

คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย
กับคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ
เป็นบุคคลชุดเดียวกันได้ หรือไม่



เกริ่นนำ

ที่ผ่านมาศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีแนวคำพิพากษาหลายคดีว่ากรรมการสอบสวนทางวินัยจะเป็นบุคคลซ้ำกันกับกรรมการสืบสวนทางวินัยไม่ได้เพราะมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งทำให้การลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อนึ่ง ในการสอบสวนบางกรณี เช่น มีการทุจริตเงินของทางราชการ ซึ่งจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด จะแต่งตั้งคณะกรรมการทั้งสองคณะโดยกรรมการเป็นบุคคลชุดเดียวกันได้หรือไม่

เรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๙๖/๒๕๔๙ สรุปว่า “เมื่อกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนทางวินัยของข้าราชการครูและการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับการสอบสวนแต่ละกรณี กล่าวคือ การสอบสวนทางวินัยเป็นไปตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ขณะที่การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การแต่งตั้งคณะกรรมการให้ดำเนินการสอบสวนมูลความผิดในสองกรณีจึงต้องแยกเป็นสองคำสั่งตามกฎหมายแต่ละฉบับ อย่างไรก็ตามโดยที่บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องมิได้กำหนดห้ามแต่งตั้งบุคคลเดียวกันเป็นทั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยและกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีจึงอาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่เป็นบุคคลเดียวกันทั้งสองคณะ แต่ทั้งนี้ จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายทั้งสองฉบับ และเพื่อมิให้การสอบสวนต้องซ้ำซ้อนกัน คณะกรรมการทั้งสองคณะอาจดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงรับฟังคำชี้แจงและพยานหลักฐานต่างๆ ให้เป็นที่ยุติไปในคราวเดียวกัน แต่จะต้องแยกสำนวนการสอบสวนทั้งสองมูลกรณีออกจากกันโดยชัดเจน เพื่อความสะดวกในการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับความรับผิดในแต่ละกรณีต่อไป” และศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีแนวคำพิพากษา ที่ อ.๗๙๑/๒๕๕๕ สรุปว่าการสอบสวนทางวินัยและการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน และมีขั้นตอนรวมทั้งวิธีการสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้แตกต่างกันด้วย กล่าวคือ การสอบสวนทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าข้าราชการผู้นั้นมีการกระทำอันเป็นความผิดทางวินัยหรือไม่ และจะต้องได้รับการลงโทษอย่างไร ส่วนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่าการกระทำทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐและมีผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด หากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจะนำพยานหลักฐานและผลการสอบสวนทางวินัยบางส่วนมาใช้ประกอบการพิจารณา ก็สามารถนำมาใช้ได้ แต่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการสอบสวนเพื่อหาผู้รับผิดชอบทางละเมิดด้วย

เอกสาร

๑. คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๙๖/๒๕๔๙
๒. บทความ เรื่อง “แม้คณะกรรมการสอบสวน “วินัยและความรับผิดชอบทางละเมิด” เป็นบุคคลเดียวกัน ... ก็ต้อง “ให้โอกาส !” โดย นางสาวจรรุณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง
๓. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของโรงเรียน
ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๔๐๐๙/๑๐๔๔๗ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สรุปความได้ว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา กรุงเทพมหานคร เขต ๒ มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

๑. กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาข้าราชการกระทำผิดวินัยและเป็นความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ด้วย การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด จะแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการทั้งสองมูลกรณี โดยคณะกรรมการคณะเดียวกันได้หรือไม่

๒. โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๓๕ บัญญัติให้โรงเรียนที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสิทธิต่างๆ ในทรัพย์สินของโรงเรียน การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ผู้อำนวยการโรงเรียนจะดำเนินการเองได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) แล้ว ได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในเรื่องเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้น เดิมเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๘๘๗/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ มอบอำนาจการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แต่ต่อมาเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๒๘๖๔/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๗ มอบอำนาจการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นทางละเมิดให้แก่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและผู้อำนวยการสถานศึกษา แล้วแต่กรณี

โดยที่คำสั่งดังกล่าวข้างต้นใช้ถ้อยคำไม่ชัดเจน จึงทำให้เกิดข้อถกเถียงในประเด็นเกี่ยวกับผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของสถานศึกษา โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าผู้อำนวยการสถานศึกษามีเพียงอำนาจในการแต่งตั้ง

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๕/๑๓๓ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

“คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นทางละเมิด” เท่านั้น ส่วนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนนั้นเป็นอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การที่ผู้อำนวยการสถานศึกษาได้รับมอบอำนาจให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นทางละเมิด นั้นหมายถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นอกจากนี้ การที่ปัจจุบันโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจบริหารจัดการทรัพย์สินของตนเอง ย่อมทำให้ผู้อำนวยการโรงเรียนมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้เพื่อมิให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนในเรื่องดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจึงได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๔๐๐๙/ ๙๕๘๔ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาทุกเขตเพื่อซักซ้อมความเข้าใจ สรุปได้ว่า เลขธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นทางละเมิดเฉพาะกรณีเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเท่านั้น แต่กรณีเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของสถานศึกษา ผู้อำนวยการสถานศึกษาจะต้องดำเนินการเองตามที่ได้รับมอบอำนาจ

อย่างไรก็ดี สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากรุงเทพมหานคร เขต ๒ เห็นว่าประเด็นเกี่ยวกับผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของสถานศึกษายังไม่มีความชัดเจน โดยกรณีหนึ่งที่เป็นปัญหาข้อสงสัยขณะนี้คือกรณีการกระทำละเมิดของผู้อำนวยการสถานศึกษาแห่งหนึ่ง สรุปความได้ว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือลับมาก ที่ ตผ ๐๐๑๗/๓๘ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขอให้ดำเนินการทางวินัยและทางละเมิดกับนางปิยนันท์ ภิรมย์ไกรภักดิ์ อดีตผู้อำนวยการโรงเรียนดอนเมืองจาตุรจินดา กรณีไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ทำให้ส่วนราชการเสียหายและกระทำละเมิดต่อส่วนราชการ ในสองมูลกรณีดังนี้

๑. กรณีขอรื้อถอนบ้านพักครู โดยอ้างว่ามีสภาพทรุดโทรม หากซ่อมแซมจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนมาก โดยการดำเนินการดังกล่าวไม่มีการตรวจสอบจากกองออกแบบเสียก่อน ต่อมาเมื่อกรมธนารักษ์ได้อนุมัติเรื่อง นางปิยนันท์ฯ กลับส่งชะลอการรื้อถอนไว้ก่อน และให้ครูซึ่งไม่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านเข้าพักอาศัย การกระทำดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ากรณีนี้ยังไม่มีความจำเป็นอย่างแท้จริงที่จะต้องรื้อถอนบ้านพักครู ซึ่งหากไม่มีการตรวจสอบในเรื่องนี้ก็อาจเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของทางราชการต้องถูกรื้อถอนและถูกจำหน่ายออกจากบัญชีไปโดยไม่สมควร

๒. กรณีเรียกเงินตอบแทนการต่อสัญญาเช่าพื้นที่ของโรงเรียนสำหรับจำหน่ายสินค้าจากเอกชน โดยให้ผู้เช่าบริจาคเงินให้แก่สมาคมผู้ปกครองและครูเพื่อนำไปจัดซื้อรถตู้คันใหม่ไว้ใช้ในกิจการของโรงเรียน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวไม่เป็นไปตามแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มในสถานศึกษาสังกัดกรมสามัญศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๔ ตามหนังสือกรมสามัญศึกษาที่ ศธ ๐๘๐๖/๑๘๑๙๑ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ ที่กำหนดให้สถานศึกษาดำเนินการคัดเลือกร้านค้าหรือผู้ประกอบการในสถานศึกษาโดยเปิดเผยและโปร่งใส โดยเมื่อสถานศึกษาได้รับเงินค่าตอบแทนจากร้านค้าหรือผู้ประกอบการแล้วให้นำส่งเป็นเงินบำรุงการศึกษา

