

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เรื่อง การดำเนินการทางวินัยกับพนักงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา  
ซึ่งพ้นจากการเป็นพนักงานแล้ว

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้มีหนังสือ ลับ ที่ กค ๕๑๐๕/๕๘๑๓ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และต่อมาได้มีหนังสือ ที่ กค ๕๑๐๕/๗๑๗๘ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๑ ยกเลิกชั้นความลับ สรุปความได้ว่า กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ออกคำสั่งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ที่ ๑๑๕/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง เพื่อสอบสวนนายพิพัฒน์ ทองผดุงโรจน์ ตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย ตามข้อ ๙๖ วรรคหนึ่ง แห่งข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยพนักงาน พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยพนักงาน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่กำหนดว่า พนักงานผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผู้จัดการเห็นว่ากรณีมีมูล ให้ผู้จัดการแต่งตั้งคณะกรรมการไม่น้อยกว่า ๓ คน ซึ่งมีระดับตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้กระทำความผิดวินัยขึ้นทำการสอบสวนโดยไม่ชักช้า ในการสอบสวนนี้จะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง และนำพยานหลักฐานเข้าสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย เมื่อได้มีการสอบสวนแล้ว และผู้จัดการพิจารณาเห็นว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจริง ก็ให้สั่งลงโทษไล่ออก ต่อมาคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงมีประเด็นปัญหาการตีความข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าว กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจึงหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง นายพิพัฒน์ฯ ได้พ้นจากกองทุนฯ เนื่องจากสิ้นสุดสัญญาจ้าง การดำเนินการทางวินัยจะต้องดำเนินการตามข้อ ๑๑๐ แห่งข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยพนักงาน พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งจะต้องนำ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการสอบสวนทางวินัยพ.ศ. ๒๕๕๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วยหรือไม่ เนื่องจากข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ. ดังกล่าวกำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนสามัญ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกอย่างน้อยสองคน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ในกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นจะแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งมิใช่ข้าราชการการเมืองก็ได้ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กองทุนฯ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการจากพนักงานกองทุนฯ จำนวนสามคน และจากข้าราชการพลเรือนสามัญจำนวนสองคน ซึ่งไม่เป็นไปตามกฎ ก.พ. ดังกล่าว และอาจทำให้คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยในประเด็นนี้มีข้อคิดเห็นจากกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงว่าอาจเทียบเคียงได้กับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘/๒๕๔๗ (ประชุมใหญ่)

ประเด็นที่สอง กองทุนฯ จะสามารถสอบสวนทางวินัยพนักงานผู้ที่พ้นจากกองทุนฯ ไปแล้วได้หรือไม่ เนื่องจากพนักงานผู้ถูกกล่าวหาที่จะต้องถูกสอบสวนทางวินัยได้พ้นจากกองทุนฯ เพราะสิ้นสุดสัญญาจ้าง เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ประกอบกับข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยพนักงาน พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจกองทุนฯ ในการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงกับพนักงานที่พ้นจากกองทุนฯ ไปแล้วได้ ดังเช่นการสอบสวนและลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือน ซึ่งมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสามารถดำเนินการสอบสวนทางวินัยข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้วภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ โดยในประเด็นนี้มีข้อคิดเห็นจากกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงว่า อาจเทียบเคียงได้กับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๐๒๓/๒๕๖๐

**คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘)** ได้พิจารณาข้อหารือของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาโดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) และผู้แทนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหา เป็นผลสืบเนื่องมาจากมีผู้ร้องเรียนมาที่กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่า ผู้ถูกกล่าวหาเรียกรับเงินจากสถานศึกษาที่เข้าร่วมโครงการกับกองทุนฯ โดยกองทุนฯ ได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๙ และได้อาศัยอำนาจตามข้อ ๙๖ แห่งข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยพนักงาน พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยพนักงาน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๙ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๑ เพื่อดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหา ต่อมาผู้ถูกกล่าวหาได้พ้นจากการเป็นพนักงานของกองทุนฯ เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ เพราะเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้าง และปรากฏข้อเท็จจริงว่าก่อนวันที่ผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากการเป็นพนักงาน กองทุนฯ ได้ส่งระงับการจ่ายเงินรางวัลประจำปีและเงินบำเหน็จของผู้ถูกกล่าวหาไว้ โดยให้รอผลการดำเนินการทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหาเสียก่อน และเนื่องจากประเด็นปัญหาข้อกฎหมายตามข้อหารือดังกล่าว คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงจึงได้ชะลอการดำเนินการสอบสวนทางวินัยไว้จนกว่าจะได้ข้อยุติในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว ประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** เห็นว่า กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจและมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๖<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติ

<sup>๑</sup>มาตรา ๖ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา”

ให้กองทุนเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรี และมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น

กองทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาด้วยการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาในลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ให้แก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์

(มีต่อหน้าถัดไป)

