

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการตีความมาตรา ๘๕ และมาตรา ๙๕

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗

สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ๑๒๘๐๓/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๐๕ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นเกี่ยวกับการตีความมาตรา ๘๕ และมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่ง ก.พ.กับกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นขัดแย้งกัน ในกรณีที่กรมตำรวจหาหรือไปยัง ก.พ. ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ข้าราชการตำรวจชั้นจัตวาออกจากราชการโดยมติของ อ.ก.พ.จังหวัด ตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ไปแล้ว แต่กรมตำรวจเห็นว่าควรไล่ออกจากราชการเพราะเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จึงมีปัญหว่าผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจะดำเนินการไปได้เอง หรือจะต้องเสนอ อ.ก.พ.กระทรวง ก.พ.ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าข้าราชการผู้ถูกสั่งให้ออกจากการนั้นยอมพ้นสภาพความเป็นข้าราชการไปแล้ว ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษซึ่งมีตำแหน่งเหนือผู้สั่งลงโทษจะเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษตามมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ อีกไม่ได้ จึงไม่มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่าจะต้องนำเสนอ อ.ก.พ.กระทรวงหรือไม่ แต่กระทรวงมหาดไทยไม่เห็นด้วย จึงได้คัดค้านความเห็นของ ก.พ.

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้ประชุมพิจารณาปัญหาในเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังนี้

๑. ปัญหาที่ว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ข้าราชการชั้นจัตวา ออกจากราชการโดยมติของ อ.ก.พ.จังหวัด ตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ไปแล้ว ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษซึ่งมีตำแหน่งเหนือผู้สั่งลงโทษ ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งนั้นจะสั่งเพิ่มโทษไล่ออก โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษซึ่งมีตำแหน่งเหนือผู้สั่งลงโทษไม่มีอำนาจที่จะกระทำโดยพลการ เพราะโทษที่จะเพิ่มได้เองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๙๕ นั้น จะต้องเป็นโทษที่มีบทบัญญัติให้อำนาจผู้บังคับบัญชานั้นๆ ไว้โดยตรง จะเห็นได้จากตอนท้ายของมาตรา ๙๕ นั้นเอง ก็ได้ระบุไว้ชัดว่า ถ้าจะเพิ่มโทษแล้ว โทษที่สั่งเพิ่มขึ้นรวมกับที่สั่งไว้แล้วเดิมต้องไม่เกินอำนาจของผู้ที่สั่งใหม่นั้น โทษฐานทำผิดวินัยซึ่งผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจะไล่ออกจากราชการได้เองโดยพลการ ก็มีแต่เฉพาะในกรณีที่เป็นการผิดขัดแจ้งตามกฎหมาย ก.พ.ซึ่งออกตามมาตรา ๘๕

บรรดาของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ เท่านั้น กรณีตามที่มีปัญหานี้มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นไว้อย่างใด

๒. ปัญหาที่ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวา ในส่วนภูมิภาคออกจากราชการโดยมติของ อ.ก.พ.จังหวัด ตามมาตรา ๙๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ไปแล้ว อ.ก.พ.กระทรวงยังมีอำนาจไล่ออกได้อีกหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า มาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดให้รายงานการลงโทษตามลำดับจนถึงเจ้ากระทรวงนั้น ก็เพื่อให้ผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไปตามลำดับได้พิจารณาความเหมาะสมและความเป็นธรรมในการสั่งลงโทษเป็นชั้น ๆ ไป โดยเฉพาะกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ข้าราชการชั้นจัตวาในส่วนภูมิภาคออกจากราชการตามมติของ อ.ก.พ.จังหวัดดังในกรณีที่มีปัญหานี้ มาตรา ๘๕ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙ กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีก็ดี รัฐมนตรีเจ้าสังกัดก็ดี ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีผู้บังคับบัญชาที่ดี เห็นควรลงโทษไล่ออกจากราชการซึ่งเป็นความเห็นขัดแย้งกับความเห็น อ.ก.พ.จังหวัด ก็ให้นำนวนเสนอให้ อ.ก.พ.กระทรวงซึ่งข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่พิจารณา ถ้า อ.ก.พ.กระทรวงเห็นสมควรไล่ออกจากราชการแล้ว ก็ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวส่งใส่งานนั้นออกจากราชการ ฉะนั้น ถ้าผู้บังคับบัญชาดังกล่าวคนใดคนหนึ่งเห็นว่ากรณีที่ อ.ก.พ.จังหวัดเพียงให้ออกจากการนั้นเป็นการไม่สมควร เพราะเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ควรไล่ออกจากราชการ ซึ่งเป็นความเห็นขัดแย้งกับความเห็นของ อ.ก.พ.จังหวัด ก็ย่อมนำเสนอให้ อ.ก.พ.กระทรวงพิจารณาเพื่อไล่ออกตามบทบัญญัติดังกล่าวได้อีกได้แม้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยมิได้อุทธรณ์ก็ตาม เพราะการอุทธรณ์เป็นสิทธิของผู้ถูกลงโทษที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐๓ ส่วนสิทธิของผู้บังคับบัญชาที่จะมีความเห็นขัดแย้งได้นั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนดไว้ตามมาตรา ๘๕ วรรคสอง ซึ่งเป็นคนละเรื่องกัน ความเห็นของ ก.พ. ที่ว่า เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกจากการตามมาตรา ๙๐ โดยมติของ อ.ก.พ.จังหวัดไปแล้ว ก็ย่อมพ้นสภาพของการเป็นข้าราชการนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เป็นการพ้นโดยมีเงื่อนไขยังไม่เป็นการเด็ดขาดจะพ้นไปโดยเด็ดขาดก็ต่อเมื่อผู้ถูกลงโทษมิได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ และผู้บังคับบัญชาเหนือดังกล่าวมิได้มีความเห็นขัดแย้งกับความเห็นของ อ.ก.พ.จังหวัด หรือไม่ก็เพราะ อ.ก.พ.กระทรวงมีมติเห็นชอบกับความเห็นของ อ.ก.พ.จังหวัด ในกรณีที่มีการอุทธรณ์หรือในกรณีที่มีความเห็นขัดแย้งเท่านั้น การตีความตามมาตรา ๘๕ วรรคสอง นั้น ถ้าได้อ่านมาตรา ๘๗ กรณีปลดออก มาตรา ๙๐ กรณีให้ออก ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งในวรรคสองของมาตราทั้งสองนี้ ระบุให้นำมาตรา ๘๔, ๘๕ และ ๘๖ มาใช้โดยอนุโลม ประกอบกับมาตรา ๘๕ วรรคสอง ด้วยก็จะเห็นได้ว่าที่เขียนไว้ดังนั้นก็เพราะอำนาจของ อ.ก.พ.จังหวัดก็ดี อ.ก.พ.กระทรวงก็ดี ที่จะให้ข้าราชการพลเรือนออกจากราชการเพราะกระทำผิดวินัยนั้นมีถึง ๓ สถานด้วยกัน คือ ไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก ซึ่งมีส่วนได้เสียในสิทธิและในการปกครองบังคับบัญชาต่างกัน กฎหมายจึงได้กำหนดไว้ ดังนั้น เรื่องนี้ถ้าได้พิจารณาความในมาตรา ๑๐๓ วรรคท้าย

ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙ ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่ อ.ก.พ.กระทรวงมีมติให้ไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก เพราะกระทำผิดทางวินัย ผู้นั้นจะอุทธรณ์ต่อไปอีกมิได้ ด้วยแล้ว ก็ให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายดังที่ได้กล่าวมาชัดแจ้งยิ่งขึ้น

(ลงชื่อ) เสกล บุญยัษฐิติ

(นายเสกล บุญยัษฐิติ)

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

รักษาราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๐๕