

คำว่า “โดยอนุโลม” นั้น
ใช้อย่างไร



คำว่า “โดยอนุโลม” นั้น ใช้อย่างไร

คำว่า “โดยอนุโลม” นั้น มักพบเห็นอยู่ในกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ อยู่เสมอ เพื่อประหยัดเวลาในการบัญญัติหรือกำหนดข้อกฎหมายในเรื่องเดียวกันซ้ำซ้อนขึ้นมาอีก ซึ่งก็มีทั้งให้นำบทบัญญัติของกฎหมายในฉบับเดียวกันหรือในกฎหมายฉบับอื่นมาบังคับใช้โดยอนุโลม เช่น

๑. ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานราชการ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๙ เรื่อง แนวทางการดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๕๙ (ตามหนังสือ นร ๑๐๐๘.๕/๑๙ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๙) ข้อ ๑๖ หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนให้นำกฎหมายว่าด้วยการบริหารบุคคลของส่วนราชการนั้นมาใช้โดยอนุโลม (หมายถึงกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖)

๒. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๕๐ วรรคสี่ กำหนดว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณา เพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมและอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม”

๓. ประกาศคณะกรรมการบริหารพนักงานกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบุคคล ว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ของพนักงานกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๖๑ ฉบับลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๑ ข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “... หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.๒๕๕๖ และฉบับที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยอนุโลม ...ฯ ล ฯ ”

๔. กฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖

ข้อ ๑๘ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนสามัญ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกอย่างน้อยสองคน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นจะแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งมิใช่ข้าราชการการเมืองก็ได้

ฯ ล ฯ

ฯ ล ฯ

เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนจะให้มิใช่ผู้ช่วยเลขานุการที่แต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งมิใช่ข้าราชการการเมืองหรือแต่งตั้งจากพนักงานราชการหรือลูกจ้างประจำด้วยก็ได้ และให้นำข้อ ๒๐ ข้อ ๒๒ ข้อ ๒๓ ข้อ ๒๔ ข้อ ๒๕ และข้อ ๓๓ มาใช้บังคับกับผู้ช่วยเลขานุการโดยอนุโลม

คำว่า “อนุโลม” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน หมายถึง ก.ใช้แทนกันได้ตามความเหมาะสม คล้อยตาม (กฎ) นำมาใช้โดยอาศัยหลักการอย่างเดียวกัน แต่ให้แก้ไขในรายละเอียดได้ตามควรแก่กรณี ว. ตามลำดับ เช่น ท้องแบบอนุโลม คู่กับ ปฏิโลม คือ ย้อนลำดับ. (ป. ส.) และคำว่า mutatis mutandis (มุทาติส มูแทนดิส) เป็นภาษาละติน (Latin) มีความหมายว่า “โดยอนุโลม”

การจะ “อนุโลม” โดยนำบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือระเบียบใดๆ มาใช้ บังคับ นั้น จะต้องมีการบัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย กฎ หรือระเบียบ ในเรื่องนั้น ๆ ไว้ อย่างชัดเจน ไม่ใช่คิดหรือเข้าใจกันไปเอง เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕๒/๒๕๔๐ ที่โจทก์ฟ้องว่าจำเลยกระทำการฝ่าฝืนด้วยการไปใช้สิทธิเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลพระสมุทรเจดีย์ โดยไม่มีสิทธิมิได้บัญญัติบทกำหนดโทษไว้ในมาตราหนึ่งมาตราใดและตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓ ซึ่งให้ยกเลิกความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ และให้ใช้ความใหม่แทน ได้บัญญัติไว้ในวรรคสุดท้ายของมาตรา ๗ ว่า "การเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลตามความใน (๔) ให้ใช้วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยอนุโลม" เมื่อพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓ บัญญัติวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามความใน (๔) แห่งมาตรา ๗ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวคือให้ใช้วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยอนุโลมก็ต้องตีความโดยเคร่งครัดว่าพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓ ให้นำแต่เฉพาะวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่านั้น ทั้งนี้เพราะตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาลไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลไว้ มิได้หมายความว่าให้นำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมาใช้บังคับทั้งหมด ดังนั้นจะนำเอาบทกำหนดโทษผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๒ มาตรา ๗๒ ซึ่งอยู่ในหมวด ๙ อันเป็นเรื่องบทกำหนดโทษโดยเฉพาะมาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วยหาได้ไม่ ดังนั้นเมื่อจำเลยไปใช้สิทธิเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลพระสมุทรเจดีย์ในวันเกิดเหตุโดยไม่มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ถือว่าการกระทำของจำเลยในขณะนั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ ศาลต้องพิพากษายกฟ้องโจทก์

นอกจากนี้ คำว่า “โดยอนุโลม” ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ มีความเห็นสรุปว่า “การนำกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลม นั้น ในทางกฎหมาย หมายความว่า การนำหลักการและรายละเอียดของกฎหมายอื่นมาใช้บังคับเพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดให้การอนุโลมกฎหมายอื่นมาใช้บังคับบรรลุ แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์และหลักการของกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลม นั้น ดังนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จึงต้องนำข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์ของกฎ ก.พ. เท่าที่สามารถใช้ได้มาใช้ทั้งหมด โดยเฉพาะในส่วนของรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน (ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๗ กำหนดให้นำกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนสามัญ กฎ ก.พ.และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มาใช้บังคับโดยอนุโลม) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘/๒๕๔๗ (ประชุมใหญ่) หน้าที่ ๒๑ - ๒๕

สำเนา

110/1

○ คำพิพากษา
(อุทธรณ์)

(ด. ๒๒)




คดีหมายเลขดำที่ อ.๕๕/๒๕๔๕
คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๙/๒๕๔๗

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองสูงสุด

วันที่ ๑๒ เดือน พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๔๗

ระหว่าง


ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดี

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
(อุทธรณ์คำพิพากษา)

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๖๐/๒๕๔๔
หมายเลขแดงที่ ๑๓๐๕/๒๕๔๕ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน
พ.ศ. ๒๕๒๒ ปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่ง
ที่ ๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ และคำสั่ง ที่ ๖/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม
๒๕๔๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี และมีคำสั่ง ที่ ๓/๒๕๔๓



/ลงวันที่...

ตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๒ ภายหลังที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ แล้ว ผู้ฟ้องคดีโอนไปเป็นข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยผลของกฎหมาย และปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงคงมีสถานะเป็นข้าราชการและเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงกว่าตำแหน่งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (ระดับ ๑๐) หรือเทียบเท่าขึ้นไป และการออกจากราชการของผู้ฟ้องคดีต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๑๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีอยู่ห้ากรณี คือ ตาย พ้นจากราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ลาออกจากราชการ ถูกสั่งให้ออก และถูกสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ สำหรับการออกจากราชการเพราะพ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการนั้น หมายถึงเมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ดังนั้น โดยผลของกฎหมายและระเบียบดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ย่อมมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีได้

สำหรับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้น เมื่อระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ใด ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ จึงต้องนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนสามัญ กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มาใช้บังคับโดยอนุโลม ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๗ ของระเบียบดังกล่าว ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัยกรณีที่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนนั้น จึงต้องนำ กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา มาใช้บังคับโดยอนุโลม ที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๘ วรรคสอง ได้กำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยสำหรับข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตั้งแต่ระดับรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือ



/เทียบเท่า...

เทียบเท่าขึ้นไปไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ระดับ ๑๑ จึงต้องนำข้อ ๘ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าวมาใช้บังคับ ไม่จำเป็นต้องนำกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) มาใช้บังคับ นั้น เห็นว่า ข้อ ๘ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าว กำหนดหลักเกณฑ์การสอบสวนทางวินัยข้าราชการ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตั้งแต่ระดับรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือเทียบเท่าขึ้นไปไว้ เพียงสองประการเท่านั้น คือ ประการแรก ให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และประการที่สอง ให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ แต่ประการหลังนี้ก็มิได้บังคับว่าต้องแต่งตั้งประธานกรรมการสอบสวนจากกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น โดยให้เป็นดุลพินิจของประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่จะแต่งตั้ง ประธานกรรมการสอบสวนจากกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ก็ได้ ส่วนหลักเกณฑ์อย่างอื่น เกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมิได้กำหนดไว้ด้วย เช่น มิได้กำหนดจำนวน กรรมการสอบสวน หรือคุณสมบัติของกรรมการสอบสวน และแม้แต่ประธานกรรมการ สอบสวนที่มิได้แต่งตั้งจากกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้กำหนดคุณสมบัติไว้ เป็นต้น ซึ่งหลักเกณฑ์เหล่านี้ถือเป็นสาระสำคัญของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการ เนื่องจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นกระบวนการดำเนินการทางวินัยขั้นต้น ที่จัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันแก่ข้าราชการให้เกิดความมั่นใจว่าจะได้รับความคุ้มครอง และความเป็นธรรมในการสอบสวน ดังนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี ซึ่งแม้จะเป็นข้าราชการระดับ ๑๑ ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ในระดับที่สูงกว่าตำแหน่งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (ระดับ ๑๐) ก็ต้องนำกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) มาใช้บังคับโดยอนุโลม อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดี ข้อนี้ฟังไม่ขึ้น

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีประการต่อไปมีว่า การนำ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น ต้องนำมาใช้บังคับทั้งหมดหรือไม่ และการแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องแต่งตั้งจากข้าราชการ ฝ่ายพลเรือนไม่น้อยกว่าสามคนตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓ ของ กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) มาใช้บังคับโดยอนุโลมหรือไม่ นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่



/เห็นว่า...

เห็นว่า การนำกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น ในทางกฎหมาย หมายความว่า การนำหลักการและรายละเอียดของกฎหมายอื่นมาใช้บังคับเพื่อให้การดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลมกฎหมายอื่นมาใช้บังคับบรรลุผล แต่ทั้งนี้ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับเจตนารมณ์และหลักการของกฎหมายที่กำหนดให้มีการอนุโลมนั้น ดังนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งต้องนำกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) มาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงต้องนำข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ดังกล่าว เท่าที่สามารถใช้ได้มาใช้ทั้งหมด โดยเฉพาะในส่วนของรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนและคุณสมบัติของคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญของการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เช่น ต้องแต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนอย่างน้อยสามคน ประธานกรรมการสอบสวนต้องดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา คณะกรรมการสอบสวนต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคน เป็นต้น ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่มีจำนวนและคุณสมบัติดังกล่าวอยู่ในวิสัยที่ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถกระทำได้ ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมิได้แต่งตั้งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีตามข้อ ๘ วรรคสอง ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน ประกอบด้วย ประธานกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ฟ้องคดี และกรรมการอย่างน้อยอีกสองคน ทั้งนี้ในคณะกรรมการสอบสวนต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรหรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมตามหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย หรือผู้มีประสบการณ์ด้านการดำเนินการทางวินัยอย่างน้อยหนึ่งคน ที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมิใช่ข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการฝ่ายพลเรือน จึงไม่จำเป็นต้องนำกฎ ก.พ. มาใช้ทั้งหมด แต่นำมาใช้โดยแก้ไขรายละเอียดตามควรแก่กรณี นั้น ไม่ต้องด้วยกับความเห็นของศาลปกครองสูงสุด

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีประการสุดท้ายในประเด็นนี้คือ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งให้พลเอก ชีรเดช มีเพียร ตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม เป็น



/ประธานกรรมการ...

ประธานกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดี ตามคำสั่ง ที่ ๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ และคำสั่ง ที่ ๖/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ความหมายของ ข้าราชการพลเรือน หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ได้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน และให้ความหมายของ ข้าราชการฝ่ายพลเรือน หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมายให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน ส่วนในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๔ ให้ความหมายของ ข้าราชการทหาร หมายความว่า ทหารประจำการและข้าราชการกลาโหมพลเรือนที่บรรจุในตำแหน่งอัตราทหาร และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบข้าราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓ บัญญัติให้ปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ดังนั้น พลเอก ธีรเดช มีเพียร ซึ่งดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม จึงเป็นข้าราชการทหารตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ มิใช่ข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหมเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการทหารและเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบราชการประจำทั่วไปของกระทรวงกลาโหม ซึ่งบังคับบัญชาทั้งข้าราชการทหารและข้าราชการกลาโหมพลเรือน มีลักษณะไม่ต่างไปจากข้าราชการพลเรือน นั้น เป็นข้ออ้างที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายที่กล่าวถึงข้างต้น และที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ก.ตง. ได้ใช้อำนาจตามข้อ ๔ ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓ ตีความและวินิจฉัยชี้ขาดว่าการแต่งตั้ง พลเอก ธีรเดช มีเพียร เป็นประธานกรรมการสอบสวนถูกต้องตามกฎหมายและเหมาะสมแล้ว นั้น เห็นว่า กรณีที่ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ ก.ตง. มีอำนาจตีความและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับตามระเบียบดังกล่าว นั้น หมายถึง กรณีที่คำวินิจฉัยชี้ขาดนั้นถูกต้องตามกฎหมาย หากคำวินิจฉัยชี้ขาดไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ว่าคำสั่งและคำวินิจฉัยนั้นถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังนั้น การที่



/ผู้ถูกฟ้องคดี...

ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งให้พลเอก ธีรเดช มีเพียร ตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหมซึ่งมิใช่ข้าราชการฝ่ายพลเรือน และมีได้เป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามข้อ ๗ และข้อ ๘ ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบกับข้อ ๓ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ๙ ซึ่งแม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำสั่งแต่งตั้งให้นายอิระวัชร จันทรประเสริฐ ตำแหน่งปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน เป็นประธานกรรมการสอบสวนแทนพลเอก ธีรเดช มีเพียร ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑๑/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๓ และคำสั่ง ที่ ๑๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๓ ก็ตาม แต่ก็เป็นการใช้เพิ่มเติมคำสั่งเดิมโดยแต่งตั้งให้นายอิระวัชร จันทรประเสริฐ เป็นประธานกรรมการสอบสวนแทนพลเอก ธีรเดช มีเพียร ที่เกษียณอายุราชการ และเป็นการปฏิบัติหน้าที่ต่อเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการสอบสวนของพลเอก ธีรเดช มีเพียร มิใช่เป็นการแต่งตั้งประธานกรรมการสอบสวนคนใหม่แทนพลเอก ธีรเดช มีเพียร ตั้งแต่แรก อันเนื่องจากพลเอก ธีรเดช มีเพียร ขาดคุณสมบัติที่มิใช่ข้าราชการฝ่ายพลเรือน ดังนั้น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีตามคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ และคำสั่ง ที่ ๖/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๓ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีประเด็นนี้ฟังไม่ขึ้น

ในประเด็นที่สองที่ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพักราชการตามคำสั่ง ที่ ๓/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ และคำสั่ง ที่ ๗/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๓ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า มาตรา ๑๐๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจสั่งพักราชการเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณาได้ และกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๘ ว่าด้วยการสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ข้อ ๓ (๒) กำหนดเหตุที่จะสั่งพักราชการไว้ว่าเมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้ง



/กรรมการ...

กรรมการสอบสวน ผู้มีอำนาจสั่งตั้งกรรมการสอบสวนจะสั่งให้ผู้นั้นพักราชการได้ก็ต่อเมื่อผู้นั้นมีพฤติการณ์ที่แสดงว่าถ้าคงอยู่ในหน้าที่ราชการจะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนพิจารณา หรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น และข้อ ๕ วรรคสอง ของกฎ ก.พ. ฉบับนี้ กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่ได้สั่งพักราชการในสำนวนใดไว้แล้ว ภายหลังปรากฏว่าผู้ถูกสั่งพักราชการนั้นมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวนในสำนวนอื่นเพิ่มขึ้นอีก ก็ให้สั่งพักราชการในสำนวนที่เพิ่มขึ้นนั้นด้วย ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งพักราชการผู้ฟ้องคดีตามคำสั่ง ที่ ๓/๒๕๔๓ เนื่องจากเหตุที่ผู้ฟ้องคดีมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนและผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่รายงานว่าการสอบสวนมีปัญหาและอุปสรรคเนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาและดำรงตำแหน่งสูงสุดของข้าราชการประจำ มีอำนาจให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและเป็นที่ยอมรับในหมู่ข้าราชการในหน่วยงานอื่น พยานจึงไม่กล้าให้ถ้อยคำและไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควรแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ที่แสดงว่าถ้าคงอยู่ในหน้าที่ราชการจะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนพิจารณา หรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพักราชการ และต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีเพิ่มขึ้นอีกสำนวนหนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพักราชการในสำนวนที่เพิ่มขึ้นนี้อีกตามคำสั่ง ที่ ๗/๒๕๔๓ เห็นว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีทั้งสองคำสั่งแล้ว แม้ว่าต่อมาภายหลังจะปรากฏว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่เมื่อคำสั่งพักราชการเป็นผลสืบเนื่องมาจากการมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาเห็นว่ามิเหตุให้สั่งพักราชการแล้วการใช้อำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพักราชการจึงเข้าองค์ประกอบตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๓๕ ประกอบกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ.๒๕๓๘) ออกตามความพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ส่วนการที่คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่ให้ถูกต้องต่อไป นั้น หากได้มีผลทำให้คำสั่งที่สั่งโดยชอบให้ผู้ฟ้องคดีพักราชการดังกล่าวเสียไปด้วยไม่ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพักราชการ



/ตามคำสั่ง...

ตามคำสั่งที่ ๓/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ และคำสั่งที่ ๗/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๓ จึงเป็นคำสั่งที่ขอด้วยกฎหมาย อุตสาหกรรมของผู้ถูกฟ้องคดีในประเด็นนี้ฟังขึ้น

ด้วยเหตุผลดังที่วินิจฉัยมาข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่เห็นพ้องด้วยที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาและมีคำบังคับให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพักราชการตามคำสั่งที่ ๓/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ และคำสั่งที่ ๗/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๓

พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีพักราชการตามคำสั่งที่ ๓/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๓ และคำสั่งที่ ๗/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๓ นอกจากนี้ที่แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
รองประธานศาลปกครองสูงสุด

ตุลาการเจ้าของสำนวน

นายพีระพล เขาวนศิริ
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายธงชัย ลำดับวงศ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

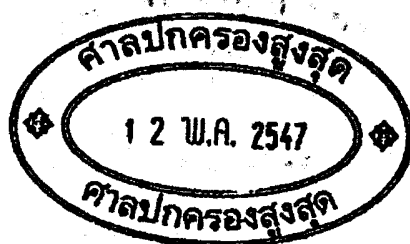
พลเอก นิยม คันสนาคม
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

นายอำพล สิงห์ไกรวินท์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด



ตุลาการผู้แถลงคดี : นายบุญอนันต์ วรรณพานิชย์

มีความเห็นแย้ง



/ความเห็นแย้ง...