จากข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษารุงเทพมหานคร เขต ๒ จึงมีข้อสงสัยว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นอำนาจของผู้ใด และกรณีสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการคณะเดียวสอบสวนทั้งความผิดทางวินัยและความรับผิดชอบทางละเมิดได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อหารือของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๒ ประเด็น ดังนี้

๑. กรณีเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจะเป็นอำนาจของผู้ใด

๒. กรณีมีมูลกล่าวหาว่าการกระทำของข้าราชการครูเป็นความผิดทางวินัยและความรับผิดชอบทางละเมิด การสอบสวนทั้งสองกรณีจะสามารถดำเนินการโดยคณะกรรมการคณะเดียวกันได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ)ได้พิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อโรงเรียนเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะ “หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ” จึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของสถานศึกษา ทั้งนี้ ตามข้อ ๘^๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ตามข้อหารือ เมื่อเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้มีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ ๒๘๖๔/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๗ มอบอำนาจการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นทางละเมิดให้แก่ผู้อำนวยการสถานศึกษากรณีเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของสถานศึกษาแล้ว ประเด็นว่าผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจึงอาจแยกพิจารณาได้เป็น ๒ กรณี ดังนี้

๑. ผู้กระทำละเมิดเป็นข้าราชการครู

กรณีข้าราชการครูกระทำละเมิด ผู้อำนวยการสถานศึกษาในฐานะผู้ได้รับมอบอำนาจจากเลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานจะเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

^๑ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

^๒ ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดเชย

ฯลฯ

ฯลฯ

๒. ผู้กระทำละเมิดเป็นผู้อำนวยความสะดวกการศึกษา

๒.๑ ผู้กระทำละเมิดยังดำรงตำแหน่งในสถานศึกษาแห่งเดิม

กรณีผู้อำนวยความสะดวกการศึกษาผู้กระทำละเมิดยังดำรงตำแหน่งในสถานศึกษาแห่งเดิม เลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาหรือในสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม^๓ แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ย่อมเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด^๔

๒.๒ ผู้กระทำละเมิดได้ย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษาแห่งอื่นแล้ว

กรณีผู้อำนวยความสะดวกการศึกษาผู้กระทำละเมิดได้ย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ในสถานศึกษา แห่งอื่นแล้ว และผู้อำนวยความสะดวกการศึกษาปัจจุบันมิได้เป็นผู้มีส่วนร่วมหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดอันอาจจะทำให้การสอบสวนขาดความเป็นกลาง ผู้อำนวยความสะดวก การศึกษาปัจจุบันในฐานะผู้ได้รับมอบอำนาจจากเลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานย่อม เป็นผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ สำหรับกรณีที่หาหรือมานี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้อำนวยความสะดวกโรงเรียนผู้กระทำละเมิด(นางปิยนันท์ฯ)ได้ย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ใน สถานศึกษาแห่งอื่นแล้ว และผู้อำนวยความสะดวกโรงเรียนดอนเมืองจตุรจินดาปัจจุบันซึ่งย้ายมาจากโรงเรียนอื่น นั้นไม่มีส่วนร่วมหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดของนางปิยนันท์ฯ ดังนั้น ผู้อำนวยความสะดวกโรงเรียน ปัจจุบันจึงสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีดังกล่าวได้

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวน ทางวินัยของข้าราชการครูและการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับการ สอบสวนแต่ละกรณี กล่าวคือ การสอบสวนทางวินัยเป็นไปตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวน พิจารณา ขณะที่การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่า ด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การแต่งตั้ง คณะกรรมการให้ดำเนินการสอบสวนมูลความผิดในสองกรณีจึงต้องแยกเป็นสองคำสั่งตามกฎหมาย แต่ละฉบับ

อย่างไรก็ดี โดยที่บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องมิได้กำหนดห้ามแต่งตั้งบุคคล

^๓ มาตรา ๓๐ ๑๒๑ ๑๒๑

ให้เลขานุการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งรับผิดชอบบังคับบัญชาสำนักงาน คณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานตามมาตรา ๑๐ (๔) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา หรือในสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาด้วย

๑๒๑

๑๒๑

^๔ ซึ่งเป็นการเทียบเคียงหลักการที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จ ที่ ๑๕๔/๒๕๔๘ (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทาง ละเมิดและอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนขององค์การพอกหนิง ส่งพร้อมหนังสือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๕/๖๕ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) สรุปได้ว่า กรณีที่ผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นผู้กระทำละเมิด จะต้องให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวเป็นผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการแทน ทั้งนี้ โดยเป็นการนำข้อ ๑๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เดียวกันเป็นทั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยและกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีจึงอาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่เป็นบุคคลเดียวกันทั้งสองคณะ แต่ทั้งนี้ จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายทั้งสองฉบับ และเพื่อมิให้การสอบสวนต้องซ้ำซ้อนกัน คณะกรรมการทั้งสองคณะอาจดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง รับฟังคำชี้แจงและพยานหลักฐานต่างๆ ให้เป็นที่ยุติไปคราวเดียวกัน แต่จะต้องแยกสำนวนการสอบสวนทั้งสองมูลกรณีออกจากกันโดยชัดเจน เพื่อความสะดวกในการวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับความรับผิดในแต่ละกรณีต่อไป

(ลงชื่อ) คุณพรทิพย์ จਾਲะ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙

แม้คณะกรรมการสอบสวน “วินัยและความรับผิดชอบทางละเมิด” เป็นบุคคลเดียวกัน ... ก็ต้อง “ให้โอกาส !”

จัดทำโดย นางสาวจรรุณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองซึ่งอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีนั้น หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้สิทธิแก่คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่ผู้มีอำนาจจะออกคำสั่งทางปกครองนั้น หากมิได้มีการแจ้งและให้โอกาสดังกล่าว จะถือว่าเป็นความบกพร่องของกระบวนการพิจารณาทางปกครองอันเป็นเหตุให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำดังกล่าวได้ ดังนั้น ในการออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นอกจากจะต้องถือปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวแล้ว ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 15 ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญในการดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไว้เช่นเดียวกันว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริง และโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม เนื่องจากการดำเนินการของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นการพิจารณาทางปกครองเพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติอาจเกิดปัญหาขึ้นว่าในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตนมีพฤติกรรมอันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ทำให้หน่วยงานได้รับความเสียหาย โดยคณะกรรมการทั้งสองชุดดังกล่าวเป็นบุคคลคนเดียวกัน เมื่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ทำการสอบสวนและได้ให้โอกาสแก่คู่กรณีในการที่จะโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนแล้ว แต่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้รวบรวมพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนทางวินัยและไม่ได้ดำเนินการตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพราะเห็นว่าได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนเพียงพอจากการสอบสวนในกรณีแรกแล้ว การดำเนินการของคณะกรรมการในกรณีหลังจะถือว่าเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

กรณีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 791/2555 เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครูได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีทุจริตในการเบิกเงินค่าเช่าบ้านเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย อธิบดีกรมสามัญศึกษาในขณะนั้นจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดในขณะนั้นซึ่งได้รับมอบอำนาจจากอธิบดีกรมสามัญศึกษาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีดังกล่าวเช่นกัน โดยคณะกรรมการ

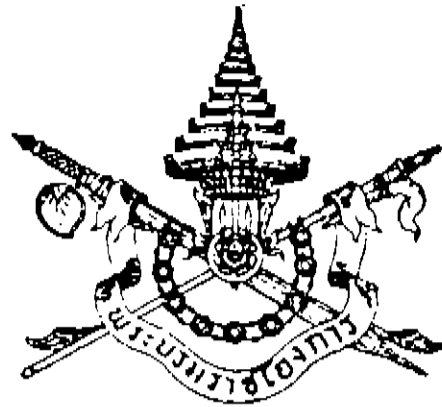
สอบสวนทางวินัยและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดประกอบด้วยบุคคลชุดเดียวกัน ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้รวบรวมพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวน การสอบสวนทางวินัยและได้สอบสวนหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม แต่ไม่ได้แจ้งถึงการสอบสวนเพื่อหา ผู้ที่ต้องรับผิดทางละเมิดให้ผู้ฟ้องคดีทราบและไม่ได้ให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ของตนอีก เพราะเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนทางวินัยมีความชัดเจนเพียงพอแล้ว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงมีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่หน่วยงานของรัฐ กรณีทุจริตในการเบิกเงินค่าเช่าบ้านด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต 1 (ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด (เดิม)) ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (เลขาธิการคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน (อธิบดีกรมสามัญศึกษา เดิม)) จึงได้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินค่าเช่าบ้านที่รับไปโดยไม่มีสิทธิคืนให้แก่ทางราชการพร้อมดอกเบี้ย และหลังจาก ที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดย อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เขต 1 มีมติยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยอ้างว่าคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่เปิดโอกาสให้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด ทางละเมิดไม่ได้นำสืบผู้ฟ้องคดีเพราะเห็นว่าเป็นความผิดทางละเมิด อีกทั้งไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการ สอบสวนทางวินัยซึ่งเป็นบุคคลชุดเดียวกันกับคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้เคยแจ้ง ให้ผู้ฟ้องคดีทราบมาก่อนว่าจะนำข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีเคยให้ถ้อยคำไว้ในกรณีที่ถูกระบุสอบสวนทางวินัย มาใช้ในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดด้วย จึงรับฟังได้ว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการสอบสวนหาผู้รับผิดทางละเมิด ทำให้ผู้ฟ้องคดี ไม่มีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมในกรณี ที่อาจต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ 15 ของระเบียบ สำนักราชการรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นการกระทำ ที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่ง จึงส่งผลให้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินค่าเช่าบ้านที่รับไปโดยไม่มีสิทธิคืนให้แก่ทางราชการ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหม ทดแทน

คดีนี้นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีในเรื่อง การทำหน้าที่ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดว่าจะต้องปฏิบัติตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการจัดให้มี คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดด้วยการสอบสวนทางวินัยและการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน และ

มีขั้นตอนรวมทั้งวิธีการสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้แตกต่างกันด้วย กล่าวคือ การสอบสวนทางวินัย มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าข้าราชการผู้นั้นมีการกระทำอันเป็นความผิดทางวินัยหรือไม่ และจะต้องได้รับการลงโทษอย่างไร ส่วนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่าการกระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ และมีผู้ที่ต้องรับผิดชอบ ค่าเสียหายหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด หากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบจะนำพยานหลักฐานและผลการสอบสวนทางวินัยบางส่วนมาใช้ประกอบการพิจารณา ก็สามารถนำมาใช้ได้ แต่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการสอบสวน เพื่อหาผู้รับผิดชอบด้วย



พระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๕

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๕

เป็นปีที่ ๕๑ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่สมควรมีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่

- (๑) รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี
 - (๒) องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ
 - (๓) การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในงานทางนโยบายโดยตรง
 - (๔) การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์
 - (๕) การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และการสั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา
 - (๖) การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศ
 - (๗) การดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ทางยุทธการร่วมกับทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ
 - (๘) การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
 - (๙) การดำเนินกิจการขององค์กรทางศาสนา
- การยกเว้นไม่ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่การดำเนินกิจการใดหรือกับหน่วยงานใดนอกจากที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามข้อเสนอของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใดๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

- (๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ
- (๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับ แก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

“คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกระทบกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

มาตรา ๖ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง และประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการ คณะรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาและผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคนเป็นกรรมการ

ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ผู้นั้นต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๘ ให้กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสามปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้แต่งตั้งกรรมการใหม่ ให้กรรมการนั้นปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการใหม่

มาตรา ๙ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๘ กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ออกหรือเมื่อมีเหตุหนึ่งเหตุใดตามมาตรา ๗๖

มาตรา ๑๐ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง รับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูลและกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

มาตรา ๑๑ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนด

(๓) มีหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นประกอบการพิจารณาได้

(๔) เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวงหรือประกาศตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมแต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(๖) เรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

หมวด ๒

คำสั่งทางปกครอง

ส่วนที่ ๑

เจ้าหน้าที่

มาตรา ๑๒ คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น

มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

- (๑) เป็นคู่กรณีเอง
- (๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- (๕) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๔ เมื่อมีกรณีตามมาตรา ๑๓ หรือคู่กรณีคัดค้านว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นบุคคลตามมาตรา ๑๓ ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะได้มีคำสั่งต่อไป

การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคำคัดค้าน และการสั่งให้เจ้าหน้าที่อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ที่ถูกคัดค้านให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๕ เมื่อมีกรณีตามมาตรา ๑๓ หรือคู่กรณีคัดค้านว่ากรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีลักษณะดังกล่าว ให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้น ในการประชุมดังกล่าวกรรมการผู้ถูกคัดค้านเมื่อได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถามแล้วต้องออกจากที่ประชุม

ถ้าคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีผู้ถูกคัดค้านในระหว่างที่กรรมการผู้ถูกคัดค้านต้องออกจากที่ประชุม ให้ถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน

ถ้าที่ประชุมมีมติให้กรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ มติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับและให้เป็นที่สุด

การยื่นคำคัดค้านและการพิจารณาคำคัดค้านให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๖ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(๒) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(๓) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณีว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๗ การกระทำใดๆ ของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองที่ได้กระทำไปก่อนหยุดการพิจารณาตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ ย่อมไม่เสียไปเว้นแต่เจ้าหน้าที่ผู้เข้าปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ถูกคัดค้านหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง แล้วแต่กรณีจะเห็นสมควรดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดเสียใหม่ก็ได้

มาตรา ๑๘ บทบัญญัติมาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๖ ไม่ให้นำมาใช้บังคับกับกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้นได้

มาตรา ๑๙ ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งการพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่

มาตรา ๒๐ ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ ให้หมายความรวมถึง ผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลสำหรับกรณีของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาโดยตรง และนายกรัฐมนตรืสำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นรัฐมนตรี

ส่วนที่ ๒

คู่กรณี

มาตรา ๒๑ บุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคล อาจเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ตามขอบเขตที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

มาตรา ๘๓ ในการประชุมต้องมีรายงานการประชุมเป็นหนังสือ

ถ้ามีความเห็นแย้งให้บันทึกความเห็นแย้งพร้อมทั้งเหตุผลไว้ในรายงานการประชุม และถ้ากรรมการฝ่ายข้างน้อยเสนอความเห็นแย้งเป็นหนังสือก็ให้บันทึกความเห็นแย้งนั้นไว้ด้วย

มาตรา ๘๔ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องมีลายมือชื่อของกรรมการที่วินิจฉัยเรื่องนั้น

ถ้ากรรมการคนใดมีความเห็นแย้ง ให้มีสิทธิทำความเห็นแย้งของตนรวมไว้ในคำวินิจฉัยได้

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๘๕ ให้ถือว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ เป็นระเบียบที่คณะรัฐมนตรีวางขึ้นตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๘๖ บรรดาคำขอเพื่อให้มีคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ได้รับไว้ก่อนที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาคำขอดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายหรือกฎสำหรับเรื่องนั้นได้กำหนดไว้

มาตรา ๘๗ เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๔๘ ให้เป็นอันยกเลิก

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

บรรหาร ศิลปอาชา

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การดำเนินงานทางปกครองในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสม จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

