

กฎหมายทางราชการ

ความจำเป็นที่ต้องรู้

ประพจน์ นันทรามาศ

ปัจจุบันข้าราชการอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ ข้าราชการฝ่ายบริหารและตุรการกับข้าราชการฝ่ายวิชาการ ซึ่งทั้ง 2 ฝ่ายมักมีความคิดขัดแย้งกันเสมอในการปฏิบัติราชการ โดยฝ่ายบริหารและตุรการกล่าวหาฝ่ายวิชาการว่ามักนิยมใช้อภิสิทธิ์ ละเลยไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผน ส่วนฝ่ายวิชาการก็กล่าวว่า ฝ่ายบริหารและตุรการมงายอยู่กับตัวบทกฎหมายและระเบียบข้อบังคับไม่ยอมรับความเปลี่ยนแปลง ขอบอ้างกฎหมาย¹ ความคิดที่ขัดแย้งกันทั้ง 2 ฝ่ายนี้ยากที่จะประสานกันได้

หากจะพิจารณาข้อกล่าวหาของทั้ง 2 ฝ่ายแล้วก็คงไม่สามารถตัดสินได้

ว่าฝ่ายใดถูกหรือผิด เพราะทั้ง 2 ฝ่ายมุ่งประโยชน์คนละด้าน ฝ่ายบริหารและตุรการ ซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติและหน้าที่คอยตรวจสอบควบคุมในด้านการเงิน บุคลากร พัสดุ ฯลฯ ก็ต้องยึดระเบียบเป็นหลัก เพราะหากปฏิบัติผิดระเบียบก็อาจหมายถึงคุก ตาราง และชีวิตราชการที่ต้องดับวูบ ส่วนฝ่ายวิชาการนั้น เป็นฝ่ายที่คิดสร้างสรรค์ ก็อยากจะทำทุกสิ่งทุกอย่างตามที่ตนคิดให้เป็นจริงอย่างรวดเร็ว แต่อย่างไรก็ตามสิ่งปฏิเสธไม่ได้มันคือ ข้าราชการทุกคนจะต้องรู้และปฏิบัติตามระเบียบทางราชการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะแม้แต่ประชาชนเองก็ยังคงต้องรู้กฎหมาย ดังมาตรา 64 แห่งประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติว่า “บุคคลจะแก้ตัวว่าไม่รู้กฎหมาย เพื่อให้พ้นจากความผิดในทางอาญาไม่ได้...”² และยังเป็นข้าราชการ ซึ่งมีระเบียบวิสัยข้าราชการบังคับอยู่ ดังเช่นมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ”³ จึงทำให้ข้าราชการ

ไม่สามารถปฏิเสธการรับรู้กฎหมายไปได้ ปัญหาจึงอยู่ที่ว่าข้าราชการทุกคนทุกประเภท จะรู้กฎหมายกว้างและลึกขนาดไหน เพราะกฎหมายมีมากมายหลายร้อยหลายพันฉบับ ซึ่งอาจจำแนกออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่กำหนดระเบียบแห่งอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของประเทศและเป็นกฎหมายที่กำหนดวิธีการในการปกครองประเทศ อันเป็นรากฐานของอำนาจในการบริหารราชการ

2. พระราชบัญญัติ เป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ การตราพระราชบัญญัติจะมีได้หรือ ทำได้ โดยได้รับคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา และพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

3. พระราชกำหนด เป็นกฎหมายซึ่งออกโดยฝ่ายบริหารในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะต่าง ๆ และจะเรียกประชุมรัฐสภาให้ทัน

1 เอนก เขียวถาวร, “ทางออกของฝ่ายตุรการในมหาวิทยาลัย”. สยามรัฐ (1 กรกฎาคม 2518) : 9

2 วสันต์ ธีรานูรักษ์, ร.ด.ท. รวบรวมประมวลกฎหมายอาญา-วิธีพิจารณาความอาญานับไม่ใคร. (กรุงเทพมหานคร : ธีรานู-ธรรมการพิมพ์, ม.ป.ป.), หน้า 21.

3 สำนักงานปลัดทบวง, กองการเจ้าหน้าที่, กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในมหาวิทยาลัย. (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปลัดทบวงมหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 47. (อัครสำเนา)

ท่างที่มีได้ หรือแม้แต่ในสมัยประชุม
รัฐสภา อาจมีความจำเป็นต้องมีกฎ
หมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา
ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วน
หรือลับเพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ
ในกรณีเช่นนี้พระมหากษัตริย์จะทรง
ตราพระราชกำหนดให้ใช้ตั้งพระราช
บัญญัติก็ได้ เมื่อได้ประกาศใช้พระราช
กำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระ
ราชกำหนดต่อรัฐสภาโดยไม่ชักช้า ถ้า
รัฐสภาอนุมัติก็ให้พระราชกำหนดนั้น
มีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้ารัฐ
สภาไม่อนุมัติก็ให้พระราชกำหนดนั้นตก
ไปแต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจ
การที่เป็นไประหว่างที่ใช้พระราชกำหนด
นั้น

4. พระราชกฤษฎีกา เป็นกฎ-
หมายซึ่งออกโดยฝ่ายบริหารตามที่รัฐ
ธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติให้อำนาจ
ไว้ พระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายที่บังคับ
แก่ประชาชนโดยทั่วไป เช่นเดียวกับ
พระราชบัญญัติ แต่เป็นกฎหมายที่
วางรายละเอียดตรงลงไปจากรัฐธรรมนูญ
หรือพระราชบัญญัติอีกทีหนึ่ง
เพราะการตราพระราชกฤษฎีกาต้อง
อาศัยตามรัฐธรรมนูญ หรือพระราช
บัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง และต้องไม่ขัด
กับกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

5. กฎกระทรวง, ทบวง เป็นกฎ
หมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร โดยรัฐมนตรี
ว่าการกระทรวงหรือทบวง เป็นผู้
ออกในนามของกระทรวงหรือทบวง
เพื่อบังคับใช้แก่ประชาชนทั่วไปตาม
ที่พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา
ให้อำนาจไว้

6. ประกาศของกระทรวงหรือ
ทบวง ในบางกรณีกฎหมายได้ให้
อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
หรือทบวง ที่จะออกประกาศเพื่อบังคับ

การตามกฎหมายอันใดอันหนึ่ง และกำหนด
เงื่อนไขในการปฏิบัติหรืองดเว้น
การปฏิบัติ

7. ข้อบังคับ พระราชบัญญัติ
บางฉบับได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงาน
ระดับต่ำกว่ารัฐมนตรีว่าการที่จะออกข้อ
บังคับอันมีผลบังคับแก่ประชาชน⁴

กฎหมายทั้ง 7 ประเภทนี้ยัง
แตกออกเป็นอีกหลายฉบับและหลาย
กระทรวง ทบวง กรม จึงเป็นเหตุให้กฎ
หมายมีมากมายจนไม่มีใครสามารถจะรู้
ได้ทั้งหมด จะรู้ก็แต่เพียงกฎหมายที่
เกี่ยวข้องกับตัวเองหรือตัวผู้ปฏิบัติอยู่
เท่านั้น ยิ่งผู้ไม่เกี่ยวข้องกับโดยตรงและ
ไม่สนใจด้วยแล้วก็มักจะไม่รู้เอาเสีย
เลย ซึ่งข้อนี้เองเป็นการเสียเปรียบอย่าง
มาก เพราะอาจเป็นช่องทางให้ผู้รู้กฎ
หมายหลอกลวง หรือให้ข้อมูลผิด ๆ ทำ
ให้ข้าราชการทั่วไปเสียโอกาส หรือ
กระทำไปโดยผิด ๆ ถ้าข้าราชการทุก
คนได้สนใจและรู้กฎหมายของทางราชการ
กันบ้างแล้ว ก็จะสามารถพิทักษ์สิทธิ
และผลประโยชน์ของตัวเอง และยัง
ช่วยปฏิบัติในเรื่องนั้น ๆ โดยการรัก
เดือนหรือบอกกล่าว ชี้แนะข้อบกพร่อง
ข้อผิดพลาดในกรกระทำต่าง ๆ ได้
อีกทางหนึ่ง เพราะบางครั้งผู้ปฏิบัติ
เองก็อาจบกพร่อง หลงลืมโดยไม่เจตนา
ไปได้

จากที่กล่าวมากลางมีคำถามขึ้นใน
ใจว่าเมื่อมีกฎหมายมากมายเช่นนี้มี
แล้ว เราควรจะรู้เรื่องอะไรบ้าง ก็อยาก
จะขอแนะนำกฎหมายในบางเรื่องบาง
ฉบับที่ข้าราชการทั่วไปควรจะรู้ควรจะ
ศึกษากฎหมายดังกล่าวได้แก่

1. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และพระ
ราชบัญญัติหรือทบวงอื่น ๆ ที่ตราขึ้น
ใช้สำหรับข้าราชการประเภทต่าง ๆ

2. หนังสือเวียนที่ออกตามพระ
ราชบัญญัติและกฎทบทวนนั้น ๆ

3. กฎ ก.พ.ที่ 13 (พ.ศ. 2519)
ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน

4. กฎ ก.พ.ที่เกี่ยวกับวินัยข้าราชการ ได้แก่ กฎ ก.พ.ฉบับที่
5,6,7,8,9,10 (พ.ศ. 2518)

5. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ.
2520

6. พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงิน
เดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงิน
อื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. 2522

7. ระเบียบงานสารบรรณ พ.ศ.
2507

8. พระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่าย
ในการเดินทางไปราชการ พ.ศ.2518

กฎหมายที่กล่าวมาทั้งหมด
เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับตัว
ข้าราชการทั่วไปทุกคน เพราะเป็นกฎ
หมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
นับตั้งแต่การบรรจุแต่งตั้ง โอนย้าย
เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนขั้นเงินเดือนและ
วินัย ซึ่งข้าราชการทั่วไปต้องสัมผัสอยู่
เสมอโดยอาจไม่รู้ตัว

หากข้าราชการทุกคนรู้ ให้ความ
สนใจและปฏิบัติตามกฎหมายกัน
แล้ว บางทีกฎหมายอาจจะไม่ต้องเพิ่ม
ขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ขณะนี้ และการร้องขอ
ความเป็นธรรมต่าง ๆ ก็ลงน้อยลง
เพราะกฎหมายที่ออกมาแต่แรกใหญ่ก็
เพื่อกำหนดความประพฤติของคน
ถ้าคนมีความประพฤติดีกฎหมายก็ไม่
จำเป็นประเทศชาติก็คงจะเจริญก้าว
หน้าไปกว่านี้อย่างแน่นอน