

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งยุติเรื่องการดำเนินการทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและ
การล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีหนังสือที่ มท ๐๘๐๙.๖/๑๖๒๔๒ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จังหวัดปทุมธานี หารือองค์การบริหารส่วนตำบลศาลาครุ อำเภอนองเสือ จังหวัดปทุมธานี แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนนายฉัตรชัย ธรรมราช ในเรื่องทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการครั้งดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลสามโคก อำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนเห็นควรให้ยุติเรื่อง โดยนายฉัตรชัย ธรรมราช ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลศาลาครุ เห็นชอบด้วยเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ แล้วรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยังคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดปทุมธานี

ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๑ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดปทุมธานี มีความเห็นโดยสรุปว่า

๑. นายฉัตรชัยหรือนิติศักดิ์ ธรรมราช เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินการทางวินัย แม้จะสั่งในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลศาลาครุ ย่อมถือเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. ให้องค์การบริหารส่วนตำบลศาลาครุดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมตามประเด็นที่กำหนด

นายฉัตรชัย ธรรมราช ได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดปทุมธานีว่า กรณีนี้คณะกรรมการสอบสวนได้สรุปความเห็นให้ยุติเรื่อง เนื่องจากไม่มีหลักฐานเพียงพอตามที่ถูกกล่าวหา และตนเองได้พิจารณาในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลศาลาครุ เห็นชอบด้วยเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ แล้วรายงานการดำเนินการทางวินัยไปยังคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดปทุมธานี ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ กรณีของตนน่าจะตั้งด้วยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กล่าวคือให้ระงับการพิจารณา ดังนั้น คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดปทุมธานี จึงไม่สามารถดำเนินการอย่างใดได้อีก

ในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๑ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดปทุมธานี พิจารณาว่า

๑. การที่นายฉัตรชัย ธรรมราช สั่งยุติเรื่องการดำเนินการวินยอย่างร้ายแรงของตนเอง เห็นว่า เป็นการดำเนินการกระบวนพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองโดยฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งมีผลให้คำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งนั้นได้ตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. การที่นายฉัตรชัย ธรรมราช อ้างว่าตนเองได้รับประโยชน์จากมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ เห็นว่า ผู้ถูกดำเนินการทางวินยและผู้บังคับบัญชาที่สั่งยุติเรื่องต้องไม่ใช่บุคคลเดียวกัน เพราะเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๓ (๑) มาตรา ๑๔ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

จังหวัดปทุมธานีจึงหารือว่า มติของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดปทุมธานี ในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ได้พิจารณาประเด็นที่นายฉัตรชัย ธรรมราช เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินการทางวินย แม้จะสั่งในฐานะนายกองค้การบริหารส่วนตำบลศาลาครุ ย่อมถือเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว เห็นว่า กรณีดังกล่าวมิได้มีข้อกำหนดไว้ในมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินยและการรักษาวินย และการดำเนินการทางวินยเป็นการเฉพาะ จึงจำต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น กรณีนี้นายฉัตรชัยฯ ต้องหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการดำเนินการทางวินยตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อให้ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลศาลาครุคนใหม่ซึ่งอยู่ระหว่างการเลือกตั้งเป็นผู้พิจารณา แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่านายฉัตรชัยฯ ได้พิจารณารายงานการสอบสวน (สว.๖) ในฐานะนายกองค้การบริหารส่วนตำบลศาลาครุ และมีความเห็นสั่งให้ยุติเรื่องตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนโดยไม่รอให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลศาลาครุคนใหม่เป็นผู้พิจารณา คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

อย่างไรก็ตาม ในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑ คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลมีมติเกี่ยวกับพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงมีพระชนมพรรษาครบ ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ เห็นชอบให้แจ้งแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๖๖ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๓ โดยสรุปว่า ข้าราชการผู้ถูกลงโทษโดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมเป็นผู้ถูกลงโทษทางวินยตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ แล้ว จึงได้รับการล้างมลทินตามมาตรา ๕ แห่ง

พระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับสำนักงาน ก.พ. ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๗๐๙.๒/๓๙๑ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ตอบข้อหารือเกี่ยวกับการรายงานการดำเนินการทางวินัย สรุปความได้ว่า การรายงาน ก.พ. หรือ อ.ก.พ.กระทรวง เป็นการรายงานเพื่อให้ได้ทราบทั่ว ข้าราชการผู้ถูกลงโทษ หรือถูกดำเนินการทางวินัยนั้นได้รับการล้างมลทินตามมาตรา ๕ หรืออยู่ในเกณฑ์ระงับการพิจารณาตามมาตรา ๖ อันเป็นผลให้ ก.พ. หรือ อ.ก.พ. กระทรวง ไม่อาจพิจารณาดำเนินการอย่างใดต่อไปได้อีก

ดังนั้น กรณีของนายฉัตรชัยฯ แม้จะเป็นการใช้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนตำบลศาลาครุที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยสั่งยุติเรื่องทางวินัยตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนก็ตาม แต่สมควรใช้แนวทางเดียวกันกับมาตรา ๕ โดยคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดปทุมธานี ต้องระงับการพิจารณาตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ กล่าวคือ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล จังหวัดปทุมธานี ไม่อาจพิจารณาดำเนินการอย่างใดต่อไปได้อีก

อย่างไรก็ดี กรณีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจสั่งยุติเรื่องโดยไม่มีการลงโทษทางวินัย จะถือว่าเป็นผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ หรือไม่ นั้น พิจารณาได้ว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๖๖ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๒๗ มิได้วางหลักในเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามมติ คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบลใน ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ การสั่งยุติเรื่องโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นจะไม่ถูกพิจารณา ดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้นอีกต่อไปตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ด้วยหรือไม่

ประเด็นที่ ๒ กรณีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลออกคำสั่งยุติเรื่องโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีมีส่วนได้เสียหรือมีสภาพร้ายแรงทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง จะถือว่าเป็นโมฆะหรือไม่ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักงานกฤษฎีกา (สำนักงาน ก.พ.) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) แล้ว เห็นว่า เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องและสอดคล้องกันในการวินิจฉัยปัญหา สมควรพิจารณาในประเด็นที่สองเสียก่อน ดังนี้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า การที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลศาลาครุขณะที่รักษา ราชการแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลศาลาครุได้ออกคำสั่งยุติเรื่อง

การดำเนินการทางวินัยในกรณีที่ตนเองเป็นคู่กรณีนั้น ตามมาตรา ๑๓ (๑)^๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคู่กรณีทำการพิจารณาทางปกครอง เมื่อปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลศาลาครุรักษาราชการแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลศาลาครุออกคำสั่งยุติเรื่องการดำเนินการทางวินัยในกรณีที่ตนเองเป็นคู่กรณี จึงมีผลให้คำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งอาจถูกเพิกถอนได้แต่ไม่ถึงกับไม่มีคำสั่งดังกล่าวอยู่เลย

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า จากความเห็นที่ได้วินิจฉัยไว้ในประเด็นที่สองว่า เมื่อปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลศาลาครุรักษาราชการแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลศาลาครุออกคำสั่งยุติเรื่องการดำเนินการทางวินัยในกรณีที่ตนเองเป็นคู่กรณี จึงมีผลให้คำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งอาจถูกเพิกถอนได้ แต่ไม่ถึงกับไม่มีคำสั่งดังกล่าวอยู่เลยและคำสั่งนั้นยังไม่ถูกเพิกถอน เมื่อมีการสั่งยุติเรื่องการดำเนินการทางวินัยก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้บังคับ ผู้ถูกดำเนินการทางวินัยย่อมได้รับผลตามมาตรา ๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทำให้ไม่ต้องถูกพิจารณาเพิ่มโทษหรือถูกดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้น ๆ ต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๒

^๑มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

(๑) เป็นคู่กรณีเอง

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒มาตรา ๖ บรรดาผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการอันมิใช่เป็นการลงโทษทางวินัยก่อนหรือในวันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ และบรรดาผู้ถูกดำเนินการทางวินัยในกรณีกระทำผิดวินัยซึ่งผู้บังคับบัญชาได้สั่งยุติเรื่องหรือตโทษก่อนหรือในวันที่ ๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ผู้นั้นไม่ต้องถูกพิจารณาเพิ่มโทษหรือถูกดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้น ๆ ต่อไป