

บันทึก

เรื่อง วินิจฉัยปัญหากฎหมาย (กรณีนายสดับ เอกภูมิ)

ตามหนังสือของกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ ๗๘๐๖/๒๕๐๑ (ศษ.๒) ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๐๑ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาของกระทรวงศึกษาธิการเรื่องการเข้าเป็นข้าราชการพลเรือนของนายสดับ เอกภูมิ กล่าวคือ โดยที่ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙ บัญญัติให้ผู้ที่ เป็น ศาสตราจารย์ประจำ อาจารย์ประจำ อาจารย์ผู้ช่วย หรือพนักงาน ของ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ไม่น้อยกว่าหกเดือน ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (๑ มกราคม ๒๕๐๐) และมีคุณสมบัติตามมาตรา ๔๔ หรือแม้จะขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๔๔ แต่ได้รับการ ยกเว้นตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๙๗ เป็น ข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนนับแต่วันที่ผู้นั้นเริ่มเข้า รับหน้าที่ดังกล่าว แต่ในกรณีนี้ปรากฏว่านายสดับ เอกภูมิ เป็นพนักงานมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๘๒ แต่เนื่องจากนายสดับได้เคยถูกปลดออกจากราชการตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๘๐ จึง เป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ดังนั้น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จึงได้มีหนังสือถึงเลขาธิการ ก.พ. เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๔๙๐ ขอให้ ก.พ.พิจารณาสอบสวนยกเว้นตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่ ก.พ.ยังมิได้ดำเนินการพิจารณาลงมติในเรื่องนี้ จนกระทั่งวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๐๐ จึงได้มีพระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสครบ ๒๕ พุทธศตวรรษใช้บังคับ และสำนักงาน ก.พ.ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๐๐แจ้งว่า นายสดับ เอกภูมิ เป็นผู้ได้รับการลบล้าง มลทินตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้วด้วย ฉะนั้น ก.พ.จึงไม่ต้องพิจารณาสอบสวนยกเว้นกรณี ของนายสดับ ครั้นต่อมาในการพิจารณาบรรจุข้าราชการมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ให้เข้าชั้น อธิบดี และขึ้นเงินเดือน ซึ่งทางมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้เสนอบรรจุนายสดับเป็นข้าราชการพล เรือนด้วย แต่ได้รับการทักท้วงว่านายสดับไม่มีสิทธิได้รับการบรรจุให้เป็นข้าราชการพลเรือน สามัญของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทางกระทรวงศึกษาธิการเห็นว่ากรณีนายสดับ ควรจะได้รับ สิทธิในการบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญได้เพียงไรหรือไม่ จึงเป็นปัญหากฎหมายอยู่ ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นแรก โดยที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๔๙๙ ซึ่งเป็นวันก่อนที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๔๙๙ ใช้ บังคับ ขอให้ ก.พ.พิจารณาสอบสวนยกเว้นตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ.๒๔๙๗ กรณีขาดคุณสมบัติให้แก่นายสดับ เอกภูมิ แล้ว แต่ ก.พ.มิได้ดำเนินการ

ดังนั้นปัญหาจึงมีว่า ก.พ.จะพิจารณาสอบสวนยกเว้นให้ได้หรือไม่ และถ้ามีมติยกเว้นให้ มตินี้จะมีผลย้อนหลังเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๙ หรือไม่

ประเด็นที่ ๒ คือ การที่นายสดับ เอกภูมิ ได้รับการล้างมลทินจากพระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสครบ ๒๕ พุทธศตวรรษ พ.ศ. ๒๕๔๙ จะเป็นผลให้ได้รับการยกเว้นและบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้ตรวจพิจารณาเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

การพิจารณาปัญหาในประเด็นที่กล่าวข้างต้นอยู่ที่การตีความมาตรา ๕ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๙ ว่า บรรดาบุคคลผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์อยู่ในวันที่พระราชบัญญัติที่กล่าวแล้วใช้บังคับ จะมีฐานะเป็นข้าราชการโดยผลของพระราชบัญญัตินั้นในวันใด กล่าวคือในวันที่พระราชบัญญัติใช้บังคับหรือในวันที่มีการบรรจุให้เข้าชั้น อันดับ และอัตราเงินเดือนตามที่บัญญัติในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติ คำตอบในปัญหานี้ย่อมจะใช้เป็นคำตอบปัญหาในประเด็นข้างต้นนั้นได้

มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ๒) มีว่า “ผู้ใดเป็น ศาสตราจารย์ประจำ อาจารย์ประจำ อาจารย์ผู้ช่วย หรือพนักงานของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์อยู่ไม่น้อยกว่าหกเดือน ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และมีคุณสมบัติตามมาตรา ๔๔ หรือแม้จะขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๔๔ แต่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๔๗ ให้ผู้นั้นเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน นับแต่วันที่ผู้นั้นเริ่มเข้าเป็นศาสตราจารย์ประจำ อาจารย์ประจำ อาจารย์ผู้ช่วย หรือพนักงานของมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองหรือมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่ง ก.พ.กำหนดให้บรรจุจากข้าราชการพลเรือนวิสามัญ หรือกระทรวงการคลังให้บรรจุเป็นลูกจ้าง” ความในมาตรานี้แสดงให้เห็นชัดอยู่ในตัวแล้วว่า บรรดาบุคคลที่เป็นศาสตราจารย์สามัญ อาจารย์ประจำ อาจารย์ผู้ช่วย หรือเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยอยู่แล้วไม่น้อยกว่าหกเดือนก่อนวันพระราชบัญญัติใช้บังคับ ถ้าบุคคลเหล่านั้นเป็นผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่มีคุณสมบัติตามมาตรานั้นแต่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ก็ย่อมมีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนในวันที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๕๔๙ ใช้บังคับ ไม่มีข้อความใดแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น ยิ่งกว่านั้นความในมาตรา ๗ ยังได้บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดได้เป็นข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ได้รับการบรรจุเข้าชั้น อันดับ และขึ้นเงินเดือนตามที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก.พ. และกระทรวงการคลังจะได้ตกลงกัน และให้ถือว่าการดำรงตำแหน่งในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นการดำรงตำแหน่งตาม

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน” ซึ่งสนับสนุนให้เห็นการวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นให้ชัดยิ่งขึ้น เพราะการที่จะบรรจุบุคคลผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ให้เข้าชั้น อันดับ และอัตราเงินเดือนได้ จะทำได้ก็เฉพาะบุคคลที่ได้มีฐานะเป็นข้าราชการแล้วโดยผลของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙ เท่านั้น ถ้าไม่วินิจฉัยว่าบุคคลเหล่านั้นยังไม่มีฐานะเป็นข้าราชการในวันที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ๒) ใช้บังคับ ก็จะไม่มีการบรรจุให้เข้าชั้น อันดับ และเงินเดือนตามมาตรา ๗ ได้เลย ซึ่งมิใช่เป็นความประสงค์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว

อาศัยข้อวินิจฉัยดังกล่าว คำตอบปัญหาในประเด็นแรกก็คือ ก.พ.ย่อมมีอำนาจพิจารณาการขาดคุณสมบัติของนายสดับ เอกภูมิได้ โดยอาศัยอำนาจที่กฎหมายได้บัญญัติให้ไว้ แต่แม้ว่า ก.พ.จะวินิจฉัยไปในทางที่เป็นคุณแก่นายสดับ เอกภูมิ คือยกเว้นให้เป็นผู้มีคุณสมบัติ การวินิจฉัยเช่นนั้นในภายหลังก็อาจเกิดผลให้บรรจุนายสดับ เอกภูมิ ให้เข้าชั้นอันดับ และอัตราเงินเดือนตามมาตรา ๗ ที่กล่าวแล้วได้ไม่ เพราะนายสดับ เอกภูมิ เป็นผู้ขาดคุณสมบัติที่จะเป็นข้าราชการพลเรือนอยู่ในวันใช้บังคับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๔๙๙ จึงไม่เป็นผู้มีฐานะเป็นข้าราชการโดยผลของพระราชบัญญัติ

ส่วนปัญหาในประเด็นที่ ๒ ก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือเมื่อวินิจฉัยว่านายสดับ เอกภูมิ มิได้เป็นข้าราชการโดยผลของมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙ ในวันที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติแล้ว การที่นายสดับ เอกภูมิ ได้รับการล้างมลทินโดยพระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสครบ ๒๕ พุทธศตวรรษ พ.ศ.๒๔๙๙ ก็หาส่งผลทำให้ นายสดับ เอกภูมิ มีฐานะเป็นข้าราชการในวันที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.๒๔๙๙ ใช้บังคับไม่ เพราะนายสดับ ได้รับผลของพระราชบัญญัติล้างมลทินทำให้ได้ชื่อว่า เป็นผู้ไม่ขาดคุณสมบัติที่จะเป็นข้าราชการในวันที่พระราชบัญญัติล้างมลทินใช้บังคับ ซึ่งเป็นวันภายหลังวันใช้บังคับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ๒) ซึ่งในวันดังกล่าว นายสดับ เอกภูมิ มิได้มีฐานะเป็นข้าราชการ พระราชบัญญัติล้างมลทินหาไม่ผลถึงแก่จะทำให้บุคคลที่มิได้เป็นข้าราชการอยู่ก่อน กลายฐานะเป็นข้าราชการขึ้นมาได้ไม่

สรุปก็คือ นายสดับ เอกภูมิ มิใช่เป็นข้าราชการในวันที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙ ใช้บังคับ เพราะเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๙๗ และเมื่อนายสดับ เอกภูมิ มิได้เป็นข้าราชการโดยผลของมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙ แล้ว ก็บรรจุนายสดับ เอกภูมิ ให้เข้าชั้น อันดับ และอัตราเงินเดือนตามมาตรา ๗ ไม่ได้ การล้างมลทินให้แก่ นายสดับ เอกภูมิ (หากจะมี) ก็ไม่มีผลทำให้ นายสดับ เอกภูมิ ซึ่งมิได้เป็นข้าราชการอยู่แล้ว กลายเป็นข้าราชการขึ้นมาได้ไม่

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๐๒

คำแปล
บันทึกความเห็นแย้ง
ตามมาตรา ๕ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ ๒)
ของที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย

จริงอยู่ ข้าพเจ้าเห็นด้วยว่า ได้มีระบบว่าด้วยคุณสมบัติ(โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นอกเหนือไปจากข้ออื่น ๆ แล้ว ก็ยังมีกำหนดการทำงานมาแล้วหกเดือนก่อนพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ) ใช้อยู่ และมีการยกเว้นการขาดคุณสมบัติด้วย (โดยเฉพาะได้แก่การพิจารณาสอบสวนยกเว้นตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๙๗) สิ่งเหล่านี้เป็นที่เข้าใจกันดีอยู่แล้ว แต่ข้าพเจ้าไม่อาจแน่ใจที่จะกล่าวว่า ข้าพเจ้าพบว่า ตามปัญหาที่เสนอมายังคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ดูค่อนข้างแปลกในการที่ถามมาว่า ถ้ามีมติยกเว้นคุณสมบัติแล้ว มตินี้จะมีผลย้อนหลังหรือไม่.... ฯลฯ ข้าพเจ้าสงสัยว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องตีความและให้ความเห็นในข้อที่ว่าจะมีผลอย่างไรเกิดขึ้นบ้าง ถ้า ก.พ.จะได้อำนาจอันใดบางอย่าง ซึ่ง ก.พ.มิได้กระทำนั้นด้วย

ภายใต้ข้อสงวนดังกล่าวแล้ว (ซึ่งอันที่จริงก็เป็นแต่เพียงส่วนอุปการณ์) ข้าพเจ้ามีความเห็นว่า การตีความของคณะกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑ นั้นสมเหตุสมผลทีเดียว ถ้าหากว่ามีความเห็นด้วยกับการตีความในนโยบายของพระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสครบ ๒๕ พุทธศตวรรษ พ.ศ. ๒๔๙๙ ของคณะกรรมการนี้เป็นมูลฐาน แต่ทั้งนี้ก็เป็นข้อที่ข้าพเจ้าเห็นควรตีความไปในนัยที่แตกต่างกัน

การล้างมลทิน เป็นวิธีการที่ใช้อยู่ตามกฎหมายไทย หาใช่เป็นการนิรโทษกรรมตามที่เข้าใจกันอยู่ในประเทศอื่น ๆ ไม่ แต่การล้างมลทินมีผลสำคัญและพิเศษหลายประการ ซึ่งจะเห็นได้ชัดเมื่อได้อ่านพระราชบัญญัติฉบับนั้น ความเห็นของข้าพเจ้ามีว่า การล้างมลทิน เป็นวิธีการเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน (เช่นเดียวกับนิรโทษกรรมและการอภัยโทษ) ด้วยเหตุนี้ จึงอยู่เหนือการที่จะเลือกปฏิบัติแต่เฉพาะบุคคลที่มีได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ และในการใช้บังคับก็ไม่อาจก่อให้เกิดการพิจารณาเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือแม้แต่เกี่ยวกับระยะเวลาได้ ในทันทีที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ การพิจารณาใดๆ อันเกี่ยวกับการลงโทษของบุคคลที่ได้กระทำไปก่อนแล้ว และในเรื่องผลเกี่ยวเนื่องจากการล้างมลทินนั้นย่อมเป็นอันสูญสิ้นไป แม้ว่าการสอบสวนตามมาตรา ๔๕ ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ยังอยู่ในระหว่างดำเนินการ การสอบสวนนั้นก็ย่อมยุติลงในที่นี้ เพราะไม่มีเหตุอะไรที่จะต้องพิจารณาอีกแล้ว ยิ่งกว่านั้น แม้ว่าการวินิจฉัยชี้ขาดจะได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๙๙ ใช้บังคับก็ดี การวินิจฉัยชี้ขาดนั้นก็ย่อมสูญสิ้นไปด้วย เพราะเหตุผลเหตุต่างๆ (การลงโทษและมลทิน) ได้ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงไป และความสงบเรียบร้อยของประชาชนไม่อาจยอมรับเพื่อการอ้างถึงมูลเหตุเหล่านี้ได้อีกต่อไป การลงโทษที่ได้กระทำไปก่อนย่อมถูกลืมไปแล้ว ไม่อาจนำมากล่าวอ้างแก่การวินิจฉัยชี้ขาดไม่ว่าด้วยประการใดๆ อีกได้ บุคคลนั้นย่อมเป็นผู้บริสุทธิ์ปราศจาก

มลทิน และการที่จะเตือนให้รำลึกอยู่ว่า ความจริงนั้นในช่วงระยะเวลาหนึ่งในชีวิตของเขา เขาได้เคยเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ (เนื่องจากถูกลงโทษ ซึ่งบัดนี้ถือว่าไม่มีอยู่ต่อไปแล้ว) ข้าพเจ้าเห็นว่า ย่อมจะเป็นการเข้าใจผิดในเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติล้างมลทิน พ.ศ. ๒๔๙๙ ข้าพเจ้าใคร่ที่จะขอเพิ่มเติมว่า การใช้บังคับพระราชบัญญัติ พ.ศ. ๒๔๙๙ ในทำนองที่กล่าวนั้นหาได้ก่อให้เกิดการเทียบเคียงหรือความคล้ายคลึงกับวิธีการพิจารณาสอบสวนยกเว้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนไม่ เพราะวิธีการทั้งสองนี้แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง