

บันทึก

เรื่อง สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษข้าราชการ (นายบุญเลิศ ธงภักดี)
ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี
ซึ่งสั่งการตามมาตรา ๑๙ เบญจ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘
ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐

ทบวงมหาวิทยาลัยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ทม ๐๖๐๑ (๔)/๒๑๙๔๘ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่านายกรัฐมนตรีได้พิจารณากรณีนายบุญเลิศ ธงภักดี ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยสังกัดมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป.เสนอแล้ว มีบัญชาให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่สั่งลงโทษปลดออกจากราชการ และคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีความเห็นว่าการสั่งลงโทษดังกล่าว ให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ออกคำสั่งลงโทษตามบัญชาของนายกรัฐมนตรี ได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ เบญจ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ ประกอบด้วยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ฯ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการสั่งลงโทษบุคคลดังกล่าวมีปัญหาในข้อกฎหมายว่า บุคคลดังกล่าวมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้หรือไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไว้ แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยฯ กฎทบทวนฯ ที่ออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ซึ่งกฎทบทวนฯ ได้บัญญัติให้นำมาใช้บังคับด้วย ได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไว้ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่จึงประสงค์จะขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า หากมหาวิทยาลัยเชียงใหม่สั่งลงโทษบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีความเห็นแล้ว บุคคลดังกล่าวมีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งลงโทษได้หรือไม่อย่างไร ซึ่งทบวงมหาวิทยาลัยพิจารณาแล้วก็เห็นชอบด้วย จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมและได้พิจารณาเอกสารต่าง ๆ ที่ผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย (สำนักงานปลัดทบวง) และผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ป.ป.ป. และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) เสนอเพื่อประกอบการพิจารณาแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑. สำนักงาน ป.ป.ป. ได้รับเรื่องร้องเรียนว่า นายบุญเลิศ ธงภักดีข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย สังกัดมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ทุจริตในการเบิกค่าเช่าบ้านเนื่องจากบ้านที่อ้าง

ว่าเขานั้นเป็นบ้านของนางศรีวรินทร์ ธงภักดี ซึ่งเป็นภรรยาของตน คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ทำการสอบสวนและมีมติว่า มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่า นายบุญเลิศฯ มีความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ประธานกรรมการ ป.ป.ป. จึงส่งเรื่องให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ดำเนินการทางวินัยแก่นายบุญเลิศฯ ต่อไป มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนดำเนินการทางวินัยแก่นายบุญเลิศฯ คณะกรรมการสอบสวนส่วนใหญ่มีความเห็นว่า นายบุญเลิศฯ ไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา เพราะจากพยานหลักฐานที่รับฟังเชื่อได้ว่าบ้านที่เขานั้นไม่ใช่บ้านของนางศรีวรินทร์ฯ สมควรยุติเรื่อง^๑ ซึ่ง อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และอธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ก็เห็นชอบด้วย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่จึงแจ้งผลการดำเนินการทางวินัยแก่นายบุญเลิศฯ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ทราบ และในขณะเดียวกันก็รายงานเรื่องนี้ต่อ ก.ม. ตามระเบียบด้วย

๒. ก.ม.ส่งเรื่องนายบุญเลิศฯ ให้ อ.ก.ม.วิสามัญเกี่ยวกับวินัยและการออกจากราชการพิจารณา อ.ก.ม.วิสามัญเกี่ยวกับวินัยฯ พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า นายบุญเลิศฯ ทุจริตในการเบิกค่าเช่าบ้านเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ให้ลงโทษถึงไล่ออกจากราชการ แต่มีเหตุอันควรลดหย่อนเนื่องจากการกระทำความผิดครั้งแรก และนายบุญเลิศฯ ได้รับราชการมาเป็นเวลานาน จึงลดโทษเหลือปลดออกจากราชการ ก.ม.พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับความเห็นของ อ.ก.ม.วิสามัญเกี่ยวกับวินัยฯ จึงรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามนัยมาตรา ๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘^๒

