

บันทึก

เรื่อง คำวินิจฉัยเรื่องรื้อถอนของนายเดช ไทยประพัฒน์

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ ๗๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๔ ส่งเรื่องนายเดช ไทยประพัฒน์ ยื่นเรื่องรื้อถอนของต่อคณะกรรมการเรื่องรื้อถอนของ ขอความเป็นธรรมในกรณีที่ถูกรื้อถอนโดยสั่งให้ออกจากราชการซึ่งคณะกรรมการนั้นได้พิจารณาแล้ววินิจฉัยว่า คำสั่งที่พักราชการนายเดช ไทยประพัฒน์ กิติ คำสั่งที่ให้นายเดช ไทยประพัฒน์ ออกจากราชการก็ดี เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีผลใช้บังคับได้ จึงควรดำเนินการให้นายเดช ไทยประพัฒน์ มีฐานะเป็นข้าราชการตามเดิม ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาต่อไป กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งพักราชการนายเดช ไทยประพัฒน์ กิติ หรือให้นายเดช ไทยประพัฒน์ ออกจากราชการก็ดี เป็นการชอบด้วยกฎหมายแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงมีคำสั่งให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็นในปัญหาข้อกฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑) การที่ข้าหลวงประจำจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้มีคำสั่งพักราชการนายเดช ไทยประพัฒน์ ก่อนที่นายเดช ไทยประพัฒน์ จะถูกฟ้องคดีอาญานั้นจะเป็นการชอบด้วยมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือไม่

๒) การที่อธิบดีกรมมหาดไทยสั่งให้นายเดช ไทยประพัฒน์ ออกจากราชการฐานมีมลทินมัวหมอง ตามมาตรา ๔๓ (ก) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีได้ตั้งกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจะเป็นการชอบหรือไม่

๓) เนื่องด้วยกระทรวงมหาดไทยอ้างว่า การที่อธิบดีกรมมหาดไทยมีคำสั่งให้นายเดช ไทยประพัฒน์ ออกจากราชการก็โดยได้รับมอบอำนาจจากเจ้ากระทรวงตามคำสั่ง ที่ ๙๖๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงขอให้พิจารณาด้วยว่า การมอบอำนาจในกรณีเช่นนี้หรือในกรณีอื่นเช่นอำนาจตั้งกรรมการสอบสวนข้าราชการตามมาตรา ๖๑ จะต้องกระทำเป็นพระราชกฤษฎีกาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ ๑) ได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า

๑) การที่ข้าหลวงประจำจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้มีคำสั่งพักราชการนายเดช ไทยประพัฒน์ ก่อนที่นายเดช ไทยประพัฒน์ ถูกฟ้องคดีอาญานั้น เห็นว่าเป็นการไม่ชอบ

ด้วยมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. ๒๔๘๕ ทั้งนี้ก็เพราะว่า มาตรา ๖๓ ได้บัญญัติไว้ว่า “เมื่อข้าราชการพลเรือนผู้ใดถูกฟ้องคดีอาญา เว้นแต่คดีความผิดใน ลักษณะฐานลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือมีกรณีที่ต้องหาว่าทำผิดวินัย อย่างร้ายแรงถูกสอบสวนเพื่อไล่ออกหรือปลดออก ถ้าผู้บังคับบัญชาที่ข้าราชการผู้นั้นสังกัดเห็นว่าจะให้คงอยู่ในหน้าที่ราชการระหว่างพิจารณาหรือสอบสวนจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ก็ให้ พิจารณาปฏิบัติดังต่อไปนี้

(ก) ถ้าเห็นว่ามีมลทินหรือมัวหมอง จะสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา ๔๓

(ก) ไว้ก่อนก็ได้แต่ถ้าภายหลังศาลพิพากษาว่ามีความผิด หรือสอบสวนพิจารณาได้ความเป็นสัจจะ ที่จะต้องลงโทษไล่ออกหรือปลดออกแล้ว ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงเป็นไล่ออกหรือปลดออก ให้ตรงตามบทวินัยแห่งพระราชบัญญัตินี้อีกครั้งหนึ่งหรือ

(ข) ถ้าเห็นว่ามีมลทินหรือความมัวหมองไม่ปรากฏชัด จะสั่งได้แต่เพียงให้พัก ราชการ ฯลฯ”

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาในเรื่องนี้ก็คือคำว่า “ถูกฟ้องคดีอาญา” มีความหมาย ให้เข้าใจอย่างไร คือจะต้องถึงขั้นที่ได้มีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว หรือแต่เพียงถูกกล่าวหาหรือถูก สอบสวนก็ให้ถือว่าเป็นการ “ถูกฟ้องคดีอาญา” ด้วย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ ไม่ได้มีบทวิเคราะห์คำนี้ไว้ จึงเห็นว่าการวินิจฉัยจะต้องเป็นไปในทางที่เข้าใจกันตาม ธรรมดาโดยคำนึงถึงบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาประกอบด้วย คำว่า “ถูกฟ้อง คดีอาญา” นี้ ตามความเข้าใจโดยทั่วๆ ไป ก็ไม่ได้หมายความว่ารวมไปถึงกรณีที่บุคคลผู้ใดคนหนึ่ง เพียงแต่ถูกจับกุมหรือถูกสอบสวนว่าเป็นผู้ “ถูกฟ้องคดีอาญา” ในกรณีเช่นว่านี้บุคคลนั้นได้ชื่อแต่ เพียงว่าเป็นผู้ถูกจับหรือถูกสอบสวนเท่านั้น ความที่เข้าใจดังว่านี้นอกจากจะเป็นความเข้าใจกัน ทั่วๆ ไป โดยชอบด้วยเหตุผลแล้ว บทกฎหมายที่ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา คือประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา ก็ได้แบ่งแยกไว้ในทำนองนั้นด้วยคือได้บัญญัติแบ่งแยกไว้เป็นชั้นเป็นตอน นับแต่การเบื้องต้นที่ได้มี “คำร้องทุกข์” หรือ “คำกล่าวโทษ” แล้วก็มี “การสอบสวน” เมื่อได้มี การสอบสวนแล้วจึงมี “การฟ้องคดีอาญา” ต่อศาล ด้วยเหตุเหล่านี้คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็น ว่าคำว่า “ถูกฟ้องคดีอาญา” จะตีความหมายไปถึงการถูกกล่าวหาหรือสอบสวนด้วยย่อมไม่ชอบ ด้วยเหตุผล อนึ่งมีข้อที่ควรระลึกร่วมประกอบการพิจารณาด้วยว่า กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ พลเรือนนั้นย่อมมีความมุ่งหมายเป็นข้อสำคัญอยู่ส่วนหนึ่งในอันที่จะให้หลักประกันอันสมควรแก่ ข้าราชการ การกล่าวหากันในทางอาญานั้นย่อมเกิดได้ง่าย และเมื่อมีการกล่าวหาแล้วโดยปกติก็ ย่อมจะมีการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ถ้าจะยึดเอาเพียงว่าเมื่อ ข้าราชการผู้ใดถูกกล่าวหาหรือถูกสอบสวนก็เป็นเหตุเพียงพอที่จะสั่งให้พักราชการได้แล้ว ก็จะเป็นภัยแก่ข้าราชการโดยไม่สมควรอย่างยิ่ง ในกรณีนี้ปรากฏว่ายังมิได้มีการฟ้องร้องนายเดช ไทย ประพัฒน์ ต่อศาลเลยเพิ่งจะมาฟ้องต่อศาลภายหลังที่ได้มีคำสั่งพักราชการแล้ว (ถูกสั่งพักราชการ เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๔๘๙ ถูกฟ้องเมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๔๘๙) คำสั่งหรือวิธีปฏิบัติใด ๆ ที่ขัดต่อกฎหมายมาตรานี้ ก็เป็นอันใช้ไม่ได้ ฉะนั้นการที่ข้าหลวงประจำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้มีคำสั่งพักราชการนายเดช ไทยประพัฒน์ ก่อนที่นายเดช ไทยประพัฒน์ ถูกฟ้องคดีอาญาจึงไม่

เป็นการชอบด้วยมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕

๒) การที่อธิบดีกรมมหาดไทยสั่งให้นายเดช ไทยประพัฒน์ ออกจากราชการฐานมีมลทินหรือมัวหมองตามมาตรา ๔๓ (ก) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ โดยมิได้ตั้งกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๖๑ ไม่เป็นการชอบด้วยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ เพราะตามมาตรา ๔๓ (ก) ซึ่งให้อำนาจเจ้ากระทรวงที่จะสั่งให้ข้าราชการผู้ใดออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญ ในเมื่อต้องหาว่าทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ก็ได้มีความบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า จะต้องได้ดำเนินการสอบสวนพิจารณาตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๑ ฉะนั้นการที่จะสั่งให้ข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดออกตามมาตรานี้ ก็จำเป็นต้องได้มีการสอบสวนพิจารณาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๑ เสียก่อน

๓) ส่วนปัญหาในข้อสุดท้ายที่ว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งได้มีบทบัญญัติให้อำนาจผู้ซึ่งรัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงมอบหมายให้ปฏิบัติการบางอย่าง การมอบหมายในกรณีเช่นนี้จะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๘๗ หรือจะมอบหมายโดยทำเป็นคำสั่งเช่นคำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ที่ ๙๖๒/๒๔๘๖ ก็เป็นการใช้ได้ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๘๕ ได้บัญญัติไว้แล้ว ให้รัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงมอบหมายให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจปฏิบัติการได้ ซึ่งย่อมจะถือได้ว่าการมอบหมายในกรณีเช่นนี้ได้มีบทกฎหมายบัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงให้มอบหมายได้อยู่แล้ว การมอบหมายจึงย่อมกระทำได้โดยทำคำสั่งเป็นทางราชการ จำเป็นต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ประการใดไม่ คำสั่งของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้นจึงย่อมใช้ได้

(ลงชื่อ) ส. วินิจัยกุล

(นายเสริม วินิจัยกุล)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๔๙๔