เรื่องเสร็จที่ ๑๐๑/๒๕๕๙

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง กรณีการพิจารณาความผิดและลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา

มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๕๒๙/๕๒๔๒ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอหารือในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง กรณีการพิจารณาความผิดและลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา สรุปความได้ว่า มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้มีคำสั่งที่ ๒๐๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๕ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นกรณีตรวจสอบบัญชีเงินฝากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เลขที่บัญชี ๓๑๔-๑-๙๐๗๔๐-๔ และบัญชีเงินฝากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เลขที่บัญชี ๓๑๔-๖-๐๒๕๘๙-๒ ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นได้รายงานผลและเสนอความเห็นต่ออธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีว่า การใช้จ่ายเงินตามบัญชีทั้งสองดังกล่าวไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีว่าด้วยการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงเป็นการกระทำที่เข้าข่ายปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของทางราชการ หรือขาดการเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีอย่างร้ายแรง และมีมูลเข้าข่ายเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ เห็นควรให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยกับบุคคลที่เกี่ยวข้อง อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้มอบหมายให้ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายกฎหมายดำเนินการจัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายและการอนุมัติการใช้จ่ายเงินในบัญชีดังกล่าวตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น

ต่อมามหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้มีคำสั่งที่ ๓๓๓/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยมีผู้ถูกกล่าวหาจำนวน ๗ ราย คือ (๑) นายสัมมนา มูลสาร (๒) นายทวีคูณ สวรรค์ตรานนท์ (๓) นายสมหมาย ชินนาค (๔) นายสุภชัย หาทองคำ (๕) นางวนิดา บุญพราหมณ์ (๖) นางพยอม บุญมั่น และ (๗) นางสาวมัณฑนา เจือบุญ

คณะกรรมการสอบสวนได้รายงานผลการสอบสวนต่ออธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๘ และอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้มอบหมายให้สำนักงานกฎหมายและนิติการพิจารณาสำนวนการสอบสวนและเสนอความเห็นต่ออธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. ๒๕๓๓ กำหนดให้อธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย และตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ประกอบกับข้อ ๓๘ ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณาวินัย พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีเป็นผู้มีอำนาจในการที่จะพิจารณาความผิดของผู้ถูกกล่าวหา

คำสั่งลงโทษทางวินัยถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การพิจารณาผลการสอบสวนวินัยเพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งจึงถือว่าเป็นการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองดังกล่าวมีคดีความพิพาทกับผู้ถูกกล่าวหารายนายสุภชัย หาทองคำ และนายสัมมนา มูลสาร ดังนี้

๑. คดีปกครองจำนวน ๔ คดี

(๑) คดีหมายเลขดำที่ ๑๑๐/๒๕๕๕ ศาลปกครองอุบลราชธานี ระหว่างนายสุภชัย หาทองคำ ผู้ฟ้องคดี กับมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ผู้ถูกฟ้องคดี

คดีนี้สืบเนื่องจากมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รายนายสุภชัย หาทองคำ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี กรณีปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ลูกจ้างชั่วคราวสังกัดกองคลัง ทุจริตยักยอกเงินของทางราชการ ซึ่งผลการสอบสวนปรากฏว่านายสุภชัย หาทองคำ มีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีจึงออกคำสั่งให้นายสุภชัย หาทองคำ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ต่อมาวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕ นายสุภชัย หาทองคำ ได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองอุบลราชธานีเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ต่อมาในวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๗ ศาลปกครองอุบลราชธานีได้พิพากษาว่านายสุภชัย หาทองคำ กระทำละเมิดต่อมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีจริงจึงให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ซึ่งนายสุภชัย หาทองคำ ได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ขณะนี้คดียังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

(๒) คดีหมายเลขดำที่ อ.๙๔๕/๒๕๕๖ ศาลปกครองสูงสุด ระหว่างนายสุภชัย หาทองคำ ผู้ฟ้องคดี กับอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ที่ ๑ สภามหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี

คดีนี้สืบเนื่องจากมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยกรณีนายสุภชัย หาทองคำ กระทำผิดวินัยในขณะที่ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี กรณีลูกจ้างชั่วคราวสังกัดกองคลัง ทุจริตยักยอกเงินของทางราชการ และนายสุภชัย หาทองคำ ได้ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยและข้อบังคับมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณาวินัย พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยคดีดังกล่าวนี้ศาลปกครองอุบลราชธานีได้พิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา และคดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

(๓) คดีหมายเลขดำที่ ๒๓๑/๒๕๕๕ ศาลปกครองอุบลราชธานี ระหว่างนายสุภชัย หาทองคำ ผู้ฟ้องคดี กับมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ผู้ถูกฟ้องคดี

คดีนี้สืบเนื่องจากมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยกรณีนายสุภชัย หาทองคำ กระทำผิดวินัยในขณะที่ดำรงตำแหน่งรองอธิการบดี กรณีปฏิบัติหน้าที่

โดยประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้ลูกจ้างชั่วคราว สังกัดกองคลัง ทุจริตยักยอกเงินของทางราชการ ซึ่งผลการสอบสวนปรากฏว่า นายสุภชัย หาทองคำ มีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีจึงออกคำสั่งลงโทษปลดนายสุภชัย หาทองคำ ออกจากราชการ นายสุภชัย หาทองคำ ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) แต่เนื่องจาก ก.พ.อ. ไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด นายสุภชัย หาทองคำ จึงได้ยื่นฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว โดยคดีดังกล่าวนี้ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่าไม่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีที่ศาลจะพิจารณาพิพากษาและออกคำสั่งบังคับให้ เนื่องจากปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่า อ.ก.พ.อ. เกี่ยวกับอุทธรณ์ ร้องทุกข์ และจรรยาบรรณ ทำหน้าที่แทน ก.พ.อ. ได้มีมติให้เพิกถอนคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการแล้ว จึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความโดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

(๔) คดีหมายเลขดำที่ ๑๑๒/๒๕๕๖ ศาลปกครองอุบลราชธานี ระหว่างนายสุภชัย หาทองคำ ผู้ฟ้องคดี กับมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ผู้ถูกฟ้องคดี

คดีนี้สืบเนื่องจากมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีออกคำสั่งลงโทษทางวินัยปลดนายสุภชัย หาทองคำ ออกจากราชการ ต่อมานายสุภชัย หาทองคำ ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ ก.พ.อ. และคณะอนุกรรมการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ ร้องทุกข์ และจรรยาบรรณ (อ.ก.พ.อ.) ทำหน้าที่แทน ก.พ.อ. ได้มีมติให้เพิกถอนคำสั่งปลดนายสุภชัย หาทองคำ ออกจากราชการ โดยในระหว่างที่มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีโต้แย้งมติ อ.ก.พ.อ. ดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น นายสุภชัย หาทองคำ ได้ฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ และขอเพิ่มเติมฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดียังปฏิบัติตามมติ อ.ก.พ.อ. ไม่ครบถ้วน เนื่องจากคำสั่งให้กลับเข้ารับราชการต้องให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นวันที่มีคำสั่งให้ปลดออกจากราชการ โดยคดีดังกล่าวนี้ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการในภายหลังตามมติ ก.พ.อ. ที่ยืนยันให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติตามมติ อ.ก.พ.อ. แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดียังปฏิบัติตามมติ อ.ก.พ.อ. ไม่ครบถ้วน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๕

๒. คดีอาญาจำนวน ๓ คดี

(๑) คดีหมายเลขดำที่ ๒๒๑๕/๒๕๕๕ หมายเลขแดงที่ ๒๙๕๓/๒๕๕๗ ศาลจังหวัดอุบลราชธานี ระหว่างนายสัมมนา มูลสาร โจทก์ กับรองศาสตราจารย์นงนิตย์ ธีระวัฒนสุข จำเลย

คดีนี้สืบเนื่องมาจากเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ ขณะที่จำเลยดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีได้จัดแถลงข่าวเพื่อชี้แจงแก่สื่อมวลชน บุคลากร นักศึกษา และประชาชนเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่โจทก์กับพวกส่งจดหมายอิเล็กทรอนิกส์เผยแพร่ใบปลิวและจัดปราศรัยโจมตีกล่าวหาจำเลยด้วยข้อความอันเป็นเท็จหลายประการเกี่ยวกับการบริหารงานในฐานะอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี โดยระหว่างแถลงข่าวจำเลยแจกเอกสารประกอบการแถลงข่าวเพื่ออธิบายให้ผู้สื่อข่าวเข้าใจถึงมูลเหตุที่มีการจัดปราศรัย ต่อมานายสัมมนา มูลสาร กับพวก ได้นำเอกสารแถลงข่าวดังกล่าวไปฟ้องต่อศาลจังหวัดอุบลราชธานี กล่าวหารองศาสตราจารย์นงนิตย์ ธีระวัฒนสุข เป็นจำเลยในคดีอาญาฐานหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา ต่อมาวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๗ ศาลชั้นต้นพิพากษาให้จำเลยชำระค่าเสียหายแก่โจทก์เป็นเงิน ๑๕๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินจำนวนดังกล่าวนับแต่วันที่ยื่นฟ้องเป็นต้นไป

จนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์ ค่าธรรมเนียมให้เป็นพับ และให้จำเลยโฆษณาคำพิพากษาโดยย่อในหนังสือพิมพ์รายวันมติชนและวารสารของสภามหาวิทยาลัยอุบลราชธานีเป็นเวลา ๓ วัน ติดต่อกัน โดยให้จำเลยเป็นผู้ชำระค่าโฆษณา และยกฟ้องคดีส่วนอาญา โจทก์และจำเลยอุทธรณ์ ต่อมาศาลจังหวัดอุบลราชธานีได้นัดอ่านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๓ ในคดีดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๘ โดยศาลอุทธรณ์ภาค ๓ มีคำพิพากษากลับให้ยกฟ้องโจทก์ โดยสรุปว่า การกระทำของรองศาสตราจารย์นงนิตย์ ธีระวัฒนสุข จำเลย ไม่เป็นการละเมิดต่อโจทก์ และไม่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่โจทก์

(๒) คดีหมายเลขดำที่ ๙๖๗/๒๕๕๗ ศาลจังหวัดอุบลราชธานี ระหว่างนายสุภชัย หาทองคำ โจทก์ กับรองศาสตราจารย์นงนิตย์ ธีระวัฒนสุข จำเลย

คดีนี้โจทก์ฟ้องว่า จำเลยกระทำความผิดตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญาในสองกรณี กรณีแรก คือการที่จำเลยออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยร้ายแรงโจทก์โดยไม่มีมูลความผิดถึงขั้นเป็นความผิดวินัยร้ายแรง และกรณีที่สอง คือการที่จำเลยทราบมติ อ.ก.พ.อ. เกี่ยวกับอุทธรณ์ ร้องทุกข์ และจรรยาบรรณ ทำหน้าที่แทน ก.พ.อ. ที่ให้เพิกถอนคำสั่งปลดโจทก์ออกจากราชการ โดยให้โจทก์กลับเข้ารับราชการดังเดิมแต่ลงโทษตัดเงินเดือนโจทก์ร้อยละ ๓ เป็นเวลา ๓ เดือน แต่จำเลยไม่ยอมปฏิบัติตามมติดังกล่าว คดีนี้ศาลชั้นต้นได้พิพากษาว่าข้อเท็จจริงไม่พอฟังได้ว่าจำเลยมีเจตนาพิเศษเพื่อกลั่นแกล้งให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์หรือมีเจตนาทุจริต ดังนั้น การกระทำของจำเลยทั้งสองกรณีที่โจทก์อ้างตามฟ้องจึงไม่เป็นความผิดตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา พิพากษายกฟ้อง

(๓) คดีหมายเลขดำที่ ๑๔๓๙/๒๕๕๕ ศาลจังหวัดอุบลราชธานี ระหว่างพนักงานอัยการ โจทก์ และรองศาสตราจารย์นงนิตย์ ธีระวัฒนสุข โจทก์ร่วม นายสัมมนา มูลสาร กับพวกรวม ๕ คน จำเลย ในความผิดฐานหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา และความผิดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐

คดีนี้โจทก์ฟ้องว่า ระหว่างวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๕ ถึงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ จำเลยทั้งสี่ได้บังอาจกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาฐานหมิ่นประมาทและตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ หลายกรรมโดยเป็นตัวการร่วมกันและแยกกันนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลอันเป็นเท็จทั้งเผยแพร่หรือส่งต่อซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์โดยรู้อยู่แล้วว่าเป็นข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จโดยมีเจตนาทำให้รองศาสตราจารย์นงนิตย์ ธีระวัฒนสุข เสียหาย เผยแพร่เอกสารใบปลิวไปยังบุคคลที่สาม ทำการปราศรัยและให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนด้วยข้อความอันเป็นเท็จและเป็นการหมิ่นประมาทรองศาสตราจารย์นงนิตย์ ธีระวัฒนสุข ในขณะที่ดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีและปฏิบัติหน้าที่บริหารงานของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. ๒๕๓๓ อันเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมาย โดยคดีดังกล่าวนี้ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลจังหวัดอุบลราชธานี

มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีจึงขอหารือในประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีที่อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยมีคดีพิพาททั้งคดีปกครองและคดีอาญากับผู้ถูกสอบสวน เหตุตามข้อเท็จจริงดังกล่าวจะถือว่าอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๑๓ (๑) หรือเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖

วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งจะทำให้ไม่สามารถพิจารณาผลการสอบสวนวินัยและออกคำสั่งตามผลการสอบสวนวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่

