

แนวทาง
การปฏิบัติราชการ
ทางปกครองที่ถูกต้อง
มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันปัญหา
การทุจริตและประพฤติมิชอบ



สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ



แนวทางการปฏิบัติราชการทางปกครองที่ถูกต้อง
มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันปัญหา
การทุจริตและประพฤติมิชอบ

สำนักพัฒนากฎหมายการศึกษา
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ

คำนำ

เอกสารแนวทางการปฏิบัติราชการทางปกครองที่ถูกต้อง มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบเล่มนี้ เป็นการสรุปสาระความรู้ที่ได้จากการประชุมสัมมนา เรื่อง การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยได้รับการถ่ายทอดความรู้จากวิทยากรนางสาวอัจฉริมา ถาวร ผู้อำนวยการสำนักงานศาลปกครองสูงสุด เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ณ ห้องประชุม กำแพง พลาญกูร ชั้น ๓ อาคาร ๕๖ ปี สกศ. สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา โดยการจัดประชุมสัมมนา มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแก่บุคลากรสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา เพื่อให้บุคลากรสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษาสามารถนำความรู้เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไปใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้อง ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้น

โดยผู้จัดทำได้จัดทำเอกสารในรูปแบบคำถาม คำตอบ (Q - A) เพื่อให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในรูปแบบที่เข้าใจง่าย จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกสารความรู้เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของบุคลากรทางการศึกษาหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้จัดทำพร้อมรับฟังข้อเสนอแนะเพื่อจะไปดำเนินการปรับปรุงในการดำเนินการจัดทำเอกสารในโอกาสต่อไป

สำนักพัฒนากฎหมายการศึกษา
สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
๑. สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม	๒
๑.๑ หลักการของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	
๑.๒ การแจ้งคำสั่งทางปกครอง	๔
๑.๓ การนับระยะเวลาและอายุความ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง	๕
๑.๔ การบังคับคดีทางปกครอง	๖
๑.๕ องค์กรประชุมคณะกรรมการ	๘
๑.๖ คดีทางปกครองเกี่ยวเนื่องกับการดำเนินคดีอาญา	๑๐
๒. สรุปสาระสำคัญของคดีทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และอำนาจหน้าที่การรับเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)	๑๒
๓. สรุปสาระสำคัญของหลักการการมอบอำนาจ การปฏิบัติราชการแทน การรักษาราชการแทน และการรักษาการในตำแหน่ง	๑๖

๑. สรุปสาระสำคัญ

ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๑.๑ หลักการของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เนื้อหาในส่วนนี้ประกอบด้วยประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่เป็นหลักการของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อาทิ วัตถุประสงค์ของกฎหมายและความเป็นกฎหมายกลาง ความหมายของคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง กระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง การพิจารณาทางปกครอง โดยมีประเด็นคำถามและคำตอบที่น่าสนใจ ดังนี้

ถาม : วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นอย่างไร

ตอบ การจัดทำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

๑) เพื่อกำหนดกรอบหลักเกณฑ์การดำเนินการต่าง ๆ และส่งเสริมประสิทธิภาพในการใช้อำนาจทางปกครองให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานที่ใช้อำนาจทางปกครองให้มีความมั่นใจในการปฏิบัติงาน เกิดความไว้วางใจจากฝ่ายปกครองและฝ่ายที่ถูกลงโทษ

๒) เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิโต้แย้งเพื่อปกป้องสิทธิของตน

ถาม : ความเป็นกฎหมายกลางของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ วางหลักการไว้อย่างไรบ้าง

ตอบ ประเด็นความเป็นกฎหมายกลางได้วางหลักการไว้ในมาตรา ๓ ว่า หากหน่วยงานใดมีกฎหมายทางปกครองสำหรับใช้ดำเนินการโดยเฉพาะอยู่แล้วต้องใช้กฎหมายฉบับนั้นก่อน แต่มีข้อแม้ว่ากฎหมายทางปกครองของหน่วยงานนั้นต้องมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประเด็นมาตรฐานความเป็นกฎหมายกลาง กำหนดไว้ ดังนี้

๑) การออกคำสั่งทางปกครองและเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง จะมีการกำหนดรูปแบบกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้สามารถนำมาบังคับใช้โดยชอบด้วยกฎหมาย

๒) กำหนดขั้นตอนกระบวนการอุทธรณ์และมาตรฐานการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครอง เนื่องจากเมื่อฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองใด ๆ แล้ว ผู้ได้รับคำสั่งอาจได้รับผลกระทบหรือมีความเห็นว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ถูกต้อง กฎหมายจึงกำหนดให้สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองได้

๓) กำหนดหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครอง เมื่อได้พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองแล้วปรากฏว่าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่มีชอบ ฝ่ายผู้ออกคำสั่งทางปกครองสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้

ซึ่งมีตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ อ.๖๐๐/๒๕๕๔ กรณีความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่หรือผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการ มีประเด็นว่า ผู้ฟ้องคดีถูกดำเนินการทางวินัยและถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ ซึ่งสถานีตำรวจภูธรจังหวัดอุทัยธานีมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยกรรมการทั้งสองชุดมีรายชื่อบุคคล ๒ ใน ๓ ถูกแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และถูกแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงอีก จึงทำให้การพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองไม่เป็นกลาง ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ถาม : คำสั่งทางปกครองหมายถึงอะไร และมีกี่รูปแบบ

ตอบ มาตรา ๕ ให้ความหมาย “คำสั่งทางปกครอง” หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง และ มีผลกระทบต่อสถานภาพของ

สิทธิของบุคคล หรือไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว โดยมีรูปแบบคำสั่งทางปกครอง ดังนี้

๑) รูปแบบคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลหรือไม่มีผลกระทบ

๑.๑) ตัวอย่างที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งที่ก่อนนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล โดยการออกคำสั่งทางปกครองต้องมีความดำรงอยู่ทางกฎหมาย หมายความว่า เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการผู้ออกคำสั่งยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่ออกคำสั่ง

๑.๒) ตัวอย่างที่ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิ เช่น คำสั่งย้ายที่ไม่เป็นการลดตำแหน่งลง ซึ่งจะฟ้องร้องให้เพิกถอนคำสั่งมิได้เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ไม่มีผลกระทบต่อสิทธิแต่สามารถร้องทุกข์ภายในฝ่ายปกครองได้ และไม่สามารถฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้

๒) คำสั่งที่กำหนดในกฎกระทรวง เช่น การให้ทุนการศึกษาถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง หากเป็นกรณีการคัดเลือกผู้ได้รับทุนการศึกษา สำหรับผู้ที่มิได้รับคัดเลือกให้ได้รับทุนการศึกษาถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองได้เช่นกัน

๓) คำสั่งทางปกครองทั่วไปหรือคำสั่งที่มีผลกระทบเฉพาะกลุ่ม เช่น คำสั่งห้ามเข้าอาคาร

ถาม : ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองแบ่งเป็นกี่ประเภท

ตอบ ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑) บุคคลหรือเจ้าหน้าที่ ผู้ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น (มาตรา ๑๒) และกำหนดความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ที่จะทำการพิจารณาในการออกคำสั่งทางปกครอง ห้ามเจ้าหน้าที่ต้องไม่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง (มาตรา ๑๓) ดังนี้ (๑) เป็นคู่กรณีเอง (๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี (๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น (๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี (๕) เป็นเจ้านี่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี (๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๒) คณะบุคคลหรือคณะกรรมการ และนิติบุคคล (มาตรา ๒๑)

ถาม : กระบวนการก่อนออกคำสั่งทางปกครองเป็นอย่างไร

ตอบ กระบวนการก่อนออกคำสั่งทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี (มาตรา ๒๗) และในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน (มาตรา ๓๐) หากเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาให้คู่กรณีทราบ ก็จะเป็นกระบวนการที่มีข้อบกพร่อง ซึ่งอาจถูกเพิกถอนโดยศาลหรือผู้ทำคำสั่งทางปกครองเองหรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องอุทธรณ์หากพบเห็นในภายหลัง

ถาม : คำสั่งทางปกครองโดยผู้มีอำนาจออกคำสั่งสามารถกระทำได้กี่วิธี

ตอบ คำสั่งทางปกครองสามารถจัดทำได้สองวิธี คือ คำสั่งด้วยวาจา และจัดทำคำสั่งเป็นหนังสือ กรณีได้รับคำสั่งด้วยวาจา สามารถขอให้ผู้จัดทำคำสั่งจัดทำคำสั่งเป็นหนังสือได้ภายใน ๗ วัน (มาตรา ๓๕)

ถาม : การพิจารณาทางปกครองเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องผูกพันกับข้อเท็จจริงตามที่คู่กรณีได้เสนอหรือไม่

ตอบ ไม่จำเป็น เพราะในการพิจารณาทางปกครองเจ้าหน้าที่สามารถสอบสวนรวบรวมข้อเท็จจริงตามเรื่องนั้น ๆ ตามที่เจ้าหน้าที่เห็นสมควร เจ้าหน้าที่สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้ โดยไม่ต้องกังวลว่าข้อเท็จจริงเรื่องนี้คู่กรณีไม่ได้เสนอมา เพียงแต่ให้เป็นข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับเรื่องที่ต้องพิจารณาเท่านั้น ถือว่ากฎหมายบังคับให้ทำเพื่อป้องกันสิทธิของผู้ที่จะอยู่ในคำสั่งทางปกครอง เพื่อความยุติธรรมของผู้รับคำสั่ง เพื่อความครบถ้วนของข้อเท็จจริง ซึ่งหน่วยงานที่พิจารณาทางปกครองควรให้สิทธิผู้ที่จะอยู่ในคำสั่งทางปกครองสามารถนำทนายความเข้ารับฟังการสอบสวนหรือ

รับฟังการพิจารณาทางปกครองใด ๆ หากผู้ที่จะอยู่ในคำสั่งทางปกครองขอนำความเข้าร่วมรับฟังด้วย แต่หน่วยงานไม่อนุญาต ถือว่าเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่มีชอบ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙

และหลักการสำคัญต้องให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงเพียงพอ ให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน และให้ระยะเวลาพอสมควร เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น เช่น มีความจำเป็นเร่งด่วนหากปล่อยให้นิ่งช้าจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง โดยกรณีกฎหมายกำหนดระยะเวลาให้ต้องปฏิบัติตามภายในระยะเวลา/วัน หากเจ้าหน้าที่ได้ให้โอกาสแล้วเกิดความล่าช้า ถือว่าเป็นความผิดของเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๓๐ (๒) หรือ มาตรา ๓๐ (๓) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง เจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๐ ก็ได้ หรือ (๔) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้อาทิ กรณีนายกเทศมนตรีปลดรองนายกเทศมนตรีออก ซึ่งไม่จำเป็นต้องให้โอกาสคู่กรณีชี้แจงหรือแสดงหลักฐาน เพราะจะทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของผู้ที่จะออกคำสั่งทางปกครองได้ (มาตรา ๓๐)

สรุป หลักการของกฎหมายบอกให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและความเป็นกฎหมายกลาง ความหมายของคำสั่งทางปกครอง กระบวนการก่อนออกคำสั่งทางปกครอง และการพิจารณาทางปกครอง โดยสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการพิจารณาความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง หากพบเจ้าหน้าที่มีลักษณะต้องห้ามหรือเสี่ยงต่อความเป็นกลาง ผู้รับคำสั่งทางปกครองสามารถคัดค้านได้ หรือหากได้รับคำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งด้วยวาจา ผู้รับคำสั่งทางปกครองสามารถขอให้ผู้ทำคำสั่งจัดทำคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นหนังสือให้แก่ตนได้ และหลักการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการได้ตามที่เห็นสมควร โดยให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงเพียงพอ ให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ให้ระยะเวลาดำเนินการพอสมควร และอนุญาตให้ผู้ที่จะอยู่ในคำสั่งทางปกครองนำความเข้าร่วมรับฟังด้วยได้

๑.๒ การแจ้งคำสั่งทางปกครอง

ขั้นตอนการแจ้งคำสั่งทางปกครองอาจมีปัญหาเนื่องจากเจ้าหน้าที่บางคนอาจจะรู้ว่าตนเองจะโดนคำสั่งทางวินัย และจะพยายามเลี่ยงไม่ยอมรับทราบคำสั่งหรือไม่ยอมรับทราบข้อกล่าวหา ซึ่งจะทำให้กระบวนการสอบสวน และการลงโทษทางวินัยต้องล่าช้าออกไป พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงได้กำหนดวิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครองเอาไว้เพื่อใช้ในหลายกรณี และสำนักงาน ก.พ. ได้จัดทำรูปแบบคำสั่ง (แบบฟอร์ม) ไว้ให้ปฏิบัติตาม โดยมีประเด็นคำถามและคำตอบที่น่าสนใจ ดังนี้

ถาม : การแจ้งคำสั่งทางปกครอง สามารถทำได้กี่วิธี

ตอบ วิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครองสามารถทำได้ ๘ วิธี ดังนี้

- ๑) อาจกระทำด้วยวาจาก็ได้ แต่ถ้าผู้นั้นประสงค์จะให้กระทำเป็นหนังสือก็ให้แจ้งเป็นหนังสือ (มาตรา ๖๙)
- ๒) การทำเป็นสื่อในรูปแบบอื่น เช่น กฎจรรยาจร เครื่องหมายจรรยาจรต่าง ๆ (มาตรา ๖๘)
- ๓) แจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น โดยให้ผู้นั้นลงลายมือชื่อรับหนังสือไว้ (มาตรา ๖๙ วรรค ๑)
- ๔) กรณีผู้รับไม่ยอมรับให้ปิดหมายหรือหนังสือนั้นไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ง่ายและเชิญคนมาเป็นพยาน เช่น กำนัน ผู้ช่วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตำรวจ เป็นต้น (มาตรา ๗๐)
- ๕) แจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ โดยส่งไปที่ภูมิลำเนาของผู้นั้น การแจ้งวิธีนี้จะมีผลเมื่อครบกำหนด ๗ วัน นับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศ หรือเมื่อครบกำหนด ๑๕ วัน นับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น (มาตรา ๗๑)

๖) แจ้งกลุ่มคนในกรณีที่มีผู้รับเกินห้าสิบคน กระทำโดยวิธีปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอที่ผู้รับมีภูมิลำเนาก็ได้ ในกรณีนี้มีผลตามกฎหมายเมื่อพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว (มาตรา ๗๒)

