

บันทึก

เรื่อง ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการ
แก้ไขดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา (กรณีนายอำนาจ เปรมบุตร ร้องทุกข์)

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้แจ้งมาโดยหนังสือที่ ๗๗๕๖/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๙ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการแก้ไขดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่ได้ส่งลงโทษข้าราชการไปแล้ว

กรณีปรากฏว่า นายอำนาจ เปรมบุตร ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ว่า ถูกกระทรวงมหาดไทยสั่งไล่ออกจากราชการฐานทุจริตต่อหน้าที่โดยไม่เป็นธรรม ขอให้คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์พิจารณาให้ได้กลับเข้ารับราชการตามเดิม คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามสำนวนการสอบสวนเรื่องนี้พยานให้การแตกต่างขัดกันสาระสำคัญหลายประการ จะฟังเป็นสัจจะว่าผู้ร้องได้กระทำความผิดตามข้อหาหรือไม่ จะฟังได้อย่างไรเพียงมีผลพินิจตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในเวลานั้นเท่านั้น จึงเสนอคำวินิจฉัยต่อนายกรัฐมนตรีว่าควรให้กระทรวงมหาดไทยเพิกถอนคำสั่งไล่อภัย แล้วพิจารณาสั่งการใหม่

นายกรัฐมนตรีสั่งให้ส่งคำวินิจฉัยคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ดังกล่าวนี้ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาชี้แจงความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีในอันที่จะสั่งการเรื่องนี้ตามความในมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๔๒ กระทรวงมหาดไทยชี้แจงไว้ว่าไม่เห็นด้วยคำวินิจฉัยคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ โดยกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการจะเชื่อคำพยานหรือไม่นั้นย่อมแล้วแต่ดุลพินิจของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งในเรื่องนี้ก็ให้แก่ผู้บังคับบัญชา เมื่อผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้ใช้ดุลพินิจเชื่อหรือไม่เชื่อคำพยานไปอย่างไรแล้ว ผู้อื่นหาจะมีอำนาจแก้ไขดุลพินิจนี้ได้ไม่ ฉะนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงเห็นควรให้ยุติเรื่องนี้เสีย

ทบวงคณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ในเมื่อมีพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐบาลใช้ดุลพินิจเกินสมควรแก่เหตุ ให้ร้องทุกข์ได้ ดังนั้นคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ก็น่าจะมีอำนาจพิจารณาการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาว่าเหมาะสมหรือไม่ ได้ แต่โดยที่ข้อนี้เป็นปัญหากฎหมาย และเป็นปัญหาซึ่งเมื่อเห็นเป็นยุติอย่างไรแล้ว จะต้องถือปฏิบัติตามต่อไปภายหน้าด้วย จึงเห็นสมควรให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีต่อไป

กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔ ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นแตกต่างกันจึงได้เสนอให้กรรมการร่างกฎหมายครบคณะพิจารณาต่อไป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ได้พิจารณาเรื่องทั้งหมดนี้แล้ว ได้แยกประเด็นและพิจารณาตามประเด็นปรากฏความเห็นข้างมากข้างน้อยดังนี้

๑. เรื่องอำนาจของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ กรรมการส่วนมากที่มาประชุมเห็นว่า พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๔ บัญญัติถึงเรื่องราวร้องทุกข์ชนิดใดบ้างอย่างกว้างขวางในอันที่คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณา และมีบทบัญญัติห้ามมิให้รับพิจารณาก็เฉพาะ ๓ ประการตามมาตรา ๕ เท่านั้น แต่กรรมการนายหนึ่ง (พระยาอรรณการีย์ฯ) เห็นว่า นอกจากมาตรา ๕ นี้แล้ว ต้องอ่านกฎหมายฉบับอื่นประกอบด้วย เช่น ในกรณีที่มีกฎหมายกล่าวโดยเฉพาะถึงคำวินิจฉัยเด็ดขาดมอบให้ไว้แก่คณะกรรมการใดหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นเฉพาะมีอาทิ เช่น เรื่องเนรเทศคนต่างด้าว เรื่องอำนาจสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา หรือเรื่องคำสั่งของคณะกรรมการควบคุมค่าเช่าเป็นต้น กรณีเหล่านี้ถึงจะไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๕ ก็มีนัยต้องห้ามตามกฎหมายอื่น

ส่วนมาตรา ๔ และมาตรา ๕ มีข้อความดังนี้

มาตรา ๔ บรรดาเรื่องราวร้องทุกข์ที่จะรับไว้พิจารณาต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

๑. ต้องเป็นเรื่องราวซึ่งผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ประสงค์ให้ได้รับการปลดปล่อยทุกข์ที่ตนได้รับ โดยจำเป็นที่จะต้องขอให้รัฐบาลช่วยเหลือ หรือ

๒. ต้องเป็นเรื่องราวซึ่งผู้เสนอเรื่องราวร้องทุกข์หรือผู้อื่นหรือสาธารณชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐบาลหรือเทศบาลปฏิบัติการนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ใช้ดุลพินิจเกินสมควรแก่เหตุหรือไม่สุจริต

มาตรา ๕ เรื่องราวร้องทุกข์ดังต่อไปนี้มิให้รับไว้พิจารณา

๑. เรื่องราวซึ่งมีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลยุติธรรมหรือที่ศาลยุติธรรมพิพากษาหรือสั่งเด็ดขาดแล้ว

๒. เรื่องราวซึ่งคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว

๓. เรื่องราวซึ่งนายกรัฐมนตรีได้สั่งเด็ดขาดหรือคณะรัฐมนตรีมีมติเด็ดขาดแล้ว

กรรมการนายหนึ่ง (พระยานิติศาสตร์ฯ) เห็นพ้องกับกรรมการที่กล่าวข้างต้น ในข้อที่ต้องอ่านกฎหมายอื่นประกอบด้วย เช่น กรณีนายอำนาจ เปรมบุตรนี้ ควรพิจารณากฎหมายว่าด้วยข้าราชการพลเรือนประกอบด้วย ซึ่งเข้าใจว่าเป็นคำวินิจฉัยของ อ.ก.พ.ให้ไล่ออก ไม่ใช่ของเจ้ากระทรวง ฉะนั้น จึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๔

๒. เรื่องคำว่า “ดุลพินิจ” ในมาตรา ๔ (๒) มีความหมายเพียงไร กรรมการได้ถกเถียงกันมาก หลายท่านว่า “ดุลพินิจ” หมายถึงความหนักเบาที่จะวาง เมื่อได้วินิจฉัยขั้นนำหนักพยานหลักฐานแล้ว กล่าวคือ อย่างในคดี พยานหลักฐานที่จะมีน้ำหนักอย่างไรจึงไม่เรียกว่าใช้ดุลพินิจเป็นเรื่องว่าจะเชื่อข้อเท็จจริงอย่างไร แต่เมื่อวินิจฉัยพยานหลักฐานฟังข้อเท็จจริงเชื่อแล้วก็ใช้ดุลพินิจสั่งการหรือวางโทษตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจ เช่น เป็นเรื่องคดีมีโทษ ๖ เดือน

ถึง ๕ ปี ก็ใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าจะลงโทษ ๖ เดือน ๗ เดือนไปจนถึง ๕ ปี จะลงโทษเท่าไร ส่วนพยานหลักฐานซึ่งต่างฝ่ายต่างอ้างอิง น้าหนักฝ่ายใดจะมากกว่ากัน ซึ่งผู้วินิจฉัยต้องนำมาซึ่งมาพิจารณาประกอบความเชื่อ เพื่อทำความวินิจฉัยนั้น ท่านกรรมการหลายท่านกล่าวว่าไม่ใช่เรื่อง “ใช้ดุลพินิจ” ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า discretion แต่เป็นเรื่องเชื่อข้อเท็จจริงของฝ่ายไหน ซึ่งเรียกตามกฎหมายลักษณะพยานของอังกฤษว่า question of cogency ไม่ใช่ question of discretion แต่กรรมการอีกหลายท่านซึ่งเป็นส่วนข้างมากแก้ต่อเจ็ดเห็นว่าคำ “ดุลพินิจ” ในพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ มิได้วิเคราะห์ศัพท์ไว้เป็นประการใด ก็ต้องแปลความหมายตามพจนานุกรมของราชบัณฑิตยสถานซึ่งเขียนว่า “ดุลพินิจฯ. การวินิจฉัยเห็นสมควร” การพิจารณาซึ่งน้ำหนักพยานหลักฐาน เพื่อจะเชื่อว่าข้อเท็จจริงเป็นประการใด เป็นเรื่อง “การวินิจฉัยเห็นสมควร” คือ เป็นการใช้ดุลพินิจ ฉะนั้น ในกรณี “ฟังข้อเท็จจริงกรณีนายอำนาจ เรมบุตร” จึงเป็นเรื่อง “การใช้ดุลพินิจ” และเป็นเรื่องราร้องทุกข์ตามมาตรา ๔ นั้น

๓. ปัญหาอาจมีต่อไปว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์มีผลบังคับได้เพียงไรหรือไม่ ในข้อนี้พระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ.๒๕๔๒ ไม่ได้บัญญัติว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจะไปลบล้างคำวินิจฉัยของผู้อื่นได้โดยเด็ดขาด เป็นแต่ให้เสนอคำวินิจฉัย (เป็นทำนองความเห็น) ให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา ทั้งกฎหมายฉบับนี้ก็ไม่ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น หรือให้มีอำนาจประการใดที่จะสั่งการหักล้างคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้สั่งเดิมซึ่งสั่งการตามอำนาจที่กฎหมายให้ไว้

บทบัญญัติของมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ.๒๕๔๒ มีดังนี้ “เมื่อคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์พิจารณาเรื่องราร้องทุกข์รายใดเป็นอย่างใดแล้ว ให้แจ้งคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรี และให้คณะกรรมการแจ้งไปให้ผู้เสนอเรื่องราร้องทุกข์ทราบ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการด้วย ภายในกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้นำคำวินิจฉัย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการแล้ว ได้จัดการไปเป็นประการใด ให้แจ้งให้คณะกรรมการทราบภายในกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ และให้คณะกรรมการแจ้งผลให้ผู้เสนอเรื่องราร้องทุกข์ทราบด้วยภายในกำหนดสิบห้าวันนับจากวันที่คณะกรรมการได้รับแจ้ง”

เมื่อเป็นดังนี้ ถึงแม้ว่านายกรัฐมนตรีจะไม่มีอำนาจสั่งการล้างคำสั่งนั้นก็ดี แต่ก็มีความ (ถ้าหากเห็นสมควร) ช่วยบรรเทาทุกข์แก่ผู้ร้องทุกข์โดยประการอื่นได้ เมื่อได้รับรายงานคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์ในเมื่อไม่ได้ขัดกับกฎหมายใดอื่น

๔. ท่านประธานที่ประชุมได้กล่าวว่าเรื่องอย่างนี้ ถ้ามีศาลปกครองพิจารณาก็ควรเป็นเรื่องของศาลนั้น แต่ขณะนี้ก็ทราบว่าทางคณะรัฐบาลได้เตรียมร่างกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองอยู่แล้ว จึงเป็นเรื่องที่จะพิจารณากันในภายหน้า

๕. ในข้อ ๓ และ ๔ นี้ ที่ประชุมได้ยกขึ้นอภิปราย แต่ไม่ได้ลงมติ เพราะในหนังสือที่ ๗๗๕๖/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๙ ขอความเห็นในปัญหาเรื่อง “ดุลพินิจ” ตามมาตรา ๔ เท่านั้น

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย
(นายหยุต แสงอุทัย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๙