

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริม
สุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๔

กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สสส. ผ.๑/๓๐๓๘/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๔ มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยที่มาตรา ๒๑ (๕) (จ) บัญญัติให้คณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกองทุนให้ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด รวมถึงควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบข้อบังคับของกองทุนในเรื่องการคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัย และการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างกองทุน รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขการจ้างลูกจ้าง

คณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้ออกข้อบังคับกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๗ (มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๗) โดยที่ข้อ ๒๙ ของข้อบังคับฯ กำหนดให้วินัยและการรักษาวินัยให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้จัดการกำหนดโดยแจ้งให้คณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพทราบ และผู้จัดการได้มีการออกระเบียบสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพว่าด้วยวินัยและการรักษาวินัย พ.ศ. ๒๕๕๗

คณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๗ ได้ปรับปรุงข้อบังคับฉบับเดิมและออกข้อบังคับกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๗ (มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๗) โดยที่หมวด ๘ ของข้อบังคับฯ ได้กำหนดเรื่องวินัย การรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัยไว้

คณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ ได้ออกระเบียบกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ว่าด้วยการสอบสวนทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยที่ข้อ ๔๑ ของระเบียบฯ กำหนดให้กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหา ผู้ใดตายระหว่างการสอบสวนให้การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นเป็นอันยุติ แต่ให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่อไปเท่าที่สามารถจะกระทำได้แล้วทำความเห็นเสนอต่อผู้จัดการเพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๘ ถึงประธานกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพแจ้งว่า สตง. โดยสำนักตรวจสอบการบริหารพัสดุและสืบสวนที่ ๕ ได้ตรวจสอบสืบสวนกรณีเช็คของ สสส. สูญหายและมีการนำไป

ขึ้นเงินเมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ทำให้เงินของ สสส. ขาดบัญชี และเห็นว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกรณีเช็คสูญหายและมีการนำเช็คไปขึ้นเงินกับธนาคารมีพฤติการณ์เข้าข่ายกระทำความผิดตามกฎหมาย จึงเสนอแนะให้ สสส. ดำเนินการทางอาญา ดำเนินการทางละเมิด และดำเนินการทางวินัยตามควรแก่กรณีกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

สสส. พิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องบางคนอาจเข้าข่ายหรือสงสัยว่าจะเป็นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยร้ายแรงกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และในการประชุมคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมมีข้อเสนอแนะให้ สสส. หรือประเด็นข้อกฎหมายกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่า สสส. ต้องใช้ข้อบังคับฉบับใดบังคับกับกรณีดังกล่าว และกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้รับอนุมัติการลาออกแต่ยังคงมีชีวิตอยู่จะสามารถดำเนินการสอบสวนต่อไปตามข้อ ๔๑ ของระเบียบกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ว่าด้วยการสอบสวนทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้หรือไม่

สำนักงาน สสส. จึงขอหารือ ดังนี้

๑. กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในขณะที่ข้อบังคับกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๗ มีผลใช้บังคับ และต่อมา สตง. ได้ตรวจสอบการกระทำความผิดดังกล่าวในขณะที่ข้อบังคับฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกและประกาศใช้ข้อบังคับฉบับใหม่ คือ ข้อบังคับกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๗ แล้ว สสส. จะต้องดำเนินการทางวินัยตามข้อบังคับฉบับใด

๒. กรณีที่เจ้าหน้าที่ถูกกล่าวหาหรือสงสัยว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้พ้นสภาพความเป็นเจ้าหน้าที่ด้วยเหตุได้รับอนุญาตให้ลาออกเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ตามข้อบังคับกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๗ ไปแล้ว คณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยร้ายแรงจะสามารถดำเนินการสอบสวนทางวินัยกับบุคคลดังกล่าวต่อไปตามข้อ ๔๑ ของระเบียบกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ว่าด้วยการสอบสวนทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้พิจารณาข้อหารือของกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในขณะที่ข้อบังคับกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๗ มีผลใช้บังคับ ต่อมาสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบการกระทำความผิดในขณะที่ข้อบังคับฉบับดังกล่าวถูกยกเลิกและมีการใช้บังคับข้อบังคับกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๗ การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการตามข้อบังคับฉบับใด เห็นว่า การกระทำความผิดวินัยของเจ้าหน้าที่เกิดขึ้นในขณะที่ข้อบังคับกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๗ มีผลใช้บังคับ แต่การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยเป็นการแต่งตั้งตามข้อบังคับกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๗ จึงต้องแยกพิจารณาเป็นสองส่วน คือ ข้อกฎหมายในส่วนสารบัญญัติต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในข้อบังคับกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในขณะที่มีการกระทำความผิดวินัย

แต่ข้อกฎหมายในส่วนที่เป็นวิธีบัญญัติต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ในข้อบังคับกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๘๐/๒๕๔๐^๑ และเรื่องเสร็จที่ ๘๑๑/๒๕๕๓^๒ ดังนั้น การดำเนินการเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจึงต้องดำเนินการตามข้อบังคับกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๗ สำหรับการกำหนดโทษที่จะลงกับเจ้าหน้าที่นั้นต้องเป็นไปตามข้อบังคับกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๗

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหาหรือสงสัยว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้พ้นสภาพความเป็นเจ้าหน้าที่ด้วยเหตุได้รับอนุญาตให้ลาออกเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ตามข้อบังคับกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๗ คณะกรรมการสอบสวนความผิดวินัยร้ายแรงจะสามารถดำเนินการสอบสวนทางวินัยกับบุคคลดังกล่าวต่อไปได้หรือไม่ หากดำเนินการได้ต้องดำเนินการตามข้อบังคับฉบับใด เห็นว่า ในการพิจารณาโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ที่ถูกกล่าวหาจะสามารถกระทำได้เพียงใดและอย่างไรย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ เมื่อไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพที่ให้อำนาจในการดำเนินการทางวินัยและลงโทษเจ้าหน้าที่ที่พ้นจากความเป็นเจ้าหน้าที่ไปแล้ว สสส. จึงไม่อาจดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ที่พ้นจากความเป็นเจ้าหน้าที่ได้ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วม คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒) ที่เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๕๖๖/๒๕๕๓^๓ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ที่เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๓๑๐/๒๕๕๗^๔ แต่อย่างไรก็ดี หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าการนำเช็คของ สสส. ที่สูญหายไปขึ้นเงินเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สสส. ย่อมมีอำนาจในการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าวในความผิดส่วนที่เกี่ยวข้องได้หากคดียังไม่ขาดอายุความ

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) มีข้อสังเกตว่า ปัญหาตามข้อหาหรือนี้เกิดจากกรณีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแต่กลับมิได้มีการดำเนินการอย่างไร ๆ จนกระทั่งเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดลาออก ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ เมื่อมาตรา ๑๐^๕ แห่ง

^๑บันทึก เรื่อง การนำหลักการตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนบังคับใช้กฎหมาย ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๘๑๐ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๐ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบ (กรณีกรมทางหลวงชนบท) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๕/๑๑๔๓ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการทหาร ที่เกษียณอายุราชการแล้ว ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๕/๘๕๗ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๔บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งเกษียณอายุแล้ว ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๑๘๗ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๕มาตรา ๑๐ กองทุนมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และรายได้ของกองทุนไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน

พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติให้กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ประกอบกับมาตรา ๓ (๑๖)^๖ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น มาตรฐานในการดำเนินการทางวินัยของกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพจึงไม่ควรต่ำกว่ามาตรฐานการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการ กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพจึงควรดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือข้อบังคับในส่วนที่เกี่ยวข้องเสียใหม่ให้สามารถดำเนินการทางวินัยและลงโทษเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิดซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ไปแล้วได้ในทำนองเดียวกับกฎหมายของข้าราชการที่มีบทบัญญัติให้ดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการที่พ้นจากราชการไปแล้วได้เช่นเดียวกัน^๗

(นายดิศพัทธ์ โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๙

^๖มาตรา ๓ ให้หน่วยงานดังต่อไปนี้ เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๖) สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (องค์การมหาชน)

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๑๐๐ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาเป็นหนังสือว่ากระทำหรือละเว้นกระทำการใดที่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ถ้าเป็นการกล่าวหาต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนหรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือมีกรณีถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาอันมิใช่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการหรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว โดยมีใช้เพราะเหตุตาย ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณา และดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ แต่ทั้งนี้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ต้องดำเนินการสอบสวนตามมาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ

ในกรณีตามวรรคหนึ่งถ้าผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงก็ให้งดโทษ

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๙๔ ข้าราชการตำรวจผู้ใดถูกสอบสวนในกรณีการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือมีกรณีที่ถูกล้มความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้แล้ว แม้ต่อมาข้าราชการตำรวจผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้วก็ให้ทำการสอบสวนต่อไปได้ แต่ต้องดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันออกจากราชการ

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตำรวจตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ เว้นแต่กรณีที่ผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัยที่จะต้องลงโทษภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กักยาม หรือกักขัง ก็ให้งดโทษนั้นเสีย