

บันทึก

เรื่อง การร้องทุกข์คัดค้านคำสั่งกระทรวงการคลังของนายบุญชนะ อัตถากร

ตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๑๑๗๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า คำร้องทุกข์คัดค้านคำสั่งกระทรวงการคลังของนายบุญชนะ อัตถากร ต่อนายกรัฐมนตรี จะถือว่าเป็นการร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งลงโทษขึ้นไปชั้นหนึ่ง ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๕ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้ตรวจพิจารณาแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

นายบุญชนะ อัตถากร ถูกสั่งพักราชการเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้มีคำสั่งให้ออกจากราชการเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ บัดนี้ นายบุญชนะ อัตถากร ได้ยกเอามาตรา ๗๒ ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๕ เป็นข้ออ้างอิงซึ่งมีข้อความว่า การร้องทุกข์เนื่องจากการลงโทษฐานผิดวินัยให้ร้องต่อผู้บังคับบัญชาเหนือผู้สั่งลงโทษขึ้นไปชั้นหนึ่ง โดยทำเป็นคำร้องมีสำเนาถูกต้อง ๑ ฉบับลงลายมือชื่อของผู้ร้องทุกข์ยื่นต่อผู้บังคับบัญชาเหนือตนภายใน ๑๕ วัน นับจากวันทราบคำสั่ง

ปัญหาที่คณะกรรมการกฤษฎีกาจะพึงพิจารณามีอยู่เพียงว่า เมื่อรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งลงโทษข้าราชการผู้ใดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนแล้ว นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือรัฐมนตรีซึ่งข้าราชการผู้นั้นจะยื่นคำร้องทุกข์ได้ ดังบัญญัติไว้ในมาตรา ๗๒ หรือไม่

ปัญหาทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นมาครั้งหนึ่งแล้วเมื่อไม่นานมานี้ ในกรณีนายวุฒิ สุธาสีธร (โดยหนังสือที่ น.๖๙/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๑) ซึ่งมีว่า นายกรัฐมนตรีมิใช่ผู้บังคับบัญชาเหนือรัฐมนตรีซึ่งสั่งไล่นายวุฒิ สุธาสีธร ออกจากราชการตามความหมายของมาตรา ๖๖ ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๒

เหตุผลในเรื่องนี้ก็โต้แย้งกับทบทวนในรัฐธรรมนูญนั่นเอง ตามรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่น ทั้งนี้ หมายความว่านอกจากในฐานะเป็นประธานของคณะรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีเองยังอาจว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง และเป็นเจ้ากระทรวงนั้นๆ ด้วยในคณะรัฐมนตรีนั้น นายกรัฐมนตรีย่อมมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐมนตรีอื่น ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินและการดำเนินนโยบาย ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีที่ได้

แต่งตั้งขึ้นนั้นก็โดยที่คาดหมายว่านโยบายอันหนึ่ง และรัฐมนตรีทุกคนจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน ในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีนั้น

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าหลักที่จะใช้ปรับกับ ปัญหาในเรื่องนี้ ความจริงควรจะเป็นที่กระจ่างแจ้งและถือเป็นหลักปฏิบัติโดยนัยดังจะ กล่าวต่อไป

นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งการเมือง ซึ่งความจริงย่อมเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือ รัฐมนตรีที่ร่วมคณะในทางการเมือง เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้จัดตั้ง คณะรัฐมนตรี ให้เลขาธิการรัฐมนตรีเข้าไปร่วมในคณะ เป็นประธานของรัฐมนตรีอื่น ๆ และในทาง ปฏิบัติก็เพื่อวางกรอบนโยบายของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นด้วยความรับผิดชอบของตนเอง เป็นที่ คาดหมายว่ารัฐมนตรีทุกคนในคณะจะสนับสนุนนโยบายซึ่งนายกรัฐมนตรีวางไว้ (หรือมิฉะนั้นจะ ลาออก) ทั้งนี้เพราะรัฐบาลต้องการความเป็นเอกภาพและความเข้าใจดีต่อกันอย่างแน่นแฟ้น เพื่อ ประโยชน์ของประเทศชาติ

แต่นายกรัฐมนตรีไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาเหนือรัฐมนตรีอื่น ๆ ในทางบริหารราชการ รัฐมนตรีแต่ละคนเป็นหัวหน้าในกระทรวงนั้นเท่าที่มีอำนาจหน้าที่บริหารอยู่ และได้รับอำนาจให้ ปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุผล (เช่นอำนาจในการให้อนุมัติกิจการต่าง ๆ ในราชการฝ่ายบริหาร) โดย ใช้อำนาจและรับผิดชอบของตนเอง ฉะนั้นรัฐธรรมนูญจึงบัญญัติว่า รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบใน หน้าที่ของตนต่อรัฐสภาในทางรัฐธรรมนูญ และความเป็นรัฐมนตรีสุดสิ้นลงเฉพาะตัวโดยรัฐสภา ลงมติไม่ไว้วางใจ แต่ไม่มีที่ได้บัญญัติว่า รัฐมนตรีแต่ละคนอยู่ใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ตาม ข้อเท็จจริงนายกรัฐมนตรีไม่มีตำแหน่งในราชการฝ่ายบริหาร เว้นแต่ที่เกี่ยวกับกรม สำนักงาน ฯลฯ รวมทั้งสำนักนายกรัฐมนตรีที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง (เช่น กรมโฆษณาการ คณะกรรมการ กฤษฎีกา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ฯลฯ)

นอกจากนั้นยังอาจกล่าวได้อีกว่า การที่มีลักษณะแตกต่างเช่นนี้ก็เพื่อประโยชน์ ของนายกรัฐมนตรีเอง เพราะถ้าหากว่าจะให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับคำอุทธรณ์ต่าง ๆ จากการ กระทำของบรรดารัฐมนตรีอื่น ๆ แล้ว ก็มีเรื่องราวมากมายที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัย อันเป็นการ เสียเวลาและบางทีก็เป็นเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ

จริงอยู่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๖๔ ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีอำนาจตัดเงินเดือนปลัดกระทรวง ฯลฯ ได้ แต่การที่ระบุไว้เช่นนี้ก็ เป็นเรื่องเฉพาะการตัดเงินเดือนเท่านั้น หาเพียงพอที่จะแสดงว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชา เหนือรัฐมนตรีในทางบริหารราชการของกระทรวงไม่

สรุปแล้วคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า คำร้องทุกข์ของนายบุญชนะ อัตถากร ที่ ยื่นต่อนายกรัฐมนตรีคัดค้านรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงนั้นเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในข่ายที่จะรับไว้พิจารณา

(ลงชื่อ) ส. วินิจฉัยกุล

(นายเสริม วินิจฉัยกุล)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๕๑