

บันทึก (ฉบับที่ ๒)

เรื่อง การคัดเลือกบรรจุข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรในกรมตำรวจ

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมาโดยหนังสือ ที่ ๙๔๕๙/๒๕๙๒ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๙๒ ว่าได้แจ้งบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการคัดเลือกบรรจุข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตรในกรมตำรวจให้ ก.พ. ทราบแล้ว ก.พ.ยังข้อใจในการพิจารณาเรื่องนี้ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

ในการขอให้พิจารณาครั้งนี้ ก.พ. มีความเห็นว่า

๑) บทมาตราต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนให้อำนาจ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ เช่นมาตรา ๓๐ มาตรา ๓๓ และมาตราอื่น ๆ เป็นแม่บทที่เป็นหลักการสำคัญของพระราชบัญญัติ การที่จะตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีบทบัญญัติขัดกับหลักการแห่งพระราชบัญญัติ โดยมีได้มีบทบัญญัติให้อำนาจไว้ชัดเจนแล้วย่อมกระทำมิได้ การบรรจุผู้ที่เคยรับราชการมาแล้วกลับเข้ารับราชการใหม่นี้ตามมาตรา ๓๐ บัญญัติไว้ให้ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ ถือว่าเป็นหลักการสำคัญซึ่งผู้ตรากฎหมาย (คือรัฐสภา) มอบอำนาจให้ ก.พ. เป็นผู้พิจารณาอนุมัติ การที่จะตราเป็นพระราชกฤษฎีกา (ซึ่งมิได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา) เปลี่ยนแปลงอำนาจผู้พิจารณาอนุมัติเสียเช่นนี้ย่อมไม่ถูกต้องตามความประสงค์ของผู้ตรากฎหมาย นอกจากนั้นในทางปฏิบัติการพิจารณาบรรจุข้าราชการตามมาตรา ๓๐ นั้น ก.พ. มีหลักการว่าจะไม่บรรจุผู้ที่มีมลทินมัวหมองส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการให้กลับเข้ารับราชการอีก แต่เมื่อพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการในกรมตำรวจให้บรรจุผู้ที่ออกจากราชการแล้วได้ โดยมีต้องให้ ก.พ. พิจารณาแล้ว การบรรจุผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วให้กลับเข้ารับราชการในกรมตำรวจอาจไม่ได้ระดับหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. ปฏิบัติอยู่และอาจบรรจุผู้ที่มีมลทินมัวหมองส่อไปในทางทุจริตให้กลับเข้ารับราชการได้ ซึ่ง ก.พ. เห็นว่าเป็นการขัดกับนโยบายของรัฐบาลซึ่งจะปราบปรามผู้ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

๒) นอกจากที่กล่าวแล้วในข้อ ๑) ผู้แทน ก.พ. ได้ชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกว่า พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการในกรมตำรวจนั้นยังได้บัญญัติข้อความซึ่งเป็นการเกินอำนาจอีกบางประการด้วย กล่าวคือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๒๗ ซึ่งเป็นบทให้อำนาจออกพระราชกฤษฎีกาได้นั้น บัญญัติ “ให้กำหนดคุณสมบัติ พื้นความรู้ ฯลฯ” แต่มาตรา ๑๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้บัญญัติข้อยกเว้นสำหรับผู้ที่มีขาดคุณสมบัติบางอย่าง ซึ่งมีใช้เป็นการกำหนดคุณสมบัติ และมาตรา ๑๒ (๓) (ง) (จ) ฯลฯ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวที่บัญญัติว่า

“รู้หน้าที่ราชการ โดยเคยเป็นข้าราชการตำรวจชั้น” ก็ทำให้เป็นการกำหนดพื้นความรู้ตามความในแม่บทไม่ เพราะเป็นการอาศัยสิทธิเดิมของผู้ที่เคยเป็นข้าราชการมาแล้ว อนึ่ง ในเรื่องการยกเว้นคุณสมบัตินั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๓๓ บัญญัติให้ ก.พ. เป็นผู้พิจารณา แต่มาตรา ๑๑ (ข) แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกลับไปบัญญัติให้อธิบดีกรมตำรวจเป็นผู้พิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๑) ได้พิจารณาแล้ว ขอเสนอความเห็น ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑

ในการที่จะพิจารณาว่าพระราชกฤษฎีกาวาดด้วยการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการในกรมตำรวจขัดกับหลักการแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ เฉพาะอย่างยิ่งขัดกับมาตรา ๓๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่นั้น มีปัญหาที่สมควรจะต้องพิจารณาเสียก่อน คือในกรณีที่บุคคลซึ่งเคยเป็นข้าราชการมาแล้ว (นอกจากประเภทวิสามัญ) ประสงค์จะเข้ารับราชการอีกนั้น จะเข้ามาได้แต่โดยวิธีการตามมาตรา ๓๐ อย่างเดียว เท่านั้นหรือ

เมื่อพิเคราะห์ดูพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ แล้วจะเห็นได้ว่าการที่บุคคลซึ่งเคยเป็นข้าราชการมาแล้วจะเข้ารับราชการอีกนั้น นอกจากอาจเข้ามาได้โดยวิธีการตามมาตรา ๓๐ แล้ว เขายังมีสิทธิที่จะเข้ามาได้โดยทางอื่นอีก คือ

ก) โดยการสอบแข่งขันตามมาตรา ๑๕^๒

ข) โดยการคัดเลือก หรือสอบคัดเลือกตามมาตรา ๑๖^๓

ค) โดยการคัดเลือก หรือสอบคัดเลือกตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความใน มาตรา ๒๗^๔

^๑ มาตรา ๓๐ ข้าราชการใด ๆ นอกจากข้าราชการพลเรือนวิสามัญออกจากราชการไป และมีคุณสมบัติตามมาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๓ ถ้าสมัครเข้ารับราชการในตำแหน่งราชการพลเรือนในชั้นอันดับและชั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม และทางราชการต้องการจะรับเข้าทำราชการ ให้ผู้มีอำนาจและหน้าที่ดังที่ระบุไว้ตามเกณฑ์ใน มาตรา ๒๔ พิจารณาและสอบสวนตามวิธีการที่ ก.พ. จะได้กำหนด เมื่อเห็นว่าเหมาะสมกับราชการที่จะรับเข้าบรรจุนั้น และ ก.พ. ได้อนุมัติแล้วก็ให้บรรจุได้

ผู้ออกจากราชการโดยถูกเลิกตำแหน่ง ย่อมได้รับบรรจุตามความในมาตรานี้ก่อนผู้ที่ออกจากราชการโดยเหตุอื่น

^๒ มาตรา ๑๕ การบรรจุข้าราชการพลเรือนให้เจ้ากระทรวงหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากเจ้ากระทรวงบรรจุตามเกณฑ์ต่อไปนี้

(๑) ข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวา บรรจุจากบุคคลที่สอบแข่งขันสำเร็จในวิชาข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวา การบรรจุให้บรรจุในอันดับ ๑ ขั้นต่ำ

(๒) ข้าราชการพลเรือนชั้นตรี บรรจุจากบุคคลที่สอบแข่งขันสำเร็จในวิชาข้าราชการพลเรือนชั้นตรี การบรรจุให้บรรจุในอันดับ ๑ ขั้นต่ำ

^๓ มาตรา ๑๖ ผู้ใดได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพ เจ้ากระทรวงหรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจากเจ้ากระทรวงอาจคัดเลือกหรือสอบคัดเลือกบรรจุเข้าเป็นข้าราชการพลเรือนที่ใช่วิชาชั้น ๆ ชั้นใด ๆ ที่ไม่สูงกว่าชั้นที่ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการใน กฎ ก.พ.

ที่ว่าเขามีสิทธิจะเข้ามาได้ตามข้อ ก) และ ข) นั้น ก็เนื่องจากว่ามาตรา ๓๑ บัญญัติว่า “ผู้สมัครสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก หรือคัดเลือก ต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติและพื้นฐานความรู้ดังได้กล่าวไว้ในมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕” และโดยเฉพาะมาตรา ๓๒ ซึ่งว่าด้วยคุณสมบัติของผู้สมัครสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก หรือคัดเลือก ได้บัญญัติไว้ในอนุมาตรา (๘) ว่า “ไม่เป็นผู้เคยถูกไล่ออกจากราชการ” และในอนุมาตรา (๙) ว่า “ไม่เป็นผู้เคยถูกปลดออกจากราชการ” ทั้งสองอนุมาตรานี้มีข้อความขัดอยู่ในตัวว่าหมายถึงบุคคลซึ่งเคยเป็นข้าราชการมาแล้ว ฉะนั้นผู้ที่เคยเป็นข้าราชการมาแล้วจึงมีสิทธิที่จะเข้าสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก หรือคัดเลือกได้ เช่นเดียวกับผู้ที่ไม่เคยเป็นข้าราชการมาก่อนเลย

ส่วนข้อที่ว่าเขามีสิทธิจะเข้ามาได้ตามข้อ ค) นั้น ก็เพราะว่าพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในมาตรา ๒๗ โดยมากหาได้มีข้อห้ามว่าผู้ที่เคยเป็นข้าราชการมาแล้วจะสมัครเข้ารับคัดเลือกหรือสอบคัดเลือกมิได้ ตรงกันข้ามโดยเฉพาะพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการในกรมตำรวจ มาตรา ๑๐ ซึ่งเป็นบทกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับคัดเลือกหรือสอบคัดเลือก นอกจากกล่าวถึงคุณสมบัติอย่างอื่นแล้ว ยังได้นำเอาคุณสมบัติต่าง ๆ ตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ มาบัญญัติไว้โดยครบถ้วน ซึ่งรวมตลอดถึงผู้ที่เคยเป็นข้าราชการมาแล้วด้วย

เมื่อบุคคลที่เคยเป็นข้าราชการมาแล้วมีสิทธิที่จะเข้ารับราชการอีกโดยทางอื่นได้ ไม่เฉพาะแต่ตามมาตรา ๓๐ เช่นโดยการคัดเลือกหรือสอบคัดเลือกตามพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ ดังกล่าวมาแล้ว พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการในกรมตำรวจ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๒๗ ก็ไม่ขัดกับมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อเป็นเช่นนี้ข้อที่ ก.พ. เห็นว่าถ้าพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการในกรมตำรวจให้บรรจุผู้ที่ออกจากราชการแล้วได้ โดยไม่ต้องให้ ก.พ. พิจารณาแล้ว การบรรจุอาจไม่ได้ระดับหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. ปฏิบัติอยู่ โดยอาจบรรจุผู้ที่มีมลทินมัวหมองส่อไปในทางทุจริตให้กลับเข้ารับราชการได้นั้น ก็น่าจะเป็นอันไม่ต้องพิจารณา แต่อย่างไรก็ตามเมื่อพระราชกฤษฎีกานั้นเองก็ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับคัดเลือกหรือสอบคัดเลือก โดยนำเอาคุณสมบัติต่าง ๆ ตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ เฉพาะอย่างยิ่งที่ว่า “ไม่เป็นผู้เคยถูกไล่ออกจากราชการ” (อนุมาตรา (๘)) และ “ไม่เป็นผู้เคยถูกปลดออกจากราชการ” (อนุมาตรา (๙)) มาบัญญัติไว้ด้วยแล้ว ในการบรรจุผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วกลับเข้ารับราชการในกรมตำรวจ คณะกรรมการกฤษฎีกาก็เข้าใจว่ากรมตำรวจจะต้องปฏิบัติตามวิธีที่ถูกต้อง คือไม่บรรจุผู้ที่มีมลทินมัวหมองส่อไปในทางทุจริตให้กลับเข้ารับราชการ อันจะเป็นปฏิกิริยาต่อการปราบปรามผู้ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ (ซึ่ง ก.พ. เรียกว่าเป็นนโยบายของรัฐบาล)

“ มาตรา ๒๗ ราชการพลเรือนส่วนใดมีเหตุพิเศษ ให้เจ้ากระทรวงทำความตกลงกับ ก.พ. ที่จะกำหนดคุณสมบัติ พื้นความรู้ และวิธีคัดเลือกหรือสอบคัดเลือกอย่างอื่นเพื่อให้ได้บรรจุและแต่งตั้งโดยความเที่ยงธรรมที่จะได้บุคคลที่มีคุณวุฒิและความสามารถในราชการ แล้วรายงานไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยวิธีการนั้นแล้ว ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ข้อ ๒

ในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัตินั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ ก็ได้บัญญัติไว้ทั้งสองอย่าง คือมาตรา ๓๒ กำหนดคุณสมบัติ และมาตรา ๓๓ ยกเว้นคุณสมบัติบางประการ เมื่อทั้งสองมาตรานี้อยู่ในหมวด ๒ ของลักษณะ ๑ ด้วยกัน และบัญญัติติดต่อกันไปเช่นนี้ ก็ต้องถือว่าเป็นบทบัญญัติเรื่องเดียวกัน ฉะนั้นการยกเว้นคุณสมบัติจึงต้องถือว่าเป็นเรื่องของการกำหนดคุณสมบัติด้วยเหมือนกัน ส่วนพินัยกรรมนั้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๓๕ นอกจากจะกำหนดพินัยกรรมโดยตรง โดยบัญญัติว่าต้องได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรอย่างนั้น ๆ แล้ว ยังได้บัญญัติว่าต้องได้เข้าฝึกหัดเป็นเสมียน ฯลฯ (มาตรา ๓๕ (๑) (ข)) หรือเป็นข้าราชการชั้นจัตวา (มาตรา ๓๕ (๒) (ข)) หมายความว่าต้องรู้หน้าที่ราชการของข้าราชการชั้นนั้น ๆ นั่นเอง จึงเป็นการกำหนดพินัยกรรมด้วยเหมือนกัน อนึ่งสำหรับการยกเว้นคุณสมบัตินั้น เมื่อพระราชบัญญัติแม่บทได้ให้อำนาจออกพระราชกฤษฎีกากำหนดคุณสมบัติได้แล้ว การยกเว้นคุณสมบัติซึ่งเป็นเรื่องเดียวกันกับการกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวมาแล้ว จึงอาจที่จะกำหนดให้ได้รับเป็นผู้พิจารณาก็ได้ เพราะเหตุนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงยังไม่เห็นเหตุที่จะกล่าวว่า พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้นมีข้อความเกินอำนาจตัวบทในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรกล่าวไว้ด้วยว่า การตราพระราชกฤษฎีกาตามความในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ นั้น เจ้ากระทรวงจะต้องทำความตกลงกับ ก.พ. กับทั้งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าใจว่าพิธีการดังว่านี้คงจะได้ปฏิบัติจัดทำไปโดยถูกต้องครบถ้วนแล้ว และโดยปราศจากข้อทักท้วงของ ก.พ.

(ลงนาม) นายเสริม วินิจฉัยกุล
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๔๙๓