

บันทึก

เรื่อง การตีความพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗

(มาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๕)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๔๐๓/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๑ ความว่า สำนักงาน ก.พ.ได้เสนอขอให้ คณะรัฐมนตรีพิจารณาการตีความของ ก.พ.เกี่ยวกับปัญหาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สั่งไล่หรือปลดข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวา ในราชการบริหารส่วนภูมิภาคออกจากราชการโดยมติของ อ.ก.พ.จังหวัดผู้ถูกลงโทษไม่อุทธรณ์ แต่รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษเห็นว่าโทษสูงเกินไป จะเสนอให้ อ.ก.พ.กระทรวง พิจารณาเพื่อลดโทษหรือสั่งลดโทษลงมาเป็นให้ออกจากราชการตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้หรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้ ก.พ.เห็นว่า ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะนำเรื่องเสนอ อ.ก.พ.กระทรวง พิจารณาเพื่อลดโทษหรือสั่งลดโทษเสียเองหาได้ไม่ คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรส่งปัญหาดังกล่าวนี้ให้คณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหานี้แล้วเห็นว่า ในเรื่องนี้มีประเด็นสำคัญที่ควรหยิบยกขึ้นพิจารณาอยู่สองประเด็น คือ

(๑) ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าคณะกรรมการผู้สอบสวนเห็นสมควรไล่หรือปลดออกจากราชการเมื่อรายงาน อ.ก.พ.จังหวัดแล้ว อ.ก.พ.จังหวัด เห็นสมควรไล่หรือปลดออกจากราชการและผู้ว่าราชการจังหวัดได้สั่งไล่หรือปลดออกจากราชการโดยมติของ อ.ก.พ.จังหวัด ผู้ถูกลงโทษไม่อุทธรณ์ แต่รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษเห็นว่าโทษสูงเกินไป จะมีอำนาจเสนอให้ อ.ก.พ. กระทรวง พิจารณา เพื่อลดโทษลงมาเป็นให้ออกจากราชการตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้หรือไม่ และ

(๒) ในกรณีดังกล่าวข้างต้น รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีผู้บังคับบัญชาจะใช้อำนาจตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๙๕ สั่งลดโทษเองได้หรือไม่

สำหรับประเด็นตาม (๑) นั้นเห็นว่า รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษไม่อาจนำเรื่องเสนอ อ.ก.พ.กระทรวง พิจารณาเพื่อลดโทษลงมาเป็นให้ออกจากราชการตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗^๑

^๑ มาตรา ๙๐ การลงโทษให้ออกนั้น จะกระทำได้เมื่อข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่ยังไม่ถึงกับจะต้องถูกปลดออกหรือมีเหตุผลอันควรลดหย่อน

ได้ เพราะมาตรา ๙๐ วรรคสองให้นำมาตรา ๘๔ มาตรา ๙๕ และมาตรา ๘๖ ว่าด้วยการสอบสวน และการสั่งลงโทษมาใช้บังคับโดยอนุโลม และมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙^๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับปัญหานี้ ให้อำนาจแต่เฉพาะในกรณีที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง ปลัดทบวงหรืออธิบดีผู้บังคับบัญชาเห็นว่า ควรไล่ข้าราชการผู้ใดออกจากราชการซึ่งเป็นความเห็นขัดแย้งกับความเห็นของ อ.ก.พ. ภาค หรือ อ.ก.พ.จังหวัด ก็ให้นำสำนวนเสนอ อ.ก.พ.กระทรวงพิจารณาวินิจฉัยอีกชั้นหนึ่ง ถ้า อ.ก.พ.กระทรวงเห็นสมควรไล่ออกก็ให้ผู้มี

ในกรณีเช่นว่านี้ ให้นำความในมาตรา ๘๔ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๘๖ ว่าด้วยการสอบสวน และการสั่งลงโทษมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การสั่งให้ออกจากราชการตามความในมาตรานี้ ให้ถือว่าเป็นกรณีมีคำสั่งให้ออกโดยไม่มี ความผิด ตามความหมายแห่งกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

^๒ มาตรา ๘๕ ภายใต้อำนาจแห่งมาตรา ๔๒ เมื่อคณะกรรมการได้ดำเนินการสอบสวนและ รายงานมาแล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) สำหรับข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ชั้นพิเศษลงมาในราชการบริหารส่วนกลางและส่วน ภูมิภาค ถ้าคณะกรรมการผู้สอบสวนก็ดี นายกรัฐมนตรีตามความในมาตรา ๘๔ (๑) รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีผู้บังคับบัญชาก็ดี เห็นสมควรไล่ออกจากราชการ ก็ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งข้าราชการผู้ถูกสอบสวนสังกัดอยู่ ในกรณีที่ อ.ก.พ.กระทรวงพิจารณาเห็นสมควรให้ไล่ออกจาก ราชการแล้วก็ให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวตามมาตรา ๓๖ สั่งไล่ผู้นั้นออกจากราชการ

(๒) สำหรับข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวาในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ถ้าคณะกรรมการ ผู้สอบสวนก็ดี ผู้ว่าราชการภาคหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บังคับบัญชาก็ดีเห็นสมควรไล่ออกจากราชการ ก็ให้ รายงาน อ.ก.พ.ภาค หรือ อ.ก.พ.จังหวัด แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ อ.ก.พ. ภาค หรือ อ.ก.พ. จังหวัดเห็นสมควร ไล่ออกจากราชการแล้ว ก็ให้ผู้ว่าราชการภาคหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บังคับบัญชา สั่งไล่ผู้นั้นออกจากราชการ

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีตามความในมาตรา ๘๔ (๑) รัฐมนตรีเจ้าสังกัดปลัดกระทรวง ปลัด ทบวง หรืออธิบดีผู้บังคับบัญชา แล้วแต่กรณี เห็นว่าควรไล่ข้าราชการผู้ใดออกจากราชการ ซึ่งเป็นความเห็น ขัดแย้งกับความเห็นของ อ.ก.พ.ภาค หรือ อ.ก.พ.จังหวัด แล้วแต่กรณี ก็ให้นำสำนวนเสนอ อ.ก.พ.กระทรวง ซึ่งข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่พิจารณา ถ้า อ.ก.พ.กระทรวงเห็นสมควรไล่ออกจากราชการแล้ว ก็ให้ผู้มีอำนาจ ดังกล่าวสั่งไล่ผู้นั้นออกจากราชการ

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพล เรือน ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ หรือตามกฎหมายว่าด้วยวินัยตำรวจไปแล้ว แต่ นายกรัฐมนตรีตามความในมาตรา ๑๑ (๕) หรือมาตรา ๘๔ (๑) หรือเจ้ากระทรวง เห็นว่ากรณีเป็นความผิด วินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษไล่ออกจากราชการ ถ้ายังไม่มี การสอบสวนของคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งตาม ความในมาตรา ๘๔ ก็ให้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาและให้รายงาน อ.ก.พ.กระทรวง ซึ่ง ข้าราชการผู้ถูกสอบสวนสังกัดอยู่ แต่ถ้ามีการสอบสวนของคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งตามความในมาตรา ๘๔ แล้ว ก็ให้รายงาน อ.ก.พ. กระทรวง ทั้งนี้ให้นำความใน (๑) มาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้ามีการลดชั้น เงินเดือนหรือตัดเงินเดือน หรือลงทัณฑ์อย่างอื่นไปแล้วก็ให้เป็นอันพับไป

สำหรับกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ให้ผู้บังคับบัญชาตาม (๑) และ (๒) แล้วแต่กรณี มี อำนาจสั่งไล่ออกได้โดยไม่ต้องทำการสอบสวนและรายงาน อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.ภาค หรือ อ.ก.พ.จังหวัด พิจารณา ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

อำนาจดังกล่าวส่งให้ออกได้ เท่านั้น ซึ่งทั้งนี้จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปมีความเห็นว่าควรลงโทษหนักขึ้นกว่าความเห็นของ อ.ก.พ.จังหวัดเท่านั้น จะอาศัยบทบัญญัติของมาตรานี้มาใช้ในทางตรงข้าม คือให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี ผู้บังคับบัญชามีอำนาจเสนอ อ.ก.พ.กระทรวงในเมื่อตนเห็นสมควรลงโทษให้เบากว่าความเห็นของ อ.ก.พ.จังหวัดหาได้ไม่ ฉะนั้น การที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีผู้บังคับบัญชาเห็นว่าควรให้ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการซึ่งเป็นโทษฐานผิดวินัยที่เบากว่าจึงไม่อาจกระทำได้

สำหรับประเด็นตาม (๒) ซึ่งมีว่า ผู้บังคับบัญชาจะใช้อำนาจตามมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ ลดโทษเสียเองจะทำได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า มาตรา ๙๕ ซึ่งบัญญัติให้อำนาจผู้บังคับบัญชาเหนือที่จะสั่งเพิ่มโทษลดโทษหรือยกโทษได้นั้น เป็นบัญญัติต่อเนื่องมาจากมาตรา ๙๓ และมาตรา ๙๔^๓ ซึ่งบัญญัติว่าเมื่อผู้บังคับบัญชารู้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชาทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาว่าความผิดของข้าราชการที่ทำผิดวินัยอยู่ในอำนาจของตนที่จะลงโทษได้หรือไม่ ถ้าอยู่ในอำนาจของตนที่จะลงโทษได้ ก็ให้สั่งลงโทษแล้วรายงานผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป ถ้าเห็นว่าความผิดนั้นควรจะลงโทษมากกว่าที่ตนมีอำนาจจะลงโทษได้ ก็ให้รายงานผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเพื่อให้พิจารณาลงโทษตามสมควร และการพิจารณาลงโทษนั้นให้ผู้บังคับบัญชากระทำด้วยความรอบคอบ ระมัดระวังมิให้การลงโทษเป็นไปโดยพยาบาทหรือโทสจริต เมื่อมีความนำมาในมาตรา ๙๓ และ ๙๔ ดังนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า การวินิจฉัยความในมาตรา ๙๕^๔ ซึ่งเป็นมาตราต่อเนื่องกันมาว่ามีความหมายหรือเจตนารมณ์อย่างไร ก็ควรจะต้องวินิจฉัยให้สอดคล้องกันกับความตามมาตราที่ว่ามานั้น คือการที่ผู้บังคับบัญชาเหนือจะเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษได้ ก็

^๓ มาตรา ๙๓ ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ดูและมัตระวังข้าราชการในบังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามวินัย

ถ้าผู้บังคับบัญชารู้ว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทำผิดวินัย ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาว่าความผิดของข้าราชการนั้นอยู่ในอำนาจของตนที่จะลงโทษได้หรือไม่ ถ้าอยู่ในอำนาจของตนที่จะลงโทษได้ก็ให้สั่งลงโทษแล้วรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกสั่งลงโทษเหนือตนขึ้นไป ถ้าเห็นว่าความผิดนั้น ควรจะต้องลงโทษมากกว่าที่ตนจะมีอำนาจลงโทษได้ ก็ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำผิดเหนือตนขึ้นไปเพื่อให้ลงโทษตามสมควร

ผู้บังคับบัญชาคนใดไม่จัดการลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่ทำผิดวินัย หรือจัดการลงโทษไม่เป็นการสุจริต ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาผู้นั้นทำผิดวินัย

มาตรา ๙๔ ก่อนที่ผู้มีอำนาจลงโทษจะสั่งลงโทษให้พิจารณาให้ถ่วงถี่แน่นอนว่าผู้ที่จะต้องได้รับโทษนั้นมีความผิดจริง และต้องระมัดระวังมิให้การลงโทษเป็นไปโดยพยาบาทหรือโทสจริตหรือลงโทษผู้ที่ไม่มี ความผิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่ากระทำผิดในมาตราใดและผิดในฐานใด

๔ มาตรา ๙๕ เมื่อผู้มีอำนาจได้สั่งลงโทษแล้ว ต้องส่งรายงานการลงโทษนั้นเสนอตามลำดับ จนถึงเจ้ากระทรวงที่ผู้ถูกลงโทษสังกัด

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษ ซึ่งมีตำแหน่งเหนือผู้สั่งลงโทษ ไม่เห็นชอบด้วยกับ คำสั่งลงโทษ ก็ให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวมีอำนาจที่จะสั่งเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษได้ แต่ถ้าจะเพิ่มโทษแล้ว โทษที่สั่งเพิ่มขึ้นรวมกับที่สั่งไว้แล้วเดิมต้องไม่เกินอำนาจของผู้ที่สั่งใหม่นั้น ทั้งนี้ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๐๓

ต้องเป็นเรื่องการกระทำผิดวินัยที่อยู่ในอำนาจของผู้บังคับบัญชาของผู้ทำผิดวินัยพิจารณาลงโทษได้เองโดยมิใช่เป็นเรื่องทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งต้องให้ อ.ก.พ.จังหวัดหรือ อ.ก.พ.กระทรวงพิจารณาโดยในกรณีเช่นว่านั้นได้มีบทบัญญัติกำหนดอำนาจและวิธีการพิจารณาลงโทษไว้ต่างหากในมาตราอื่นๆ แล้ว โดยนัยดังว่านี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าตามกรณีที่ ก.พ.หาหรือมานี้ ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชามีได้พิจารณาลงโทษด้วยตนเอง แต่เป็นกรณีที่ อ.ก.พ.จังหวัดพิจารณาและมีมติให้ลงโทษ ผู้บังคับบัญชาเหนือจึงไม่มีอำนาจลงโทษโดยอาศัยความในมาตรา ๙๕ ลงโทษลงมาได้

รวมความก็คือ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ตามเรื่องที่ ก.พ.หาหรือนั้น รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีผู้บังคับบัญชา จะเสนอเรื่องให้ อ.ก.พ.กระทรวงลงโทษหรือจะลงโทษเสียเองประการใดประการหนึ่งไม่ได้ทั้งสองประการ

(ลงชื่อ) ส. โทตระกิตย์

(นายสมภพ โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๑๒

ความเห็นแย้ง

เรื่อง การตีความพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗

สำนักงาน ก.พ. ได้เสนอขอให้พิจารณาปัญหาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ ในกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดได้สั่งไล่หรือปลดข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคออกจากราชการโดยมติของ อ.ก.พ.จังหวัด ผู้ถูกลงโทษไม่อุทธรณ์ แต่รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษเห็นว่าลงโทษสูงเกินไปจะเสนอให้ อ.ก.พ.กระทรวงพิจารณา เพื่อลดโทษลงมาเป็นให้ออกจากราชการตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือจะสั่งลดโทษเสียเอง ได้หรือไม่

กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑ ได้พิจารณาแล้วตั้งประเด็น ๒ ประการ ฝ่ายข้างมากเห็นว่า ประเด็น (๑) กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดได้สั่งไล่หรือปลดข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวาออกจากราชการตามมติของ อ.ก.พ.จังหวัดนั้น รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษเห็นว่าลงโทษสูงไป จะเสนอตามมาตรา ๙๐ และมาตรา ๘๕ ได้ อ.ก.พ.กระทรวงพิจารณาเพื่อลงโทษเป็นให้ออกจากราชการซึ่งเป็นโทษเบากว่าความเห็นของ อ.ก.พ. จังหวัดนั้น ไม่อาจกระทำได้ และประเด็น (๒) จะใช้อำนาจตามมาตรา ๙๕ ให้เพิ่มโทษลดโทษหรือยกโทษได้นั้น ต้องเป็นเรื่องการกระทำผิดวินัยที่อยู่ในอำนาจของผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษได้เอง โดยมีใช้ทำผิดวินัยร้ายแรง ซึ่งต้องให้ อ.ก.พ.จังหวัด หรือ อ.ก.พ.กระทรวงพิจารณา

ข้าพเจ้าไม่เห็นพ้องด้วยความเห็นของฝ่ายข้างมากดังกล่าว โดยเหตุผลต่อไปนี้

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้บัญญัติหลักการในการลงโทษไว้ตามมาตรา ๙๓ ว่า ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ดูและมัตระวังข้าราชการในบังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามวินัย เมื่อรู้ว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทำผิดวินัย ต้องพิจารณาความผิด ถ้าเห็นว่าอยู่ในอำนาจของตนที่จะลงโทษได้ ก็ให้สั่งลงโทษแล้วรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไป ถ้าเห็นว่าความผิดควรต้องลงโทษมากกว่าอำนาจของตน ก็ให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาเหนือตนเพื่อให้ลงโทษตามสมควร และมาตรา ๙๕ บัญญัติว่า เมื่อผู้มีอำนาจได้สั่งลงโทษแล้ว ต้องรายงานการลงโทษนั้นเสนอตามลำดับจนถึงเจ้ากระทรวงที่ผู้ถูกลงโทษสังกัด ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งลงโทษไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งลงโทษ ก็ให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวมีอำนาจที่จะสั่งเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษได้ แต่ถ้าจะเพิ่มโทษ โทษที่สั่งเพิ่มขึ้นรวมกับที่สั่งไว้แล้วเดิมต้องไม่เกินอำนาจของผู้สั่งใหม่

ตามมาตรา ๘๓ การไล่ออก ปลดออก ให้ออก ลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน และภาคทัณฑ์ ก็เป็นโทษทางวินัยเช่นเดียวกัน

บทบัญญัติเหล่านี้เห็นได้ว่าคำสั่งผู้บังคับบัญชาที่ได้สั่งลงโทษไม่ว่าสถานใดถึงแม้ไม่มีอุทธรณ์ก็ไม่ให้เป็นที่สุด ผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งให้ลงโทษมีอำนาจสั่งใหม่ได้ไม่ว่าจะให้เพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษ เพราะมาตรา ๙๕ วรรคแรก ให้รายงานการลงโทษตามลำดับชั้น และตามที่วรรคสองให้ผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งลงโทษมีอำนาจที่จะสั่งเพิ่มโทษหรือลดโทษนั้น ถ้าจะใช้บังคับเฉพาะกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษได้สั่งตามอำนาจของตนเอง ไม่ใช่ในกรณีที่สั่งตามความเห็นของ อ.ก.พ. แล้ว ก็น่าจะบัญญัติไว้ให้ชัดแจ้ง

ตามมาตรา ๙๓ ดังกล่าวข้างต้น และมาตรา ๙๔ ซึ่งบัญญัติว่าการพิจารณาลงโทษนั้นให้ผู้บังคับบัญชากระทำด้วยความรอบคอบ ระมัดระวังมิให้การลงโทษเป็นไปโดยความพยาบาทหรือโทสจริต ก็เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการรักษาวินัยและแนวทางในการใช้ดุลพินิจในการลงโทษของผู้บังคับบัญชาโดยทั่วไป แม้มาตรา ๙๕ บัญญัติถดถอยมา ก็ไม่ทำให้มีข้อยกเว้นขึ้นว่า ในกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งลงโทษได้สั่งลงโทษตามความเห็นของ อ.ก.พ.แล้ว ไม่ต้องรายงานผู้บังคับบัญชาต่อไปตามลำดับ และผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปไม่มีอำนาจสั่งลดโทษได้ตามมาตรา ๙๕ วรรคสอง

โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สั่งไล่หรือปลดข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคออกจากราชการโดยมติของ อ.ก.พ. จังหวัด ตามปัญหาที่ให้ตีความซึ่งกรณีสั่งไล่ออกต้องอาศัยมาตรา ๘๕ และกรณีสั่งปลดออกต้องอาศัยมาตรา ๘๙ ประกอบด้วยมาตรา ๘๕ ตามที่มาตรา ๘๕ วรรคสองบัญญัติว่า “ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีตามความในมาตรา ๘๔ (๑) รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดี ผู้บังคับบัญชาแล้วแต่กรณี เห็นว่าควรไล่ข้าราชการผู้นั้นออกจากราชการซึ่งเป็นความเห็นขัดแย้งกับความเห็นของ อ.ก.พ. ภาคหรือ อ.ก.พ.จังหวัด แล้วแต่กรณี ก็ให้นำสำนวนเสนอ อ.ก.พ.กระทรวงซึ่งข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่พิจารณาถ้า อ.ก.พ.กระทรวงเห็นสมควรไล่ออกจากราชการแล้ว ก็ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวสั่งไล่ผู้นั้นออกจากราชการ” ก็เห็นได้ว่าต้องมีการรายงานการลงโทษเสนอตามลำดับมาตรา ๙๕ เรื่องจึงจะขึ้นมาสู่การพิจารณาของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีผู้บังคับบัญชา

นอกจากนี้ การลงโทษให้ออกตามมาตรา ๙๐ ก็ให้นำความในมาตรา ๘๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลมต้องมีการรายงานการลงโทษเช่นเดียวกับการลงโทษไล่และปลดตามมาตรา ๘๕ และ ๘๙

ในประเด็น (๑) ซึ่งมีข้อวินิจฉัยว่าเมื่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปเห็นว่า การลงโทษสูงไปอันเป็นการขัดแย้งกับความเห็น อ.ก.พ.จังหวัด จะเสนอ อ.ก.พ.กระทรวงพิจารณาเพื่อลดโทษลงมาเป็นโทษให้ออกตามมาตรา ๙๐ ได้หรือไม่

หลักการที่บัญญัติตามมาตรา ๙๕ ไม่ให้คำสั่งของผู้บังคับบัญชาตำแหน่งต่ำถึงที่สุด แต่ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีตำแหน่งเหนือมีอำนาจสั่งเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือให้ยกโทษได้นั้น ก็ไม่มีข้อความระบุเงื่อนไขหรือยกเว้นกรณีที่มีการลงโทษตามมติของ อ.ก.พ.จังหวัดมาแล้วไว้เป็น ไม่ให้มีการแก้ไขโทษ หรือบัญญัติให้ยกเว้นการปฏิบัติตามมาตรา ๙๕ ไว้ในมาตรา ๘๕ มาตรา ๘๙ หรือมาตรา ๙๐ ประการใดเลย ถ้าจะจำกัดอำนาจ อ.ก.พ.กระทรวง หรือให้คำสั่งผู้ว่าราชการ

จังหวัดโดยมติของ อ.ก.พ.จังหวัดเป็นที่สุด ไม่ต้องรายงานการลงโทษต่อไป หรือจะแก้โทษได้ก็แต่ในทางให้เพิ่มโทษเท่านั้น ก็ควรจะเขียนไว้ในมาตรา ๙๕ โดยแจ้งชัด อีกประการหนึ่งหลักการวินิจฉัยบทกฎหมายในกรณีมีข้อสงสัย ควรตีความไปในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ที่จะต้องถูกลงโทษ ดังนั้นอาจนำความในมาตรา ๘๕ วรรคสอง มาอนุโลมใช้บังคับตามมาตรา ๘๙ และมาตรา ๙๐ ซึ่งจะได้ความว่า “ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีตามความในมาตรา ๘๕ (๑) รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง ปลัดทบวงหรืออธิบดีผู้บังคับบัญชา แล้วแต่กรณี เห็นว่าควรปลดข้าราชการผู้ใด ออกจากราชการ หรือให้ข้าราชการผู้ใดออกจากราชการ ซึ่งเป็นความเห็นแย้งกับความเห็นของ อ.ก.พ.จังหวัด ให้นำสำนวนเสนอ อ.ก.พ.กระทรวง ซึ่งข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่พิจารณา ถ้า อ.ก.พ.กระทรวงเห็นสมควรปลดออกจากราชการหรือให้ออกจากราชการแล้วก็ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวปลดผู้นั้นออกจากราชการหรือให้ออกจากราชการ แล้วแต่กรณี” โดยเปลี่ยนคำว่า “ไล่ออก” ในมาตรา ๘๕ เป็น “ปลดออกหรือไล่ออก” และคำว่า “เป็นความเห็นขัดแย้ง” นั้นก็จะมีความหมายตรงตามรูปศัพท์ คือ หมายความว่าทั้งในทางหนักหรือเบา อันจะเป็นการสอดคล้องกับหลักการของมาตรา ๙๕ ที่ให้ผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ส่งลงโทษมีอำนาจสั่งเพิ่มโทษหรือลดโทษได้ ข้าพเจ้าจึงเห็นว่า รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีผู้บังคับบัญชาย่อมเสนอให้ อ.ก.พ.กระทรวงพิจารณาเพื่อลงมติว่าสมควรให้ออกจากราชการหรือไม่นั้นได้

ส่วนประเด็น (๒) ปัญหาที่ว่า รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีผู้บังคับบัญชาจะสั่งลดโทษเสียเองได้หรือไม่นั้น เมื่อการสั่งให้ออกจากราชการต้องเป็นไปตามมาตรา ๙๐ ด้วย และตามมาตรา ๙๐ ให้นำมาตรา ๘๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ก็เห็นว่าจะสั่งลดโทษตามมาตรา ๙๕ ให้เป็นออกจากราชการโดยลำพังไม่ได้ ต้องเสนอให้ อ.ก.พ.กระทรวงพิจารณาตามนัยที่กล่าวมาข้างต้น

หลวงสารนิยประศาสน์

หลวงวุฒิกัดดีเนตินาท

นายโพยม เลขยานนท์