

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตาม
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๔๐๙.๘/๙๐๘๒ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๑ สรุปความได้ว่า มาตรา ๒๘๘ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับมาตรา ๓๐๕ (๗) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๘๘ วรรคสาม มาใช้บังคับภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ คือนับแต่วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และอยู่ระหว่างการพิจารณาดำเนินการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งขณะนี้ได้ครบหนึ่งปีตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้ แต่ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ยังไม่อาจใช้บังคับได้ทันตามระยะเวลาที่กำหนด จึงมีปัญหาข้อกฎหมายว่า คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จะยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้หรือไม่ โดยมีความเห็นทางกฎหมายที่แตกต่างกันเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า มาตรา ๓๐๕ (๗) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๘๘ วรรคสาม มาใช้บังคับภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น เมื่อครบหนึ่งปีจึงต้องจัดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นลักษณะจตุภาคีตามมาตรา ๒๘๘ วรรคสาม อันมีผลให้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นที่กำหนดในลักษณะไตรภาคีต้องตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บทบัญญัติในส่วนนี้จึงใช้บังคับไม่ได้ ดังนั้น คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ย่อมไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อีกต่อไป

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า มาตรา ๒๘๘ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ

โดยมีจำนวนเท่ากัน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น ในกรณีนี้แม้จะล่วงเลยระยะเวลาที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐๕ (๗) ก็ตาม แต่เมื่อยังไม่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะ จึงเป็นเหตุจำเป็นที่คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และมีให้เกิดความเสียหายต่อราชการ อีกทั้งมีอาจคาดหมายได้ว่าร่างกฎหมายที่อนุวัตรให้เป็นไปตามมาตรา ๓๐๕ (๗) จะแล้วเสร็จเมื่อใด กรณีจึงไม่อาจว่างเว้นคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นได้ ดังนั้น คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นและบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงยังมีผลใช้บังคับไปพลางก่อน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๒๘๘ วรรคสาม^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ รวมสี่ฝ่าย โดยให้แต่ละฝ่ายมีจำนวนเท่ากัน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ในปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ รวมสามฝ่าย โดยแต่ละฝ่ายจะมีจำนวนเท่ากัน โดยยังไม่มีผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น เช่น คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามมาตรา ๕^๒ หรือคณะกรรมการพนักงานเทศบาลตามมาตรา ๒๓^๓

^๑มาตรา ๒๘๘ การแต่งตั้งและการให้ข้าราชการและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน และอาจได้รับการพัฒนาร่วมกันหรือสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นก่อน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อสร้างระบบคุ้มครองคุณธรรมและจริยธรรมในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนข้าราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๕ ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่ง ให้มีคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดคณะหนึ่ง ประกอบด้วย

(๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

จึงต้องมีการดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น^๕ ให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๔๔ วรรคสาม^๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อย่างไรก็ตาม มาตรา ๓๐๕ (๗)^๗ ได้บัญญัติให้นำมาตรา ๒๔๔ วรรคสาม มาใช้บังคับภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้

จากบทบัญญัติดังกล่าว จึงเห็นได้ว่า มาตรา ๓๐๕ (๗)^๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีความประสงค์ให้องค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นต้อง

(๒) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจำนวนสามคนจากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

(๓) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนสี่คน ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคัดเลือกจำนวนหนึ่งคน ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และผู้แทนข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งคัดเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการหรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๕มาตรา ๒๓ เทศบาลที่อยู่ในเขตจังหวัดหนึ่ง ให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลร่วมกัน คณะหนึ่งทำหน้าที่บริหารงานบุคคลสำหรับเทศบาลทุกแห่งที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้นประกอบด้วย

(๑) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน

(๒) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจำนวนห้าคนจากส่วนราชการในจังหวัดนั้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศกำหนดว่าเป็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานบุคคล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะประกาศเปลี่ยนแปลงการกำหนดส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเมื่อใดก็ได้

(๓) ผู้แทนเทศบาลจำนวนหกคน ดังนี้

(ก) ประธานสภาเทศบาล ซึ่งประธานสภาเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสองคน

(ข) นายกเทศมนตรี ซึ่งนายกเทศมนตรีในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสองคน

(ค) ผู้แทนพนักงานเทศบาล ซึ่งปลัดเทศบาลในเขตจังหวัดนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนสองคน

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนหกคน ซึ่งคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านอื่นที่จะเป็นประโยชน์แก่การบริหารงานบุคคลของเทศบาล

ฯลฯ

ฯลฯ

๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

๕มาตรา ๓๐๕ ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัตินี้มาใช้บังคับกับกรณีต่าง ๆ ภายใต้ง่อนไขดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๕ วรรคห้า และมาตรา ๒๔๔ วรรคสาม มาใช้บังคับภายในหนึ่งปีนับตั้งแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

เป็นไปตามมาตรา ๒๘๘ วรรคสาม^๗ ตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเมื่อพ้นระยะเวลาหนึ่งปีแล้ว องค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามที่มาตรา ๒๘๘ วรรคสาม บัญญัติไว้ แต่เมื่อในปัจจุบันยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ เพื่อให้มีองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นไปตามมาตรา ๒๘๘ วรรคสาม หรือยังไม่มีมาตรการพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงยังมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไป จนกว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือจัดให้มีกฎหมายเฉพาะขึ้นใหม่ หรือมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็นอย่างอื่น ดังนั้น คณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ จึงยังต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติราชการในอนาคต กระทรวงมหาดไทยจึงควรเร่งดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ โดยเร็วเพื่อให้สอดคล้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๑

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น