

บันทึก

เรื่อง ปลัดกระทรวงมหาดไทยสั่งตั้งกรรมการสอบสวนข้าราชการสังกัดกรมตำรวจ

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้ส่งปัญหาข้อกฎหมายโดยหนังสือที่ ๗๒๕๖/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ มาขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น

ปัญหาเรื่องนี้มีว่า กรมตำรวจได้รายงานสั่งปลด ร.ต.ท.อุทัย จันทราภานนท์ ข้าราชการสังกัดกรมตำรวจ ออกจากราชการฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงไปเพื่อ ก.พ. ทราบ แต่โดยที่เรื่องนี้ปลัดกระทรวงมหาดไทยลงนามในคำสั่งตั้งกรรมการสอบสวน ซึ่งก.พ. เห็นว่า ไม่เป็นการถูกต้องตามกฎหมาย จึงได้ลงมติให้รายงานท่านนายกรัฐมนตรีเพื่อให้มีคำสั่งให้ปฏิบัติให้เป็น การถูกต้อง

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารเห็นว่า แม้คณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้เคยพิจารณาให้ความเห็นไปแล้วว่า ปลัดกระทรวงมีอำนาจตั้งกรรมการสอบสวนได้เฉพาะสำหรับ ข้าราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงตามบันทึกความเห็นที่ได้ส่งไปพร้อมกับหนังสือที่ น. ๑๑๗๓/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แล้วก็ดี แต่บัดนี้ปรากฏว่าได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๖ บัญญัติให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้ปกครอง บังคับบัญชาข้าราชการประจำของกระทรวงรองจากรัฐมนตรีและรับผิดชอบควบคุมราชการประจำ ในกระทรวงและบังคับบัญชาสำนักงานปลัดกระทรวง จึงมีปัญหว่าเมื่อปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรมอื่นในกระทรวงนั้นด้วยแล้ว ปลัดกระทรวงมหาดไทยจะมีอำนาจตั้ง กรรมการสอบสวนข้าราชการสังกัดกรมตำรวจได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหา ข้างต้นแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ในการที่จะพิจารณาถึงอำนาจและหน้าที่ของปลัดกระทรวงเกี่ยวกับการแต่งตั้ง คณะกรรมการเพื่อทำการสอบสวนข้าราชการพลเรือนผู้กระทำความผิดวินัยโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๕ นั้น จำต้องอาศัยตัวบทใน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๕ มาพิจารณา ประกอบด้วยมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้บัญญัติให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำใน กระทรวงรองจากรัฐมนตรี และรับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง และบังคับบัญชา สำนักงานปลัดกระทรวง ฉะนั้น ปลัดกระทรวงจึงมีอำนาจและหน้าที่ครอบคลุมไปทั่วทุกกรมซึ่งสังกัด อยู่ในระหว่างนั้น เจตนารมณ์ ในเรื่องนี้จะเห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อได้พิจารณาแถลงการณ์เรื่อง

การประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๙๕ ซึ่งมีความว่า “.....ตามความมุ่งหมายเดิมก็เป็นที่เข้าใจกันว่า ปลัดกระทรวงเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการประจำทั่วไปทุกกรมในกระทรวง แต่ครั้งมีปัญหาเกิดขึ้น เมื่อได้พิจารณาตัวบทกฎหมายที่บัญญัติไว้แต่เดิมโดยทอ้งแท้แล้ว ปรากฏว่าปลัดกระทรวงเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการประจำเพียงเฉพาะข้าราชการที่สังกัดในสำนักงานปลัดกระทรวงเท่านั้น หาได้อำนาจปกครองบังคับบัญชาข้าราชการประจำทั่วไปทั้งกระทรวงอย่างใดไม่ เมื่อเป็นดังนี้ปลัดกระทรวงจึงมีแต่หน้าที่ในทางพฤตินัย ในทางนิตินัยไม่มีอำนาจจะปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ สั่งการ ควบคุมการงาน และให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการทั่วไปในกระทรวงได้โดยควรแก่ตำแหน่งหน้าที่แต่ประการใด ตามกฎหมายใหม่นี้จึงได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และควบคุมรับผิดชอบในราชการประจำของกระทรวงทั่วไปรองจากรัฐมนตรีลงมา โดยนัยนี้จะ เป็นวิถีทางให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดได้ควบคุมดำเนินงานในทางนโยบายและมอบหมายให้ ปลัดกระทรวงควบคุมดำเนินงานประจำอันเป็นสิ่งพึงประสงค์นั้นได้ต่อไป”

ด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าตั้งแต่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๙๕ เป็นต้นมา ปลัดกระทรวงจึงมีสองฐานะ คือ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการประจำทั่วไปในกระทรวงรองจากรัฐมนตรีฐานะหนึ่ง และเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงอีกฐานะหนึ่ง ซึ่งต่างกันเมื่อใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๖ (มาตรา ๑๑) ตามที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๗๗ โดยขณะนั้นปลัดกระทรวงมีฐานะเป็นแต่ผู้บังคับบัญชาสำนักงานปลัดกระทรวงเท่านั้น ฉะนั้น เมื่อคำว่า “ปลัดกระทรวง” มาตรา ๘๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๙๕ มิได้จำกัดเฉพาะปลัดกระทรวงในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสำนักงานปลัดกระทรวงเท่านั้น จึงต้องหมายความรวมถึงปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำทั่วไป ในกระทรวงรองจากรัฐมนตรีด้วย ปลัดกระทรวงจึงมีอำนาจตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการสอบสวนข้าราชการตั้งแต่นั้นเอกลงมาที่กระทำผิดวินัยในกรมต่าง ๆ ที่สังกัดอยู่ในกระทรวงนั้นได้ ในกรณีที่ปลัดกระทรวงมหาดไทยลงนามในคำสั่งตั้งกรรมการสอบสวน ร.ต.ท.อุทัย จันทราภานนท์ ข้าราชการสังกัดกรมตำรวจตามปัญหานี้จึงเป็นการชอบด้วยกฎหมายแล้ว

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๔๙๘

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการตั้งกรรมการสอบสวนเพื่อลงโทษข้าราชการ

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมาโดยหนังสือที่ ๒๐๒๑/๒๔๙๓ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๔๙๓ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อสงสัยของ ก.พ.เกี่ยวกับการตั้งกรรมการสอบสวนเพื่อลงโทษข้าราชการ

ปัญหาดังกล่าวมีว่า ตามมาตรา ๖๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๕ ที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการพลเรือนผู้กระทำความผิดวินัยเพื่อลงโทษสถานไล่ออก หรือปลดออกจากราชการ ซึ่งมีข้อความว่า “ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี หรือหัวหน้ากรม หรือผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมายจาก ปลัดกระทรวงหรืออธิบดี หรือหัวหน้ากรม สำหรับข้าราชการพลเรือนชั้นโทและชั้นตรี และข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวาในราชการบริหารส่วนกลาง” นั้น มีความหมายว่า ปลัดกระทรวง (ในฐานะเจ้ากระทรวง) มีอำนาจหน้าที่ตั้งกรรมการสอบสวนข้าราชการนั้น ๆ ในสังกัดกรมต่าง ๆ ในกระทรวงนั้นได้ หรือว่ามีความหมายแต่เพียงว่าปลัดกระทรวง (ในฐานะบังคับบัญชาสำนักงาน ปลัดกระทรวง) มีอำนาจหน้าที่ตั้งกรรมการสอบสวนได้เฉพาะข้าราชการในสังกัดกรมสำนักงาน ปลัดกระทรวงนั้นเท่านั้น ซึ่ง ก.พ.พิจารณาเห็นสมควรให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความ ปัญหากฎหมายดังกล่าวนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหา ข้างต้นแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ในการที่จะพิจารณาถึงอำนาจและหน้าที่ของปลัดกระทรวงเกี่ยวกับการแต่งตั้ง คณะกรรมการเพื่อทำการสอบสวนข้าราชการพลเรือนผู้กระทำความผิดวินัยตามความในมาตรา ๖๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๔๘๕ นั้น นอกจากจะพิจารณาจากตัว บททั่ว ๆ ไปในพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยเฉพาะแล้ว จำต้องอาศัยตัวบทในกฎหมายว่าด้วย ระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทยมาพิจารณาประกอบด้วยกัน เมื่อพิเคราะห์ดู พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.๒๔๗๗ มาตรา ๑๑ วรรค ๑^๑ ก็อาจจะเห็นเป็นทำนองว่าเมื่อ สำนักงานปลัดกระทรวงมีหน้าที่ควบคุมราชการประจำทั่วไปในกระทรวง ปลัดกระทรวงซึ่งเป็น ผู้บังคับบัญชาสำนักงานปลัดกระทรวง ก็น่าจะมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมไปทั่วกระทรวงด้วยแต่ถ้าหาก ได้พิจารณาข้อความต่อไปในวรรค ๒^๒ ของมาตรา ๑๑ ดังกล่าว ประกอบกับมาตรา ๑๒ วรรค ๑

ส่งพร้อมหนังสือที่ น. ๑๑๗๓/๒๔๙๓ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๔๙๓

^๑ มาตรา ๑๑ วรรค ๑ มีความว่า

“สำนักงานปลัดกระทรวงมีหน้าที่ควบคุมราชการประจำทั่วไปในกระทรวง มีปลัดกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบ”

^๒ มาตรา ๑๑ วรรค ๒ มีความว่า

ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๕^๓ ด้วยแล้ว ก็จะได้เห็นว่าหากเป็นเช่นนั้นไม่ กล่าวคือ ถ้าราชการส่วนหนึ่งส่วนใดของกระทรวงได้แยกไปให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งแล้ว อธิบดีหรือหัวหน้ากรมนั้นย่อมเป็นผู้บังคับบัญชาหาใช้ปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาไม่ เมื่ออำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชามีดังได้กล่าวแล้ว คำว่า “ปลัดกระทรวง” ในมาตรา ๖๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็หมายถึงปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาสำนักงานปลัดกระทรวงเท่านั้น เพราะว่าในมาตราเดียวกันนี้ได้รับ “อธิบดี” หรือ “หัวหน้ากรม” ไว้ด้วย นอกจากนี้ยังมีเหตุผลอย่างอื่นที่สนับสนุนให้เห็นชัดยิ่งขึ้นอีก คือในกรณีใดที่เกี่ยวกับราชการประจำ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็ใช้คำว่า “เจ้ากระทรวง” เช่น ในมาตรา ๒๗, ๒๘ หรือใช้คำว่า “กระทรวงเจ้าสังกัด” เช่นในมาตรา ๔๓ (ข) เป็นต้น ดังนั้น ถ้าในกรณีใดกฎหมายใช้คำว่า “ปลัดกระทรวง” ก็ต้องแปลว่าหมายถึงปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาสำนักงานปลัดกระทรวงเท่านั้น อนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงอำนาจของผู้บังคับบัญชาในการลงโทษตัดเงินเดือนข้าราชการผู้ทำผิดวินัย ปรากฏว่า ปลัดกระทรวงก็ดี อธิบดีหรือหัวหน้ากรมก็ดี มีอำนาจเท่ากัน (ดูตารางท้ายมาตรา ๖๔) ทั้งนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า ปลัดกระทรวงมีอำนาจลงโทษได้แต่เฉพาะข้าราชการผู้ทำผิดวินัยที่สังกัดอยู่ในสำนักงานปลัดกระทรวงซึ่งตนเป็นผู้บังคับบัญชา และอธิบดีหรือหัวหน้ากรมก็มีอำนาจลงโทษได้แต่เฉพาะข้าราชการผู้ทำผิดวินัยที่สังกัดอยู่ในกรมซึ่งตนเป็นผู้บังคับบัญชาเท่านั้น อีกประการหนึ่ง ตามมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๕ ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ดูแลและระมัดระวังข้าราชการในบังคับบัญชาของตนให้ปฏิบัติตามวินัย และถ้าผู้บังคับบัญชาไม่จัดการลงโทษผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่ทำผิดวินัย ฯลฯ ก็ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาทำผิดวินัย ดังนี้ ถ้าหากจะถือว่าปลัดกระทรวงมีอำนาจลงโทษข้าราชการในสังกัดกรมต่าง ๆ ในกระทรวงได้ด้วยแล้ว ผลก็จะเป็นว่าในกรณีที่ไม่มีกรรมการระมัดระวังข้าราชการในกรมใดให้ปฏิบัติตามวินัย ก็จะต้องถือว่าปลัดกระทรวงทำผิดวินัยด้วย แต่ความจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าตามมาตรา ๖๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๕ ปลัดกระทรวงมีอำนาจตั้งกรรมการสอบสวนได้แต่เฉพาะสำหรับข้าราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเท่านั้น

(ลงชื่อ) ส. วินิจัยกุล

(นายเสริม วินิจัยกุล)

เลขาธิการ

“นอกจากนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนหนึ่งส่วนใดของกระทรวงซึ่งมิได้แยกไปให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งด้วย”

^๓ มาตรา ๑๒ วรรค ๑ มีความว่า

“กรมซึ่งขึ้นต่อกระทรวงนั้น ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนหนึ่งส่วนใดของกระทรวงซึ่งได้แยกมาให้เป็นหน้าที่ของกรม ทุก ๆ กรมมีอธิบดี หรือหัวหน้ากรมเป็นผู้บังคับบัญชา”

คณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๕๓