

บันทึก

เรื่อง การตีความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๗๙

(๑) กระทรวงมหาดไทยได้เสนอนามข้าราชการชั้นเอกมาให้ ก.พ.สอบสวนและพิจารณาเพื่อเลื่อนขึ้นเป็นชั้นพิเศษตามความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๗๙ มีจำนวน ๔ นาย

(๒) ก.พ. ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว กรรมการบางท่านเห็นว่าเป็นหน้าที่ของเจ้ากระทรวงที่จะพิจารณาคัดเลือกส่งนามไปแต่เพียงนามเดียว ก.พ.เพียงแต่มีหน้าที่เป็นผู้สอบสวนและพิจารณาว่า ข้าราชการผู้นั้นเป็นผู้สมควรได้เลื่อนชั้นหรือไม่เท่านั้น แต่โดยเหตุที่ถ้อยคำในมาตรานี้เป็นที่สงสัย ก.พ.จึงได้ลงมติให้เสนอปัญหาข้อนี้มาขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในกฎหมายว่า เป็นหน้าที่ของเจ้ากระทรวงที่จะพิจารณาคัดเลือกข้าราชการแต่เพียงนายเดียวและส่งนามข้าราชการผู้นั้นมายัง ก.พ.เพื่อพิจารณาหรือว่าเป็นหน้าที่ของเจ้ากระทรวงที่จะส่งรายนามข้าราชการหลายนายไปให้ ก.พ.สอบสวนพิจารณาและคัดเลือก

(๓) มาตรา ๑๙ มีข้อความดังนี้

“มาตรา ๑๙ การเลื่อนข้าราชการพลเรือนชั้นเอกขึ้นเป็นชั้นพิเศษ ให้เจ้ากระทรวงพิจารณาคัดเลือกจากข้าราชการพลเรือนชั้นเอกที่มีความดีความชอบและความสามารถแล้วส่งนามไปยัง ก.พ. เมื่อ ก.พ.สอบสวนและพิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรได้เลื่อนชั้น ก็ให้รายงานไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติ”

(๔) คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหานี้ตลอดแล้ว และได้ฟังคำชี้แจงของเจ้าพระยาศรัทธาธรมาธิเบศร์ ผู้แทน ก.พ.ด้วยกรรมการร่างกฎหมายฝ่ายเสียงข้างมากขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

(๕) กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายเสียงข้างมากเห็นว่า เป็นการสำคัญยิ่งที่จะระลึกว่า มาตรา ๑๗,๑๘ และ ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ.๒๕๗๙ ว่าด้วยเรื่องการเลื่อนชั้น (มาตรา ๑๙ ว่าด้วยเรื่องการเลื่อนชั้นข้าราชการชั้นเอกขึ้นเป็นชั้นพิเศษ) ไม่เกี่ยวกับเรื่องการแต่งตั้งข้าราชการให้ได้รับตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งเลย การแต่งตั้งข้าราชการให้ได้รับตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งนั้นเป็นเรื่องที่บัญญัติไว้ในมาตราอื่น อาศัยเหตุนี้จึงต้องตีความมาตรา ๑๙ ตามถ้อยคำที่ใช้อยู่ในมาตรา ๑๙ นั้นเอง หรือตีความโดยพิจารณาเทียบเคียงกับมาตราอื่นที่บัญญัติเรื่องทำนองเดียวกันนี้ คือ เรื่องเลื่อนชั้น) เช่น มาตรา ๑๗ และ ๑๘

อย่างไรก็ดี วิธีการเลื่อนข้าราชการชั้นเอกขึ้นเป็นชั้นพิเศษตามมาตรา ๑๙ นั้นมีอยู่วิธีเดียว และจะต้องปฏิบัติเช่นนั้นเสมอไป

(๖) เมื่อได้พิจารณามาตรา ๑๙ โดยรอบคอบแล้ว เห็นว่ามาตรา ๑๙ แสดงไว้ชัด

ว่า เจ้าหน้าที่ผู้ทำการคัดเลือกข้าราชการเพื่อเลื่อนขั้นนี้ คือเจ้ากระทรวง ส่วนจำนวนข้าราชการที่สมควรได้เลื่อนขั้นนั้น เมื่อพิจารณาถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา ๑๙ แล้ว ย่อมแสดงว่ามีจำนวน ๑ นาย เท่านั้น

(๗) เมื่อได้พิจารณามาตรา ๑๗ และ ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๗๙ ซึ่งบัญญัติถึงการเลื่อนข้าราชการชั้นตรีขึ้นเป็นชั้นโท และชั้นโทขึ้นเป็นชั้นเอกแล้ว จะเห็นเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติ ในปัญหาที่ว่าส่งนามไปนามเดียว หรือหลายนาม มาตรา ๑๗ และ ๑๘ ใช้คำว่า "ส่งนาม....โดยปกติ.....ไม่น้อยกว่า...." ไว้อย่างชัดเจน แต่ตรงกันข้ามมาตรา ๑๙ ซึ่งอยู่ถัดมาและบัญญัติถึงเรื่องการเลื่อนข้าราชการเช่นเดียวกับมาตราทั้ง ๒ นั้น หาได้ใช้ถ้อยคำอย่างเดียวกันไม่ กลับใช้ถ้อยคำว่า "ส่งนาม" เฉยๆ แม้จะฟังว่าคำว่า "ส่งนาม" นี้ไม่ได้แสดงไว้ชัดว่าหมายถึงการส่งนามเดียว หรือมากกว่านามเดียวกดี แต่เมื่อนำถ้อยคำนี้มาเทียบเคียงกับถ้อยคำที่ใช้อยู่ในมาตรา ๑๗ และ ๑๘ แล้ว ก็เห็นได้ชัดเจนว่าในมาตรา ๑๙ นี้ต้องหมายถึงนามเดียวเท่านั้น จะตีความว่าจะส่งนามเดียวกดี หรือมากกว่านามเดียวกดีเช่นนี้หาได้ไม่

การตีความของกรรมการร่างกฎหมายฝ่ายเสียงข้างมากดังกล่าวแล้ว เป็นการชอบด้วยเหตุผล เพราะถ้าไม่ตีความดังกล่าวแล้วก็จะเกิดการลักลั่นขึ้นได้ และการปฏิบัติของกระทรวงต่างๆ ก็จะไม่ลงรอยเป็นระเบียบเดียวกัน ซึ่งเห็นได้ชัดว่าไม่ใช่ประสงค์ของพระราชบัญญัติ

นอกจากนี้ตามถ้อยคำในมาตรา ๑๙ ซึ่งได้ตีความไว้ข้างต้น ทำให้เห็นว่าการส่งรายนามไปหลายนามนั้นไม่อาจเป็นไปได้ เพราะมาตรา ๑๙ บัญญัติว่า เมื่อ ก.พ.สอบสวนและพิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรได้เลื่อนขั้น ก็ให้รายงานไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติข้อความที่ขิดสัญญาประกาศไว้นั้น แสดงให้เห็นได้ชัดว่า ก.พ.มีหน้าที่เพียงแต่จะพิจารณาว่าสมควรได้เลื่อนขั้นหรือไม่สมควรเท่านั้น ก.พ.ไม่มีหน้าที่คัดเลือก ฉะนั้นถ้าจะแปลว่าเจ้ากระทรวงอาจส่งนามไปยัง ก.พ.ได้มากกว่านามเดียวแล้ว ก็ย่อมเป็นไม่ได้ในเมื่อ ก.พ.เห็นว่าผู้ที่เจ้ากระทรวงส่งนามไปนั้นสมควรได้เลื่อนขั้นทุกคน ในเมื่อมีขั้นที่จะพึงเลื่อนเพียงขั้นเดียวเท่านั้น

(๘) เมื่อได้เทียบเคียงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๗๙ กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๗๖ แล้ว จะเห็นเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๗๙ ได้ว่า การบรรจุ การเลื่อนขั้นและการแต่งตั้งข้าราชการนั้น ประสงค์จะให้เป็นการอำนาจและหน้าที่ของเจ้ากระทรวงเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระซึ่ง ก.พ.ได้มีอยู่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๗๖ ไปเสีย

(๙) อาศัยเหตุนี้ กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายเสียงข้างมากจึงเห็นว่า เป็นหน้าที่ของเจ้ากระทรวงที่จะพิจารณาคัดเลือกนามข้าราชการที่สมควรได้เลื่อนขั้นแต่เพียงนามเดียว และ ก.พ.มีหน้าที่แต่เพียงสอบสวนและพิจารณาว่า ข้าราชการที่เจ้ากระทรวงคัดเลือกมานี้สมควรเลื่อนขั้นเป็นชั้นพิเศษหรือไม่

(๑๐) อนึ่ง พระมณูเวทย์วิมลนาท (กรรมการร่างกฎหมายในชุด ๑ นี้) ได้ทำความเห็นแย้งตั้งได้แนบมากับบันทึกนี้ด้วยแล้ว

(ลงชื่อ) เตือน บุนนาค
(นายเตือน บุนนาค)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๕๐