

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การบังคับใช้มาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
ในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออกได้มีหนังสือ ที่ ศร ๐๕๘๐.๐๑๐(๕)/๐๖๗๖ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้บัญญัติไว้ว่า “เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยหรือสั่งให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาออกจากราชการในเรื่องใดไปแล้ว ให้รายงานสภาสถาบันอุดมศึกษาทราบ ในกรณีที่สภาสถาบันอุดมศึกษาพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งลงโทษมิได้ดำเนินการทางวินัยหรือมิได้สั่งให้ออกจากราชการโดยเคร่งครัดหรือเป็นธรรม จะสั่งให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนการดำเนินการ และสั่งการใหม่ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้” สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้แจ้งเวียนให้มหาวิทยาลัยกำหนดขั้นตอนการรายงานผลการสอบสวนทางวินัยและการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาไว้ในข้อบังคับว่าด้วยการสอบสวนทางวินัยหรือการสั่งลงโทษทางวินัยของแต่ละสถาบัน เพื่อให้สอดคล้องกับขั้นตอนตามความในมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยเคร่งครัด เพื่อมิให้เกิดปัญหาองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวนไม่เป็นไปตามข้อบังคับ ซึ่งอาจมีผลทำให้กระบวนการสอบสวนทั้งหมดต้องเสียไป ต่อมามหาวิทยาลัยพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๖๐ น่าจะใช้บังคับเฉพาะการออกจากราชการตามมาตรา ๕๕ (๔) และ (๕) เท่านั้น จึงได้มีหนังสือหารือขั้นตอนดังกล่าว และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้ตอบข้อหารือเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรา ๖๐ ว่า การรายงานสภาสถาบันอุดมศึกษาเพื่อพิจารณาผลการดำเนินการทางวินัยหรือการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาออกจากราชการตามมาตรา ๖๐ ใช้บังคับกับการสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงด้วย

มหาวิทยาลัยพิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการทางวินัยตามมาตรา ๖๐ ควรเป็น การดำเนินการทางวินัยตามมาตรา ๕๕ (๔) และ (๕) เท่านั้น ด้วยวัตถุประสงค์ของมาตรา ๖๐ เป็นการให้อำนาจสภาสถาบันอุดมศึกษาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอธิการบดีในการมีคำสั่งให้ออกจากราชการ ทั้งนี้ หากการสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรง ต้องรายงานให้สภามหาวิทยาลัยทราบ และสภามหาวิทยาลัยเลือกที่จะใช้อำนาจในการพิจารณาว่าการสั่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงดังกล่าวไม่เป็นธรรม และให้มีคำสั่งใหม่ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาตามมาตรา ๖๑ ที่บัญญัติไว้ว่า “ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือนมีสิทธิอุทธรณ์ต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่ง” จะไม่ตกอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายตามหลักการพื้นฐานของการปกครองโดยระบบกฎหมายหรือหลักนิติธรรม กล่าวคือ สภามหาวิทยาลัยอยู่ในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง

ตามมาตรา ๖๐ และยังเป็นผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๖๑ อันเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อีกทั้งมาตรา ๖๐ ได้ถูกบัญญัติไว้ในหมวด ๗ การออกจากราชการ การบังคับใช้จึงต้องใช้เฉพาะการออกจากราชการเท่านั้น ดังนั้น การที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาวินิจฉัยว่า การส่งลงโทษวินัยไม่ร้ายแรงต้องรายงานสภาสถาบันอุดมศึกษาตามความนัยมาตรา ๖๐ จึงเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ชอบ

ในการนี้ มหาวิทยาลัยจึงขอเรียนหาหรือว่า ความนัยมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ บังคับใช้กับการรายงานผลการสอบสวน และการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ร้ายแรงหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหาหรือของมหาวิทยาลัย เทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลตะวันออก) แล้ว เห็นว่า โดยที่มาตรา ๖๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติว่า เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยหรือสั่งให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ออกจากราชการในเรื่องใดไปแล้ว ให้รายงานสภาสถาบันอุดมศึกษาทราบ ในกรณีที่สภาสถาบันอุดมศึกษาพิจารณาเห็นว่าผู้บังคับบัญชาซึ่งส่งลงโทษมิได้ดำเนินการทางวินัยหรือมิได้สั่งให้ออกจากราชการโดยเคร่งครัดหรือเป็นธรรม จะสั่งให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนการดำเนินการ และสั่งการใหม่ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้ ย่อมเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้การรายงานสภาสถาบันอุดมศึกษาต้องกระทำในสองกรณี คือ (๑) ผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัย หรือ (๒) ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาออกจากราชการ กล่าวเฉพาะการดำเนินการทางวินัยนั้น มาตรา ๔๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาฯ บัญญัติว่า ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดถูกกล่าวหาโดยมีหลักฐานตามสมควรว่าได้กระทำความผิดวินัย หรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาว่าข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยพลัน และต้องสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยไม่ชักช้า เว้นแต่เป็นกรณีการกระทำความผิดวินัยที่มีโทษความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่ ก.พ.อ. กำหนด จะไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ และมาตรา ๕๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า เมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ถูกสอบสวนกระทำความผิดวินัยให้

^๑ มาตรา ๖๐ เมื่อผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยหรือสั่งให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาออกจากราชการในเรื่องใดไปแล้ว ให้รายงานสภาสถาบันอุดมศึกษาทราบ ในกรณีที่สภาสถาบันอุดมศึกษาพิจารณาเห็นว่าผู้บังคับบัญชาซึ่งส่งลงโทษมิได้ดำเนินการทางวินัยหรือมิได้สั่งให้ออกจากราชการโดยเคร่งครัดหรือเป็นธรรม จะสั่งให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนการดำเนินการ และสั่งการใหม่ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้

^๒ มาตรา ๔๙ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดถูกกล่าวหาโดยมีหลักฐานตามสมควรว่าได้กระทำความผิดวินัย หรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาว่าข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยพลัน และต้องสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยไม่ชักช้า เว้นแต่เป็นกรณีการกระทำความผิดวินัยที่มีโทษความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่ ก.พ.อ. กำหนด จะไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๕๑ เมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ถูกสอบสวนกระทำความผิดวินัยให้ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๔๙ ลงโทษตามควรแก่กรณี ตามที่กำหนดในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา ๑๗

ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๔๙ ลงโทษตามควรแก่กรณี ตามที่กำหนดในข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา สำหรับการออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้น เป็นไปตามที่ มาตรา ๕๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา กำหนดไว้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๖๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นบททั่วไปที่บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ถูกดำเนินการทางวินัยให้อยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมาย กำหนดไว้ จึงกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาต้องรายงานให้สภาสถาบันอุดมศึกษาทราบเพื่อตรวจสอบว่า ผู้บังคับบัญชาได้ส่งลงโทษโดยเคร่งครัดหรือเป็นธรรมหรือไม่ รวมทั้งสภาสถาบันอุดมศึกษาสามารถสั่ง ให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนการดำเนินการและสั่งการใหม่ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้ เพราะฉะนั้น เมื่อมีการดำเนินการทางวินัยขึ้นแล้ว ต่อมาไม่ว่าผลการสอบสวนจะปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย หรือไม่ หรือกระทำความผิดวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงก็ตาม ผู้บังคับบัญชาก็ต้องรายงานให้สภาสถาบัน อุดมศึกษาทราบ

เมื่อได้กล่าวแล้วว่าบทบัญญัติมาตรา ๖๐ เป็นบททั่วไปในการคุ้มครองสิทธิของ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ผู้บังคับบัญชาต้องรายงานสภาสถาบันอุดมศึกษาในกรณีที่ ได้ดำเนินการทางวินัยหรือสั่งให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาออกจากราชการ ซึ่งจะเป็น กรณีที่แตกต่างจากบทบัญญัติมาตรา ๖๑^๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนใน สถาบันอุดมศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน มีสิทธิอุทธรณ์ต่อสภา สถาบันอุดมศึกษาได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่ง เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๖๑ นี้แม้ จะบัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ถูกสั่งลงโทษให้สามารถ ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาได้ก็ตาม แต่ก็เป็นบทเฉพาะเกี่ยวกับการอุทธรณ์ แม้ว่าทั้ง กรณียกรายงานตามมาตรา ๖๐ และการอุทธรณ์ตามมาตรา ๖๑ จะเป็นอำนาจของสภา สถาบันอุดมศึกษา แต่จะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษาในกรณีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจที่แตกต่างกันตามกลไกทางกฎหมายที่กำหนดไว้ และการกำหนดอำนาจเช่นนี้ก็หาเป็นการทำให้สภาสถาบันอุดมศึกษาใช้อำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) อัคร จารุจินดา

(นายอัคร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๔ มาตรา ๕๕ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาออกจากราชการเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

(๓) ได้รับอนุญาตให้ลาออก

(๔) ถูกสั่งให้ออกตามมาตรา ๕๗ หรือมาตรา ๕๘

(๕) ถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๖ มาตรา ๖๑ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดถูกสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน มีสิทธิอุทธรณ์ต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่ง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๕๔