

บันทึก

เรื่อง การทบทวนปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์  
คำสั่งลงโทษกรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงของข้าราชการครู  
ซึ่งสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด

เดิมสำนักงาน ก.ค.ได้มีหนังสือ ปกปิด ที่ ศธ ๑๕๐๖(สจว.)/๘๕ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่าสำนักงาน ก.ค.ได้รับแจ้งจากสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติว่ามีปัญหาในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ในกรณีที่ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ซึ่งเป็นคำสั่งลงโทษกรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดซึ่งมิได้เป็นการสั่งลงโทษตามมติ อ.ก.ค.จังหวัด จะต้องอุทธรณ์ต่ออ.ก.ค.กรม หรือ อ.ก.ค.จังหวัด ซึ่ง ก.ค.ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.๒๕๒๓<sup>๑</sup> มิได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดไว้จึงต้องนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูโดยอนุโลม โดย ก.ค.ได้มีมติว่า อ.ก.ค.จังหวัดมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์โทษไม่ร้ายแรงของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดซึ่งอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดที่มิได้เป็นการสั่งตามมติ อ.ก.ค.จังหวัด หรือผู้บังคับบัญชาที่ต่ำกว่านั้นเป็นผู้สั่งลงโทษ โดยให้นำมาตรา ๑๒๕<sup>๒</sup> (๑) แห่ง

<sup>๑</sup> มาตรา ๔ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูโดยอนุโลม เว้นแต่ในพระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ในกรณีที่นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับตามวรรคหนึ่ง ให้บรรดาอำนาจและหน้าที่ของ ก.พ.เป็นอำนาจและหน้าที่ของ ก.ค.และในกรณีใดที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ ก.พ.ออกกฎ ก.พ.หรือระเบียบ ในกรณีนั้นให้ ก.ค.ออกกฎ ก.ค.หรือระเบียบแทน

บรรดาคำว่า "ข้าราชการพลเรือน" ที่มีอยู่ในกฎหมาย ประกาศระเบียบ และข้อบังคับอื่นใด ให้หมายความรวมถึงข้าราชการครูด้วย เว้นแต่จะได้มีกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ หรือข้อบังคับอื่นใดบัญญัติไว้สำหรับข้าราชการครูโดยเฉพาะ

<sup>๒</sup> มาตรา ๑๒๕ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ให้อุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง โดยให้อุทธรณ์ดังนี้

(๑) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.จังหวัด และให้ อ.ก.พ.จังหวัดเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ.จังหวัดมีมติเป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(๒) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดี ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.กรม และให้ อ.ก.พ.กรมเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์เมื่อ อ.ก.พ.กรมมีมติเป็นประการใด ให้อธิบดีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้นำมติ ก.ค.ดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อให้มีผลใช้บังคับได้ตามนัยมาตรา ๗<sup>๓</sup> (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูพ.ศ. ๒๕๒๓ ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้สำนักงาน ก.พ.เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของ คณะรัฐมนตรี ก.พ.พิจารณาแล้วเห็นว่าจะต้องอุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.กรม และ อ.ก.พ.กรมเป็นผู้ พิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๒๕ (๒)<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. ๒๕๓๕ คืออุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.กรม และ อ.ก.ค.กรมเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ทั้งนี้ โดยให้นำมาตรา ๑๒๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลมตั้งนั้น สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีจึงให้ ก.ค.พิจารณาเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง และแจ้งผลการพิจารณาให้สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีทราบด้วยเพื่อดำเนินการต่อไป

ก.ค.พิจารณาแล้วยืนยันตามมติเดิม และ ก.ค.เห็นว่าในการพิจารณาของ ก.พ. และ ก.ค.อาศัยหลักที่มาของกฎหมายต่างกัน จึงมีมติให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกา

---

(๓) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดี ให้อุทธรณ์ต่ออ.ก.พ.กระทรวงเจ้า สังกัด และให้ อ.ก.พ.กระทรวงเป็นผู้พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ.กระทรวงมีมติเป็นประการใด ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(๔) การอุทธรณ์คำสั่งของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือปลัดกระทรวง หรือคำสั่ง ของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือตามมติของ อ.ก.พ.กระทรวง ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ. และ นำมาตรา ๑๒๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ กำหนดในกฎ ก.พ.

<sup>๓</sup> มาตรา ๗ ก.ค. มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคล และการ จัดระบบราชการในหน่วยงานทางการศึกษา

(๒) ออกกฎ ก.ค. และระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.ค. เมื่อได้รับ อนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

(๓) ให้ความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ มติของ ก.ค. เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้ใช้บังคับได้

(๔) ควบคุม ดูแล ตรวจสอบ แนะนำชี้แจง เพื่อให้หน่วยงานทางการศึกษาและกรม ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานจากหน่วยงานทางการศึกษาและ กรม ให้ผู้แทนหน่วยงานทางการศึกษาหรือกรม ข้าราชการหรือบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มีอำนาจ ออกระเบียบ

ให้หน่วยงานทางการศึกษาและกรมรายงานเกี่ยวกับการสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การ เลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัย และการออกจากราชการ ตลอดจนรายงานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง ในลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่ง และเกี่ยวกับทะเบียนประวัติของข้าราชการครูไปยัง ก.ค.

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๔</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒) ข้างต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑)<sup>๔</sup> ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้ว มีความเห็นสรุปได้ว่า ในกรณีที่ข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดอุตรดิตถ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ซึ่งเป็นคำสั่งลงโทษกรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดจะต้องอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.กรม

ต่อมา สำนักงาน ก.ค.ได้มีหนังสือ ปกปิต ที่ ศธ ๑๓๐๖/(สจว.)/๐๗๐ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่าตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายตามที่สำนักงาน ก.ค.ขอหารือเกี่ยวกับองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์โทษวินัยไม่ร้ายแรงของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ที่ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดเป็นผู้สั่งลงโทษโดยอาศัยอำนาจของตนเองหรือผู้บังคับบัญชาที่ต่ำกว่านั้นเป็นผู้สั่งลงโทษ ว่าต้องอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.กรม ตามมาตรา ๑๒๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ เพราะสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนกลาง นั้น ปรากฏว่า ในเรื่องนี้ ก.ค.ได้ใช้อำนาจของ ก.ค.ตามมาตรา ๗ (๓)<sup>๕</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.๒๕๒๓ ตีความว่า ข้าราชการครูที่สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดให้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด หรือผู้บังคับบัญชาที่ต่ำกว่านั้นต่อ อ.ก.ค.จังหวัด และให้ อ.ก.ค.จังหวัดมีหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด โดยที่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการครูมิได้บัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ไว้ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลมตามมาตรา ๔<sup>๖</sup> และมาตรา ๖๑<sup>๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.๒๕๒๓ ในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง จึงต้องนำมาตรา ๑๒๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยมิได้คำนึงถึงความเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่มุ่งประสงค์จะให้ อ.ก.ค.จังหวัดมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับวินัย อุทธรณ์และร้องทุกข์ตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.๒๕๒๓ ก.ค.จึงมีมติขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนความเห็นอีกครั้งหนึ่ง

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจัดให้มีการประชุมร่วมกันของกรรมการร่างกฎหมายสามคณะ (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ และ

<sup>๔</sup> เรื่องเสร็จที่ ๖๕๐/๒๕๕๐ เรื่อง องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษกรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงของข้าราชการครูซึ่งสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปกปิต ที่ นร ๐๖๐๑/๗๕๐ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๐

<sup>๖</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓) ข้างต้น

<sup>๗</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑) ข้างต้น

<sup>๘</sup> 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 แล้วแต่กรณีและให้อำนาจและหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) เป็นการประชุมพิเศษเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๐<sup>๙</sup> แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมายพ.ศ.๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาเรื่องที่สำนักงาน ก.ค. ขอให้พิจารณาทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ในเรื่ององค์การที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษกรณีกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงของข้าราชการครูซึ่งสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงาน ก.ค. และสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) แล้ว ปรากฏว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการครูนี้ ก.ค.เคยพิจารณาแล้วมีมติว่า ให้นำพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ มาใช้บังคับกับข้าราชการครูโดยอนุโลมโดยให้เทียบเคียงอำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.พ.จังหวัด เป็นอำนาจและหน้าที่ของอ.ก.พ.จังหวัด และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ ให้ความเห็นชอบตามมติ ก.ค.ดังกล่าวแล้ว<sup>๑๐</sup>กรณีจึงเป็นการตีความที่ใช้บังคับได้ตามกฎหมายตามนัยมาตรา ๗ (๓)<sup>๑๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.๒๕๒๓ ดังนั้น ผลในขณะนี้การอุทธรณ์ของข้าราชการครูสังกัดสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดที่อุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดซึ่งมิได้เป็นการลงโทษตามมติอ.ก.ค.จังหวัด จึงต้องอุทธรณ์ต่อ อ.ก.ค.จังหวัด ส่วนผลที่ถูกต้องตามกฎหมายอย่างแท้จริงจะเป็นเช่นใดนั้น เนื่องจากเรื่องนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติไว้แล้วและหากจะมีปัญหาหรือข้อสงสัยเป็นประการใด ก็สมควรที่คณะรัฐมนตรีจะได้เป็นผู้ยกขึ้นและถามมาโดยตรงมิใช่หรือมาโดย ก.ค. ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๙</sup> เมื่อกรรมการร่างกฎหมายได้พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องใดเสร็จแล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งให้กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจหรือผู้ที่ขอความเห็นมาทราบโดยเร็ว และให้ส่งสำเนาให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเรื่องนั้นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบหรือเพื่อมีมติหรือคำสั่ง แล้วแต่กรณี

ในการแจ้งความเห็นตามวรรคหนึ่ง ให้แจ้งไปด้วยว่าเรื่องดังกล่าวได้วินิจฉัยโดยกรรมการร่างกฎหมายคณะใด หรือวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย

กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจหรือผู้ขอความเห็นอาจขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้วอีกครั้งหนึ่งก็ได้ ในการนี้ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของกรรมการร่างกฎหมายสองหรือสามคณะเป็นการประชุมพิเศษ หรือจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหานั้นได้ตามที่เห็นสมควร

<sup>๑๐</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/๒๑๓๐ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.๒๕๒๓

<sup>๑๑</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓) ข้างต้น

(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) จึงเห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่สมควรที่จะให้ความเห็นทางกฎหมายในชั้นนี้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้เสนอความเห็น

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๑