

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง คำสั่งเพิ่มโทษที่ไม่ได้จัดให้มีเหตุผลประกอบคำสั่ง

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๒๐๖.๔/๐๐๓๗ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้มีคำสั่ง ที่ ๘๗๘/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๔๒ สั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนนายทินกร วงศ์สกุล ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอพุนพิน สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี จำนวน ๑ ขั้น ในกรณีที่เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอไชยา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้รับเงินค่าผ่านจากผู้บริจาค จำนวน ๑๕๕,๖๕๐ บาท แล้วไม่นำไปชำระให้กับร้านค้า และรับเงินค่าประกันสัญญาและค่าซื้อของจำนวน ๒๐,๕๐๐ บาท จากผู้รับจ้าง เมื่อผู้รับจ้างนำหนังสือค้ำประกันมาแทนก็ไม่ยอมคืนเงินให้ แต่ได้นำเงินดังกล่าวไปใช้ส่วนตัว อันเป็นการกระทำผิดวินัยตามมาตรา ๙๕ และมาตรา ๙๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และได้รายงานการสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนต่อคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ซึ่ง ก.ค. พิจารณาแล้วเห็นว่า พฤติการณ์ของนายทินกรฯ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ กรณีปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ จึงมีมติให้เพิ่มโทษเป็นไล่ออกจากราชการ และรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ

รองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจโท วิโรจน์ เปาอินทร์) ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ดำเนินการตามมติ ก.ค. และเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้มีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ ๒๖๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๔ สั่งเพิ่มโทษนายทินกร วงศ์สกุล จากโทษลดขั้นเงินเดือนจำนวน ๑ ขั้น เป็นโทษไล่ออกจากราชการ แล้ว

นายทินกรฯ ได้อุทธรณ์คำสั่งเพิ่มโทษดังกล่าว โดยโต้แย้งในประเด็นความสมบูรณ์ของคำสั่งเพิ่มโทษจากโทษลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น เป็นไล่ออกจากราชการตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ ๒๖๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๔ ว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่ระบุว่ากระทำความผิดกรณีใด ตามมาตราใด ถึงลงโทษทางวินัยในขั้นร้ายแรง

อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ซึ่งทำการแทน ก.ค. ในการประชุมครั้งที่ ๑๓/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ พิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งเพิ่มโทษนายทินกร วงศ์สกุล ตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ ๒๖๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๔ ซึ่งไม่ได้จัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย นั้น เป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย

สำคัญที่จะต้องวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติเสียก่อน จึงมีมติให้หารือมายังคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ ๒๖๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๔ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ได้จัดให้มีเหตุผลประกอบคำสั่งตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วหรือไม่

ประเด็นที่สอง หากคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ ๒๖๕/๒๕๔๔ ไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะดำเนินการแก้ไขอย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) แล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า ในเรื่องการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองนั้น มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปโดยให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย ซึ่งเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ สำหรับคำสั่งลงโทษข้าราชการครูนั้น มาตรา ๑๐๑^๒

^๑ มาตรา ๓๗ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- (๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
- (๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเองหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น
- (๒) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้กันอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก
- (๓) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา ๓๒
- (๔) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วน แต่ต้องให้เหตุผลเป็น

ลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ

^๒ มาตรา ๑๐๑ การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญให้ทำเป็นคำสั่ง วิธีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการลงโทษ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ. วางไว้ ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิด และมีให้

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่นำมาใช้บังคับกับข้าราชการครูโดยอนุโลมตามมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ได้กำหนดว่าคำสั่งลงโทษต้องแสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดวินัยในกรณีใดตามมาตราใด อันเห็นได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรณีจึงต้องนำมาตรา ๑๐๑ ดังกล่าวมาใช้บังคับทั้งนี้ ตามมาตรา ๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

จากหลักเกณฑ์ข้างต้น เมื่อพิจารณาคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ ๒๖๕/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๔ แล้ว จะเห็นได้ว่า คำสั่งดังกล่าวประกอบด้วยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดของนายทินกร วงศ์สกุล แต่ไม่ได้ระบุข้อกฎหมายที่อ้างอิงให้สมบูรณ์ครบถ้วน โดยได้ระบุเฉพาะมาตรา ๔^๕ มาตรา ๘^๖ และมาตรา ๖๑^๗

เป็นไปโดยพยาบาท โดยอคติ หรือโดยโทสะจริตหรือลงโทษผู้ที่ไม่มีความผิด ในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดวินัยในกรณีใดตามมาตราใด

^๓มาตรา ๔ ให้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ มาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูโดยอนุโลม เว้นแต่ในพระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ในกรณีที่นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับตามวรรคหนึ่ง ให้บรรดาอำนาจและหน้าที่ของ ก.พ. เป็นอำนาจและหน้าที่ของ ก.ค. และในกรณีใดที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ ก.พ. ออกกฎ ก.พ. หรือระเบียบ ในกรณีนั้น ให้ ก.ค. ออกกฎ ก.ค. หรือระเบียบแทน

บรรดาคำว่า “ข้าราชการพลเรือน” ที่มีอยู่ในกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ และข้อบังคับอื่นใด ให้หมายความรวมถึงข้าราชการครูด้วย เว้นแต่จะได้มีกฎหมาย ประกาศ ระเบียบ หรือข้อบังคับอื่นใดบัญญัติไว้สำหรับข้าราชการครูโดยเฉพาะ

^๔มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๖มาตรา ๘ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีได้รับรายงานของ ก.ค. ตามมาตรา ๗ (๕) ให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งให้หน่วยงานทางการศึกษา กรม อ.ก.ค.กรม หรือ อ.ก.ค.จังหวัด แล้วแต่กรณี ปฏิบัติการให้ถูกต้องหรือเหมาะสมต่อไป แต่ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติของ ก.ค. ให้ ก.ค. รายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

เมื่อนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งหรือคณะรัฐมนตรีมีมติประการใด ให้ ก.ค. และหน่วยงานทางการศึกษา กรม อ.ก.ค.กรม หรือ อ.ก.ค.จังหวัด แล้วแต่กรณี ปฏิบัติตาม หรือสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือมติเดิมให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือตามมติของคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี แม้ข้าราชการครูผู้นั้นจะได้ออกจากราชการไปตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาแล้วก็ตาม

^๗มาตรา ๖๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย การออกจากราชการ การร้องทุกข์ และการอุทธรณ์ ให้บรรดาอำนาจและหน้าที่ของ ก.พ. เป็นอำนาจและหน้าที่ของ ก.ค. อำนาจและหน้าที่ของ อ.

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับกับข้าราชการครูโดยอนุโลม แต่มิได้อ้างอิงว่านายทินกรฯ กระทำผิดวินัยในกรณีใดตามมาตราใด ดังนั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงเห็นว่า คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่ ๒๖๕/๒๕๔๔ เป็นคำสั่งที่ไม่ได้จัดให้มีเหตุผลประกอบคำสั่งครบถ้วนตามมาตรา ๑๐๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

ประเด็นที่สอง เห็นว่า แม้คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ที่ ๒๖๕/๒๕๔๔ จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๐๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยไม่ได้จัดให้มีเหตุผลประกอบคำสั่งครบถ้วน ในขณะที่ออกคำสั่งก็ตาม แต่ก็ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งนั้นไม่สมบูรณ์ โดยสามารถนำมาตรา ๔๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่จัดให้มีเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองในภายหลังมาใช้บังคับได้

หากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (เดิม)) ได้แจ้งเหตุผลประกอบคำสั่งลงโทษให้นายทินกรฯ ทราบแล้ว ก็ให้แจ้งสิทธิอุทธรณ์และระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์ด้วย โดยกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่นายทินกรฯ ได้รับทราบเหตุผลประกอบคำสั่งลงโทษดังกล่าว

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๔๗

ก.พ.กระทรวง และ อ.ก.พ.จังหวัด เป็นอำนาจและหน้าที่ของ อ.ก.ค.กรม หรือ อ.ก.ค.จังหวัด แล้วแต่กรณี และให้อำนาจและหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นอำนาจและหน้าที่ของผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้

“มาตรา ๔๑ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) คำสั่งทางปกครองที่ต้องจัดให้มีเหตุผลตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ถ้าได้มีการจัดให้มีเหตุผลดังกล่าวในภายหลัง

๑.ล๑

๑.ล๑