

บันทึก

เรื่อง การร้องเรียนขอความเป็นธรรม (กรณีนายสมนึก บำรุง ถูกปลดออกจากราชการ)

สำนักงานสภานโยบายแห่งชาติดีมีหนังสือ ที่ สร.๐๕๐๑/๑๑ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ความว่า ด้วยนายสมนึก บำรุง ได้มีหนังสือกราบเรียนหัวหน้าคณะปฏิวัติว่า ผู้ร้องได้ถูกกระทรวงศึกษาธิการโดยคำสั่งของอดีตนายกรัฐมนตรี (นายธานินทร์ กรัยวิเชียร) สั่งลงโทษปลดออกจากราชการเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๑๙ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อคำสั่งของอดีตนายกรัฐมนตรี (ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช) และขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายหลายประการขอให้หัวหน้าคณะปฏิวัติพิจารณาสั่งการให้กรณีของเรื่องเป็นไปตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ และให้เป็นไปตามคำสั่งของอดีตนายกรัฐมนตรี (ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช)

ข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

(๑) เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๒ นายสมนึก บำรุง อาจารย์ใหญ่โรงเรียนชลราษฎรอำรุง จังหวัดชลบุรี ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยร้ายแรงเรื่องผิดศีลธรรมทางชู้สาว กลั่นแกล้งกีดกันเรื่องการเลื่อนเงินเดือนของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ปฏิบัติตนไม่สุจริตเที่ยงธรรมต่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และปฏิบัติหน้าที่ราชการมิชอบเกี่ยวกับเรื่องการเงินของโรงเรียน รองปลัดกระทรวงรักษาการแทนปลัดกระทรวงศึกษาธิการจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนประกอบด้วยกรรมการ จำนวน ๔ คน โดยกรรมการคนหนึ่งเกษียณอายุและออกจากราชการก่อนการสอบสวนเสร็จ ผลการสอบสวน กรรมการ ๒ คน มีความเห็นว่า นายสมนึกฯ ได้กระทำการผิดวินัยตามมาตรา ๗๕ ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์เที่ยงธรรม และไม่ประพฤติตนอยู่ในความสุจริต อาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเอง และเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๔ (ค) และ (ข) ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษไล่ออกจากราชการ แต่กรรมการอีกคนหนึ่งมีความเห็นแย้งว่าเรื่องชู้สาวและกลั่นแกล้งผู้อยู่ใต้บังคับบัญชายังฟังไม่ได้ว่ากระทำความผิดจริง ส่วนเรื่องการเงินต่างๆ นั้น นายสมนึกฯ ไม่มีเจตนาทุจริต แต่ได้กระทำไปโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ สมควรลงโทษเพียงตัดเงินเดือน ซึ่งกรมวิสามัญศึกษาในฐานะผู้บังคับบัญชาเห็นว่า นายสมนึกฯ ไม่มีความผิด

อ.ก.พ.กระทรวงศึกษาธิการ ได้พิจารณาเมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ เห็นว่าเรื่องประพฤติผิดศีลธรรมและเรื่องกลั่นแกล้งผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา นายสมนึกฯ ไม่มีความผิด ส่วนเรื่องที่ถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของโรงเรียนโดยมิชอบนั้นเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่การเงินทุจริตแต่นายสมนึกฯ เป็นผู้ดำเนินการ และขณะที่เกิดเหตุนายสมนึกฯ ได้รับมอบจากกรมและจังหวัดให้ปฏิบัติงานพิเศษนอกโรงเรียนอยู่เสมอ ไม่ได้ประจำอยู่โรงเรียน ที่

ประชุมจึงลงมติว่า นายสมนึกฯ ไม่มีความผิดและไม่มียุติโทษในกรณีที่ถูกสอบสวน และโดยที่นายสมนึกฯ ถูกสั่งพักราชการตั้งแต่วันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๑๓ กระทรวงศึกษาธิการจึงได้มีคำสั่ง ที่ วส.๖๗๕/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ ให้นายสมนึกฯ กลับเข้ารับราชการตามเดิมตั้งแต่วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๔

(๒) ต่อมาเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๑๔ ทางฝ่ายคู่กรณีของนายสมนึก บำรุง ได้ยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ว่า นายสมนึกฯ ได้กระทำความผิดจริงแต่นายสวัสดิ์ จันอำรุง หัวหน้าแผนกวินัยสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการบิดเบือนประมวลเรื่องเสนอ อ.ก.พ.กระทรวงศึกษาธิการ ไม่ตรงข้อเท็จจริง ทำให้ อ.ก.พ.กระทรวงศึกษาธิการลงมติผิดพลาดขอให้ทางราชการดำเนินการลงโทษนายสมนึกฯ ตามควรแก่ความผิด คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์พิจารณาสอบสวนแล้วเห็นว่า นายสมนึกฯ ได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ควรลงโทษไล่ออกจากราชการการที่ปลัดกระทรวงศึกษาธิการใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้มีคำสั่งให้นายสมนึกฯ กลับเข้ารับราชการตามเดิมโดยอาศัยมติของ อ.ก.พ.กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเห็นว่า นายสมนึกฯ ไม่ได้กระทำความผิดวินัยหรือมียุติโทษในกรณีที่ถูกสอบสวนเช่นนั้น คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์เห็นว่าการพิจารณาของ อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการดังกล่าวเป็นเพียงพิจารณาบันทึกย่อของหัวหน้าแผนกวินัยที่เสนอต่อที่ประชุม ซึ่งบันทึกย่อดังกล่าวสั้นมากเกินไปจนไม่อาจจะรู้ข้อเท็จจริงได้ คำสั่งปลัดกระทรวงศึกษาธิการใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการซึ่งสั่งให้นายสมนึกฯ กลับเข้าปฏิบัติราชการตามเดิม จึงเป็นการไม่ชอบและไม่เหมาะสม

คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ได้ทำการสอบสวนผู้กล่าวหาและได้สอบพยานเพิ่มเติมโดยมิได้เรียกนายสมนึกฯ ขึ้นแจงข้อเท็จจริง และได้สรุปสำนวนการสอบสวนและวินิจฉัยว่า นายสมนึกฯ กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรไล่ออกจากราชการ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๔ และได้แจ้งคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒ นายกรัฐมนตรี (จอมพลถนอม กิตติขจร) จึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๖ เห็นชอบด้วยกับ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์และให้ส่งกระทรวงศึกษาธิการดำเนินการตามที่คณะกรรมการฯ เสนอ สำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการซึ่งสำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์สังกัดอยู่ไม่ได้ส่งเรื่องให้กระทรวงศึกษาธิการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี กลับส่งเรื่องไปให้ครุสภาพิจารณาเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๑๖ เพื่อให้รายงานนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยเกรงว่ากระทรวงศึกษาธิการจะไม่ลงโทษนายสมนึกฯ เพราะ อ.ก.พ.กระทรวงศึกษาธิการเคยลงความเห็นแล้วว่านายสมนึกฯ ไม่มีความผิดและไม่มียุติโทษ

ครุสภาได้รับเรื่องไปพิจารณาแล้วเห็นว่า อำนาจในการรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีสั่งให้กระทรวงทบวงกรมปฏิบัติให้ถูกต้องตามมาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ นั้น เป็นอำนาจของ ก.พ. จึงได้แจ้งให้ทราบ สำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการจึงได้ส่งเรื่องไปยัง ก.พ.เมื่อ

วันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๑๗

(๓) เมื่อ ก.พ.ได้รับเรื่องจากสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ ก็ได้ให้กระทรวงศึกษาธิการส่งสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนที่กระทรวงศึกษาธิการได้แต่งตั้งขึ้นมาประกอบการพิจารณา ทั้งนี้ เนื่องจาก ก.พ.เห็นว่าสำนวนการสอบสวนของกระทรวงศึกษาธิการใช้ได้และมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว ซึ่งจากการตรวจพิจารณาสำนวนการสอบสวนดังกล่าว ก.พ.เห็นว่า นายสมนึกฯ ได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง รวม ๓ กรณี คือ กรณีลวนลามปลูกปล้ำกระทำอนาจารครูน้อยได้บังคับบัญชา เบียดบังเอาเงินบำรุงการศึกษาของโรงเรียนไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว และเบิกเงินค่าซื้อน้ำมันเป็นเท็จ เป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการและประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๔ (ค) และ (ข) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙ จึงลงมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๘ (๕) ประกอบด้วยมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ (หนังสือสำนักงาน ก.พ.ที่ สร.๑๐๐๖/๗๗๐๐ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๙)

นายกรัฐมนตรี (ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช) มีคำสั่งลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๙ ให้สำนักงาน ก.พ.แจ้งให้กระทรวงศึกษาธิการส่งลงโทษปลดนายสมนึกฯ ตามข้อเสนอของ ก.พ.

