

บันทึก

เรื่อง การขึ้นบัญชีการสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้น

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ๓๓๖๐/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๐๔ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับการขึ้นบัญชีการสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้นข้าราชการ

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า อ.ก.พ.กระทรวงยุติธรรมได้พิจารณาเห็นว่า มติของคณะรัฐมนตรีตามข้อเสนอของ ก.พ. ที่ให้กระทรวง ทบวง กรม ขึ้นบัญชีการสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก และการสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้นไว้มีกำหนด ๒ ปี เช่นเดียวกันทุกกรณีนั้นเป็นการไม่ถูกต้องด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายและไม่ชอบด้วยเหตุผล กล่าวคือ สำหรับกรณีการสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้นนั้น กฎหมายมิได้บัญญัติไว้เลยว่า เมื่อพ้นกำหนด ๒ ปี นับแต่วันประกาศผลการสอบแล้ว จะเลื่อนชั้นผู้สอบคัดเลือกที่ขึ้นบัญชีอยู่ไม่ได้ ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง การสอบแข่งขันนั้นเป็นการสอบเพื่อบรรจุบุคคลซึ่งไม่เคยเป็นข้าราชการเข้ามาเป็นข้าราชการ จึงย่อมแตกต่างกับการสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้น ซึ่ง อ.ก.พ. กระทรวงยุติธรรมมีความเห็นว่า เมื่อข้าราชการผู้สอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้นได้มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ก็ย่อมมีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับการพิจารณาเพื่อเลื่อนชั้นได้เสมอโดยจะเอากำหนดเวลา ๒ ปี มาตัดสิทธิได้ไม่ ซึ่งเรื่องนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้สำนักงาน ก.พ.พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า

๑. ตามที่ได้กำหนดให้มีการขึ้นบัญชีผู้สอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้นได้ไว้มีกำหนด ๒ ปี ก็เพราะเห็นว่า การที่จะดำเนินการสอบคัดเลือกเป็นการเฉพาะคราวเมื่อมีตำแหน่งว่างนั้น ทำให้ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเสียเวลาหลายครั้งหลายหน ก่อให้เกิดความไม่สะดวกหลายประการจึงเห็นควรกำหนดให้ขึ้นบัญชีไว้ได้เช่นเดียวกับการสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการ และที่กำหนดเวลา ๒ ปี ก็เพราะเห็นว่าวิชาการต่างๆ ที่จำเป็นในการปฏิบัติราชการย่อมเปลี่ยนแปลงพัฒนาไปตลอดเวลาซึ่งวิชาความรู้ของผู้ที่สอบคัดเลือกได้เมื่อพ้น ๒ ปีมาแล้วอาจล้าสมัยไปได้

๒. ที่ว่าเป็นระเบียบฝ่าฝืนต่อบทกฎหมาย เพราะกฎหมายมิได้บัญญัติไว้เลยว่า เมื่อพ้นกำหนด ๒ ปีแล้ว จะเลื่อนชั้นผู้สอบคัดเลือกที่ขึ้นบัญชีอยู่ไม่ได้นั้น เห็นว่าถ้าจะพิจารณาอีกแห่งหนึ่งแล้วทั้งมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนก็บัญญัติไว้ว่า จะเลื่อนได้เฉพาะผู้ที่สอบคัดเลือกได้ตามหลักสูตรและวิธีการ ซึ่ง อ.ก.พ.กระทรวงกำหนดการขึ้นบัญชีผู้สอบคัดเลือกได้ไว้ ๒ ปี อาจนับได้ว่าเป็นวิธีการปลีกย่อยอย่างหนึ่งที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ อ.ก.พ. กระทรวงวางไว้ได้ตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี

๓. ที่ว่าระเบียบนี้ตัดสิทธิของข้าราชการไม่ให้ได้รับการเลื่อนขั้นนั้น ยังฟังไม่ถนัดนัก เพราะกฎหมายมิได้บัญญัติว่าต้องเลื่อนผู้สอบได้คะแนนสูงก่อนผู้สอบได้คะแนนต่ำตามลำดับเสมอไป การสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้นเป็นการทดสอบเกณฑ์ขั้นต่ำเท่านั้น แสดงว่าผู้สอบคัดเลือกได้อยู่ในข่ายที่จะได้รับการพิจารณา มากกว่าที่จะมีสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งกำหนดระยะเวลาแห่งการทดสอบนี้เพียง ๒ ปีก็ควรจะเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับการสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนขั้นนี้ แต่เดิมไม่มีการให้ชั้นบัญชีไว้ อ.ก.พ.กระทรวงต่างๆ จัดสอบกันเมื่อมีตำแหน่งว่าง และบรรจุผู้สอบได้เฉพาะคราวเท่านั้น การที่ให้ชั้นบัญชีผู้สอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้นไว้ได้เช่นนี้ จึงเท่ากับเป็นการขยายช่วยให้มากขึ้นอีก

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเรื่องนี้จึงมีอยู่ว่า มติคณะรัฐมนตรีตามข้อเสนอของ ก.พ.ให้กระทรวง ทบวง กรม ขึ้นบัญชีการสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้นไว้มีกำหนดเวลา ๒ ปี นั้นจะเป็นการขัดต่อกฎหมายเพียงใดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ มิได้มีบทบัญญัติในเรื่องกำหนดระยะเวลาการขึ้นบัญชีผู้สอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้นได้ไว้โดยตรงเช่นกรณีการสอบแข่งขันนั้น ก็เพราะกฎหมายประสงค์จะให้มีการปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบแข่งขัน และการสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้นแตกต่างกันไป ดังที่ในกรณีการสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้น มาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ ก็ได้บัญญัติไว้อย่างกว้างๆ ว่า การเลื่อนข้าราชการพลเรือนชั้นตรีขึ้นเป็นชั้นโทก็ดี หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนชั้นโทขึ้นเป็นชั้นเอกก็ดี จะเลื่อนได้เฉพาะผู้ที่สอบคัดเลือกได้ตามหลักสูตรและวิธีการซึ่ง อ.ก.พ.กระทรวงกำหนด ทั้งนี้เพราะการสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนขั้นนั้นเป็นการสอบข้าราชการซึ่งได้ปฏิบัติราชการในส่วนราชการนั้นๆ อยู่แล้ว จึงให้แต่ละส่วนราชการได้มีโอกาสกำหนดวิธีการได้เอง ฉะนั้น ระยะเวลาการขึ้นบัญชีการสอบคัดเลือกนั้น อ.ก.พ.กระทรวงจึงย่อมมีอำนาจกำหนดได้ เพราะเป็นวิธีการอย่างหนึ่งตามความในบทบัญญัติ มาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ ดังกล่าวแล้ว

(๒) สำหรับเรื่องกำหนดระยะเวลาการขึ้นบัญชีการสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้นไว้ ๒ ปีนี้เป็นเรื่องที่ ก.พ.ได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีลงมติเพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ ถือเป็นหลักปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะ ก.พ.ได้พิจารณาเห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ก็ได้กำหนดระยะเวลาการขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวาและชั้นตรีไว้แล้วไม่เกิน ๒ ปี และสำหรับการสอบคัดเลือกตามหลักสูตรและวิธีการที่ ก.พ.อนุมัติ ก.พ.ก็ได้กำหนดไว้ในหลักสูตรและวิธีการสอบคัดเลือกโดยให้ชั้นบัญชีผู้สอบคัดเลือกได้ไว้มีกำหนดเวลาไม่เกิน ๒ ปีเช่นกัน แต่กรณีการสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้นยังหาได้มีการกำหนดระยะเวลาการขึ้นบัญชีผู้สอบคัดเลือกได้ไว้แต่ประการใดไม่ ฉะนั้น เพื่อความเหมาะสมและเป็นระเบียบเดียวกัน จึงควรให้กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ถือปฏิบัติเกี่ยวกับการขึ้นบัญชีการสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก และการสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้นไว้มีกำหนดเวลา ๒ ปี เช่นเดียวกันทุกกรณี ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ได้ลง

มติเห็นชอบและอนุมัติตามที่ ก.พ.เสนอ (น.ว.๗๕/๒๕๐๒ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๐๒) คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ข้อเสนอของ ก.พ. เช่นนี้ อาจเนื่องจาก ก.พ.พิจารณาเห็นว่า การที่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาการขึ้นบัญชีการสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้นไว้นั้นย่อมเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ฉะนั้น ก.พ.จึงได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบสำหรับปฏิบัติไว้ หากพิจารณาตามนี้แล้ว มติของคณะรัฐมนตรีที่ให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอของ ก.พ.ดังกล่าวย่อมเป็นการชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗

(๓) อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรเสนอไว้ด้วยว่า กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม ในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น คณะรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจบังคับบัญชา กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ซึ่ง อ.ก.พ.กระทรวงก็ย่อมอยู่ใต้บังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรีเช่นกัน (คำชี้แจงของสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การบริหารราชการแผ่นดินและการประสานงานระหว่างองค์การบริหาร ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๔๙๔ ก็ได้มีหลักการทำนองเดียวกันนี้) ดังนั้น การที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้ อ.ก.พ.กระทรวงกำหนดวิธีการในการปฏิบัติเป็นอย่างใดนั้น จึงเป็นการใช้อำนาจบริหารอย่างหนึ่งซึ่งคณะรัฐมนตรีย่อมจะกระทำได้โดยไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายแต่ประการใด

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๐๔