

บันทึก

เรื่อง คำวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ของนายอุ่น เครืออยู่

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องคำวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ของนายอุ่น เครืออยู่ มาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น โดยหนังสือที่ ๔๗๐๒/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๕ ความว่า ประธานกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ได้แจ้งไปยังนายกรัฐมนตรี ตามความในมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๕๒ ว่า นายอุ่น เครืออยู่ เดิมรับราชการตำแหน่งผู้ช่วยสรรพากรจังหวัดตาก ได้ยื่นคำเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมในกรณีที่ถูกระงับการคลังปลดออกจากราชการ ซึ่งคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ได้ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า การปลดข้าราชการออกจากราชการนั้น ตามมาตรา ๖๒ ประกอบด้วย มาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้ากระทรวง ซึ่งคำว่า “เจ้ากระทรวง” ในพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เห็นว่า หมายความว่า เฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเท่านั้น มิได้หมายความว่า ปลัดกระทรวงด้วย สำหรับเรื่องนี้ ปรากฏว่าปลัดกระทรวงการคลังเป็นผู้ลงชื่อปลดผู้เสนอออกจากราชการ ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นเป็นการไม่ถูกต้องจึงมีคำวินิจฉัยว่า คำสั่งกระทรวงการคลังที่ปลดผู้เสนอออกจากราชการนั้นเป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย กระทรวงการคลังควรดำเนินการให้ผู้เสนอมีฐานะเป็นข้าราชการตามเดิม โดยคำสั่งนายกรัฐมนตรี กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องนี้ให้กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว รายงานมาว่า การที่กระทรวงการคลังโดย ปลัดกระทรวงสั่งปลดผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์รายนี้ หรือรายอื่น ๆ ออกจากราชการนั้น ก็เพราะความเข้าใจอันเป็นพื้นและถือเป็นระเบียบปฏิบัติมาแต่เดิมว่า คำว่า “เจ้ากระทรวง” ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ นั้น หมายถึงปลัดกระทรวงด้วย ซึ่งความเข้าใจอันนี้ได้รับการยืนยันจาก ก.พ. แล้วว่าเป็นการถูกต้อง การที่จะให้กระทรวงการคลังปฏิบัติตามคำวินิจฉัยก็จะเกิดความยุ่งยากไม่มีที่สิ้นสุด และไม่เฉพาะแต่กระทรวงการคลังเท่านั้นแม้กระทรวง ทบวงกรมอื่น ๆ ก็คงเป็นเช่นเดียวกัน กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเห็นว่า ปัญหาเรื่องคำว่า “เจ้ากระทรวง” ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๕ จะหมายถึงเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือหมายถึงปลัดกระทรวงด้วยนี้ ควรจะได้รับการวินิจฉัยให้เป็นบรรทัดฐานต่อไป จึงส่งมาเพื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า คำว่า “เจ้ากระทรวง” ถ้าว่าตามความเข้าใจธรรมดาโดยไม่คำนึงถึงความหมายในกฎหมายใดกฎหมายหนึ่งโดยเฉพาะ ก็น่าจะเห็นว่ามี ความหมายถึงผู้เป็นหัวหน้าสูงสุดในกระทรวง และเมื่อ

คิดถึงว่าหัวหน้าสูงสุดในที่ใดที่หนึ่งย่อมมีได้แต่เพียงคนเดียวแล้ว คำว่า “เจ้ากระทรวง” ก็น่าจะหมายถึง “รัฐมนตรีว่าการกระทรวง” แต่ว่า ความเข้าใจในความหมายของคำใดคำหนึ่งนั้น ถ้าเป็นคำที่ใช้ในกฎหมาย ก็ต้องดูด้วยว่า กฎหมายนั้น ๆ ประสงค์จะให้เข้าใจว่าอะไร หรือมีความหมายประการใด คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ โดยตลอดแล้ว ปรากฏว่า ได้มีบทบัญญัติอยู่หลายมาตราที่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวง” ในกรณีเช่นนั้นเช่นนั้น และมีหลายมาตราที่บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ “ปลัดกระทรวง” และก็มีอยู่หลายมาตราเหมือนกันที่กำหนดว่า ในกรณีเช่นนั้นเช่นนั้นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ “เจ้ากระทรวง” เมื่อการบัญญัติกฎหมายเป็นไปในลักษณะเช่นว่านี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า คำว่า “เจ้ากระทรวง” นั้น ถ้าจะกล่าวว่าจะหมายถึง “รัฐมนตรีว่าการกระทรวง” ก็ดี หรือว่าหมายถึง “ปลัดกระทรวง” ก็ดี ก็ดูจะเป็นการขัดเขินเป็นอันมาก และเห็นได้ชัดว่า ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย เพราะว่าถ้าในที่ใดมีคำกล่าวถึง “เจ้ากระทรวง” จะว่ามีความหมายถึง “รัฐมนตรีว่าการกระทรวง” แล้ว ข้อโต้แย้งโดยชอบด้วยเหตุผลก็จะมีว่าเหตุใดกฎหมายจึงมิใช่คำนั้นเช่นที่ได้ใช้ในที่หลายแห่งนั้นเล่า หรือถ้าจะว่าหมายถึง “ปลัดกระทรวง” ข้อโต้แย้งก็มีได้โดยชอบด้วยเหตุผลทำนองเดียวกัน ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าการความหมายของคำว่า “เจ้ากระทรวง” จึงมิใช่ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวง” หรือ “ปลัดกระทรวง” ตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งแต่เพียงตำแหน่งเดียว

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อได้คำนึงถึงวิธทางปฏิบัติราชการแห่งประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประกอบด้วยกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พอจะเห็นได้ว่า “ปลัดกระทรวง” เป็นตำแหน่งราชการประจำมีหน้าที่รับผิดชอบในราชการประจำสูงสุดในกระทรวงอยู่เหมือนกัน ดังเช่นที่ปรากฏเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งมีว่า “กระทรวงหนึ่ง ๆ นอกจากมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการหรือรัฐมนตรีสั่งราชการ ให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการประจำของกระทรวงรองจากรัฐมนตรี และรับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวงและบังคับบัญชาสำนักงานปลัดกระทรวง” บทกฎหมายที่กล่าวนี้แม้ว่าจะได้ตราขึ้นภายหลังพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ ก็จริง แต่ก็มิใช่เป็นกฎหมายที่เพ่งจะบัญญัติหลักการอะไรขึ้นใหม่ แต่เป็นบทบัญญัติที่ยืนยันในหลักการที่ได้ปฏิบัติกันมาแต่เดิมนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ และด้วยเหตุดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า คำว่า “เจ้ากระทรวง” ที่ใช้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ นั้น ย่อมมีความหมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และปลัดกระทรวงทั้งสองตำแหน่งโดยร่วมกันและแทนกัน กล่าวคือ ณ ที่ใดที่บัญญัติให้ “เจ้ากระทรวง” มีอำนาจหรือหน้าที่ปฏิบัติกิจการใด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงและปลัดกระทรวงจะโดยร่วมกันก็ดี หรือโดยคนใดคนหนึ่งในนามของตนเองและแทนอีกคนหนึ่งก็ดี ก็ย่อมจะปฏิบัติกิจการนั้นได้โดยชอบ

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นเป็นการสมควรกล่าวไว้ด้วยว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้ส่งมายังกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยหนังสือที่ น.๑๑๗๓/๒๔๙๓ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๔๙๓ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์ขึ้นอ้างเพื่อ

สนับสนุนความเห็นของกรรมการคณะนั้น นั้น มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาแตกต่างกับเรื่องนี้ไปเป็นคนละทางทีเดียว กล่าวคือ ในเรื่องนั้นไม่ได้มีประเด็นอันจะต้องพิจารณาเลยว่า ความหมายของคำว่า “เจ้ากระทรวง” มีเพียงไร แต่เป็นเรื่องที่มีประเด็นพิจารณาว่า “ปลัดกระทรวง” จะมีอำนาจตั้งกรรมการสอบสวนข้าราชการกรมอื่นนอกจากข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงตามความในมาตรา ๖๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ ได้หรือไม่เท่านั้น การที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นในเรื่องนั้นว่า ปลัดกระทรวงไม่มีอำนาจตั้งกรรมการสอบสวนข้าราชการในกรมอื่นนอกจากข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง ก็เพราะมาตรา ๖๑ (๒) ที่กล่าวแล้วไม่ได้บัญญัติให้อำนาจ “เจ้ากระทรวง” แต่ได้บัญญัติให้อำนาจไว้แก่ “อธิบดี” และ “ปลัดกระทรวง” ซึ่งเห็นได้ชัดว่าอำนาจเช่นนั้นเป็นอำนาจของอธิบดีแต่ละกรม ที่กฎหมายกล่าวถึง “ปลัดกระทรวง” ไว้ด้วย ก็โดยปลัดกระทรวงเป็นหัวหน้างานในสำนักงานปลัดกระทรวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่า “กรม” เหมือนเช่น “อธิบดี” เท่านั้นเอง จึงเป็นเรื่องที่จะนำมาอ้างเพื่อให้เห็นไปในนัยเดียวกันมิได้

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

รักษาการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๔๙๕