

บันทึก

เรื่อง ขอให้พิจารณาเสนอความเห็น (กรณีนายสุทัศน์ ห่วงประเสริฐ)

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ๖๗/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๓ ส่งเรื่องนายสุทัศน์ ห่วงประเสริฐ ร้องทุกข์ว่า ข้าราชการประจำจังหวัดกาญจนบุรีสั่งให้ออกจากราชการโดยมิชอบด้วยกฎหมายและความเป็นธรรม มาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็น

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า

เดิมเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๘ จังหวัดกาญจนบุรีได้ประกาศรับสมัครผู้สอบแข่งขันวิชาข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นจัตวา เพื่อบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการในจังหวัดกาญจนบุรี นายสุทัศน์ ห่วงประเสริฐ ได้ยื่นใบสมัครและสอบแข่งขันได้ จังหวัดกาญจนบุรีจึงมีคำสั่งบรรจุและแต่งตั้งเข้ารับราชการในตำแหน่งเสมียนแผนกศึกษาธิการจังหวัดกาญจนบุรี ตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๘๘ ต่อมาเมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๔๙๒ ปรากฏว่าก่อนได้รับการบรรจุดังกล่าว นายสุทัศน์ ห่วงประเสริฐ เคยเป็นครูประจำตำบลและถูกไล่ออกจากตำแหน่งหน้าที่ครูประจำตำบลในสมัยที่ครูประจำตำบลยังมีได้มีฐานะเป็นข้าราชการ ศึกษาธิการจังหวัดกาญจนบุรีจึงรายงานกระทรวงศึกษาธิการเพื่อทราบ กระทรวงศึกษาธิการเห็นว่านายสุทัศน์ ห่วงประเสริฐ ไม่ขาดคุณสมบัติตามความในมาตรา ๓๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ แต่มีความสงสัย จึงหารือเลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการ ก.พ. ชี้แจงว่า เมื่อปรากฏว่าเคยถูกไล่ออกจากครูประจำตำบลมาแล้วถือว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามความในมาตรา ๓๒ (๘) กระทรวงศึกษาธิการสงสัยในคำชี้แจงของเลขาธิการ ก.พ. จึงหารือเลขาธิการ ก.พ. อีกครั้งหนึ่ง เลขาธิการ ก.พ. ตอบชี้แจงว่า ตามความมุ่งหมายของมาตรา ๓๒ (๘) และหลักการที่ ก.พ. ถือปฏิบัติมาช้านานแล้ว ถือว่าผู้ที่ถูกไล่ออกจากครูประจำตำบลเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ เพราะกิจการที่ครูประจำตำบลปฏิบัติอยู่เป็นราชการส่วนหนึ่งขึ้นอยู่ในกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงศึกษาธิการจึงมีหนังสือถึงข้าหลวงประจำจังหวัดกาญจนบุรีให้ถอนคำสั่งเรื่องบรรจุนายสุทัศน์ ห่วงประเสริฐ เป็นข้าราชการสามัญ และในคำสั่งนั้นให้อ้างว่าโดยอนุมัติของ ก.พ. ด้วย ข้าหลวงประจำจังหวัดกาญจนบุรีได้ปฏิบัติตามที่กระทรวงศึกษาธิการแจ้งไป

นายสุทัศน์ ห่วงประเสริฐ จึงเสนอคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ โดยอ้างว่าการที่ผู้เสนอถูกไล่ออกจากครูประจำตำบลก่อนยกฐานะเป็นข้าราชการพลเรือน จะถือว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามความในมาตรา ๓๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ ไม่ได้ เพราะครูประจำตำบลไม่ใช่ข้าราชการพลเรือน และเวลาทำงานของครูประจำตำบลก็ไม่ถือว่าเป็นวันราชการตามกฎหมาย ขอให้สั่งยกเลิกเพิกถอนคำสั่งของข้าหลวง

ประจำจังหวัดกาญจนบุรีซึ่งสั่งให้โอนคำสั่งบรรจุผู้เสนอเป็นข้าราชการสามัญนั้นเสีย โดยให้ผู้เสนอคงสภาพเป็นข้าราชการพลเรือนตามเดิม หรือขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความ

คณะกรรมการเรื่องรื้อร้องทุกข์ได้พิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยให้ยกคำร้องของผู้เสนอ โดยอ้างเหตุผลว่ากิจการที่เกี่ยวกับการศึกษาประชาบาลและครูประชาบาลนี้ ก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๗๘ ทั้งรัฐบาลได้ตั้งเงินอุดหนุนไว้ในงบประมาณแผ่นดินทุกปีเสมอมา จึงถือได้ว่ากิจการของครูประชาบาลเป็นราชการ เมื่อผู้เสนอเคยถูกไล่ออกจากหน้าที่ครูประชาบาลก็ต้องถือว่าถูกไล่ออกจากราชการ จึงขาดคุณสมบัติที่จะเข้าสอบแข่งขันเพื่อรับบรรจุเป็นข้าราชการสามัญตามความในมาตรา ๓๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ และได้แจ้งไปยังนายกรัฐมนตรีตามความในมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติเรื่องรื้อร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒ นายกรัฐมนตรีเห็นว่าเพื่อให้การเป็นไปโดยกระจ่างแจ้งและยุติธรรมแก่ผู้เสนอจริง ๆ ทั้งผู้เสนอก็ขอให้ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความด้วย และจัดได้เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาเรื่องทำนองเดียวกันนี้ต่อไปภายหน้าจึงมีคำสั่งให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

เนื่องจากกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่นายสุทัศน์ ห่วงประเสริฐ เข้าสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๓๒ ซึ่งเป็นบทว่าด้วยคุณสมบัติของผู้สมัครสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก หรือคัดเลือกได้บัญญัติไว้ในอนุมาตรา (๘) ว่า “ไม่เป็นผู้เคยถูกไล่ออกจากราชการ” ปัญหาจึงมีว่าการที่นายสุทัศน์ ห่วงประเสริฐ เคยถูกไล่ออกจากหน้าที่ครูประชาบาลก่อนสอบแข่งขันได้ และได้รับบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น จะถือว่าเป็นผู้เคยถูกไล่ออกจากราชการอันเป็นเหตุให้ขาดคุณสมบัติตามความในมาตรา ๓๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ หรือไม่

ในส่วนที่เกี่ยวกับโรงเรียนประชาบาลนั้น พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๗๘ บัญญัติว่าโรงเรียนประชาบาลมี ๒ ประเภท คือประเภทที่ประชาชนในตำบลหนึ่งหรือหลายตำบลตั้งและดำรงด้วยทรัพย์สินของตนเองประเภทหนึ่ง และประเภทที่นายอำเภอตั้งและดำรงด้วยเงินของประชาชนที่ว่านั้นอีกประเภทหนึ่ง (มาตรา ๔) โรงเรียนประชาบาลประเภทหลังนี้กฎหมายบัญญัติให้นายอำเภอเป็นผู้จัดการโรงเรียน (มาตรา ๓๓) โดยเฉพาะสำหรับเรื่องนี้ได้ความเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเข้าร่วมประชุมกับกรรมการร่างกฎหมายว่า นายสุทัศน์ ห่วงประเสริฐ เคยเป็นครูประชาบาลในโรงเรียนประชาบาลประเภทที่นายอำเภอตั้ง เมื่อเช่นนี้ปัญหาจึงอยู่ที่ว่า กิจการของโรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอตั้งและจัดการนั้น ถือว่าเป็นราชการหรือไม่

เมื่อได้ตรวจดูพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งจัดระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย เป็น (๑) ราชการบริหารส่วนกลางซึ่ง

จัดเป็นกระทรวงหรือทบวงการเมืองซึ่งมีฐานะเทียบกระทรวง (๒) ราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งจัดเป็น ๑) จังหวัด ๒) อำเภอ และ (๓) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งมีเทศบาลต่าง ๆ เป็นผู้จัดทำ ก็เห็นว่าไม่มีทางที่จะสงเคราะห์กิจการอันเกี่ยวกับโรงเรียนประชาบาลให้เป็นราชการบริหารส่วนหนึ่งส่วนใดดังกล่าวนี้ได้ อย่างใกล้เคียงที่สุดซึ่งพอจะอนุโลมให้เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ยังเห็นว่าไม่อาจเป็นไปได้ เพราะในมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า

“...ให้มีกรมการอำเภอขึ้นคณะหนึ่ง มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ในอำเภอนั้นดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ควบคุมดูแลเทศบาลในอำเภอนั้นตามกฎหมาย”

บทบัญญัตินี้หาได้กำหนดให้คณะกรรมการอำเภอควบคุมดูแลโรงเรียนประชาบาลด้วยไม่ และกิจการของโรงเรียนประชาบาลก็ไม่อยู่ในหน้าที่ของเทศบาลจะพึงจัดทำ ทั้งกิจการตามมาตรานี้ก็ให้คณะกรรมการอำเภอเป็นผู้ควบคุมดูแล หาใช้ให้นายอำเภอซึ่งเป็นแต่เพียงประธานของคณะกรรมการอำเภอ (มาตรา ๒๔) เป็นผู้ควบคุมดูแลไม่ อีกประการหนึ่งการที่กฎหมายบัญญัติให้กิจการอย่างหนึ่งอย่างใดอยู่ในความควบคุมดูแลหรือจัดการของนายอำเภอ เพียงแต่เหตุนี้หาได้ทำให้กิจการนั้นมีสภาพเป็นราชการไปไม่ ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่ากิจการของโรงเรียนประชาบาลไม่เป็นราชการ

อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า การที่นายสุทัศน์ ห่วงประเสริฐ เคยถูกไล่ออกจากหน้าที่ครูประชาบาลมาก่อนถูกยกฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนนั้น หาใช่เป็นผู้เคยถูกไล่ออกจากราชการอันจะทำให้เป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครสอบแข่งขันตามความในมาตรา ๓๒ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ ไม่

(ลงชื่อ) ส. วินิจฉัย

(นายเสริม วินิจฉัยกุล)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๔๙๓