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๐ การพิจารณาดำเนินการทางวินัยกับพนักงานของกองทุนฯ ว่าจะสามารถกระทำได้เพียงใดและอย่างไรนั้น ย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของกองทุนฯ ในการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานกองทุนฯ ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งข้อ ๙๖<sup>๒</sup> แห่งข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยพนักงาน พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยพนักงาน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้กำหนดว่า เมื่อพนักงานผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผู้จัดการเห็นว่ากรณีมีมูล ให้ผู้จัดการแต่งตั้งคณะกรรมการไม่น้อยกว่า ๓ คน ซึ่งมีระดับตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้กระทำผิดวินัยขึ้นทำการสอบสวนโดยไม่ชักช้า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงตามคำสั่งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ที่ ๑๑๕/๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๑ นั้น ได้แต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงจำนวน ๕ คน ประกอบด้วย กรรมการซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนจำนวน ๒ คน ได้แก่ ผู้อำนวยการกองละเมิดและแพ่ง กรมบัญชีกลาง และผู้อำนวยการสำนักนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และกรรมการซึ่งเป็นพนักงานกองทุนฯ จำนวน ๓ คน ได้แก่ รองผู้จัดการกองทุนฯ ผู้อำนวยการฝ่ายสำนักผู้จัดการ และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ซึ่งเป็นพนักงานของกองทุนฯ ที่มีระดับไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ถือได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อ ๙๖ แห่งข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยพนักงาน พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยพนักงาน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๙ แล้ว และเป็นกรณีที่ข้อบังคับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงไว้เป็นการเฉพาะ จึงมิใช่กรณีตามข้อ ๑๑๐<sup>๓</sup> แห่งข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยพนักงาน พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่จะนำหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้สำหรับข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีนี้ได้

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

(๒) เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ให้แก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่ศึกษาในสาขาวิชาที่เป็นความต้องการหลัก ซึ่งมีความชัดเจนของการผลิตกำลังคนและมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ

(๓) เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ให้แก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่ศึกษาในสาขาวิชาขาดแคลนหรือสาขาวิชาที่กองทุนมุ่งส่งเสริมเป็นพิเศษ

(๔) เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ให้แก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่เรียนดีเพื่อสร้างความเป็นเลิศ

<sup>๒</sup>ข้อ ๙๖ พนักงานผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผู้จัดการเห็นว่ากรณีมีมูล ให้ผู้จัดการแต่งตั้งคณะกรรมการไม่น้อยกว่า ๓ คน ซึ่งมีระดับตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้กระทำผิดวินัยขึ้นทำการสอบสวนโดยไม่ชักช้า ในการสอบสวนนี้จะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและต้องให้อีกโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง และนำพยานหลักฐานเข้าสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย เมื่อได้มีการสอบสวนแล้วและผู้จัดการพิจารณาเห็นว่าพนักงานผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจริง ก็ให้สั่งลงโทษไล่ออก

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๓</sup>ข้อ ๑๑๐ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในข้อบังคับนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนการทำความผิดทางวินัย และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้สำหรับข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม

**ประเด็นที่สอง** เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาได้พ้นสภาพจากการเป็นพนักงานของกองทุนฯ ปรากฏตามคำสั่งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ที่ ๑๔๑/๒๕๖๑ เรื่อง พนักงานสัญญาจ้างสิ้นสุดสัญญาจ้าง ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๑ อันเป็นการพ้นจากการเป็นพนักงานเพราะเหตุครบกำหนดตามสัญญาจ้างและมิได้มีการต่ออายุสัญญาจ้าง แม้จะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงก่อนที่ผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นสภาพจากการเป็นพนักงานแล้วก็ตาม แต่เมื่อข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยพนักงาน พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่มีส่วนใดกำหนดให้อำนาจกองทุนฯ ดำเนินการทางวินัยกับพนักงานที่พ้นสภาพจากการเป็นพนักงานกองทุนฯ ไปแล้วได้ กองทุนฯ จึงไม่สามารถดำเนินการทางวินัยกับพนักงานผู้ถูกกล่าวหาซึ่งได้พ้นสภาพจากการเป็นพนักงานรายนี้ได้ ทั้งนี้ ตามแนวทางเดียวกับที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้เคยให้ความเห็นไว้สำหรับกรณีของการสอบสวนทางวินัยพนักงานธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ที่เกษียณอายุหรือพ้นสภาพจากการเป็นพนักงานในเรื่องเสร็จที่ ๑๐๒๓/๒๕๖๐<sup>๔</sup>

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) มีข้อสังเกตว่า การไม่สามารถดำเนินการทางวินัยกับพนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามกรณีนี้หาว่าร้าย เป็นผลโดยตรงมาจากการไม่มีหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยกับพนักงานที่พ้นจากการเป็นพนักงานไปแล้ว สภาพดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานและรักษาผลประโยชน์ของกองทุนฯ กรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำผิดวินัยของพนักงาน และส่งผลเสียต่อระบบการควบคุมความประพฤติของพนักงานในภาพรวมได้ ดังนั้น คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ในฐานะที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของกองทุนฯ อาจพิจารณาปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยพนักงานฯ เพื่อให้กองทุนฯ สามารถดำเนินการทางวินัยกับพนักงานที่พ้นจากการเป็นพนักงานกองทุนฯ ไปแล้วภายในเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่เห็นสมควรได้

(นางสาวจรรุวรรณ เสงตระกูล)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๖๒

---

<sup>๔</sup>บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพิจารณายุติการสอบสวนทางวินัยสำหรับพนักงานที่เกษียณอายุหรือพ้นสภาพการเป็นพนักงาน ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๓/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี