยู่ในละแวกหรือในอาณาเขตอิทธิพลของเจ้าผู้ครองนครคนใด ก็ถือว่าราษฎรเหล่านั้นเป็นบริวาร เป็นสมบัติของผู้เป็นเจ้าของทั้งร่างกาย ชีวิต และเลือดเนื้อ ตลอดจนไร่นาที่ทำกินและผืนแผ่นดินที่อาศัยอยู่ก็เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้เป็นนาย คือเจ้าผู้ครองนครนั้น ๆ ทั้งสิ้น บริวารบ่าวไพร่พวกนี้ฝรั่งเศสเรียกว่า “เซิร์ฟ” (serf)⁴ พวกนี้ต่างก็ทำมาหากินกระจัดกระจายกันอยู่ วิธีที่เจ้านายจะเรียกบ่าวไพร่พวกนี้มาใช้สรอยหรือเรียกเก็บผลประโยชน์จากที่ดินที่ให้ทำมาหากินก็ต้องใช้เจ้าหน้าที่หรือส่งคนของตนเรียกว่า “แองคังคังตี” (intendant) ออกไป เพื่อติดต่อกับราษฎร แล้วทำการเรียกเกณฑ์ทรัพย์สินเงินทองรวมทั้งผู้คนมาตามความต้องการของเจ้านาย เจ้าหน้าที่ออกไปเรียกเกณฑ์บังคับเอาทั้งบรรดาบ่าวไพร่ที่เป็นราษฎรในปกครองนั่นเอง ซึ่งต่อมาได้กลายเป็น “ตำแหน่งเจ้าพนักงาน” ตามกฎหมาย โดยเป็นเจ้าพนักงานผู้กระทำหน้าที่คอยดูแลรักษาผลประโยชน์ของเจ้าผู้ครองนคร ครั้นต่อมาภายหลังเมื่อเปลี่ยนปกครองเป็นระบบกษัตริย์สมบูรณาญาสิทธิ

³ “Patrimonial” หมายถึงในรูปของการเป็นหัวหน้าครอบครัว หรือหัวหน้าเผ่าพันธุ์โดยการสืบตระกูล และมีกรรมสิทธิ์ที่ดิน บ้านเรือนและผู้คนในแว่นแคว้นเป็นมรดกตกทอดสืบต่อ ๆ กันมาจากบรรพบุรุษทั้งนี้ ต่างกับคำว่า “Paternalisme” ซึ่งหมายถึงลัทธิปกครองแบบบิดากับบุตร หรือเป็นการใช้อำนาจปกครองแบบบิดากับบุตร

⁴ G. Ducoudray, *Leçons Complètes d' Histoire de France* (21^e ed., Paris: Librairie Hachette et Cie, 1919), p. 107.

ราชย์ตำแหน่งงานรับใช้เจ้านายก็กลายเป็นตำแหน่ง “เสนาบดี” และมีตำแหน่งข้าราชการชั้นต้นทำให้เกิดแนวปรัชญาเกี่ยวกับระบบราชการพลเรือนขึ้นในถิ่นของการที่ต้องมี “หน้าที่การงาน” หรือ “ตำแหน่งงานสาธารณะ” (*fonction publique*) และต้องมีเจ้าหน้าที่ทำงานโดยมีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (*soumission du fonctionnaire à ses chefs hiérarchiques*)⁵

ในรัชสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 เป็นสมัยที่ฝรั่งเศสมีเสนาบดีที่เข้มแข็งและมีความสามารถอยู่หลายคนจนกล่าวได้ว่า ประเทศฝรั่งเศสสมัยนั้นมีความรุ่งเรืองที่สุดในประวัติศาสตร์ เพราะได้มีการรวมอำนาจในทางบริหารและในทางปกครองไว้ได้ทั้งหมดภายใต้กษัตริย์พระองค์เดียว และเป็นอำนาจเด็ดขาดเหนือสิ่งใดใดทั้งปวง (*absolutisme*) จึงได้มีคำพังเพยที่ให้ความหมายแห่งความยิ่งใหญ่ของพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ทั้งเป็นคำที่แสดงอำนาจล้นพ้นของระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไว้ว่า “L'Etat, c'est moi”⁶ คือ “รัฐ คือตัวข้าเอง”

รูปการบริหารราชการสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของฝรั่งเศสทำให้เกิดแนวความคิดที่ว่า ระบบราชการต้องมีสายการบังคับบัญชาจากกษัตริย์ลงมายังข้าราชการ คือเสนาบดีและข้าราชการทั้งหลาย อันถือว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่าง “รัฐ” กับ “ข้าราชการ” และ “หน้าที่” ของข้าราชการที่ต้องมีต่อ “รัฐ”⁷

การปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ 1789 แม้ว่าจะได้ทำลายระบอบการปกครองสมแบบบูรณาญาสิทธิราชย์โดยสิ้นเชิงก็จริง แต่แนวปรัชญาเกี่ยวกับระบบราชการพลเรือนยังคงดำรงอยู่สืบต่อมา โดยถือว่าการรวมอำนาจการบริหารไว้ในส่วนกลางนั้น เป็นการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ รัฐบาลทำหน้าที่บริหารในฐานะที่ได้รับมอบอำนาจมาจากปวงชน⁸

⁵ André de Laubadère, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, (2^e ed., Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1957), p. 625.

⁶ Alfred Sauvy, *La Bureaucratie*, (Paris: Presses Universitaires de France, 1956), p. 20.

⁷ Jean Chaprat, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, (Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1956), p. 173.

⁸ Roedérec, *Mémoire d'Economie Publique, de Morale, et de Politique*, (Paris: Librairie Armand Colin, 1957), p. 418.

ทาลเลแร็งค์ (Talleyrand) เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศฝรั่งเศสสมัย
นโปเลียน ได้เขียนไว้ในรายงานเสนอนโปเลียนสมัยยังดำรงตำแหน่งเป็น “กงสุลที่ 1”
(Premier Consul) ดังนี้ต่อไป

กระทรวงทบวงการต่างๆ เป็นเสมือนคนกลางที่ทำหน้าที่เชื่อมระหว่าง
ประชาชนกับรัฐบาลให้ได้พบกัน และโยงสายสัมพันธ์ระหว่างราชการกับพลเมืองให้ติด
ต่อกันได้สนิท โดยการส่งเสริมให้มีการประสานประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม
ให้ร่วมไปด้วยกัน เพราะกระทรวงทบวงกรมต่างๆ เป็นจุดกระทบ (point de contact)
ระหว่างอำนาจมหาชน (autorité publique) กับเสรีภาพของบุคคล (liberté
individuelle) อยู่เสมอ ความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารย่อมเป็นหลักที่สำคัญยิ่งในอัน
ที่จะธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของรัฐ (sécurité de l'Etat) และความเป็นอันหนึ่งอันเดียว
กันของประชาชาติ⁹

จากแนวความคิดข้างบนประกอบกับพฤติกรรมในทางบริหารราชการในระยะ
ต่อๆ มา ทำให้มองเห็นลักษณะอุปนิสัยใจคอของคนฝรั่งเศสได้ว่าเป็นนัก “รัฐนิยม”
(Etatistes) ขณะเดียวกันมีความคิดในทางเสรีนิยม (idées libérales) ด้วย¹⁰ กล่าวคือถือว่า
หน่วยราชการ หรือกระทรวงทบวงกรมทั้งหลายเป็นเสมือนอวัยวะแขนขาอันประกอบขึ้น
เป็นร่างกายของรัฐ องค์การเหล่านั้นจึงจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในการเคลื่อนไหว เพื่อ
ที่จะได้ดำเนินกิจการของรัฐให้ก้าวหน้าไปสู่ความเจริญรุ่งเรือง เพราะฉะนั้นแนวปรัชญาของ
ฝรั่งเศสอันเกี่ยวกับระบบข้าราชการพลเรือนจึงมุ่งมองไปในแง่ของ “รัฐ” ซึ่งเป็นจตุรวม
ของอำนาจอธิปไตย หรือ อีกนัยหนึ่งการใช้อำนาจมหาชนเป็นการกระทำของฝ่ายปกครอง
แทนประชาชนในนามของประชาชน โดยอำนาจนั้นมาจากปวงชนชาวฝรั่งเศสทั้งหมด¹¹
การบริหารราชการแผ่นดินเป็น “งานมหาชน” ซึ่งต้องถือเอา “ประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ”
หรือ ของชาติ เป็นใหญ่ โดยมีกระทรวงทบวงกรมเป็นตัวแทนในการใช้อำนาจมหาชน
(puissance publique)¹²

⁹ Laubadère, *op. cit.*, p. 652.

¹⁰ Grégoire *op. cit.*, p. 26.

¹¹ *Ibid*, p. 27.

¹² *Ibid*, p. 39.

องค์การบริหาร คือกระทรวงทบวงกรมต่างๆ นั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน (personnes morales de droit public) หาได้มีชีวิตชีวาเช่นบุคคลธรรมดาไม่ (personnes physiques) นิติบุคคลไม่อาจแสดงเจตนาได้เอง ด้วยเหตุนี้ย่อมจำเป็นโดยแท้ที่จะต้องแสดงออกโดยทางผู้แทนของนิติบุคคล คือข้าราชการซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการประกอบกิจกรรมต่างๆ อันเป็นหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมนั้นๆ¹³ รวมความแล้ว แนวปรัชญาของระบบราชการพลเรือนของฝรั่งเศสตั้งแต่โบราณกาลมาพอจะประมวลได้ 3 ประการคือ

1. สืบเนื่องมาจากความเกี่ยวพันระหว่างกษัตริย์กับข้าราชการ ทำให้เกิดสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (hiérarchie) แม้ว่าต่อมาจะได้เปลี่ยนระบบปกครองเป็น "สาธารณรัฐ" ก็คงยึดถือแนวเดิมโดยถือว่ารัฐบาลทำหน้าที่แทนปวงชนใช้อำนาจบริหารในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา จึงมีความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่ตลอดเวลา (subordination atténuée)
2. การบริหารราชการเป็นงานมหาชน ต้องถือเอาประโยชน์ส่วนรวมของรัฐเป็นใหญ่
3. ระบบราชการพลเรือนมีพื้นฐานจากจารีตประเพณีและกฎหมาย ข้าราชการเป็นผู้แสดงเจตนาและเป็นผู้ใช้อำนาจแทนองค์การบริหาร ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ต้องเป็นไปตามกฎหมายโดยเคร่งครัด

¹³Jean Rivero, *Droit Administratif*, (Paris: Librairie Dalloz, 1960), p. 344.

ระบบข้าราชการพลเรือนของฝรั่งเศส (Régime de la Fonction Publique)

คำว่า "Fonction publique" ในภาษาฝรั่งเศสมีความหมายเช่นเดียวกับ Civil Service ในภาษาอังกฤษ¹⁴ ความหมายของศัพท์อันโดมตามแนวปรัชญาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งจะสังเกตได้ว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐ (l'Etat) กล่าวคือ ผู้ทำงานให้กับรัฐ เรียกว่า "ข้าราชการ" (serviteurs de l'Etat) ในภาษาฝรั่งเศสใช้ว่า "fonctionnaires" แปลว่าผู้มีหน้าที่ดำเนินกิจกรรมทั้งปวงอันเป็น "บริการสาธารณะ" (service public) ในนามของรัฐ¹⁵ การกระทำนั้นเป็น "งานสาธารณะ" (fonction publique) เช่นที่ไทยเราเรียกว่า "ราชการ" นั้นเอง เงื่อนไขที่ทำให้เข้าใจระบบราชการพลเรือนของฝรั่งเศสคลุมเคลืออยู่บ้าง เป็นเพราะว่า การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการฝรั่งเศสถือเป็นการกระทำในนามของรัฐ กระทรวงทบวงกรมไม่มีชีวิตชีวาอะไร ต้องอาศัยข้าราชการแสดงเจตนาแทน ทำแทน เพื่อให้กิจการนั้น ๆ สำเร็จลุล่วงไป ข้าราชการเป็นผู้ทำการ "บริหารงาน" (exécution) อันนำผลมาสู่สาธารณะชน ดังนั้น จึงจำต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายปกครอง (droit administratif) อันเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชน (droit public) และทำให้ระบบข้าราชการพลเรือนของฝรั่งเศสมีลักษณะที่ต้องเป็นไปตามตัวบทกฎหมายโดยเคร่งครัดเช่นเดียวกัน

องค์การบริหารงานเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนของฝรั่งเศส

(Organisation Générale de la Fonction Publique)

สำนักงานข้าราชการพลเรือน (Organisation générale de la fonction publique)

ในปี ค.ศ. 1945 ฝรั่งเศสออกกฎหมายตั้ง "สำนักงานข้าราชการพลเรือน" ขึ้น ใช้ชื่อว่า "Direction de la fonction publique"¹⁶ เป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคล มี

¹⁴Grégoire, *op. cit.*, p. 32.

¹⁵ความหมายของคำ service public ในภาษาฝรั่งเศสต่างกับคำ public service ในภาษาอังกฤษ เพราะในภาษาอังกฤษมีความหมายกว้างกว่าโดยอาจรวมถึง "บริการสาธารณะ" ที่บริษัทเอกชนได้รับอนุญาต หรือได้รับสัมปทานให้ดำเนินงานเกี่ยวกับให้บริการแก่สาธารณะชนด้วยก็ได้ แต่ฝรั่งเศสจำกัดความหมายไว้แคบโดยหมายถึงเฉพาะกิจการที่กฎหมายระบุให้เป็นบริการสาธารณะเท่านั้น

ฐานะเทียบเท่ากรม ขึ้นอยู่ในสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี (Secrétariat Général, Présidence du Conseil) มีหน้าที่ดังต่อไปนี้¹⁷

1. เป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคล
 2. เป็นศูนย์ประสานการบริหารงานบุคคลกับกระทรวงทบวงกรมต่างๆ
 3. พิจารณาวางระเบียบว่าด้วยการสรรหา (recrutement) บุคคลเข้าทำงานร่วมกับรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ
 4. พิจารณาอนุมัติคำขอตั้งตำแหน่งใหม่โดยพิจารณาร่วมกับรัฐมนตรีคลัง
 5. พิจารณาร่วมกับรัฐมนตรีคลังเกี่ยวกับการปรับปรุง การแบ่งส่วนราชการ การจำแนกตำแหน่ง และการจัดอัตราค่าจ้าง
 6. พิจารณาการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมร่วมกับรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ
 7. รักษานโยบายและวางระเบียบข้าราชการพลเรือน ของทุกกระทรวงทบวงกรมให้เป็นไปในรูปเดียวกัน
 8. รวบรวมเรื่องราวเอกสารหลักฐานและข้อมูลสถิติต่างๆ เกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลเพื่อนำเข้าที่ประชุม "สภาคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน" (Conseil supérieur de la fonction publique)
 9. ส่งเสริมให้กระทรวงทบวงกรมต่างๆ และองค์การบริหารงานสาธารณะ ปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลเพื่อให้ราชการเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
 10. ประสานงานกับกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ในด้านการบริหารงานบุคคล
 11. พิจารณาคำเนิกร่างหลักเกณฑ์เพื่อปรับปรุงในเรื่องการให้เงินเดือน ข้าราชการ บำเหน็จความชอบและสวัสดิการสำหรับข้าราชการ
 12. ทำหน้าที่เป็นผู้รักษากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน
- ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าของสำนักงานข้าราชการพลเรือนฝรั่งเศสเรียกว่า "Directeur" (เทียบเท่าตำแหน่งอธิบดี) ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี (Président du Conseil)

¹⁶Grégoire, *op. cit.*, p. 115.

¹⁷Laubadère, *op. cit.*, p. 658.

โดยเฉพาะในการบริหารงานบุคคลนั้น ตามกฎหมายให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในอันที่จะมอบหมายให้รัฐมนตรีคนหนึ่งคนใดที่ประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการแทนนายกรัฐมนตรีก็ได้ นอกจากนี้ทุกกระทรวงต่างก็มีหน่วยบริหารงานบุคคลประจำกระทรวงโดยรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการบริหารงานบุคคลของกระทรวงนั้น ๆ

สำนักงานข้าราชการพลเรือนของฝรั่งเศส ซึ่งถ้าหากพิจารณาตามโครงสร้างของหน่วยงานแล้วก็มีลักษณะคล้ายคลึงกับสำนักงาน ก.พ. ของไทยอยู่มาก แตกต่างกันเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ดังได้กล่าวมาแล้ว ตำแหน่ง “อธิบดี” (Directeur) ของสำนักงานข้าราชการพลเรือนฝรั่งเศสเป็นตำแหน่งที่มีทั้งอำนาจและหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลระดับชาติอย่างแท้จริง รับผิดชอบโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรีฝรั่งเศส ส่วนในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับระบบข้าราชการพลเรือนก็ดี การพิจารณาปัญหาต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนก็ดี เป็นเรื่องของ “สภาคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน” ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

สภาคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Conseil supérieur de la fonction publique)

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนซึ่งไทยเราใช้คำย่อว่า “ก.พ.” จนเป็นที่เข้าใจกันทั่วไปนั้นสำหรับฝรั่งเศสแตกต่างกับของไทยก็คือ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนของฝรั่งเศสกำหนดให้สภาคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและเป็นที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีในด้านการบริหารงานบุคคล ดังนั้นเพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้น ก.พ. ของฝรั่งเศสจึงประกอบขึ้นเป็นสภา แทนที่จะเป็นคณะกรรมการอย่างของไทย สภาคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของฝรั่งเศสมีฐานะเป็นทั้ง “คณะกรรมการนโยบาย” (The policy committee) และเป็น “คณะกรรมการที่ปรึกษา” (The advisory committee) ด้วยรวมกัน ส่วนสำนักงานข้าราชการพลเรือนฝรั่งเศส (Direction de la fonction publique) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลให้กับนายกรัฐมนตรี และเป็นศูนย์กลางการบริหารงานบุคคลในระดับสูง คือ ระดับชาติ สภาคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Conseil supérieur de la fonction publique) ประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

1. นายกรัฐมนตรี (Président du Conseil) เป็นประธานคณะกรรมการ
2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง (12 คน) เป็นกรรมการ
3. ข้าราชการผู้ทรงคุณวุฒิ (12 คน) เป็นกรรมการ

ข้าราชการผู้ทรงคุณวุฒิ 12 คนนั้น แต่งตั้งจากรายชื่อซึ่งที่ประชุมองค์การสหภาพข้าราชการ (Organisations Syndicales de fonctionnaires) เสนอขึ้นมา ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ส่วนการแต่งตั้งต้องกระทำโดยออกเป็นกฤษฎีกา และมีอายุอยู่ในตำแหน่งตลอดสมัยของรัฐบาล

โดยปกติในทางปฏิบัติ องค์การสหภาพข้าราชการมักจะเลือกและเสนอรายชื่อข้าราชการในตำแหน่งต่อไปนี้ โดยถือว่าเป็น "ข้าราชการผู้ทรงคุณวุฒิ" คือ

- | | |
|---|-------------------|
| 1. Directeur de la Fonction Publique (คือ "อธิบดี" สำนักงานข้าราชการพลเรือน) | 1 คน |
| 2. Directeur du Budget (อธิบดีกรมงบประมาณ สังกัดกระทรวงการคลัง) | 1 คน |
| 3. Président de Section au Conseil d'Etat (ประธานของแผนกใดแผนกหนึ่งของ Conseil d'Etat) | 1 คน |
| 4. Conseiller d'Etat (ที่ปรึกษาของ Conseil d'Etat) | 1 คน |
| 5. Directeurs d'Administration Centrale ou Inspecteurs Généraux (อธิบดีในต่างกระทรวงกัน หรืออาจเลือกตำแหน่งผู้ตรวจราชการ กระทรวง ของกระทรวงต่าง ๆ ก็ได้) รวมทั้งสิ้นเป็น | 8 คน 12 คน |

สภาคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกระทำหน้าที่โดยอาจพิจารณาได้เป็น
2 ฐานะดังนี้¹⁸

1. เป็นฝ่ายกำหนดนโยบาย และพิจารณาปัญหาขัดข้องในแง่กฎหมายหรือในทางปฏิบัติอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามที่นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีคนหนึ่งคนใด ซึ่งรับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลของกระทรวงนั้น ๆ ขอให้สภาคณะกรรมการพลเรือนวินิจฉัย
2. ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำแก่นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการบริหารร่วมระดับกระทรวง เฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณาเกี่ยวกับอัตรณ์คำสั่งการเลื่อนตำแหน่ง (avancement) และวินัย (discipline)

¹⁸ Ibid, p. 659.

คณะกรรมการบริหารร่วม

ระบบข้าราชการพลเรือนของฝรั่งเศสไม่มี อ.ก.พ. กระทรวง และ อ.ก.พ. กรม เหมือนอย่างของไทย แต่นิยมความเป็นระเบียบเดียวกันโดยให้แต่ละกระทรวงมีหน่วยงานเจ้าหน้าที่บริหารงานบุคคลใน ระดับกระทรวงเหมือนกัน ทุกกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจึงเท่ากับเป็นผู้รับผิดชอบในด้านการบริหารงานบุคคลของกระทรวงของตนด้วย นอกจากนี้ยังมีกฎหมายซึ่งออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารร่วมของแต่ละกระทรวงขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ในฐานะที่รัฐมนตรี ๆ เป็นผู้บังคับบัญชาชั้นสูงสุดระดับกระทรวง ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งเพื่อทำหน้าที่เป็น ตัวแทน หรือผู้แทน ของข้าราชการพลเรือนแห่งกระทรวงนั้น ๆ ตามกฎหมาย คณะกรรมการบริหารร่วมมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสภาคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Conseil supérieur de la fonction publique) โดยตรง แต่ในเมื่อได้เสนอข้อคิดเห็นหรือได้เสนอแนะต่อรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงในปัญหาต่าง ๆ อันเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนแล้ว ย่อมเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรี ๆ จะวินิจฉัยสั่งการหรือนำเข้าหารือในที่ประชุมสภาคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนต่อไปก็ได้ แล้วแต่กรณี เพราะ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงก็เป็นกรรมการในสภาคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนอยู่ด้วย

เพราะฉะนั้น คณะกรรมการบริหารร่วมแต่ละกระทรวงจึงมีสอง คณะตั้งขึ้นโดย กฎหมาย และมีอายุในการดำรงตำแหน่งเท่ากับรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงหรือคณะรัฐบาลมีชื่อเรียกดังนี้¹⁹

1. คณะกรรมการบริหารร่วมฝ่ายปกครอง (Commissions administratives paritaires)
2. คณะกรรมาธิการบริหารร่วมฝ่ายเทคนิค (Comités techniques paritaires)

คณะกรรมการบริหารร่วมฝ่ายปกครอง ของแต่ละกระทรวงประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานระดับกรมโดยให้ถือว่าเป็นผู้แทนของข้าราชการในกระทรวงนั้น ๆ ด้วย ตามกฎหมายให้ใช้วิธีเลือกตั้งด้วยการออกเสียงลงคะแนนลับ โดยถือจำนวนหน่วยงานระดับ

19 Jean Rivero, *op cit.*, pp. 355-356.

กรมเป็นหลัก เช่นกระทรวง ก. แบ่งส่วนงานออกเป็น 8 กรม ก็ให้มีผู้แทนได้ 8 คน ทั้งนี้ให้เลือกตั้งจากบัญชีรายชื่อข้าราชการของแต่ละกรมนั่นเอง

เมื่อเลือกตั้งกรรมการครบจำนวน 8 คนแล้ว ตามกฎหมายกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลระดับกระทรวงนั้น ๆ เอง เป็นประธานคณะกรรมการบริหารร่วมฝ่ายปกครองโดยตำแหน่ง

คณะกรรมการบริหารร่วมของแต่ละกระทรวงอาจมีจำนวนกรรมการไม่เท่ากัน ทั้งนี้ยอมแล้วแต่จำนวนกรมที่มีในกระทรวงนั้น ๆ เอง

หน้าที่โดยทั่วไปของคณะกรรมการบริหารร่วมฝ่ายปกครองก็คือให้คำปรึกษาแนะนำแก่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลเข้าทำงานในกระทรวงนั้น ๆ การจำแนกตำแหน่ง การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง การรักษาวินัย และปัญหาในหน้าที่บริหารงานบุคคลโดยทั่วไปของกระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ คณะกรรมการบริหารร่วมฝ่ายปกครองยังมีอำนาจพิจารณาคำร้องเรียนหรือคำร้องทุกข์เกี่ยวกับความไม่เป็นธรรมในการเลื่อนเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง และเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำร้องเกี่ยวกับวินัยด้วย

คณะกรรมการบริหารร่วมฝ่ายเทคนิค ก็ทำนองเดียวกัน กล่าวคือตัวผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานบริหารงานบุคคลของกระทรวงนั้น ๆ เองทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการฯ โดยตำแหน่ง ส่วนกรรมการอื่นก็มีจำนวนเท่ากับกรรมการบริหารร่วมฝ่ายปกครอง (ซึ่งตามตัวอย่างข้างต้นก็เท่ากับ 8 คน) โดยทางสหภาพข้าราชการพลเรือนที่รัฐบาลเชื่อถือรับรองแล้วจะเป็นผู้เสนอรายชื่อขึ้นมา ซึ่งหมายความว่า สหภาพข้าราชการพลเรือนที่ย่อมจะพิจารณาคัดเลือกและเสนอรายชื่อข้าราชการที่สังกัดในกระทรวงนั้น ๆ เองมาให้แต่งตั้ง

คณะกรรมการบริหารร่วมฝ่ายเทคนิคมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับสภาพการทำงาน ของข้าราชการ พิจารณาปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับการทำงาน ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานนั้นเอง ซึ่งได้แก่สถานที่ทำการไม่ถูกสุขลักษณะหรือขัดกับการทำงานให้มีประสิทธิภาพ และให้คำปรึกษาในเรื่องอื่น ๆ ซึ่งแล้วแต่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงหรือนายกรัฐมนตรีหารือมา นอกจากนี้คณะกรรมการบริหารร่วม

ฝ่ายเทคนิคยังทำหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับสวัสดิการข้าราชการให้รัฐมนตรี
เจ้ากระทรวงได้ทราบ

เพื่อทบทวนความเข้าใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของฝรั่งเศสให้ชัดเจน
ผู้เขียนใคร่ขอสรุปหลักการสำคัญ ๆ ไว้ดังต่อไปนี้ คือ

1. นายกรัฐมนตรี เป็นผู้บังคับบัญชาชั้นสูงซึ่งรับผิดชอบในการบริหารงาน
บุคคลทั้งหมด แต่นายกรัฐมนตรีอาจมอบหมายให้รัฐมนตรีที่ประจำสำนักนายกรัฐมนตรีคน
หนึ่งคนใดเป็นผู้สั่งราชการแทนและมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการโดยเฉพาะสำหรับการบริหาร
งานบุคคลก็ได้

2. รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงมีหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน
(Statut général de la fonction publique) เป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลใน
กระทรวงของตน

3. สำนักงานข้าราชการพลเรือน (Direction de la fonction publique) เป็น
องค์การกลางบริหารงานบุคคล กล่าวคือ เป็นผู้นำ และให้ความร่วมมือ (collaboration)
ประสานงาน (coordination) ในการบริหารงานบุคคลระหว่างหน่วยงานเจ้าหน้าที่ หรือกอง
การเจ้าหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ

4. ในด้านนโยบายและในด้านเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลหรือที่เกี่ยวกับ
ตัวข้าราชการพลเรือนมีองค์การดังต่อไปนี้เป็นผู้ปฏิบัติการคือ

ก. ในระดับชาติมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Conseil supérieur de
la fonction publique) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการโดยตำแหน่ง และ
มีกรรมการอีก 24 คน ซึ่งครึ่งหนึ่งแต่งตั้งจากรัฐมนตรี และอีกครึ่งหนึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการ
ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสหภาพข้าราชการเป็นผู้เสนอชื่อขึ้นมา

ข. ในระดับกระทรวงจะมีคณะกรรมการบริหารร่วมฝ่ายปกครอง
(Commissions administratives paritaires) และคณะกรรมการบริหารร่วมฝ่ายเทคนิค
(Comités techniques paritaires) เป็นคณะกรรมการที่ปรึกษาให้ความเห็นแนะนำในส่วนที่
เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแก่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ขณะเดียวกันทำหน้าที่ประสานงาน
กับกองการเจ้าหน้าที่ระดับกระทรวงด้วย

หน้าที่ส่วนใหญ่ของคณะกรรมการบริหารร่วมทั้งสองคณะนี้เป็นไปในรูปองค์คณะที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รวมทั้งให้ความเห็นแนะนำเกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานบุคคลของหน่วยการเจ้าหน้าที่แห่งกระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ ภาระหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของคณะกรรมการบริหารร่วมฯ ก็คือรับพิจารณาคำร้องทุกข์ และพิจารณาในเรื่องวินัยด้วย²⁰ ทั้งนี้หมายความว่า เป็นเจ้าหน้าที่ชั้นต้นที่ดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน (Statut général de la fonction publique)

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนของฝรั่งเศสซึ่งประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 1946 ที่เรียกว่า Statut général de la fonction publique มีขอบเขตใช้บังคับเฉพาะข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (administrations centrales) คือข้าราชการของกระทรวงทบวงกรมที่ประจำอยู่ในส่วนกลางเท่านั้น ไม่บังคับไปถึงข้าราชการต่อไปนี้

1. ข้าราชการตุลาการ
2. ข้าราชการทหาร
3. ข้าราชการตำรวจ
4. ข้าราชการรัฐวิสาหกิจ ทั้งในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม
5. พนักงานเทศบาล

ทั้งนี้ก็เพราะมีกฎหมายวางระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับข้าราชการข้างต้นไว้โดยเฉพาะอีกส่วนหนึ่ง

หลักมูลฐานของกฎหมายระเบียบข้าราชการ²²

ก่อนปี ค.ศ. 1956 ไม่มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยเฉพาะ แต่โดยหลักการถือว่าข้าราชการจักต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบแบบแผนในทางปกครองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชน นักนิติศาสตร์ฝรั่งเศสได้พิจารณาสถานภาพของข้าราชการโดยอาศัยหลักใหญ่ๆ ต่อไปนี้ —

²⁰ Flory, *Les Comités Techniques Paritaires* (Paris: Librairie Dalloz, 1952), p.51.

²¹ Rivero, *op. cit.*, p. 355.

²² Gaudement, *Le Déclin de l'Autorité Hiérarchique* (Paris: Librairie Dalloz, 1947), p. 137.

1. ทฤษฎีที่ถือว่าความเกี่ยวพันระหว่างข้าราชการกับรัฐเป็นความเกี่ยวพันตามสัญญา²³ (*fonctionnaires contractuels*) กล่าวคือไม่แตกต่างอะไรกับสัญญาจ้างแรงงาน โดยเป็นสัญญาที่ข้าราชการตกลงทำงานให้แก่รัฐ และรัฐตกลงให้เงินจ้างตลอดเวลาที่ทำงาน หรืออาจถือเป็นสัญญาตัวแทน คือเป็นสัญญาที่ข้าราชการตกลงรับมอบหมายให้มีอำนาจทำการแทนรัฐ ซึ่งรัฐมีฐานะเป็นตัวการ ทั้งนี้เป็นทฤษฎีของนักกฎหมายเอกชน ซึ่งพยายามนำหลักกฎหมายเอกชนมาใช้บังคับในกฎหมายมหาชน

2. นักกฎหมายมหาชนก็แย้งว่า สภาพความเกี่ยวพันระหว่างข้าราชการกับรัฐเป็นความเกี่ยวพันตามสัญญาตามกฎหมายมหาชน ไม่ใช่สัญญาตามกฎหมายเอกชน เพราะสภาพของข้าราชการย่อมเป็นไปตามกฎหมายและกฎข้อบังคับซึ่งอาจถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยมิจำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากข้าราชการแต่อย่างใด ต่างกับสัญญาในกฎหมายเอกชน สัญญาตามกฎหมายมหาชน หมายถึงการที่ข้าราชการ จะต้องยินยอมปฏิบัติตาม ข้อผูกพัน ที่มีอยู่โดยกฎหมาย

3. บางทฤษฎีแยกประเภทข้าราชการเป็น 2 จำพวก คือพวกที่ใช้อำนาจหน้าที่ (*autoritaires*) และพวกที่มีได้เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจ ผลของการแยกประเภทข้าราชการเช่นนี้ถือว่า ข้าราชการประเภทแรกไม่มีความเกี่ยวพันกับรัฐโดยสัญญาตามกฎหมายเอกชน ส่วนประเภทหลังมีความเกี่ยวพันโดยสัญญาตามกฎหมายเอกชน

ข้ออ้างของนักนิติศาสตร์ทั้งกล่าวข้างต้นยังไม่เป็นที่ยอมรับว่า ทฤษฎีอันใดอันหนึ่งเป็นหลักการที่ถูกต้อง เพราะมีข้อโต้แย้งอยู่มากมาย หลักการอีกประการหนึ่งที่ยอมรับกันก็คือ ทฤษฎีที่ถือว่าความเกี่ยวพันระหว่างข้าราชการกับรัฐเป็นความเกี่ยวพันตามกฎหมายและข้อบังคับ ไม่ใช่ตามสัญญาใดๆทั้งสิ้น การนำเอาทฤษฎีนี้ขึ้นมาทำให้เกิดผลหลายประการ คือ²⁴

1. ข้าราชการผู้ได้รับแต่งตั้งไม่อาจขอเปลี่ยนแปลง ฐานะของตนให้ผิดแผกไปจากฐานะของข้าราชการอื่นที่ดำรงตำแหน่งเหมือนกันได้

²³ Brimo, *Les Fonctionnaires Contractuels*, (Paris: Librairie Dalloz, 1944), p. 107.

²⁴ ประชุม กาญจนกุล, *กฎหมายปกครอง* (คำบรรยายในชั้นปริญญาตรี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2485), หน้า 243

2. ฐานะของข้าราชการไม่อาจมีการเปลี่ยนแปลงโดยข้อสัญญาระหว่างข้าราชการผู้นั้นกับกระทรวงทบวงกรมที่ตนสังกัดอยู่ได้ เพราะไม่มีข้อสัญญาอะไรต่อกันมาเลย

3. ข้าราชการต้องยอมรับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขอันเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่หรือสถานภาพของตน โดยกฎหมาย หรือกฎข้อบังคับ หรือคำสั่งที่ออกมาในภายหลัง แม้ว่าอาจจะเสียสิทธิบางอย่างไป แต่ก็ไม่อาจจะอ้างว่าเป็นการละเมิดสิทธิของตนได้

4. ข้าราชการทุกคนต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือกฎข้อบังคับที่กำหนดให้ไว้สำหรับตำแหน่งหน้าที่การงานที่ตนครองอยู่

เมื่อก่อนปี ค.ศ. 1946 การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายพลเรือนของฝรั่งเศสเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายจัดตั้งกระทรวงทบวงกรม โดยมีการกำหนดตำแหน่งหน้าที่การงานตามที่ได้จัดแบ่งส่วนราชการของกระทรวงทบวงกรมไว้ ฉะนั้นการตรากฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ค.ศ. 1946 (*Statut général de la fonction publique*) จึงเป็นเสมือนหนึ่งการนำเอาบทบัญญัติต่างๆ ที่ว่าด้วยข้าราชการฝ่ายพลเรือนของฝรั่งเศส ซึ่งแต่ก่อนกระจัดกระจายกันอยู่ตามกระทรวงต่างๆ มาประมวลขึ้นเป็น "ธรรมนูญข้าราชการ" เพื่อใช้บังคับให้เป็นระเบียบเดียวกันทั้งหมด ซึ่งทั้งนี้มิได้หมายความว่าฝรั่งเศสเพิ่งจะใช้ระบบคุณธรรม (*Merit System*)²⁵ เมื่อปี ค.ศ. 1946 นี้เองก็หาไม่ ตรงกันข้าม ฝรั่งเศสได้ใช้ระบบคุณธรรมมาตั้งแต่ได้มีการปฏิวัติใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 โดยอาศัยหลักจากคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส²⁶ (*Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*) ข้อ 6 ที่ว่า

²⁵ ภาษาฝรั่งเศสใช้ว่า "les mérites des candidats aux emplois techniques" ตรงกันข้ามกับ Spoils system ภาษาฝรั่งเศสใช้ว่า "système des dépouilles" หรือ Patronage system ใช้ว่า "système du patronage politique"

²⁶ Chaprat, *op. cit.*, p. 291 "La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement ou par leurs représentants à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les citoyens étant égaux à ses yeux, sont également admissibles à toutes les dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents."

“กฎหมายเป็นเครื่องแสดงเจตนาของชุมชน พลเมืองทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในการออกกฎหมายโดยตนเองหรือโดยทางผู้แทนของตนได้ กฎหมายจะต้องใช้บังคับแก่บุคคลทุกคนเสมอกัน ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองหรือลงโทษ พลเมืองทุกคนเสมอกันตามกฎหมาย ในอันที่จะเข้ารับตำแหน่งหน้าที่การงานสาธารณะ ทั้งนี้จะได้รับการบรรจุแต่งตั้งแตกต่างกันก็เพราะเป็นไปตามวุฒิความสามารถของตน”

การประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ค.ศ. 1916 เนื่องจากเหตุผลสองประการคือ²⁷

1. เหตุผลในแง่นโยบายทางการบริหาร (politique administrative) หมายความว่า การที่มีกฎหมายใช้บังคับเป็นระเบียบเดียวกันทุกกระทรวงย่อมนำมาซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของระบบข้าราชการพลเรือน (l'unité de la fonction publique) เพราะแต่ก่อนนี้ได้กระจัดกระจายกันอยู่ และเป็นอำนาจหน้าที่ (autorité) ของแต่ละกระทรวงต่างฝ่ายต่างทำ นอกจากนี้ยังมุ่งหมายในความเป็นสมานฉันท์ (volonté d'harmonisation) เพื่อขจัดปัญหาความรู้สึกเลื่อมล้ำที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนของกระทรวงต่าง ๆ ให้หมดสิ้นไป

2. เหตุผลในแง่ของอุดมการณ์ (vue idéologique) กล่าวคือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนจะเป็นกลไกในการดำเนินงานให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์แห่งอุดมการณ์ 3 ประการ คือ—

(ก) จารีตประเพณีอันสืบเนื่องมาจากความรู้สึกเกี่ยวพันกันในระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา (subordination hiérarchique)

(ข) อุดมการณ์อันเกิดจากแนวปรัชญาที่ว่า “รัฐเป็นผู้มีอำนาจเหนือ” (autoritaire de l'Etat) และมีฐานะเป็นใหญ่กว่าสิ่งทั้งปวง อันเป็นความหมายถึงความทรงไว้ซึ่งอำนาจของรัฐในการบังคับบัญชาข้าราชการ

(ค) อุดมการณ์แห่งประชาธิปไตย คือ เสรีภาพ (liberté) สมภาพ (égalité) และ ภราดรภาพ (fraternité) ในการนี้ทำให้เกิดความต้องการความเป็นอิสระเสรีในการบริหารราชการ อันเป็นจารีตประเพณีสืบต่อกันมา (tradition libérale de la démocratie politique)

²⁷Jean Rivero, *Vers la Fin du Droit de la Fonction Publique*, (Paris; Librairie Dalloz, 1947), p. 149,

ดังนั้นกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนของฝรั่งเศสจึงมีวัตถุประสงค์ในอันที่จะประสานประโยชน์ของทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ ฝ่ายรัฐหรือกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ฝ่ายข้าราชการให้มีความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ และฝ่ายประชาชน คือผลงานอันมีประสิทธิภาพจากบริการของรัฐ

การสรรหาข้าราชการพลเรือนฝรั่งเศส

(Le Recrutement des Fonctionnaires)

คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ได้เปิดโอกาสให้พลเมืองฝรั่งเศสทุกคน (citoyens français) มีสิทธิเท่าเทียมกันในการที่จะเข้ารับตำแหน่งหน้าที่การงานสาธารณะ ตามวุฒิความรู้ความสามารถที่ตนมีอยู่ ด้วยเหตุนี้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนจึงได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่สมัครเข้ารับราชการไว้ด้วยดังต่อไปนี้²⁸

1. ต้องเป็นพลเมืองฝรั่งเศส
2. ต้องเป็นผู้ที่ใช้สิทธิและหน้าที่ของการเป็นพลเมืองฝรั่งเศส (droits civiques) และต้องเป็นผู้มีศีลธรรมอันดี (bonne moralité)
3. ต้องมิใช่ผู้ที่กำลังเป็นทหาร หรืออยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการเกณฑ์เข้ารับราชการทหาร
4. ต้องเป็นผู้มีสุขภาพสมบูรณ์ ไม่เป็นโรคอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้ คือ
 - (1) วัณโรค
 - (2) โรคมะเร็ง
 - (3) โรคประสาท
 - (4) โรคอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับโรคดังกล่าวข้างต้น

ข้อสังเกตสำหรับคุณสมบัติของผู้ที่สมัครเข้ารับราชการข้างต้นนี้ สำหรับพลเมืองฝรั่งเศสหมายถึงผู้ที่มีเชื้อชาติและสัญชาติฝรั่งเศสโดยกำเนิดทั้งชายหญิง ผู้ที่ได้สัญชาติ

²⁸ Garagnon, "L' Origine du Principe de l' Égale Admissible aux Fonctions Publiques", (Paris: Librairie Dalloz, 1956), p. 359.

ฝรั่งเศสโดยการแปลงชาติไม่ต่ำกว่า 5 ปีก็มีสิทธิสมัครเข้ารับราชการได้เช่นเดียวกัน ส่วนผู้ที่มีสัญชาติของประเทศในสหภาพฝรั่งเศส (Union française) ตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสถือว่าเป็นฐานะเป็นพลเมืองแห่งสหภาพ (qualité de citoyens de l'Union) ย่อมสามารถใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญได้เท่าเทียมกับชนชาวฝรั่งเศส²⁹

การใช้สิทธิและหน้าที่ของการเป็นพลเมืองฝรั่งเศส หมายถึงการเป็น "พลเมืองคิ" โดยเป็นผู้เสียภาษีอากรให้แก่รัฐตามหน้าที่ ไม่เป็นผู้ที่เคยกต้องโทษในคดีอาญา และเป็นผู้มีความประพฤติเรียบร้อย นอกจากนี้ สำหรับนักบวชหรือนักพรตในลัทธิศาสนา (Les ministres des cultes) ก็อยู่ในจำพวกที่ขาดคุณสมบัติตามนัยนี้ด้วย

การสรรหาบุคคล (Recrutement)

การสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่งหน้าที่ในราชการนั้น ฝรั่งเศสมีวิธีดำเนินการ ดังต่อไปนี้ คือ³⁰

1. การแต่งตั้งโดยพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสม (nomination discrétionnaire)
2. การแต่งตั้งโดยพิจารณาคัดเลือกจากผู้ที่สอบแข่งขันได้ (nomination sur concours)

โดยเงื่อนไขของกฎหมายถือว่า สถานภาพของข้าราชการฝรั่งเศสเกิดขึ้นนับแต่วันที่ได้ลงประกาศหรือคำสั่งแต่งตั้งให้เข้าดำรงตำแหน่ง³¹

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนของฝรั่งเศสได้เปิดโอกาสให้มีการแต่งตั้งผู้ซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะเป็นข้าราชการได้ให้เข้าดำรงตำแหน่งแล้วแต่รัฐบาลจะพิจารณาเห็นสมควร ไม่ว่าจะเป็นไปได้ด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ถือหลักว่ารัฐบาลหรือรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงมีอิสระในการเลือกสรรผู้ร่วมงานของตนได้ (libre choix de ses collaborateurs) ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐบาลก็จำเป็นต้องแต่งตั้งผู้ที่ได้รับความไว้วางใจ หรือผู้ที่รู้นโยบายเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการ แต่ในทาง

²⁹de Laubadère, *op. cit.*, p. 662.

³⁰de Laubadère, *op. cit.*, p. 663.

³¹André Mignot, *La Nouvelle Constitution, à l'usage des Électeurs du 28 Septembre 1958*, (Paris: Imprimerie Brodard et Taupin, 1958), pp. 19-27

รัฐบาลก็ได้ใช้ความระมัดระวังโดยจำกัดการแต่งตั้งเฉพาะบางตำแหน่งที่สำคัญจริงๆ เท่านั้น ซึ่งได้แก่ตำแหน่งต่างๆ ต่อไปนี้³²

1. ตำแหน่งเอกอัครราชทูตฝรั่งเศส (ambassadeur de France)
2. ตำแหน่งอธิบดีกรมต่างๆ (les directeurs de Ministère)
3. ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด (les préfets)
4. ตำแหน่งข้าหลวงฝรั่งเศสในดินแดนโพ้นทะเล (les chefs des territoires d'Outre-mer)

5. ตำแหน่งที่ปรึกษาราชการ ใน Conseil d'Etat เรียกชื่อในภาษาฝรั่งเศสว่า Conseiller d'Etat ตำแหน่งนี้ หนึ่งในสามของจำนวนทั้งหมดแต่งตั้งจากบุคคลภายนอก ซึ่งอาจเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ไม่อยู่ในวงราชการ หรือข้าราชการที่เกษียณอายุแล้วก็ได้ ส่วนที่เหลือสองในสามเป็นตำแหน่งที่แต่งตั้งจากผู้ที่ยังสอบแข่งขันได้โดยเริ่มเข้ารับราชการใน Conseil d'Etat แล้วได้เลื่อนตำแหน่งขึ้นเรื่อยๆ มาจนถึงตำแหน่งที่ปรึกษาราชการ

นอกจากที่กล่าวมาแล้วยังมีอีกบางตำแหน่งซึ่งรัฐบาลสงวนไว้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชาติที่จะแต่งตั้งผู้ใดให้เข้าดำรงตำแหน่งก็ได้

การแต่งตั้งโดยพิจารณาคัดเลือกจากผู้ที่ยังสอบแข่งขันได้นั้น หมายถึงการปฏิบัติ ตามกระบวนการสอบแข่งขัน (procédé du concours) ซึ่งเป็นที่รับสำหรับผู้ที่สมัครเข้าเป็นข้าราชการโดยทั่วไป แบ่งออกเป็นชั้นๆ คือ

1. ก่อนการสอบแข่งขัน หัวหน้าหน่วยงานซึ่งมีผู้ไปยื่นใบสมัครเข้ารับราชการ นั้น มีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ พร้อมทั้งด้วยวุฒิความรู้และความสามารถอื่นๆ ว่า เป็นผู้ที่มีสิทธิที่จะเข้าสอบแข่งขันได้หรือไม่ แล้วทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิส่งให้คณะกรรมการสอบเรียกว่า Jury du concours

2. การสอบแข่งขัน ก่อน ค.ศ. 1946 แต่ละกระทรวงต่างดำเนินการตั้ง กรรมการสอบแข่งขันผู้ที่สมัครเข้ารับราชการในกระทรวงนั้นๆ เอง ต่อมาภายหลังที่ได้ ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว การสอบแข่งขันสำหรับตำแหน่ง

³² Waline, *Le Concours de Recrutement de la Fonction Publique en France*, (Paris: Librairie Dalloz, 1957), p. 281.

งานที่เหมือนกันทุกกระทรวงทบวงกรมได้จัดให้มีการสอบพร้อมกัน ณ สถานที่แห่งเดียวกัน ภายใต้ความควบคุมของคณะกรรมการสอบแข่งขันที่สำนักงานข้าราชการพลเรือนแต่งตั้ง

ฝรั่งเศสจำแนกตำแหน่งไว้เป็นประเภท ๆ ดังนี้³³

Catégorie A. เป็นตำแหน่งบริหาร และมีหน้าที่บังคับบัญชาชั้นสูงระดับหัวหน้ากองขึ้นไป ทั้งนี้ต้องการผู้ดำรงตำแหน่งที่มีพื้นความรู้และความสามารถสูงจริง ๆ โดยถือมาตรฐานเทียบเท่าปริญญาเอก

Catégorie B. เป็นตำแหน่งบังคับบัญชาหัวหน้าแผนก ผู้ดำรงตำแหน่งต้องมีความรู้ความสามารถโดยถือมาตรฐานไม่ต่ำกว่าชั้นปริญญาโท

Catégorie C. เป็นตำแหน่งงานในระดับประจำแผนก โดยถือมาตรฐานพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าชั้นปริญญาตรี หรือเทียบเท่า

Catégorie D. เป็นตำแหน่งงานในระดับเสมียนพนักงาน ถือมาตรฐานพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าชั้นเตรียมปริญญา หรือมัธยมศึกษาตอนปลาย

ประเภทตำแหน่งตามที่จำแนกไว้นี้มีกระบวนการสรรหา (les procédés de recrutement) ต่างกัน กล่าวคือมีทั้งการสอบคัดเลือกและสอบแข่งขัน โดยเฉพาะตำแหน่งประเภท C และ D เป็นการสอบแข่งขันทั่วไปจากบุคคลภายนอก ตำแหน่งประเภท A และ B มีทั้งสอบคัดเลือกและสอบแข่งขัน ก็ยังเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกที่จะเข้าชิงชัยในการสอบดังกล่าวด้วย

3. หลักสูตรการสอบแข่งขัน คณะกรรมการสอบแข่งขัน (jury du concours) เป็นผู้ที่มีอำนาจออกข้อสอบตามกฎเกณฑ์มาตรฐานที่สำนักงานข้าราชการพลเรือนได้กำหนด กล่าวคือถือมาตรฐานตามความต้องการสำหรับตำแหน่งซึ่งได้จำแนกประเภทไว้ดังได้กล่าวข้างต้นเป็นหลักสูตร

อย่างไรก็ตาม การสอบมีทั้งการสอบข้อเขียนและสอบปากเปล่า เมื่อผ่านทั้งสองอย่างแล้วจึงจะมีสิทธิได้เข้าสอบสัมภาษณ์อีกชั้นหนึ่ง การสอบสัมภาษณ์นี้เป็นไปในระหว่าง

³³ Jean Rivero, *op. cit.*, p. 363.

ผู้เข้าสอบกับคณะกรรมการสอบแข่งขัน อันเป็นการค้ำชูที่วางที่วาจา ชั้นเชิงการสนทนา และบุคลิกภาพในขั้นสุดท้ายมากกว่า แต่ก็อาจมีการสอบความรู้รอบตัวบ้างก็ได้เพื่อความเหมาะสมในการเข้าดำรงตำแหน่งหน้าที่ที่จะได้รับการบรรจุแต่งตั้ง

4. หลังการสอบแข่งขัน คณะกรรมการสอบแข่งขันเป็นฝ่ายรวบรวมรายชื่อผู้ที่สอบไล่ได้ทั้งหมดเรียงตามลำดับคะแนน (*classés par ordre de mérite*) แล้วแยกรายชื่อส่งให้กระทรวงทบวงกรมต่างๆ ที่สังกัดเข้ามาเข้าสอบแข่งขันทั้งนี้เพื่อผู้บังคับบัญชาจักได้พิจารณาแต่งตั้งต่อไป³⁴

การสรรหาโดยตรง (*Recrutement direct*)

ตามที่ได้กล่าวข้างต้นถึงการจำแนกตำแหน่งงานเป็นประเภทโดยทั่วไปแล้วนั้น ระบบราชการพลเรือนของฝรั่งเศสยังมีตำแหน่งงานที่ต้องใช้วิชาชีพบางอย่าง ซึ่งต้องใช้ผู้มีความรู้ความชำนาญในวิชาชีพนั้น ๆ อย่างจริงจัง ในการสรรหาบุคคลประเภทนี้ก็ต้องใช้การสอบคัดเลือก โดยฝรั่งเศสเรียกว่า *cooptation* ได้แก่การที่คณะกรรมการสอบแข่งขันประชุมกันคัดเลือกเอาผู้ที่ดีเกินจริง ๆ จากบรรดาผู้ที่สอบไล่ได้ทั้งหมดจากสถาบันการศึกษาชั้นสูงในแขนงวิชาชีพตามที่รัฐบาลต้องการ อาทิเช่น

1. *Ecole nationale d'administration* เป็นสถาบันการศึกษาสำหรับข้าราชการพลเรือน (คล้าย ๆ กับคณะรัฐประศาสนศาสตร์) การที่จะเข้าศึกษาในสถาบันแห่งนี้ก็ต้องมีวุฒิความรู้ไม่ต่ำกว่าชั้นปริญญาตรี ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นผู้ที่สำเร็จจาก *Ecole libre des sciences politiques* หรือ *Faculté de droit* (คณะนิติศาสตร์) *Université de Paris* (มหาวิทยาลัยปารีส) และต้องผ่านการสอบแข่งขันเพื่อเข้าศึกษา (*concours d'entrée*) ได้เสียก่อนจึงเป็นนักศึกษาได้ ผู้ที่ผ่านการศึกษาจากสถาบันแห่งนี้ตามหลักสูตรแล้วถือว่าสำเร็จในชั้นปริญญาเอก และมีสิทธิได้รับการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้าดำรงตำแหน่งที่จำแนกเป็น *catégorie A.* ได้ *Ecole nationale d'administration* ทำหน้าที่ผลิตข้าราชการพลเรือน

³⁴ André de Laubadère, *op. cit.*, pp. 660 - 663.

ฝ่ายปกครอง (*corps administrateurs civils*) ซึ่งหมายความถึงข้าราชการมหาดไทย คือ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และตำรวจ ข้าราชการประจำฝ่ายการทูต (*carrière diplomatique*) ข้าราชการฝ่ายบริหารของ *Conseil d'Etat* (สำนักที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน), ข้าราชการฝ่ายบริหารของ *Cour des comptes* (ศาลสารบัญชี) และข้าราชการฝ่ายบริหารของ สำนักงานการตรวจการคลัง (*Inspection des finances*)

2. *Ecole polytechnique* เป็นสถาบันการศึกษาทางเทคนิคเกี่ยวกับวิศวกรรมทุกสาขา ผู้ที่สำเร็จจากสถาบันแห่งนี้มีวิทยฐานะชั้นปริญญาเอกเช่นเดียวกัน เป็นสถาบันที่ผลิตวิศวกรที่มีความรู้ความสามารถให้กับหน่วยราชการต่าง ๆ และผู้ที่ได้รับปริญญาจากสถาบันแห่งนี้แล้วมีสิทธิเข้าสอบคัดเลือกเข้าดำรงตำแหน่งที่จำแนกเป็น *catégorie A.* ได้

3. *Institut national agronomique* เป็นสถาบันการศึกษาที่ผลิตข้าราชการในแขนงวิชาชีพทางการเกษตร ซึ่งโดยการสอบคัดเลือกเป็นไปตามความต้องการของกระทรวงเกษตร หรือหน่วยงานที่ใช้วิชาชีพทางการเกษตร

4. *Ecole nationale supérieure des mines* เป็นสถาบันการศึกษาที่ผลิตข้าราชการในแขนงวิชาชีพทางการเหมืองแร่และโลหกิจ ซึ่งในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบคัดเลือกดำเนินการเช่นเดียวกับที่กล่าวแล้วข้างต้น

5. *Ecole normale supérieure d'enseignement* เป็นสถาบันการศึกษาที่ผลิตข้าราชการครู และอาจารย์สำหรับวิทยาลัยหรือมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ในทางด้านวิชาการ การปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบคัดเลือกถือตามวิทยฐานะของปริญญาเพื่อบรรจุเข้าดำรงตำแหน่งตามที่ได้จำแนกไว้

ในทางปฏิบัติหน่วยราชการจะได้แจ้งความต้องการตัวบุคคลในแขนงวิชาชีพนั้น ๆ ไปยังสำนักงานข้าราชการพลเรือนก่อนสิ้นปีการศึกษาของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันดังกล่าว เพื่อทางสำนักงานข้าราชการพลเรือนจักได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบคัดเลือก ซึ่งก็ได้แก่บรรดาศาสตราจารย์หรืออาจารย์ของสถาบันแห่งนั้นเอง ภายหลังจากที่ได้มีการสอบไล่ใหญ่อันเป็นภาคสุดท้ายของหลักสูตรปริญญาชั้นนั้น ๆ แล้ว คณะกรรมการสอบคัดเลือกก็จะได้ประชุมพิจารณารายชื่อผู้ที่สำเร็จการศึกษาแล้วทำการสอบคัดเลือกส่งให้หน่วยงานที่ต้งการตัวต่อไป วิธีการเช่นว่านี้จึงเป็นการสรรหาบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการโดยตรงวิธีหนึ่ง

การเลื่อนฐานะของข้าราชการ

(L'avancement)

การเลื่อนเงินเดือน (traitement) ซึ่งเป็นการเลื่อนอันดับ (échelon) หรือในการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น (grade hiérarchiquement supérieur) ของข้าราชการพลเรือนฝรั่งเศส ใช้ว่า avancement ซึ่งเป็นคำรวมๆ หมายถึงการเลื่อนฐานะ ส่วนคำ promotion ให้ความหมายแคบกว่าโดยเป็นการเลื่อนตำแหน่งแต่อย่างเดียว

การเลื่อนฐานะของข้าราชการฝรั่งเศสมีอยู่ ๒ วิธี คือ³⁵

1. การเลื่อนฐานะโดยอาวุโสทางราชการ (avancement à l'ancienneté) สำหรับอาวุโสนั้น ถือการรับราชการมานาน คือระยะเวลาที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ที่กระทำอยู่เป็นเกณฑ์ ฝรั่งเศสวางอัตราเงินเดือนประจำตามตำแหน่ง และกำหนดไว้ชัดว่าตำแหน่งหน้าที่นั้น ๆ ปีที่ 1, 2, 3, 4 อัตราเงินเดือนเท่าใด วิธีนี้เป็นการเลื่อนฐานะโดยอัตโนมัติ กล่าวคือในการบรรจุแต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่งในครั้งแรกก็ต้องบรรจุในอันดับต่ำก่อนเสมอ แล้วค่อย ๆ เลื่อนฐานะขึ้นไปตามปีราชการ เว้นไว้แต่จะได้กระทำผิดทางวินัยซึ่งกฎหมายระบุให้งดการเลื่อนฐานะสำหรับปีต่อไป

๒. การเลื่อนฐานะโดยการคัดเลือก (avancement au choix) หมายถึงผู้บังคับบัญชาพิจารณาความสามารถในการปฏิบัติงานแล้วคัดเลือกให้ได้เลื่อนฐานะสูงขึ้นไป ในกรณีเช่นนี้มักเป็นการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นด้วย

ระบบในการเลื่อนฐานะข้าราชการ (Le régime de l'avancement)

1. ในการเลื่อนฐานะของข้าราชการพลเรือนฝรั่งเศสถือเป็นระเบียบปฏิบัติต้องเป็นการติดต่อสม่ำเสมอ (continu) คือ เลื่อนฐานะปีละครั้ง โดยสม่ำเสมอ ไม่มีการกระโดดข้ามขั้นอันดับเงินเดือน (échelon) กล่าวคือไม่มีการให้เลื่อนเงินเดือนเกินกว่าหนึ่งขั้น ทั้งนี้ถือเป็นระเบียบเดียวกันไม่ว่าตำแหน่งใด ๆ

³⁵ Thierry, *La Notation des Fonctionnaires* (Paris: Librairie Dalloz, 1954), p. 81.

2. บางกรณีสำหรับผู้ที่ได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้นของอันดับตำแหน่งหนึ่ง ๆ แล้ว ผู้บังคับบัญชาอาจให้เลื่อนฐานะโดยให้ได้รับอัตราเงินเดือนขั้นต่ำของตำแหน่งที่สูงขึ้นไปได้ โดยพิจารณาอาวุโสในราชการและคุณสมบัติความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่การงาน ประกอบกับการคัดเลือกก็ได้

3. เพื่อป้องกันการลำเอียงไม่เที่ยงธรรมอันเป็นการเสี่ยงต่อการใช้อำนาจโดยพลการ (*risques d'arbitraire*) ในทางปฏิบัติ ผู้บังคับบัญชาก็ต้องดำเนินการดังต่อไปนี้³⁶

(ก) ต้องทำจรรยาบรรณประจำตัวข้าราชการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาประจำปี ซึ่งฝรั่งเศสเรียกว่า *notation* คือการให้คะแนนแสดงผลความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ราชการตลอดปีของข้าราชการแต่ละคน จรรยาบรรณนี้ใช้เป็นมาตรฐานในการพิจารณาความดีความชอบในรอบปีประกอบการคัดเลือกเพื่อเลื่อนฐานะ ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นกว่าเดิมหนึ่งขั้น ผู้บังคับบัญชาอาจให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้ทราบผลการให้คะแนนในจรรยาบรรณนั้นด้วยก็ได้

(ข) ผังการเลื่อนฐานะ (*le tableau d'avancement*) ใช้ประโยชน์สำหรับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่หนึ่งขั้น เว้นไว้แต่ตำแหน่งนั้น ๆ จะเป็นตำแหน่งที่รัฐบาลสงวนไว้สำหรับการแต่งตั้งเป็นกรณีพิเศษโดยพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมดังได้กล่าวแล้วข้างต้น วิธีปฏิบัติสำหรับผังการเลื่อนตำแหน่งดังกล่าวนี้ ในรอบปีหนึ่ง ๆ หัวหน้าหน่วยงานจะต้องเสนอจรรยาบรรณ พร้อมทั้งความเห็นในการเลื่อนฐานะหรือการเลื่อนตำแหน่งของผู้ใต้บังคับบัญชาขึ้นไปยังคณะกรรมการบริหารร่วมฝ่ายปกครอง (*commissions administratives paritaires*) เพื่อพิจารณาอนุมัติก่อน แล้วหน่วยงานต้นสังกัดจะได้นำรายชื่อผู้ที่สมควรได้เลื่อนฐานะตำแหน่งประกาศในผังการเลื่อนฐานะ เพื่อให้ข้าราชการในหน่วยงานนั้นได้ทราบทั่วกัน

(ค) คณะกรรมการบริหารร่วมฝ่ายปกครองอาจชักท้วงหรือให้ความเห็นแนะนำเกี่ยวกับจรรยาบรรณที่ผู้บังคับบัญชาเสนอขึ้นไปได้ เช่นในกรณีที่มีผู้สมควรได้รับการพิจารณาให้เลื่อนฐานะเลื่อนตำแหน่งซึ่งเป็นคู่แข่งกันหลายคน คณะกรรมการอาจพิจารณา

³⁶ Jean Rivero, *op. cit.*, pp. 365-366.

และเสนอแนะให้คัดเลือกเอาผู้ที่ดีเกินที่สุด หรือให้พิจารณาเสนอความเห็นในการคัดเลือกขึ้นมาใหม่ก็ได้

(ง) เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ประกาศรายชื่อผู้ที่สมควรได้เลื่อนฐานะเลื่อนตำแหน่งลงในผังการเลื่อนฐานะแล้ว จะต้องปฏิบัติตามผังการเลื่อนฐานะนั้น

(จ) ข้าราชการผู้มีชื่อในผังการเลื่อนฐานะ ถ้ามิได้รับการพิจารณาเลื่อนฐานะภายในสองปี มีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการบริหารร่วมฝ่ายปกครองได้ และถ้ายังเห็นว่าไม่ได้รับความยุติธรรมเพียงพอก็อาจอุทธรณ์ไปยังศาลกตติยปกครองต่อไปได้³⁷

อนึ่ง ระบบข้าราชการพลเรือนของฝรั่งเศสยังเปิดโอกาสสำหรับการเลื่อนฐานะของข้าราชการภายในหน่วยงานนั้น ๆ โดยส่งตัวไปรับการฝึกอบรมพิเศษ เรียกว่า *stage* ตามปกติใช้เวลาฝึกอบรมประมาณ 6 เดือน หรือ 1 ปี สิ้นสุดแล้วแต่ประเภทของการฝึกอบรมเพื่อวุฒิของตำแหน่ง เช่น ข้าราชการฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่ดำรงตำแหน่งตามที่ได้จำแนกไว้ใน *catégorie D.* อาจได้รับเลือกเพื่อเข้าฝึกอบรมพิเศษสำหรับเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งใน *catégorie C.* หรือผู้ที่ดำรงตำแหน่งใน *catégorie B.* อยู่แล้วก็อาจจะเข้ารับการฝึกอบรมสำหรับตำแหน่งใน *catégorie A.* ทั้งนี้โดยลำดับ ทั้งนี้ผู้ที่เข้ารับการอบรมพิเศษจะต้องสอบไล่ให้ได้ตามหลักสูตรของการฝึกอบรมพิเศษนั้น ๆ ด้วย ถ้าสอบตกก็หมายถึงโชคร้าย เพราะจะต้องกลับมาดำรงตำแหน่งเดิม ไม่ได้เลื่อนตำแหน่งสูงขึ้นไป สำหรับสถานที่ฝึกอบรมพิเศษดังกล่าวนี้มักเป็นสถาบันการศึกษาชั้นสูง ซึ่งแล้วแต่ตำแหน่งงาน คือถ้าเป็นตำแหน่งบริหารก็ส่งเข้าอบรมที่ *Ecole nationale d'administration*

การเปิดโอกาสให้แก่ข้าราชการในการเลื่อนฐานะดังกล่าวนี้ ก็เพื่อส่งเสริมสนับสนุนข้าราชการชั้นผู้น้อยที่ไม่มีปริญญา ซึ่งอาจเป็นเพราะฐานะส่วนตัวไม่อาจเข้าศึกษาชั้นมหาวิทยาลัยได้ แต่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการ และหวังในความเจริญก้าวหน้าในอนาคต โดยตนเองจักต้องแสดงความสามารถในการปฏิบัติราชการให้ผู้บังคับบัญชาเห็นและรับรองให้ส่งตัวเข้ารับการฝึกอบรมภายหลังที่ตนได้ครองตำแหน่งที่กระทำอยู่นั้นครบตามกำหนดที่กฎหมายเปิดโอกาสให้แล้ว วิธีการเช่นนี้ฝรั่งเศสเรียกว่า "การยึดหลักประชาธิปไตยเพื่อให้ทุกคนเข้าดำรงตำแหน่งหน้าที่ทางราชการตามวุฒิความสามารถ"³⁸ (*démocratisation de la fonction publique*)

³⁷ André de Laubadère, *op. cit.*, pp. 665.

³⁸ Jean Rivero, *op. cit.*, p. 364.

สิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ (Les Droits des Fonctionnaires)

ภายหลังที่ได้มีคำสั่งหรือประกาศแต่งตั้งข้าราชการเป็นทางการแล้ว สถานภาพข้าราชการเริ่มต้นแต่บัดนั้นเป็นต้นมา และเป็นผลตามกฎหมายทำให้บังเกิดสิทธิและหน้าที่ขึ้นดังต่อไปนี้³⁹

1. สิทธิการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ และสิทธิได้รับความคุ้มครองในตำแหน่งหน้าที่ (protection juridique)
2. สิทธิได้รับเงินเดือน (traitement)
3. สิทธิได้รับการเลื่อนตำแหน่งอันเป็นหลักประกันเสถียรภาพ ความมั่นคง และชีวิตอนาคตในราชการ (garanties de stabilité, de sécurité et des perspectives d'avenir)
4. สิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากราชการ (pension de retraite ou d'ancienneté)

ส่วนหน้าที่ของข้าราชการที่ต้องปฏิบัติ คือ

1. ต้องรับผิดชอบในหน้าที่ตามกฎหมายปกครองและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (responsabilité en droit administratif)
2. ต้องอุทิศตนให้กับราชการ (se consacrer au service de façon exclusive)
3. ต้องไม่ประกอบอาชีพอื่นนอกจากราชการ (le fonctionnaire ne peut exercer à titre professionnel une activité lucrative)
4. ต้องเชื่อฟังบังคับบัญชาตามระเบียบวินัยที่กฎหมายกำหนดไว้ (le fonctionnaire est lié par le principe hiérarchique)

³⁹ Bertrand, *Le Régime de Sécurité Sociale des Fonctionnaires*, (Paris: Librairie Dalloz, 1948), p.31.

5. ต้องเคารพต่อกฎหมายข้อบังคับว่าด้วยการรักษาความลับในหน้าที่ราชการ (respect du secret professionnel)

6. ต้องไม่เปิดเผยความลับของทางราชการ (obligation de discrétion)

ตามที่กล่าวข้างต้นหมายถึงหน้าที่ในเวลาราชการ ส่วนนอกเวลาปฏิบัติหน้าที่ราชการ⁴⁰ (hors du service) ข้าราชการย่อมมีอิสระเป็นตัวของตัวเองคืออาจนับถือหรือมีความเชื่อเลื่อมใสในลัทธิศาสนาหรือลัทธิการเมืองใดๆ แล้วแต่ตนพอใจได้ และยังมีสิทธิในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นเช่นเดียวกับประชาชนพลเมืองคนหนึ่ง⁴¹

สหภาพข้าราชการพลเรือน (Syndicat des fonctionnaires)

ในชั้นเดิมตามกฎหมายสหภาพแรงงานของฝรั่งเศสปี ค.ศ. 1884 บัญญัติห้ามมิให้ข้าราชการเข้าเป็นสมาชิก และเมื่อก่อนนั้น ข้าราชการฝรั่งเศสก็ไม่มีสิทธิรวมกลุ่ม (liberté de groupement) เข้าเป็นสมาชิกในสมาคมหรือสโมสรแต่ประการใด ครั้นต่อมาปี ค.ศ. 1901 กฎหมายว่าด้วยสมาคมสโมสรจึงได้อนุญาตให้ข้าราชการเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมหรือสโมสรต่างๆ ได้

ในเมื่อได้ประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนปี ค.ศ. 1946 ข้าราชการพลเรือนของฝรั่งเศสจึงมีสิทธิก่อตั้งสหภาพข้าราชการพลเรือนขึ้นได้ กฎหมายนี้ยังรับรองเป็นทางการให้มีผู้แทนของสหภาพข้าราชการพลเรือนเข้าร่วมในสภาคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Conseil supérieur de la fonction publique) กับให้เข้าร่วมในคณะกรรมการบริหารร่วมฝ่ายเทคนิค (Comités techniques paritaires) ซึ่งมีประจำอยู่ในทุกกระทรวงทบวงกรมอีกด้วย⁴²

⁴⁰ Biays, *Les Obligations du Fonctionnaire en Dehors de Son Service*, (Paris: Librairie Dalloz, 1954), p. 145.

⁴¹ Waline, *La Liberté Politique des Fonctionnaires* (Paris: Librairie Dalloz, 1958), p. 5.

⁴² Gazier, *Le Syndicalisme dans la Fonction Publique*, (Paris: Librairie Dalloz, 1948), p. 274.

สิทธิการนัดหยุดงาน (Droit de grève)

1. ก่อน ค.ศ. 1946 การนัดหยุดงานของข้าราชการฝรั่งเศสถือว่าเป็นการผิดกฎหมาย ซึ่งนอกจากเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว ยังถือเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาอีกด้วย

2. หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 แล้ว ได้มีบทบัญญัติกล่าวไว้กว้าง ๆ ว่า "สิทธิในการนัดหยุดงานย่อมกระทำได้ในขอบข่ายของกฎหมายว่าด้วยการนั้น" ซึ่งกินความหมายกว้างคลุมไปถึงสหภาพแรงงานทั้งหลาย รวมทั้งสหภาพแรงงานข้าราชการพลเรือนด้วย⁴³ ส่วนในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ค.ศ. 1946 มิได้กล่าวถึงเรื่องการนัดหยุดงานไว้เลย

3. ต่อมาได้มีความเห็นแตกแยกออกเป็นสองฝ่าย คือฝ่ายหนึ่งถือว่า ข้าราชการไม่มีสิทธินัดหยุดงาน ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งถือว่า รัฐธรรมนูญได้วางหลักกว้าง ๆ ไว้ให้แล้วก็น่าจะไม่ผิดกฎหมาย ถ้าการนัดหยุดงานของข้าราชการพลเรือนเป็นไปภายในกรอบแห่งกฎหมาย อย่างไรก็ตามมีผู้ค้านว่า เมื่อยังไม่มีกฎหมายหรือกฎข้อบังคับใด ๆ ว่าด้วยเรื่องการนัดหยุดงานของข้าราชการไว้โดยเฉพาะ ก็ไม่ควรยอมให้การนัดหยุดงานของข้าราชการเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

4. ความเห็นโต้แย้งข้างต้นไม่เป็นอันยุติลงได้โดยต่างฝ่ายต่างก็มีเหตุผล เช่นว่า บริการสาธารณะมีความจำเป็นต่อชีวิตของรัฐ (La vie de l'Etat) การนัดหยุดงานของข้าราชการขัดต่อหลักที่ว่า บริการสาธารณะต้องจัดดำเนินการโดยสม่ำเสมอ ไม่เดิน ๆ หยุด ๆ หรือชงกัณฑ์ลงด้วยประการใด ๆ ถ้าข้าราชการหยุดงานพร้อมกันย่อมทำให้เกิดความขัดข้องโดยราชการต้องหยุดหมด ซึ่งอาจเป็นผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประเทศชาติ การนัดหยุดงานของข้าราชการจึงเป็นการทำลายความมั่นคงของพลเมือง (sécurité des citoyens) นอกจากนี้ การนัดหยุดงานของข้าราชการอาจกระทำโดยกว้างขวางคือแผ่กระจายจากกลุ่มน้อยเป็นกลุ่มใหญ่จนทั่วประเทศซึ่งจะเป็นความเสียหายร้ายแรงมาก ทั้งยังนำมาซึ่งการจลาจลอันเนื่องจากความตึงเครียดของพวกที่ไม่เห็นด้วยหรือพวกที่ไม่ยอมหยุดงานด้วยก็ได้ (manifestation)

⁴³ Quermonne, *Le Droit Public Prétorien de la Grève*, (Paris: Librairie Dalloz, 1957), p. 13.

5. ปัญหาเหล่านี้ได้นำเข้าสู่ Conseil d'Etat เพื่อพิจารณาในปี ค.ศ. 1950 แต่ Conseil d'Etat ก็มีได้กำหนดระเบียบข้อบังคับ หรือสั่งการอย่างใด

ระบบการนัดหยุดงานของข้าราชการพลเรือนฝรั่งเศสในปัจจุบัน⁴⁴

1. โดยหลักการมีการยอมรับรัฐสิทธิการนัดหยุดงานของข้าราชการพลเรือนของฝรั่งเศสในกรณีที่เป็นการป้องกันสิทธิอันชอบธรรมในอาชีพราชการหรือเพื่อรักษาประโยชน์เกี่ยวกับอาชีพราชการเท่านั้น การนัดหยุดงานโดยเหตุผลทางการเมืองเป็นสิ่งที่ห้ามโดยเด็ดขาด (*la grève politique demeurant interdite*)

2. การยอมรับรัฐสิทธิการนัดหยุดงานนี้ถือตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญปี 1946 และในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 ก็ยังคงบัญญัติไว้⁴⁵

3. เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งสาธารณชน ห้ามมิให้ข้าราชการผู้มีตำแหน่งหน้าที่ต่อไปนี้ทำการนัดหยุดงาน คือ

ก. ตำแหน่งหน้าที่ๆ จำเป็นต่อการดำรงอยู่ของรัฐ (*les services nécessaires à la vie de l'Etat*) ได้แก่ตำแหน่งบริหารที่มีอำนาจสั่งการบังคับบัญชา

ข. ตำแหน่งหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยและความมั่นคงของพลเมือง (*sûreté et sécurité des citoyens*) ได้แก่ ตำรวจ ตำแหน่งบริการทางสาธารณสุข การ, พนักงานดับเพลิง ผู้คุมนักโทษ, และยามรักษาการณ์สถานที่ทำงานสาธารณะ

4. เพื่อความปลอดภัยแห่งรัฐ และเพื่อรักษาไว้ซึ่งบริการสาธารณะอันสม่ำเสมอ รัฐบาลอาจสั่งยับยั้ง หรือห้ามการนัดหยุดงาน หรือสั่งให้กลับเข้าทำงานในกรณีที่เห็นว่าจะก่อให้เกิดการเสียหายแก่ประเทศชาติ

พึงสังเกตว่า สหภาพข้าราชการพลเรือนฝรั่งเศสมีผู้แทนของตนเข้าอยู่ในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (*Conseil supérieur de la fonction publique*) อยู่แล้ว นอกจากนั้นยังมีตัวแทนประจำอยู่ในคณะกรรมการบริหารร่วมฝ่ายเทคนิค (*Comités techniques paritaires*) ประจำอยู่ตามกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ด้วย ทั้งนี้เป็นการแสดงให้เห็นว่า ข้าราชการพลเรือนฝรั่งเศสได้รับความคุ้มครองมิให้ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลอันไม่ชอบ

⁴⁴ Jean Rivero, *op. cit.*, pp. 384-386.

⁴⁵ André Mignot, *op. cit.*, p. 11.

ธรรมดาโดยเลย นอกจากนั้นยังเป็นการป้องกันสิทธิอันควรมีควรได้โดยมีผู้แทนของตนเข้าไป อยู่ในวงการภายในของการบริหารงานบุคคลเป็นทางการด้วย

การร้องเรียนหรือการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนฝรั่งเศสมีทางที่จะกระทำ ได้หลายวิธี ดังนี้

1. ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป
2. ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการบริหารร่วม ๆ ซึ่งอาจเป็นฝ่ายปกครองหรือฝ่ายเทคนิคแล้วแต่กรณี
3. ร้องทุกข์ต่อสหภาพข้าราชการพลเรือนที่ตนเป็นสมาชิก
4. ขันสุดท้าย หากไม่ได้รับความพอใจ ก็อาจฟ้องหรืออุทธรณ์คำสั่งไปยังศาลคดีปกครอง หรือ Conseil d'Etat ได้

องค์การยุติธรรมของฝ่ายบริหาร

(Organisation de la Juridiction Administrative)

การพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับระบบข้าราชการพลเรือน ของฝรั่งเศสอาจจะไม่แจ่มแจ้งพอถ้าหากมิได้กล่าวถึงองค์การยุติธรรมของฝ่ายบริหารไว้ด้วยพอเป็นสังเขปดังนี้

ตามความจริง องค์การยุติธรรมของฝ่ายบริหารของฝรั่งเศสนี้มีอยู่มากมาย แต่ ณ ที่นี้จะขอกล่าวเฉพาะที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลพอสมควร และใคร่ขอให้เข้าใจเพียงง่าย ๆ ในขั้นต้นนี้ว่า องค์การยุติธรรมของฝ่ายบริหาร ก็คือองค์การที่ทำหน้าที่เป็นศาลในคดีที่เกี่ยวกับการปกครองและการบริหารงานหรือการบริหารราชการ บรรดาศาลคดีปกครองดังกล่าวเหล่านี้เป็นศาลที่ขึ้นอยู่กับอำนาจบริหาร (pouvoir exécutif) หากได้เป็นศาลที่ขึ้นอยู่กับอำนาจของฝ่ายตุลาการ (pouvoir judiciaire) เช่นศาลสถิตย์ยุติธรรม ในประเทศไทยเราไม่มี ทั้งนี้ก็เพราะฝรั่งเศสถือหลักนิยมในทางนิติวิธี (système juridique) โดยได้มีการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนเด็ดขาดออกจากกันดังที่ได้บรรยายไว้แล้วข้างต้น ผลจึงจำเป็นต้องให้มีศาลสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับกฎหมายมหาชนหรือคดีปกครองไว้จำพวกหนึ่ง และมีศาลที่ทำการศึกษาพิพากษาคดีตามกฎหมายเอกชนไว้อีกพวกหนึ่ง

สำนักที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Conseil d'Etat)

องค์การยุติธรรมของฝ่ายบริหารของฝรั่งเศสก็คือ *Conseil d'Etat* ซึ่งโดยชื่อขององค์การและวัตถุประสงค์ ทำหน้าที่เป็น "ที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน" ของรัฐบาล มีสภาคณะที่ปรึกษาราชการบริหาร (*Conseil administratif*) พิจารณาร่างกฎหมาย แปลและตีความในกฎหมาย รวมทั้งพิจารณาระเบียบ ข้อบังคับซึ่งทางการประสงค์จะประกาศใช้ อันเป็นผลบังคับไปถึงประชาชนด้วย นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เป็น "ศาลการ" ในคดีปกครอง (*Juge administratif*) ถือเป็นศาลสูงสุดพิจารณาคดีอุทธรณ์ในทางปกครองจากศาลคดีปกครองชั้นต้น ซึ่งได้แก่ศาลที่เรียกชื่อดังต่อไปนี้⁴⁶

1. *Tribunaux administratifs* (ศาลคดีปกครอง) มีอยู่ทั้งหมด 31 แห่ง ตั้งอยู่ในต่างจังหวัด แต่เดิมเรียกชื่อว่า *Conseils de préfecture interdépartementaux* ซึ่งมีอยู่เพียง 22 แห่งด้วยกัน แต่ต่อมาในปีค.ศ. 1953 ได้มีการปรับปรุงใหม่จึงได้เปลี่ยนชื่อเป็น *tribunaux administratifs* ซึ่งแปลว่า "ศาลคดีปกครอง" โดยตรง และเพิ่มจาก 22 เป็น 31 แห่งทั่วประเทศฝรั่งเศส⁴⁷

2. *Cour des comptes* (ศาลสารบัญชี) พิจารณาคดีเกี่ยวกับเรื่องการบัญชีของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ รวมทั้งเทศบาล และมีอำนาจตรวจบัญชีและใบสำคัญคู่จ่ายต่างๆ

3. *Cour de discipline budgétaire* (ศาลคดีความผิดเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณ) ซึ่งหมายถึงคดีความผิดอันเกี่ยวกับการบริหารงานการคลังและการจัดทำงบประมาณของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ตลอดจนเทศบาล

4. *Conseils universitaires* (สภามหาวิทยาลัย) ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับวินัย การฝ่าฝืนกฎข้อบังคับของมหาวิทยาลัย หรือกระทรวงศึกษาธิการ หรือคดีที่บรรดาคณาจารย์ในฐานะเป็นผู้บริหารการศึกษาเกี่ยวข้องด้วย

5. *Tribunaux des conflits* (ศาลคดีขัดกันทางปกครอง) มีหน้าที่พิจารณาคดีพิพาทในทางปกครองซึ่งมีความเห็นขัดกัน เช่นคดีที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบ

⁴⁶ André de Laubadère, *op. cit.*, pp. 262-263.

⁴⁷ Jean Rivero, *op. cit.*, p. 168.

เขตของกฎหมายหรือไม่ การใช้ดุลพินิจชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ฯลฯ ศาลประเภทนี้ทำหน้าที่ทั้งอนุญาตตุลาการ และทำหน้าที่เป็นศาลแล้วแต่กรณีพิพาท

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว ยังมีศาลชั้นต้นในคดีปกครองอีกหลายประเภท แต่เห็นว่าไม่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลโดยตรงจึงขอเว้นไม่นำมากล่าว ศาลคดีปกครองตามที่กล่าวข้างต้นนั้น ในทางสายการบังคับบัญชา (hiérarchie) ขึ้นอยู่กับ Conseil d'Etat แต่ในการพิจารณาพิพากษาคดีในฐานะที่เป็น "ศาล" ย่อมมีอิสระ ที่จะตัดสินคดีในทางปกครองไปตามหลักแห่งความยุติธรรม หาได้อยู่ในอาณัติหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลใดๆ ไม่

ประวัติสำนักที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Conseil d'Etat)

Conseil d'Etat ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญปีที่ 8 (ค.ศ. 1799) โดยเลียนแบบแบบ "สภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์" (Conseil du Roi) ซึ่งมีอยู่ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (ก่อนการปฏิวัติใหญ่ปี ค.ศ. 1789) ต่อมาในสมัยนั้นไปเลียน มุ่งหมายที่จะให้ Conseil d'Etat ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาในการใช้อำนาจทั้ง 3 คือ อำนาจในทางนิติบัญญัติ (pouvoir législatif) อำนาจบริหาร (pouvoir exécutif) และอำนาจตุลาการ (pouvoir judiciaire) ครั้นต่อมาในปี ค.ศ. 1806 จึงได้มีการตั้งศาลคดีปกครองขึ้นใน Conseil d'Etat และจากนั้นก็ได้มีการปรับปรุงแก้ไขเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ Conseil d'Etat กว้างขวางยิ่งขึ้น เฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีทางปกครองในชั้นอุทธรณ์ และคดีซึ่งเกี่ยวข้องพัวพันกับความรับผิดชอบทางแพ่งตามกฎหมายเอกชน ซึ่งกระทรวงทบวงกรมจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน⁴⁸

อำนาจหน้าที่ของ Conseil d'Etat (Les attributions du Conseil d'Etat)

อำนาจหน้าที่ของ Conseil d'Etat แยกออกเป็น 2 ส่วน คือ

(ก) ในฐานะเป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (attributions consultatives) แบ่งออกเป็นดังนี้

1. การร่างกฎหมาย (projets de loi) เป็นเจ้าหน้าที่ให้คำปรึกษาในการร่างกฎหมาย (avis conforme) และมีอำนาจให้ข้อกักเห็นในที่ประชุมคณะรัฐบาลในการพิจารณา

⁴⁸Theis, *Essai de Recensement des Juridictions Relevant du Conseil d'Etat par la voie du Recours en Cassation*, (Paris; Librairie Dalloz, 1960), p. 79.

ร่างกฎหมายก่อนที่จะนำเสนอเข้าระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือคำสั่งกระทรวง ตลอดจนประกาศที่ฝ่ายบริหารใช้บังคับแก่ประชาชน ทำนองเดียวกับกฎหมายก็ต้องผ่าน Conseil d'Etat ด้วย

2. ระเบียบข้อบังคับของฝ่ายบริหาร ซึ่งกระทรวงทบวงกรมเจ้าหน้าที่จัดทำขึ้น จะขอคำแนะนำปรึกษาจาก Conseil d'Etat หรือไม่ก็ได้ แต่ถ้าเรื่องใดใช้บังคับไปถึงประชาชน ในทำนองเดียวกับกฎหมายแล้ว กระทรวงเจ้าหน้าที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจาก Conseil d'Etat ก่อน

3. การวินิจฉัยสั่งการเฉพาะเรื่อง (décisions particulières) เจ้ากระทรวงมีอำนาจสิทธิขาดที่จะทำได้โดยไม่ต้องหารือ Conseil d'Etat ก็จริง แต่ถ้าเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องสาธารณประโยชน์ (utilité publique) แล้วก็ควรที่จะให้ Conseil d'Etat ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบ

4. ความเห็น ของ Conseil d'Etat มิได้ผูกมัดรัฐบาลในอันที่จะต้องปฏิบัติตาม เพราะตามหลักรัฐบาลย่อมมีอิสระในการวินิจฉัยสั่งการได้โดยเด็ดขาด แต่ในทางปฏิบัติ ถ้าการกระทำของรัฐบาลเกิดผลเสียหายขึ้นแก่ผู้อื่นก็อาจถูกฟ้องร้องต่อศาลคดีปกครองได้ ในกรณีเช่นนี้รัฐบาลอาจตกอยู่ในฐานะเสียเปรียบเพราะมิได้หารือ Conseil d'Etat เสียก่อน

5. การบริหารราชการของกระทรวงทบวงกรมย่อมตกอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อประชาชนในที่สุด ดังนั้นปัญหาต่างๆ อันเกี่ยวกับการบริหารราชการรวมทั้งในการตีความในกฎหมาย หรือการแปลเจตนาของกฎหมายในเมื่อกระทรวงทบวงกรมเสนอปัญหาและหารือมา คำวินิจฉัยหรือคำแนะนำของ Conseil d'Etat ย่อมเป็นที่เชื่อถือได้เป็นทางการ และถือเป็นบรรทัดฐานในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารราชการต่อไปได้

6. Conseil d'Etat มีอำนาจริเริ่มในอันที่จะเสนอแนะให้กระทรวงทบวงกรมดำเนินการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่ก็ได้ ตลอดจนพิจารณาแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่ออกมาเป็นการลำสมัย ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริงในปัจจุบัน

(ข) ในฐานะเป็นศาลคดีปกครอง (Attributions contentieuses) นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้ว Conseil d'Etat ยังทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดในคดีปกครอง กล่าวคือ รับผิดชอบคดีปกครองจากศาลคดีปกครอง (ชั้นต้น) ตามที่กล่าวแล้ว คำพิพากษาของ Conseil d'Etat ในฐานะที่เป็นศาลสูงสุดคดีปกครองนี้ถือเป็น "ถึงที่สุด" ไม่มีฎีกาต่อไปอีกแล้ว และคำพิพากษาคดีปกครองดังกล่าวนี้ ยังถือเป็นที่มาของกฎหมายปกครองส่วนหนึ่ง กับถือเป็นหลักปฏิบัติในการบริหารราชการของฝรั่งเศสอีกส่วนหนึ่งด้วย

ความสำคัญของ Conseil d'Etat ต่อการบริหารงานบุคคล

ตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นพึงสังเกตเห็นได้ว่า Conseil d'Etat นับเป็นหน่วยเหนือที่มีอิทธิพลต่อหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่บริหารงานบุคคลอยู่เป็นอันมากในฐานะที่ให้คำปรึกษาหารือในข้อราชการต่างๆรวมทั้งในการบริหารงานบุคคลอยู่ด้วยโดยไม่มีปัญหา และในฐานะที่เป็นศาลสูงสุดคดีปกครองก็ย่อมเป็นหลักประกันและคุ้มครองความยุติธรรมให้กับบรรดาข้าราชการทั้งหลายเพื่อให้เกิดให้มีความรู้สึกในความมั่นคงยิ่งขึ้น

จากผลของการที่ประเทศฝรั่งเศสมีศาลคดีปกครอง บรรดากรณีพิพาทไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับกระทรวงทบวงกรมใดในทางปกครองหรือในการบริหารราชการ ผู้ที่ได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องได้ แม้ในกรณีที่ข้าราชการไม่ได้รับพิจารณาเลื่อนเงินเดือนฐานะ ซึ่งถ้าเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ข้าราชการผู้ได้รับความเสียหายย่อมจะฟ้องร้องได้เช่นเดียวกัน

สรุป

ระบบข้าราชการพลเรือนของฝรั่งเศสตามที่ได้บรรยายมาแล้ว พอจะประมวลได้โดยสรุปพร้อมด้วยข้อสังเกตบางประการที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นที่น่าสนใจศึกษา ดังต่อไปนี้

ระบบคุณธรรม

ในสมัย Ancien régime ซึ่งฝรั่งเศสยังอยู่ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ก็ได้มีกฎหมายบังคับให้ผู้พิพากษาตราการต้องผ่านการสอบความรู้ก่อนที่จะเข้าดำรง

ตำแหน่ง ทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายปี ค.ศ. 1561 และปี ค.ศ. 1567 ที่เรียกว่า *Ordonnance d'Orléans de 1561 et Ordonnance de Moulins de 1567*⁴⁹

หลังจากการปฏิวัติใหญ่ของฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 แล้ว ก็ได้ถือแนวปรัชญาการเมืองคือคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองที่ว่าชาวฝรั่งเศสทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าดำรงตำแหน่งหน้าที่การงานสาธารณะได้ตามวุฒิความรู้ความสามารถของตน ในการนี้การสรรหาบุคคลเข้ารับราชการของฝรั่งเศสจึงได้มีการสอบแข่งขัน เพื่อให้ได้ผู้ที่มีความรู้เข้าดำรงตำแหน่งหน้าที่การงานโดยแท้จริง

การบริหารงานบุคคล

นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงมีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายในการบริหารงานบุคคล⁵⁰ ทั้งนี้หมายถึงการอำนวยความสะดวกให้มีการบริหารงานบุคคลได้ดำเนินไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ข้อนี้ผู้เขียนรู้สึกว่าเป็นการชอบด้วยเหตุผล เพราะเป็นการบังคับโดยปริยายมิให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงกระทำในสิ่งที่ผิดไปจากข้อกำหนดของกฎหมาย โดยไม่อาจใช้อำนาจนอกเหนือไปจากขอบเขตของกฎหมาย เพราะถ้าฝ่าฝืนตนเองก็ต้องรับผิดชอบ

ในค่านโยบายและการวางแผนบริหารงานบุคคลมีลักษณะรวมศูนย์อยู่ที่องค์การกลาง แล้วจึงกระจายอำนาจให้กับกระทรวงทบวงกรมซึ่งต่างมีกองการเจ้าหน้าที่ดำเนินการเป็นอิสระ แต่ก็มีประสานงานกันทุกระดับ คือระดับกรม ระดับกระทรวง และระดับสูงสุดยกคือ สภาคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

วิธีการของฝรั่งเศสเป็นการประสานประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลของทุกกระทรวงทบวงกรม เพราะการดำเนินงานเป็นไปภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน ไม่กระจุกกระจายอยู่หลายฉบับซึ่งอาจเป็นผลทำให้การใช้กฎหมายต่างกันต่างใช้หรือถือกฎหมายคนละเล่ม

⁴⁹ de Laubadère, *op. cit.*, p. 658.

⁵⁰ Grégoire, *op. cit.*, p. 193.

สหภาพข้าราชการพลเรือนของฝรั่งเศส

สหภาพข้าราชการพลเรือนของฝรั่งเศสมีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่จะเสนอรายชื่อข้าราชการผู้ทรงคุณวุฒิเข้าเป็นกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และยังมีอำนาจแต่งตั้งผู้แทนเข้าเป็นกรรมการร่วมกับคณะกรรมการบริหารร่วมฝ่ายเทคนิคซึ่งมีทุกกระทรวงทบวงกรมด้วย สำหรับข้าราชการผู้ทรงคุณวุฒิที่สหภาพข้าราชการพลเรือนส่งรายชื่อไปนั้น จะต้องประกาศแต่งตั้งโดยกฤษฎีกา ข้อนี้แสดงให้เห็นว่ากฎหมายยินยอมให้ข้าราชการพลเรือนรวมกลุ่มกันทั้งสหภาพข้าราชการขึ้นได้ ทั้งยังรับรองให้เข้าอยู่ในวงการบริหารงานบุคคลด้วยเช่นนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการรักษาเสถียรภาพในการปฏิบัติราชการ และขณะเดียวกันเป็นการรักษาอุดมคติในทางประชาธิปไตยโดยให้มีผู้แทนในวงการบริหารงานในฐานะที่ข้าราชการก็มีส่วนได้เสียอยู่ด้วย

หลักประกันความยุติธรรม

ในกรณีที่ข้าราชการได้รับความเดือดร้อนและต้องการไต่หาความยุติธรรมก็ย่อมมีสิทธิที่จะร้องเรียนหรือร้องทุกข์แล้วแต่กรณี ทั้งยังมีสิทธิที่จะดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลคดีปกครองได้อีกด้วย ในข้อนี้จะสังเกตได้ว่าข้าราชการพลเรือนของฝรั่งเศสมีหลักประกันความยุติธรรมจากหลายทางด้วยกัน คือ

(ก) ผู้บังคับบัญชาชั้นสูงเหนือขึ้นไป หรือผู้บังคับบัญชาโดยตรง แล้วแต่กรณีว่าเป็นการร้องเรียนหรือร้องทุกข์ กล่าวคือถ้าได้รับความยุติธรรมจากผู้บังคับบัญชาโดยตรงก็อาจร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาชั้นสูงเหนือขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง

(ข) คณะกรรมการบริหารร่วมฝ่ายปกครอง หรือฝ่ายเทคนิค แล้วแต่กรณีของความเดือดร้อน เช่นการที่ไม่ได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนก็ต้องยื่นคำร้องผ่านทางคณะกรรมการบริหารร่วมฝ่ายปกครอง หรือการที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับการทำงาน หรือถูกสั่งให้ไปทำงานในสถานที่ผิดสุขลักษณะก็อาจร้องเรียนต่อคณะกรรมการบริหารร่วมฝ่ายเทคนิค

(ค) ศาลคดีปกครอง ในกรณีที่ข้าราชการได้ร้องเรียนหรือร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการบริหารร่วมฯ แล้ว ยังไม่พอใจ หรือยังเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบ ก็อาจจะดำเนินคดีฟ้อง

ร้องต่อศาลคดีปกครองได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามกระบวนการพิจารณาของศาล

หลังจากได้กล่าวถึงลักษณะสำคัญ ๆ เกี่ยวกับระบบข้าราชการพลเรือนของฝรั่งเศสมาแล้ว ผู้เขียนใคร่ขอเสนอแง่คิดต่างๆ เป็นข้อสังเกตไว้ด้วยดังนี้

1. แนวปรัชญาที่ฝรั่งเศสถือเป็นชีวิตจิตใจก็คือ หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ (National unity) แนวปรัชญานี้เป็นผลให้การบริหารราชการของฝรั่งเศสโดยทั่วไปนิยมวิธีการรวมอำนาจ (Centralization) อยู่มาก แม้ในการบริหารงานบุคคลเอง ฝรั่งเศสก็ยึดถือหลักนี้

2. ขณะเดียวกันกับที่ฝรั่งเศสถือหลักแห่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ ฝรั่งเศสก็หายใจเป็นประชาธิปไตย (Democratic aspiration) อยู่ตลอดเวลา จึงทำให้ฝรั่งเศสยึดหลักประชาธิปไตยไว้ด้วยเสมอในทุกเรื่อง กล่าวคือ การบริหารงานทุกระดับจะต้องมีทั้งหลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวและหลักประชาธิปไตยควบคู่กันไป

เพราะฉะนั้น ในการพิจารณาศึกษาเกี่ยวกับระบบข้าราชการพลเรือนของฝรั่งเศสกับจำต้องระลึกถึงความสำคัญ ๒ ประการข้างต้นไว้ด้วย

ในการที่ฝรั่งเศสรวมอำนาจการบริหารงานบุคคลไว้ในระดับชาติโดยมีสำนักงานข้าราชการพลเรือนเป็นศูนย์กลาง ก็เพื่อต้องการความเป็นระเบียบเดียวกัน หรือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนั่นเอง แต่การที่กฎหมายยอมให้แต่ละกระทรวงมีกองการเจ้าหน้าที่ควบคุมการบริหารงานบุคคลระดับกระทรวงขึ้นก็เพื่อให้มีอำนาจอิสระ (Autonomy) เป็นเอกเทศในฐานะที่แต่ละกระทรวงต่างก็รับผิดชอบในหน้าที่การงานแตกต่างกันไป ทั้งนี้นับว่าชอบด้วยเหตุผล รวมความแล้วเป็นการแสดงให้เห็นว่าระบบข้าราชการพลเรือนของฝรั่งเศสมีทั้งการรวมอำนาจ (Centralization) และ การกระจายอำนาจ (Decentralization)

ถ้าจะพิจารณาในแง่ของการบริหารงานบุคคล ผู้เขียนรู้สึกที่ฝรั่งเศสใช้วิธีการก้าวหน้ามาก และต่างกับอังกฤษและอเมริกาในข้อที่สภาคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีฐานะเป็นทั้งสภาที่ปรึกษาและสภากำหนดนโยบาย ซึ่งหมายความว่า "มติของสภา" จะเป็นประการใดก็ตาม นายกรัฐมนตรีจะต้องรับมาปฏิบัติ ซึ่งอาจมีผลให้ต้องมีการแก้ไขกฎหมายก็ได้หากเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการใหม่ทั้งนี้เป็นต้น นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีและบรรดารัฐมนตรีเจ้ากระทรวงจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลแล้ว

อธิบดีของสำนักงานข้าราชการพลเรือนเองก็นับว่ามีความสำคัญอย่างมากในฐานะที่เป็นหัวหน้าในการบริหารงานบุคคล โดยมีอำนาจหน้าที่และมีความรับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลระดับชาติอย่างเต็มที่ ทั้งนี้โดยที่อธิบดีก็เป็นกรรมการผู้หนึ่งในสภาคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนด้วย จึงถือว่าเป็นผู้นำในการบริหารงานบุคคลอย่างแท้จริง ทั้งนี้นับว่าแตกต่างกับตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของไทยเรามากทีเดียว

อนึ่ง ก่อนจบบทความนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ระบบข้าราชการพลเรือนของฝรั่งเศสมีลักษณะพิเศษแตกต่างกับของไทยเรามาก เฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนของฝรั่งเศสเป็นเสมือนหนึ่ง "ธรรมนูญข้าราชการ" ซึ่งนอกจากจะได้กำหนดสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการตลอดจนวางระเบียบการบริหารเกี่ยวกับตัวข้าราชการเอาไว้ โดยให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบเป็นกิจลักษณะแล้ว กฎหมายนี้ยังส่งเสริมให้มีการตรวจสอบความสมคฤยซึ่งกันและกัน โดยการให้มีผู้แทนของสหภาพข้าราชการพลเรือนเข้าร่วมในสภาคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนด้วย เพราะฉะนั้นลักษณะพิเศษดังกล่าวนี้จึงเป็นการแสดงถึงความเป็นประชาธิปไตย และในขณะเดียวกันชี้ให้เห็นว่าข้าราชการพลเรือนฝรั่งเศสมีหลักประกันความมั่นคงอยู่หลายชั้น ซึ่งเป็นเรื่องน่าที่ศึกษาอย่างยิ่งนัก

ตามที่มีข่าวว่ารัฐบาลดำริ จะปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเสียใหม่ให้ทันสมัยยิ่งขึ้นนี้ ผู้เขียนเชื่อว่าข่าวนี้ย่อมนำความชื่นชมยินดีมาสู่บรรดาข้าราชการทั้งหลายโดยทั่วกัน เพราะเป็นที่แน่นอนว่า อย่างน้อยที่สุดทางราชการก็ย่อมจะไม่ทิ้งหลัก "พัฒนา" การบริหารงานบุคคลให้เป็นประชาธิปไตยมากที่สุด และเป็นที่หวังว่าทางราชการจะเลือกเอาระบบข้าราชการพลเรือนเฉพาะที่ เหมาะสมกับคนไทยมาปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมากกว่าที่จะคัดลอกแบบอย่างของประเทศใดประเทศหนึ่งมาใช้โดยปราศจากหลักการ