

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง กระทรวงสาธารณสุขขอหารือเกี่ยวกับการยกเลิกคำสั่ง
แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง

กระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สธ ๐๒๔๔/๑/๓๔๙๗ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๕ ขอหารือเกี่ยวกับการยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่นายปรากรม วุฒิพงศ์ อดีตปลัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งปัจจุบันลาออกจากราชการแล้ว และนายธวัช สุนทราจารย์ อดีตรองปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุข โดยมีข้อเท็จจริงได้ดังนี้

๑. กระทรวงสาธารณสุขได้มีคำสั่งที่ ๔๙๑/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๒ (ลงนามโดยนายกร ทัพพะรังสี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในขณะนั้น) แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงแก่นายปรากรม วุฒิพงศ์ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข และนายธวัช สุนทราจารย์ รองปลัดกระทรวงสาธารณสุข กรณีบุคคลทั้งสองไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่จะแสดงความตั้งใจที่จะแก้ปัญหายุติธรรมในการจัดซื้อยา เวชภัณฑ์และวัสดุการแพทย์ ที่เกิดขึ้นอย่างทันทีทันใดเพื่อปกป้องรักษาประโยชน์ของทางราชการ

๒. นายปรากรม วุฒิพงศ์ และนายธวัช สุนทราจารย์ ได้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ. ในกรณีที่ถูกสอบสวนดังกล่าว ซึ่ง อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ พิจารณาแล้วมีมติว่าคำร้องทุกข์ของบุคคลทั้งสองฟังขึ้น ให้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขสั่งยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงบุคคลทั้งสองต่อไป และ ก.พ. ในการประชุมครั้งที่ ๑๓/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๒ ได้พิจารณาเห็นด้วยกับมติ อ.ก.พ. ดังกล่าว

๓. นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งเห็นชอบตามมติ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และมติ ก.พ. ที่ว่าคำร้องทุกข์ฟังขึ้นและให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการให้เป็นไปตามมติดังกล่าว แต่โดยที่เรื่องนี้ยังไม่มีมีการพิจารณาในเนื้อหาสาระของความผิดและสมควรทำให้เกิดความกระจ่าง เมื่อสำนักงาน ก.พ. และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า แม้ผู้ร้องทุกข์บางราย (นายปรากรม วุฒิพงศ์) จะลาออกจากราชการแล้ว แต่เนื่องจากการกล่าวหาความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเป็นหนังสือ ตามมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

แล้ว จึงสามารถดำเนินการให้มีการสอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อนำไปสู่การสอบสวนทางวินัยตามขั้นตอนที่ถูกต้องและเป็นธรรมต่อไป

๔. สำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือ ลับ ที่ นร ๐๗๐๙.๒/ล ๗๓ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๔๓ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขแจ้งคำสั่งของนายกรัฐมนตรีตามข้อ ๓ เพื่อให้ดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีต่อไป

๕. เมื่อนายกร ทัพพะรังสี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ได้รับหนังสือของสำนักงาน ก.พ. ตามข้อ ๔ แล้ว ได้มีหนังสือ ที่ สธ ๐๑๐๐/๘๑ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ ถึงนางผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ ประธานกรรมการสอบสวน โดยยืนยันว่าสิ่งที่กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการมาตั้งแต่ต้นนั้นถูกต้องแล้ว ประธานกรรมการสอบสวนได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๔ แจ้งเลขาธิการ ก.พ. ให้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป สำนักงาน ก.พ. จึงได้มีหนังสือลับ ที่ นร ๐๗๐๙.๑/ล ๗๔ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๔ เรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขสรุปว่า กระทรวงสาธารณสุขต้องออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนนายปรากรมวุฒิพงศ์ และนายธวัช สุนทรอาจารย์

๖. ต่อมา ได้มีการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องดังนี้

๖.๑ กรณีนายปรากรม วุฒิพงศ์ นายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๓๖/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๓ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าวข้างต้น เมื่อคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงดำเนินสอบสวนเสร็จแล้วได้รายงานนายกรัฐมนตรี (นายชวน หลีกภัย) เพื่อพิจารณาสั่งการ และนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาสั่งการว่า “ทราบ ให้ยุติเรื่องตามรายงานของกรรมการ”

๖.๒ กรณีนายธวัช สุนทรอาจารย์ ปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้มีคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๔๕๓/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๕ แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้วได้รายงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข โดยมีความเห็นสรุปว่า พฤติการณ์ของนายธวัช สุนทรอาจารย์ ยังไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยเห็นสมควรยุติเรื่อง และปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้พิจารณาสั่งการแล้วว่า “ชอบ ยุติเรื่อง”

เนื่องจากจนกระทั่งปัจจุบัน กระทรวงสาธารณสุขยังมิได้มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๔๙๑/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๒ จึงขอหารือเรื่องดังกล่าว รวม ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กระทรวงสาธารณสุขจะต้องยกเลิกคำสั่งที่ ๔๙๑/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๒ หรือไม่ หากจะต้องยกเลิกและมีการยกเลิกแล้ว กระทรวงสาธารณสุขจะดำเนินการทางวินัยแก่ นายปรากรม วุฒิพงศ์ และนายธวัช สุนทรอาจารย์ ได้อีกหรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่สอง หากกระทรวงสาธารณสุขไม่ยกเลิกคำสั่งที่ ๔๙๑/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๒ จะถือว่าคำสั่งดังกล่าวนี้ถูกยกเลิกโดยผลของคำสั่งนายกรัฐมนตรีไปโดยปริยายหรือไม่หากไม่มีผลเป็นการยกเลิก ทางปฏิบัติกระทรวงสาธารณสุขจะดำเนินการกรณี นายปารกกรม วุฒิพงศ์ และนายธวัช สุนทราจารย์ อย่างไรต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข และผู้แทนสำนักงาน ก.พ. แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในข้อหาที่ว่า กระทรวงสาธารณสุขต้องยกเลิกคำสั่งที่ ๔๙๑/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๒ หรือไม่นั้น เห็นว่า การที่นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งเห็นชอบตามมติของ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และมติ ก.พ. ว่าคำร้องทุกข์นายปารกกรม วุฒิพงศ์ และนายธวัช สุนทราจารย์ ฟังขึ้น และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการให้เป็นไปตามมติดังกล่าว จึงเป็นการที่นายกรัฐมนตรีได้สั่งการโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม มีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๙ ดังกล่าว และทราบเท่าที่คำสั่งดังกล่าวยังมิได้สิ้นสุดลงไปเพราะการยกเลิกหรือมีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงตัวนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขหรือไม่ เพราะกรณีเป็นการสั่งการในการปฏิบัติราชการซึ่งสั่งโดยผู้ดำรงตำแหน่งและต่อผู้ดำรงตำแหน่ง มิใช่เป็นการสั่งการเป็นส่วนตัว

สำหรับประเด็นว่า หากมีการยกเลิกคำสั่ง ๔๙๑/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๒ แล้ว จะดำเนินการทางวินัยแก่นายปารกกรม วุฒิพงศ์ และนายธวัช สุนทราจารย์ ได้อีกหรือไม่ อย่างไรนั้น ต้องแยกพิจารณาเป็น ๒ กรณี คือ

^๑ มาตรา ๙ เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับรายงานของ ก.พ. ตามมาตรา ๘ (๘) ให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติการให้ถูกต้องหรือเหมาะสมต่อไป และให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับความเห็นของ ก.พ. ที่รายงานตามมาตรา ๘ (๘) ให้ส่งความเห็นของนายกรัฐมนตรีให้ ก.พ. พิจารณา และถ้า ก.พ. พิจารณาแล้วยืนยันตามมติเดิม ให้ ก.พ. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติประการใด ให้ ก.พ. และกระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี

กรณีนายปรากรม วุฒิพงศ์ ซึ่งปัจจุบันได้พ้นจากการเป็นข้าราชการเพราะได้ลาออกไปแล้ว เห็นว่า ตามมาตรา ๑๐๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ให้อำนาจส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้วได้นั้น ได้กำหนดเงื่อนไขที่สำคัญคือ ต้องมีการกล่าวหาเป็นหนังสือไว้แล้วก่อนที่ผู้นั้นจะออกจากราชการ หรือเป็นกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา ซึ่งกรณีนี้แม้ว่าจะได้มีการกล่าวหาเป็นหนังสือแล้วก็ตาม แต่ข้อกล่าวหาดังกล่าวได้ยุติไปแล้วจากการที่นายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้ดำเนินการยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และให้ทำการสอบสวนข้อเท็จจริงใหม่ซึ่งผลการสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีได้ปรากฏเป็นข้อยุติแล้วว่า กรณีไม่มีมูลตามที่ถูกกล่าวหาตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงซึ่งแต่งตั้งตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๓๖/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๓ ดังนั้น กรณีการกล่าวหาที่ได้กระทำไว้แล้วจึงเป็นอันยุติและสิ้นสุดไปแล้วการจะกล่าวหาใดๆ ขึ้นใหม่กับนายปรากรม วุฒิพงศ์ ย่อมไม่อาจกระทำได้ เพราะนายปรากรมฯ ได้พ้นจากราชการไปแล้ว

กรณีนายธวัช สุนทรอาจารย์ ซึ่งปัจจุบันดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงสาธารณสุขเห็นว่า เนื่องจากบุคคลดังกล่าวยังเป็นข้าราชการอยู่ การดำเนินการทางวินัยจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ อย่างไรก็ดี การที่นายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้ดำเนินการยกเลิกคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๔๙๑/๒๕๔๒ และปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้มีคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๔๕๓/๒๕๔๕ แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงใหม่แล้ว คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงได้มีความเห็นสรุปว่า พฤติการณ์ของนายธวัช สุนทรอาจารย์ ยังไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยเห็นสมควรยุติเรื่อง ซึ่งปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้พิจารณาแล้วเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง จึงเท่ากับว่าไม่มีกรณีที่ดำเนินการทางวินัยแก่นายธวัช สุนทรอาจารย์

^๒ มาตรา ๑๐๖ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำหรือละเว้นกระทำการใดที่พึงเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวน หรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการ หรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว เว้นแต่ออกจากราชการเพราะตาย ผู้มีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา ๙๙ และดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ เว้นแต่กรณีที่ผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยที่ต้องลงโทษภาคทัณฑ์ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน หรือให้งดโทษเสียได้

สำหรับประเด็นข้อหาหรือที่สองนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า เมื่อได้มีความเห็นตามข้อหาหรือในประเด็นที่หนึ่งไปดังกล่าวแล้วจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยข้อหาหรือประเด็นที่สองอีก



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๕