

บันทึก

เรื่อง ขอให้ทบทุนความเห็นปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติล้างมลทิน
ในโอกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช
ทรงมีพระชนมพรรษา ๖๐ พรรษา พ.ศ.๒๕๓๐
(กรณีนายบันลือชัย ผิวสอาด และนายบุญถิ่น พุทธสุกะ)

เดิมสำนักงาน ก.ค.ได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๑๕๐๕/๓๑๔๕ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทหื้อปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงมีพระชนมพรรษา ๖๐ พรรษา พ.ศ.๒๕๓๐ ว่า

๑. กรมสามัญศึกษามีคำสั่งลงโทษนายบรรลือชัย ผิวสอาด ให้ตัดเงินเดือน ๑๐% เป็นเวลา ๒ เดือน ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ๒๕๓๐ เป็นต้นไป ตามคำสั่งลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๓๐ ต่อมาภายหลังจากที่ได้มีพระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระชนมพรรษา ๖๐ พรรษา พ.ศ.๒๕๓๐ ใช้บังคับแล้ว ปลัดกระทรวงศึกษาธิการจะใช้อำนาจตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพล

๑ มาตรา ๙๒ เมื่อผู้บังคับได้สั่งลงโทษ สั่งให้ออกจากราชการ หรือดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไปแล้ว ให้ส่งรายงานการลงโทษการสั่งให้ออกจากราชการ หรือการดำเนินการทางวินัย ต่อผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นตามลำดับจนถึงปลัดกระทรวง ในกรณีที่เป็นการข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งระดับ ๑๐ ในกระทรวงหรือทบวง และตำแหน่งทุกระดับในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี หรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง หรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ให้รายงานจนถึงรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้น ซึ่งมีตำแหน่งเหนือผู้สั่งตามวรรคหนึ่งเห็นว่า การลงโทษหรือการดำเนินการทางวินัยนั้น ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก็ให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวมีอำนาจที่จะสั่งลงโทษ เพิ่มโทษ ลดโทษ หรือยกโทษตามควรแก่กรณีได้ แต่ถ้าจะลงโทษหรือเพิ่มโทษแล้ว โทษที่ลงหรือเพิ่มขึ้นรวมกับที่สั่งไว้แล้วเดิมต้องไม่เกินอำนาจของผู้ซึ่งสั่งใหม่นั้น

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งลงโทษ สั่งให้ออกจากราชการ ดำเนินการทางวินัยหรือลงทัณฑ์แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือกฎหมายว่าด้วยวินัยโดยเฉพาะแล้ว แต่ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นซึ่งมีตำแหน่งเหนือผู้สั่งดังกล่าวเห็นว่า กรณีเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีผู้บังคับบัญชา แล้วแต่กรณี ซึ่งมีตำแหน่งเหนือผู้สั่งดังกล่าวที่ได้รับรายงานตามวรรคหนึ่ง มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๘๖ หรือมาตรา ๘๖ ทวิ ถ้าจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๘๖ ก่อน ก็ให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๘๖ ในกรณีที่จะต้องลงโทษตามมาตรา ๘๖ ทวิ ถ้ามีการตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน หรือลงทัณฑ์อย่างอื่นไปแล้ว ก็ให้เป็นอันพับไปเงินเดือน ลดเงินเดือน หรือลงทัณฑ์อย่างอื่นไปแล้ว ก็ให้เป็นอันพับไป

เรือน พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๒๐ สั่งลดโทษเป็นโทษภาคทัณฑ์ หรือยกโทษ ได้หรือไม่

๒. กรมสามัญศึกษามีคำสั่งลงโทษปลดนายบุญถิ่น พุทธสุระ อาจารย์ ๑ โรงเรียนมหาวิทยาลัย จังหวัดสงขลา ออกจากราชการ ตามคำสั่งลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๓๐ โดยคำสั่งระบุว่า “ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป” ต่อมาภายหลังจากที่ได้มีพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระชนมพรรษา ๖๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๓๐ ใช้บังคับแล้ว ก.ค.จะใช้อำนาจตามมาตรา ๗ (๕)^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.๒๕๒๓ รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้กรมสามัญศึกษามีคำสั่งลดโทษลงเป็นโทษลดชั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน ภาคทัณฑ์ หรือยกโทษ ได้หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ปกปิด ที่ นร ๐๖๐๑/๗๔๓ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๓๑ แจ้งให้สำนักงาน ก.ค.ทราบว่าการคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) มีความเห็นว่า

