

บันทึก

เรื่อง การบรรจุข้าราชการการเมืองกลับเข้ารับราชการ

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องการบรรจุข้าราชการการเมืองกลับเข้ารับราชการให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยโดยหนังสือที่ ๑๒๖๘๐/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๖

กรณีปรากฏว่ากระทรวงคมนาคมมีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นเอกอันดับ ๒ ชั้น ๖๐๐ บาท ตำแหน่งหัวหน้ากองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวง วางอยู่ มีความประสงค์จะบรรจุนายนิศย์ พุกกะนะสุด ซึ่งขณะนี้ดำรงตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเข้าดำรงตำแหน่งและอัตราเงินเดือนที่ว่างนี้ โดยให้ได้รับเงินเดือนในอัตราชั้นเอก อันดับ ๒ ชั้น ๕๐๐ บาท จึงได้กำหนดวิธีดำเนินการสำหรับเรื่องนี้ ดังต่อไปนี้

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจะได้มีคำสั่งให้ลาออก โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๕ เพื่อกระทรวงคมนาคมจะได้รับสมัครเข้ารับบรรจุในอัตราเงินเดือนและตำแหน่งหัวหน้ากองกลาง

๒. เนื่องจากจะบรรจุนายนิศย์ พุกกะนะสุด ซึ่งก่อนมาดำรงตำแหน่งการเมืองเคยเป็นข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ชั้นโท อันดับ ๒ ชั้น ๒๐๐ บาท สังกัดกรมไปรษณีย์โทรเลข กลับเข้ารับราชการในชั้นเอก อันดับ ๒ ชั้น ๕๐๐ บาท ซึ่งสูงกว่าอัตราเงินเดือนเดิม แต่ไม่สูงกว่าขณะเป็นข้าราชการการเมือง และเนื่องจากลักษณะงานในหน้าที่เดิมในตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม มีลักษณะเดียวกับงานในตำแหน่งหัวหน้ากองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ที่จะบรรจุใหม่ จึงได้นำเสนอ อ.ก.พ.กระทรวงคมนาคมประชุมพิจารณาเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๖ ลงมติเห็นเป็นการเหมาะสมกับราชการแล้วตามความในข้อ ๒ (๓) แห่ง กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๓๒ (พ.ศ.๒๕๕๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๕

๓. เมื่อ อ.ก.พ.กระทรวงคมนาคมลงมติเห็นชอบด้วยแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมจึงได้สั่งบรรจุตามข้อ ๓ (๔) ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๖ เพราะนายนิศย์ พุกกะนะสุด มีเวลาราชการเดิมกับเวลาราชการทางการเมืองไม่น้อยกว่า ๓ ปี และ อ.ก.พ.กระทรวงก็ได้พิจารณาเห็นชอบด้วยแล้ว

เมื่อได้ดำเนินการไปดังกล่าวแล้ว จึงได้ขอให้ ก.พ.พิจารณาและยืนยันการดำเนินการบรรจุนายนิศย์ พุกกะนะสุด ว่าถูกต้องแล้วหรือประการใด ก.พ.พิจารณาแล้วตอบให้กระทรวงคมนาคมทราบ มีข้อสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

ก. การที่จะบรรจุนายนิศย์ พุกกะนะสุด เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ในอัตราเงินเดือนเท่ากับที่ได้รับอยู่ในขณะเป็นข้าราชการการเมือง คือ ในชั้นเอก อันดับ ๒ ชั้น ๕๐๐ บาท เท่ากับเป็นการโอนข้าราชการการเมืองมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญขัดต่อความมุ่งหมายของ มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๙๕ ว่าด้วยการห้ามโอนข้าราชการการเมืองมาเป็นข้าราชการสามัญ

ข. การเลื่อนชั้นข้าราชการพลเรือนสามัญมีบทบัญญัติในมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๙๕ ให้ผู้ที่ได้เลื่อนชั้นได้รับเงินเดือนในอันดับ และขั้นต่ำของชั้นที่ได้เลื่อนขึ้น ฉะนั้น จะบรรจุนายนิศย์ พุกกะนะสุด เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญได้ในอัตราชั้นเอก อันดับ ๑ ชั้น ๓๕๐ บาท จะบรรจุให้ได้รับ ๕๐๐ บาททันทีไม่ได้

เรื่องนี้ กระทรวงคมนาคมได้พิจารณาแล้วเห็นว่าความเห็นของ ก.พ.ยังไม่ถูกต้อง กล่าวคือ หากนายนิศย์ พุกกะนะสุด ได้พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองแล้วถ้าจะบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญก็เป็นการบรรจุตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๙๕ และตามหลักเกณฑ์และวิธีการในกฎ ก.พ.ฉบับที่ ๓๒ (พ.ศ.๒๔๙๕) หากใช้เป็นการโอนซึ่งขัดต่อมาตรา ๕๔ ตามความเห็นของ ก.พ.ไม่ และหลักเกณฑ์ที่กระทรวงคมนาคมใช้ในกรณีบรรจุนายนิศย์ พุกกะนะสุด เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นเอก อันดับ ๒ ชั้น ๕๐๐ บาท ทันทีก็คือ

หลักที่ ๑ บรรจุในชั้นอัตราเงินเดือนสูงกว่าเดิม (เดิมชั้นโท อัตรา ๒๐๐ บาท) แต่ไม่สูงกว่าขณะเป็นข้าราชการการเมือง (อัตรา ๕๐๐ บาท) ตามกฎ ก.พ.ฉบับที่ ๓๒ (พ.ศ. ๒๔๙๕) ข้อ ๒ (๓)

หลักที่ ๒ บรรจุ (ข้าราชการชั้นโท) ในอัตราชั้นเอก ซึ่งมีเวลาราชการรวมกับเวลาที่เป็นข้าราชการการเมืองไม่น้อยกว่า ๓ ปีแล้ว และปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๔๑ ว่าด้วยการเลื่อนชั้น หลักนี้ตามกฎ ก.พ.ฉบับที่ ๓๒ ข้อ ๓ (๔)

เมื่อกรณีได้เป็นไปตามหลัก ๒ ประการดังกล่าวนี้แล้ว ก็ไม่มีหลักเกณฑ์อื่นใดอีกที่ห้ามบรรจุนายนิศย์ พุกกะนะสุด ข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นโท มีเวลาราชการไม่น้อยกว่า ๓ ปี โดยปฏิบัติตามมาตรา ๔๑ แล้ว ในอัตราชั้นเอก อัตรา ๕๐๐ บาท ซึ่งเป็นอัตราไม่สูงกว่าขณะเป็นข้าราชการการเมือง อนึ่ง ตามที่ ก.พ.เห็นว่า แม้การเลื่อนชั้นก็มีมาตรา ๔๓ ให้ผู้ที่ได้เลื่อนชั้นได้รับเงินเดือนในอันดับและขั้นต่ำของชั้นที่ได้เลื่อนขึ้นนั้น ก็ได้มีข้อยกเว้นอยู่ในมาตรา ๔๓ นั้นเองว่า ถ้าผู้ที่ได้เลื่อนชั้นได้รับเงินเดือนสูงกว่าอันดับต่ำของชั้นที่ได้เลื่อนขึ้นก็ให้ได้รับเงินเดือนในอันดับที่เท่ากับอัตราเงินเดือนที่ได้รับอยู่ ฉะนั้นการปฏิบัติตามเกณฑ์ในมาตรา ๔๑ ประกอบกับ มาตรา ๔๓ หากจะอนุโลมการบรรจุนายนิศย์ พุกกะนะสุด เป็นการเลื่อนตามความเห็นของ ก.พ. นั้นก็ตามก็มีได้มีข้อขัดข้องที่จะเลื่อนให้เป็นชั้นเอกอันดับ ๒ ชั้น ๕๐๐ บาท ได้ทันที แต่อย่างไรก็ตามฐานะของนายนิศย์ พุกกะนะสุด หากพ้นจากตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา ๒๖ (๓) แล้ว ถ้าสมัครเข้ารับราชการอีกตามมาตรา ๕๖ ใช้คำว่า “การบรรจุ” และวิธีการในกฎ ก.พ.ฉบับที่ ๓๒ ซึ่งออกตามมาตรา ๕๖ ได้ใช้คำว่า “บรรจุ” โดยตลอด กรณีจึงเป็นการบรรจุซึ่งกระทรวงคมนาคมได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่และเห็นว่าเป็นการถูกต้องแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วได้ความเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงคมนาคมซึ่งได้เชิญมาชี้แจงว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้มีคำสั่งบรรจุนายนิศย์ พุกกะนะสุด เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เงินเดือน ๕๐๐ บาท เป็นข้าราชการพลเรือนชั้นเอก อันดับ ๒ ชั้น ๕๐๐ บาท และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้ากองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๔๙๖ เป็นต้นไป ดังปรากฏในคำสั่งที่ ๒๔/๒๔๙๖ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๔๙๖ นั้นแล้ว