(๔) ก่อนที่กระทรวงศึกษาธิการจะมีคำสั่งตามที่ได้รับคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี นายสมนึก บำรุง ได้ร้องเรียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการขอความเป็นธรรมในกรณีที่ ก.พ.รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อส่งลงโทษทางวินัยปลดออกจากราชการ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๙ ว่า ข้อร้องเรียนของนายสมนึกฯ ที่ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการสอบสวนของคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์และคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ไม่ได้สอบสวนตนและยังเรียกบุคคลอื่นมาให้การปรักปรำตนอีกมากมาย อันอาจทำให้ ก.พ.พิจารณาคลาดเคลื่อนได้เป็นข้อร้องเรียนที่มีเหตุผลรับฟังได้ จึงขอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการให้กระทรวงศึกษาธิการระงับการออกคำสั่งลงโทษไว้ก่อน และสั่งให้ ก.พ.พิจารณาทบทวนเรื่องนี้ใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี (พล.ต. ประमाण อติเรกสาร) รักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้สั่งเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๙ ให้กระทรวงศึกษาธิการระงับการออกคำสั่งลงโทษไว้ก่อน และให้ ก.พ.พิจารณาทบทวนใหม่ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ

(๕) สำนักงาน ก.พ.ได้มีหนังสือรายงานนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๑๙ ว่า ก.พ.ได้พิจารณาแล้วลงมติยืนยันตามความเห็นเดิม และรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการสั่งลงโทษปลดนายสมนึกฯ ออกจากราชการ ซึ่งนายกรัฐมนตรี (ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๑๙ ยืนยันให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการสั่งลงโทษปลดนายสมนึกฯ ออกจากราชการ ให้เป็นไปตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔

(๖) นายสมนึก บำรุง ได้มีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี ผ่านรองนายกรัฐมนตรี

(พล.ต.ประมาณ อติเรกสาร) ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๑๙ ขอให้นายกรัฐมนตรี (ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช) ให้ความเป็นธรรม ซึ่งรองนายกรัฐมนตรีได้ทำบันทึกถึงนายกรัฐมนตรีว่า การที่นายกรัฐมนตรีจะสั่งการตามมาตรา ๑๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ ในกรณีที่ อ.ก.พ.กระทรวงศึกษาธิการได้เคยพิจารณาว่า นายสมนึก บำรุง ไม่มีความผิดแล้ว จะทำได้หรือไม่นั้น ควรส่งให้คณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นก่อน

(๗) ในวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๑๙ นายกรัฐมนตรี (ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช) ได้ส่งเรื่องให้คณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรีเห็นว่าไม่ควรมีคำสั่งให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการปลด นายสมนึก บำรุง ออกจากราชการตามที่ ก.พ.รายงาน โดยให้เหตุผลว่า อ.ก.พ.กระทรวงศึกษาธิการได้วินิจฉัยตามรายงานของคณะกรรมการสอบสวนแล้วมีมติว่า นายสมนึก บำรุง มิได้กระทำความผิดและไม่มีมลทินหรือมัวหมอง และกระทรวงศึกษาธิการได้มีคำสั่งให้ นายสมนึก บำรุง กลับเข้ารับราชการตามเดิมแล้ว การที่ ก.พ.ได้พิจารณาเรื่องนี้ใหม่ คณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรีเห็นว่าสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการเรื่องรื้อร้องทุกข์ไม่อาจถือว่าเป็นสำนวนการสอบสวนที่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และโดยที่เรื่องของนายสมนึกฯ ได้ยุติไปแล้วตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ การรื้อฟื้นให้มีการพิจารณาใหม่อาจเกิดปัญหาในด้านกฎหมายและความยุติธรรม และระบบการวินิจฉัยโทษทางวินัยของกฎหมายสองฉบับแตกต่างกัน โดยกฎหมายฉบับเก่าให้ อ.ก.พ.กระทรวงเป็นผู้วินิจฉัย แต่กฎหมายฉบับใหม่ให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้วินิจฉัย นายกรัฐมนตรี (ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช) ได้สั่งเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๑๙ ตามความเห็นของคณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรีให้ระงับเรื่อง

(๘) วันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๑๙ สำนักงาน ก.พ.ได้มีหนังสือเรียนนายกรัฐมนตรี (ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช) ให้สั่งยกเลิกคำสั่งของนายกรัฐมนตรีคนก่อนที่ให้ระงับและสั่งให้กระทรวงศึกษาธิการสั่งลงโทษปลดนายสมนึก บำรุง ออกจากราชการ แต่นายกรัฐมนตรี (ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช) ไม่ได้มีคำสั่งประการใด

(๙) ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล สำนักงาน ก.พ.ได้เสนอเรื่องโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี (นายธานินทร์ กรัยวิเชียร) ให้สั่งลงโทษปลดนายสมนึก บำรุง ออกจากราชการ โดยอ้างว่าคำสั่งของนายกรัฐมนตรี (ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช) ที่ได้สั่งการครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๙ ให้กระทรวงศึกษาธิการสั่งลงโทษปลดนายสมนึก บำรุง ออกจากราชการตามข้อเสนอของ ก.พ.ซึ่งได้รายงานนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๘ (๕) ประกอบด้วยมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และกระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ฉะนั้น ก.พ.จึงลงมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อแจ้งให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการสั่งลงโทษปลดนายสมนึก บำรุง ออกจากราชการ ซึ่งต่อนายกรัฐมนตรี (นายธานินทร์ กรัยวิเชียร) ได้มีคำสั่งให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการสั่งลงโทษปลดนายสมนึก บำรุง ออกจากราชการเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๙ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาเอกชนมีคำสั่งปลดนายสมนึก บำรุง ออกจากราชการเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน

(๑๐) นายสมนึก บำรุง อุทธรณ์คำสั่งการที่ถูกเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชนปลดออกจากราชการต่อ ก.พ.เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๑๙ และนายกรัฐมนตรี (นายธานินทร์ กรัยวิเชียร) สั่งยกอุทธรณ์ตามความเห็นของ ก.พ.เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๒๐

ต่อมา นายสมนึก บำรุง ได้ยื่นหนังสือร้องเรียนต่อหัวหน้าคณะปฏิวัติเมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๒๐ ซึ่งรองเลขาธิการคณะปฏิวัติได้ส่งให้ที่ปรึกษากฎหมายของคณะปฏิวัติและนำเรียนหัวหน้าคณะปฏิวัติแล้ว มีคำสั่งให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา และให้พิจารณาความถูกต้องทางกฎหมายทุกขั้นตอนและเสนอวิธีแก้ด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงดังที่ได้ประมวลไว้ข้างต้นแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) ปัญหาที่พึงพิจารณาในเบื้องต้นมีว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจพิจารณาคำร้องของ นายสมนึก บำรุง ตามที่หัวหน้าคณะปฏิวัติได้ส่งมาหรือไม่ ในปัญหานี้เมื่อพิจารณามาตรา ๓๒ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งบัญญัติให้คำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติที่ได้ส่งก่อนวันใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และโดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า หัวหน้าคณะปฏิวัติได้มีคำสั่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ซึ่งเป็นวันก่อนวันใช้บังคับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ฉะนั้น จึงต้องถือว่าคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้น

(๒) ในส่วนที่เกี่ยวกับกรณีของนายสมนึก บำรุง ประเด็นที่ต้องพิจารณาตามคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติที่ได้สั่งให้พิจารณาความถูกต้องทางกฎหมายทุกขั้นตอนและวิธีแก้ด้วยก็คือ (ก) ก.พ.มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่าการปฏิบัติของ อ.ก.พ.กระทรวงศึกษาธิการที่เห็นว่านายสมนึก บำรุง ไม่มีความผิดทางวินัย เป็นการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมหรือไม่ (ข) ถ้า ก.พ.เห็นว่าไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ก.พ.มีอำนาจดำเนินการขอให้นายกรัฐมนตรีสั่งแก้ไขคำสั่งของปลัดกระทรวงศึกษาธิการผู้ใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ที่ให้นายสมนึก บำรุง กลับเข้ารับราชการเป็นคำสั่งให้ปลดออกจากราชการได้หรือไม่ (ค) นายกรัฐมนตรีจะต้องสั่งการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการดำเนินการปลดนายสมนึก บำรุง ตามที่ ก.พ.ร้องขอหรือไม่ (ง) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ และ (จ) คำสั่งที่เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชนสั่งลงโทษปลดนายสมนึก บำรุง ออกจากราชการ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