๗) กรณีที่ไม่รู้ตัวผู้รับหรือรู้ตัวแต่ไม่รู้ภูมิลำเนาหรือรู้ตัวและภูมิลำเนาแต่มีผู้รับเกินหนึ่งร้อยคน การแจ้งโดยการประกาศในหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นนั้นก็ได้ และให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว (มาตรา ๗๓)

๘) กรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนการแจ้งคำสั่งทางปกครองจะใช้วิธีส่งทางเครื่องโทรสารหรือไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-Mail) ก็ได้ และมีผลโดยชอบเมื่อผู้รับได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือตามวัน เวลา ที่ปรากฏในหลักฐานของหน่วยงานผู้ให้บริการ (มาตรา ๗๔)

ถาม : การแจ้งคำสั่งทางปกครอง มีรูปแบบคำสั่ง (แบบฟอร์ม) ให้ปฏิบัติตามหรือไม่

ตอบ มีรูปแบบคำสั่ง (แบบฟอร์ม) ที่สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดไว้ โดยอาศัย กฎ ก.พ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร.๑๐๑๑/ว๓ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ได้แก่ แบบ ดว.๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง แบบ ดว.๒ เปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวน แบบ ดว.๓ บันทึกถ้อยคำของพยาน แบบ ดว.๔ บันทึกถ้อยคำของผู้ถูกกล่าวหา แบบ ดว.๕ บันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา แบบ ดว.๖ รายงานการสอบสวน

ถาม : กรณีแจ้งคำสั่งลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ และให้ผลต้องปฏิบัติตามภายในวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ แต่ผู้รับคำสั่งได้รับคำสั่งวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ อยากทราบว่าผู้รับคำสั่งได้ปฏิบัติหลังวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ เป็นการปฏิบัติโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ตอบ เป็นการปฏิบัติโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยคำสั่งทางปกครองจะมีผลโดยชอบเมื่อผู้รับคำสั่งได้รับแจ้ง และคำสั่งจะยังคงมีผลอยู่จนกระทั่งคำสั่งนั้นถูกยกเลิก (มาตรา ๔๒) ดังนั้น แม้ว่าผู้รับคำสั่งได้ปฏิบัติงานวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ถือว่าได้ปฏิบัติงานตามคำสั่งโดยชอบแล้ว หรือหากมีการออกคำสั่งโดยมิชอบหรือไม่สมบูรณ์บางกรณีสามารถแก้ไขได้ เช่น การออกคำสั่งโดยเจ้าหน้าที่เป็นผู้ริเริ่มโดยไม่ได้มีผู้ขอให้ออกคำสั่ง หรือออกคำสั่งโดยไม่ได้มีเหตุผลประกอบ ต้องให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องให้ความเห็นชอบก่อน (มาตรา ๔๑)

สรุป พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดวิธีการแจ้งคำสั่งทางปกครองเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีเครื่องมือหรือวิธีปฏิบัติในการแจ้งคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องตามหลักกฎหมาย และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการออกคำสั่งนั้น ๆ

๑.๓ การนับระยะเวลาและอายุความ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการนับระยะเวลาและอายุความ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง มีประเด็นคำถามและคำตอบที่น่าสนใจ เช่น ระยะเวลาที่คำสั่งมีผลบังคับใช้ ระยะเวลาการอุทธรณ์ ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ ระยะเวลาการพิจารณาคำอุทธรณ์ และระยะเวลาการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

ถาม : การนับระยะเวลาและอายุความ นับเริ่มต้นเมื่อไหร่ มีผลโดยชอบวันไหน หรือระยะเวลาในการอุทธรณ์มีผลโดยชอบเมื่อไหร่ อย่างไร

ตอบ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การนับระยะเวลาจะไม่นับวันแรก กรณีการได้รับแจ้งคำสั่งจะมีผลตั้งแต่วันที่ที่ได้รับแจ้ง แต่ระยะเวลาการอุทธรณ์จะเริ่มนับในวันถัดไป

สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งหรือผู้พิจารณาคำอุทธรณ์กรณีแจ้งคำสั่งทางไปรษณีย์ตอบรับไปแล้วสามารถนับระยะเวลาจากวันที่ระบุไว้ในแบบตอบรับโดยเริ่มนับวันถัดไปเป็นระยะเวลาของการยื่นอุทธรณ์ และกรณีขยายระยะเวลาต้องนับต่อเนื่องโดยนับรวมวันหยุดราชการด้วย

ถาม : การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมีวิธีดำเนินการอย่างไร หรือระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ หรือการพิจารณาการอุทธรณ์กำหนดไว้อย่างไร

ตอบ เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองนั้นจะมีสภาพบังคับจนกว่าจะมีการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ดังนั้นผู้ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง (มาตรา ๔๔) หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดการให้สิทธิการอุทธรณ์ไว้ให้ดำเนินการตามกฎหมายนั้นก่อน แต่หากไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดการให้สิทธิการอุทธรณ์ไว้ ให้ใช้กฎหมายกลางคือพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในการยื่นอุทธรณ์ (มาตรา ๔๔) แต่หากเป็นคำสั่งของคณะกรรมการตามมาตรา ๔๘ ไม่ต้องยื่นอุทธรณ์ สามารถฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้

