

“ใช้เฉพาะในราชการ ไม่เป็นสิ่งพึงเปิดเผย”

บันทึก

เรื่อง การลงโทษตัดเงินเดือนข้าราชการ

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ๑๐๕๗๕/๒๕๖๕ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๕ ส่งเรื่องการลงโทษตัดเงินเดือนข้าราชการให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น ความว่า สำนักงาน ก.พ. รายงานว่า กระทรวงคมนาคมหรือว่า มาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๖๕ วรรคท้ายบัญญัติว่า “โทษลดชั้นเงินเดือนและตัดเงินเดือนให้เป็นไปตามบัญชีหมายเลข ๔ ท้ายพระราชบัญญัตินี้” และในบัญชีหมายเลข ๔ กำหนดไว้ว่า อธิบดีตัดเงินเดือนเสมือนพนักงานได้ ๑๐% มีกำหนด ๘ เดือนนั้น มีปัญหาว่า ถ้าอธิบดีจะออกคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนเสมือนพนักงาน ๑๐% มีกำหนด ๓ เดือน ซึ่งเป็นการลงโทษที่น้อยไปกว่าที่กำหนดไว้ในบัญชีหมายเลข ๕ ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๖๕ คำสั่งนั้นจะขัดกับพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ หรือจะควรปฏิบัติประการใดนั้น ก.พ. พิจารณาเห็นว่า โดยที่มีบทบัญญัติให้มีการลงโทษหนักเบาได้ตามกรณีความผิดและให้เพิ่มโทษลดโทษได้ด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาตามเจตนารมณ์แล้ว ก.พ. เข้าใจว่ากฎหมายกำหนดอัตราเป็นอำนาจขั้นสูงสุดไว้ ซึ่งจะสั่งลงโทษต่ำกว่านั้นก็ย่อมทำได้ แต่โดยที่ตามตัวอักษรในมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๖๕ ใช้คำว่า “ให้เป็นไป” ต่างกับมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งใช้คำว่า “ไม่เกิน” เป็นปัญหาทางกฎหมายอยู่ ก.พ. จึงลงมติให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยเพื่อเป็นบรรทัดฐานแน่นอน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การตีความบทกฎหมายนั้นมีหลักสำคัญอันไม่อาจจะเว้นเสียได้ คือ การยึดถือเอาถ้อยคำที่ปรากฏในบทกฎหมายนั่นเอง ถ้าตามถ้อยคำปรากฏชัดไปในทางใด ก็ต้องวินิจฉัยไปในทางนั้น จะตีความไปในทางอื่นใดหาได้ไม่ การพิจารณาถึงเจตนารมณ์แห่งกฎหมายนั้น ก็จะต้องดำเนินไปโดยจะละทิ้งหลักที่ว่านี้เสียมิได้เหมือนกัน กล่าวคือ เมื่อตามบทกฎหมายมีถ้อยคำชัดไปในทางใด ก็ต้องถือว่ากฎหมายมีเจตนาจะใช้บังคับไปในทางนั้น ย่อมไม่เป็นการถูกต้องที่จะกล่าวว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นไปอีกทางหนึ่งซึ่งไม่ตรงกับถ้อยคำในตัวบท เพราะมิฉะนั้นผู้บัญญัติกฎหมายจะไม่สามารถใช้ถ้อยคำในตัวบทกฎหมายให้เป็นไปตามที่ต้องการได้ โดยนัยที่กล่าวนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีความเห็นในปัญหาที่หารือมาว่า ไม่มีทางที่จะวินิจฉัยไปในทางที่ ก.พ. มีความเห็น เพราะถ้อยคำในตัวบทมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนมี

ความขัดอยู่แล้วว่าการลงโทษข้าราชการ “ให้เป็นไปตามบัญชีหมายเลข ๔ ท้ายพระราชบัญญัติ” และเมื่อตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติกำหนดเกณฑ์แห่งโทษเป็นการตายตัวไว้ การลงโทษก็ต้องเป็นไปตามนั้น คือจะต่ำกว่าหรือสูงกว่าไม่ได้ เพราะถ้าจะลงโทษต่ำหรือสูงกว่าก็ต้องนับว่าการลงโทษไม่ “เป็นไปตาม” บัญชีนั้น ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนต่อถ้อยคำที่บทกฎหมายมาตรา ๘๗ บังคับไว้ อนึ่ง ถ้าจะกล่าวในทางเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ก็ยิ่งจะสนับสนุนให้เห็นชัดตามที่ว่านี้ เพราะถ้าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ที่ใช้อยู่ในขณะนี้ประสงค์จะให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษข้าราชการได้บังคับบัญชาต่ำกว่าอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติได้ ก็จะต้องบัญญัติโดยใช้ถ้อยคำอย่างเดียวกับที่เคยใช้ในกฎหมายฉบับเก่า พ.ศ. ๒๔๘๕ คือใช้คำว่า “ไม่เกิน” การที่กฎหมายที่บัญญัติใหม่ไม่ใช้คำนั้นโดยเปลี่ยนใช้คำว่า “ให้เป็นไปตาม” เช่นนี้ ก็ย่อมจะกล่าวไปในทางอื่นใดมิได้ นอกจากว่าเจตนารมณ์แห่งกฎหมายใหม่ประสงค์ให้การลงโทษเป็นไปตามนัยที่กล่าวข้างต้นด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า การลงโทษข้าราชการผู้บังคับบัญชาจะต้องลงโทษตามอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติจะต่ำหรือสูงกว่านั้นไม่ได้ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปจะแก้ไขให้การลงโทษเบาลงได้ตามอำนาจที่ให้ไว้ในมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๕

ส. วินิจจยกุล

(นายเสริม วินิจจยกุล)

เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒๖ มิถุนายน ๒๔๙๖