

บันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ
สอบสวนความผิดทางวินัยพนักงานองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๕๐๐/๕๗๙ ลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๔๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า นายสุภรัตน์ สิงห์ทอง นิติกระระดับ ๖ สำนักงานกฎหมาย องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ได้เป็นทนายความให้ภรรยาซึ่งเป็นโจทก์ฟ้อง องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ต่อศาลแรงงานกลางในคดีเรื่องผิดข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างและเรียกค่าเสียหายเป็นเงิน ๗๖,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย ซึ่งต่อมาศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๑ ยืนตามคำพิพากษาศาลแรงงานกลางให้ยกฟ้องโจทก์

องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้มีคำสั่ง ที่ ๑๖๑/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยนายสุภรัตน์ฯ เนื่องจากได้รับรายงานจากฝ่ายบริหารงานบุคคลว่าการกระทำความผิดกล่าวของนายสุภรัตน์ฯ เป็นการกระทำในเรื่องส่วนตัวและไม่ได้ขออนุญาตหรือขออนุมัติจากองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ แม้ว่าการไปว่าความดังกล่าวจะใช้วิธีการขอลาพักผ่อนก็ตาม การกระทำของนายสุภรัตน์ฯ จึงเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสมและเป็นปฏิปักษ์ต่อองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ซึ่งเป็นนายจ้างและการไม่อุทิศเวลาให้แก่กิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้เป็นมูลความผิดวินัยตามข้อบังคับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ว่าด้วยวินัยการสอบสวนและการลงโทษสำหรับพนักงานและคนงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๖ (๔) (๕) และ (๘) ต่อมานายสุภรัตน์ฯ ได้มีบันทึกลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๔๑ ถึงผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ขออุทธรณ์ให้ยกเลิกคำสั่งโดยอ้างว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อรัฐธรรมนูญและได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๑ ขอความเป็นธรรมในเรื่องนี้ โดยเห็นว่าสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้จึงขอหารือว่า กรณีนี้เป็นการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ถ้าเป็นการโต้แย้งแล้วคำสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบสวนถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้และได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้แล้วเห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยตามกรณีดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทาง

ปกครองมีความเห็นว่า มาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้นิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ให้หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ฉะนั้น กรณีจึงต้องพิจารณาว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามกรณีที่หารือมานี้ปรากฏว่า ผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยนายศุภรัตน์ฯ โดยอ้างมูลกรณีความผิดวินัยฐานกระทำการที่ไม่เหมาะสมและเป็นปฏิปักษ์ต่อองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ซึ่งเป็นนายจ้างและเป็นการไม่อุทิศเวลาให้แก่กิจการขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ตามข้อ ๖ (๔) และ (๘)^๒ ของคณานข้อบังคับองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ว่าด้วยวินัย การสอบสวน และการลงโทษสำหรับพนักงานและการลงโทษสำหรับพนักงานและคณาน พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งการสอบสวนความผิดทางวินัยตามมูลกรณีดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนของการเตรียมการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ถูกสอบสวน ต่อเมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ถูกสอบสวนได้กระทำความผิดวินัยจริง จึงจะมีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ลงโทษทางวินัย) ซึ่งตรงกับ ความหมายของคำว่า “การพิจารณาทางปกครอง” ตามมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการดำเนินการดังกล่าว ยังไม่มีผล

^๑ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติการวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียนแต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ ข้อ ๖ วินัยซึ่งพนักงานและคณานต้องรักษามีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์เที่ยงธรรม และประพฤติอยู่ในความสุจริตทั้งต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อย่างใด ๆ อันอาจเป็นทางให้เสียความเที่ยงธรรมหรือความไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่กิจการของ อ.อ.ป. จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ไม่ได้

^๓ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

โดยสรุป คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวจึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การที่นายสุภรัตน์ฯ ได้ทำหนังสือร้องขอให้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าวจึงไม่เป็นการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน
(นายอัคราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๔๒