

บันทึก

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

โดยที่รองนายกรัฐมนตรี (นายสมภพ โหตระกิตย์) มีความสงสัยในอำนาจหน้าที่ของ ก.พ. ตามมาตรา ๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่า ในกรณีที่ ก.พ. เห็นว่า อ.ก.พ. กระทรวงลงโทษข้าราชการทางวินัยสูงหรือต่ำไป และ ก.พ. ขอให้ นายกรัฐมนตรีสั่งให้ กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติการให้ถูกต้องโดยเพิ่มโทษหรือลดโทษตามอัตราที่ ก.พ. เสนอนั้น จะชอบด้วยบทบัญญัติของมาตราดังกล่าวหรือไม่ เพราะ อ.ก.พ. กระทรวง มิใช่ “กระทรวง ทบวง กรม” ตามข้อความที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ (๕) ดังนั้น การที่ ก.พ. เสนอ นายกรัฐมนตรีให้สั่งการให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติการให้ถูกต้อง โดยเพิ่มโทษหรือลดโทษตามอัตราที่ ก.พ. เสนอนั้น น่าจะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะกระทรวง ทบวง กรม (นายกรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔) ต้องปฏิบัติตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง ตามมาตรา ๘๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติเป็นอย่างอื่นได้ และได้ขอให้ ก.พ. พิจารณาทบทวนความหมายของมาตรา ๘ (๕) โดยละเอียดอีกครั้งหนึ่ง

ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นว่า ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลตรวจสอบให้ กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติการให้ถูกต้องและเหมาะสมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ถ้า ก.พ. เห็นว่ากระทรวง ทบวง กรม ไม่ปฏิบัติการตามกฎหมายหรือปฏิบัติการไม่เหมาะสม ก.พ. ก็มีอำนาจรายงานนายกรัฐมนตรีได้ แม้ว่าการปฏิบัติการณ์นั้นจะเป็นไปตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวงก็ตาม นอกจากนี้ ปัญหาทำนองนี้ ก.พ. เคยตีความมาตรา ๑๑ (๓) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งเป็นบทบัญญัติทำนองเดียวกัน และได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบด้วยแล้ว ดังนั้น ก.พ. จึงขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง รองนายกรัฐมนตรี (นายสมภพ โหตระกิตย์) จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร.๐๑๐๔/๑๑๙๔๔ ลงวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๒๒

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ส่งปัญหานี้ให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) พิจารณาให้ความเห็น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า เนื่องจาก อ.ก.พ. กระทรวงมิใช่กระทรวง ทบวง กรม ก.พ. จึงไม่มีอำนาจตามมาตรา ๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่จะควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งปฏิบัติตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง ว่า ถูกต้องหรือไม่ ดังนั้น ในกรณีที่ ก.พ. เห็นว่า กระทรวง ทบวง กรม สั่งลงโทษข้าราชการทางวินัย

ตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวง สูงหรือต่ำไป และรายงานนายกรัฐมนตรีขอให้สั่งให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติการให้ถูกต้องโดยเพิ่มโทษหรือลดโทษตามที่ ก.พ. เสนอ จึงเป็นการไม่ชอบด้วยบทบัญญัติมาตรา ๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๒๐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งความเห็นดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีทราบตามหนังสือ ที่ สร.๐๖๐๑/๑๗๘ ลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๒๓

ต่อมา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๗๗๗๕ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๒๓ แจ้งว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๒๓ ให้ส่งปัญหานี้ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง และแจ้งด้วยว่า ในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเห็นว่า มาตรา ๘ (๕) ไม่ให้อำนาจแก่ ก.พ. ก็ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแก้ไขกฎหมาย (ถ้าจำเป็น) เพื่อให้มีวิธีการที่เหมาะสมในการที่ ก.พ. จะควบคุมการดำเนินการทางวินัยของส่วนราชการต่าง ๆ เสนอไปพร้อมกันด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๘ (๔) และ (๕)^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งโดยเฉพาะ (๕) ตามที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๒๐ ได้กำหนดให้ ก.พ.มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ดูแล ตรวจสอบ แนะนำ และชี้แจงเพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติการให้ถูกต้องและเหมาะสม และรายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่ปรากฏว่า กระทรวง ทบวง กรม ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติการโดยไม่เหมาะสม ดังนั้น ถึงแม้ว่า อ.ก.พ. กระทรวงจะมีใช้กระทรวง ทบวง กรม แต่ในการส่งลงโทษข้าราชการตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวงนั้น มาตรา ๘๖ ทวิ^๒

^๑มาตรา ๘ ก.พ.มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ควบคุม ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจงเพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ให้ผู้แทนหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ข้าราชการ หรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มีอำนาจออกระเบียบให้กระทรวง ทบวง กรม รายงานเกี่ยวกับการสอบการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการตลอดจนการรายงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งและเกี่ยวกับทะเบียนประวัติของข้าราชการพลเรือนไปยัง ก.พ.

(๕) รายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่ปรากฏว่ากระทรวง ทบวง กรม ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติการโดยไม่เหมาะสม เพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้พิจารณาและสั่งการต่อไป

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๘๖ ทวิ ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจตามมาตรา ๘๖ เห็นว่า ข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษถึงให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๑๑ ลงมาในราชการบริหาร

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๒๐ ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ ซึ่งหมายถึงกระทรวง ทบวง กรม นั้นเอง เป็นผู้ส่งลงโทษ จึงถือได้ว่าการปฏิบัติดังกล่าวตั้งแต่ชั้น อ.ก.พ. กระทรวง ตลอดถึงคำสั่งของผู้มีอำนาจที่สั่งตามมาตรา อ.ก.พ. กระทรวง เป็นการปฏิบัติของกระทรวง ทบวง กรม และในกรณีที่ ก.พ. เห็นว่ามีการลงโทษข้าราชการทางวินัยตามมติของ อ.ก.พ.กระทรวง สูงหรือต่ำไป กับเป็นการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม ก.พ.จึงมีอำนาจที่จะรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและสั่งการเพิ่มโทษหรือลดโทษต่อไปได้ตามมาตรา ๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๒๐ นอกจากนี้ตามมาตรา ๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๒๐ ยังได้บัญญัติรองรับรายงานของ ก.พ. ตามมาตรา ๘ (๕) ให้ ก.พ. และกระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติตามหรือสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิมให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือตามมติคณะรัฐมนตรี แม้ข้าราชการผู้นั้นจะได้ออกจากราชการไปตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาแล้วก็ตาม ซึ่งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิมตามความเหมาะสม อาจจะเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยนั้นก็ได้ เมื่อกรณีเป็นเช่นนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการ

ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้นายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๘๖ วรรคสาม หรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.กระทรวง ซึ่งข้าราชการผู้ถูกสอบสวนสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติเป็นประการใด ให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุดังกล่าว แล้วแต่กรณี สั่งให้เป็นไปตามนั้น

(๒) สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๔ ลงมา ในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.จังหวัดพิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. จังหวัดมีมติเป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้เป็นไปตามนั้น

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๘๖ วรรคสาม หรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) หรือ (๖) มีความเห็นขัดแย้งกับความเห็นของ อ.ก.พ. จังหวัด ก็ให้นำสำนวนส่ง อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งข้าราชการผู้นั้นสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติเป็นประการใด ให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจสั่งบรรจุดังกล่าว แล้วแต่กรณี สั่งให้เป็นไปตามนั้น

ในกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ ละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๘๖ วรรคสอง หรือตามมาตรานี้ ให้ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๔๔ ระดับเหนือขึ้นไปมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๘๖ วรรคสอง หรือตามมาตรานี้ได้ และให้พิจารณาลงโทษผู้บังคับบัญชาซึ่งละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่นั้นด้วย

ผู้ใดถูกสั่งลงโทษให้ออกตามมาตรานี้ ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ

มาตรา ๙ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีได้รับรายงานของ ก.พ. ตามมาตรา ๘ (๕) ให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติการให้ถูกต้องหรือเหมาะสมต่อไป แต่ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.พ. ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

เมื่อนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งหรือคณะรัฐมนตรีมีมติประการใด ให้ ก.พ. และกระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติตามหรือสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิมให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือตามมติของคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี แม้ข้าราชการผู้นั้นจะได้ออกจากราชการไปตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาแล้วก็ตาม.

ร่างกฎหมาย) จึงเห็นว่าไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่ ก.พ.ที่จะควบคุมการดำเนินการทางวินัยของส่วนราชการแต่อย่างใด เพราะ ก.พ. มีอำนาจอยู่แล้วตามกฎหมายปัจจุบัน

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๒๓