ปัญหาที่หนึ่ง โดยที่กระทรวงศึกษาธิการได้หารือปัญหานี้มายังคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว^๓ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) มีความเห็นว่า นายบันลือชัยฯ เป็น “ผู้ถูกลงโทษทางวินัย” ตามมาตรา ๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ และผู้ถูกลงโทษทางวินัยดังกล่าวเป็นผู้ถูกลงโทษทางวินัยในกรณีซึ่งได้กระทำก่อนวันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๐ และได้รับโทษทั้งหมดไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ใช้บังคับ^๕ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยดังกล่าวจึงได้รับการล้างมลทินตามมาตรา ๕^๖ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ซึ่งบัญญัติ

^๒ มาตรา ๗ ก.ค.มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

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

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ หนังสือกระทรวงศึกษาธิการ ปกปิด ที่ ศธ ๐๒๐๔/๓๐๑๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๓๑

^๔ มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ผู้ลงโทษ” หมายความว่า ผู้ต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ลงโทษ หรือให้กักกัน และให้หมายความรวมถึงผู้ถูกลงโทษโดยคำสั่งที่ชอบด้วย

กฎหมาย ซึ่งมีผลเช่นเดียวกับการถูกลงโทษโดยคำพิพากษาของศาล

“ผู้ถูกลงโทษทางวินัย” หมายความว่า ข้าราชการหรือลูกจ้างของกระทรวง ทบวง กรม ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์เพราะกระทำผิดวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศหรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานหรือรัฐวิสาหกิจดังกล่าว และให้หมายความรวมถึงบุคคลใดที่ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์โดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีผลเช่นเดียวกับการถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัย

^๕ มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๓๐ เป็นต้นไป

^๖ มาตรา ๕ ให้ล้างมลทินให้แก่บรรดาผู้ถูกลงโทษทางวินัยในกรณีซึ่งได้กระทำก่อนหรือใน

ให้ถือว่าผู้ถูกลงโทษทางวินัยในกรณีเช่นนี้มีได้เคยถูกลงโทษทางวินัยในกรณีนั้น ดังนั้น การที่ต่อมาปลัดกระทรวงศึกษาธิการในฐานะผู้บังคับบัญชาซึ่งมีตำแหน่งเหนือผู้สั่งลงโทษจะสั่งเปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙๒^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘^๗ ซึ่งนำมาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูโดยอนุโลมตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง^๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ โดยเห็นสมควรลดโทษนายบรรลือชัยฯ จึงไม่อาจกระทำได้ เพราะนายบรรลือชัยฯ ได้รับการล้างมลทินแล้ว โดยถือว่านายบรรลือชัยฯ มิได้เคยถูกลงโทษทางวินัยในกรณีดังกล่าว จึงไม่มีโทษที่กระทรวงศึกษาธิการจะสั่งลดหรือยกโทษให้อีกได้^๙ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาข้อนี้แล้ว มีความเห็นเช่นเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ดังกล่าว

ปัญหาที่สอง การที่คำสั่งลงโทษนายบุญถิ่นฯ กำหนดผลบังคับของคำสั่งว่า “ทั้งนี้ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป” มีผลให้นายบุญถิ่นฯ ถูกปลดออกจากราชการตั้งแต่วันที่ออกคำสั่ง คือวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๓๐ นายบุญถิ่นฯ จึงเป็น “ผู้ถูกลงโทษทางวินัย” ตามมาตรา ๓^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ในกรณีซึ่งได้กระทำก่อนวันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๐ และได้รับโทษไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ใช้บังคับ ดังนั้น นายบุญถิ่นฯ จึงได้รับการล้างมลทินตามมาตรา ๕^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ซึ่งถือว่านายบุญถิ่นฯ มิได้เคยถูกลงโทษทางวินัยในกรณีดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ การที่ ก.ค. จะใช้อำนาจตามมาตรา ๗ (๕)^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้กรมสามัญศึกษามีคำสั่งลดโทษให้แก่ นายบุญถิ่นฯ เป็นโทษลดชั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน ภาคทัณฑ์ หรือยกโทษ จึงไม่อาจกระทำได้เพราะไม่มีโทษที่จะสั่งโทษหรือยกโทษให้อีกได้

บัดนี้ สำนักงาน ก.ค. ได้มีหนังสือ ปกปิด ส่วนมาก ที่ ศธ ๑๕๐๕/๕๐๑ ลงวันที่

วันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๐ และได้รับโทษหรือรับทัณฑ์ทั้งหมดหรือบางส่วนไปแล้ว ก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยในกรณีนั้น ๆ

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๗มาตรา ๔ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูโดยอนุโลม เว้นแต่ในพระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^๘บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เรื่องปัญหาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระชนมพรรษา ๖๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๓๐ (การเปลี่ยนแปลงคำสั่งลงโทษข้าราชการครูซึ่งถูกลงโทษทางวินัยก่อนวันที่พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ใช้บังคับภายหลังวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปกปิด ที่ นร ๐๖๐๑/๔๑๗ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๓๑ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖)

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

๑๐ มีนาคม ๒๕๓๒ แจ้งว่า สำนักงาน ก.ค. ได้นำเรื่องตอบข้อหารือดังกล่าวเสนอคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) เพื่อพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า ในการตรากฎหมายออกใช้บังคับในลักษณะนี้ รัฐได้ตรากฎหมายซึ่งอาจกล่าวได้ว่ามีเจตนารมณ์ใกล้เคียง ดังนี้ คือ

๑. กฎหมายว่าด้วยการนิรโทษกรรม เช่น พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมในโอกาสครบ ๒๕ พุทธศตวรรษ พ.ศ.๒๕๔๙ ที่ได้ระบุเจตนารมณ์ไว้ว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ในโอกาสที่พระพุทธศาสนาได้ยั่งยืนมาครบ ๒๕ ศตวรรษ ทางราชการจะได้บำเพ็ญกุศลเพื่อเฉลิมฉลองในโอกาสนี้ การให้อภัยทานถือว่าเป็นกุศลอย่างยิ่ง นอกจากรัฐบาลจะได้ดำเนินการเพื่อให้มีการให้อภัยโทษแก่นักโทษทั้งหลายทั่วราชอาณาจักร โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเป็นการให้อภัยทานในโอกาสนี้แล้ว รัฐบาลเห็นว่าความผิดฐานกบฏจลาจลนั้นเป็นความผิดที่มุ่งร้ายต่อรัฐบาลหรือเกี่ยวกับการปกครองของรัฐบาล เป็นการระงับแคว้งด้วยการไม่จงใจตามพระธรรมของสมเด็จพระสัมมาสัมพุทธเจ้า โดยให้นิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดฐานกบฏหรือจลาจลเฉพาะผู้ที่ได้ตัวมาดำเนินคดี หรือผู้กระทำความผิดอันเกี่ยวเนื่องจากการกระทำการป้องกัน ระงับหรือปราบปรามกบฏ หรือจลาจลหรือการพยายามหรือการเตรียมกระทำการดังกล่าว และให้ได้รับสิทธิบางประการที่สูญเสียไป เพื่อให้ผู้ได้รับนิรโทษกรรมในครั้งนี้ได้ระลึกถึงพระรัตนตรัย และปฏิบัติตนอยู่ในหลักธรรมซึ่งจะเป็นผลดีแก่ตนและประเทศชาติเป็นส่วนรวม ในการนี้จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมในโอกาสครบ ๒๕ พุทธศตวรรษ พ.ศ.๒๕๔๙ ขึ้นใช้บังคับต่อไป” โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ ความว่า “บรรดาการกระทำของบุคคลใดๆ ก่อนวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๔๙ หากเป็นความผิดตามกฎหมายลักษณะอาญาฐานกบฏภายในราชอาณาจักร ฐานกบฏภายนอกราชอาณาจักร ฐานก่อการจลาจล หรือตามกฎหมายที่อื่นซึ่งเป็นการผิดทำนองเดียวกับกับความผิดดังกล่าวแล้ว ก็ให้การกระทำเช่นนั้นไม่เป็นความผิดต่อไป และให้ผู้ที่ได้กระทำการนั้นพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิด และถ้าได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษแล้ว ก็ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดนั้น ถ้าผู้นั้นรับโทษอยู่ ก็ให้การลงโทษนั้นสิ้นสุดลง” นั้น ควรพิจารณาได้ว่าหากจะให้อภัยแก่ผู้กระทำความผิดเพื่อเป็นการระงับแคว้งด้วยการไม่จงใจ ก็จะบัญญัติความไว้ให้การกระทำเช่นนั้นไม่เป็นความผิดต่อไปอีก หรือให้ผู้กระทำนั้นพ้นจากความผิดและความรับผิดชอบ โดยให้ผู้ได้รับการนิรโทษกรรมได้รับสิทธิบางประการที่สูญเสียไป ก็จะจัดทำเป็นกฎหมายว่าด้วยการนิรโทษกรรม

๒. กฎหมายว่าด้วยการพระราชทานอภัยโทษ เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ.๒๕๒๕ ที่ได้ระบุเจตนารมณ์ไว้ว่า “เพื่อเป็นการพระราชทานอภัยโทษให้แก่ผู้ต้องราชทัณฑ์ได้กลับประพฤติตนเป็นพลเมืองดีอันจะเป็นคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติสืบไป” เช่นได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ ความว่า “ผู้ต้องขังให้ได้รับพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวไป” หรือในมาตรา ๗ (๑) ความว่า “ผู้ต้องโทษประหารชีวิต ให้ลดลงเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิต” นั้น ควรพิจารณาได้ว่าการจะยกโทษหรือลดโทษให้ ก็จะจัดทำเป็นกฎหมายว่าด้วยการพระราชทานอภัยโทษ

๓. กฎหมายว่าด้วยการล้างมลทิน เช่น พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระชนมพรรษา ๖๐ พรรษา พ.ศ.

๒๕๓๐ ที่ได้รับเจตนารมณ์ไว้ชัดเจนว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระชนมพรรษา ๖๐ พรรษา ในวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ นับว่าเป็นมหามงคลกาลอันสำคัญยิ่งเพื่อเป็นการเฉลิมพระเกียรติในมหามงคลกาลนี้ สมควรให้มีการล้างมลทินให้แก่ผู้ต้องโทษในกรณีความผิดต่างๆ ซึ่งได้พ้นโทษไปแล้ว และผู้ถูกลงโทษทางวินัยของกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจต่างๆ ซึ่งได้รับการลงโทษทางวินัยไปแล้ว เพื่อให้บุคคลเหล่านี้ได้มีสิทธิสมบูรณ์เช่นเดียวกันกับบุคคลทั้งหลายซึ่งไม่เคยรับโทษ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” นั้น หากพิจารณาเทียบเคียงเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายแล้ว ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งสามฉบับนั้นจะต้องต่างกันออกไป กล่าวคือ การกระทำของผู้ได้รับการนิรโทษกรรมจะต้องถือว่าเป็นความผิดต่อไปอีก หรือพ้นจากความผิดและความรับผิดชอบ การกระทำของผู้ได้รับการพระราชทานอภัยโทษยังเป็นความผิด แต่ได้รับการยกโทษ ไม่เอาโทษ หรือลดโทษให้ ส่วนการกระทำที่เป็นความผิดของผู้ได้รับการล้างมลทินนั้นคงมีอยู่ แต่ได้รับการที่จะไม่ยกการกระทำที่เป็นความผิดนั้นขึ้นมากล่าวอ้างกันอีก เพียงเพื่อสิทธิบางอย่าง เช่น สิทธิในคุณสมบัติทั่วไปในการสมัครเข้ารับราชการ สิทธิในการเลื่อนขั้นเงินเดือน สิทธิในการเลื่อนตำแหน่ง ดังนี้ เป็นต้น โดยพิจารณาจากความในมาตรา ๔ ที่บัญญัติไว้ว่า “ให้ล้างมลทินให้แก่บรรดาผู้ต้องโทษในกรณีความผิดต่างๆ ซึ่งได้กระทำก่อน หรือในวันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๓๐ และได้พ้นโทษไปแล้วก่อน หรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หรือซึ่งได้พ้นโทษไปโดยผลแห่งพระราชกฤษฎีกาพระราชทานอภัยโทษ พ.ศ.๒๕๓๐ โดยให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกลงโทษในกรณีความผิดนั้นๆ” ในมาตรา ๕ ที่บัญญัติไว้ว่า “ให้ล้างมลทินแก่บรรดาผู้ถูกลงโทษทางวินัย ในกรณีที่ได้กระทำก่อน หรือในวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ และได้รับโทษหรือรับทัณฑ์ทั้งหมดหรือบางส่วนไปแล้วก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยในกรณีนั้นๆ” หลักใหญ่ของบทมาตรานี้ คือ ให้ล้างมลทินโดยขยายความของคำว่าล้างมลทินนั้นจะมีผลสภาพบังคับเช่นไร ความในมาตรานี้จึงมิได้มีความหมายถึงผู้กระทำไม่มีโทษที่คงอยู่ในอันที่จะลดโทษให้ต่อไปได้ ซึ่งจะต้องต่างไปจากการนิรโทษกรรม หรือการพระราชทานอภัยโทษดังที่ได้กล่าวแล้ว

