

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การดำเนินการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐
เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่
๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐

สำนักงาน ก.อบต. กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๙.๕/๔๐๑ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า เนื่องจากนายอรรถพล ไชยมาลา ราษฎรจังหวัดขอนแก่น ได้มีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี ขอความช่วยเหลือจากกรณีที่ต้องการบริหารส่วนตำบลหนองเหล็ก (อบต. หนองเหล็ก) อำเภอโกสุมพิสัย จังหวัดมหาสารคาม ได้มีประกาศเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๙ ให้นายอรรถพลฯ เป็นผู้สอบผ่านการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุและแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล ภาครัฐความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก) และภาครัฐความรู้ความสามารถเฉพาะสำหรับตำแหน่ง (ภาค ข) ตำแหน่งนักวิชาการเกษตร และในวันดังกล่าว อบต. หนองเหล็ก ได้มีการแก้ไขและปรับปรุงประกาศผลการสอบแข่งขัน โดยตำแหน่งนักวิชาการเกษตรอยู่ระหว่างการหาหรือคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดมหาสารคาม (ก.อบต. จังหวัดมหาสารคาม) และเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ นายอรรถพลฯ ได้ลงนามในบันทึกรับทราบผลการสอบแข่งขันดังกล่าวว่า ก.อบต. จังหวัดมหาสารคาม ได้มีมติให้ดำเนินการจัดสอบภาคความเหมาะสมเฉพาะสำหรับตำแหน่ง (ภาค ค) ให้กับผู้สอบผ่านภาค ก และภาค ข ในตำแหน่งนักวิชาการเกษตร ซึ่งอยู่ระหว่างการสรรหาคณะกรรมการสอบแข่งขัน หากดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วจะแจ้งให้ผู้ร้องมาสอบภาค ค แต่เนื่องจากได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ซึ่งมีผลให้การใดที่ไม่แล้วเสร็จก่อนวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ จะเป็นผลให้ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ นายอรรถพลฯ ผู้ร้องเกรงว่าคำสั่งดังกล่าวจะทำให้เสียสิทธิประโยชน์ในการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล จึงขอให้มีการดำเนินการจัดสอบภาค ค เพื่อเป็นการเยียวยา

ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐ คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ได้พิจารณากรณีดังกล่าวกับคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๙.๒/ว ๐๙๗๕ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ และหนังสือสำนักงาน ก.จ. ก.ท. และ ก. อบต. ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๙.๒/ว ๑๒ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๐ แล้วเห็นว่า อบต. หนองเหล็ก ได้มีประกาศเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๙ ให้นายอรรถพลฯ ผู้ร้องเป็นผู้ผ่านการสอบแข่งขันภาค ก และภาค ข เพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๖ ในตำแหน่งนักวิชาการเกษตร ซึ่งเป็นไปตามมติ ก.อบต.

ในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ที่ให้ ก.อบต. จังหวัดมหาสารคาม แจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบล ๘ แห่ง (ซึ่งรวมถึง อบต. หนองเหล็ก) แก้ไขปรับปรุงประกาศ ผลการสอบแข่งขันดังกล่าวให้ถูกต้อง แต่เนื่องจากกรณีดังกล่าวยังไม่มีผลสอบภาคความเหมาะสมกับ ตำแหน่ง (ภาค ค) การดำเนินการสอบแข่งขันของ อบต. หนองเหล็ก จึงยังไม่แล้วเสร็จตามข้อ ๘.๕ แห่งประกาศ ก.อบต. เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการคัดเลือก โดยการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่กำหนดให้ในการตัดสินว่า ผู้ใดเป็นผู้สอบแข่งขันได้ให้ถือเกณฑ์ว่า ต้องเป็นผู้สอบได้คะแนนในภาคความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก) ความรู้ความสามารถที่ใช้เฉพาะสำหรับตำแหน่ง (ภาค ข) และภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) ที่สอบตามหลักสูตรแต่ละภาคไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ โดยต้องนำคะแนนจากการสอบ ทั้งสามภาคมารวมกัน ดังนั้น การสอบแข่งขันของ อบต. หนองเหล็กดังกล่าวจึงตกอยู่ภายใต้บังคับ ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ เพราะการดำเนินการไม่แล้วเสร็จ (ยังไม่ประกาศผลการขึ้นบัญชีผู้สอบแข่งขันได้) ก่อนวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐

ประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณา คือ สถานะของผลการสอบภาค ก และภาค ข ในตำแหน่งนักวิชาการเกษตรของ อบต. หนองเหล็ก ซึ่งได้ดำเนินการโดยชอบตามกฎหมาย ยังคงมีผลตามกฎหมายต่อไป หรือไม่ อย่างไร และจะต้องดำเนินการอย่างไร ซึ่งมีความเห็นแยกเป็น ๒ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ ๑ ผลการสอบภาค ก และภาค ข ในตำแหน่งดังกล่าว นั้น เสียไปทั้งหมด เนื่องจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ ซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมาย ไม่มีบทเฉพาะกาลหรือบทบัญญัติรับรองผลการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการสอบแข่งขันที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการไปก่อนแล้ว จึงเสียไปทั้งหมด และไม่มีเหตุที่จะต้องพิจารณาดำเนินการสอบภาค ค ต่อไปอีก การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบลของ อบต. หนองเหล็ก ในตำแหน่งนักวิชาการเกษตร จึงต้องดำเนินการใหม่ทั้งหมด โดยคณะกรรมการกลางการสอบแข่งขัน พนักงานส่วนท้องถิ่น (กสอ.) ตามข้อ ๑ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐

แนวทางที่ ๒ ผลการสอบภาค ก และภาค ข ในตำแหน่งดังกล่าว นั้น ยังคงมีผลตามกฎหมายต่อไป เนื่องจากคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ ซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายมีผลเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการสอบแข่งขันเพื่อบรรจุแต่งตั้งบุคคลเป็นพนักงานส่วนตำบล ซึ่งเดิมเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลมาเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.อบต. โดยมีคณะกรรมการกลางการสอบแข่งขันพนักงานส่วนท้องถิ่น (กสอ.) เป็นผู้ดำเนินการเท่านั้น การดำเนินการที่ผ่านมา ในขั้นตอนขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้ดำเนินการไปโดยชอบด้วยกฎหมายยังคงมีผลตามกฎหมาย มิได้เสียไปทั้งหมด ดังนั้น ผลการสอบภาค ก และภาค ข ในตำแหน่งดังกล่าวยังมีผลตามกฎหมายต่อไป แต่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบภาค ค นั้น ได้ถูกเปลี่ยนมาเป็น กสอ. ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐

เนื่องจากเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญกระทบต่อการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น โดยรวมตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ สำนักงาน ก. อบต. จึงขอหารือประเด็นปัญหาดังกล่าวเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงาน ก.อบต. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า ตามข้อ ๑^{*} แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลาง พนักงานเทศบาล และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสอบการแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นแห่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่รวมถึง กรุงเทพมหานคร โดยให้คณะกรรมการกลางการสอบแข่งขันพนักงานส่วนท้องถิ่น (กสอ.) ที่คณะกรรมการกลางข้างต้นแต่งตั้งขึ้นตามมาตรฐานทั่วไปที่กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขัน กรณีจึงเป็นเรื่องที่ คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐^{*} ได้กำหนดผู้มีอำนาจในการจัดสอบ การแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีได้มีบทบัญญัติกำหนดให้มีผลอย่างไรต่อการดำเนินการที่ได้ทำโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนหน้า ที่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐^{*} มีผลใช้บังคับ ดังนั้น การใด ที่ได้ดำเนินการไปแล้วโดยชอบด้วยกฎหมายในขณะนั้นจึงย่อมมีผลใช้ได้ ส่วนการดำเนินการ สอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นภายหลังจาก ที่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ^{*} มีผลใช้บังคับ จึงจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่ง หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว

สำหรับการสอบภาคความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก) และภาคความรู้ ความสามารถเฉพาะสำหรับตำแหน่ง (ภาค ข) ในตำแหน่งนักวิชาการเกษตร ที่ อบต. หนองเหล็ก ได้ดำเนินการจัดสอบแข่งขันไว้ก่อนที่จะมีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐^{*} นั้น โดยที่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวไม่ได้กำหนดเรื่องนี้ไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น หากการดำเนินการจัดสอบแข่งขันของ อบต. หนองเหล็ก ในกรณีนี้ ได้ดำเนินการโดยถูกต้อง ตามกฎหมายแล้ว ผลการสอบภาค ก และภาค ข ในตำแหน่งนักวิชาการเกษตรของ อบต. หนองเหล็ก ก็ย่อมมีผลใช้ได้ต่อไป ในส่วนของการจัดสอบแข่งขันภาคความเหมาะสมกับ ตำแหน่ง (ภาค ค) สำหรับตำแหน่งนักวิชาการเกษตร ที่ อบต. หนองเหล็กยังมีได้ดำเนินการนั้น ย่อมเป็นหน้าที่และอำนาจของผู้มีอำนาจในการจัดสอบการแข่งขันตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษา

*ข้อ ๑ ให้คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการกลาง พนักงานเทศบาล และคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสอบการแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือ พนักงานส่วนท้องถิ่นแห่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่รวมถึงกรุงเทพมหานคร

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการกลางการสอบแข่งขันพนักงานส่วนท้องถิ่น (กสอ.) ที่คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งแต่งตั้งขึ้นตามมาตรฐานทั่วไปที่กำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นผู้ดำเนินการสอบแข่งขันตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ตามวรรคหนึ่งกำหนด

ความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ฯ ที่จะต้องดำเนินการต่อไปให้ครบถ้วนสมบูรณ์ อย่างไรก็ตาม
ในกรณีที่ผู้มีอำนาจดังกล่าวพิจารณาแล้วเห็นว่าการดำเนินการสอบที่ได้กระทำไปแล้วนั้น
มีความไม่เป็นธรรมหรือมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ ผู้มีอำนาจในการจัดสอบการแข่งขันตามคำสั่งหัวหน้า
คณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าว ย่อมมีอำนาจที่จะยกเลิกการสอบที่ได้กระทำมาแล้วดังกล่าว
และดำเนินการจัดให้มีการสอบใหม่ได้



(นายดิสทัต โหตระกิตต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๖๐