

บันทึก

เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช ๒๔๘๘
กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๖๗๘๔/๒๕๐๑ (กม.๔) ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๐๑ ความว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาส่งบันทึกเรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช ๒๔๘๘ กับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่ง ก.พ.ได้ขอให้พิจารณานั้น

บัดนี้ ก.พ.มีปัญหาสงสัยบางประการที่สมควรให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา วินิจฉัย คือ

๑. ตามมาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ บัญญัติว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ลงโทษ หรือสั่งให้ข้าราชการพลเรือนผู้ใดออกจากราชการไปแล้ว ให้กระทรวงหรือกรมที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่รายงานไปยัง ก.พ.” นั้น ก.พ.สงสัยว่าการรายงานลงโทษหรือสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการตามมาตรา ๙๖ สำหรับข้าราชการครู จะต้องรายงานไปยัง ก.พ. หรือรายงานไปยังคุรุสภา

ก.พ.เห็นว่า ถ้าพิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่วินิจฉัยมาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ว่า เรื่องการดูแลที่กระทรวงทบวงกรมไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนนี้มิใช่เป็นเรื่องควบคุมข้าราชการ จึงเป็นอำนาจโดยเฉพาะของ ก.พ. คุรุสภาจึงไม่มีอำนาจจะปฏิบัติการเช่นนั้นได้แล้ว การรายงานการลงโทษหรือสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการตามมาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ สำหรับข้าราชการครู ก็ควรจะรายงานไปยัง ก.พ. เพื่อ ก.พ.จะได้ตรวจสอบการลงโทษหรือสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการได้ว่าถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ถ้าไม่ถูกต้องก็จะได้รายงานนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่ในทางปฏิบัติขณะนี้ การรายงานการลงโทษหรือสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการ สำหรับข้าราชการครูรายงานไปยังคุรุสภา เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว ก.พ.ไม่สามารถจะตรวจสอบการลงโทษหรือสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการ สำหรับข้าราชการครูเพื่อรายงานนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ในเมื่อการลงโทษไม่ถูกต้องตามกฎหมายได้ ก.พ.จึงได้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การรายงานการลงโทษหรือสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการตามมาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ สำหรับข้าราชการครูจะรายงาน

ไปยัง ก.พ.หรือรายงานไปยังคุรสภา

๒. ตามมาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๐๓ ข้าราชการพลเรือนผู้ใด ถูกสั่งไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก เพราะกระทำความผิดทางวินัย ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิที่จะยื่นอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ ก.พ.เป็นผู้พิจารณาและเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร คำสั่งของนายกรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด ฯลฯ” นั้น ก.พ.สงสัยว่า การพิจารณาอุทธรณ์การถูกลงโทษตามมาตรา นี้ สำหรับข้าราชการครูเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.หรือของคุรสภา

ก.พ.เห็นว่า การพิจารณาอุทธรณ์การถูกลงโทษตามมาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ นี้ เมื่อนายกรัฐมนตรีส่งมาให้ ก.พ.พิจารณา ก.พ.ก็พิจารณาได้ เพราะเป็นอำนาจโดยตรงเฉพาะของ ก.พ. เช่นเดียวกับมาตรา ๑๑ (๕) คุรสภาจึงไม่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์การถูกลงโทษตามมาตรา

ความเห็นของ ก.พ.ดังกล่าวนี้จะเป็นการถูกต้องหรือไม่

โดยที่กรณีมีปัญหาสงสัยดังกล่าว ก.พ.จึงมีมติขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว เพื่อถือเป็นทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๑. สำหรับปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรา ๙๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ คือ เรื่องการรายงานการลงโทษหรือสั่งให้ข้าราชการครูออกจากราชการ จะต้องรายงานไปยัง ก.พ. หรือรายงานไปยังคุรสภานั้น คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า โดยที่มาตรา ๖ (๗) แห่งพระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๘๘^๑ ได้บัญญัติให้คุรสภา มีอำนาจและหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำหรับข้าราชการครู ฉะนั้น การรายงานการลงโทษหรือสั่งให้ข้าราชการครูออกจากราชการตามมาตรา ๙๖ จึงต้องรายงานไปยังคุรสภาในฐานะที่ทำหน้าที่ ก.พ. สำหรับข้าราชการครู

สำหรับข้อสงสัยของ ก.พ.ที่ว่า ถ้าหากให้รายงานไปยังคุรสภาแต่แห่งเดียวแล้ว ก.พ.จะมีทางตรวจสอบการลงโทษข้าราชการครูหรือสั่งให้ข้าราชการครูออกจากราชการว่าได้ปฏิบัติการไปโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ได้อย่างไร และ ก.พ.ได้อ้างว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยมาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.

