

“ใช้เฉพาะในราชการ ไม่เป็นสิ่งที่เปิดเผย”

บันทึก

เรื่อง การหารือการตีความในมาตรา ๖๘ แห่งพระราชกฤษฎีกา  
ระเบียบพนักงานเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๖

ตามหนังสือของกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารที่ ๖๘๕๐/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘ แจ้งว่า กระทรวงมหาดไทยได้ส่งเรื่อง การหารือการตีความในมาตรา ๖๘ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๖ มาเพื่อขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น ความพิสดารปรากฏตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ได้ส่งมาด้วยแล้วนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้ตรวจพิจารณาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยหารือามี ๒ ข้อ กล่าวคือ

(๑) คำว่า “มีกรณีที่ต้องสอบสวน” ตามมาตรา ๖๘ แห่งพระราชกฤษฎีกา ระเบียบพนักงานเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๖ ซึ่งจะเป็นเหตุให้สั่งพักงานได้นั้น มีความหมายเพียงใด จะหมายความว่าถึงกับได้มีการสอบสวนพอเห็นมูลความจริงบ้างตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ แล้วจึงจะสั่งให้พนักงานเทศบาลพักงานได้หรือว่าเพียงแต่มีกรณีกล่าวหาซึ่งจะต้องทำการสอบสวนเพื่อไต่ถามหรือปลดออก และเทศบาลเจ้าสังกัดเห็นว่า หากจะใช้คงอยู่ในหน้าที่ระหว่างสอบสวนจะเป็นการเสียหายแก่การงานของเทศบาลแล้ว เทศบาลก็มีอำนาจที่จะสั่งให้พนักงานเทศบาลผู้นั้นพักงานได้โดยไม่ต้องตั้งกรรมการเพื่อสอบสวน หรือได้เริ่มดำเนินการสอบสวนเสียก่อน

(๒) ตามมาตรา ๖๘ (“ก”) แห่งพระราชกฤษฎีกา ระเบียบพนักงานเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๖ ให้ประธาน อ.ก.ท.เทศบาล อนุญาตให้เทศบาลสั่งพนักงานสามัญตั้งแต่ชั้นตรีลงไปพักงานได้ คำว่า “เทศบาล” ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มิได้มีการวิเคราะห้ศัพท์ไว้ แต่ในทางปกครองบังคับบัญชาชั้นย่อมจะหมายถึงผู้บังคับบัญชาสูงสุดของเทศบาล ซึ่งมีอำนาจให้คุณให้โทษแก่พนักงานเทศบาลได้ อันได้แก่นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นบุคคลคนเดียวกับประธาน อ.ก.ท.เทศบาล ดังนั้น นายกเทศมนตรี (ซึ่งเป็นบุคคลคนเดียวกับประธาน อ.ก.ท.เทศบาล) จะมีอำนาจลงนามในคำสั่งให้พนักงานเทศบาลพักงานได้โดยชอบด้วยกฎหมายเพียงใด หรือไม่

สำหรับปัญหาข้อ ๑ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า คำว่า “มีกรณีที่ต้องสอบสวน” ตามที่ปรากฏในมาตรา ๖๘ แห่งพระราชกฤษฎีกา ระเบียบพนักงานเทศบาล พุทธศักราช ๒๕๕๖ เป็นถ้อยคำที่ไม่สู้จะชัดเจนนัก และปรากฏว่าคำนี้ไม่มีใช้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติที่ใช้อยู่ในขณะเดียวกันกับ

พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ หรือในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่อ ๆ มา หรือในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการฉบับใด ๆ ซึ่งต่างต้องมีบทบัญญัติอันเกี่ยวกับการพักราชการขึ้นไว้ในทำนองเดียวกัน ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๖๓ ใช้คำว่า “มีกรณีที่ต้องหาว่าทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงถูกสอบสวนเพื่อไล่ออกหรือปลดออก” และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๘๘ วรรคแรก ซึ่งมาตรา ๘๙ แท้ความถึงใช้คำว่า “มีกรณีต้องหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการเพื่อสอบสวน” ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๖๘ ใช้คำว่า “ถูกสอบสวนเพื่อไล่ออกหรือปลดออก” ดังนั้นจะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนก็ดี หรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการก็ดี ก่อนจะสั่งพักราชการได้นั้นจะต้องมีการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนหรือผู้นั้นจะต้องถูกสอบสวนเสียก่อนโดยชัดเจนไม่มีที่สงสัย เมื่อเป็นเช่นนี้การที่พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาลพุทธศักราช ๒๔๘๖ ใช้คำต่างกันไปคือใช้คำว่า “มีกรณีที่ต้องสอบสวน” ตามหลักแห่งการตีความจะต้องอนุมานว่าพระราชกฤษฎีกามีความมุ่งหมายจะให้หมายความว่าต่างกัน กล่าวคือ ไม่จำเป็นจะต้องมีการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนหรือมีการสอบสวนเสียก่อนและเพียงแต่มีกรณีที่ต้องสอบสวน เมื่อผู้มีอำนาจสั่งพักงานได้เห็นว่า มีข้อกล่าวหาหรือพฤติการณ์หรือเหตุผลที่จะทำให้พนักงานเทศบาลผู้ใดต้องถูกสอบสวน ถึงแม้จะยังไม่มีกรรมการตั้งกรรมการหรือมีการสอบสวนเลย ก็อาจสั่งพักได้

สำหรับปัญหาข้อ ๒ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าปัญหาที่ว่า คำว่า “เทศบาล” ในมาตรา ๖๘ แห่งพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ จะหมายถึงนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นประธาน อ.ก.ท.เทศบาลอยู่ด้วย หรือบุคคลอื่นใดนั้น ข้อนี้เมื่อกฎหมายไม่ได้ระบุใครโดยเจาะจงไว้ก็ต้องถือว่า นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้ารับผิดชอบในการบริหารงานนั้น ย่อมมีอำนาจสั่งพักงานได้ และคำสั่งนั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมาย

(นายหยุด แสงอุทัย)

เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๔๙๘