

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการตั้งกรรมการสอบสวนเพื่อลงโทษข้าราชการ

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมาโดยหนังสือ ที่ ๒๐๒๑/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๓ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อสงสัยของ ก.พ. เกี่ยวกับการตั้งกรรมการสอบสวนเพื่อลงโทษข้าราชการ

ปัญหาดังกล่าวมีว่า ตามมาตรา ๖๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๕ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการพลเรือนผู้กระทำความผิดวินัยเพื่อลงโทษสถานไล่ออก หรือปลดออกจากราชการ ซึ่งมีข้อความว่า “ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี หรือหัวหน้ากรม หรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจาก ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี หรือหัวหน้ากรม สำหรับข้าราชการพลเรือนชั้นโทและชั้นตรี และข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวาในราชการบริหารส่วนกลาง” นั้น มีความหมายว่าปลัดกระทรวง(ในฐานะเจ้ากระทรวง) มีอำนาจหน้าที่ตั้งกรรมการสอบสวนข้าราชการนั้น ๆ ในสังกัดกรมต่าง ๆ ในกระทรวงนั้นได้ หรือว่ามีความหมายแต่เพียงว่าปลัดกระทรวง (ในฐานะบังคับบัญชาสำนักงาน ปลัดกระทรวง) มีอำนาจหน้าที่ตั้งกรรมการสอบสวนได้เฉพาะข้าราชการในสังกัดสำนักงาน ปลัดกระทรวงเท่านั้น ซึ่ง ก.พ.พิจารณาเห็นสมควรให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความ ปัญหากฎหมายดังกล่าวนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาข้างต้นแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ในการที่จะพิจารณาถึงอำนาจและหน้าที่ของปลัดกระทรวงเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการสอบสวนข้าราชการพลเรือนผู้กระทำความผิดวินัยตามความในมาตรา ๖๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ นั้น นอกจากจะพิจารณาจากตัวบททั่ว ๆ ไปในพระราชบัญญัตินี้แล้วโดยเฉพาะแล้ว จำต้องอาศัยตัวบทในกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทยมาพิจารณาประกอบกันด้วย เมื่อพิเคราะห์ดูพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารฯ พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๗๗ มาตรา ๑๑ วรรค ๑^๑ ก็อาจจะเห็นเป็นทำนองว่าเมื่อสำนักงานปลัดกระทรวงมีหน้าที่ควบคุมราชการประจำทั่วไปในกระทรวง ปลัดกระทรวงซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสำนักงาน ปลัดกระทรวง ก็น่าจะมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมไปทั่วกระทรวงด้วย แต่ถ้าหากได้พิจารณาข้อความ

ส่งพร้อมกับหนังสือ ที่ น.๑๑๗๓/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓

^๑ มาตรา ๑๑ วรรค ๑ มีความว่า

“สำนักงานปลัดกระทรวงมีหน้าที่ควบคุมราชการประจำทั่วไปในกระทรวงมีปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบ”

ต่อไปในวรรค ๒^๒ ของมาตรา ๑๑ ดังกล่าว ประกอบกับมาตรา ๑๒ วรรค ๑^๓ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๕ ด้วยแล้ว ก็จะเห็นได้ว่าหากเป็นเช่นนั้นไม่ กล่าวคือ ถ้าราชการส่วนหนึ่งส่วนใดของกระทรวงได้แยกไปให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งแล้ว อธิบดีหรือหัวหน้ากรมนั้นย่อมเป็นผู้บังคับบัญชาหาใช้ปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาไม่ เมื่ออำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชามีดังได้กล่าวมาแล้ว คำว่า “ปลัดกระทรวง” ในมาตรา ๖๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็หมายถึงปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาสำนักงานปลัดกระทรวงเท่านั้น เพราะว่าในมาตราเดียวกันนี้ได้ระบุ “อธิบดี” หรือ “หัวหน้ากรม” ไว้ด้วย นอกจากนี้ยังมีเหตุผลอย่างอื่นที่สนับสนุนให้เห็นชัดยิ่งขึ้นอีก คือในกรณีใดที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปในกระทรวงอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงจะพึงทำได้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็ใช้คำว่า “เจ้ากระทรวง” เช่นในมาตรา ๒๓, ๒๔ หรือใช้คำว่า “กระทรวงเจ้าสังกัด” เช่นในมาตรา ๔๓ (ข) เป็นต้น ดังนั้นถ้าในกรณีใดกฎหมายใช้คำว่า “ปลัดกระทรวง” ก็ต้องแปลว่าหมายถึงปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาสำนักงานปลัดกระทรวงเท่านั้น อนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการลงโทษตัดเงินเดือนข้าราชการผู้ทำผิดวินัยปรากฏว่า ปลัดกระทรวงก็ดี อธิบดีหรือหัวหน้ากรมก็ดี มีอำนาจเท่ากัน (ดูตารางท้ายมาตรา ๖๔) ทั้งนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า ปลัดกระทรวงมีอำนาจลงโทษได้แต่เฉพาะข้าราชการผู้ทำผิดวินัยที่สังกัดอยู่ในสำนักงานปลัดกระทรวงซึ่งตนเป็นผู้บังคับบัญชา และอธิบดีหรือหัวหน้ากรมก็มีอำนาจลงโทษได้แต่เฉพาะข้าราชการผู้ทำผิดวินัยที่สังกัดอยู่ในกรมซึ่งตนเป็นผู้บังคับบัญชาเท่านั้น อีกประการหนึ่งตามมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๕ ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ดูแลและระมัดระวังข้าราชการในบังคับบัญชาของตนให้ปฏิบัติตามวินัยและถ้าผู้บังคับบัญชาไม่จัดการลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่ทำผิดวินัย ฯลฯ ก็ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาทำผิดวินัย ดังนั้นถ้าหากจะถือว่าปลัดกระทรวงมีอำนาจลงโทษข้าราชการในสังกัดกรมต่าง ๆ ในกระทรวงได้ด้วยแล้ว ผลก็จะเป็นว่าในกรณีที่ไม่มีกรรมการระมัดระวังข้าราชการในกรมใดให้ปฏิบัติตามวินัย ก็จะต้องถือว่าปลัดกระทรวงทำผิดวินัยด้วย แต่ความจริงหากเป็นเช่นนั้นไม่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าตามมาตรา ๖๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๕ ปลัดกระทรวงมีอำนาจตั้งกรรมการสอบสวนได้แต่เฉพาะสำหรับข้าราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเท่านั้น

(ลงชื่อ) ส. วินิจชัยกุล

^๒ มาตรา ๑๑ วรรค ๒ มีความว่า

“นอกจากนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนหนึ่งส่วนใดของกระทรวง ซึ่งมีได้แยกไปให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งด้วย”

^๓ มาตรา ๑๒ วรรค ๑ มีความว่า

“กรมซึ่งขึ้นต่อกระทรวงนั้น ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนหนึ่งส่วนใดของกระทรวงซึ่งได้แยกมาให้เป็นหน้าที่ของกรม ทุก ๆ รรมมีอธิบดีหรือหัวหน้ากรมเป็นผู้บังคับบัญชา”

(นายเสริม วินิจฉัยกุล)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๕๓