

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง
เกี่ยวกับการหักเงินเดือนหรือเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
เพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์

กระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ศธ ๐๒๐๙/๓๐๙ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยนางอัจฉราวรรณ บัวมณี ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก รวม ๑๖ ราย ได้ยื่นฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับพวก รวม ๖ ราย เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๒๑๒๐/๒๕๖๑ และคดีอื่น ๆ รวมจำนวน ๔๕ คดี เกี่ยวกับการกระเบียดกระสรวกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งให้ถือเอาคำให้การและข้อเท็จจริงในคดีหมายเลขดำที่ ๒๑๒๐/๒๕๖๑ เป็นคำให้การและข้อเท็จจริงในคดีอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๙๓/๒๕๖๒ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมดูแลหรือสั่งการให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการหักเงินเดือนหรือเงินบำเหน็จบำนาญให้เป็นไปตามข้อ ๗ แห่งระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ดำเนินการหักเงินเดือนหรือเงินบำเหน็จบำนาญให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระเบียบดังกล่าว ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก โดยศาลปกครองกลางได้มีหมายแจ้งคำสั่งบังคับในคดีดังกล่าว ลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ต่อมาสำนักบังคับคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง ได้มีหนังสือขอให้แจ้งผลการดำเนินการตามคำพิพากษาพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้รายงานให้ศาลทราบต่อไป

สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๒๐๙/๑๘๑๒๒ - ๑๘๑๓๒ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๒ แจ้งข้อสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการไปยังส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ตลอดจนหน่วยงานในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการให้ดำเนินการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญของลูกหนี้รายใหม่ และลูกหนี้รายเก่าที่จะมีการกู้เพิ่มเติมของข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งข้าราชการบำนาญให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยเคร่งครัด สำหรับการดำเนินการตามคำพิพากษาศาลปกครองกลางกรณีที่เป็นลูกหนี้รายเก่า เนื่องจากมีผู้ถูกฟ้องคดีบางรายได้อุทธรณ์คำพิพากษาไปยังศาลปกครองสูงสุด ซึ่งตามมาตรา ๗๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๖/๔๔ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๖๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นในกรณีที่มีการอุทธรณ์ ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

ต่อมาภายหลังจากที่ได้มีการแจ้งข้อสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองดังกล่าวแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีหน่วยงานที่ได้รับผลกระทบแจ้งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในการปฏิบัติตามคำสั่ง และกระทรวงศึกษาธิการได้มีการดำเนินการเพิ่มเติม ดังนี้

๑. ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์ครูไทย จำกัด ได้มีหนังสือ ที่ ชสอศ ๔๑๙/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๒ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ แจ้งว่า ตามที่ได้มีบัญชาให้หน่วยงานหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญของลูกหนี้รายใหม่และลูกหนี้รายเก่าที่จะมีการกู้เพิ่มเติมของข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา รวมทั้งข้าราชการบำนาญให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการเพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และขอให้สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดปฏิบัติตามระเบียบโดยเคร่งครัด นั้น ชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์ครูไทย จำกัด เห็นว่า คำสั่งดังกล่าวมีผลให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการต้องปฏิบัติโดยเคร่งครัด ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสหกรณ์ออมทรัพย์ครู ทำให้ไม่สามารถหักเงินชำระหนี้สมาชิกได้ตามที่เคยกระทำมา สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ครูได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากหน่วยงานต้นสังกัดไม่รับรองเงินเดือน จึงไม่สามารถยื่นกู้สหกรณ์ได้ตามที่เคยปฏิบัติมา และเมื่อหน่วยงานต้นสังกัดไม่หักเงินชำระหนี้สหกรณ์เป็นผลให้สมาชิกตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้และเสียสิทธิในการได้รับสวัสดิการหรือประโยชน์อื่นใดที่เคยได้รับ เช่น เงินเฉลี่ยคืน อีกทั้งเห็นว่าระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นระเบียบที่ไม่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา รวมทั้งขัดต่อมาตรา ๔๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งมีศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่า ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการฉบับดังกล่าวจึงขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ และระเบียบฉบับนี้เป็นการเลือกปฏิบัติเฉพาะบุคลากรสังกัดกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น ขณะที่กระทรวงอื่นไม่ได้กำหนดเช่นเดียวกับกระทรวงศึกษาธิการแต่อย่างใด จึงขอให้ยกเลิกคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในกรณีนี้ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่รับหนังสือ

๒. คณะกรรมการแก้ไขปัญหานี้สับบุคลากรของกระทรวงศึกษาธิการ ในการประชุมครั้งที่ ๔-๑/๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๓ ได้พิจารณาข้อ ๓ แห่งระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกำหนดให้ “สวัสดิการภายในส่วนราชการ” หมายความว่า กิจกรรมหรือกิจการใด ๆ ที่คณะกรรมการสวัสดิการจัดให้มีขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกให้แก่ข้าราชการ เพื่อประโยชน์ในการดำรงชีวิต นอกเหนือจากสวัสดิการที่ทางราชการจัดให้แก่ข้าราชการเป็นกรณีปกติ หรือเพื่อประโยชน์แก่การสนับสนุนการปฏิบัติราชการ หรือที่คณะกรรมการเห็นสมควรให้จัดเพิ่มขึ้นสำหรับส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีข้อสังเกต ดังนี้

(๑) การที่ส่วนราชการจัดทำบันทึกข้อตกลง (MOU) กับสถาบันการเงินในการให้สินเชื่อแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดส่วนราชการ การให้สินเชื่อตามบันทึกข้อตกลงดังกล่าว มีข้อกำหนดให้ส่วนราชการต้นสังกัดหักเงินชำระหนี้และผ่อนชำระหนี้ให้แก่สถาบันการเงินเป็นไปตามหนังสือให้ความยินยอมในการหักเงินได้ที่ผู้กู้ได้ทำไว้กับส่วนราชการต้นสังกัด จึงมีประเด็นพิจารณาว่า การให้สินเชื่อของสถาบันการเงินตามบันทึกข้อตกลงดังกล่าวถือเป็นสวัสดิการภายในส่วนราชการตามความในข้อ ๓ และข้อ ๔ แห่งระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่ อย่างไร

(๒) การหักเงินเดือนหรือเงินบำนาญของผู้กู้นำส่งชำระภาษีอากร การหักเงินเข้ากองทุนที่สมาชิกต้องถูกหักตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา หากปรากฏว่าภายหลังการหักเงินเพื่อชำระหนี้ดังกล่าวแล้ว มีเงินเหลือน้อยกว่าอัตราร้อยละ ๓๐ เช่นนี้ จะสามารถดำเนินการหักเงินเดือนหรือเงินบำนาญของผู้กู้เพื่อชำระหนี้ให้แก่สถาบันการเงินที่ได้ทำบันทึกข้อตกลงกับส่วนราชการตามข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จบำนาญ เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้การจ่ายเงินมิให้ส่วนราชการผู้เบิกหักเงินไว้เพื่อการใด ๆ เว้นแต่จะมีหนังสือยินยอมจากข้าราชการหรือผู้มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญเพื่อชำระเงินให้แก่สหกรณ์ที่จัดตั้งโดยส่วนราชการและค่าสวัสดิการต่าง ๆ ตามระเบียบว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ หรือชำระตามข้อผูกพันกับทางราชการเท่านั้น ได้หรือไม่ อย่างไร และการที่ผู้กู้ได้กู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเป็นการส่วนตัว และได้ทำหนังสือยินยอมให้หักเงินเดือนเพื่อชำระหนี้ให้แก่สถาบันการเงิน ส่วนราชการสามารถหักเงินเดือนนำส่งชำระหนี้ให้แก่สถาบันการเงินได้หรือไม่

(๓) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาได้จัดให้มีโครงการจัดสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือสมาชิก ข.พ.ค. และสมาชิก ข.พ.ส. ร่วมกับธนาคารออมสิน โดยให้บริการสินเชื่อกู้ยืมเงินแก่สมาชิกซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ตลอดจนเจ้าหน้าที่ในสังกัดและในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นสมาชิกโครงการดังกล่าว จะถือว่าโครงการดังกล่าวเป็นการจัดสวัสดิการภายในสำนักงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่ อย่างไร

กระทรวงศึกษาธิการจึงขอหารือปัญหาในการดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง รวมทั้งแนวทางที่กระทรวงศึกษาธิการจะต้องปฏิบัติ ดังนี้

๑. คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว มีผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น กับข้าราชการ พนักงานเจ้าหน้าที่ และข้าราชการบำนาญที่เป็นหนี้สหกรณ์ทุกราย หรือต้องดำเนินการเฉพาะข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ และข้าราชการบำนาญ จำนวน ๒,๘๒๐ ราย ซึ่งได้เป็นคู่ความในคดีเท่านั้น หรือเฉพาะผู้ที่ไต่ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นหรือไม่ อย่างไร

๒. ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นระเบียบที่ไม่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีผลใช้บังคับหรือไม่ อย่างไร

๖. การหักเงินเดือนหรือเงินอื่นใดเพื่อชำระหนี้ให้แก่สหกรณ์นั้น มาตรา ๔๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติว่า เมื่อสมาชิกได้ทำความยินยอมเป็นหนังสือไว้กับสหกรณ์ ให้ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานของรัฐ หรือนายจ้างในสถานประกอบการ หรือหน่วยงานอื่นใดที่สมาชิกปฏิบัติหน้าที่อยู่ หักเงินเดือนหรือค่าจ้าง หรือเงินอื่นใดที่ถึงกำหนดจ่ายแก่สมาชิก เพื่อชำระหนี้หรือภาระผูกพันอื่นที่มีต่อสหกรณ์จนกว่าหนี้หรือภาระผูกพันนั้นจะระงับสิ้นไป โดยในการหักเงินดังกล่าวต้องหักให้สหกรณ์เป็นลำดับแรก ดังนั้น การหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือเงินอื่นใดเพื่อชำระหนี้ภาษีอากร การหักเงินเข้ากองทุนที่สมาชิกต้องถูกหักตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กองทุนเงินหมุนเวียน และการหักเพื่อชำระหนี้ให้กับสถาบันการเงินที่ผู้กู้ได้ทำหนังสือยินยอมไว้ กฎหมายได้กำหนดลำดับในการหักเงินเพื่อชำระหนี้ไว้อย่างไร และการจัดลำดับชำระหนี้ นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ในกรณีดังกล่าว

จะต้องเป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จบำนาญ เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งผู้กู้ได้มีหนังสือยินยอมไว้กับส่วนราชการ ในการจัดลำดับชำระหนี้อย่างไร

๗. การที่สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษาได้จัดให้มีโครงการจัดสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือสมาชิก ข.พ.ค. และสมาชิก ข.พ.ส. ร่วมกับธนาคารออมสิน ให้สินเชื่อกู้ยืมเงินแก่สมาชิกซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา ตลอดจนเจ้าหน้าที่ในสังกัดและในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นสมาชิกโครงการดังกล่าวถือเป็นการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงศึกษาธิการ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า หลังจากที่กระทรวงศึกษาธิการได้รับแจ้งคำบังคับจากสำนักงานศาลปกครองแล้ว ได้ออกหนังสือแจ้งหน่วยงานในสังกัดให้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ อย่างเคร่งครัด ปรากฏว่าเกิดปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการหักเงินเดือน โดยข้าราชการครูที่ยังไม่เกษียณอายุราชการและที่เกษียณอายุราชการแล้ว ประมาณ ๘๐๐,๐๐๐ คน เป็นผู้ได้รับผลกระทบ เนื่องจากหน่วยงานต้นสังกัดไม่สามารถหักเงินเดือนเพื่อชำระหนี้ต่าง ๆ ได้ เพราะมีเงินเดือนสุทธิหลังจากหักชำระหนี้แล้วเหลือไม่ถึงร้อยละ ๓๐ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าว เมื่อหน่วยงานต้นสังกัดไม่ได้หักเงินเดือนนำส่งชำระหนี้สหกรณ์ และสถาบันการเงินก็ทำให้กลายเป็นลูกหนี้ผิดนัด เกิดภาระดอกเบี้ยเพิ่ม และไม่สามารถขอกู้เงินสหกรณ์เพิ่มเติมได้ รวมทั้งส่งผลกระทบต่อสหกรณ์และสถาบันการเงินที่ครูเป็นลูกหนี้ที่จะไม่ได้รับชำระหนี้ตามสัญญาอีกด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้ว เห็นสมควรกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาเป็นห้าประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๙๓/๒๕๖๒ ที่ให้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น มีผลบังคับแก่ผู้ใดบ้าง ระหว่างลูกหนี้สหกรณ์ทุกราย เฉพาะคู่ความในคดี หรือเฉพาะผู้ที่ไต่ยื่นอุทธรณ์ คำพิพากษา เห็นว่า ปัญหานี้สืบเนื่องมาจากการที่ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๙๓/๒๕๖๒ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมดูแลหรือสั่งการให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการหักเงินเดือนหรือเงินบำเหน็จบำนาญให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่กระทรวงศึกษาธิการมีความไม่ชัดเจนว่าจะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาดังกล่าวอย่างไร แก่บุคคลใดบ้าง กรณีนี้จึงเป็นข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครอง

ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาหรือไต่สวนและมีคำสั่งกำหนดวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือมีคำสั่งใด ๆ เพื่อให้การบังคับคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๕/๓^๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๙ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่อาจให้ความเห็นในประเด็นนี้ได้

ประเด็นที่สอง ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นระเบียบที่ไม่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา นั้น มีผลใช้บังคับหรือไม่ เห็นว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่าศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๙๓/๒๕๖๒แล้วว่า ระเบียบดังกล่าวมีเนื้อหาสาระที่กำหนดหน้าที่ให้ส่วนราชการและผู้บังคับบัญชาดำเนินการหักเงินเดือนและเงินบำเหน็จบำนาญให้เป็นไปตามที่ระเบียบกำหนด ซึ่งมีลักษณะเป็นระเบียบที่ใช้บังคับแก่ส่วนราชการ หัวหน้าส่วนราชการ และผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการในสายการบังคับบัญชาเท่านั้น มิได้บังคับแก่บุคคลภายนอกแต่อย่างใด ระเบียบดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนเป็นนโยบายหรือคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชาเท่านั้น แม้จะมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็มีผลบังคับให้ส่วนราชการ หัวหน้าส่วนราชการ และผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการต้องถือปฏิบัติตาม ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นคู่ความในคดีย่อมต้องผูกพันตามคำพิพากษาดังกล่าว

ประเด็นที่สาม ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ขัดต่อมาตรา ๔๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ และขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ และระเบียบดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติเฉพาะบุคลากรสังกัดกระทรวงศึกษาธิการหรือไม่ เห็นว่า ในประเด็นเกี่ยวกับความขัดแย้งกับมาตรา ๔๒/๑^๗ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ นั้น ศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยไว้แล้วในคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ ๑๖๙๓/๒๕๖๒ ว่า มาตรา ๔๒/๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการดำเนินการตามกฎหมายหรือกฎที่ต่างชั้นตอนกัน จากคำพิพากษาดังกล่าวจึงเป็นนัยว่ากฎหมายและกฎดังกล่าว

^๖มาตรา ๗๕/๓ เมื่อความปรากฏแก่ศาลปกครอง หรือคู่กรณียื่นคำขอ หรือเจ้าพนักงานบังคับคดี รายงานต่อศาลปกครองว่า คู่กรณียังไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองหรือมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติตาม คำบังคับของศาลปกครอง ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาหรือไต่สวนและมีคำสั่งกำหนดวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือมีคำสั่งใด ๆ เพื่อให้การบังคับคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว

^๗มาตรา ๔๒/๑ เมื่อสมาชิกได้ทำความยินยอมเป็นหนังสือไว้กับสหกรณ์ ให้ผู้บังคับบัญชา ในหน่วยงานของรัฐ หรือนายจ้างในสถานประกอบการ หรือหน่วยงานอื่นใดที่สมาชิกปฏิบัติหน้าที่อยู่หักเงินเดือนหรือ ค่าจ้าง หรือเงินอื่นใด ที่ถึงกำหนดจ่ายแก่สมาชิคนั้น เพื่อชำระหนี้หรือภาระผูกพันอื่นที่มีต่อสหกรณ์ ให้แก่สหกรณ์ ตามจำนวนที่สหกรณ์แจ้งไป จนกว่าหนี้หรือภาระผูกพันนั้นจะระงับสิ้นไป ให้หน่วยงานนั้นหักเงินดังกล่าวและส่งเงิน ที่หักไว้นั้นให้แก่สหกรณ์โดยพลัน

การแสดงเจตนายินยอมตามวรรคหนึ่ง มีอาจจะถอนคืนได้ เว้นแต่สหกรณ์ให้ความยินยอม

การหักเงินตามวรรคหนึ่ง ต้องหักให้สหกรณ์เป็นลำดับแรก ถัดจากหนี้ภาษีอากรและการหักเงิน เข้ากองทุนที่สมาชิกต้องถูกหักตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กฎหมายว่าด้วยกองทุน สรรองเลี้ยงชีพ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม

ไม่ได้ขัดแย้งกันจึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นคู่ความในคดีย่อมต้องผูกพันตามคำพิพากษาดังกล่าว ส่วนประเด็นการเลือกปฏิบัติ เห็นว่า เมื่อเป็นระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการย่อมมีลักษณะเป็นกฎระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการที่ใช้บังคับเฉพาะแก่ข้าราชการ ข้าราชการบำนาญ ลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ และลูกจ้างในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการตามลักษณะ สภาพข้อเท็จจริง และปัญหาของกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น ซึ่งอาจแตกต่างจากระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานอื่นได้

ประเด็นที่สี่ การที่ส่วนราชการจัดทำบันทึกข้อตกลง (MOU) กับสถาบันการเงินในการให้สินเชื่อแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดส่วนราชการ และจัดโครงการจัดสวัสดิการเพื่อช่วยเหลือสมาชิก ข.พ.ค. และสมาชิก ข.พ.ส. ร่วมกับธนาคารออมสินเพื่อให้สินเชื่อกู้ยืมเงินแก่สมาชิก การให้สินเชื่อและการจัดโครงการดังกล่าวถือเป็นการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการหรือไม่ และจะสามารถหักเงินเดือนหรือเงินบำนาญของผู้กู้ตามข้อ ๓๐ วรรคหนึ่งแห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเดือน เงินปี บำเหน็จบำนาญ เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม เงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า การพิจารณาว่ากิจการใดเป็นสวัสดิการภายในส่วนราชการหรือไม่ ต้องพิจารณาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งระเบียบดังกล่าวกำหนดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการข้าราชการ มีหน้าที่และอำนาจตามข้อ ๓๐ (๖)^๓ ในการพิจารณาและวินิจฉัยปัญหาในการปฏิบัติตามระเบียบ ดังนั้น การพิจารณาว่าการให้สินเชื่อและการจัดโครงการตามที่หาหรือมานี้เป็นสวัสดิการภายในส่วนราชการหรือไม่จึงเป็นเรื่องที่ต้องหารือต่อคณะกรรมการสวัสดิการข้าราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่อาจพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องนี้ได้ สำหรับการหักเงินเดือนตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จบำนาญ เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้หักได้เพียงสามกรณีเท่านั้น คือ เพื่อชำระหนี้ให้แก่สหกรณ์ที่จัดตั้งโดยส่วนราชการ ชำระค่าสวัสดิการต่าง ๆ ตามระเบียบว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ และชำระตามข้อผูกพันกับทางราชการ หากไม่เข้ากรณีใดกรณีหนึ่งย่อมไม่อาจหักเงินเดือนตามระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าวได้

ประเด็นที่ห้า การหักเงินของสมาชิกสหกรณ์เพื่อส่งเข้ากองทุนต่าง ๆ ตามกฎหมายและเพื่อชำระหนี้ให้แก่สถาบันการเงินที่ผู้กู้ได้ทำหนังสือยินยอมให้หักไว้ มีลำดับในการหักเงินเพื่อชำระหนี้ไว้อย่างไร เห็นว่า ในประเด็นนี้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอันเป็นปัญหาว่ากระทรวงศึกษาธิการมีข้อขัดข้องในการดำเนินการอย่างไร ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาจะพิจารณาให้ความเห็นในกรณีที่มีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นและมีปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงนั้น อันเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้ อย่างไรก็ดี เรื่องเกี่ยวกับลำดับของการหักเงินเดือนเพื่อชำระหนี้

^๓ข้อ ๓๐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสวัสดิการภายในส่วนราชการ และให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ด้วย

๑.ล

๑.ล

(๖) พิจารณาและวินิจฉัยปัญหาในการปฏิบัติตามระเบียบนี้ตามที่สวัสดิการภายในส่วนราชการหรือศูนย์ประสานการจัดสวัสดิการร้องขอ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

๑.ล

๑.ล

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในเรื่องเสรีที่ ๑๔๔๔/๒๕๕๔ และเรื่องเสรีที่ ๑๑๖๗/๒๕๖๒
ซึ่งอาจนำมาเทียบเคียงพิจารณากับประเด็นข้อหารือนี้ได้



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๖๓

“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การหักเงินเดือนหรือเงินได้อื่นใดเพื่อชำระหนี้
ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/
๒๑๑๙ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

“บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การหักเงินเดือนหรือค่าจ้างของพนักงาน
หรือลูกจ้างเพื่อชำระหนี้ให้แก่งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาและสหกรณ์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๖/๑๖๖ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี