

บันทึก

การตีความ ตามมาตรา ๑๒๕ แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๗

หนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ลับ-ด่วนมาก ที่ ๙๓๓๗/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗ แจ้งว่า สำนักงาน ก.พ. ได้แจ้งมติของ ก.พ. ตีความในมาตรา ๑๒๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๗ ว่า การเลื่อนข้าราชการพลเรือนผู้สอบคัดเลือกได้ก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๗ ขึ้นเป็นชั้นโทหรือชั้นเอก ต้องเลื่อนให้เสร็จภายในกำหนดเวลาไม่เกินสองปี นับแต่วันประกาศผลการสอบ และเสนอมาเพื่อขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามความในมาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๗ และถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยก็ขอให้วางระเบียบให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เลื่อนข้าราชการตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ ภายในกำหนดเวลาไม่เกินสองปีนับแต่วันประกาศผลการสอบคัดเลือกด้วย โดยที่เรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณา จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

ในเรื่องนี้มีปัญหาเกิดขึ้นว่า เมื่อมาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๗ ซึ่งออกภายหลังพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ ให้ ก.พ. ตีความด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้ว จะถือว่าเป็นการตัดไม่ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความหรือไม่ กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร (โดยหนังสือลับ - ด่วนมาก ที่ ๙๔๘๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๗) จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาที่กล่าวนี้ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๑. ในปัญหาข้อที่ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีหน้าที่ตีความตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกภายหลังพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือไม่ นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ถึงแม้ว่าตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๗ ก.พ. จะมีอำนาจตีความตามมาตรา ๑๑ (๓) ก็จริง แต่มิใช่เป็นการมอบอำนาจให้โดยเด็ดขาด เมื่อ ก.พ.ตีความแล้วจะใช้บังคับได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแล้ว ฉะนั้นก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะให้ความเห็นชอบประการใดก็อาจจะขอความเห็นในทางกฎหมายจากคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีหน้าที่รับปรึกษาให้ความเห็นในทางกฎหมายแก่ทบวงกรมการเมืองของรัฐบาลตามมาตรา ๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีได้

ฉะนั้นเมื่อกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องนี้แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะต้องยอมให้ความเห็นตามหน้าที่ซึ่งมีอยู่

๒. ปัญหาที่ว่า การเลื่อนข้าราชการพลเรือนผู้สอบคัดเลือกได้ก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๙๗ ขึ้นเป็นชั้นโทหรือชั้นเอก จะต้องเลื่อนให้เสร็จภายในกำหนดเวลาไม่เกินสองปีนับแต่วันประกาศผลการสอบหรือไม่นั้น ในกรณีนี้กระทรวงการคลังเห็นว่าบทบัญญัติในมาตรา ๑๒๕ นี้มีความหมายแยกออกได้เป็นสองตอน คือ

(๑) ตอนแรกของมาตรา ๑๒๕ แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๙๗ ความว่า “...ในการเลื่อนชั้นข้าราชการพลเรือนขึ้นเป็นชั้นโทหรือชั้นเอก ถ้ากระทรวงทบวงกรมใดได้ดำเนินการคัดเลือกโดยการสอบไปเสร็จแล้วก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๙๗ แล้วให้เป็นอันใช้ได้...” ย่อมเป็นความหมายอันเด็ดขาดว่า การคัดเลือกดังกล่าวนี้มีผลสมบูรณ์แล้ว จะทำการเลื่อนชั้นเมื่อใดก็ได้ในเมื่อยังไม่มี การดำเนินการสอบใหม่ แม้จะเกินกำหนดระยะเวลาสองปี นับแต่วันประกาศผลการสอบมาแล้วก็ตาม ทั้งนี้โดยมีเจตนารมณ์ที่จะช่วยเหลือบรรดาข้าราชการที่สอบคัดเลือกไว้ได้ก่อนใช้พระราชบัญญัตินี้ และยังคงตกค้างอยู่ให้ได้รับการเลื่อนชั้นให้เป็นอันเสร็จสิ้นไป คงไม่มีความมุ่งหมายที่จะตัดสิทธิผู้สอบคัดเลือกไว้ได้แล้วก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ มิฉะนั้น บทเฉพาะกาลนี้ก็จะไม่มีประโยชน์อัน ดังจะเห็นได้ว่าแม้แต่ผู้ที่กำลังดำเนินการสอบอยู่ในวันประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ ก็ยังอนุเคราะห์ให้มีสิทธิดำเนินการสอบต่อไปจนเสร็จโดยมิต้องดำเนินการสอบใหม่ แต่โอนผู้ที่สอบคัดเลือกเสร็จสิ้นไปแล้วจะต้องถูกตัดสิทธิเสียเช่นนั้นดูจะไม่เป็นธรรมและตรงต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้

(๒) ตอนสองของมาตรา ๑๒๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๙๗ ความว่า สำหรับการคัดเลือกโดยการสอบซึ่งอยู่ในระหว่างดำเนินการในวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ ก็ให้ดำเนินการต่อไปจนเสร็จและให้ถือว่าได้มีการสอบคัดเลือกตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว แต่ต้องเลื่อนชั้นให้เสร็จภายในกำหนดระยะเวลาไม่เกินสองปี นับแต่วันประกาศผลการสอบ ความหมายในตอนสองนี้มีความชัดเจนอยู่แล้ว จึงไม่มีปัญหาอันใด

ส่วน ก.พ. เห็นว่าข้อความในมาตรา ๑๒๕ อาจมีความหมายแยกออกได้เป็นสองตอนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ที่ว่าข้อความเฉพาะในตอนแรกเข้าใจได้ว่า การสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้นข้าราชการในกรมสรรพสามิตขึ้นเป็นชั้นโทที่ได้ดำเนินการไปเสร็จแล้ว ก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๙๗ ย่อมมีผลสมบูรณ์จะดำเนินการเลื่อนชั้นเมื่อใดก็ได้ นอกจากนี้มาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ ว่าด้วยการเลื่อนชั้นข้าราชการพลเรือนขึ้นเป็นชั้นโทและชั้นเอก ก็ไม่มีข้อความจำกัดเวลาว่าต้องเลื่อนชั้นภายในกำหนดระยะเวลาไม่เกินสองปีนับแต่วันประกาศผลการสอบ

อย่างไรก็ดี ก.พ. เห็นว่าการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนี้ ควรจะต้องคำนึงถึงหลักของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนด้วย กล่าวคือ การที่ผู้บัญญัติกฎหมายให้มีการสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการหรือเคยเลื่อนชั้นข้าราชการก็โดยประสงค์จะได้ผู้ที่มีคุณวุฒิและความสามารถเข้ารับราชการด้วยความเที่ยงธรรม และการที่

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้กำหนดระยะเวลาการบรรจุและการเลื่อนชั้นในมาตรา ๕๐ มาตรา ๑๒๔ และมาตรา ๑๒๕ ไว้ให้ดำเนินการภายในสองปีนั้น ก็เพื่อให้ได้ข้าราชการที่มีคุณวุฒิและความสามารถทันสมัยตามความเจริญของบ้านเมืองและความก้าวหน้าของระดับการศึกษา ทั้งนี้เพราะผู้ที่ดำรงการบรรจุหรือการเลื่อนชั้นอยู่เป็นเวลานานหลาย ๆ ปีอาจมีคุณวุฒิและความสามารถไม่เหมาะสมที่จะปฏิบัติราชการในตำแหน่งที่จะได้รับแต่งตั้งใหม่หรือไม่ทันสมัยก็ได้

สำหรับข้อความในมาตรา ๑๒๕ นั้น ถ้ามีความหมายแยกออกได้เป็นสองตอน ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ก็มีปัญหว่าเมื่อการสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้นข้าราชการที่ได้ดำเนินการไปเสร็จแล้วก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ มีผลสมบูรณ์ใช้ได้ และจะดำเนินการเลื่อนชั้นข้าราชการเมื่อใดก็ได้ แม้จะเกินกำหนดเวลาสองปีแล้ว ด้วยเหตุผลอย่างใด ข้อความในตอนสองจึงจำกัดระยะเวลาให้เลื่อนชั้นภายในกำหนดสองปีไว้ เฉพาะการสอบคัดเลือกเพื่อเลื่อนชั้นซึ่งอยู่ในระหว่างดำเนินการในวันใช้บังคับพระราชบัญญัติเท่านั้น เท่ากับเป็นการให้สิทธิแก่ผู้ที่สอบคัดเลือกได้ก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัติและผู้ที่สอบคัดเลือกได้ในระหว่างวันใช้บังคับพระราชบัญญัติไม่เท่ากัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๕ ฝ่ายข้างมาก) ได้พิจารณามาตรา ๑๒๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้ว เห็นว่า ความหมายของมาตรานี้แยกออกได้เป็นสองตอน และมีความหมายไปในทางเดียวกับที่กระทรวงการคลังเข้าใจ ความในตอนแรกเป็นเรื่องที่เสร็จสิ้นไปแล้วกฎหมายจึงมิได้จะต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไข และประโยคที่ไปสิ้นสุดที่คำว่า ให้เป็นอันใช้ได้ ประโยคต่อไปเริ่มใหม่ว่า สำหรับการคัดเลือกโดยการสอบซึ่งอยู่ในระหว่างดำเนินการในวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ ก็ให้ดำเนินการต่อไปจนเสร็จ และให้ถือว่าได้มีการสอบคัดเลือกตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว แต่ต้องเลื่อนชั้นให้เสร็จภายในกำหนดเวลาไม่เกินสองปีนับแต่วันประกาศผลการสอบ จึงเห็นว่าข้อกำหนดที่ว่าต้องเลื่อนชั้นให้เสร็จภายในกำหนดเวลาไม่เกินสองปีนับแต่วันประกาศผลการสอบนั้น เป็นข้อกำหนดที่จำกัดให้ใช้ได้เฉพาะแต่กรณีที่การสอบคัดเลือกยังค้างอยู่ในวันใช้พระราชบัญญัตินั้นเท่านั้น ส่วนการสอบที่ได้เสร็จสิ้นไปแล้วก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้ ซึ่งมาตรา ๑๒๕ ตอนแรกได้รับรองให้ถือว่าเป็นอันใช้ได้ นั้น ก็ย่อมต้องถือว่ากฎหมายได้รับรองสิทธิของผู้ที่สอบได้แล้วก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้เท่าเทียมกับสิทธิของผู้ที่สอบได้ตามพระราชบัญญัตินี้ นั่นเอง ซึ่งไม่มีข้อกำหนดเวลาให้เลื่อนชั้นภายหลังการสอบคัดเลือกได้เลย ถ้ากฎหมายจะมุ่งให้กำหนดเวลาสองปีใช้สำหรับกรณีที่สอบคัดเลือกเสร็จสิ้นไปก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้ด้วยแล้ว ก็น่าจะมีถ้อยคำแสดงให้เห็นไปในทำนองนั้น เช่นคำว่า ทั้งสองกรณีนี้ ต้องเลื่อนชั้นให้เสร็จภายในกำหนดเวลาไม่เกินสองปีเป็นต้น อนึ่งในการตีความตัวบทกฎหมายก็มีหลักทั่วไปอยู่ว่าสิทธิของบุคคลใดที่มีอยู่แล้วก่อนใช้บังคับกฎหมายใดไม่ควรจะถูกตัดรอนไป เว้นเสียแต่ในกฎหมายที่ออกมาภายหลังนั้นจะได้กล่าวไว้โดยชัดแจ้ง จึงเป็นว่าในกรณีที่ดำเนินการคัดเลือกโดยการสอบไปเสร็จแล้วก่อนวันใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ จะเลื่อนเมื่อเกินกำหนดสองปีนับแต่วันประกาศผลการสอบก็ย่อมทำได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะเอา

กำหนดเวลาสองปีมาใช้บังคับแก่กรณีดังกล่าวนี้ไม่ได้

๓. ปัญหาที่ว่าคณะรัฐมนตรีจะวางระเบียบให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เลื่อนข้าราชการตามมาตรา ๕๘ และ ๕๙ ภายในกำหนดเวลาไม่เกิดสองปีนับแต่วันประกาศผลการสอบคัดเลือกได้หรือไม่ นั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ข้อกำหนดให้เลื่อนชั้นให้เสร็จภายในกำหนดเวลาไม่เกินสองปีนับแต่วันประกาศผลการสอบ ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา ๑๒๕ นั้นเป็นเรื่องบทเฉพาะกาล และใช้บังคับเฉพาะกรณีที่กล่าวในมาตรานั้นเท่านั้น จะนำมาใช้กับการสอบคัดเลือกตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๙ ซึ่งเป็นเรื่องทั่วไปหาได้ไม่ และในสองมาตราหลังนี้เองก็มีได้บัญญัติในเรื่องกำหนดเวลาให้เลื่อนชั้นภายหลังการสอบคัดเลือกไว้ ฉะนั้นจึงเห็นว่าตามกฎหมายคณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจจะวางระเบียบในเรื่องดังกล่าวได้ ถ้ากำหนดเวลาไว้เช่นนี้แล้วอาจไม่เป็นธรรม เพราะบางกรณีกว่าผู้ที่สอบคัดเลือกได้นั้นจะเลื่อนชั้นได้อาจเกินเวลาสองปีก็ได้ เมื่อเช่นนี้แล้วผู้นั้นก็ต้องถูกตัดสิทธิไป

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๔๙๗