

บันทึก

เรื่อง กระบวนการคลังขอให้พิจารณาการปฏิบัติของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์

เรื่องนี้ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในปัญหาที่ว่า คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์มีอำนาจพิจารณาเรื่องราวของข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนได้หรือไม่ ตามบันทึกข้อความของกรมตรวจราชการแผ่นดินลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ซึ่งมีข้อความดังนี้

กระทรวงการคลังเสนอขอให้ ฯพณฯ พิจารณาว่า การที่คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์รับเรื่องราวของข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยไว้พิจารณานั้น น่าจะไม่ถูกต้องเพราะ

๑. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนได้บัญญัติวิธีอุทธรณ์คำสั่งในเมื่อถูกลงโทษทางวินัยไว้แล้ว ทั้งยังได้บัญญัติไว้ด้วยว่า เมื่อได้ใช้สิทธิอุทธรณ์แล้วก็ดี หรือไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ก็ดี ให้ถือว่าเป็นอันถึงที่สุดเด็ดขาด ฉะนั้น การที่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษไม่ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่ง แต่กลับไปร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ และคณะกรรมการฯ ก็รับพิจารณานั้น จึงน่าจะไม่ต้อง

ข้อนี้ กรมตรวจราชการแผ่นดินเห็นว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่บัญญัติว่าผู้ถูกลงโทษทางวินัยต้องอุทธรณ์คำสั่ง ถ้าไม่อุทธรณ์ หรืออุทธรณ์ถึงที่สุดแล้ว ให้เป็นอันเด็ดขาดนั้น คือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ออกใช้ใหม่เท่านั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับก่อน ๆ หาได้มีบัญญัติดังนี้ไม่ เพราะฉะนั้นข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยตามฉบับก่อน ๆ จึงมีสิทธิร้องทุกข์และคณะกรรมการฯ ย่อมรับไว้พิจารณาได้ อนึ่ง แม้ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ ฉบับใหม่ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ก็ห้ามร้องทุกข์ต่อไปเฉพาะเรื่องการใช้ดุลยพินิจลงโทษเท่านั้น ในเรื่องอื่นเช่นข้อกฎหมายหาได้ห้ามไม่

๒. การร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์น่าจะไม่หมายถึงการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนซึ่งมีกฎหมายอยู่ส่วนหนึ่งแล้วโดยเฉพาะ

ข้อนี้ กรมตรวจราชการแผ่นดินได้ตรวจดูพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว มาตรา ๔ บัญญัติว่า “บรรดาเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะรับไว้พิจารณาต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) ต้องเป็นเรื่องราวซึ่งผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ประสงค์ให้ได้รับการปลดปล่อยทุกข์ที่ตนได้รับ โดยจำเป็นที่จะต้องขอให้รัฐบาลช่วยเหลือ หรือ

(๒) ต้องเป็นเรื่องราวซึ่งผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์หรือผู้อื่น หรือสาธารณชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐบาลหรือเทศบาลปฏิบัติกรนอกเหนืออำนาจ

หน้าที่หรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือใช้ดุลยพินิจเกินสมควรแก่เหตุ หรือไม่สุจริต”

เมื่อพิจารณาตามมาตรานี้แล้ว กรมตรวจราชการแผ่นดินเห็นว่า ข้าราชการพลเรือนย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องราວร้องทุกข์ได้ หากเรื่องที่ร้องทุกข์เข้าลักษณะตามนี้ โดยเฉพาะข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยย่อมร้องทุกข์ได้ในฐานะเป็นเรื่องที่อ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาตรงตามข้อ ๒ ของมาตรา ๔ ที่กล่าวแล้ว

๓. การพิจารณาของคณะกรรมการเรื่องราວร้องทุกข์ส่วนมากพิจารณาในข้อกฎหมายก่อนว่า ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติถูกต้องตามวิธีการในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือไม่ เมื่อไม่ถูกต้องก็วินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้บังคับบัญชาไม่มีผลบังคับ โดยไม่พิจารณาถึงข้อเท็จจริงทั้งๆ ที่ตามการสอบสวนปรากฏว่าทำผิดจริง และเรื่องก็ได้ผ่านความเห็นชอบของ ก.พ. มาแล้ว การปฏิบัติดังกล่าวนี้เป็นทำนองว่าคณะกรรมการเรื่องราວร้องทุกข์มีสิทธิอำนาจการปกครองข้าราชการพลเรือนเหนือกว่า ก.พ. ซึ่งกระทรวงการคลังเห็นว่าตามกฎหมายเรื่องราວร้องทุกข์และกฎหมายข้าราชการพลเรือน ๒ ฉบับนี้น่าจะมุ่งหมายให้มีการปฏิบัติต่างกันและไม่เกี่ยวข้องกัน

เกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการเรื่องราວร้องทุกข์นี้ ประธานกรรมการเรื่องราວร้องทุกข์เคยมีหนังสือกราบเรียนชี้แจงต่อ ฯพณฯ ครึ่งหนึ่งแล้ว ในคราวที่มีหนังสือพิมพ์ลงข่าวตำหนิการพิจารณาของคณะกรรมการฯ มีใจความสำคัญว่า ที่คณะกรรมการจำเป็นต้องพิจารณาในข้อกฎหมายก่อน ว่าการลงโทษข้าราชการได้ปฏิบัติถูกต้องหรือไม่เมื่อการปฏิบัติในข้อกฎหมายไม่ถูกต้องก็ถือว่าการลงโทษใช้ไม่ได้ โดยไม่พิจารณาต่อไปในข้อเท็จจริงนั้น ก็เพราะเห็นว่าการลงโทษข้าราชการจำต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามวิธีการในกฎหมาย เมื่อปฏิบัติไม่ถูกต้องแล้ว คำสั่งลงโทษก็ใช้ไม่ได้

