

บันทึก

เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช ๒๕๕๘
กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๗

ตามหนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารที่ ๑๙๙๔/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ แจ้งว่า ก.พ.ได้พิจารณابันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช ๒๕๕๘ กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๗ เห็นว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความโดยพิจารณาถ้อยคำตามมาตรา ๖ (๗) แห่งพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช ๒๕๕๘ ว่า ครูสภามีอำนาจที่จะปฏิบัติการในหน้าที่แทน ก.พ. สำหรับข้าราชการครูโดยไม่ต้องให้ ก.พ.มอบหมายและได้อ้างถึงมาตรา ๑๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๗ว่า ได้ระบุให้อำนาจครูสภาปฏิบัติการในเรื่องต่างๆ ที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๑๕ แทน ก.พ.ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยครู อำนาจเหล่านี้เป็นอำนาจตามบทแห่งกฎหมายมอบให้ปฏิบัติการได้ โดยไม่จำเป็นต้องให้ ก.พ.มอบหมายให้ทำการแทน แต่มีได้ตีความให้ชัดเจนว่าครูสภามีอำนาจทำการแทน ก.พ.ได้ทุกสิ่งทุกอย่าง หรือว่าทำการแทนได้เฉพาะเรื่องที่ระบุในมาตรา ๑๑๕ เท่านั้น ฉะนั้น จึงยังเป็นที่น่าสงสัยอยู่ คือ

๑. ครูสภามีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนแทน ก.พ.เฉพาะในเรื่องต่างๆ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๗ คือเรื่องการบรรจุ การเลื่อนชั้น การเลื่อนอันดับการเลื่อนชั้น การโอน การแต่งตั้ง การสอบสวน การรักษาวินัย และการออกจากราชการของข้าราชการครู เท่านั้น หรืออย่างไร

๒. เรื่องอื่นๆ นอกจากระบุไว้ในมาตรา ๑๑๕ ซึ่งเป็นเรื่องที่ระบุไว้ในมาตราอื่นแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๗ และระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ดังปรากฏตามมาตราต่อไปนี้

ก. มาตรา ๑๑ ซึ่งเป็นเรื่องอำนาจหน้าที่นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตราอื่น ๆ ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๗ และกฎหมายอื่น ให้ ก.พ.มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) รักษาทะเบียนประวัติข้าราชการพลเรือน

(๒) กำหนดหลักสูตรและวิธีการสอบแข่งขันและสอบคัดเลือกตามความต้องการของส่วนราชการฝ่ายพลเรือนเพื่อรับทุนรัฐบาลไปศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศ เว้นแต่กรมตำรวจ

(๓) ดีความและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ มติของ ก.พ. ในเรื่องนี้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้เป็นอันใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

(๔) ควบคุมดูแลให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ เรียกเอกสารจากกระทรวง ทบวงกรม เทศบาล หรือสุขาภิบาล ให้ผู้แทนกระทรวงทบวงกรม เทศบาลหรือสุขาภิบาล และให้ข้าราชการหรือพนักงานซึ่งสังกัดกระทรวงทบวงกรม เทศบาลหรือสุขาภิบาลมาชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาของ ก.พ.

(๕) รายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่ปรากฏว่ากระทรวงทบวงกรมไม่ได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติตามไปโดยไม่เหมาะสม เพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้มีคำสั่งให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

(๖) ดูแลและจัดการศึกษาของนักเรียนฝ่ายพลเรือนในต่างประเทศ ในการนี้ให้มีอำนาจออกข้อบังคับหรือระเบียบเพื่อควบคุมการศึกษาและความประพฤติ ตลอดจนกำหนดและลงทัณฑ์ทางวินัย โดยเรียกตัวกลับหรือตัดเงินค่าใช้สอยตามควรแก่กรณี

(๗) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสอบไม่เกินครั้งละหนึ่งร้อยบาท

(๘) ออกกฎ ก.พ. เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และวางระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.และระเบียบดังกล่าวเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ข. มาตรา ๒๔ วรรคสอง เรื่องตำแหน่งใดควรจะได้รับเงินเดือนในชั้นใด อันใดใด ได้บัญญัติให้ ก.พ.เป็นผู้กำหนด เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนชั้นพิเศษ ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด

ค. มาตรา ๒๖ วรรคสองสุดท้าย เรื่องกระทรวงทบวงกรมใด จะมีตำแหน่งผู้อำนวยการกอง รองอธิบดี รองปลัดทบวง หรือรองปลัดกระทรวง ได้บัญญัติให้ ก.พ.เป็นผู้กำหนด

ง. มาตรา ๓๒ เรื่องการบรรจุข้าราชการผู้ที่ออกจากราชการไปแล้วซึ่งได้สมัครเข้ารับราชการ และผู้มีอำนาจและหน้าที่พิจารณาอนุมัติการโอนตามมาตรา ๓๐ เห็นสมควรบรรจุในชั้น อันตบ และชั้นที่สูงกว่าเดิม ได้บัญญัติให้ขออนุมัติ ก.พ.เป็นราย ๆ ไป

จ. มาตรา ๔๕ เรื่องการขอยกเว้นคุณสมบัติของผู้ที่ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๔๔ (๖) (๗) (๘) (๑๐) (๑๑) และ (๑๒) ได้บัญญัติให้ ก.พ.พิจารณาสอบสวนเพื่อยกเว้นให้เป็นรายบุคคล

ฉ. มาตรา ๕๔ เรื่องราชการส่วนใดมีเหตุพิเศษ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดตกลงกับ ก.พ.ที่จะกำหนดคุณสมบัติ พื้นความรู้และวิธีคัดเลือก หรือสอบคัดเลือกอย่างอื่นเพื่อให้มีการบรรจุและแต่งตั้งโดยความเที่ยงธรรมที่จะได้บุคคลที่มีคุณวุฒิและความสามารถในราชการแล้ว รายงานไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลให้ทรงตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

เรื่องต่างๆ ตามที่กล่าวมาแล้วในข้อ ๒ นี้ ครุสภาจะมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการแทน ก.พ.โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามนัยแห่งมาตรา ๖ (๗) ของพระราชบัญญัติครุ พุทธศักราช ๒๔๘๘ ได้หรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๑. คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าบทบัญญัติในมาตรา ๑๑๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๙๗ นั้น เป็นบทบัญญัติรับรองอำนาจและหน้าที่ของครุสภาตามเรื่องตั้งระบุไว้ในมาตรานั้นให้ชัดเจนยิ่งขึ้น มิใช่เป็นบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจของครุสภาเพียงเท่าที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๕ เท่านั้น และในมาตรานี้เองก็ยังได้ใช้คำว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยครู” ซึ่งหมายความว่า ถ้ากฎหมายว่าด้วยครูบัญญัติเป็นอย่างอื่นแล้วก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายนั้นนั่นเอง ทั้งอำนาจและหน้าที่ของครุสภาก็ยังคงมีอยู่ตามมาตรา ๖ (๗) แห่งพระราชบัญญัติครุ พุทธศักราช ๒๔๘๘ ซึ่งบัญญัติว่า “ปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และแต่งตั้งอนุกรรมการต่าง ๆ ให้มีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติการแทนอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนต่าง ๆ แล้วแต่กรณี สำหรับข้าราชการครู” แต่อำนาจของครุสภาที่จะปฏิบัติการแทน ก.พ.นี้จำเป็นต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป ว่าอำนาจนั้นเป็นอำนาจโดยเฉพาะของ ก.พ.หรือไม่ ถ้าเป็นอำนาจโดยเฉพาะของ ก.พ. ครุสภาก็ไม่มีอำนาจปฏิบัติการแทนได้ อนึ่ง กรรมการชุดนี้ได้เคยพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาว่า ครุสภาจะแต่งตั้งอนุกรรมการประจำภาคขึ้น เพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแทน อ.ก.พ.ภาค สำหรับข้าราชการครู และเมื่อมีกรณีที่จะต้องพิจารณาไล่ออกปลดออก หรือให้ออกตามมาตรา ๓๗, ๘๕ , ๘๗ และมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๙๗ จักต้องรายงานอนุกรรมการประจำภาคพิจารณาเห็นสมควรแล้ว จึงจะดำเนินการและสั่งการได้โดยชอบด้วยกฎหมาย หากข้าราชการครูต้องออกจากราชการไปโดย อ.ก.พ.ภาคพิจารณาเห็นสมควร น่าจะเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะการทำหน้าที่ของครุสภาแทน ก.พ.นั้น กระทำโดยกฎหมายพิเศษคือพระราชบัญญัติครุ ซึ่งในปัญหานี้ได้เคยเสนอความเห็นไว้ว่า ก.พ.มีอำนาจอย่างไรครุสภาก็มีอำนาจอย่างนั้น และปฏิบัติแทนได้ กลับกันถ้า ก.พ.ไม่มีอำนาจแล้ว ครุสภาก็ไม่มีอำนาจ เรื่อง อ.ก.พ.ภาคตามมาตรา ๑๒ และ ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๙๗ นี้ เป็นอนุกรรมการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายโดยชัดแจ้ง ก.พ.ไม่มีอำนาจจะแต่งตั้งได้ เมื่อเช่นนี้แล้ว ครุสภาก็ย่อมจะไม่มีอำนาจตั้งอนุกรรมการประจำภาคเพื่อปฏิบัติแทน อ.ก.พ.ภาค (บันทึกส่งพร้อมหนังสือที่ ๓๐๕๒/๒๔๙๗ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๔๙๗) ทั้งนี้ ย่อมหมายความว่า การปฏิบัติการแทน ก.พ.ในอำนาจทั่วไปเท่านั้น มิได้หมายความว่ารวมถึงอำนาจโดยเฉพาะของ ก.พ.ด้วย

๒. ในเรื่องอื่นๆ ที่ถามมานั้น คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นเป็นข้อ ๆ ดังต่อไปนี้

ก. อำนาจตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

(๑) สำหรับการรักษาทะเบียนประวัติข้าราชการพลเรือนนั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งบัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการ เว้นแต่ข้าราชการครูให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นเจ้าหน้าที่” แล้ว เห็นว่าการรักษาทะเบียนประวัติข้าราชการพลเรือนนั้นมิใช่อำนาจโดยเฉพาะของ ก.พ. ดังนั้นครุสภาจึงมีอำนาจที่จะรักษาทะเบียนประวัติสำหรับข้าราชการครูแทน ก.พ. ได้

(๒) สำหรับการกำหนดหลักสูตรและวิธีการสอบแข่งขันและสอบคัดเลือกตามความต้องการของส่วนราชการฝ่ายพลเรือนเพื่อรับทุนไปศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศนี้ มิใช่เป็นอำนาจโดยเฉพาะของ ก.พ. ครุสภาย่อมมีอำนาจปฏิบัติการแทนได้เท่าที่เกี่ยวกับครู

(๓) การตีความและวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนนี้ เห็นได้ชัดว่าเป็นอำนาจโดยเฉพาะของ ก.พ. เพราะเมื่อ ก.พ. ตีความและได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วเป็นอันใช้บังคับได้ตามกฎหมาย ดังนั้นถ้ายอมให้ครุสภาตีความได้แล้วก็อาจมีการขัดกันระหว่างการตีความของ ก.พ. กับครุสภาได้

(๔) การควบคุมดูแลให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้นเป็นอำนาจโดยเฉพาะของ ก.พ. เพราะมุ่งหมายจะควบคุมดูแลให้เป็นไปโดยระเบียบเดียวกันทั่วไป ครุสภาจึงไม่มีอำนาจปฏิบัติการแทนได้ ส่วนการเรียกเอกสารจากกระทรวงทบวงกรม เทศบาล หรือสุขาภิบาล ให้ผู้แทนของกระทรวงทบวงกรม เทศบาลหรือสุขาภิบาล หรือข้าราชการ หรือพนักงาน ซึ่งสังกัดกระทรวงทบวงกรม เทศบาล หรือสุขาภิบาลมาชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาของ ก.พ. นั้น มิใช่เป็นอำนาจโดยเฉพาะของ ก.พ. ครุสภามีอำนาจปฏิบัติการแทนได้ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการครู

(๕) เรื่องดูแลการที่กระทรวงทบวงกรมไม่ปฏิบัติการให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนนี้ มิใช่เป็นเรื่องควบคุมข้าราชการ จึงเป็นอำนาจโดยเฉพาะของ ก.พ. ครุสภาจึงไม่มีอำนาจจะปฏิบัติการเช่นนั้นได้

(๖) เรื่องดูแลและจัดการศึกษาของนักเรียนฝ่ายพลเรือนในต่างประเทศข้อนี้มิใช่เป็นอำนาจโดยเฉพาะของ ก.พ. ถ้าครุสภาประสงค์จะควบคุมดูแลและจัดการศึกษาของข้าราชการครูแล้ว ครุสภาก็ย่อมทำได้

(๗) การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสอบมิใช่เป็นอำนาจโดยเฉพาะของ ก.พ. ครุสภามีอำนาจจะปฏิบัติการแทนได้เฉพาะข้าราชการครู

(๘) การออกกฎ ก.พ. และวางระเบียบ จะเห็นได้ชัดเจนว่าเป็นอำนาจของ ก.พ. โดยเฉพาะ ถ้ายอมให้ครุสภาออกกฎได้แล้วจะต้องกลายเป็น “กฎครุสภา” ไป และซึ่งไม่ตรงกับ ความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

ข. มาตรา ๒๔ วรรคสอง

เรื่องกำหนดอัตราเงินเดือนฯ ข้อนี้มิใช่เป็นอำนาจโดยเฉพาะของ ก.พ. ครุสภามีอำนาจจะปฏิบัติแทนได้สำหรับข้าราชการครู

อนึ่ง เรื่องนี้มีข้อสังเกตว่า ถ้าให้ ก.พ.และคุรุสภามีอำนาจกำหนดได้ทั้งสองฝ่ายแล้ว ก็อาจทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำกันได้ ในระหว่างข้าราชการพลเรือนทั่วไปกับข้าราชการครู แม้แต่ข้าราชการธุรการในกระทรวงยุติธรรม ซึ่งแต่เดิมได้มี ก.ธ.เป็นผู้พิจารณา บัดนี้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ.๒๕๔๗ มาตรา ๔๑,๔๒ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนตลอดจนกฎ ก.พ.ต่าง ๆ มาใช้บังคับแล้ว

ค. มาตรา ๒๖ วรรคสองสุดท้าย

ตำแหน่งต่าง ๆ ดังกล่าวในข้อนี้ ขณะนี้มีใช้เป็นตำแหน่งข้าราชการครูตามพระราชกฤษฎีกากำหนดตำแหน่งข้าราชการในกระทรวงศึกษาธิการ เป็นตำแหน่งข้าราชการครู พุทธศักราช ๒๕๔๔ คุรุสภาจึงไม่มีอำนาจปฏิบัติการแทนได้

ง. มาตรา ๓๒

เรื่องการบรรจุข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้ว เห็นได้ว่าไม่ใช่อำนาจโดยเฉพาะของ ก.พ.คุรุสภาจึงมีอำนาจที่จะปฏิบัติการแทนได้สำหรับที่จะบรรจุเป็นข้าราชการครู แต่จะต้องทำตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ.วางไว้

จ. มาตรา ๔๕

เรื่องการยกเว้นคุณสมบัติ ข้อนี้ก็เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบรรจุข้าราชการเช่นเดียวกัน คุรุสภาจึงมีอำนาจที่จะปฏิบัติการแทนได้ทำนองเดียวกันกับข้อ ง. และต้องมีมติเป็นเอกฉันท์เช่นเดียวกับ ก.พ.

ฉ. มาตรา ๕๔

เรื่องการบรรจุข้าราชการในเหตุพิเศษ ข้อนี้เป็นเรื่องทำนองเดียวกับการกำหนดหลักสูตรและวิธีการสอบแข่งขันและสอบคัดเลือกนั่นเอง ฉะนั้น คุรุสภาจึงมีอำนาจปฏิบัติการแทนได้สำหรับข้าราชการครู

(ลงชื่อ) เสกล บุนยัยฐิติ

(นายเสกล บุนยัยฐิติ)

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

รักษาการแทนเลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๘