(๓) สำหรับปัญหาแรกที่ว่า ก.พ.มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่าการปฏิบัติของ อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการที่พิจารณาเห็นว่า นายสมนึก บำรุง ไม่มีความผิดทางวินัย เป็นการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมหรือไม่นั้น ในปัญหาข้อนี้ ก.พ.ได้อ้างว่ามีอำนาจกระทำได้โดยอาศัยมาตรา ๘ (๕) ประกอบด้วยมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ (หนังสือ ก.พ. ที่ สร.๑๐๐๖/๗๗๐๐ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๙) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาความเห็นของ ก.พ.แล้ว ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของ ก.พ.ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

๓.๑ การที่ ก.พ.อ้างว่ามีอำนาจกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ (๕) ซึ่งมีความว่า “รายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่ปรากฏว่ากระทรวง ทบวง กรม ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือปฏิบัติการโดยไม่เหมาะสม เพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้มีคำสั่งให้ปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมตามที่ ก.พ.รายงาน” นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาข้อความในมาตรา ๘ (๕) แล้วเห็นว่า ก.พ.ไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ (๕) ได้ เพราะมาตรา ๘ (๕) เป็นบทบัญญัติสำหรับกระทรวง ทบวง กรม ที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่เหมาะสม ดังจะเห็นได้จากความที่ว่า “ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้” ฉะนั้น ก.พ.จะอาศัยมาตรา ๘ (๕) ไปใช้กับการปฏิบัติของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ มิได้เพราะการพิจารณาถึงโทษทางวินัยของพระราชบัญญัติทั้งสองนั้นแตกต่างกัน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้บัญญัติให้ อ.ก.พ.กระทรวงเป็นผู้พิจารณาจากสำนวนการสอบสวนว่าผู้ถูกกล่าวหาสมควรถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการหรือไม่ ถ้า อ.ก.พ.กระทรวงเห็นสมควรให้ไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาจะต้องสั่งให้ไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกตามความเห็นของ อ.ก.พ.กระทรวง แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาแต่ผู้เดียวเป็นผู้พิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ ถ้าเห็นว่าเป็นการกระทำความผิดอย่างร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งไล่ออก ปลดออกหรือให้ออก แล้วแต่กรณี เมื่อวิธีการพิจารณาว่าได้กระทำผิดวินัยจริงหรือไม่ แตกต่างกันดังได้กล่าวมาแล้ว ก.พ. จึงไม่อาจอาศัยอำนาจที่ ก.พ.มีอยู่ตามกฎหมายฉบับใหม่ (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘) ไปวินิจฉัยการกระทำที่กระทรวง ทบวง กรม ได้กระทำไปแล้วตามกฎหมายเก่า (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗)

๓.๒ นอกจากนี้การที่ ก.พ.รายงานให้นายกรัฐมนตรีสั่งให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการปลดนายสมนึก บำรุง ออกจากการานั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ก.พ.ปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๘ (๕) เพราะข้อความในมาตรา ๘ (๕) มุ่งหมายจะให้กระทรวง ทบวง กรม ที่ได้ปฏิบัติการไม่เหมาะสม แก้ไขการปฏิบัติเสียใหม่ให้เหมาะสม คำว่า กระทรวงนี้ย่อมหมายถึงกระทรวงศึกษาธิการ และตามข้อเท็จจริงปรากฏอย่างชัดแจ้งว่ากระทรวงศึกษาธิการมิได้ปฏิบัติการใดที่ไม่เหมาะสม ถ้าจะถือว่าการลงโทษนายสมนึก บำรุง ไม่เหมาะสม ผู้ซึ่งควรจะได้รับคำสั่งว่าปฏิบัติการไม่เหมาะสมก็คือ อ.ก.พ.กระทรวงศึกษาธิการ เพราะไม่ได้วิเคราะห์สำนวนการสอบสวนให้ถ่องแท้ แต่โดยที่ อ.ก.พ.กระทรวงศึกษาธิการเป็นองค์กรที่แยกต่างหากจากกระทรวงศึกษาธิการ ฉะนั้นเมื่อกระทรวงศึกษาธิการมิได้ปฏิบัติการที่ไม่เหมาะสม ก.พ.จึงไม่มีอำนาจที่จะรายงานให้นายกรัฐมนตรีสั่งการให้กระทรวงศึกษาธิการแก้ไขคำสั่งลงโทษนายสมนึก บำรุง

๓.๓ อนึ่ง พึงระลึกว่า การที่ ก.พ.วินิจฉัยความเห็นของ อ.ก.พ.กระทรวงว่า ได้กระทำไปโดยไม่เหมาะสม กล่าวคือ แทนที่ อ.ก.พ.กระทรวงจะมีความเห็นให้ลงโทษนายสมนึก

บำรุงกลับเห็นว่าไม่มีความผิดนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าเป็นการล่งล้าเข้าไปวินิจฉัยดุลพินิจของ อ.ก.พ.กระทรวง ซึ่งเป็นองค์กรที่กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนได้สร้างขึ้นเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักประกันความมั่นคงของข้าราชการประการหนึ่ง ฉะนั้น การที่ ก.พ.ล่งล้าเข้าไปวินิจฉัยดุลพินิจของ อ.ก.พ.กระทรวงโดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับให้อย่างชัดเจน จึงเป็นการทำลายเจตนารมณ์ของกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนที่จะสร้างหลักประกันความมั่นคงให้แก่ข้าราชการ ในเรื่องการวินิจฉัยดุลพินิจของบุคคลอื่น ศาลยุติธรรมก็ยังยอมรับว่า ศาลไม่มีอำนาจวินิจฉัยดุลพินิจของบุคคลซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย เว้นแต่การใช้ดุลพินิจนั้นจะเป็นไปโดยไม่สุจริต โดยเฉพาะในเรื่องนี้เป็นดุลพินิจของ อ.ก.พ.กระทรวง ซึ่งประกอบด้วยปลัดกระทรวงและอธิบดี ซึ่งย่อมมีน้ำหนักมากกว่าดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาคนเดียวและ ก.พ.ก็ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่า อ.ก.พ.กระทรวงได้ใช้ดุลพินิจโดยไม่สุจริต ฉะนั้น การที่ ก.พ.เห็นว่า อ.ก.พ.กระทรวงศึกษาธิการใช้ดุลพินิจไม่เหมาะสม จึงเป็นความเห็นที่ไม่ชอบด้วยระบบการทำงานและปราศจากอำนาจที่จะกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เพราะมาตรา ๘ (๕) ไม่ได้ให้อำนาจ ก.พ.ที่จะวินิจฉัยการปฏิบัติของ อ.ก.พ.กระทรวงตามกฎหมายเก่า และที่ ก.พ.อ้างว่าได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๒ ของกฎหมายใหม่แล้ว เห็นว่า กรณีนายสมนึก บำรุง มิใช่เป็นกรณีที่อยู่ในระหว่างดำเนินการตามพระราชบัญญัติฉบับเก่า ดังที่มาตรา ๑๒๒ ได้บัญญัติไว้ เพราะกรณีนายสมนึก บำรุง ได้ยุติลงแล้วโดยคำสั่งของ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการผู้ใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งได้สั่งให้นายสมนึก บำรุง กลับเข้ารับราชการ และที่ ก.พ.อ้างว่า ก.พ.กำลังพิจารณาความไม่เหมาะสมของการลงโทษนายสมนึก บำรุง ก่อนวันใช้บังคับกฎหมายใหม่ นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่เห็นด้วยกับข้ออ้างของ ก.พ. เพราะการที่ ก.พ.ได้ทราบถึงความไม่เหมาะสมของการลงโทษนั้น ก.พ.มิได้ทราบตามกระบวนการของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่ได้ทราบเพราะสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการซึ่งได้มีหนังสือแจ้งมา และตามครรลองของการปฏิบัติราชการที่ถูกต้อง ก.พ.จะต้องส่งเรื่องที่ได้รับจากสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการไปให้ อ.ก.พ.กระทรวงศึกษาธิการพิจารณา ทบทวนใหม่ แต่ ก.พ.ก็ไม่อาจกระทำได้เพราะตามกฎหมายใหม่ไม่มี อ.ก.พ.กระทรวงที่จะทำแทนที่ดังเช่น อ.ก.พ.กระทรวงตามกฎหมายเก่าและ ก.พ.ก็ไม่อาจเข้าสวมหน้าที่ อ.ก.พ.กระทรวงศึกษาธิการ เพราะกฎหมายใหม่ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจไว้

๓.๔ นอกจากความเห็นดังกล่าวมาข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังมีความเห็นว่า การรายงานของ ก.พ. ให้นายกรัฐมนตรีสั่งให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการลงโทษนายสมนึก บำรุง เสียใหม่นั้น ถ้านายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งตามที่ ก.พ. รายงาน กระทรวงศึกษาธิการก็ไม่อาจปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีได้ เพราะในขณะที่กระทรวงศึกษาธิการจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีเป็นระยะเวลาที่ได้ใช้บังคับกฎหมายใหม่แล้ว และตามกฎหมายใหม่ไม่มี อ.ก.พ. กระทรวงที่กระทรวงศึกษาธิการจะสั่งให้พิจารณาทบทวนการลงโทษนายสมนึก บำรุง เสียใหม่ และเมื่อไม่มี อ.ก.พ.กระทรวงเสียแล้ว กระทรวงศึกษาธิการจะดำเนินการสั่งการให้มีการลงโทษนายสมนึก บำรุง ก็ไม่อาจกระทำได้

เช่นเดียวกัน เพราะทั้งกฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่ไม่มีบทบัญญัติให้กระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจสั่งการลงมติ อ.ก.พ.กระทรวง

๔. สรุปแล้วสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) เห็นว่า จากการที่วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของ ก.พ. ดังได้กล่าวมาข้างต้น ย่อมเป็นการเพียงพอที่จะวินิจฉัย ก.พ. ไม่มีอำนาจวินิจฉัยว่าการปฏิบัติของ อ.ก.พ.กระทรวงศึกษาธิการเหมาะสมหรือไม่ และเมื่อ ก.พ. ไม่มีอำนาจกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่สั่งให้กระทรวงศึกษาธิการปลดนายสมนึก บำรุง ออกจากราชการตามที่ ก.พ.รายงานและคำสั่งของเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาเอกชนที่สั่งให้ปลดนายสมนึก บำรุง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๕. สำหรับการดำเนินการกับคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยถึงผลของคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้หลายกรณี เช่น กรณีนายบุญชนะ อรรถากร ร้องทุกข์ว่าถูกตัดวันราชการในการคำนวณบำนาญโดยมิชอบ และเรื่องการสั่งปลดข้าราชการโดยมิได้ผ่าน ก.พ. กรณีหลวงศรีสาส์พิช โดยวินิจฉัยว่า คำสั่งตามกรณีดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่สมบูรณ์ และไม่มีผลใช้บังคับตามกฎหมาย ฉะนั้น เมื่อคำสั่งของนายกรัฐมนตรีคนก่อนไม่ชอบด้วยกฎหมาย นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งนั้นได้

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๒๑

(สำเนา)

ที่ สร. ๐๒๐๓/๕๘๒๘

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เรื่อง ร้องเรียนขอความเป็นธรรม

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

อ้างถึง หนังสือที่ สร. ๐๖๐๑/๒๕๐ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๒๑

ตามที่ได้ส่งความเห็นทางกฎหมายเรื่อง นายสมนึก บำรุง ร้องเรียนขอความเป็นธรรม กรณีถูกกระทรวงศึกษาธิการโดยคำสั่งของอดีตนายกรัฐมนตรื (นายธานินทร์ กรัยวิเชียร) สั่งลงโทษปลดออกจากราชการ เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๑๙ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรม ไปเพื่อทราบ ความแจ้งอยู่แล้ว นั้น

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๒๑ ลงมติเห็นชอบด้วยตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และให้ดำเนินการต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อทราบ ได้แจ้งให้กระทรวงศึกษาธิการและสำนักงาน ก.พ.ทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) ปลั่ง มีจุล

(นายปลั่ง มีจุล)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม

โทร.๒๘๒๓๖๐๖