ประเด็นที่สอง หากถือว่าอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๑๓ (๑) หรือมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งทำให้อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีไม่อาจทำการพิจารณาผลการสอบสวนวินัยและออกคำสั่งตามผลการสอบสวนวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาได้ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานีจะต้องดำเนินการในเรื่องดังกล่าวอย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี โดยมีผู้แทนมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่รองศาสตราจารย์นงนิตย์ ธีระวัฒนสุข ในฐานะอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยมีคดีพิพาททั้งคดีปกครองและคดีอาญากับผู้ถูกสอบสวน เหตุตามข้อเท็จจริงดังกล่าวจะถือว่าอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งจะทำให้ไม่สามารถพิจารณาผลการสอบสวนวินัยและออกคำสั่งตามผลการสอบสวนวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ เห็นว่า เมื่ออธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามคำสั่งมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ที่ ๓๓๓/๒๕๕๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๖ ต่อมาคณะกรรมการสอบสวนได้รายงานผลการสอบสวนต่ออธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ในการที่อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีพิจารณาผลการสอบสวนวินัยเป็นการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นการพิจารณาทางปกครองตามนิยามในมาตรา ๕[๑] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น อธิการบดีมหาวิทยาลัย

---

[๑]มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ ฯลฯ

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

อุบลราชธานีจึงอยู่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินการพิจารณาทางปกครอง โดยอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีต้องพิจารณารายงานการสอบสวน รวมทั้งสั่งลงโทษข้าราชการตามข้อ ๕[๒] วรรคสอง ของข้อบังคับมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณาวินัย พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อรองศาสตราจารย์นงนิตย์ฯ ในฐานะอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ไม่ใช่ผู้ซึ่งถูกดำเนินการทางวินัยจึงไม่ถือว่าเป็นคู่กรณี อันจะทำให้มีเหตุต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครองตามนัยมาตรา ๑๓ (๑)[๓] ประกอบกับนิยามคำว่า “คู่กรณี” ตามมาตรา ๕[๔] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๗๒๗/๒๕๕๔[๕]

ประเด็นที่สอง เหตุตามข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖[๖] วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

---

[๒]ข้อ ๕ ข้าราชการผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาโดยมีหลักฐานตามสมควรว่าได้กระทำผิดวินัยหรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาว่ากระทำผิดวินัย ให้อธิการบดีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยพลันและต้องสอบสวนโดยไม่ชักช้า เว้นแต่เป็นกรณีการกระทำผิดวินัยที่มิใช่ความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือเป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษากำหนด จะไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ แต่ต้องให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสรับทราบข้อกล่าวหาเพื่อโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้

กรณีข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยโดยมีหลักฐานตามสมควรว่าได้กระทำผิดวินัยหรือความปรากฏต่อผู้บังคับบัญชาว่ากระทำผิดวินัย ให้อธิการบดีสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและพิจารณารายงานการสอบสวน รวมทั้งสั่งลงโทษข้าราชการตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ตามควรแก่กรณีความผิด

กรณีอธิการบดีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยโดยมีหลักฐานตามสมควรว่าได้กระทำผิดวินัยหรือความปรากฏต่อเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาว่ากระทำผิดวินัย ให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและพิจารณารายงานการสอบสวน รวมทั้งสั่งลงโทษอธิการบดีตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ตามควรแก่กรณีความผิด

[๓]มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

(๑) เป็นคู่กรณีเอง

ฯลฯ ฯลฯ

[๔]โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

[๕]บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเป็นคู่กรณีและการคัดค้านคณะกรรมการประเมินผลงานทั้งคณะ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๑๒๗ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

[๖]มาตรา ๑๖ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(๒) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบแล้วแต่กรณี

(๓) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณี ว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่รองศาสตราจารย์นงนิตย์ฯ อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีจะต้องเป็นผู้พิจารณาด้วยตนเองว่าตนมีกรณีดังกล่าวหรือไม่ โดยเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง นั้น จะต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงและข้อพิพาทในแต่ละคดีว่าการฟ้องคดีในแต่ละกรณีจะมีแนวโน้มในการก่อให้เกิดอคติหรือความโกรธเคืองกันอย่างรุนแรงจนอาจทำให้การพิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่เป็นกลางได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๑๘๘/๒๕๕๖[๗] ถ้ารองศาสตราจารย์นงนิตย์ฯ อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีเห็นว่าตนเองมีกรณีดังกล่าว รองศาสตราจารย์นงนิตย์ฯ อธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีต้องหยุดการพิจารณาเรื่องดังกล่าวไว้ก่อนและแจ้งให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษามีคำสั่งโดยไม่ชักช้าว่าอธิการบดีมหาวิทยาลัยอุบลราชธานีมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๖ วรรคสอง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๓๐ วรรคสี่[๘] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖

(นายดิสทัต โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๕๙

---

[๗]บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๑๓ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ถึงมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

[๘]มาตรา ๓๐ เลขาธิการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการตามมาตรา ๒๘ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

ให้เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งรับผิดชอบบังคับบัญชาสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาตามมาตรา ๑๐ (๕) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสถานศึกษาของรัฐในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลที่จัดการศึกษาระดับปริญญาด้วย

ฯลฯ ฯลฯ