

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑
ไปใช้บังคับกับข้าราชการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือ ที่ ศร ๐๐๑๐.๒/๘๙๙ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการในสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๑๒/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๖ เห็นชอบให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเข้าสู่ระบบ จำแนกตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๗ แต่โดยที่มาตรา ๑๓๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยข้าราชการประเภทต่าง ๆ กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับหรือใช้บังคับโดยอนุโลม ให้ยังคงนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาใช้บังคับหรือใช้บังคับโดยอนุโลมต่อไป การให้นำพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับกับข้าราชการประเภทดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำได้โดยมติขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลหรือองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทนั้น ๆ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี” ดังนั้น เพื่อให้การเข้าสู่ระบบ จำแนกตำแหน่งของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปด้วยความถูกต้อง สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ จึงขอหารือ ดังนี้

๑. หากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเข้าสู่ระบบการจำแนกตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยให้มีผลย้อนหลังจะกระทำได้หรือไม่
๒. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถเยียวยา รักษาสิทธิของข้าราชการย้อนหลังได้หรือไม่
๓. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องดำเนินการในเรื่องดังกล่าวตามมาตรา ๑๓๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง หากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเข้าสู่ระบบการจำแนกตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยให้มีผลย้อนหลังจะทำได้หรือไม่

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๔/๒๘๕ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๗ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เห็นว่า มาตรา ๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติให้การกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้มีมติให้นำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ไปใช้บังคับกับข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญแล้ว และมาตรา ๘^๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบัญญัติให้อัตราเงินเดือน อัตราเงินประจำตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญให้นำกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม กรณีดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑/๒๕๕๔^๓ สรุปความได้ว่า ในส่วนของหน่วยธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่าให้เป็นอิสระตามที่กฎหมายบัญญัติ อันเป็นการมอบอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นอกจากนี้ การกำหนดบัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการไม่ว่าเป็นฝ่ายใดมีหลักการที่สำคัญคือ ให้กำหนดโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ

การที่มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญฯ ยังคงกำหนดให้นำอัตราเงินเดือน อัตราเงินประจำตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งมาใช้บังคับ นั้น เนื่องจากในขณะนั้นบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง แต่เมื่อในขณะนี้ มาตรา ๕๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งในแต่ละประเภทตามที่กำหนดไว้ในบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญท้ายพระราชบัญญัตินี้ จึงทำให้กรณีตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญฯ ไม่มีที่ใช้บังคับไปโดยปริยาย ทั้งนี้ เนื่องจากการนำระบบการจำแนกตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับย่อมจะต้องนำมาใช้ทั้งระบบ

^๑ มาตรา ๗ การกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ คำว่า “ก.พ.” ให้หมายถึงคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และคำว่า “ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี” ให้หมายถึงสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

^๒ มาตรา ๘ อัตราเงินเดือน อัตราเงินประจำตำแหน่งและการให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญให้นำกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การจ่ายเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้แก่ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

^๓ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑/๒๕๕๔ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑

^๔ มาตรา ๕๐ ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับเงินเดือนตามตำแหน่งในแต่ละประเภทตามที่กำหนดไว้ในบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำ ขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญท้ายพระราชบัญญัตินี้

สำหรับการเข้าสู่ระบบการจำแนกตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยให้มีผลย้อนหลัง นั้น เห็นว่า คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในฐานะองค์กรกลาบริหารงานบุคคลของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจะต้องดำเนินการกำหนดตำแหน่งและจัดทำมาตรฐานตำแหน่ง และจัดตำแหน่งข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเข้าประเภทตำแหน่ง สายงาน และระดับตำแหน่งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่งตลอดจนดำเนินการประกาศให้ทราบตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๔๘^๕ ประกอบกับมาตรา ๑๓๑^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ จึงจะสามารถเข้าสู่ระบบการจำแนกตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้

ประเด็นที่สอง สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจะสามารถเยียวยารักษาสิทธิของข้าราชการย้อนหลังได้ หรือไม่ เห็นว่า การเยียวยารักษาสิทธิของข้าราชการย้อนหลัง นั้น จะต้องพิจารณาว่าข้าราชการผู้นั้นได้รับผลกระทบอย่างไร จะเป็นการเยียวยารักษาสิทธิในเรื่องใด และต้องการให้มีผลย้อนหลังไปเพียงใด กรณีจึงจำเป็นต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและรายละเอียดเป็นรายกรณีไป ในขั้นนี้จึงยังไม่อาจให้ความเห็นได้

ประเด็นที่สาม สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องดำเนินการในเรื่องดังกล่าวตามมาตรา ๑๓๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๒๑๗^๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน่วยงานธุรการของศาลที่เป็นอิสระ มีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ โดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

“มาตรา ๔๘ ให้ ก.พ. จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง โดยจำแนกตำแหน่งเป็นประเภทและสายงานตามลักษณะงาน และจัดตำแหน่งในประเภทเดียวกันและสายงานเดียวกันที่คุณภาพของงานเท่ากัน โดยประมาณเป็นระดับเดียวกัน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงลักษณะหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณภาพของงาน

ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่งให้ระบุชื่อตำแหน่งในสายงาน หน้าที่ความรับผิดชอบหลัก และคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งไว้ด้วย

“มาตรา ๑๓๑ ในระหว่างที่ ก.พ. ยังมิได้จัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งตามมาตรา ๔๘ บทบัญญัติในลักษณะ ๔ ข้าราชการพลเรือนสามัญ และลักษณะ ๕ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ยังไม่ใช้บังคับ โดยให้นำบทบัญญัติในลักษณะ ๓ ข้าราชการพลเรือนสามัญ และลักษณะ ๔ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจนบัญชีอัตราเงินเดือน ข้าราชการพลเรือนและบัญชีอัตราเงินประจำตำแหน่งข้าราชการพลเรือนท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการพลเรือนในพระองค์ไปพลางก่อนจนกว่า ก.พ. จะจัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่งเสร็จ และจัดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญของทุกส่วนราชการเข้าประเภทตำแหน่ง สายงาน และระดับตำแหน่งตามมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง และประกาศให้ทราบ จึงให้นำบทบัญญัติในลักษณะ ๔ ข้าราชการพลเรือนสามัญ และลักษณะ ๕ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ แห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ก.พ. ประกาศเป็นต้นไป และให้ผู้บังคับบัญชาสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งใหม่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ. ประกาศ

ฯลฯ

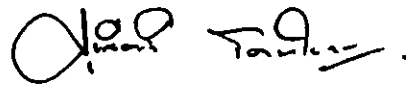
ฯลฯ

“มาตรา ๒๑๗ ศาลรัฐธรรมนูญมีหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ

การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ต้องมาจากการเสนอของประธานศาลรัฐธรรมนูญและได้รับความเห็นชอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น เมื่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ ประกอบกับ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๓๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว จะเห็นได้ว่า การบัญญัติให้นำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาใช้บังคับ ต้องกระทำโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะเป็นกรณีที่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับการดำเนินการของส่วนราชการในฝ่ายบริหารซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรี ด้วยเหตุผลดังกล่าว การนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการกำหนดตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็น หน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานและไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรี จึงไม่อยู่ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๓๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี



(นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๗

มาตรา ๑๓๙ ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ กำหนดให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับ หรือใช้บังคับโดยอนุโลม ให้ยังคงนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาใช้บังคับหรือใช้บังคับโดยอนุโลมต่อไป การให้นำพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับกับข้าราชการประเภทดังกล่าว ทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำได้โดยมติขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลหรือองค์กรที่ทำหน้าที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทนั้น ๆ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี