

บันทึก

เรื่อง การจัดการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเรื่องรื้อถอนทุกซ์ (กรณีนายมา พันธุ์ศิริ)

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร (กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) ได้ส่งเรื่องดังกล่าวข้างบนให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัย โดยหนังสือที่๕๕๑๖/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๖

กรณีปรากฏว่านายมา พันธุ์ศิริ รื้อถอนทุกซ์ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานีสั่งปลดผู้ร้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านโดยผู้ร้องมิได้กระทำความผิด และมีได้มีการสอบสวนผู้ร้องจึงขอให้พิจารณาให้ความเป็นธรรมและให้ผู้ร้องได้กลับคืนสู่ฐานะเดิม ข้อเท็จจริงได้ความว่าเมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๖ อำเภอลำลูกกาได้สั่งให้ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านถูกพักราชการเนื่องจากมีกรณีต้องหาว่าสมคบกับพวกลักเครื่องพิมพ์ดีดของอำเภอลำลูกกา อัยการฟ้องศาลแต่ศาลยกฟ้องปล่อยผู้ร้องแล้วจึงหวั่นได้แต่งตั้งผู้ร้องเป็นผู้ใหญ่บ้านอีก ครั้นต่อมาผู้ร้องต้องหาว่าลักลอกเล่นการพนัน คดีมีหลักฐานอัยการสั่งฟ้อง แต่ศาลพิจารณาพิพากษาปล่อย นอกจากนี้ผู้ร้องยังต้องหาว่าทำการสมคบกันปล้นทรัพย์ แต่ปล่อยชั้นพนักงานสอบสวนโดยเหตุหลักฐานไม่พอ นายอำเภอลำลูกกาจึงสั่งตั้งกรรมการสอบสวน แต่กรรมการไม่ได้ทำการสอบสวนผู้ร้องหรือพยานอื่นใดเลย เพียงแต่บันทึกความเห็นเสนอนายอำเภอ และในที่สุดข้าหลวงประจำจังหวัดได้สั่งปลดผู้ร้องออกตามมาตรา ๖๑ (จ) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๕ ตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ โดยไม่มีการสอบสวน เพราะถือเป็นความผิดชัดแจ้ง แต่กรมมหาดไทยเห็นว่าที่ไม่มีการสอบสวนนั้นไม่ถูกต้อง จึงสั่งให้จังหวัดสั่งกรรมการทำการสอบสวนพิจารณาเสียให้เป็นการถูกต้อง แต่เมื่อจังหวัดได้รับสำนวนการสอบสวนแล้ว ยังมีทันพิจารณาสั่งการประการใดก็ต้องส่งสำนวนให้คณะกรรมการเรื่องรื้อถอนทุกซ์ คณะกรรมการเรื่องรื้อถอนทุกซ์ได้พิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยว่าคำสั่งข้าหลวงประจำจังหวัดที่สั่งปลดผู้ร้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้น เป็นคำสั่งที่ใช้บังคับไม่ได้ตามกฎหมายโดยนิตินัยต้องถือว่าผู้ร้องยังคงมีฐานะเป็นผู้ใหญ่บ้านอยู่ เมื่อข้อกฎหมายไม่ถูกต้องเช่นนี้สำหรับข้อเท็จจริงคณะกรรมการฯ เห็นว่ายังไม่จำเป็นต้องพิจารณา คำวินิจฉัยคณะกรรมการเรื่องรื้อถอนทุกซ์ที่กล่าวนี้ กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา กระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วยคณะกรรมการฯ แต่เห็นว่าในทางข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ร้องเป็นผู้บกพร่องในทางความประพฤติและเสื่อมเสียศีลธรรมจริง ๆ โดยต้องหาคดีอาญาถึง ๓ เรื่อง จึงไม่สมควรที่จะให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีหน้าที่ในการปกครองราษฎรต่อไป แต่วิธีปฏิบัติของจังหวัดในการสั่งปลดที่แล้วมาไม่เป็นการถูกต้อง จึงเกิดมีปัญหาค้างขึ้น กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าควรสั่งให้ผู้ร้องออกตามมาตรา ๑๔ (๘) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะ

ปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๙ ทั้งนี้ โดยยกเลิกคำสั่งปลดเดิม และออกคำสั่งแก้ไขใหม่ให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๔๙๐ ซึ่งเป็นวันสั่งปลดไว้เดิม

สำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์จึงขอให้พิจารณาว่า

๑. ที่กระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ผู้ร้องออกมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ได้สั่งพักไว้เดิมนั้นจะกระทำหรือไม่

๒. ตามมาตรา ๑๔ (๘) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๙ ซึ่งบัญญัติว่า ข้าหลวงประจำจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่งเมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่พอกับตำแหน่ง นั้น หมายความว่า ข้าหลวงประจำจังหวัดหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องทำการสอบสวนด้วยตนเอง หรือว่าเพียงถือเอาสำนวนการสอบสวนที่ผู้อื่นทำไว้มานี้เป็นหลักฐานพิจารณาสั่งให้ออกก็ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาแล้ว เพื่อความสะดวกจะได้พิจารณาปัญหาในประการที่ ๒ เสียก่อน อันอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งโดยอาศัยความตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๙ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า อำนาจเช่นที่กล่าวแล้วนี้ หากจะให้นำมาใช้ในระหว่างเวลาที่ใช้อยู่บังคับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๕ อันเป็นเวลาที่ยังมีปัญหาในเรื่องนี้ได้เกิดขึ้นนั้นได้ไม่ เพราะการ “ให้ออก” จากตำแหน่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับที่กล่าวแล้ว ถือว่าเป็นโทษผิดวินัยสถานหนึ่ง และตามมาตรา ๖๑ ทวิวรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๖ ได้บัญญัติไว้ว่า “วินัยและโทษผิดวินัย (สำหรับกำหนดผู้ใหญ่บ้านและแพทย์ประจำตำบล) ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม” เมื่อเช่นนี้การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งจึงจำต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๕ อันเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลานั้น จะใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ดังที่กล่าวมาข้างต้นหาได้ไม่ แต่ ณ บัดนี้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้ถูกยกเลิกไปแล้วโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ และตามพระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่บังคับอยู่ในขณะนี้ได้บัญญัติถึงการให้ออก จากราชการเปลี่ยนไป กล่าวคือการ “ให้ออก” ไม่เป็นกรณีโทษผิดวินัยเสมอไปเหมือนเช่นที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๕ แล้ว ดังปรากฏในมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๗ ด้วยเหตุนี้การให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งจึงไม่อยู่ในบังคับที่ว่าจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมมีอำนาจสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งได้ตามความในมาตรา ๑๔ (๘) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง

ท้องที่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๙ ซึ่งมีว่า ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้.....(๘) ข้าหลวงประจำจังหวัดสั่งให้ออกจากตำแหน่งเมื่อได้สอบสวนเห็นว่าบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถไม่พอกับตำแหน่ง ปัญหาจะมีเพียงเท่าที่หาหรือมาว่า การสอบสวนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องทำเพื่อผลแห่งการที่จะมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านออกจากตำแหน่งนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องกระทำด้วยตนเอง หรือเพียงแต่เอาสำนวนการสอบสวนที่ผู้อื่นทำไว้มาเป็นหลักฐานพิจารณา ก็เป็นอันถือว่าได้ทำการสอบสวนแล้ว ปัญหาในข้อนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การสอบสวนที่กล่าวถึงนี้ย่อมจะต้องถือว่าเป็นการสอบสวนในทางปกครองบังคับบัญชาในวงงานราชการเท่านั้น หาใช่การสอบสวนซึ่งเกี่ยวแก่การจับกุมคุมขังและฟ้องร้องบุคคลในทางอาญาไม่ เพราะเหตุนี้เมื่อกฎหมายมิได้บัญญัติบังคับไว้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องทำการสอบสวนด้วยวิธีการเช่นไรแล้ว ก็จะต้องเข้าใจวิถีทางปฏิบัติที่ชอบที่ควรว่า ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดได้ทำการพิจารณาจากหลักฐานใด ๆ ที่ควรเชื่อถือได้พอสมควรแล้ว ไม่ว่าหลักฐานนั้นจะเป็นบุคคลหรือเอกสาร ก็ต้องถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดได้ทำการสอบสวนแล้ว หาเป็นการจำเป็นเสมอไปที่จะต้องเรียกบุคคลมาทำการสอบสวนและจัดเป็นคำพยานเหมือนเช่นการสอบสวนทางอาญาไม่ อนึ่ง แม้แต่การสอบสวนเพื่อมีคำสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการเพราะหย่อนความสามารถหรือประพฤติดนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ ก็ยังได้มีบัญญัติไว้ในการนำพยานหลักฐานตามที่ผู้บังคับบัญชาสอบสวน รายงานบันทึกการสอบสวนของพนักงานสอบสวน สำนวนของอัยการ สำนวนการพิจารณาของศาล หรือสำเนาคำพิพากษา อย่างใดอย่างหนึ่งมาใช้เป็นสำนวนพิจารณา ก็ให้ถือว่าได้มีการสอบสวนตามความหมายที่ใช้ในมาตรานี้แล้ว แต่ถ้าผู้บังคับบัญชาซึ่งจะเป็นผู้สั่งให้ออกจากราชการเห็นว่า สมควรตั้งกรรมการสอบสวนพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง ก็ให้ดำเนินการได้ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเรียกเอาสำนวนการสอบสวนที่ทางราชการได้ทำไว้มาพิจารณา ถ้าสำนวนการสอบสวนนั้นมีคำพยานหลักฐานแสดงให้เห็นพอที่จะวินิจฉัยถึงการบกพร่องในทางความประพฤติหรือความสามารถของผู้ใหญ่บ้านแล้ว ก็ถือได้ว่าผู้ว่าราชการจังหวัดได้ทำการสอบสวนแล้ว หากจำเป็นที่จะต้องสอบถามพยานด้วยตนเองไม่

ส่วนปัญหาในข้อแรกที่ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านผู้นี้ออกจากตำแหน่งนับแต่วันที่ได้มีการสั่งปลดไว้แต่เดิมได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า นับแต่วันที่ผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นถูกปลดไปแล้ว ผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นก็ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ใหญ่บ้านนับแต่นั้นเป็นต้นมา เมื่อกรณีเป็นดังนี้ การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีคำสั่งให้ผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นออกจากตำแหน่งนับแต่วันอื่นอันเป็นวันภายหลังวันที่ออกจากตำแหน่งไปจริง ๆ ก็ไม่น่าจะทำได้ ทางที่จะพึงกระทำก็มีอยู่เพียงทางเดียว คือ สั่งให้ออกจากตำแหน่งตามความที่เป็นจริง คือนับแต่วันที่ออกจากตำแหน่งตามคำสั่งเดิมเป็นต้นมา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การปฏิบัติในทางที่ควรปฏิบัติตามความจริงเช่นว่านี้ ก็ย่อมเป็นสิ่งที่พึงทำได้ ส่วนการที่ผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นต้องออกจากตำแหน่งไปตามคำสั่งเดิมซึ่งเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ใหญ่บ้านผู้นั้นจะมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายประการใด ย่อมเป็นอีกปัญหาหนึ่ง หาใช่จะถือเอาเป็นเหตุที่จะทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องสั่งให้นับวันออกจากตำแหน่งในครั้งนี้ผิดไปจากความที่เป็นจริงนั้นไม่.

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย
(นายหยุต แสงอุทัย)
เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๕๗