ดังนั้น หากจะพิจารณาว่าผู้ได้รับการล้างมลทินนั้นไม่อาจจะได้รับการลดโทษหรือยกโทษตามกระบวนการทางวินัยได้อีก การจะกลายเป็นว่าไม่เพียงแต่ผู้นั้นจะไม่มีสิทธิสมบูรณ์เช่นเดียวกับกับบุคคลทั้งหลายซึ่งไม่เคยรับโทษ แต่จะเป็นว่าผู้นั้นต้องสูญเสียสิทธิอันสมบูรณ์ไปโดยผลของการแปลความเช่นนั้น ดังที่จะแสดงโดยอุทาหรณ์ซึ่งตามพฤติกรรมแห่งการกระทำของดำไม่เป็นความผิด แต่ต้องได้รับการลงโทษให้ออกจากราชการไปโดยไม่ถูกต้อง อันถือได้ว่าผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการไปโดยไม่ต้องด้วยความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๘๔ ในกรณีเช่นนี้แม้ดำจะไม่อุทธรณ์ ก.ค.ก็จะต้องใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.๒๕๒๓ มาตรา ๗ (๕) รายงานนายกรัฐมนตรีว่าเจ้าสังกัดได้ปฏิบัติการไปโดยไม่เหมาะสม เพื่อให้มีการสั่งการให้มีคำสั่งยกโทษให้แก่ดำตามพฤติกรรมแห่งกรณีที่ไม่ได้กระทำความผิด ดังนั้นเมื่อใช้บังคับตามพระราชบัญญัติล้างมลทินแล้ว

ก.ค.ไม่อาจดำเนินการเพื่อยกโทษให้แก่ได้ กรณีจึงเป็นว่าจำต้องเป็นผู้ถูกลงโทษให้ออกจากราชการเพราะการใช้บังคับพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ นั้นคือ หากไม่มีพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ จำจะไม่ต้องเป็นผู้ถูกลงโทษให้ออกจากราชการ ซึ่งจะเป็นการใช้บังคับพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ โดยไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์และตามกฎหมาย อีกทั้งถ้าจะพิจารณาถึงกลวิธีในการใช้บังคับกฎหมายหากเมื่อประกาศใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการล้างมลทินแล้ว ผู้มีอำนาจยังสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๑๐๕ ได้ กรณีของคำก็จะต้องไม่ตัดอำนาจของผู้มีอำนาจตามมาตรา ๗ (๕) มาตรา ๘ และมาตรา ๙๒ เช่นกัน ด้วยเหตุผลที่ว่าไม่มีบทมาตราใดในกฎหมายว่าด้วยการล้างมลทินได้บัญญัติไว้เช่นนั้น และจะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงมีพระชนมพรรษา ๖๐ พรรษา พ.ศ.๒๕๓๐ ออกใช้บังคับ ดังนั้น ถ้าตามกรณีของคำ การที่ไม่สามารถยกโทษให้ได้นั้น นอกจากเป็นการที่อาจผิดเจตนารมณ์ของกฎหมายตามที่กล่าวแล้ว ยังจะเป็นการลงโทษบุคคลที่ไม่ได้กระทำความผิด อันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ มาตรา ๘๔ และอาจกล่าวได้ว่าการที่ผู้ใดถูกลงโทษหนักเกินกว่ากรณีของความผิดหรือโดยมิได้กระทำความผิด ถือว่าผู้นั้นได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม และอาจจะเป็นการที่ไม่ยุติธรรมอย่างยิ่งหากไม่อาจดำเนินการลดโทษหรือยกโทษให้เป็นการถูกต้องหรือเหมาะสมได้อีกด้วย จึงควรใช้บังคับกฎหมายในทางเดียวกันกับกรณีของการมีอุทธรณ์ นั่นคือผู้มีอำนาจตามมาตรา ๗ (๕) มาตรา ๘ และมาตรา ๙๒ ยังมีอำนาจพิจารณาต่อไปได้ แต่จะต้องพิจารณาในทางที่เป็นคุณ คือ ยกโทษหรือลดโทษเท่านั้นเช่นกัน จึงมีมติให้สำนักงาน ก.ค.ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาทบทวนปัญหาที่ได้วินิจฉัยไปแล้วอีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาปัญหาที่สำนักงาน ก.ค.ขอทบทวนพร้อมทั้งฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงและสำนักงาน ก.ค.) แล้ว มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทรงมีพระชนมพรรษา ๖๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๓๐ มีเจตนารมณ์ที่จะใช้บังคับแก่บุคคลซึ่งเข้าลักษณะเป็น “ผู้ถูกลงโทษทางวินัย” ตามความหมายในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ ผู้ซึ่งถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์เพราะกระทำผิดวินัยเท่านั้น มิได้มีความมุ่งหมายที่จะใช้บังคับแก่บุคคลซึ่งมิได้กระทำผิดวินัย แต่ถูกสั่งลงโทษไปโดยไม่ถูกต้องด้วย ฉะนั้น หากผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือรายงานการลงโทษตามมาตรา ๙๒^๓ แห่ง ปราบกฏว่าผู้ถูกลงโทษมิได้กระทำผิดวินัย แต่ได้ถูกสั่งลงโทษไปโดยถูกต้อง ผู้ถูกลงโทษผู้นั้นจึงมิใช่ “ผู้ถูกลงโทษทางวินัย” ตามความหมายของบทนิยามคำว่า “ผู้ถูกลงโทษทางวินัย” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ พ.ศ.๒๕๓๐ เพราะมิได้กระทำผิดวินัย และไม่อยู่ใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีตำแหน่งเหนือผู้สั่งลงโทษหรือนายกรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ และพระราชบัญญัติระเบียบ

^๓โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

ข้าราชการครูฯที่จะสั่งให้ยกเลิกคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาชั้นต้นได้ แต่ถ้าผลการพิจารณาปรากฏว่าผู้ถูกลงโทษผู้นั้นกระทำผิดวินัยจริงไม่ว่าตามพฤติการณ์ของการกระทำผิดนั้นผู้กระทำควรจะได้รับโทษหนักขึ้นหรือเบาลงก็ตาม ผู้ถูกลงโทษดังกล่าวย่อมเป็น”ผู้ถูกลงโทษทางวินัย” ตามความหมายของบทนิยามคำว่า “ผู้ถูกลงโทษทางวินัย” ในมาตรา ๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ พ.ศ.๒๕๓๐ และโดยที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยดังกล่าวได้รับโทษตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาชั้นต้นไปแล้ว ผู้ถูกลงโทษทางวินัยผู้นั้นจึงได้รับการล้างมลทินตามมาตรา ๕^๕ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ พ.ศ.๒๕๓๐ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีตำแหน่งผู้สั่งลงโทษตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๑๘ฯ หรือนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.๒๕๒๓ จึงไม่อาจสั่งเพิ่มโทษหรือลดโทษให้แก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยผู้นั้นได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) จึงมีความเห็นยืนยันตามความเห็นเดิม

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๓๒

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖)