

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์

กรมราชทัณฑ์ได้มีหนังสือ ด่วน ที่ ยธ ๐๗๑๑/๒๒๘๕ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ต้องขัง สรุปความได้ว่า พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ และกฎกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ให้อำนาจปกติและผู้บัญชาการเรือนจำในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ต้องขัง แต่ไม่ได้มีการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไว้ โดยกรมราชทัณฑ์เห็นว่าผู้ต้องขังสามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยได้โดยอาศัยมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เนื่องจากกรมราชทัณฑ์มีหน่วยงานในสังกัดทั้งราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหาร ส่วนภูมิภาค จึงประสงค์จะขอหารือปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

๑. กรณีที่ผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยได้แก่ปกติเรือนจำกลาง เรือนจำพิเศษ หรือทัณฑสถาน ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง หรือปกติในเรือนจำจังหวัด หรือเรือนจำอำเภอ ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะได้แก่ผู้บัญชาการเรือนจำกลาง ผู้บัญชาการเรือนจำพิเศษ ผู้อำนวยการทัณฑสถาน ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัด และผู้บัญชาการเรือนจำอำเภอ ตามข้อ ๒ (๒) แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ฎกต้องหรือไม่เนื่องจากกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้เรือนจำกลาง เรือนจำพิเศษ ทัณฑสถาน เรือนจำจังหวัด และเรือนจำอำเภอ เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง หรือในกรณีปกติในเรือนจำจังหวัดหรือเรือนจำอำเภอเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดหรือผู้บัญชาการเรือนจำอำเภอก็เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เช่นกันแต่อาศัยอำนาจตามข้อ ๒ (๑) แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว

๒. กรณีที่ผู้ออกคำสั่งลงโทษเป็นผู้บัญชาการเรือนจำกลาง ผู้บัญชาการเรือนจำพิเศษ หรือผู้อำนวยการทัณฑสถาน ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้แก่อธิบดีกรมราชทัณฑ์ตามข้อ ๒ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ฎกต้องหรือไม่

๓. กรณีที่ผู้ออกคำสั่งลงโทษเป็นผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัด หรือผู้บัญชาการเรือนจำอำเภอ ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ตามข้อ ๒ (๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) หรือจะเป็นอำนาจของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ตามข้อ ๒ (๓) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ทั้งนี้ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรมฯ ได้กำหนดให้เรือนจำจังหวัดและเรือนจำ

อำเภอเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง และผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัด และผู้บัญชาการเรือนจำอำเภอก็เป็นผู้ได้บังคับบัญชาของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ตามข้อ ๔ แห่งกฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของข้อ ๒ (๘) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ

กรมราชทัณฑ์มีความเห็นว่าการใช้อำนาจลงโทษผู้ต้องขังเป็นการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ในการปกครองผู้ต้องขังโดยเฉพาะแตกต่างจากการบริหารราชการทั่วไป และวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์ก็เพื่อให้มีการพิจารณาแก้ไขหรือทบทวนคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้อง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์จึงต้องเป็นผู้มีความรู้และเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการปกครองผู้ต้องขังและลงโทษผู้ต้องขัง จึงขอหารือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดหรืออธิบดีกรมราชทัณฑ์ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว

๔. หากกรมราชทัณฑ์ประสงค์จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยนี้โดยเฉพาะจะสามารถทำได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (กรมราชทัณฑ์) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่าข้อหารือมีประเด็นที่ต้องพิจารณาสองประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

(๑) กรณีที่พัศดีทัณฑสถาน เรือนจำกลาง หรือเรือนจำพิเศษเป็นผู้มีคำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ ผู้อำนวยการทัณฑสถาน ผู้บัญชาการเรือนจำกลางหรือผู้บัญชาการเรือนจำพิเศษ ในฐานะหัวหน้าส่วนราชการระดับกอง ตามนัยข้อ ๒ (๒)^๑ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ เนื่องจากทัณฑสถาน เรือนจำกลาง หรือเรือนจำพิเศษเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกองในราชการบริหารส่วนกลางตามมาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง (๒)^๒

^๑ข้อ ๒ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๒) เลขาธิการรัฐมนตรี เลขาธิการกรม หัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือเทียบเท่า หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำเขต แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของส่วนราชการนั้น

๑ล๑

๑ล๑

^๒มาตรา ๓๑ กรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง อาจแบ่งส่วนราชการดังนี้

๑ล๑

๑ล๑

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยมีผู้อำนวยการทณฑสถานผู้บัญชาการเรือนจำกลาง หรือผู้บัญชาการเรือนจำพิเศษ เป็นผู้บังคับบัญชาพคดีทณฑสถานเรือนจำกลาง หรือเรือนจำพิเศษ แล้วแต่กรณี

(๒) กรณีที่พคดีเรือนจำจังหวัด หรือเรือนจำอำเภอ เป็นผู้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัด หรือผู้บัญชาการเรือนจำอำเภอในฐานะหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ตามนัยข้อ ๒ (๑)^๓ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)^๔ เนื่องจากเรือนจำจังหวัดหรือเรือนจำอำเภอมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมราชทัณฑ์ โดยมีผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัด หรือผู้บัญชาการเรือนจำอำเภอ^๕ เป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดของกรมราชทัณฑ์ ตามมาตรา ๖๐ (๒)^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ

(๓) กรณีที่ผู้อำนวยการทณฑสถาน ผู้บัญชาการเรือนจำกลาง หรือผู้บัญชาการเรือนจำพิเศษ เป็นผู้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คือ อธิบดีกรมราชทัณฑ์ ตามนัยข้อ ๒ (๓)^๖ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)^๔ เนื่องจากทณฑสถานเรือนจำ

(๒) กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง เว้นแต่บางกรมเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกองก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ข้อ ๒ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของส่วนราชการประจำจังหวัดหรือส่วนราชการประจำอำเภอของ กระทรวง ทบวง กรม เดียวกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

“เรือนจำจังหวัดและเรือนจำอำเภอ เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมราชทัณฑ์ตามข้อ ๓ ข. (๑) และ (๒) แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของเรือนจำจังหวัดและเรือนจำอำเภอเป็นเช่นเดียวกัน โดยผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัด และผู้บัญชาการเรือนจำอำเภอเป็นตำแหน่งระดับเดียวกัน

“ มาตรา ๖๐ ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัดดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้นๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

^๖ข้อ ๒ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเลขานุการกรม หัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือส่วนราชการตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตหรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมซึ่งดำรงตำแหน่งสูงกว่านั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

กลาง เรือนจำพิเศษ เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกองในราชการบริหารส่วนกลาง โดยมีอธิบดีกรมราชทัณฑ์เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการในกรมราชทัณฑ์ตามมาตรา ๓๒ วรรคสอง” แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ

(๔) กรณีผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัดหรือผู้บัญชาการเรือนจำอำเภอ^๙ เป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดตามนัยข้อ ๒ (๘)^๙ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ เนื่องจากมาตรา ๕๔^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ

ประเด็นที่สอง กรมราชทัณฑ์จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ต้องขังโดยเฉพาะจะสามารถทำได้หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ มิได้ให้อำนาจกรมราชทัณฑ์ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นการเฉพาะให้แตกต่างไปจากกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กรมราชทัณฑ์จึงไม่อาจออกหลักเกณฑ์ให้ขัดแย้งกับพระราชบัญญัติดังกล่าวเว้นแต่

มาตรา ๓๒

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรมหนึ่งมีอธิบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงและในกรณีที่กฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะ การใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวให้คำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติและนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

๙ ข้อ ๒ การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการของจังหวัด เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการของอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่ของสภาตำบล เว้นแต่กรณีที่กำหนดไว้แล้วใน (๑) หรือ (๓)

ฯลฯ

ฯลฯ

๑๐ มาตรา ๕๔ ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

จะต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๓^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๕๑

๑๑มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย