(คำแปล)

บันทึก

เรื่อง การตีความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๗๙ เกี่ยวกับเรื่องซึ่งยังค้างพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการชุดที่ ๑) ได้ตรวจพิจารณาเรื่องที่ขอให้ตีความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๗๙ อันเกี่ยวกับเรื่องซึ่งค้างพิจารณาอยู่ใน ก.พ.แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๗๙ ได้ประกาศเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๔๗๙ และใช้บังคับตั้งแต่วันนั้นเป็นต้นไป

๒. ก.พ.ชี้แจงว่า มีเรื่องอยู่หลายราย ซึ่งเจ้ากระทรวงได้ย้ายข้าราชการไปแล้วและได้ขอให้ ก.พ.อนุมัติการย้ายนั้นก่อนวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๔๗๙ กล่าวคือ ในระหว่างที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๗๖ กำลังใช้อยู่ในกรณีเช่นนั้นปัญหาย่อมจะไม่เกิดขึ้น ถ้าหากว่าพฤติการณ์ทั้งหลายแหล่ของเรื่อง (รวมทั้งการอนุมัติของ ก.พ.) ได้เกิดขึ้นในระหว่างที่พระราชบัญญัติ พ.ศ.๒๔๗๖กำลังใช้อยู่ ซึ่งจำต้องบังคับตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินั้นทุกประการ ความยุ่งยากเกิดขึ้นจากข้อที่ว่าการย้ายข้าราชการและการขออนุมัติของเจ้ากระทรวงได้ทำขึ้นก่อนวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๔๗๙ และการพิจารณาของ ก.พ.ยังค้างอยู่ในวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๔๗๙ นั้น ดั่งนี้ ก.พ.จึงสงสัยว่า การพิจารณานั้นในเวลานี้จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับเก่าหรือฉบับใหม่

๓. กรรมการฯ ได้พิจารณาปัญหานี้พร้อมด้วยหม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ ผู้แทน ก.พ.

๔. ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักกฎหมายที่ว่าจะยกกฎหมายเก่าหรือกฎหมายใหม่ขึ้นปรับแก่เรื่องซึ่งค้างพิจารณาอยู่ในเวลาที่ใช้กฎหมายใหม่นั้น กรรมการฯ ไม่สงสัยเลยว่า หลักกฎหมายที่นิยมกัน (มีข้อยกเว้นในกรณีพิเศษซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจากพฤติการณ์เฉพาะเรื่องเฉพาะราย) ก็คือ จะต้องปฏิบัติตามระเบียบหรือบทบัญญัติของกฎหมายใหม่ ทั้งนี้ มีคำพิพากษาของศาลในประเทศต่าง ๆ สนับสนุนเป็นอันมาก[๑]

---

[๑] คดีตัวอย่าง (ลอยด์ โจทก์ ดราสเซน จำเลย คำพิพากษาศาลสูงฝรั่งเศส ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ค.ศ.๑๘๙๖) กฎหมายใหม่ฝรั่งเศส ค.ศ.๑๘๙๕บัญญัติว่าชาวต่างประเทศผู้ซึ่งจะฟ้องคนในบังคับฝรั่งเศสเป็นจำเลยในกรณีที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ จะต้องวางเงินจำนวนหนึ่งเป็นประกัน คดีนี้ได้ฟ้องที่ศาลขั้นต้นก่อนใช้กฎหมาย ค.ศ.๑๘๙๕ ต่อมาได้อุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์ภายหลังที่กฎหมาย ค.ศ.๑๘๙๕ ได้ใช้แล้ว ศาลอุทธรณ์พิพากษาว่า โจทก์ซึ่งเป็นชาวต่างประเทศต้องวางเงินเป็นประกัน ศาลสูงพิพากษายืนกฎหมายใหม่จึงใช้บังคับแก่เรื่องที่ค้างพิจารณา หาใช่กฎหมายเก่าไม่

๕. แต่กรรมการได้รับคำชี้แจงว่า สำหรับการย้ายในเรื่องนี้มีพฤติการณ์พิเศษที่ต้องพิจารณาอันจะเว้นเสียมิได้ ดังนั้นปัญหาเรื่องนี้ก็คงจะไม่อยู่ภายใต้ข้อบังคับที่ว่าจะยกกฎหมายเก่าหรือกฎหมายใหม่ขึ้นปรับแก่เรื่องซึ่งค้างพิจารณาดั่งกล่าวข้างต้นอย่างเดียวเท่านั้น

๖. กรรมการฯ ได้รับคำชี้แจงว่า ตามที่เข้าใจกันอย่างหนึ่งนั้น คือว่าตามกฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่ การย้ายข้าราชการย่อมแล้วแต่เจ้ากระทรวง คือเจ้ากระทรวงเป็นผู้จัดให้มีการย้ายและเป็นผู้รับผิดชอบเอง การย้ายในทางปกครองนี้จึงเป็นพฤติการณ์ที่อยู่ในอำนาจของเจ้ากระทรวง แม้ ก.พ.หรือ อ.ก.พ.เข้าเกี่ยวข้องด้วยในภายหลัง ก็หาเป็นการขัดขวางต่อพฤติการณ์ที่ได้เกิดขึ้นแล้วนั้นไม่ สำหรับการย้ายในเรื่องนี้พฤติการณ์ที่ว่านี้ได้เกิดขึ้นแล้วในระหว่างที่ใช้กฎหมายเก่า และพฤติการณ์นี้จะเกิดขึ้นไม่ได้เลย นอกจากจะได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติและระเบียบทางการปกครองตามกฎหมายเก่า เพราะฉะนั้นกฎหมายใหม่จึงไม่มีผลเกี่ยวข้องกับพฤติการณ์ในเรื่องการย้ายเลย กับทั้งไม่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขซึ่งในเวลานั้นเป็นของจำเป็นสำหรับการย้าย ก.พ.ยังคงเป็นผู้มีหน้าที่อนุมัติเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเก่าและการอนุมัตินั้นควรถือว่าเป็นแต่เพียงพิธี ซึ่งค้างพิจารณาอยู่เท่านั้น

๗. กรรมการฯ ไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นดั่งกล่าวมาในข้อ ๖.เฉพาะอย่างยิ่งในข้อที่ว่าการอนุมัติของ ก.พ.เป็นแต่เพียงพิธีเท่านั้น กรรมการฯ เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๗๖ เฉพาะอย่างยิ่งตามความในมาตรา ๑๖ ก.พ.ต้องอนุมัติก่อนทำการย้ายข้าราชการ (ไปยังตำแหน่งซึ่งไม่สูงกว่าตำแหน่งเดิม) เสมอ ทั้งนี้ กรรมการฯ เห็นไม่จำเป็นที่จะต้องสอบสวนเลยว่าในทางปฏิบัติได้ปฏิบัติตามหลักกฎหมายนี้เสมอไป และในเรื่องใดหรือไม่

๘. บัดนี้เป็นอันแน่ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๙ ฉบับใหม่ได้ประกาศใช้ก่อน ก.พ.ให้คำอนุมัติ

๙. เมื่อเป็นดั่งนี้ กรรมการฯ ส่วนมากกรรมการไทยจึงเห็นว่า จะอนุมัติในเวลานี้ไม่ได้ อนึ่งถ้าพิจารณาตามเหตุผลแล้ว อ.ก.พ.ที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติใหม่จะอนุมัติในเวลานี้ก็ไม่ได้เหมือนกัน เพราะจะเท่ากับเป็นการยอมให้กฎหมายใหม่มีผลย้อนหลัง ซึ่งจะเป็นเช่นนั้นไม่ได้เลย เว้นแต่จะได้มีบทบัญญัติไว้เป็นพิเศษ จริงอยู่บทบัญญัติพิเศษเช่นว่านั้นมีอยู่ในกฎหมายใหม่ แต่ก็ว่าด้วยเรื่องอื่น ก.พ.จึงไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับคำขอของกระทรวงต่าง ๆ ในเรื่องการย้ายที่ได้เสนอมายัง ก.พ. ก่อนใช้พระราชบัญญัติใหม่ เพราะฉะนั้นตำแหน่งที่ตั้งใหม่ การย้ายฯลฯ จึงต้องทำกันใหม่ปฏิบัติตามกฎหมายใหม่

๑๐. กรรมการฯ ส่วนน้อยเป็นกรรมการชาวต่างประเทศเห็นด้วยว่า ในทางเหตุผลแล้ว ฐานะในกฎหมายของปัญหาเรื่องนี้ย่อมเป็นเช่นที่ว่ามานั้น แต่ก็ยังรู้สึกตะขิดตะขวงในผลแห่งการวินิจฉัยเช่นนั้นอยู่ เฉพาะอย่างยิ่งกรรมการชาวต่างประเทศเกรงว่า หลักที่วางไว้ข้างต้นนั้นอาจจะทำให้การตั้งแต่งหรือการย้ายซึ่งรัฐบาลได้วินิจฉัยกระทำไปแล้วเกิดเป็นปัญหาขึ้นได้ (อย่างน้อยก็อาจจะเกิดขึ้นในทางวิชาการ) โดยมิพักต้องกล่าวถึงความยุ่งยากอันอาจจะเกิดขึ้นเกี่ยวกับเรื่องเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งถ้าหากพิจารณาว่าการตั้งแต่งหรือการย้ายของข้าราชการนั้น ๆ เป็นการไม่สมบูรณ์

กรรมการชาวต่างประเทศจะรู้สึกพอใจมาก ถ้าหากมีทางเป่าปัดให้ผลเข้มงวดนั้นบรรเทาลง

๑๑. กรรมการชาวต่างประเทศใคร่จะหาทางแก้ความยุ่งยากเช่นว่านั้น จึงมีความเห็นว่า

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๗๖ คณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่ในการอนุมัติ คือ ก.พ.

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๗๙ คณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่ในการอนุมัติ คือ อ.ก.พ.

กฎหมายใหม่มิได้เปลี่ยนแปลงนิติสภาพของเงื่อนไขอันจะพึงต้องปฏิบัติตามกล่าวคือ การที่จะต้องให้อนุมัติ แต่แทนที่ ก.พ.จะเป็นผู้อนุมัติกฎหมายใหม่กำหนดให้ อ.ก.พ. เป็นผู้อนุมัติ เพราะฉะนั้น จึงมีการเปลี่ยนแปลงแต่เฉพาะคณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่อนุมัติอย่างเดียวเท่านั้น

๑๒. เพราะฉะนั้น หลักกฎหมายอันแน่นอนจึงเป็นว่า กฎหมายที่ว่าด้วยอำนาจ (รวมทั้งกฎหมายที่ว่าด้วยระเบียบการ) จะต้องใช้บังคับทันทีแก่เรื่องหรือพฤติการณ์ซึ่งค้างพิจารณาอยู่ การที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบการและอำนาจพึงมีผลทันทีนั้น หาได้หมายความว่ากฎหมายนั้น ๆ มีผลย้อนหลังไม่ ที่มีผลทันทีเช่นนี้ก็เนื่องจากสภาพและลักษณะของกฎหมายนั้นเอง เพราะกฎหมายเหล่านั้นเป็นกฎหมายเกี่ยวด้วยสิทธิมหาชน หาใช่กฎหมายเกี่ยวด้วยสิทธิเอกชนไม่ เมื่อกรณีเป็นเรื่องที่เกี่ยวด้วยการกำหนดหรือการใช้อำนาจมหาชน การยกย่องว่าเป็นข้าราชการฯลฯ แล้วก็ย่อมเป็นการแน่นอนที่จะยอมรับไม่ได้เลยว่า คณะกรรมการที่ได้เลิกล้มไปแล้วยังคงดำรงอยู่อีกต่อไปในเมื่อประกาศใช้กฎหมายใหม่ ดังนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องอำนาจแทรกแซงเข้ามา การเปลี่ยนแปลงนั้นก็ย่อมจะต้องใช้บังคับทันทีแก่ข้าราชการและเอกชน แต่ถ้ากฎหมายใหม่วางข้อบังคับเกี่ยวกับอำนาจและระเบียบการขึ้นไว้ ข้อบังคับนั้น ๆ ก็จะต้องใช้บังคับแก่กรณีทั้งปวงอันจะพึงต้องวินิจฉัยภายหลังที่ประกาศใช้กฎหมายใหม่นั้น และจะต้องใช้บังคับแก่กรณีที่เกี่ยวกับพฤติการณ์หรือการกระทำที่ได้เกิดขึ้นแล้วก่อนประกาศใช้กฎหมายใหม่นั้นด้วย มิฉะนั้นแล้วก็จะมีเรื่องค้างพิจารณาเป็นอันมาก ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการใด ๆ ในปัจจุบันนี้ที่จะพิจารณาได้ ทั้งนี้ เป็นผลของหลักทั่ว ๆ ไปที่ให้กฎหมายใหม่มีผลบังคับได้ทันทีสำหรับการที่จะดำเนินการในระหว่างนั้น (ดูรูบิเอร์ว่าด้วยกฎหมายขัดกันในเรื่องเวลา ข้อ ๑๒๑ หน้า ๖๙๐)

๑๓. หลักที่รับกันนี้กล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือว่า เมื่อคณะกรรมการใดที่มีอำนาจพิเศษอย่างใด ได้เลิกล้มไปโดยมีคณะกรรมการอื่นมาแทนที่ และมีเรื่องต่าง ๆ ชนิดเดียวกันสำหรับให้คณะกรรมการเดิมและคณะกรรมการใหม่พิจารณาด้วยแล้ว ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจที่จะพิจารณาเรื่องเหล่านั้น ต้องถือว่าคณะกรรมการใหม่เข้าร่วมแทนคณะกรรมการเดิม และคณะกรรมการใหม่ย่อมดำเนินงานต่อไป และพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่ค้างอยู่ในคณะกรรมการเดิมได้ สำหรับในกรณีเรื่องนี้การพิจารณาย่อมอยู่ในอำนาจของ อ.ก.พ.

๑๔. ถ้าหลักที่ว่านี้เป็นอันยอมรับกันแล้ว ผลก็จะมีว่าการตั้งแต่งและการย้ายที่กำลังพิจารณากันอยู่นี้ควรให้เป็นไปได้ แต่จะต้องให้คณะกรรมการเจ้าหน้าที่กล่าวคือ อ.ก.พ.เป็นผู้อนุมัติ

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
(นายเดือน บุนนาค)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๔๘๐