

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การมีผลใช้บังคับของประกาศกระทรวงศึกษาธิการเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ
และเงื่อนไขในการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคุรุสภา
ซึ่งออกตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗/๒๕๕๘

สำนักงานเลขาธิการคุรุสภาได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ศธ ๕๑๐๗.๒/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้อาศัยอำนาจตามข้อ ๖ วรรคสองและวรรคสาม แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗/๒๕๕๘ เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภา คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา และคณะกรรมการบริหารองค์การค่าของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๗/๒๕๖๐ เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๐ ให้คณะกรรมการคุรุสภาดำเนินการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคุรุสภา และออกประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคุรุสภา ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๒ โดยมีได้นำประกาศดังกล่าวไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา เนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวมีผลเป็นการยกเว้นการใช้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยการสรรหาเลขาธิการคุรุสภาตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนั้น จึงมิใช่เป็นการออกประกาศตามมาตรา ๖ ที่ต้องนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วจึงจะให้ใช้บังคับได้

ในการดำเนินการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคุรุสภาตามประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคุรุสภา ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๒ มีประเด็นร้องเรียนการดำเนินการตามประกาศดังกล่าวว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมิได้นำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงยังไม่มีผลใช้บังคับ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปด้วยความเรียบร้อย คณะกรรมการคุรุสภาจึงมอบหมายให้สำนักงานเลขาธิการคุรุสภาหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การออกประกาศกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าว เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการออกประกาศแล้ว ต้องนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาก่อนนำมาใช้บังคับหรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการชี้แจงของผู้แทนสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาว่า ได้มีการนำประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไข การสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคุรุสภา ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๒ ไปประกาศโฆษณาในหนังสือพิมพ์ และได้มีการเผยแพร่ไปยังหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการและเว็บไซต์ของคุรุสภาให้บุคคลทั่วไปได้รับทราบเป็นระยะเวลานานพอสมควรก่อนกำหนดการรับสมัครด้วยแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว เห็นว่า โดยผลของบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการได้มาซึ่งเลขาธิการคุรุสภาตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗/๒๕๕๘ เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการคุรุสภา คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา และคณะกรรมการบริหารองค์การค่าของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ลงวันที่ ๑๖ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๕๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๗/๒๕๖๐ เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๐ ย่อมมีผลเป็นการยกเว้นการใช้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยการสรรหาเลขาธิการคุรุสภาตามพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๘๘๔/๒๕๖๐^๑ เมื่อบทบัญญัติตามข้อ ๖^๒ วรรคสองและวรรคสามแห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗/๒๕๕๘ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอาจให้คณะกรรมการคุรุสภาและคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาตามคำสั่งนี้ แล้วแต่กรณี ดำเนินการสรรหาและแต่งตั้งเลขาธิการคุรุสภา

^๑บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งเลขาธิการคุรุสภา เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา และผู้อำนวยการองค์การค่าของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๖/๑๕๑ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๖๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒ข้อ ๖ ในระหว่างที่บุคคลตามข้อ ๕ หยุดการปฏิบัติหน้าที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการพิจารณามอบหมายให้รองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ หรือข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการในระดับเดียวกันขึ้นไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งตามข้อ ๕ ไปพลางก่อน

ในกรณีที่เห็นสมควร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการอาจให้คณะกรรมการคุรุสภาและคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาตามคำสั่งนี้ แล้วแต่กรณี ดำเนินการสรรหาและแต่งตั้งเลขาธิการคุรุสภา เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา และผู้อำนวยการองค์การค่าของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา

การสรรหาบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการกำหนด และในกรณีที่บุคคลใดซึ่งได้รับการสรรหาและแต่งตั้งตามวรรคสองเป็นข้าราชการ บุคคลนั้นต้องลาออกจากราชการก่อนที่จะเข้ารับตำแหน่ง

ให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งตามวรรคสอง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

ตามกฎหมายว่าด้วยสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการกำหนดได้ ซึ่งต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ได้อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๖ วรรคสาม^๓ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗/๒๕๕๘ ออกประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคุรุสภา ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๒ จึงเห็นได้ว่าประกาศฉบับนี้มีใช้กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖^๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ ในการออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่ประการใด ด้วยเหตุนี้ ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคุรุสภา ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๒ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่กำหนดให้มีผลใช้บังคับได้ เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา อีกทั้งไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดในคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๗/๒๕๕๘ กำหนดให้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสรรหาบุคคล เพื่อดำรงตำแหน่งเลขาธิการคุรุสภาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการกำหนด จะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วจึงจะให้ใช้บังคับได้แต่อย่างใด

นอกจากนั้น ยังต้องพิจารณาต่อไปด้วยว่าประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคุรุสภา ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๒ มีสภาพอย่างกฎที่ประสงค์ให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง อันมีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๗ (๔)^๕ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาหรือไม่ เพราะหากประกาศฉบับดังกล่าวมีลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๗ (๔) แต่ไม่ได้ลงพิมพ์

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๔มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจตีความ และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาอันเกี่ยวกับการปฏิบัติการ อำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่ง หรือหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

^๕มาตรา ๗ หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

(๑) โครงสร้างและการจัดองค์กรในการดำเนินงาน

(๒) สรุปร่างหน้าที่ที่สำคัญและวิธีการดำเนินงาน

(๓) สถานที่ติดต่อเพื่อขอรับข้อมูลข่าวสารหรือคำแนะนำในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ

(๔) กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ระเบียบ แบบแผน นโยบาย หรือการตีความ ทั้งนี้ เฉพาะที่จัดให้มีขึ้นโดยมีสภาพอย่างกฎ เพื่อให้มีผลเป็นการทั่วไปต่อเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(๕) ข้อมูลข่าวสารอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อมูลข่าวสารใดที่ได้มีการจัดพิมพ์เพื่อให้แพร่หลายตามจำนวนพอสมควรแล้ว ถ้ามีการลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาโดยอ้างอิงถึงสิ่งพิมพ์นั้นก็ถือว่าเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติวรรคหนึ่งแล้ว

ให้หน่วยงานของรัฐรวบรวมและจัดให้มีข้อมูลข่าวสารตามวรรคหนึ่งไว้เผยแพร่เพื่อขาย หรือจำหน่ายแจก ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นตามที่เห็นสมควร

ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว มาตรา ๘^๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติว่า จะนำมาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดไม่ได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะรู้ถึงข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควร และเมื่อพิจารณาประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคุรุสภา ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๒ แล้วจะเห็นได้ว่า ประกาศฉบับนี้มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมควรดำรงตำแหน่งเลขาธิการคุรุสภา และขั้นตอนการสมัครเข้ารับการสรรหาและวิธีดำเนินการสรรหา จึงเป็นบทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนของกระบวนการสรรหา ผู้สมควรดำรงตำแหน่งเลขาธิการคุรุสภาเท่านั้น มิได้มีผลบังคับแก่บุคคลเป็นการทั่วไปให้ต้องกระทำการ มิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการใด ๆ ประกอบกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามประกาศฉบับนี้มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งเลขาธิการคุรุสภาเฉพาะในคราวที่กำหนดให้มีการยื่นใบสมัครระหว่างวันที่ ๑ ถึง ๒๒ เมษายน ๒๕๖๒ เพียงครั้งเดียวเท่านั้น ไม่สามารถนำไปใช้บังคับแก่การสมัครเข้ารับการสรรหาครั้งอื่นได้อีก ดังนั้น ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคุรุสภา ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๒ จึงมิได้มีลักษณะเป็น “กฎ” ตามบทนิยามในมาตรา ๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และไม่เข้าลักษณะเป็นข้อมูลข่าวสารของราชการตามมาตรา ๗ (๔)^๘ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกาศฉบับนี้จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้ลงนามเพื่อประกาศใช้บังคับ โดยไม่จำเป็นต้องลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

(นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๒

^๖มาตรา ๘ ข้อมูลข่าวสารที่ต้องลงพิมพ์ตามมาตรา ๗ (๔) ถ้ายังไม่ได้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา จะนำมาใช้บังคับในทางที่ไม่เป็นคุณแก่ผู้ใดไม่ได้ เว้นแต่ผู้นั้นจะรู้ถึงข้อมูลข่าวสารนั้นตามความเป็นจริงมาก่อนแล้วเป็นเวลาพอสมควร

^๗มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

๑.ล๑

๒.ล๑

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

๓.ล๑

๔.ล๑

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น