กรมตรวจราชการแผ่นดินเห็นว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเรื่องราວร้องทุกข์นั้นยังไม่ถึงที่สุด ต้องเสนอให้ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการอีกครั้งหนึ่ง จึงจะถือว่าคำสั่งในเรื่องนั้นถึงที่สุด

อนึ่ง ก่อนที่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีจะได้วินิจฉัยสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดลงไปตามพระราชบัญญัติเรื่องราວร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒ นั้น กรมตรวจราชการแผ่นดินก็จะต้องพิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีอีกชั้นหนึ่งก่อน

ส่วนที่กระทรวงการคลังว่าการปฏิบัติของคณะกรรมการเรื่องราວร้องทุกข์ดูเป็นทำนองว่ามีอำนาจเหนือ ก.พ. นั้น กรมตรวจราชการแผ่นดินเห็นว่าไม่เป็นเช่นนั้นได้ เพราะทั้งคณะกรรมการเรื่องราວร้องทุกข์และ ก.พ. ต่างก็มีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่อยู่คนละฉบับ แต่ละคณะก็มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น

ตามเหตุผลที่กราบเรียนมาแล้ว กรมตรวจราชการแผ่นดินเห็นว่า การที่คณะกรรมการเรื่องราວร้องทุกข์รับเรื่องราวของข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยนั้น หากได้เป็นการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๒) ได้ตรวจพิจารณาปัญหาเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าการที่คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์รับเรื่องราวของข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยนั้น หาได้เป็นการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ไม่ เพราะเหตุว่าการยื่นเรื่องราวร้องทุกข์นั้นเป็นการให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไป ผู้ใดก็ตามที่เห็นว่า ตนได้รับความไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นประชาชนหรือข้าราชการ ย่อมมีสิทธิยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ได้เสมอ ถ้าหากเข้าหลักเกณฑ์ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ.๒๕๔๒^๑ หลักนี้ยังได้รับการสนับสนุนจากรัฐธรรมนูญด้วย^๒ ส่วนพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๔๗ หาได้มีบทบัญญัติตัดสิทธิข้าราชการที่จะยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ไม่ มีเพียงแต่บทบัญญัติถึงสิทธิอุทธรณ์ และวิธีการอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนในกรณีที่ถูกลงโทษทางวินัย และผลของการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือไม่ใช้สิทธิอุทธรณ์ในเรื่องที่ในที่สุดจะถูกลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่โดยเฉพาะเท่านั้น หาเกี่ยวแก่การร้องขอให้ปลดเปลื้องทุกข์หรือให้รัฐบาลช่วยเหลือหรือให้พิจารณาถึงหน้าที่ของข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลว่าเกินสมควรหรือไม่สุจริตดังบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ไม่ ดังนั้นการที่คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์จะรับเรื่องใดไว้พิจารณาได้หรือไม่นั้น หากกรณีต้องด้วยหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ.๒๕๔๒ และไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ.๒๕๔๒ แล้ว คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ก็ย่อมมีอำนาจพิจารณาได้ นอกจากนั้นพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๔๒ นี้ก็ได้ให้อำนาจคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะส่งการไปให้กระทรวงทบวงกรมต่างๆ ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของตนได้ คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์มีหน้าที่เพียงแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบเท่านั้น^๓ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเป็นเพียงเครื่องมือหรือเจ้าหน้าที่สำหรับวินิจฉัย

^๑ มาตรา ๔ บรรดาเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะรับไว้พิจารณาต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) ต้องเป็นเรื่องราวซึ่งผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ประสงค์ให้ได้รับการปลดเปลื้องทุกข์ที่ตนได้รับ โดยจำเป็นที่จะต้องขอให้รัฐบาลช่วยเหลือ หรือ

(๒) ต้องเป็นเรื่องราวซึ่งผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์หรือผู้อื่นหรือสาธารณชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐบาลหรือเทศบาลปฏิบัติการนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือใช้ดุลยพินิจเกินสมควรแก่เหตุหรือไม่สุจริต

^๒ มาตรา ๓๒ บุคคลคนเดียว หรือหลายคนร่วมกันย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ภายในเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

^๓ มาตรา ๒๐ เมื่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์รายใดเป็นอย่างใดแล้ว ให้แจ้งคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีและให้คณะกรรมการแจ้งไปให้ผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการด้วยภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้มีคำวินิจฉัย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแล้ว ได้จัดการไปเป็นประการใด ให้แจ้งให้คณะกรรมการทราบภายในกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ และให้คณะกรรมการแจ้งผลให้ผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ทราบด้วย ภายในกำหนดสิบห้าวันนับจากวันที่คณะกรรมการได้รับแจ้ง

กรณีที่มีผู้เดือดร้อน เพื่อให้นายกรัฐมนตรีได้วินิจฉัยหรือให้ความช่วยเหลือตามสมควรหรือตามความเป็นธรรมเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์มีสิทธิในการปกครองข้าราชการพลเรือนเหนือกว่า ก.พ. ประการใดเลย

อาศัยเหตุผลดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าเป็นเรื่องใดก็ตามถ้าเข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔ และไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ.๒๕๔๒ แล้ว คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ย่อมมีอำนาจรับพิจารณาได้ทั้งนั้น

(ลงชื่อ) เสกล บุญยัษฐิติ

(นายเสกล บุญยัษฐิติ)

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

รักษาการแทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๘