๓. คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้พิจารณาผลการดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่แก่นายบุญเลิศฯ แล้วมีความเห็นว่า คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่มีความเห็นขัดแย้งกับมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เนื่องจากพยานบุคคลปากสำคัญที่ให้การกับเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ป. ได้ให้การกับคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยกลับคำให้การเป็นคุณแก่ผู้ถูกกล่าวหา และคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้สอบสวนพยานบุคคลและเอกสารที่ผู้ถูกกล่าวหาอ้างและทำขึ้นสนับสนุนเพิ่มเติมอีก และรับฟังพยานหลักฐานเหล่านี้หักล้างพยานหลักฐานเดิมที่เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ป. ได้สอบสวนไว้ และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ก็เห็นชอบด้วยกับผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนฯ ถือได้ว่ามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชานายบุญเลิศฯ ไม่ดำเนินการตามมาตรา ๑๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ คือ ไม่ได้นำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มาใช้เป็นหลักในการสอบสวนคณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามนัยมาตรา ๑๙ เบญจ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ^๓

^๑รายงานสรุปผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่แต่งตั้งขึ้นสอบสวนทางวินัยนายบุญเลิศ ธงภักดี ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๓๒เสนอต่ออธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

^๒หนังสือทบวงมหาวิทยาลัย ลับ ที่ ทม๐๒๐๒/๑๓๓๑ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๓๓

^๓หนังสือสำนักงาน ป.ป.ป. ลับ ที่ นร ๐๘๐๖/๑๖๘๘๔ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๓๒

๔. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายบุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ) ได้เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีกรณีของนายบุญเลิศ ธงภักดี ว่าข้อเท็จจริงมีพยานหลักฐานฟังได้ว่า นายบุญเลิศฯ ทุจริตในการเบิกค่าเช่าบ้านเพราะบ้านที่เช่านั้นเป็นบ้านของนางศรีวรินทร์ฯ ซึ่งเป็นภรรยา จึงเป็นความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป.ชี้มูล ที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าไม่มีความผิดนั้น เนื่องจากรับฟังพยานบุคคลและเอกสารที่อ้างและทำขึ้นภายหลัง และผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีได้ไปทำการตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งแล้วรายงาน ว่า นายบุญเลิศฯ ทุจริตในการเบิกค่าเช่าบ้านจริงตามที่ถูกกล่าวหา สมควรสั่งให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่สั่งลงโทษปลดออกจากราชการ ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้สั่งการว่า “เห็นชอบ” และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกสั่งการถึงเลขาธิการนายกรัฐมนตรีให้พิจารณาดำเนินการให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่สั่งลงโทษปลดนายบุญเลิศฯ ออกจากราชการตามบัญชาของนายกรัฐมนตรี^๕ และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้แจ้งให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ดำเนินการต่อไป^๖

๕. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้หารือทบทวนมหาวิทยาลัยในปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามบัญชาของนายกรัฐมนตรี ทบทวนมหาวิทยาลัยจึงได้หารือปัญหาของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ป.^๗ คือ (๑) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่จะออกคำสั่งลงโทษปลดนายบุญเลิศฯ ออกจากราชการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการหรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยฯ หรือกฎหมายอื่นใด (๒) นายบุญเลิศฯ จะมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษหรือไม่ อย่างไร และสำนักงานป.ป.ป. ได้มีหนังสือแจ้งมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวไปยังทบทวนมหาวิทยาลัยว่า^๘ ให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ออกคำสั่งลงโทษปลดนายบุญเลิศฯ ออกจากราชการตามบัญชาของนายกรัฐมนตรีได้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ มาตรา ๑๙ เบื้องประกอบด้วยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยฯ สำหรับปัญหาสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษนั้น เมื่อทบทวนมหาวิทยาลัยเห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ไม่อาจวินิจฉัยเองได้ ก็ควรหารือปัญหาไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรงต่อมา อธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้มีคำสั่งปลดนายบุญเลิศฯ ออกจากราชการตามบัญชาของนายกรัฐมนตรี^๙

^๕บันทึกสำนักนายกรัฐมนตรี ลับ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๓๓ เสนอนายกรัฐมนตรี

^๖หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ลับ ที่ นร ๐๑๐๘/๕๒๖๙ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๓๓

^๗หนังสือทบทวนมหาวิทยาลัย ลับ ส่วนที่สุด ที่ ทม ๐๒๐๒/๑๒๗๔๙ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๓๓

^๘หนังสือสำนักงาน ป.ป.ป. ลับ ส่วนมาก ที่ นร ๐๔๐๖/๑๕๓๘๒ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๓๓

^๙คำสั่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่ ๑๖๐๓/๒๕๓๓ เรื่อง ปลดข้าราชการออกจากราชการ ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๓๓

