

บันทึกคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

เรื่อง การออกกฎหมายหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑
ของสำนักงาน ก.พ. ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำ
ร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

สำนักงาน ก.พ. มีหนังสือ ด่วน ที่ นร ๑๐๐๑/๗๔๐ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ สรุปความได้ว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ เรงัดให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วย ตรวจสอบกฎหมายในความรับผิดชอบของตนที่มีผลใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ และปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ นั้น สำนักงาน ก.พ. พบว่ามีกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ยังมีได้ดำเนินการจัดทำจำนวน ๒ ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. และร่างกฎ ก.พ. ว่าด้วยการย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหารในหรือต่างประเทศหรือกรม พ.ศ. ซึ่งสำนักงาน ก.พ. เห็นว่าอาจเข้าข่ายตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ จึงขอหารือคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ดังนี้

(๑) การตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ เข้าข่ายกรณีที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่

(๒) โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่นไว้อย่างกว้าง โดยมิได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะเจาะจงดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สำนักงาน ก.พ. จึงขอหารือว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน สำนักงาน ก.พ. ยังต้องดำเนินการเสนอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ อยู่หรือไม่

(๓) สำนักงาน ก.พ. ควรเตรียมการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อรองรับการที่ไทยจะเข้าร่วมเป็นภาคีสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ค.ศ. ๑๙๔๘ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) ซึ่งนิยามคำว่า “Workers” หมายความว่ารวมถึงข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่

(๔) มาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดให้ออกกฎ ก.พ. ว่าด้วยการย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในหรือต่างกระทรวงหรือกรม นั้น สำนักงาน ก.พ. ได้ออกกฎ ก.พ. ว่าด้วยการย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญฯ แล้ว จำนวน ๓ ฉบับสำหรับตำแหน่งประเภททั่วไป ตำแหน่งประเภทวิชาการ และตำแหน่งประเภทอำนวยการ ยังคงเหลือเพียงแต่การออกกฎ ก.พ. ในเรื่องดังกล่าวสำหรับตำแหน่งประเภทบริหาร สำนักงาน ก.พ. จึงขอหารือว่า การดำเนินการจัดทำร่างกฎ ก.พ. ว่าด้วยการย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหารในหรือต่างกระทรวงหรือกรม พ.ศ. เข้าข่ายกรณีที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่

คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย พิจารณาข้อหารือของสำนักงาน ก.พ. โดยมีผู้แทนสำนักงาน ก.พ. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๒๒ วรรคสอง^๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มุ่งหมายที่จะเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อที่ว่าประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยคำว่า “ประชาชน” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ นั้น มิได้หมายความว่าประชาชนตามความหมายทั่วไปเพียงอย่างเดียว หากหมายรวมถึงกลุ่มบุคคลซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายในแต่ละเรื่องนั้นด้วย ซึ่งการพิจารณาว่าบทบัญญัติใดเป็นบทบัญญัติที่ก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชนหรือให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนหรือไม่ ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ เช่น กรณีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ข้าราชการซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวหรืออาจอ้างสิทธิตามกฎหมายดังกล่าวได้ อาจมีสถานะเป็นประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ ได้ หากบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการไม่ว่าจะในทางที่เป็นคุณหรือเป็นโทษก็ตาม

สำหรับประเด็นต่าง ๆ ที่สำนักงาน ก.พ. หรือมานั้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

^๑ มาตรา ๒๒

ฯลฯ

ฯลฯ

กฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัติดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนให้บทบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

ประเด็นที่หนึ่ง การตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการรวมกลุ่มของข้าราชการฯ ตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ เป็นกรณีที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๔๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นโดยมุ่งหมายที่จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ หรือหมู่คณะอื่น เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๔^๓ วรรคสอง ซึ่งแม้ว่าต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะมีได้ระบุบทบัญญัติที่กล่าวถึงสิทธิและเสรีภาพในการรวมกันของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะเจาะจงดังเช่นมาตรา ๖๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่นของข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ก็ยังคงได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒^๔ ประกอบกับมาตรา ๒๗ วรรคห้า^๕ และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง^๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

^๒ มาตรา ๔๓ ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

^๓ มาตรา ๖๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

^๔ มาตรา ๔๒ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาด

^๕ มาตรา ๒๗

ฯลฯ

ฯลฯ

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

^๖ มาตรา ๒๕ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มิได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

อย่างไรก็ดี การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกันของบุคคลไว้ ไม่ได้หมายความว่ารัฐมีหน้าที่เพียงงดเว้นการแทรกแซงการใช้เสรีภาพของบุคคล หรือหากจะแทรกแซงก็ต้องทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น แต่รัฐยังมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้องค์กรที่เกิดจากการรวมกันของบุคคลได้รับการยอมรับในทางกฎหมายด้วย โดยเฉพาะกรณีข้าราชการพลเรือนนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ วรรคห้า^๗ ให้สามารถตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการยิ่งไปกว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลทั่วไปในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม ทั้งนี้ เพื่อรับประกันว่าการรวมกันของข้าราชการพลเรือนต้องไม่กระทบต่อสิทธิของประชาชนทั่วไปที่จะได้รับการสาธารณสุขหรือสิทธิอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น เสรีภาพในการรวมกันของบุคคล โดยเฉพาะเสรีภาพในการรวมกันของข้าราชการพลเรือน จึงเป็นเสรีภาพประเภทที่จำเป็นต้องมีกฎหมายกำหนดรายละเอียดเพื่อให้บุคคลสามารถใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้ มาตรา ๔๓^๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่รองรับให้ข้าราชการพลเรือนสามารถใช้สิทธิในการรวมกันได้อย่างแท้จริงตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ ข้าราชการในความหมายนี้จึงมีฐานะเป็นประชาชนตามนัยของมาตรา ๒๒ วรรคสอง^๙ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ กรณีจึงเข้าข่ายต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๒๒ วรรคสองดังกล่าว

ประเด็นที่สอง การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มิได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะ มีผลกระทบต่อบทบัญญัติมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ หรือไม่ เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ วรรคห้า ให้บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม และมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง^{๑๐} ยังบัญญัติไว้ด้วยว่า สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ฯลฯ ดังนั้น แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะมีได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการฯ ไว้เป็นการเฉพาะดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๔^{๑๑} วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกันของบุคคลไว้แล้ว และมีได้มีบทบัญญัติใดในรัฐธรรมนูญที่ห้ามมิให้ข้าราชการ

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

มีเสรีภาพในการรวมกันดังกล่าว ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ก็ยังกำหนดไว้โดยชัดแจ้งให้ข้าราชการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม จึงพิจารณาได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มิได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะ มิได้มีผลกระทบต่อบทบัญญัติมาตรา ๔๓^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ

ประเด็นที่สาม สำนักงาน ก.พ. ควรเตรียมการออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อรองรับการที่ไทยจะเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ค.ศ. ๑๙๔๘ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization หรือ ILO) ซึ่งนิยามคำว่า “Workers” หมายความว่ารวมถึงข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ เห็นว่า ประเด็นที่หารือมาเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่หน่วยงานหลักในเรื่องนั้น ๆ เป็นผู้มีความหน้าที่พิจารณา มิใช่ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะรับไว้พิจารณาได้

ประเด็นที่สี่ การออกกฎ ก.พ. ว่าด้วยการย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหารในหรือต่างประเทศหรือกรม พ.ศ. ตามมาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ เป็นกรณีที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ หรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน โดยได้กำหนดหลักการที่สำคัญขึ้นใหม่หลายประการ เช่น การปรับปรุงระบบตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญให้จำแนกตามกลุ่มลักษณะงานแทนการแบ่งเป็น ๑๑ ระดับตามแบบเดิม โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ต้องออกกฎเพื่อบรรยายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการออกกฎ ก.พ. เกี่ยวกับการย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญฯ ตามมาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง^{๑๓} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย และการออกกฎ ก.พ. เกี่ยวกับการย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญฯ ไม่เพียงแต่จะเป็นประโยชน์แก่ข้าราชการในฐานะผู้มีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาตามความเหมาะสมในการเลื่อนตำแหน่งในกรณีที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่การออกกฎ ก.พ. ดังกล่าวยังจะเป็นประโยชน์เพื่อการบริหารงานราชการโดยรวมอีกด้วย เนื่องจากการกำหนดให้มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการ จะช่วยป้องกันมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ตลอดจนกำกับให้การบริหารงานบุคคลของส่วนราชการเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ มาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนตามนัยของมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ต้องดำเนินการออกกฎ ก.พ. ตามมาตราดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๓} มาตรา ๖๓ การย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในหรือต่างประเทศหรือกรม แล้วแต่กรณี ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

อนึ่ง มาตรา ๒๒ วรรคสอง^{๓๔} แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ มีเจตนารมณ์ที่จะเร่งรัดให้หน่วยงานออกกฎหมายที่มีผลเป็นการกำหนดรายละเอียดของบทบัญญัติในกฎหมายให้ครบถ้วนเพียงพอที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้ (เรื่องเสร็จที่ ๙๘๑/๒๕๖๖) ซึ่งการปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าว หน่วยงานไม่เพียงแต่ต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองที่ออกตามกฎหมายกระทรวง ประกาศกระทรวง หรือระเบียบกระทรวง ฯลฯ ให้ครบถ้วน แต่ในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้ต้องออกกฎเกี่ยวกับการย้าย การโอน และการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีข้าราชการพลเรือนสามัญหลายประเภท หน่วยงานก็ย่อมมีหน้าที่ออกกฎในเรื่องดังกล่าวให้ครอบคลุมข้าราชการพลเรือนสามัญทุกประเภท อันได้แก่ ประเภททั่วไป ประเภทวิชาการ ประเภทอำนวยการ และประเภทบริหาร ให้ครบเสียก่อน จึงจะถือว่าได้ดำเนินการตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ ครบถ้วนแล้ว



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๖๗

^{๓๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น