

บันทึก

เรื่อง ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความ

พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๕๔๒

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๔๗๒๙/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๕ แจ้งว่า สำนักงาน ก.พ.มีปัญหาสงสัยว่า ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ซึ่งถูกอธิบดีกรมราชทัณฑ์สั่งลงโทษโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๕๔๒ นั้น จะมีสิทธิอุทธรณ์การถูกลงโทษนั้นตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๔๗ ได้หรือไม่ ทั้งนี้เพราะมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๕๔๒ บัญญัติว่า “การลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนสถานไล่ออก หรือปลดออกนั้น ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นข้าราชการชั้นจัตวา หรือเทียบเท่าชั้นจัตวา ให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์มีอำนาจไล่ออกหรือปลดออกได้ ส่วนการลงโทษสถานอื่น ๆ ให้รายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับจนถึงอธิบดีกรมราชทัณฑ์ คำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ให้เป็นที่สุด” แต่มาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๔๗ บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนผู้ใดถูกผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษฐานผิดวินัย ข้าราชการผู้นั้นต้องปฏิบัติตามทันที ถ้าเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมก็มีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในลักษณะนี้.....” โดยมีปัญหาสงสัยดังกล่าว ก.พ.จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยให้ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๑. พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๕๔๒ เป็นกฎหมายที่ได้บัญญัติถึงวินัยและโทษผิดวินัยสำหรับข้าราชการกรมราชทัณฑ์ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการในเรือนจำ ทัณฑนิคม นิคมฝึกอาชีพ หรือทัณฑสถานอื่นที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายฯลฯ โดยแยกออกเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งต่างหากจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งได้ใช้อยู่ในขณะนั้น คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๕๔๒ เมื่อพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๕๔๒ มีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษซึ่งโดยลักษณะของพระราชบัญญัตินั้นเองย่อมไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายทั่วไป กล่าวคือ จะนำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปมาใช้บังคับแทนในส่วนที่พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ได้บัญญัติไว้ไม่ได้

๒. เมื่อพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๕๔๒ มีลักษณะดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว การพิจารณาปัญหาที่ว่า ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ซึ่งถูกลงโทษ

ตามพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ จะมีสิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๙๗ ได้หรือไม่ นั้น จึงควรพิจารณาโดยคำนึงถึงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์เป็นสำคัญ

ในเรื่องนี้เมื่อพิจารณามาตรา ๑๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ แล้ว อาจแยกปัญหาออกได้เป็น ๒ กรณี คือ

(๑) ข้าราชการซึ่งถูกอธิบดีกรมราชทัณฑ์สั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออกจะมีสิทธิอุทธรณ์ต่อไปได้หรือไม่

(๒) ข้าราชการซึ่งถูกอธิบดีกรมราชทัณฑ์สั่งลงโทษสถานอื่น ๆ เช่น ตัดเงินเดือน ต่าหนีโทษ ภาคทัณฑ์ ชัง เพิ่มเวรยาม กักบริเวณ จะมีสิทธิอุทธรณ์ต่อไปได้หรือไม่

ประเด็นที่พึงวินิจฉัยในเบื้องต้นมีอยู่ว่า คำว่า “คำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ให้เป็นที่สุด” ซึ่งอยู่ท้ายมาตรา ๑๑ นั้น จะใช้บังคับสำหรับข้าราชการซึ่งถูกอธิบดีกรมราชทัณฑ์สั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออกด้วยหรือไม่ หรือคงใช้บังคับเฉพาะกรณีที่ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ถูกลงโทษสถานอื่น ๆ แต่กรณีเดียว

ในเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าการพิจารณาคำว่า “คำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ให้เป็นที่สุด” จะใช้บังคับแก่กรณีใดนั้น ควรจะได้พิจารณาเปรียบเทียบจากพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะที่พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ.๒๔๘๒ ได้ประกาศใช้ และเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งกันและกัน

เมื่อได้พิจารณาเปรียบเทียบแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าการพิจารณาคำว่า “คำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ให้เป็นที่สุด” นั้น ไม่คลุมถึงกรณีที่ข้าราชการถูกลงโทษไล่ออกหรือปลดออก เพราะเมื่อพิจารณาถึงวิธีดำเนินการลงโทษตามมาตรา ๑๑ แล้ว จะเห็นได้ว่า สำหรับโทษไล่ออกหรือปลดออกนั้น มาตรา ๑๑ ได้บัญญัติไว้แต่เพียงว่า ให้อธิบดีมีอำนาจไล่ออกหรือปลดออกได้ และมีบัญญัติถึงวิธีดำเนินการอื่นใดต่อไป เช่น ให้รายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป คงบัญญัติทำนองเดียวกับอำนาจของอธิบดีตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๒^๒ แต่ถ้าพิจารณาเปรียบเทียบกับบทลงโทษสถานอื่น ๆ ตามมาตรา ๑๑ เช่น ตัดเงินเดือน ต่าหนีโทษ ภาคทัณฑ์ ชัง เพิ่มเวรยาม กักบริเวณ แล้ว เมื่อผู้บังคับบัญชาคนใดได้สั่งลงโทษไปแล้ว จะต้องรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับ

^๑ มาตรา ๑๑ การลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนสถานไล่ออก หรือปลดออกนั้น ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นข้าราชการชั้นจัตวาหรือเทียบเท่าชั้นจัตวา ให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์มีอำนาจไล่ออกหรือปลดออกได้ ส่วนการลงโทษสถานอื่น ๆ ให้รายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปตามลำดับจนถึงอธิบดีกรมราชทัณฑ์ คำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ให้เป็นที่สุด

^๒ มาตรา ๕๘ วรรคท้าย

เมื่อ ก.พ. อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.จังหวัดแล้วแต่กรณี สอบสวนและพิจารณาเห็นสมควรให้ไล่ออกจากราชการได้แล้ว ให้แจ้งมายังเจ้ากระทรวงหรืออธิบดีผู้บังคับบัญชาแล้วแต่กรณี เพื่อสั่งไล่ออกต่อไป

จนถึงอธิบดีกรมราชทัณฑ์ วิธีดำเนินการลงโทษสถานอื่น ๆ ดังกล่าวมานี้ แตกต่างกับวิธีดำเนินการของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๒ บางประการ กล่าวคือตามมาตรา ๖๑, ๖๒ และ ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๒ การลงโทษตัดเงินเดือนก็ดี ต่าหนิโทษก็ดี หรือภาคทัณฑ์ก็ดี เมื่อผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษไปแล้ว กฎหมายบัญญัติแต่เพียงว่า ให้รายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป แต่มิได้บัญญัติให้รายงานไปจนถึงอธิบดีดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑ ฉะนั้น เมื่อมาตรา ๑๑ ได้บัญญัติให้มีการรายงานไปจนถึงอธิบดีเช่นนี้ ก็ย่อมจะเป็นหลักประกันแก่ข้าราชการที่ถูกลงโทษอยู่แล้ว โดยเหตุนี้กฎหมายจึงได้บัญญัติให้คำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ซึ่งส่งเกี่ยวกับการลงโทษสถานอื่น ๆ ให้เป็นที่สุดท้ายที่สุด ข้าราชการผู้ถูกลงโทษไม่อาจร้องทุกข์ต่อไปได้

จากเหตุผลดังได้กล่าวมา คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า คำว่า “คำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ให้เป็นที่สุดท้ายที่สุด” ใช้บังคับเฉพาะกรณีที่ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ถูกลงโทษสถานอื่น ๆ เท่านั้น ไม่คลุมถึงกรณีที่ข้าราชการถูกอธิบดีกรมราชทัณฑ์สั่งไล่ออกหรือปลดออก

การตีความตามนัยที่กล่าวนี้ เป็นการตีความตามบทบัญญัติที่ได้ตรัสขึ้นไว้ในขณะที่พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ใช้ควบกันไปกับกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้อยู่ในเวลานั้น แต่ปรากฏว่า กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนดังกล่าวได้ถูกยกเลิกและตราฉบับใหม่ขึ้นแทนเป็นลำดับมาจนถึงฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งมีบทบัญญัติเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีดำเนินการลงโทษแตกต่างไปจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๒ บางประการ ดังนี้จะเป็นการกระทบกระเทือนถึงพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ อันจะเป็นผลให้การตีความดังกล่าวมาแล้วต้องเปลี่ยนแปลงไปประการใดหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ มีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายทั่วไปดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปจึงไม่มีผลกระทบกระเทือนถึงกฎหมายพิเศษ และโดยเหตุนี้จึงไม่ทำให้การตีความดังกล่าวมาแล้วเปลี่ยนแปลงไปแต่ประการใด

๓. เมื่อคำว่า “คำสั่งของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ให้เป็นที่สุดท้ายที่สุด” ไม่คลุมถึงกรณีที่ข้าราชการถูกอธิบดีกรมราชทัณฑ์สั่งไล่ออกหรือปลดออกแล้ว ข้าราชการซึ่งถูกลงโทษนั้นก็ย่อมจะมีสิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ต่อไปได้ทั้งนี้ โดยเหตุผลที่ว่า ในขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๒ ยังคงใช้บังคับอยู่นั้น ข้าราชการซึ่งถูกลงโทษไล่ออกหรือปลดออกนั้นย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ตามมาตรา ๖๖^๓ ได้อยู่แล้ว ฉะนั้น เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับปัจจุบันยังคงมีวิธีการทำนองเดียวกับการร้องทุกข์คือวิธีการอุทธรณ์ตามมาตรา ๙๗ เช่นนี้แล้ว ข้าราชการซึ่งถูกลงโทษ

^๓ มาตรา ๖๖ ข้าราชการพลเรือนผู้ใดถูกผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษฐานผิดวินัยข้าราชการพลเรือนผู้นั้นต้องปฏิบัติตามทันที ถ้าเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมในคำสั่งก็มีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการร้องทุกข์ แต่ถ้าปรากฏว่าเป็นการร้องทุกข์เท็จ ให้ถือว่าเป็นการผิดวินัย

ไล่ออกหรือปลดออกก็ย่อมจะมีสิทธิอุทธรณ์ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๔๗ ได้ต่อไป

๔. ส่วนข้าราชการที่ถูกส่งโทษสถานอื่น ๆ นั้น เมื่อพระราชบัญญัติวินัยกรรมราชทัณฑ์มีลักษณะเป็นกฎหมายพิเศษดังได้กล่าวมาแล้วและได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะว่า “คำสั่งอธิบดีกรมราชทัณฑ์ให้เป็นที่สุด” ฉะนั้น ในกรณีที่ข้าราชการกรมราชทัณฑ์ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติวินัยข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๕๔๒ ถูกส่งลงโทษสถานอื่น ๆ นอกจากโทษไล่ออกหรือปลดออกเช่นนี้ จึงไม่มีสิทธิอุทธรณ์ต่อไป

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๕