^๑ มาตรา ๖ คุรสภา มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๗) ปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และแต่งตั้งอนุกรรมการต่างๆ ให้มีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติการแทนอนุกรรมการข้าราชการพลเรือนต่างๆ แล้วแต่กรณี สำหรับข้าราชการครู

๒๔๙๗ ว่า เรื่องการดูแลที่กระทรวงทบวงกรมไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนนี้ มิใช่เป็นเรื่องควบคุมข้าราชการ จึงเป็นอำนาจโดยเฉพาะของ ก.พ. ครุสภา ไม่มีอำนาจปฏิบัติการเช่นนั้นได้นั้น ในเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาขอชี้แจงว่า การปฏิบัติตามมาตรา ๑๑ (๕) ของ ก.พ.นั้นเป็นการควบคุมการปฏิบัติของกระทรวงทบวงกรม ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาหน่วยราชการหรือเป็น อ.ก.พ. แล้วแต่กรณี แต่ไม่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือปฏิบัติการไปโดยไม่เหมาะสม จึงเป็นอำนาจเฉพาะของ ก.พ.ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นไป ส่วนการรายงานการลงโทษหรือการสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการตามมาตรา ๙๖ เป็นเรื่องการรายงานเพื่อทราบและก็เป็นการควบคุมการลงโทษข้าราชการทางหนึ่ง ฉะนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการครูจึงต้องรายงานไปยังครุสภา เพราะครุสภามีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแทน ก.พ.ได้กล่าวไว้แล้วในข้อ ๑

สำหรับข้อสงสัยของ ก.พ.ที่ว่า เมื่อการรายงานการลงโทษจะต้องรายงานไปยังครุสภาแล้ว ก.พ.ไม่สามารถจะตรวจสอบการลงโทษหรือการสั่งให้ออกจากราชการสำหรับข้าราชการครูเพื่อรายงานไปยังนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๑ (๕) ในเมื่อการลงโทษไม่ถูกต้องตามกฎหมายได้นั้น ในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าการรายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่ปรากฏว่า กระทรวงทบวงกรมไม่ได้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือปฏิบัติการไปโดยไม่เหมาะสมตามนัยมาตรา ๑๑ (๕) นั้น ก.พ.มีอำนาจกระทำได้โดยไม่ต้องได้รับรายงานจากกระทรวงทบวงกรมใด เมื่อ ก.พ.ได้ทราบว่าได้มีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติการไปโดยไม่เหมาะสมไม่ว่าจะได้ทราบโดยทางใด ก.พ.ก็มีอำนาจที่จะสอบสวนรายงานนายกรัฐมนตรีได้ อย่างไรก็ตามคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นเพื่อให้ ก.พ.ได้ปฏิบัติหน้าที่สมความมุ่งหมายของมาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ก.พ.อาจสั่งให้กระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องกับการลงโทษข้าราชการครูรายงานการลงโทษไปยัง ก.พ.อีกทางหนึ่งด้วยก็ได้ ซึ่งย่อมเป็นการกระทำที่อยู่ในขอบเขตวัตถุประสงค์ของมาตรา ๑๑ (๕)^๒ ประกอบด้วยมาตรา ๑๑ (๔) และ (๘)

๒. สำหรับปัญหาที่ว่า การพิจารณาอุทธรณ์การถูกลงโทษของข้าราชการครูที่ถูก

^๒ มาตรา ๑๑ นอกจากอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น ให้ ก.พ.มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย คือ

๑.ล๑

๑.ล๑

(๔) ควบคุมดูแลให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ เรียกเอกสารจากกระทรวง ทบวง กรม เทศบาล หรือสุขาภิบาล ให้ผู้แทนกระทรวงทบวงกรม เทศบาลหรือสุขาภิบาล และให้ข้าราชการหรือพนักงานซึ่งสังกัดกระทรวงทบวงกรม เทศบาล หรือสุขาภิบาล มาชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาของ ก.พ.

(๕) รายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่ปรากฏว่า กระทรวงทบวงกรมไม่ได้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติการไปโดยไม่เหมาะสม เพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้มีคำสั่งให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

(๘) ออกกฎ ก.พ.เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และวางระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.และระเบียบดังกล่าว เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก เพราะกระทำความผิดทางวินัย ตามมาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ จะเป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.หรือคุรุสภาที่จะพิจารณาและเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่ามีมาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้บัญญัติให้ ก.พ.กระทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์เพื่อเสนอนายกรัฐมนตรีสั่งการตามที่นายกรัฐมนตรีจะเห็นสมควรจะนั้น เมื่อมาตรา ๖ (๗) แห่งพระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๘๘ ได้บัญญัติให้คุรุสภามีหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนแทน ก.พ.สำหรับข้าราชการครู ดังนั้นคุรุสภาก็ย่อมมีหน้าที่พิจารณาและเสนอนายกรัฐมนตรีสำหรับอุทธรณ์การลงโทษตามมาตรา ๑๐๔ แทน ก.พ.สำหรับข้าราชการครูในฐานะทำหน้าที่ ก.พ.ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ (๗) แห่งพระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๘๘ ดังกล่าวแล้ว

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๐๒