๖. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ลับ ที่ นร ๐๑๐๘/๑๔๗๓๙ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๓๓ แจ้งให้ทบวงมหาวิทยาลัยทราบ ว่า ตามที่ ก.ม. ได้มีมติให้ปลดนายบุญเลิศฯ ออกจากราชการฐานทุจริตในการเบิกค่าเช่าบ้านและได้รายงานมาเพื่อนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการตามมาตรา ๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายบุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาแล้วเห็นชอบในระดับโทษที่ปลดนายบุญเลิศฯ ออกจากราชการ แต่โดยที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้สั่งปลดนายบุญเลิศฯ ออกจากราชการตามที่นายกรัฐมนตรีได้สั่งการตามมาตรา ๑๙ เบญจ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ ในความผิดอันเดียวกันนี้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งลงโทษตามมติของ ก.ม. อีก

๗. นายบุญเลิศ ธงภักดี ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๓๓ อุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดตนออกจากราชการต่อประธาน ก.ม. ซึ่งทบวงมหาวิทยาลัยได้รับไว้แล้ว แต่ยังไม่ได้ออกให้ ก.ม. พิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมาประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนฯ และเอกสารต่าง ๆ ที่เสนอเพื่อประกอบการพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า ปัญหาที่ทบวงมหาวิทยาลัยหารือว่ามีมูลเหตุที่สืบเนื่องมาจากทบวงมหาวิทยาลัยได้หารือไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ป. ว่า (๑) ในการออกคำสั่งลงโทษปลดนายบุญเลิศ ธงภักดี ออกจากราชการ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่จะต้องออกคำสั่งโดยอาศัยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ หรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยฯ หรือกฎหมายอื่นใด และ (๒) นายบุญเลิศฯ จะมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษหรือไม่ อย่างไร และสำนักงาน ป.ป.ป. ได้มีหนังสือแจ้งมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เกี่ยวกับข้อหารือดังกล่าวไปยังทบวงมหาวิทยาลัยว่า ให้มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ออกคำสั่งลงโทษปลดนายบุญเลิศฯ ออกจากราชการตามบัญชาของนายกรัฐมนตรีได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๙ เบญจ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ ประกอบด้วยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยฯ สำหรับปัญหาสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีความเห็นว่า เมื่อทบวงมหาวิทยาลัยเห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญที่ไม่อาจวินิจฉัยเองได้ก็ควรหารือปัญหาไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาคำสั่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ที่ ๑๖๐๓/๒๕๓๓ เรื่อง ปลดข้าราชการออกจากราชการซึ่งเป็นคำสั่งปลดนายบุญเลิศ ธงภักดี ออกจากราชการโดยตลอดแล้ว เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวมีสาระสำคัญอยู่สองตอน ตอนแรก กล่าวถึง สำนักงาน ป.ป.ป. ได้รายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่แก่นายบุญเลิศ ธงภักดี ไปเพื่อนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการตามมาตรา ๑๙ เบญจ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ และนายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้

มหาวิทยาลัยเชียงใหม่สั่งลงโทษปลดนายบุญเลิศ ธงภักดี ออกจากราชการ ตอนสอง กล่าวถึง การอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยฯ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ และหนังสือ ลับ ที่ นร ๐๑๐๘/๕๒๖๙ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๓๓ ลงโทษปลดนายบุญเลิศ ธงภักดี ออกจากราชการ

