

บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
เรื่อง การเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย กรณีข้าราชการกระทำความผิด
เพราะถูกผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ทำ โดยได้ทำหนังสือทักท้วง
ให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งแล้ว*

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีหนังสือที่ พม ๐๖๐๑.๐๗/๕๔๙ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๖๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ ดังนี้

๑. กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีหนังสือ ลับ ที่ พม ๐๖๐๑.๐๗/๑๗๓๖ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๗ หรือสำนักงาน ก.พ. ในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย ข้าราชการในสังกัด กรณีถูกกันเป็นพยานตามมาตรา ๑๓๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้ดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการในสังกัด จำนวน ๓ ราย โดยมีคำสั่งลงโทษลดเงินเดือน ในอัตราร้อยละ ๔ และ อ.ก.พ. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณารายงานการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการดังกล่าวโดยมีมติเห็นชอบการดำเนินการทางวินัยแล้ว ต่อมาในเรื่องเดียวกันนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติให้กันข้าราชการทั้ง ๓ ราย ไว้เป็นพยาน ข้าราชการดังกล่าว จึงขอให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการพิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัย และพิจารณาทบทวน ประเมินผลการปฏิบัติราชการ รวมทั้งสิทธิประโยชน์อื่นด้วย กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจึงหารือ สำนักงาน ก.พ. ว่าจะต้องยกเลิกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือไม่ อย่างไร รวมทั้งจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของข้าราชการทั้ง ๓ ราย อย่างไร

๒. สำนักงาน ก.พ. มีหนังสือ ที่ นร ๑๐๑๑/๒๑ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๖๙ ตอบข้อหารือของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ สรุปได้ดังนี้

(๑) สำนักงาน ก.พ. เห็นว่า เมื่อกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีคำสั่งลงโทษลดเงินเดือนข้าราชการในอัตราร้อยละ ๔ และ อ.ก.พ. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ตรวจสอบรายงานการดำเนินการทางวินัยตามมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้วมีมติเห็นชอบกับการสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว คำสั่งลงโทษ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ถูกลงโทษทั้ง ๓ ราย ไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าว การดำเนินการทางวินัยจึงเป็นที่สุด

(๒) กรณีที่ข้าราชการดังกล่าวขอให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการพิจารณา ทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัย และพิจารณาทบทวนประเมินผลการปฏิบัติราชการ รวมทั้ง สิทธิประโยชน์อื่นด้วยนั้น จะต้องพิจารณาว่าการดำเนินการทางวินัยที่ถึงที่สุดแล้วจะถือเป็นเหตุอื่น ที่ไม่อาจเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ชอบด้วยกฎหมายแล้วตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ หากกรณีนี้ไม่สามารถเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้

*ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๑๑/๑๖๕ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๖๙ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้กันข้าราชการทั้ง ๓ ราย เป็นพยาน จะเป็นกรณีพยานหลักฐานใหม่ หรือกรณีมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่เป็นประโยชน์แก่คู่กรณี อันจะเป็นเหตุให้ขอพิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ (๑) หรือ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้หรือไม่ ทั้งนี้ โดยที่การพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ สำนักงาน ก.พ. จึงเห็นว่าการพัฒนาสังคมและสวัสดิการอาจนำประเด็นดังกล่าวหรือไปยังคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๓. เพื่อให้การพิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยและการพิจารณาทบทวน ประเมินผลการปฏิบัติราชการ รวมทั้งสิทธิประโยชน์อื่นของข้าราชการทั้ง ๓ ราย ดังกล่าว เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนด กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จึงขอหารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การดำเนินการทางวินัยที่ถึงที่สุดแล้วดังกล่าว ถือเป็นเหตุอื่นที่ไม่อาจเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ชอบด้วยกฎหมายแล้วตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่สอง หากกรณีนี้ไม่สามารถเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ การที่ผู้ถูกสั่งลงโทษขอให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัย เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้กันข้าราชการทั้ง ๓ ราย เป็นพยาน จะถือเป็นกรณีพยานหลักฐานใหม่ หรือกรณีมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่เป็นประโยชน์แก่คู่กรณี อันจะเป็นเหตุให้ขอพิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ (๑) หรือ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ) และผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนี้

๑. ผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมีการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการทั้ง ๓ ราย สืบเนื่องมาจากข้าราชการทั้ง ๓ ราย กระทำความผิดเกี่ยวกับเงินสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง โดยการกระทำความผิดเกิดขึ้นจากการสั่งการของผู้อำนวยการศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัดพัทลุง ซึ่งได้รับการสั่งการมาจากผู้บริหารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และข้าราชการทั้ง ๓ ราย มีหนังสือทักท้วงขอให้ผู้อำนวยการศูนย์ฯ ทบทวนการดำเนินการ เนื่องจากเห็นว่าการสั่งการของผู้อำนวยการศูนย์ฯ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเห็นว่า การที่ข้าราชการทั้ง ๓ ราย มีหนังสือทักท้วงโดยเห็นว่าการสั่งการของผู้อำนวยการศูนย์ฯ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อทักท้วงไปแล้วและผู้อำนวยการศูนย์ฯ ได้รับทราบและสั่งการให้ดำเนินการตามแนวทางที่สั่งการ ข้าราชการทั้ง ๓ ราย ยังคงดำเนินการซึ่งเป็นความผิดอยู่ต่อไปหลังจากที่มีการทักท้วงแล้ว การกระทำของข้าราชการทั้ง ๓ ราย จึงยังคงมีความผิด แต่เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม และฐานไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล

และไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ตามมาตรา ๘๒ (๑) และ (๒) ประกอบกับ มาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งนี้ กรณีที่จะไม่มีความผิด จะต้องเป็นกรณีที่มีการหักทวงค่าสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปแล้วและไม่มีการกระทำความผิดตามคำสั่งนั้นเกิดขึ้นอีก แต่หากมีการหักทวงไปแล้วยังคงมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นต่อไป จะถือว่า มีการกระทำความผิดวินัย

๒. ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. ชี้แจงในแนวทางเดียวกับผู้แทนกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่า การที่ข้าราชการทั้ง ๓ ราย ได้หักทวงไปแล้ว แต่ยังคงมีการดำเนินการซึ่งเป็นความผิดอยู่ต่อไปหลังจากที่มีการหักทวง การกระทำของข้าราชการทั้ง ๓ ราย จึงยังคงมีความผิด และชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การลงโทษทางวินัยข้าราชการทั้ง ๓ รายนี้ ไม่ได้มีเหตุมาจากการดำเนินการตามคำสั่งของผู้อำนวยการศูนย์ฯ แต่มาจากการไม่ปฏิบัติตามระเบียบของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ เช่น มีผู้ประสบปัญหาทางสังคมบางรายเป็นผู้ไม่มีคุณสมบัติตามระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ. ๒๕๕๒ ทำให้เชื่อได้ว่า ไม่ได้มีการตรวจสอบคุณสมบัติตามระเบียบดังกล่าว หรือกรณีที่ได้รับเช็คเงินสงเคราะห์มาแล้ว ไม่มีการนำไปจ่ายให้กับผู้มีสิทธิได้รับเงิน ทั้งนี้ พฤติการณ์ดังกล่าวเป็นเพียงการไม่ดำเนินการตามระเบียบของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการโดยไม่ได้มีเจตนาทุจริต จึงเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างไม่มีร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ (๑) และ (๒) ประกอบกับมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อหาหรือของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติม และพิจารณาคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการทั้ง ๓ ราย^๒ ซึ่งมีการระบุพฤติการณ์ความผิดสรุปได้ว่า (๑) มีการลงลายมือชื่อในฐานะเป็นผู้วินิจฉัยการให้ความช่วยเหลือในแบบบันทึกข้อมูลผู้ประสบปัญหาทางสังคมและแบบบันทึกข้อมูลผู้ประสบปัญหาทางสังคมที่เครือข่าย ผู้นำชุมชน หรือประธานกลุ่มเป็นผู้กรอรายละเอียด โดยไม่มีการเยี่ยมบ้าน ผู้ประสบปัญหาทางสังคมเพิ่มเติม และมีผู้ประสบปัญหาทางสังคมบางรายเป็นผู้ไม่มีคุณสมบัติตามระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงทำให้เชื่อว่าไม่ได้วินิจฉัยการให้ความช่วยเหลือตามสภาพปัญหาที่แท้จริงของผู้ขอรับการช่วยเหลือแต่ละรายอย่างเหมาะสม จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการดังกล่าว และ (๒) ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจ่ายเงินสงเคราะห์ฯ แทนเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีของศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัดพัทลุง โดยลงลายมือชื่อเป็นผู้รับเช็คเงินสงเคราะห์ฯ ซึ่งเมื่อเบิกเงินแล้วต้องนำเงินไปจ่ายให้แก่ราษฎรผู้มีสิทธิรับเงินตามที่ได้รับอนุมัติ และลงลายมือชื่อในใบสำคัญรับเงินในฐานะเป็นผู้มีหน้าที่จ่ายเงินสงเคราะห์ฯ ให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ แต่เมื่อได้รับเช็คแล้วกลับสลับหลังมอบให้เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีนำไปฝากเข้าบัญชีเงินฝากของผู้อำนวยการศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัดพัทลุง หรือมอบเงินสดให้ผู้อำนวยการศูนย์ฯ และผู้อำนวยการศูนย์ฯ กลับนำเงินมาแบ่งส่วนระหว่างส่งคืนผู้บริหารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และจ่ายให้แก่ผู้ประสบปัญหาทางสังคม เพื่อบริหารจัดการและมอบให้แก่กลุ่มอาชีพและกลุ่มเป้าหมาย

^๒ คำสั่งกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ที่ ๑๑๘๐/๒๕๖๓ เรื่อง ลงโทษลดเงินเดือน ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๓ คำสั่งกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ที่ ๑๑๘๑/๒๕๖๓ เรื่อง ลงโทษลดเงินเดือน ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๓ และคำสั่งกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ที่ ๑๑๘๒/๒๕๖๓ เรื่อง ลงโทษลดเงินเดือน ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๓

ด้วยตนเอง ทำให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ได้รับเงินไม่ครบถ้วน ทั้งนี้ คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว ระบุข้อเท็จจริงด้วยว่าพฤติการณ์ของข้าราชการทั้ง ๓ ราย ตาม (๑) และ (๒) เกิดขึ้นจากการสั่งการของผู้อำนวยการศูนย์ฯ ในขณะนั้น ซึ่งได้รับการสั่งการมาจากผู้บริหารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ในขณะนั้นให้กระทำผิดด้วยเช่นกัน

นอกจากนั้น ความตามหนังสือทักท้วงของข้าราชการทั้ง ๓ ราย ที่มีถึงผู้อำนวยการ ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัดพัทลุง สรุปได้ว่า

๑. ข้าราชการรายที่ ๑ และรายที่ ๒ ทักท้วงว่า ผู้อำนวยการศูนย์ฯ สั่งการให้ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสาร และลงลายมือชื่อ เยี่ยมบ้านในแบบสำรวจข้อมูลผู้ประสบปัญหาทางสังคม และจัดทำเอกสารประกอบเพื่อขออนุมัติ เบิกจ่ายเงิน โดยสั่งให้ดำเนินการเกี่ยวกับเอกสาร ดังนี้

(๑) ให้ผู้รับเงินลงลายมือชื่อในแบบใบสำคัญรับเงินมาก่อน และสั่งให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในการจ่ายเงินลงลายมือชื่อในช่องผู้จ่ายเงินให้เรียบร้อยก่อนส่งเอกสารไปเบิกเงิน ยังหน่วยเบิก ซึ่งไม่ถูกต้องตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง เนื่องจากแบบใบสำคัญรับเงินดังกล่าว ผู้รับเงินและผู้จ่ายเงินต้องลงลายมือชื่อเมื่อมีการจ่ายเงินแล้ว

(๒) มีการลงวันที่ในแบบใบสำคัญรับเงินมาก่อน ซึ่งไม่ถูกต้องเพราะต้องลงวันที่ วันเดียวกับวันที่จ่ายเงิน โดยต้องส่งกลับคืนไปให้เจ้าของเรื่องแก้ไขและส่งกลับมาใหม่ แต่ผู้อำนวยการ ศูนย์ฯ ได้สั่งการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดำเนินการแก้ไขเอกสารให้ถูกต้องและรีบส่ง เอกสารเพื่อเบิกจ่ายเงิน

(๓) เอกสารบางชุดที่ส่งมาขอรับการสนับสนุน ไม่มีการลงลายมือชื่อในเอกสาร หรือมีการลงลายมือชื่อแต่ไม่ครบถ้วน ซึ่งผู้อำนวยการศูนย์ฯ ได้สั่งการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ที่รับผิดชอบลงชื่อในเอกสารให้ถูกต้องและรีบส่งเอกสารเพื่อเบิกจ่ายเงิน

(๔) มีการเบิกและจ่ายเงินอุดหนุนที่ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง

การดำเนินการดังกล่าวข้างต้นเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือระเบียบ และได้มีการโต้แย้งด้วยวาจาแล้วว่าไม่ถูกต้อง เพราะเป็นการไม่ดำเนินการตามที่กฎหมาย หรือระเบียบกำหนดไว้ แต่ผู้อำนวยการศูนย์ฯ ยังคงยืนยันให้ดำเนินการต่อไป ซึ่งการดำเนินการ ที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายสำหรับเรื่องนั้น ๆ จะส่งผลให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติต้องรับผิดชอบตามกฎหมายได้^๓

๒. ข้าราชการรายที่ ๓ ทักท้วงว่า ผู้อำนวยการศูนย์ฯ ได้สั่งการกรณีการเบิกจ่าย เงินสงเคราะห์ครอบครัวผู้มีรายได้น้อย โดยให้ข้าราชการดำเนินการลงนามในเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งข้าราชการพิจารณาแล้วว่าเป็นการปฏิบัติงานตามคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยระเบียบกฎหมายและจะส่งผล ให้ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและส่อไปในทางทุจริตผิดระเบียบวินัยของข้าราชการพลเรือน จึงของดการปฏิบัติตามคำสั่งโดยมิชอบนี้^๔

^๓ข้อเท็จจริงจากบันทึกข้อความ ที่ พม ๐๖๐๗.๕๘/ เรื่อง ขอให้ทบทวนการดำเนินการเบิกจ่าย เงินอุดหนุนสงเคราะห์ผู้มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่พึ่ง ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ที่ข้าราชการศูนย์คุ้มครอง คนไร้ที่พึ่งจังหวัดพัทลุงมีถึงผู้อำนวยการศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัดพัทลุง

^๔ข้อเท็จจริงจากบันทึกข้อความ ที่ พิเศษ เรื่อง ของดเว้นการปฏิบัติตามคำสั่งผู้อำนวยการ ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัดพัทลุง ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๙ ที่ข้าราชการศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัดพัทลุง มีถึงผู้อำนวยการศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัดพัทลุง

ทั้งนี้ ปราบกฏในหนังสือชักทักท้วงของข้าราชการทั้ง ๓ ราย ว่า ผู้อำนวยการศูนย์ฯ ได้รับทราบและสั่งการให้ข้าราชการทั้ง ๓ ราย ดำเนินการตามคำสั่งต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้ว เห็นว่า คำสั่งกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่ลงโทษทางวินัยโดยการลดเงินเดือนข้าราชการทั้ง ๓ ราย ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙๖^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับข้อ ๖๗ (๓)^๖ แห่งกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามบทนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ในมาตรา ๕^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ แล้ว ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ หรือการขอให้พิจารณาใหม่ไว้เป็นการเฉพาะ กรณีจึงต้องนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งและการขอให้พิจารณาใหม่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับในฐานะที่เป็นกฎหมายกลางตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง^๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

มาตรา ๘๖ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ สั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนตามควรแก่กรณีให้เหมาะสมกับความผิด

ในกรณีมีเหตุอันควรลดหย่อน จะนำมาประกอบการพิจารณาได้ แต่สำหรับการลงโทษ ภาคทัณฑ์ให้ใช้เฉพาะกรณีกระทำความผิดเล็กน้อย

ในการณีกระทำผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ จะงดโทษให้โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ หรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

การลงโทษตามมาตรานี้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ จะมีอำนาจสั่งลงโทษย่อยได้บังคับบัญชาในสถานโทษและอัตราโทษใดได้เพียงใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ข้อ ๖๗ โทษสำหรับกรณีนี้ข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตาม มาตรา ๙๖ ที่พ้นบังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ มีอำนาจสั่งลงโทษได้ มีดังต่อไปนี้

(๓) ลดเงินเดือนได้ครึ่งหนึ่งในอัตราร้อยละ ๒ หรือร้อยละ ๔ ของเงินเดือนที่ผู้นั้นได้รับในวันที่มีคำสั่งลงโทษ

๒ล๑	๒ล๑
“มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้	
๒ล๑	๒ล๑
“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า	

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

၁၆၁

๖๑๖

ประเด็นที่หนึ่ง การดำเนินการทางวินัยที่ถึงที่สุดแล้วดังกล่าว ถือเป็นเหตุอื่นที่ไม่อาจเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ชอบด้วยกฎหมายแล้วตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า จากข้อเท็จจริงที่สรุปมาข้างต้น ข้อหาหรือในประเด็นที่หนึ่งนี้ หน่วยงานฯ สรุปว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและหาหรือการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยรอบคอบแล้ว เห็นว่ามีประเด็นต้องวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยเสียก่อน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยทั้ง ๓ ราย และเป็นไปตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคำสั่งกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่ลงโทษทางวินัยโดยการลดเงินเดือนข้าราชการทั้ง ๓ ราย มีการระบุข้อเท็จจริงว่าพฤติการณ์การกระทำความผิดของข้าราชการทั้ง ๓ ราย เกิดขึ้นจากการสั่งการของผู้อำนวยการศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัดพัทลุงซึ่งได้รับการสั่งการมาจากผู้บริหารกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการให้กระทำความผิด โดยข้าราชการทั้ง ๓ ราย ได้ทักท้วงทั้งด้วยวาจาและเป็นหนังสือขอให้ผู้อำนวยการศูนย์ฯ ทบทวนการดำเนินการ แต่ยังคงได้รับการยืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งต่อไป ข้าราชการทั้ง ๓ ราย จึงต้องดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าว การที่ข้าราชการทั้ง ๓ ราย กระทำความผิดเนื่องจากปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา โดยทำหนังสือทักท้วงให้ทบทวนคำสั่งที่ให้กระทำความผิดแล้วนั้น มาตรา ๑๓๔^๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ บัญญัติให้เจ้าพนักงานของรัฐไม่ต้องรับโทษในกรณีนี้ เนื่องจากการกระทำความผิดเพราะถูกผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ทำ และได้มีหนังสือโต้แย้งหรือให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งหรือให้ยืนยันคำสั่งแล้ว ประกอบกับต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒๘/๒๕๖๗ เมื่อวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๖๗ ให้กันข้าราชการทั้ง ๓ รายนี้ไว้เป็นพยานตามมาตรา ๑๓๕^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมีผลให้ข้าราชการทั้ง ๓ รายนี้ได้รับความคุ้มครองตามความในวรรคสองและวรรคสามของมาตรา ๑๓๕ ที่บัญญัติให้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้กันบุคคลไว้เป็นพยานแล้ว ห้ามมิให้ดำเนินคดีอาญาหรือดำเนินการทางวินัยกับบุคคลซึ่งถูกกันไว้เป็นพยานนั้น รวมทั้งได้รับความคุ้มครองทั้งตำแหน่งของพยานที่ดำรงอยู่และการเลื่อนชั้นเงินเดือนรวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นด้วย ดังนั้น การที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการออกคำสั่งลงโทษ

^๙มาตรา ๑๓๔ ในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเพราะถูกผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ทำ ถ้าได้ทำหนังสือโต้แย้งหรือให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งหรือให้ยืนยันคำสั่งแล้ว หรือได้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบถึงเบาะแส ข้อมูล หรือข้อเท็จจริงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้กระทำการนั้น ให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ

^{๑๐}มาตรา ๑๓๕ บุคคลใดซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระทำความผิดกับเจ้าพนักงานของรัฐ หากได้ให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยผลการกระทำผิดของเจ้าพนักงานของรัฐรายอื่นหรือผู้ถูกกล่าวหารายอื่นนั้นและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรจะกันผู้นั้นไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดีก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้กันบุคคลตามวรรคหนึ่งไว้เป็นพยานแล้ว ห้ามมิให้ดำเนินคดีอาญาหรือดำเนินการทางวินัยกับบุคคลซึ่งถูกกันไว้เป็นพยานนั้น และบุคคลนั้นอาจได้รับความช่วยเหลือได้ตามสมควรจนคดีถึงที่สุด เว้นแต่บุคคลนั้นฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขการกันไว้เป็นพยานตามวรรคหนึ่ง

การคุ้มครองตามวรรคสอง ย่อมได้รับความคุ้มครองทั้งตำแหน่งของพยานที่ดำรงอยู่และการเลื่อนชั้นเงินเดือนรวมถึงสิทธิประโยชน์อื่นด้วย เว้นแต่บุคคลนั้นไม่สมควรได้รับการคุ้มครองเมื่อคำนึงถึงพฤติการณ์และสภาพของการกระทำความผิดแล้ว หรือฝ่าฝืนเงื่อนไขการกันไว้เป็นพยาน

ทางวินัยข้าราชการทั้ง ๓ ราย โดยการลดเงินเดือน ทั้งที่ข้าราชการทั้ง ๓ ราย จะต้องไม่ได้รับโทษ จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๓๔^{๑๑} และมาตรา ๑๓๕^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ และเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอยู่ในอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่จะพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวได้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณี ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ โดยอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน และจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ โดยเป็นไปตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง^{๑๓} และมาตรา ๕๐^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจึงสมควรพิจารณาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวได้ แม้คำสั่งนั้นจะเป็นที่สุดแล้วก็ตาม ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่งเพื่อคืนเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ แก่ข้าราชการทั้ง ๓ รายนี้

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณามาตรา ๘๒ (๔)^{๑๕} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ซึ่งบัญญัติว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญ “ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดแย้งหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายินยอมให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม” อีกทั้งหลักการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาระดับสูงนอกจากที่มีการบัญญัติไว้ในมาตรา ๘๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ และมาตรา ๑๓๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐, ข้างต้น

^{๑๓}มาตรา ๔๙ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๔}มาตรา ๕๐ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒

^{๑๕}มาตรา ๘๒ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดแย้งหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทันทีเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายินยอมให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม

ฯลฯ

ฯลฯ

และปราบปรามการทุจริตฯ แล้ว ยังบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๔ วรรคสี่^{๑๖} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณ โดยรู้ว่ามี การดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิดชอบ” อันแสดงให้เห็นว่า หลักการดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่มุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ทักท้วงหรือโต้แย้งคำสั่งที่มิชอบ หากยังให้ต้องรับผิดชอบวินัยอยู่อีก จะทำให้ไม่มีผู้กล้าคัดค้านในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง นอกจากนั้น การทักท้วงโต้แย้งดังกล่าวย่อมเป็นพยานหลักฐานสำคัญในการนำผู้บังคับบัญชาระดับสูงในศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัดพัทลุง และในกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมาดำเนินคดีฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือทุจริตได้

ประเด็นที่สอง หากกรณีนี้ไม่สามารถเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ การที่ผู้ถูกสั่งลงโทษขอให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัย เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้กันข้าราชการทั้ง ๓ ราย เป็นพยาน จะถือเป็นกรณีมีพยานหลักฐานใหม่หรือกรณีมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่เป็นประโยชน์แก่คู่กรณี อันจะเป็นเหตุให้ขอพิจารณาใหม่ตามมาตรา ๕๔ (๑) หรือ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ อย่างไร เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการสมควรพิจารณาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๔๙^{๑๗} วรรคหนึ่ง และมาตรา ๕๐^{๑๘} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นการขอให้พิจารณาใหม่ของข้าราชการทั้ง ๓ รายนี้อีก



(นายพนพล เกร์ฤกษ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๖๙

^{๑๖}มาตรา ๑๔๔ ๓๒๓

๓๒๓

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามี การดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิดชอบ

๓๒๓

๓๒๓

^{๑๗}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓, ข้างต้น

^{๑๘}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔, ข้างต้น