

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๕

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งปัญหาเกี่ยวกับการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น โดยหนังสือที่ ๘๒๗๓/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ความว่า เลขาธิการ ก.พ. รายงานว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่ประกาศใช้ใหม่ มีปัญหาในทางปฏิบัติเกิดขึ้นหลายประการ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ทราบดี และ ก.พ. ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

๑. ตามมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่บัญญัติว่า พลเรือนผู้ใดกระทำความผิดวินัยข้าราชการพลเรือนก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจลงโทษผู้นั้นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้อยู่ในขณะนั้น ก.พ.พิจารณาเห็นว่า

(ก) คำว่า “ลงโทษ” ตามมาตรานี้ หมายถึงการสอบสวนพิจารณา และการสั่งพักราชการอันเป็นส่วนเกี่ยวข้องกับการลงโทษด้วย ผู้ทำผิดในขณะใช้พระราชบัญญัติพ.ศ. ๒๕๕๕ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๕ ว่าด้วยวิธีการสอบสวนพิจารณาและสั่งลงโทษทุกประการรวมทั้งต้องให้ ก.พ. พิจารณาเพื่อไล่ออกหรือปลดออกด้วย

(ข) คำว่า “ผู้บังคับบัญชา” ตามมาตรานี้ หมายถึงผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๕ เพราะเป็นคำของกฎหมายนี้

(ค) การเพิ่มโทษ ลดโทษ ยกโทษ เป็นส่วนหนึ่งของการลงโทษ เข้ากรณีตามมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๕ นำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๗๐ มาใช้บังคับได้

(ง) คำว่า “ลงโทษ” ตามมาตรานี้ เป็นคำของกฎหมายนี้ จึงหมายรวมถึง”ให้ออกจากราชการ” ซึ่งเป็นโทษตามกฎหมายใหม่นี้ด้วย ดังนั้น สำหรับผู้ที่มีกรณีที่จะต้องให้ออกจากการมีมลทินมัวหมอง ตามมาตรา ๔๓ (ก) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๕ ก็ดี ฐานหย่อนความสามารถในอันที่จะรักษาวินัย ตามมาตรา ๔๓ (ข) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๕ ก็ดี ซึ่งตามกฎหมายนั้นไม่ถือเป็นการลงโทษ และยังไม่ได้สั่งให้ออกจนกระทั่งใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๕ ก็เข้ากรณีตามมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๕ นำมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๕ มาใช้บังคับได้

๒. ตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่บัญญัติว่า “เมื่อผู้มีอำนาจได้ส่งลงโทษแล้ว ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือผู้ที่ส่งลงโทษนั้น มีอำนาจที่จะเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษเสียก็ได้ แต่ถ้าเพิ่มโทษแล้ว โทษที่ส่งเพิ่มขึ้นนั้นรวมกับที่ส่งไว้แล้วเดิมต้องมีให้เกินอำนาจผู้ที่ส่งใหม่นั้น” ตามมาตรานี้มีปัญหาสงสัยว่าคำว่า “ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือผู้ที่ส่งลงโทษ” คือใคร เช่นในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งลงโทษตัดเงินเดือน เสมียนสรรพากรในจังหวัดนั้น ผู้ที่จะมีอำนาจสั่งเพิ่มโทษ ลดโทษหรือยกโทษ จะเป็นอธิบดีกรมสรรพากร (ผู้บังคับบัญชาของผู้ที่ถูกลงโทษ) หรือ ปลัดกระทรวงมหาดไทย (ผู้บังคับบัญชาของผู้ส่งลงโทษ) ก.พ.เห็นว่า คำว่า “ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือผู้ที่ส่งลงโทษ” ตามมาตรานี้ตามถ้อยคำมีความหมายได้เป็นสองนัย คือ นัยหนึ่ง ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือผู้ส่งลงโทษก็คือ ปลัดกระทรวงมหาดไทยผู้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดผู้ส่งลงโทษ แต่อีกนัยหนึ่ง คำว่า “ผู้มีอำนาจบังคับบัญชา” ตามมาตรานี้อาจมีความหมายถึงผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษตามสายงาน ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งลงโทษเสมียนสรรพากร ผู้มีอำนาจสั่งเพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษต้องเป็นอธิบดีกรมสรรพากร

๓. มาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่บัญญัติว่า “เมื่อผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตการลาออกตามความในมาตรา ๕๙ เห็นสมควรให้ข้าราชการในบังคับบัญชาพ้นจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญจะสั่งให้ผู้นั้นพ้นจากราชการนอกจากการให้ออกเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเพราะเหตุรับราชการนานก็ได้” นั้น ปัญหาว่าการให้ออกฐานรับราชการนานจะสั่งให้ออกตามมาตราใด ก.พ. เห็นว่าการให้ออกฐานรับราชการนานก็สั่งให้ออกตามมาตรานี้เช่นเดียวกัน เพียงแต่ถ้อยคำในกฎหมายเขียนสับสนให้ดูเป็นปัญหาขึ้นเท่านั้น

ก.พ. พิจารณาเห็นว่า โดยที่ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนั้น เกี่ยวกับการตีความในกฎหมาย เพื่อมิให้เกิดปัญหาโต้แย้งภายหลัง ก.พ. จึงลงมติให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาอีกชั้นหนึ่งว่า ความเห็นของ ก.พ. ในประการต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้ถูกต้องถือปฏิบัติได้หรือไม่ประการใด จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นตามความประสงค์ของ ก.พ. ดังกล่าวข้างต้นต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ปัญหาข้อ ๑

เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาปัญหาในข้อ ๑ ซึ่งได้แยกไว้ตั้งแต่ข้อ (ก) ถึงข้อ (ง) สมควรกล่าวไว้เป็นเบื้องต้นว่า โดยปกติในกรณีการยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายเก่า และบัญญัติขึ้นใหม่นั้น บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องวิธีดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่กิจการอันใดอันหนึ่ง เช่น บัญญัติถึงกระบวนการพิจารณาความ หรือวิธีการสอบสวน ย่อมต้องด้วยข้อสันนิษฐานว่าวิธีดำเนินการตามที่บัญญัติในกฎหมายใหม่ ย่อมจะดีกว่าตามที่บัญญัติในกฎหมายเก่าเพราะถ้าไม่เช่นนั้นก็จะหาเหตุผลหรือความริเริ่มแห่งการแก้ไขปรับปรุงใหม่มิได้ เพราะเหตุนี้วิธีดำเนินการเช่นนั้น จึงต้องใช้กฎหมายใหม่บังคับ ไม่ว่ากรณีที่จะต้องดำเนินการได้เกิดขึ้นก่อนหรือภายหลังการใช้บังคับ

กฎหมายใหม่ ทั้งนี้ยกเว้นเพียงที่ตามกฎหมายใหม่ได้บัญญัติกำหนดเงื่อนไขไว้เป็นประการอื่นเท่านั้น

หลักแห่งการใช้บังคับกฎหมายใหม่ที่ว่านี้ จะต้องนำมาใช้แก่กรณีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนนี้ด้วย เพราะตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ ไม่ได้บัญญัติให้เป็นไปในประการอื่น ในทางตรงกันข้ามกลับมีความบัญญัติให้เห็นชัดยิ่งขึ้นว่าต้องใช้หลักที่ว่านี้บังคับโดยเด็ดขาด กล่าวคือมีความบัญญัติยกเว้นไว้ในมาตรา ๑๐๔ เพียงว่า วิธีดำเนินการตามกฎหมายเก่าที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งการไว้แล้ว ให้เป็นอันใช้ได้ไม่ต้องรื้อขึ้นดำเนินการตามวิธีการอย่างใหม่เท่านั้น

ผลก็คือ วิธีดำเนินการใด ๆ เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาของโทษข้าราชการฐานกระทำผิดวินัย เช่น วิธีการตั้งกรรมการสอบสวน วิธีดำเนินการสอบสวน ตลอดจนอำนาจการสั่งให้ลงโทษและวิธีการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์เป็นต้นนั้น แม้กรณีการทำผิดวินัยจะได้เกิดก่อนการใช้บังคับกฎหมายฉบับใหม่ ยกเว้นเพียงวิธีการที่ได้ดำเนินไปแล้วตามกฎหมายเก่า จะต้องกระทำตามวิธีการที่บัญญัติในกฎหมายใหม่ทั้งสิ้น คือ ต้องนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๕ มาใช้บังคับ

อาศัยหลักดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า ความในมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๕ ที่ปัญหาในเรื่องนี้ซึ่งมีความบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยมาก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๕ ตามกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำผิดวินัยได้นั้น มีความหมายเพียงว่า การกระทำผิดวินัยที่เกิดขึ้นก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๕ ก็ยังคงเป็นความผิดอยู่ และให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจลงโทษได้เท่านั้น หาได้มีความหมายเลยไปถึงกับว่า วิธีดำเนินการเพื่อลงโทษจะต้องกระทำตามกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำผิดวินัยด้วยไม่ กล่าวคือ วิธีดำเนินการเช่นนั้น จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๕ ทั้งนี้ เว้นไว้แต่วิธีการใด ๆ ที่ได้ดำเนินมาแล้วตามกฎหมายเก่าก่อนใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๕ ก็ให้คงใช้ได้ไม่ต้องรื้อฟื้นขึ้นทำใหม่เท่านั้น

อาศัยหลักแห่งการใช้บังคับกฎหมายใหม่และการตีความหมายแห่งมาตรา ๑๐๓ ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๕ ดังกล่าวแล้ว คำตอบปัญหาที่ ก.พ. หรือมาแต่ละข้อ จึงมีดังต่อไปนี้

(ก) การสอบสวน การพิจารณา การสั่งพักราชการ เป็นวิธีดำเนินการเพื่อการลงโทษ จะใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๕ บังคับมิได้ ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๕ ฉะนั้นในกรณีการไล่ออกและปลดออก จึงไม่ต้องให้ ก.พ.พิจารณา

(ข) คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของ ก.พ. ที่ว่า คำว่า “ผู้บังคับบัญชา” ตามมาตรานี้ หมายถึงผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๕

(ค) การเพิ่มโทษ ลดโทษ ยกโทษ ย่อมอยู่ในความหมายของคำว่า “ลงโทษ” ตามความในมาตรา ๑๐๓ ไม่ใช่วิธีดำเนินการเพื่อการลงโทษ จึงต้องใช้บังคับตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ ตามที่บังคับไว้ในมาตรา ๑๐๓ นั้น

(ง) สำหรับผู้ที่มีกรณีที่จะต้องให้ออกจากราชการฐานเป็นผู้มีมลทินมัวหมองตามมาตรา ๔๓ (ก) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ และผู้ที่หย่อนความสามารถที่จะต้องให้ออกจากราชการตามมาตรา ๔๓ (ข) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ยังมีได้สั่งให้ออกจกนกระทั่งใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๕ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อ ณ บัดนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว การที่นำความในมาตรา ๔๓ (ก) หรือ (ข) แห่งพระราชบัญญัตินั้นมาใช้บังคับให้ข้าราชการเช่นนั้นออกจากราชการ ก็ย่อมจะกระทำไปไม่ได้ เพราะไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่บัญญัติไว้ให้นำมาใช้บังคับได้ มาตรา ๑๐๓ ได้บัญญัติไว้แต่เพียงให้นำพระราชบัญญัติเก่ามาใช้บังคับเฉพาะแต่กรณีการลงโทษข้าราชการที่ได้กระทำผิดวินัยมาแต่เมื่อครั้งยังใช้พระราชบัญญัติฉบับเก่าอยู่เท่านั้น กรณีที่ข้าราชการมีมลทินมัวหมองก็ดีหรือหย่อนความสามารถก็ดี ตามพระราชบัญญัติฉบับเก่า หากใช้เป็นกรณีทำผิดซึ่งจะต้องรับโทษฐานผิดวินัยแต่ประการใดไม่ ฉะนั้นจึงไม่อาจที่จะนำพระราชบัญญัติฉบับเก่ามาใช้บังคับได้ในขณะนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรกล่าวไว้ด้วยว่า แม้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ จะได้มีความบัญญัติไว้ในมาตรา ๘๖ ให้ผู้มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการที่มีมลทินมัวหมองหรือหย่อนความสามารถออกจากราชการได้ก็ตาม แต่มาตรา ๘๖ ที่ว่านี้มีผลบังคับแตกต่างกับมาตรา ๔๓ (ก) และ (ข) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ เป็นอันมาก กล่าวคือ มาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้บัญญัติไว้ในหมวด ๒ ที่ว่าด้วยโทษผิดวินัย การให้ออกจากราชการตามมาตรานี้จึงต้องนับว่าเป็นโทษผิดวินัยสถานหนึ่ง และมีผลต่อไปด้วยว่า ผู้ที่ต้องออกจากราชการตามมาตรานี้ ต้องถือว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการที่จะกลับเข้ารับราชการใหม่นั้นด้วย แต่ตามมาตรา ๔๓ (ก) และ (ข) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ หากได้บัญญัติว่าการให้ออกจากราชการในกรณีเช่นนั้นเป็นโทษผิดวินัยไม่ ฉะนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าให้นำมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๕ มาใช้บังคับแก่กรณีที่ค้างมาทั้งสองกรณีนั้น ก็จะกระทำไปไม่ได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ย่อมจะต้องนับว่าเป็นการชอบด้วยหลักทั่วไปแห่งกฎหมายและชอบด้วยยุติธรรมแล้ว เพราะบุคคลหาควรจะต้องรับผิดชอบโทษสำหรับการกระทำที่เขาได้กระทำไปในขณะที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าเป็นผิดมิโทษนั้นไม่ อย่างไรก็ดีพึงสังเกตว่า ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว มีความหมายแต่เพียงจะใช้กฎหมายใหม่เอาโทษแก่ข้าราชการโดยอาศัยการกระทำหรือพฤติกรรมที่เกิดขึ้นก่อนการใช้กฎหมายใหม่ซึ่งตามกฎหมายเก่าไม่ได้บัญญัติให้เป็นโทษ ไม่ได้เท่านั้น และเพราะเหตุตั้งว่านี้เฉพาะกรณีที่ข้าราชการหย่อนความสามารถนั้น ถ้าปรากฏเมื่อได้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๕ แล้ว ข้าราชการผู้ที่หย่อนความสามารถอยู่ก่อนแล้วก็ยังปรากฏว่าหย่อน

ความสามารถอยู่อีก ก็ย่อมจะใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๕ มาตรา ๘๖ บังคับได้ เพราะกรณีเช่นนี้ทำให้เป็นการใช้กฎหมายใหม่ลงโทษบุคคลย้อนหลังดัง ได้กล่าวมาแล้วนั้นแต่ประการใดไม่

ปัญหาข้อ ๒

ปัญหาพิจารณาความหมายของคำว่า ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือผู้ส่งลงโทษ ที่ใช้ในมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๕ ว่าจะมีความหมายถึงใครนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ย่อมจะมีความหมายถึงผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ส่งลงโทษเท่านั้น จะมีความหมายไปอีกนัยหนึ่งถึงผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ถูกลงโทษด้วยดังที่ ก.พ. มีความเห็นหาได้ไม่ เพราะการที่จะตีความหมายไปเช่นนั้นย่อมเป็นการฝืนต่อถ้อยคำที่ใช้ในตัวบทกฎหมาย อย่างไรก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้มีความเห็นพ้องด้วยความเห็นของผู้แทน ก.พ. ที่ได้มาร่วมประชุมด้วยว่า ไม่ว่าจะตีความหมายไปในทางใด เช่นที่จะตีความหมายไปในทางที่ คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ก็ไม่อาจที่จะหลีกเลี่ยงให้พ้นไปจากความยุ่งยากในทางปฏิบัติได้ เพราะในกรณีที่ข้าราชการผู้ส่งลงโทษเป็นข้าราชการในส่วนภูมิภาค ผู้บังคับบัญชาเหนือข้าราชการผู้นั้นย่อมจะมีได้เป็นสองสาย คือ สายการบังคับบัญชาทางนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการภาค จนถึงปลัดกระทรวงและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ มาตรา ๔๐ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๒๗ ตามลำดับ สายหนึ่ง และสายการบังคับบัญชาทางกรมกระทรวงเจ้าสังกัด คือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำภาค ตลอดจนถึงอธิบดีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ มาตรา ๓๔ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๒๒ ตามลำดับอีกสายหนึ่ง เมื่อเช่นนี้ปัญหาในทางปฏิบัติก็ย่อมจะเกิดขึ้นว่า ผู้ส่งให้ลงโทษจะรายงานการลงโทษต่อผู้บังคับบัญชาเหนือทางสายใด เช่นสรรพากรจังหวัดส่งลงโทษเสมียนพนักงาน สรรพากรจังหวัดจะรายงานการลงโทษต่อผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ สรรพากรภาค หรือจะต้องรายงานทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและสรรพากรภาค ถ้าต้องรายงานทั้งสองผลแห่งการลงโทษในที่สุดอาจแตกต่างกันได้ หรือถ้าจะให้รายงานต่อผู้บังคับบัญชาเพียงสายเดียวจะรายงานทางสายใด ถ้าจะรายงานทางสายผู้ว่าราชการจังหวัด ผลรายงานชั้นที่สุดจะมาถึงกระทรวงมหาดไทย จะเป็นเหตุให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยลงโทษข้าราชการกระทรวงการคลัง ซึ่งตนมิใช่เป็นผู้บังคับบัญชาผู้ถูกลงโทษ และจะเป็นเหตุให้อำนาจการบังคับบัญชาของอธิบดีกรมสรรพากร ปลัดกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสื่อมเสียไป ซึ่งหาควรจะเป็นเช่นนั้นไม่ แต่ถ้าจะให้รายงานทางสายกรมกระทรวงเจ้าสังกัดก็จะทำให้อำนาจการบังคับบัญชาของนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการภาคเสียไปเหมือนกัน

ปัญหาเหล่านี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เป็นปัญหาที่ควรพิจารณาและแก้ความยุ่งยากขัดข้องให้พ้นไป คณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอเพียงความเห็นในทางกฎหมายอันอยู่ในขอบข่ายแห่งหน้าที่ว่า ในกรณีที่การบังคับบัญชามีเป็นสองสายนี้ เมื่อข้าราชการผู้ที่ส่งให้ลงโทษได้รายงานผู้บังคับบัญชาเหนือตนทางสายใดสายหนึ่งแล้ว ก็เห็นว่าข้าราชการผู้นั้นได้ปฏิบัติ

หน้าที่ของตนถูกต้องตามกฎหมายแล้ว หากจำเป็นจะต้องรายงานต่อผู้บังคับบัญชาเหนือตนทั้งสองสายไม่ และเห็นควรเสนอไว้ด้วยว่า เมื่อในทางกฎหมายเปิดทางให้ปฏิบัติในทางหนึ่งทางใดก็ได้ ดังนี้ ถ้าทางราชการจะวางระเบียบให้ข้าราชการปฏิบัติกรณารายงานในทางสายใดสายหนึ่งที่เห็นว่า จะเป็นทางแก้ความขัดแย้งยุ่งยากต่าง ๆ ก็อาจทำได้โดยไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ส่วนการสั่งวางระเบียบว่ากรณีการทำผิดวินัยเช่นไรจะควรเสนอผู้บังคับบัญชาทางสายใด เพื่อให้การบังคับบัญชาเป็นไปด้วยดีนั้น ย่อมเป็นปัญหาในทางนโยบาย อันควรจะได้พิจารณาวางระเบียบด้วยความตกลงเห็นชอบของกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาข้อ ๓

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณามาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้ากระทรวงสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญทำนองเดียวกับมาตรา ๖๐ นี้ ปรากฏว่า ไม่มีข้อยกเว้นไว้สำหรับการสั่งให้ออกเพื่อรับบำเหน็จบำนาญฐานรับราชการนาน กล่าวคือเจ้ากระทรวงจะสั่งให้ออกตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญได้ทุกกรณีรวมทั้งการสั่งให้ออกฐานรับราชการนานนี้ด้วย ทั้งนี้ย่อมแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมายในการที่ได้มีข้อความเพิ่มห้ามในเรื่องการสั่งให้ออกเพื่อรับบำเหน็จบำนาญฐานรับราชการนานไว้ในกฎหมายใหม่ว่าไม่ประสงค์ให้ผู้มีอำนาจสั่งให้พ้นจากราชการด้วยเหตุอันใด มิฉะนั้นจะบัญญัติความที่ว่า “นอกจากให้ออกเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเพราะเหตุรับราชการนาน” ไว้ในมาตรา ๖๐ ของกฎหมายใหม่นี้ด้วยความประสงค์อันใด นอกจากนั้นการที่กฎหมายใหม่ได้บัญญัติไว้เช่นนี้ย่อมเป็นการชอบด้วยเหตุผล กล่าวคือ ผู้ที่รับราชการมานานควรจะเป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญดีกว่าข้าราชการที่มีเวลาราชการน้อย อาศัยเหตุดังกล่าวนี้นี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า ผู้มีอำนาจจะสั่งให้ข้าราชการพ้นจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเพราะเหตุรับราชการนานหาได้ไม่ ส่วนการให้ออกเพราะเหตุรับราชการนานก็ต้องเป็นไปตามมาตรา ๕๙ กล่าวคือ เป็นไปตามความสมัครใจของข้าราชการนั่นเอง โดยยื่นหนังสือขอลาออกต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง

(ลงชื่อ) ส. วินิจัยกุล

(นายเสริม วินิจัยกุล)

เลขาธิการฯ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๔๙๕