จากเนื้อหาสาระสำคัญของคำสั่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ดังกล่าวข้างต้น ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า คำสั่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ที่สั่งลงโทษปลดนายบุญเลิศฯ ออกจากราชการ เป็นคำสั่งลงโทษโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ หรือตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยฯ หรือทั้งสองพระราชบัญญัติด้วยกัน ในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ พิจารณาจากหนังสือสำนักงาน ป.ป.ป. ที่ นร ๐๕๐๖/๑๕๓๘๒ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๓๓ ถึงนายกรัฐมนตรี มีความตอนหนึ่งในหน้า ๑๖ ว่า “ด้วยข้อเท็จจริงและเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงเห็นว่าการไต่สวนข้อเท็จจริงแห่งประเทศไทยและมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ไม่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๙ ทวิ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงมีมติให้เสนอความเห็นมายังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไปตามมาตรา ๑๙ เบญจ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว” จากข้อความดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ป. เสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามมาตรา ๑๙ เบญจ เพราะเหตุที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ไม่ดำเนินการทางวินัยตามที่มาตรา ๑๙ ทวิได้บัญญัติไว้ และมาตรา ๑๙ เบญจ ได้บัญญัติ “ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควร” ปัญหาที่ว่าอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควรของนายกรัฐมนตรีมีความหมายแค่ไหน เพียงใด คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาบทบัญญัติของมาตรา ๑๙ เบญจ โดยตลอดแล้ว มีความเห็นว่า ในเบื้องต้นจะแปลความในลักษณะที่ว่า มาตรา ๑๙ เบญจ จะได้บัญญัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรีสั่งการในลักษณะอย่างใดก็ได้ กล่าวคือ จะสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก ให้ออกข้าราชการที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. รายงานว่ากระทำความผิดก็ย่อมกระทำได้นั้นหรือในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า จะแปลความเช่นนั้นมิได้ เพราะเมื่อพิจารณาความในมาตรา ๑๙ เบญจ ตั้งแต่ต้นจนถึงตอนสุดท้ายจะเห็นว่า มาตรา ๑๙ เบญจ ได้กล่าวถึงกรณีที่ให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามที่เห็นสมควรไว้สองกรณี คือ (๑) เมื่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการตามมาตรา ๑๙ ทวิ คือไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย ไม่ดำเนินการเพื่อพิจารณาโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใน ๑๕ วัน หรือคณะกรรมการสอบสวนไม่นำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มาใช้เป็นหลักในการสอบสวน (๒) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. เห็นว่า การดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๑๙ ตรี ไม่ถูกต้อง กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาไม่สั่งดำเนินการทางวินัยตามอำนาจหน้าที่ของตน หรือประวิงการสั่งดำเนินการให้ล่าช้า หรือไม่ปฏิบัติตามตัวบทกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย หรือคณะกรรมการ ป.ป.ป. เห็นว่า

ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยที่ไม่เหมาะสม เช่น ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ผิดวินัย หรือเห็นว่าผิดวินัยแล้วลงโทษทางวินัยสถานเบาหรือลงโทษสถานหนักเกินกว่าเหตุ

เมื่อกรณีที่จะทำให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควรมีอยู่สองกรณี คือ กรณีตามมาตรา ๑๙ ทวิ หรือมาตรา ๑๙ ตรี ฉะนั้น การสั่งการตามที่เห็นสมควรของนายกรัฐมนตรีดังที่มาตรา ๑๙ เบญจ ได้บัญญัติให้อำนาจไว้ จึงต้องเป็นการสั่งการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าว คือ ต้องสั่งการแก้ไขการไม่ดำเนินการของผู้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามที่มาตรา ๑๙ ทวิ ได้บัญญัติไว้ หรือสั่งการให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยให้ถูกต้องตามที่มาตรา ๑๙ ตรี ได้บัญญัติไว้ หรือสั่งการให้ผู้บังคับบัญชาแก้ไขคำสั่งลงโทษให้เหมาะสม เช่น ให้แก้ไขคำสั่งที่ลงโทษสถานเบาเป็นสถานหนักหรือสถานหนักเป็นสถานเบา หรือให้แก้ไขความเห็นของผู้บังคับบัญชาที่เห็นว่าไม่เป็นการกระทำผิดวินัยเป็นการกระทำผิดวินัยและต้องถูกลงโทษ กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจสั่งการตามที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรจะต้องเป็นการสั่งการให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยตามที่มาตรา ๑๙ ทวิ ได้บัญญัติไว้หรือสั่งการให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยให้ถูกต้องหรือเหมาะสมตามนัยมาตรา ๑๙ ตรี แต่มิใช่เป็นการสั่งลงโทษโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจสั่งการเสียเอง เพราะมาตรา ๑๙ เบญจ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการมิได้บัญญัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรีที่จะสั่งลงโทษสถานใดไว้ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ ทวิ ซึ่งมาตรา ๒๑ ทวิ บัญญัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรีสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร้ายว่ผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติได้ อำนาจออกคำสั่งลงโทษข้าราชการโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรงนั้นจึงกระทำได้เฉพาะกรณีใช้อำนาจตามมาตรา ๒๑ ทวิ เท่านั้น คือเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. พิจารณาวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร้ายว่ผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และไม่สามารถชี้แจงได้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวนั้นได้มาโดยชอบ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งหรือดำเนินการให้มีการสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก ความที่ว่า เพื่อพิจารณาสั่ง หมายความว่า มาตรา ๒๑ ทวิ ได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งลงโทษได้โดยตรง ส่วนความที่ว่า ดำเนินการให้มีการสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก หมายความว่า นายกรัฐมนตรีดำเนินการให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก

เมื่อได้เปรียบเทียบกับเห็นถึงลักษณะของบทบัญญัติในมาตรา ๑๙ เบญจกับมาตรา ๒๑ ทวิ ว่ามีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ความเข้าใจที่ว่านายกรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๙ เบญจ สั่งลงโทษปลดนายบุญเลิศฯ ออกจากราชการ จึงน่าจะไม่ต้อง โดยเฉพาะเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้รายงานมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ไม่ดำเนินการตามมาตรา ๑๙ ทวิ คือไม่นำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มาใช้เป็นหลักในการสอบสวน การสั่งการของนายกรัฐมนตรีน่าจะไปในทางที่บังคับให้ผู้บังคับบัญชาของนายบุญเลิศฯต้องนำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มาใช้เป็นหลักในการสอบสวน แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่านายกรัฐมนตรีได้สั่งการ”เห็นชอบ”ตามข้อเสนอของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่เสนอให้สั่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ดำเนินการลงโทษปลดนายบุญเลิศ ธงภักดี ออกจากราชการ การสั่ง

การของนายกรัฐมนตรีจึงไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา ๑๙ เบญจ แต่การจะเป็นประการใดก็ตาม เมื่อพฤติการณ์ได้ล่วงเลยมาถึงขั้นอธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้มีคำสั่งปลดนายบุญเลิศ ธงภักดี ออกจากราชการแล้ว ทำให้เข้าใจไปได้ว่ารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายบุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ) ได้เสนอความเห็นแทนคณะกรรมการ ป.ป.ป. ว่าการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๑๙ ตรี ไม่เหมาะสม เพราะผู้บังคับบัญชาของนายบุญเลิศฯ มีความเห็นว่า การกระทำของนายบุญเลิศฯ เกี่ยวกับการเบิกค่าเช่าบ้านไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่านายบุญเลิศฯ ได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา แต่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเห็นว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอ จึงเป็นความผิดทางวินัย และโทษที่เหมาะสมกับการกระทำผิดก็ต้องปลดออกจากราชการ จึงได้เสนอให้นายกรัฐมนตรีสั่งการให้ผู้บังคับบัญชานายบุญเลิศฯ ปลดนายบุญเลิศฯ ออกจากราชการ และนายกรัฐมนตรีก็ได้สั่งการ”เห็นชอบ”ตามข้อเสนอของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายบุญเอื้อ ประเสริฐสุวรรณ)

เมื่อการลงโทษปลดนายบุญเลิศ ธงภักดี ออกจากราชการมีความเป็นมาดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น และได้พิจารณารายละเอียดของคำสั่งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ที่ ๑๖๐๓/๒๕๓๓ โดยตลอดแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นมาถึงแม้ว่าคำสั่งลงโทษนายบุญเลิศฯ ของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่จะอ้างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการฯ ไว้ทั้งตอนแรกและตอนที่สอง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ก็ยังมีความเห็นว่า จากพฤติการณ์ที่ได้ลำดับมาและประกอบกับนายบุญเลิศฯ มิได้ถูกกล่าวหาว่าร้ายว่ยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติและไม่สามารถชี้แจงได้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวนั้นได้มาโดยชอบ การสั่งการของนายกรัฐมนตรีจึงเป็นการสั่งการในลักษณะที่ว่า การดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชา (อธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่) ไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสมเพราะผู้บังคับบัญชาเห็นว่าการกระทำของนายบุญเลิศฯ ไม่ถึงขั้นผิดวินัย แต่นายกรัฐมนตรีเห็นว่า การกระทำของนายบุญเลิศ ธงภักดี เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง จึงได้สั่งการให้ผู้บังคับบัญชาลงโทษปลดออกจากราชการ และผู้บังคับบัญชาของนายบุญเลิศฯ คืออธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยฯ ประกอบกับกฎทบทงที่ออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งกฎทบทงได้บัญญัติให้นำมาใช้บังคับ ออกคำสั่งลงโทษปลดนายบุญเลิศ ธงภักดี ออกจากราชการ และโดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ใช้เป็นฐานอำนาจในการสั่งปลดนายบุญเลิศฯ ออกจากราชการได้บัญญัติถึงสิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกลงโทษไว้ในหมวด ๗ มาตรา ๑๐๓ ว่า “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัตินี้ด้วยเหตุใด ๆ เว้นแต่จะให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามมาตรา ๙๐ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้” ฉะนั้น นายบุญเลิศ ธงภักดี จึงมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามนัยของมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า นายบุญเลิศ ธงภักดี มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยของอธิการบดีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้ เพราะเป็นการลงโทษที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยและกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