

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคล
ส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ที่ มท ๐๒๐๙.๑/๖๘๘๑ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรียกโดยย่อว่า “ก.ถ.” ซึ่งประกอบด้วยประธาน กรรมการ โดยตำแหน่งจำนวน ๖ คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๕ คน และผู้แทนคณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนด โดยในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น มาตรา ๓๐ (๓) บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านบริหารและการจัดการ หรือด้านกฎหมาย โดยมีผลงานทางวิชาการ หรือมีความรู้เป็นที่ยอมรับ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๗๒/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ถ. โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ ที่ให้นำความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗ และมาตรา ๙ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้วยโดยอนุโลม โดยในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ถ. ที่ผ่านมาได้ดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าวมาโดยตลอด สำหรับการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ถ. แทนกรรมการที่ครบวาระเมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ปรากฏว่ามีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นว่า การคัดเลือกไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๗๒/๒๕๔๗ ฯ กระทรวงมหาดไทยจึงได้นำเรื่องเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยพิจารณา พร้อมทั้งเสนอให้ปรับปรุงหรือแก้ไขคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๗๒/๒๕๔๗ ฯ ด้วย โดยคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่ากระทรวงมหาดไทยสามารถอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ เสนอรายชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๕ คน จากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านบริหารและการจัดการ หรือด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานทางวิชาการ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๓๐๐ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

หรือมีความรู้เป็นที่ยอมรับ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยไม่จำเป็นต้องมีการคัดเลือก และสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (สำนักงาน ก.ถ.) สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เห็นว่า การที่มาตรา ๓๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ บัญญัติให้นำมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗ และมาตรา ๘ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยอนุโลม นั้น เป็นการอนุโลมมาใช้บังคับเฉพาะวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเท่านั้น ดังนั้น การเสนอรายชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ถ. เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ถ. แต่อย่างใด

คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่าการนี้ เป็นประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการเสนอชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ถ. จึงมีมติให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น โดยหากคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยและสำนักงาน ก.ถ. แล้ว กระทรวงมหาดไทยก็ต้องยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๗๒/๒๕๔๗ ฯ มิฉะนั้น การดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการเสนอรายชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ถ. เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งก็ต้องดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากยังมีผลใช้บังคับอยู่

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น กระทรวงมหาดไทยจึงมีประเด็นหารือเกี่ยวกับการดำเนินการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ถ. ตามมาตรา ๓๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ ดังนี้

๑. การที่คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า กระทรวงมหาดไทยสามารถเสนอรายชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๕ คน จากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านบริหารและการจัดการ หรือด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานทางวิชาการ หรือมีความรู้เป็นที่ยอมรับ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ก.ถ. โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ถ. ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๗๒/๒๕๔๗ ฯ ถูกต้องหรือไม่ประการใด

๒. หากคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นสอดคล้องกับคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยจะต้องดำเนินการยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๗๒/๒๕๔๗ ฯ หรือไม่ ประการใด และการที่กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ถ. ตามคำสั่งดังกล่าว จนมีผู้ได้รับการคัดเลือกที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ถ. จำนวน ๕ คน ไว้แล้ว กระทรวงมหาดไทยควรพิจารณาดำเนินการอย่างไรต่อไป

๓. หากต้องมีการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ถ. ขึ้นใหม่ ซึ่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ถ. ได้กำหนดให้ประธาน ก.ถ. ตามมาตรา ๓๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ เป็นผู้ร่วมเสนอรายชื่อบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ถ. แต่เนื่องจากประธาน ก.ถ. ได้ลาออกจากตำแหน่งแล้ว ดังนั้น การดำเนินการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ถ. จะดำเนินการอย่างไรต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๓๐^๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ บัญญัติให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ตามที่กำหนดโดยไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้เสนอแนะในการแต่งตั้งหรือให้อำนาจในการกำหนดขั้นตอนการคัดเลือกหรือวิธีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไว้

^๑มาตรา ๓๐ เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลการบริหารงานบุคคลของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบให้มีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น และประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมและสามารถรองรับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นได้ ให้มีคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเรียกโดยย่อว่า “ก.ถ.” ประกอบด้วย

(๑) บุคคลซึ่งได้รับการคัดเลือกตามมาตรา ๓๑ เป็นประธาน

(๒) กรรมการโดยตำแหน่งจำนวนหกคน ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย และอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนห้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารงานท้องถิ่น ด้านการบริหารงานบุคคล ด้านระบอบราชการ ด้านบริหารและการจัดการหรือด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานทางวิชาการ หรือมีความรู้เป็นที่ยอมรับ

(๔) ผู้แทนคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาลจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนคณะกรรมการพนักงานเมืองพัทยาจำนวนหนึ่งคน และในกรณีที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้มีผู้แทนคณะกรรมการพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนั้นคัดเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน

การคัดเลือกกรรมการตาม (๔) ให้คัดเลือกจากกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมการนั้น

ให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นเป็นเลขานุการคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น

ให้นำความในมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง มาตรา ๗ และมาตรา ๘ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม

เป็นพิเศษ เมื่ออำนาจในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใน ก.ถ. เป็นของคณะรัฐมนตรี หากจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการคัดเลือกบุคคลก็ต้องเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนด โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจกำหนดขั้นตอนการคัดเลือกหรือวิธีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีผลเป็นการจำกัดอำนาจของคณะรัฐมนตรีหรือเป็นการออกคำสั่งให้มีผลในลักษณะให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติได้ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๗๒/๒๕๔๗ ฯ จึงไม่อาจใช้กับคณะรัฐมนตรีได้ และย่อมไม่กระทบถึงการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งไปแล้ว

อนึ่ง หากกระทรวงมหาดไทยเห็นว่า ในการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๓๐ (๓)^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ ควรมีหลักเกณฑ์หรือวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้ชัดเจน กระทรวงมหาดไทยก็สมควรเสนอให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการคัดเลือกบุคคลดังกล่าวต่อไป

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๔

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น