

(สำเนา)

ที่ สร.๐๔๐๒/๑๙๘๘

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒๔ มีนาคม ๒๕๑๔

เรื่อง การตีความพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗  
(กรณีการถอนอุทธรณ์)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๔๐๓/๑๔๑๗๙  
ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๓

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาและ  
เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในปัญหากฎหมายเกี่ยวกับมาตรา  
๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ว่า ผู้ยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา  
ดังกล่าวจะถอนอุทธรณ์ได้หรือไม่ ถ้าถอนได้จะต้องอยู่ในเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์อย่างไร และ  
ผลของการถอนอุทธรณ์นั้นจะเกิดตั้งแต่ขณะใด และใครจะเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตหรือไม่อนุญาต  
ให้ถอนอุทธรณ์

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑  
พิจารณาปัญหาดังกล่าวนั้น ในการพิจารณาปรากฏว่าความเห็นเท่ากันเป็นสองฝ่าย และประธาน  
กรรมการร่างกฎหมายได้ออกเสียงชี้ขาด

ฝ่ายหนึ่งรวมเสียงชี้ขาดของประชาชนเห็นว่า อุทธรณ์ที่ยื่นตามมาตรา ๑๐๔ แห่ง  
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ นั้น ผู้ยื่นอุทธรณ์จะถอนมิได้เพราะไม่มี  
กฎหมายบัญญัติเรื่องการถอนอุทธรณ์ไว้ ถ้ากฎหมายประสงค์จะให้ถอนอุทธรณ์ได้จะต้องมี  
บทบัญญัติให้ถอนอุทธรณ์ได้ รวมทั้งจะต้องบัญญัติเงื่อนไขและวิธีการถอนอุทธรณ์ไว้ด้วย และจะ  
ให้การถอนอุทธรณ์เป็นสิทธิเด็ดขาดของผู้ยื่นอุทธรณ์หรือจะต้องมีผู้อนุญาตให้ถอนหรือไม่ให้ถอน  
อุทธรณ์เสียก่อน และใครจะเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ถอนอุทธรณ์ เป็นต้น ทั้งนี้  
เทียบได้กับบทบัญญัติในเรื่องการถอนคำฟ้องหรือถอนอุทธรณ์ในกฎหมายวิธีพิจารณาความซึ่งให้  
สิทธิในการถอนคำฟ้องและถอนอุทธรณ์ไว้ การที่ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว ก็จะต้องถือว่า  
ถอนอุทธรณ์ไม่ได้ อนึ่งสิทธิในการยื่นอุทธรณ์และถอนอุทธรณ์นั้นเป็นสิทธิที่กฎหมายบัญญัติให้  
เกิดมีแก่บุคคล มิใช่เป็นสิทธิขั้นมูลฐานที่บุคคลมีอยู่แล้วในฐานะที่มีสภาพบุคคล เมื่อไม่มี  
กฎหมายบัญญัติให้มีสิทธิก็ไม่สิทธินั้น

อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า สิทธิอุทธรณ์เป็นสิทธิที่กฎหมายบัญญัติให้มีขึ้น แม้ไม่มี

บทบัญญัติในเรื่องการถอนอุทธรณ์ แต่ตามหลักทั่วไปย่อมต้องเข้าใจว่าบุคคลย่อมสละสิทธิอุทธรณ์นี้เสียได้หากไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือเป็นที่เสียหายแก่ผู้อื่น หรือมีกฎหมายห้ามไว้ ส่วนที่กฎหมายวิธีพิจารณาความได้กำหนดเรื่องการถอนคำฟ้องหรือถอนอุทธรณ์ไว้ก็เพราะการดำเนินการดังกล่าวอาจเกิดความเสียหายแก่คู่ความฝ่ายอื่นหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติในเรื่องเหล่านี้ไว้เพื่อให้พิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ถอนฟ้องหรือถอนอุทธรณ์ได้ นอกจากนี้ในกฎหมายอื่นๆ ที่มีบทบัญญัติใช้อุทธรณ์คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการได้ ก็ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องการถอนอุทธรณ์ การถอนอุทธรณ์ก็น่าจะต้องทำได้ตามหลักทั่วไป

โดยที่ปัญหาเรื่องนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของข้าราชการและผลของการตีความจะเป็นประโยชน์แก่การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายต่อไป เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาศัยคำสั่งของประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๔๔/๒๕๔๗ จึงได้เสนอปัญหาเรื่องนี้ให้ที่ประชุมกรรมการร่างกฎหมายครบคณะได้พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

กรรมการร่างกฎหมายครบคณะได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวนี้อย่างถี่ถ้วนแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาเรื่องนี้สมควรแยกปัญหาออกเป็น ๒ ประเด็น ประเด็นแรก คือ เมื่อได้มีการยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ แล้ว ผู้อุทธรณ์จะขอถอนอุทธรณ์ได้หรือไม่ และประเด็นที่ ๒ ก็คือ ถ้าผู้ถอนอุทธรณ์ขอถอนอุทธรณ์ได้ จะมีเงื่อนไขในการขอถอนหรือในการสั่งการรวมทั้งผลของการขอถอนอุทธรณ์จะเป็นประการใด

สำหรับในประเด็นแรก กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างมาก(๑๗ เสียง ต่อ ๘ เสียง) มีความเห็นว่า แม้ในมาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ จะมีได้มีผลบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการถอนอุทธรณ์ไว้ก็ตาม แต่การที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ มิได้หมายความว่า จะเป็นการห้ามมิให้ผู้ยื่นอุทธรณ์ขอถอนอุทธรณ์ของตนได้เสียเลย การอุทธรณ์ย่อมเป็นการใช้สิทธิอย่างหนึ่ง เมื่อเป็นสิทธิของข้าราชการแล้ว ก็ชอบที่จะสละสิทธิไม่อุทธรณ์หรือขอถอนอุทธรณ์ได้การแปลความว่าเมื่อกฎหมายไม่ได้บัญญัติถึงการให้ถอนอุทธรณ์ไว้แล้ว ก็จะถอนอุทธรณ์ไม่ได้นั้น น่าจะไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย และในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายอื่นๆ ก็มีได้บัญญัติถึงการขอถอนอุทธรณ์ โดยเข้าใจว่ามีสิทธิถอนอุทธรณ์ได้ การแปลกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ควรแปลให้เกิดประโยชน์แก่บุคคลและแก่ราชการ คือให้ถอนอุทธรณ์ได้ และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อาจสั่งไม่ให้ถอนอุทธรณ์ได้เมื่อมีเหตุผลสมควร ด้วยเหตุนี้กรรมการฝ่ายข้างมากจึงเห็นว่า เมื่อข้าราชการผู้ใดยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๐๔ แล้ว ภายหลังเมื่อเรื่องยังอยู่ในระหว่างพิจารณายังไม่ถึงที่สุด ผู้อุทธรณ์ย่อมมีสิทธิขอถอนอุทธรณ์ได้

ส่วนในประเด็นที่ ๒ นั้น กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างมาก(๑๗ เสียง ต่อ ๘ เสียง) มีความเห็นว่า เมื่อมาตรา ๑๐๔ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาสั่งอุทธรณ์ที่ได้เสนอขึ้นตามมาตรา ๑๐๔ ได้ตามที่เห็นสมควร และคำสั่งของนายกรัฐมนตรีให้เป็นที่สุดเช่นนี้แล้ว การขอถอนอุทธรณ์ก็ต้องถือหลักปฏิบัติเช่นเดียวกับการพิจารณาสั่งอุทธรณ์ คือ ถ้ามีการขอถอนอุทธรณ์ที่เสนอขึ้นมาแล้ว และนายกรัฐมนตรียังไม่ได้สั่งการ ก็ควรให้เป็นอำนาจของ

นายกรัฐมนตรีที่จะพิจารณาสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ถอนอุทธรณ์นั้น และในกรณีนี้ให้ถือว่า การถอนอุทธรณ์จะมีผลเป็นที่สุดให้ถอนหรือไม่ให้ถอนอุทธรณ์ได้ต่อเมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งตามที่ เห็นสมควร

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองร่างกฎหมาย