

บันทึก

เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งเพิ่มโทษทางวินัยแก่ข้าราชการครูตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี

สำนักงาน ก.ค. มีหนังสือที่ ศธ ๑๕๐๕/๒๖๗๔๖ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ก.ค.ได้พิจารณารายงานลงโทษข้าราชการครูตามนัย มาตรา ๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ กรณีนายไพบูลย์ วิชัยรัตน์ ถูกสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติสั่งลงโทษตัดเงินเดือน ๑๐% เป็นเวลา ๔ เดือน โดยมีมติให้เพิ่มโทษเป็นลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น นายกรัฐมนตรีโดยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติ ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ จึงมีคำสั่งเพิ่มโทษ นายไพบูลย์ วิชัยรัตน์ เป็นลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี นายไพบูลย์ วิชัยรัตน์ จึงอุทธรณ์คำสั่งเพิ่มโทษของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติต่อ ก.ค.

ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อกฎหมายของ ก.พ.ในเรื่องนี้ ตามที่สำนักงานก.ค.ได้หารือไป ก.พ.เห็นว่า นายไพบูลย์ วิชัยรัตน์ ไม่มีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้ใดได้อีกเนื่องจากเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ สั่งเพิ่มโทษนายไพบูลย์วิชัยรัตน์ เป็นลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น ตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลซึ่งสั่งการตามมติของ ก.ค.ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ก.ค.พิจารณาเรื่องนี้แล้วมีมติให้นำเรื่องเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยเพื่อให้ความเห็นทางกฎหมายว่า นายไพบูลย์ วิชัยรัตน์ จะมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งเพิ่มโทษดังกล่าวต่อ ก.ค.ได้หรือไม่ หรือต้องอุทธรณ์ต่อใคร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนสำนักงาน ก.ค.และผู้แทนสำนักงาน ก.พ.เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า โดยที่การดำเนินการทางวินัยและการอุทธรณ์สำหรับข้าราชการครูนั้นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ มิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับตามนัยมาตรา ๕^๑ และมาตรา ๖๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งในเรื่องการ

^๑ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๔ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ มาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูโดยอนุโลมเว้นแต่ในพระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ในกรณีที่นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับตามวรรคหนึ่ง ให้บรรดาอำนาจและหน้าที่ของ ก.พ. เป็นอำนาจและหน้าที่ของ ก.ค. และในกรณีใดที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ ก.พ.ออกกฎ ก.พ. หรือระเบียบ ในกรณีนั้น ให้ ก.ค.ออกกฎ ก.ค. หรือระเบียบแทน

อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของข้าราชการนั้นมาตรา ๑๐๓^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้บัญญัติรับรองสิทธิการอุทธรณ์ของข้าราชการไว้ว่า ผู้ที่ถูกลงโทษไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ เว้นแต่การให้ออกจากราชการไว้ก่อน ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ ส่วนวิธีการใช้สิทธิอุทธรณ์นั้นพระราชบัญญัติดังกล่าวได้แยกบัญญัติเป็น ๒ กรณี คือ กรณีการอุทธรณ์ลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน ให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๑๐๔^๔ และกรณีการอุทธรณ์ลงโทษให้ออก ปลดออกหรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ.ตามมาตรา ๑๐๕^๕ นอกจากนี้ เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือ ก.พ.ได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ผู้ถูกสั่งลงโทษยังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไปได้อีกตามมาตรา ๑๐๗^๖ ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ

บรรดาคำว่า “ข้าราชการพลเรือน” ที่มีอยู่ในกฎหมาย ประกาศระเบียบ และข้อบังคับใด ให้หมายความรวมถึงข้าราชการครูด้วย เว้นแต่จะได้มีกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ หรือข้อบังคับอื่นใด บัญญัติไว้สำหรับข้าราชการครูโดยเฉพาะ

^๒ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๖๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์ ให้บรรดาอำนาจและหน้าที่ของ ก.พ.เป็นอำนาจและหน้าที่ของ ก.ค. อำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.พ.กระทรวง และ อ.ก.พ.จังหวัด เป็นอำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.ค.กรม หรือ อ.ก.ค.จังหวัด แล้วแต่กรณี และให้อำนาจและหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้

^๓ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔

มาตรา ๑๐๓ ผู้ใดถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัตินี้ ด้วยเหตุใด ๆ เว้นแต่ให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามมาตรา ๙๐ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้

^๔ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔

มาตรา ๑๐๔ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาภายในสิบห้าวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

^๕ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔

มาตรา ๑๐๕ การอุทธรณ์คำสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ.ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อ ก.พ.ได้พิจารณาวินิจฉัยแล้วให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. และ ก.พ.พิจารณาความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยืนยันตามมติเดิมให้ ก.พ.รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีสั่งการหรือคณะรัฐมนตรีมีมติตามวรรคหนึ่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ หรือให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือให้ดำเนินการประการใด ให้กระทรวงทบวงกรมดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่สั่งให้ผู้อุทธรณ์กลับเข้ารับราชการ ให้นำมาตรา ๙๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๖ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔

พลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไว้ในลักษณะที่ต้องการให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยทุกราย มิให้กระบวนการลงโทษข้าราชการสิ้นสุดโดยรวบรัดเพียงการพิจารณาโทษในครั้งเดียวไม่ว่าจะเป็นการสั่งลงโทษโดยผู้บังคับบัญชาในระดับใด โดยได้ให้อโอกาสข้าราชการที่ถูกลงโทษสามารถแสดงหลักฐานหรือเหตุผลพิสูจน์การกระทำที่ถูกลงโทษได้อีกครั้งหนึ่ง สิทธิอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยของข้าราชการจึงเป็นสิทธิที่กฎหมายได้รับรองไว้ให้แล้ว การที่จะถือว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโทษตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีให้ลงโทษเพียงภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน จะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้ แต่ถ้าเป็นการเปลี่ยนแปลงโทษเป็นให้ออก ปลดออกหรือไล่ออก แล้วให้อุทธรณ์ได้ จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย และเกิดความสับสนในการปฏิบัติต่อผู้ถูกลงโทษทางวินัยโดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้กระทำเช่นนั้นได้

สำหรับปัญหาในเรื่องนี้เป็นกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้เคยมีคำสั่งลงโทษนายไพบูลย์ วิชัยรัตน์ ให้ตัดเงินเดือน ๑๐% เป็นเวลา ๔ เดือนแล้ว แต่ต่อมา ก.ค.ได้พิจารณาเห็นว่า การลงโทษดังกล่าวยังไม่เหมาะสมกับความผิดสมควรเพิ่มโทษนายไพบูลย์ฯ เป็นโทษลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น จึงได้รายงานต่อนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๗ (๕)^๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ และนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งตามมาตรา ๘^๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษให้เป็นไปตามมติ ก.ค. เมื่อการสั่งการของนายกรัฐมนตรีในกรณีนี้เป็น การสั่งการโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ จึงมีผลเป็นเพียงการสั่งการเพื่อให้สำนักงาน

มาตรา ๑๐๗ เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือ ก.พ.ได้วินิจฉัยอุทธรณ์ตามความในมาตรา ๑๐๔ หรือมาตรา ๑๐๕ แล้ว ผู้ถูกสั่งลงโทษเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ได้ภายในหนึ่งเดือน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น

^๗ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๗ ๑ล๑

๑ล๑

(๕) รายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยงานทางการศึกษากรม อ.ก.ค.กรม หรือ อ.ก.ค.จังหวัดใด หรือผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือ ปฏิบัติการโดยไม่เหมาะสมเพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้พิจารณาและสั่งการต่อไป

๑ล๑

๑ล๑

^๘ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๓๓

มาตรา ๘ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีได้รับรายงานของ ก.ค.ตามมาตรา ๗ (๕) ให้ นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งให้หน่วยงานทางการศึกษา กรม อ.ก.ค.กรม หรือ อ.ก.ค.จังหวัด แล้วแต่กรณี ปฏิบัติการให้ถูกต้องหรือเหมาะสมต่อไปแต่ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.ค. ให้ ก.ค. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

เมื่อนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งหรือคณะรัฐมนตรีมีมติประการใด ให้ ก.ค. และหน่วยงาน ทางการศึกษา กรม อ.ก.ค.กรม หรือ อ.ก.ค.จังหวัด แล้วแต่กรณีปฏิบัติตาม หรือสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่ง หรือมติเดิมให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือตามมติของคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี แม้ข้าราชการครู ผู้นั้นจะได้ออกจากราชการไปตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาแล้วก็ตาม

คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติปฏิบัติการให้ถูกต้องหรือเหมาะสมต่อไปตามที่
บทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ การที่มาสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้
ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ด้วยการออกคำสั่งให้เพิ่มโทษนายไพบูลย์ฯ จากการตัด
เงินเดือนเป็นการลดขั้นเงินเดือน จึงมีผลเป็นการลบล้างคำสั่งลงโทษเดิมและให้ลงโทษตามคำสั่ง
ใหม่ซึ่งเป็นคำสั่งของเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ นายไพบูลย์ฯ ผู้ถูกลง
โทษจึงย่อมจะมีสิทธิอุทธรณ์ต่อไปได้ตามมาตรา ๑๐๓ และมาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ โดยใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นที่
บัญญัติไว้ในข้อ ๓^๙ แห่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๑๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งในกรณี
นี้เมื่อผู้มีคำสั่งลงโทษได้แก่เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ อันเป็นตำแหน่งที่
เทียบเท่าอธิบดีนายไพบูลย์ฯ จึงต้องยื่นอุทธรณ์ต่อปลัดกระทรวงศึกษาธิการต่อไป

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕

^๙ กฎ ก.พ.ฉบับที่ ๑๐ (พ.ศ. ๒๕๑๔)

ข้อ ๓ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนตามมาตรา
๑๐๔ ซึ่งต้องอุทธรณ์ภายในสิบห้าวันนับแต่วันทราบคำสั่งให้อุทธรณ์ต่ออธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด
ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษ แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่อธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งลงโทษให้อุทธรณ์ต่อปลัดกระทรวง
ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษ

ในกรณีที่ปลัดกระทรวงเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของผู้ถูกลงโทษ

ในกรณีที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งลงโทษ ให้อุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้า
รัฐบาล กรณีเช่นนี้ ให้ ก.พ.เป็นผู้พิจารณาเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