ข้อเท็จจริงที่ได้ความเพิ่มเติมดังกล่าวนี้ แสดงให้เห็นชัดว่า การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมสั่งบรรจุนายนิศย์ พุกกะนะสุด ในตำแหน่งหัวหน้ากองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงนั้น มีผลเท่ากับเป็นการโอนข้าราชการการเมืองมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญนั่นเอง เพราะขณะที่มีคำสั่งให้บรรจุนายนิศย์ พุกกะนะสุด เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งหัวหน้ากองนั้น นายนิศย์ พุกกะนะสุด ยังดำรงตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมอันเป็นตำแหน่งข้าราชการการเมืองอยู่ ทั้งนี้ย่อมเป็นการฝ่าฝืนต่อมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๙๕ ซึ่งบัญญัติว่า “การโอนข้าราชการการเมืองมาเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทอื่นจะกระทำมิได้” ด้วยเหตุนี้คำสั่งกระทรวงคมนาคมที่ ๒๔/๒๔๙๖ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๔๙๖ ในส่วนที่มีความเกี่ยวแก่นายนิศย์ พุกกะนะสุด ดังกล่าวมาแล้ว จึงเป็นโมฆะ ใช้บังคับมิได้

ปัญหามีต่อไปว่า ถ้ากระทรวงคมนาคมยังมีความประสงค์ที่จะบรรจุนายนิศย์ พุกกะนะสุด ในตำแหน่งหัวหน้ากองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม จะมีวิธีการที่จะทำได้โดยชอบประการใดหรือไม่ และมีทางที่จะให้นายนิศย์ พุกกะนะสุด ได้รับเงินเดือนเท่าที่ได้รับอยู่ในตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้หรือไม่

เป็นที่เห็นได้ชัดว่า ตราบใดที่นายนิศย์ พุกกะนะสุด ยังดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองอยู่ การที่จะบรรจุนายนิศย์ พุกกะนะสุด เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญย่อมจะกระทำมิได้ เพราะการกระทำเช่นนั้นจะมีผลเท่ากับเป็นการโอนข้าราชการการเมืองมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เพราะเหตุนี้การที่จะบรรจุนายนิศย์ พุกกะนะสุด เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญได้ ก็มีอยู่ทางเดียว คือ ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๙๕ กล่าวคือ นายนิศย์ พุกกะนะสุด ต้องออกจากราชการไปเสียก่อน แล้วจึงจะกลับเข้ามาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญได้ตามมาตรา ๕๖ ที่กล่าวมานั้น

แต่การที่นายนิศย์ พุกกะนะสุด จะกลับเข้ามาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญได้ไม่ได้เพียงใด และจะได้รับเงินเดือนในอัตราใด ย่อมจะต้องเป็นไปตามกฎ ก.พ.ซึ่งออกตามความในมาตรา ๕๖ ที่กล่าวแล้วด้วย กฎ ก.พ.ที่วันี้ก็คือ กฎ ก.พ.ฉบับที่ ๓๒ (พ.ศ.๒๔๙๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๙๕

โดยที่ตามข้อเท็จจริงได้ความว่า ก่อนที่นายนิศย์ พุกกะนะสุด จะได้รับตำแหน่งเป็นข้าราชการการเมือง นายนิศย์ พุกกะนะสุด ได้เคยเป็นข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ชั้นโท

มาแล้ว และมีเวลาราชการไม่น้อยกว่าสามปี ฉะนั้นการที่จะบรรจุนายนิศย์ พุกกะนะสุด เป็นข้าราชการพลเรือนชั้นเอก และแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้ากองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงจึงย่อมจะทำได้ตามความในกฎ ก.พ.ที่กล่าวแล้วข้อ ๓ (๔) แต่จะให้ได้รับเงินเดือนได้เท่าใดนั้น ตามกฎ ก.พ.ในข้อนี้กล่าวว่า “ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๙๕” กล่าวคือให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับการเลื่อนข้าราชการชั้นโทขึ้นเป็นชั้นเอกนั่นเอง และเมื่อเป็นเช่นนี้ การที่จะบรรจุนายนิศย์ พุกกะนะสุด ให้ได้รับเงินเดือนได้ในอัตราใดเท่าใด ก็ย่อมจะต้องเป็นไปตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันซึ่งมีความว่า “ข้าราชการพลเรือนผู้ได้เลื่อนชั้น ให้ได้รับเงินเดือนในอันดับและขั้นต่ำของชั้นที่ได้เลื่อนชั้น แต่ถ้าผู้นั้นได้รับเงินเดือนสูงกว่าอันดับต่ำของชั้นที่ได้เลื่อนชั้น ก็ให้ได้รับเงินเดือนในอันดับที่เท่ากับอัตราเงินเดือนที่ได้รับอยู่” โดยที่การบรรจุนายนิศย์ พุกกะนะสุด ซึ่งเคยเป็นข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ชั้นโท เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้ากองกลาง ต้องถือเสมือนเป็นการเลื่อนข้าราชการชั้นโทเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นเอกดังได้กล่าวแล้ว นายนิศย์ พุกกะนะสุด จึงต้องได้รับเงินเดือนในอันดับและขั้นต่ำของชั้นที่ได้เลื่อนชั้น (คือชั้นเอก) ซึ่งมีอัตรา ๓๕๐ บาท คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า จะให้นายนิศย์ พุกกะนะสุด ได้รับเงินเดือนสูงกว่าที่กล่าวนี้ คือสูงกว่า ๓๕๐ บาทหาได้ไม่ ในข้อนี้กระทรวงคมนาคมมีความเห็นว่า ควรจะให้นายนิศย์ พุกกะนะสุด ได้รับเงินเดือน ๕๐๐ บาทได้ โดยอาศัยความในมาตรา ๔๓ นี้เองในตอนท้ายซึ่งมีว่า “แต่ถ้าผู้นั้นได้รับเงินเดือนสูงกว่าอันดับต่ำของชั้นที่ได้เลื่อนชั้น ก็ให้ได้รับเงินเดือนในอันดับที่เท่ากับอัตราเงินเดือนที่ได้รับอยู่” ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่มีความเห็นพ้องด้วย เพราะความในมาตรา ๔๓ ตอนท้ายที่ว่านั้น ย่อมจะนำมาใช้ได้ก็เฉพาะในกรณีที่ข้าราชการผู้ได้รับการเลื่อนชั้นได้รับเงินเดือนอยู่ในขณะที่ได้รับการเลื่อนชั้นสูงกว่าอันดับต่ำของชั้นที่ได้เลื่อนชั้นเท่านั้น จะนำมาใช้แก่กรณีเช่นนายนิศย์ พุกกะนะสุด นี้หาได้ไม่เพราะขณะที่จะบรรจุนายนิศย์ พุกกะนะสุด เป็นข้าราชการชั้นเอกนั้น นายนิศย์ พุกกะนะสุด หาใช่เป็นผู้ได้รับเงินเดือนใด ๆ อยู่ในฐานะเป็นข้าราชการไม่ จึงไม่มีทางที่จะถือว่านายนิศย์ พุกกะนะสุด เป็นผู้ได้รับเงินเดือนอยู่สูงกว่าอันดับต่ำของชั้นที่เลื่อนขึ้น

โดยสรุปก็คือ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การที่จะให้นายนิศย์ พุกกะนะสุด เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้ากองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคมนั้นย่อมจะกระทำไม่ได้ โดยต้องให้นายนิศย์ พุกกะนะสุด ออกจากราชการการเมืองเสียก่อน แล้วและบรรจุตามความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๙๕ ประกอบด้วยกฎ ก.พ.ที่ออกตามความในมาตรานี้ และให้ได้รับเงินเดือนในอันดับและขั้นต่ำของข้าราชการชั้นเอกได้ คือ ๓๕๐ บาท จะให้ได้รับเงินเดือนสูงกว่านี้หาได้ไม่

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤศจิกายน ๒๕๕๖