

บันทึก

เรื่อง การตีความมาตรา ๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ สร.๐๑๐๔/๑๙๙๘๔ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๒๒ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความมาตรา ๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อเสนอประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีตามคำสั่งของรองนายกรัฐมนตรี (นายสมภพ โหตระกิตย์) โดยมีข้อเท็จจริงว่า ในการที่รองนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการสั่งการตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ รองนายกรัฐมนตรี (นายสมภพ โหตระกิตย์) มีความสงสัยในอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. ตามมาตรา ๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐ ว่า ในกรณีที่ ก.พ.เห็นว่า อ.ก.พ.กระทรวงลงโทษข้าราชการทางวินัยสูงหรือต่ำไป และขอให้นายกรัฐมนตรีสั่งให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติการให้ถูกต้องโดยเพิ่มโทษหรือลดโทษตามอัตราที่ ก.พ.เสนอนั้นน่าจะไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของมาตรา ๘ (๕) เพราะมาตรา ๘ (๕) มุ่งหมายให้ ก.พ.รายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่กระทรวง ทบวง กรม ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือปฏิบัติการโดยไม่เหมาะสม เพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้สั่งให้กระทรวง ทบวง กรมแก้ไขการปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสม แต่เนื่องจากอ.ก.พ.กระทรวงมิใช่กระทรวง ทบวง กรมตามนัยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และนิยามคำว่า “กระทรวง” ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนก็ได้กำหนดให้หมายความรวมถึง อ.ก.พ.กระทรวงด้วย ทั้ง อ.ก.พ.กระทรวงมิได้มีฐานะเป็นอนุกรรมการของ ก.พ.ที่ถือว่าต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของ ก.พ. นอกจากนี้การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการลงโทษผู้กระทำผิดทางวินัยของ อ.ก.พ.ก็เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายมิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ ก.พ.มอบหมาย ดังนั้น การที่ ก.พ.วินิจฉัยความเห็นของ อ.ก.พ.กระทรวงว่าได้กระทำไปโดยไม่เหมาะสม ทั้งๆ ที่ อ.ก.พ.กระทรวงมิใช่กระทรวง ทบวง กรม จึงเป็นการวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๘ (๕) และเป็นการล่วงล้ำไปวินิจฉัยดุลพินิจของ อ.ก.พ.กระทรวง ส่วนการที่ ก.พ.เสนอ นายกรัฐมนตรีให้สั่งการให้กระทรวง ทบวง กรมปฏิบัติการให้ถูกต้องโดยเพิ่มโทษหรือลดโทษตามอัตราที่ ก.พ.เสนอนั้น ก็น่าจะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน เพราะกระทรวง ทบวง กรม (นายกรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔) ได้ปฏิบัติตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวงตามมาตรา ๘๖ ทวิ โดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติเป็นอย่างอื่น ฉะนั้น หากเกิดความไม่เหมาะสมในการลงโทษตามความเห็นของ ก.พ. ความไม่เหมาะสมนั้นก็เกิดจาก อ.ก.พ.กระทรวง มิใช่กระทรวง ทบวง กรม รองนายกรัฐมนตรี (นายสมภพ โหตระกิตย์) จึงขอให้ ก.พ.พิจารณา ทบทวนความหมายของมาตรา ๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

ก.พ.พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๘ (๔) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของ ก.พ.ไว้เพื่อประโยชน์ในการควบคุมดูแล ตรวจสอบ ให้กระทรวง ทบวง กรมปฏิบัติการให้ถูกต้องและเหมาะสม หากปรากฏว่ากระทรวง ทบวง กรมไม่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติการไม่เหมาะสม ก.พ.ย่อมรายงานนายกรัฐมนตรีได้ แม้การปฏิบัติการนั้นจะเป็นไปตามมติของ อ.ก.พ.กระทรวง และในกรณีเช่นนี้ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามมาตรา ๙ ให้กระทรวง ทบวง กรมปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้ ซึ่งปัญหาทำนองนี้ ก.พ. ได้เคยตีความและเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว จึงมีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมาย ซึ่งแม้ว่าการตีความดังกล่าวจะเป็นการตีความตามมาตรา ๑๑ (๓) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่โดยที่ความในมาตรา ๘ (๓) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้บัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน จึงควรตีความในทำนองเดียวกันด้วย ดังนั้น จึงเห็นว่า ก.พ.มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๘ (๔) ที่จะควบคุมดูแลตรวจสอบการปฏิบัติของกระทรวงทบวง กรมซึ่งปฏิบัติตามมติของ อ.ก.พ.กระทรวงที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม และรายงานนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๘ (๕) เพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้พิจารณาสั่งการต่อไป นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามมาตรา ๙ ให้กระทรวง ทบวง กรมปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้ และขอให้นำเรื่องนี้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐ ต่อไป รอนายกรัฐมนตรี (นายสมภพ โหตระกิตย์) จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเพื่อเสนอประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี(สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และสำนักงาน ก.พ.)แล้วมีความเห็นดังต่อไปนี้

๑. โดยที่มาตรา ๘ (๕)^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐ กำหนดให้ ก.พ.มีอำนาจหน้าที่”รายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่ปรากฏว่า กระทรวง ทบวง กรมไม่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้หรือปฏิบัติการไม่เหมาะสมเพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้พิจารณาและสั่งการต่อไป”

ปัญหาแรกที่พึงพิจารณามีว่า คำว่า “กระทรวง ทบวง กรม” ในมาตรา ๘ (๕)

^๑ มาตรา ๘ ก.พ.มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๕) รายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่ปรากฏว่ากระทรวง ทบวง กรมไม่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ หรือปฏิบัติการโดยไม่เหมาะสม เพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้พิจารณาและสั่งการต่อไป

๑ล๑

๑ล๑

ดังกล่าวหมายความว่ารวมถึง อ.ก.พ.กระทรวงด้วยหรือไม่ สำหรับปัญหานี้ เนื่องจากมาตรา ๑๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐ กำหนดให้ อ.ก.พ.กระทรวงเป็นองค์การในรูปคณะกรรมการ ประกอบด้วยอนุกรรมการโดยตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อ.ก.พ.กระทรวงจึงมิใช่กระทรวง ทบวง กรมตามนัยแห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ นิยามคำว่า “กระทรวง” ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนก็มีได้กำหนดให้หมายความว่ารวมถึง อ.ก.พ.กระทรวง จึงเห็นว่า คำว่า “กระทรวง ทบวง กรม” ในมาตรา ๘ (๕) มิได้หมายความว่ารวมถึง อ.ก.พ.กระทรวงด้วย

๒. ในประการต่อไปเมื่อ อ.ก.พ.กระทรวงมิใช่กระทรวง ทบวง กรมตามที่กล่าวมาแล้ว และ อ.ก.พ.กระทรวงมิใช่อนุกรรมการของ ก.พ. ที่ ก.พ.จะตรวจสอบแก้ไขการปฏิบัติงานได้ ทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของ อ.ก.พ.กระทรวงเกี่ยวกับการลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยก็มีได้เป็นไปตามที่ ก.พ.มอบหมาย แต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด คือ ตามมาตรา ๘๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) จึงเห็นว่า ก.พ.ไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า อ.ก.พ.กระทรวงลงโทษข้าราชการทางวินัยสูงหรือต่ำไป นอกจากนั้น ตามที่ ก.พ.เห็นว่า ก.พ.มีอำนาจที่จะควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติการของกระทรวง ทบวง กรมซึ่งปฏิบัติตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวงที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม และขอให้นายกรัฐมนตรีสั่งให้กระทรวง ทบวง กรมแก้ไขให้ถูกต้องได้นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ก็ไม่เห็นพ้องด้วยเพราะบทบัญญัติมาตรา ๘ (๕) มุ่งหมายให้ ก.พ.รายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่กระทรวง ทบวง กรมไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือปฏิบัติการไม่เหมาะสม เช่น กระทรวง ทบวง กรมละเลยไม่ตั้งกรรมการสอบสวนข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย หรือกระทรวง ทบวง กรมพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือเลื่อนระดับโดยไม่เป็นธรรม เป็นต้น และตามมาตรา ๘๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจต้องปฏิบัติตามมติของ อ.ก.พ.กระทรวงโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติเป็นอย่างอื่น ดังนั้น หาก ก.พ.เห็นว่า มีความไม่เหมาะสมในการลงโทษ ก็ต้องถือว่าความไม่เหมาะสมนั้นเกิดจาก อ.ก.พ.กระทรวงซึ่งมิใช่กระทรวง ทบวง กรม การที่ ก.พ.จะวินิจฉัยการใช้ดุลพินิจของ อ.ก.พ.กระทรวงว่าเหมาะสมหรือไม่นั้น ก.พ.จะกระทำได้ในกรณีเดียว

^๒ มาตรา ๑๔ อ.ก.พ.กระทรวง ประกอบด้วยรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นประธานปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง และอธิบดี เป็นอนุกรรมการโดยตำแหน่ง ให้ อ.ก.พ.นี้ตั้งเลขานุการหนึ่งคน

อ.ก.พ.กระทรวง มีหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และช่วย ก.พ. ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ ก.พ.มอบหมาย และให้ความเห็นแก่รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ตามที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดปรึกษา

คือ เมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ตามมาตรา ๑๐๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

อาศัยเหตุผลดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า ในกรณีที่ ก.พ.เห็นว่า อ.ก.พ.กระทรวงลงโทษข้าราชการทางวินัยสูงหรือต่ำไป และขอให้นายกรัฐมนตรีสั่งให้กระทรวง ทบวง กรมปฏิบัติการให้ถูกต้อง โดยเพิ่มโทษหรือลดโทษตามที่ ก.พ.เสนอ นั้น เป็นการไม่ชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐ เหมาะสม เช่น กระทรวง ทบวง กรมละเลยไม่ตั้งกรรมการสอบสวนข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย หรือกระทรวง ทบวง กรมพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือเลื่อนระดับโดยไม่เป็นธรรม เป็นต้น และตามมาตรา ๘๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุต้องปฏิบัติตามมติของ อ.ก.พ.กระทรวงโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติเป็นอย่างอื่น ดังนั้น หาก ก.พ.เห็นว่า มีความไม่เหมาะสมในการลงโทษ ก็ต้องถือว่าความไม่เหมาะสมนั้นเกิดจาก อ.ก.พ.กระทรวง ซึ่งมีใช้กระทรวง ทบวง กรม การที่ ก.พ.จะวินิจฉัยการใช้ดุลพินิจของ อ.ก.พ.กระทรวงว่าเหมาะสมหรือไม่นั้น ก.พ.จะกระทำได้ในกรณีเดียว คือ เมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.ตามมาตรา ๑๐๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

อาศัยเหตุผลดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า ในกรณีที่ ก.พ.เห็นว่า อ.ก.พ.กระทรวงลงโทษข้าราชการทางวินัยสูงหรือต่ำไป และขอให้นายกรัฐมนตรีสั่งให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติการให้ถูกต้อง โดยเพิ่มโทษหรือลดโทษตามที่ ก.พ.เสนอ นั้น เป็นการไม่ชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

ปฏิบัติราชการแทน รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๓ มาตรา ๑๐๕ การอุทธรณ์คำสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ.ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ.ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้วให้นายกรัฐมนตรีสั่งการให้เป็นไปตามมติของ ก.พ.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๒๓