เมื่อได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมิได้หมายความว่า เป็นการทุเลาการบังคับคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่ผู้ทำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปให้ระงับไว้ก่อนหรือให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อน

วิธีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คือ คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงนำมาประกอบ

การพิจารณาคำอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกิน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ และนับตั้งแต่เจ้าหน้าที่รับคำอุทธรณ์มา เจ้าหน้าที่มีเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ ๖๐ วัน ถ้าภายใน ๖๐ วัน หากเจ้าหน้าที่เห็นว่าพิจารณายังไม่แล้วเสร็จ ต้องแจ้งขยายระยะเวลาอุทธรณ์ไปยังผู้อุทธรณ์เป็นหนังสือได้ไม่เกิน ๓๐ วัน โดยฝ่ายผู้รับคำสั่งทางปกครองหากยังไม่ได้รับการชี้แจงหรือยังไม่ได้รับผลการพิจารณาอุทธรณ์หรือยังไม่ได้รับการรับแจ้งการขยายระยะเวลาภายใน ๖๐ วัน ต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ ๖๑ เป็นต้นไป (มาตรา ๔๕)

ถาม : การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดำเนินการอย่างไร

ตอบ เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ต้องกระทำภายใน ๙๐ วัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น (มาตรา ๔๙)

กรณีเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เงิน หากทราบว่าเป็นคำสั่งที่มีชอบ ต้องเพิกถอนคำสั่งภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รู้ว่าคำสั่งนั้นมีชอบ หากพ้นกำหนด ๙๐ วัน การเพิกถอนนั้นอาจไม่ชอบเนื่องจากเกินกำหนดระยะเวลาและกรณีการให้คืนเงินหรือให้ชดใช้เงิน สามารถออกคำสั่งให้มีผลย้อนหลังได้เสมอ (มาตรา ๕๑)

สรุป ความรู้เกี่ยวกับการนับระยะเวลาและอายุความ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งและคู่กรณีทราบถึงวิธีปฏิบัติ ของเขตระยะเวลาการปฏิบัติ และการมีผลทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง อาทิ การแจ้งคำสั่งจะมีผลตั้งแต่วันที่คู่กรณีได้รับแจ้ง ระยะเวลาของการยื่นอุทธรณ์จะเริ่มต้นนับในวันถัดไปนับตั้งแต่วันที่คู่กรณีได้รับแจ้ง เจ้าหน้าที่พิจารณาคำอุทธรณ์มีระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ภายใน ๙๐ วัน และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่มีระยะเวลาเพิกถอนคำสั่งภายใน ๙๐ วัน

๑.๔ การบังคับคดีทางปกครอง

วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับคดีทางปกครองเพื่อให้คำสั่งสามารถมีผลบังคับได้ ซึ่งมีประเด็นสำคัญ อาทิ กรณีคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินในกรณีที่ผู้รับคำสั่งเสียชีวิต ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกสามารถอุทธรณ์ต่อมาตรการบังคับทางปกครองได้ และกรณีผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองดำเนินการได้ โดยมีรายละเอียดคำถามและคำตอบที่น่าสนใจ ดังนี้

ถาม : คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินในกรณีที่ผู้รับคำสั่งตายจะสามารถบังคับคดีได้อย่างไร และทายาทผู้ตายสามารถอุทธรณ์มาตรการบังคับทางปกครองได้ในกรณีใดบ้าง

ตอบ กรณีที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองตาย อาทิ กรณีมีคำสั่งให้ชำระเงินสามารถนำไปบังคับใช้กับทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของผู้ตายได้ โดยการแจ้งมาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวไปยังทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของผู้ตาย หรือคำสั่งที่ระบุให้ผู้ตาย (ลูกหนี้ตามคำสั่ง) ต้องชำระเงิน และขอให้ทายาทของผู้ตายหรือผู้จัดการมรดกของผู้ตายนำทรัพย์สินของผู้ตายนมาชำระเงิน ทั้งนี้ ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของผู้ตายซึ่งได้รับคำสั่งมาตรการบังคับทางปกครองย่อมมีสิทธิที่จะโต้แย้งและอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ (มาตรา ๖๓/๔)

ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกสามารถอุทธรณ์มาตรการบังคับทางปกครองได้ ดังนี้

๑) โต้แย้งมาตรการบังคับทางปกครอง โดยอาจอุทธรณ์ว่าจำนวนเงินไม่เป็นไปตามที่ระบุไว้ในคำสั่งดังกล่าวได้ ซึ่งทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกจะอุทธรณ์ได้ต้องเป็นคำสั่งเดิมหรือคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินอันเดิม และยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ แต่ปรากฏว่าผู้รับคำสั่งเสียชีวิตเสียก่อนที่จะอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว เมื่อทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกได้รับแจ้ง ก็ย่อมที่จะอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

๒) สามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ถึงแม้จะเลยกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองแล้วก็ตาม เนื่องจากว่ามีเหตุจำเป็นอื่นที่ไม่ได้เกิดจากความผิดของตัวผู้รับคำสั่งเอง อาทิ ในขณะที่เขาได้รับอุบัติเหตุสาหัสต้องได้รับการรักษาพยาบาลในห้องไอซียูหรือป่วยหนัก หรือเกิดจากเหตุสุดวิสัยอื่น ๆ ที่ทำให้ไม่สามารถมายื่นอุทธรณ์ในระยะเวลาดังกล่าวได้ หากเป็นไปตามกรณีที่ได้กล่าวมานี้ ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกก็ย่อมที่จะสามารถยื่นอุทธรณ์ได้

และจากที่ได้กล่าวมาแล้วว่ามาตรการบังคับทางปกครองในกรณีดังกล่าวสามารถบังคับเอากับทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกได้ โดยมาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวจะไม่เสียไป แต่การบังคับเอากับทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกนั้นสามารถที่จะบังคับได้แค่ไม่เกินทรัพย์สินของผู้ตายที่ตกแก่ทายาทผู้รับมรดกเพียงเท่านั้น จะไปบังคับเอาแก่ทรัพย์สินของทายาทผู้รับมรดกที่เป็นทรัพย์สินส่วนตัวของเขาซึ่งไม่ใช่มรดกนั้นไม่ได้

ทั้งนี้ คำสั่งทางปกครองที่ได้ออกไปแล้วย่อมไม่เสียไปและไม่ต้องไปเริ่มต้นกระบวนการใหม่แต่อย่างใด

ถาม : คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นการกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งดังกล่าวฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองดำเนินการอย่างไร

ตอบ มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีมีคำสั่งให้กระทำหรือละเว้นการกระทำ ก่อนที่จะมีมาตรการดังกล่าวนี้จะต้องมีการเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณีตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๖๓/๒๒ อาทิ การออกคำเตือนให้ผู้รับคำสั่งทำอะไรโดยกำหนดระยะเวลาเป็นเงื่อนไขบังคับไว้ภายในคำสั่งนั้น หากผู้รับคำสั่งไม่ปฏิบัติตามจะมีมาตรการบังคับได้อย่างไร

ยกตัวอย่าง เรื่อง การสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือสร้างอาคารผิดแบบ โดยรัฐมีคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างแล้วทำการรื้อถอน หรือในกรณีการสร้างโรงเรือนรुकกล้าที่ดินผู้อื่นหรือรुकกล้าที่สาธารณะ ศาลมีคำสั่งให้รื้อถอนและอาจมีมาตรการให้ผู้รับคำสั่งเสียค่าปรับเป็นรายวัน เพื่อให้ผู้รับคำสั่งทำการรื้อถอนภายในเวลาที่กำหนด โดยกำหนดโทษค่าปรับเป็นจำนวนวัน/บาท จนกว่าผู้รับคำสั่งจะปฏิบัติตามคำสั่งนั้น แต่หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ได้ทำการปรับแล้วแต่ผู้รับคำสั่งก็ยังไม่ทำการรื้อถอนอาคาร เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งอาจเข้าไปดำเนินการรื้อถอนอาคารดังกล่าวได้ โดยผู้รับคำสั่งจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรื้อถอนอาคารดังกล่าวเอง ซึ่งการรื้อถอนอาคารหากประเมินแล้วอาจเกิดความไม่ปลอดภัยต่อตัวเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งในการที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าว

กฎหมายกำหนดให้ผู้ออกคำสั่งหรือผู้ใช้อำนาจบังคับทางปกครองสามารถขอให้เจ้าหน้าที่ตำรวจช่วยเหลือเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองตาม มาตรา ๖๓/๒๓ วรรคสาม

สรุป มาตรการบังคับทางปกครองสามารถบังคับเอาภัยพิบัติหรือผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกได้ โดยทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกสามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้และโต้แย้งมาตรการบังคับทางปกครองได้ แต่มาตรการบังคับทางปกครองสามารถที่จะบังคับได้แค่ไม่เกินทรัพย์สินของผู้ตายที่ตกทอดแก่ทายาทผู้รับมรดกเพียงเท่านั้น และกรณีผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการบังคับทางปกครอง ผู้ใช้อำนาจบังคับทางปกครองสามารถขอให้เจ้าหน้าที่ตำรวจช่วยเหลือเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้

๑.๕ องค์ประชุมคณะกรรมการ

หลังจากที่มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการแล้ว มีวิธีการดำเนินการตามหมวด ๕ คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง โดยมีประเด็นคำถามและคำตอบที่สำคัญ เช่น การมอบหมายผู้อื่นเข้าร่วมประชุม การนับองค์ประชุม การแจ้งนัดประชุม การใช้ประโยชน์จากมติที่ประชุม เป็นต้น

ถาม : กรณีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ และมีองค์ประกอบคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่ง หากกรรมการโดยตำแหน่งไม่สามารถเข้าร่วมการประชุมได้ จะสามารถมอบหมายให้ผู้อื่นเข้าร่วมประชุมแทนได้หรือไม่

ตอบ สามารถมอบหมายให้ผู้อื่นเข้าร่วมประชุมแทนได้ เนื่องจากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการระบุไว้เป็นชื่อตำแหน่ง จึงสามารถมอบหมายให้ผู้อื่นเข้าร่วมประชุมได้

ถาม : กรณีมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ และมีองค์ประกอบของคณะกรรมการประกอบด้วย กรรมการทรงคุณวุฒิ หากกรรมการทรงคุณวุฒิไม่สามารถเข้าร่วมการประชุมได้ จะสามารถมอบหมายให้ผู้อื่นเข้าร่วมประชุมแทนได้หรือไม่

ตอบ ไม่สามารถมอบหมายให้ผู้อื่นเข้าร่วมประชุมแทนได้ เนื่องจากกรรมการที่แต่งตั้งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิจะระบุชื่อบุคคลไว้ จึงไม่สามารถมอบหมายผู้อื่นเข้าร่วมประชุมได้

ถาม : กรณีองค์ประกอบคณะกรรมการชุดหนึ่งประกอบด้วย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการโดยตำแหน่ง และผู้แทนโดยตำแหน่ง ในการประชุมคณะกรรมการหากขาดองค์ประกอบด้านใดด้านหนึ่งจะถือว่าครบองค์ประชุมหรือไม่

ตอบ ถือว่าไม่ครบองค์ประชุมหรือเป็นการประชุมโดยมิชอบ กรณีนี้ต้องดำเนินการการคัดเลือกกรรมการแต่ละด้านไว้ให้ครบเสียก่อน จึงจะครบองค์ประกอบคณะกรรมการชุดนั้น

ถาม : การประชุมคณะกรรมการนัดแรก หากกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ได้บัญญัติเรื่องการประชุมนัดแรกไว้ ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คณะกรรมการมาต้องประชุมอย่างน้อยจำนวนเท่าใดจึงจะครบองค์ประชุม

ตอบ คณะกรรมการต้องมาประชุมอย่างน้อยก็หนึ่งจึงจะครบองค์ประชุม และคณะกรรมการต้องอยู่จนครบองค์ประชุมตลอดเวลาที่มีการประชุม

ถาม : การนัดประชุมต้องทำเป็นหนังสือและแจ้งให้กรรมการทุกคนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่ากี่วัน

ตอบ ต้องแจ้งให้กรรมการทุกคนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน

ถาม : กรณีคณะกรรมการมีมติขึ้นสู่ศาล มีข้อสังเกตว่า เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการจะใช้ประโยชน์ของความเห็นแย้งในที่ประชุมได้หรือไม่

ตอบ ได้ ซึ่งผู้เป็นกรรมการสามารถใช้ประโยชน์ได้ในกรณีที่มีการลงมติเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ขัดต่อกฎหมาย ผู้ที่มีความเห็นแย้งสามารถนำหลักฐานความเห็นแย้งในที่ประชุมมาใช้เพื่อให้หลุดพ้นจากความผิดที่ศาลตัดสินได้ หรือกรณี

เจ้าหน้าที่ได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานโดยมิชอบ เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งต้องโต้แย้ง แต่หากผู้บังคับบัญชายังออกคำสั่งเหมือนเดิม เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้น หากศาลได้ตัดสินว่าผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งนั้นสามารถนำมาใช้เป็นข้ออ้างเพื่อให้ตนเองพ้นผิด เนื่องจากได้โต้แย้งคำสั่งผู้บังคับบัญชาแล้ว

ถาม : หากต้องการใช้ประโยชน์จากมติที่ประชุม ต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้สามารถนำมาใช้ประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายได้

ตอบ ต้องมีการรับรองมติที่ประชุมก่อนเพื่อให้มติในที่ประชุมนั้นมีผลโดยชอบด้วยกฎหมาย

ถาม : พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๗๙ กำหนดให้การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยกี่หนึ่งจึงจะครบองค์ประชุม หากกฎหมายหรือคำสั่งนั้นกำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการไว้เป็นอย่างอื่น จะสามารถนับองค์ประชุมเป็นอย่างน้อยกี่หนึ่งได้หรือไม่

ตอบ ได้ ควรพิจารณาดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง นั้น ๆ ว่าสามารถดำเนินการจัดประชุมได้หรือไม่ ซึ่งการประชุมคณะกรรมการโดยทั่วไปสามารถดำเนินการได้แต่องค์ประชุมต้องมีอย่างน้อยกี่หนึ่ง และโดยทั่วไปกฎหมายจะกำหนดเงื่อนไขไว้ให้ดำเนินการสรรหามาให้ครบองค์ประกอบ

ถาม : การประชุมที่ต้องขอมติในที่ประชุมเร่งด่วน และในที่ประชุมได้มีมติรับรองการประชุมนั้นแล้ว ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามมติที่ประชุมแล้ว แต่คณะกรรมการได้แก้ไขมติที่ประชุมนั้นในภายหลัง เจ้าหน้าที่ต้องยกเลิกการดำเนินการนั้นเพื่อให้ถูกต้องตามมติที่ประชุมหรือไม่

ตอบ ไม่สามารถยกเลิกการดำเนินการนั้นได้ ยกตัวอย่าง การพิจารณาเลื่อนตำแหน่งข้าราชการ เมื่อผู้นั้นได้เลื่อนตำแหน่งแล้ว มติคณะกรรมการให้ยกเลิกการแต่งตั้งได้ แต่การจะเรียกคืนเงินเดือนหรือสิทธิประโยชน์ย้อนหลังไม่สามารถกระทำได้

ถาม : ในเดือนมีนาคม ๒๕๖๕ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา ๑ คณะ ต่อมากรรมการด้านหนึ่งได้ลาออก การดำเนินการประชุมหรือการลงมติในที่ประชุมเพื่อให้มีผลทางกฎหมายจะสามารถดำเนินการได้หรือไม่

ตอบ ไม่สามารถดำเนินการได้ หากองค์ประกอบคณะกรรมการไม่ครบทุกด้าน จะเป็นการประชุมคณะกรรมการที่มีชอบ ต้องดำเนินการสรรหาคณะกรรมการให้ได้ครบทุกด้านก่อนดำเนินการประชุม

ถาม : คณะกรรมการ.....มีองค์ประกอบคณะกรรมการครบทุกด้าน แต่ในวันที่มีการประชุมมีคณะกรรมการด้านใดด้านหนึ่งไม่สามารถเข้าร่วมการประชุมได้ สามารถดำเนินการประชุมได้หรือไม่

ตอบ สามารถดำเนินการประชุมได้ หากองค์ประชุมของคณะกรรมการครบทั้งหนึ่งถือว่าเป็นการประชุมที่ชอบตามกฎหมายแล้ว

ถาม : การลงมติในที่ประชุมอาจมีคณะกรรมการบางคนที่ถูกคัดค้าน องค์ประชุมจะเหลือแต่คณะกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน การลงมติในที่ประชุมอาจมีการออกเสียงเท่ากันทั้งสองฝ่าย กรณีนี้ต้องดำเนินการอย่างไร

ตอบ กรณีนี้สามารถให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาดได้

ถาม : การทำหนังสือแจ้งเวียนมติการประชุมเพื่อให้คณะกรรมการรับรองรายงานการประชุมสามารถทำได้หรือไม่ และมติการประชุมที่คณะกรรมการได้รับรองรายงานการประชุมแล้วถือว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ตอบ สามารถทำได้ และถือว่าชอบด้วยกฎหมาย

ถาม : การแจ้งเวียนรายงานการประชุม แต่ได้แจ้งเวียนให้กรรมการที่ไม่ได้เข้าร่วมประชุมทราบด้วย หากกรรมการผู้นั้นขอแก้ไขมติที่ประชุมหรือมีข้อเสนอแนะที่จะมีผลต่อรายงานการประชุมและกรรมการผู้นั้นสามารถดำเนินการได้หรือไม่

ตอบ ไม่ได้ เนื่องจากกรรมการผู้นั้นไม่ได้เข้าร่วมประชุมจึงไม่สามารถแก้ไขรายงานการประชุมได้ แต่สามารถให้ข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะได้

ถาม : คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งไม่สามารถเข้าร่วมการประชุมในวันที่มีการออกเสียงลงมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการผู้ที่ไม่ได้เข้าร่วมการประชุมจะต้องร่วมรับผิดชอบหรือไม่

ตอบ ไม่ต้องร่วมรับผิดชอบ เนื่องจากไม่ได้ร่วมออกเสียงในการประชุม จึงไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการประชุมครั้งนั้น

ถาม : กรณีกรรมการโดยตำแหน่งมอบหมายให้ผู้อื่นเข้าร่วมประชุมแทนในวันที่มีการออกเสียงลงมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ใดจะต้องรับผิดชอบผลการลงมติที่มีชอบในการประชุมครั้งนั้น

ตอบ ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการโดยตำแหน่งต้องรับผิดชอบหากเกิดความเสียหายใด ๆ ขึ้น

สรุป ความรู้เกี่ยวกับองค์ประชุมคณะกรรมการสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการประชุมต่าง ๆ เพื่อให้เจ้าหน้าที่และกรรมการ สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินการประชุมได้อย่างถูกต้อง และทำให้การประชุมนั้น ๆ มีผลโดยชอบด้วยกฎหมาย

๑.๖ คดีทางปกครองเกี่ยวเนื่องกับการดำเนินคดีอาญา

กรณีบุคคลถูกดำเนินคดีอาญาและในขณะเดียวกันถูกดำเนินการทางวินัยด้วย โดยบุคคลนั้นได้มีพยานหลักฐานใหม่หรือเป็นข้อเท็จจริงใหม่ที่ศาลอาญาได้ยกฟ้องมายื่นขอพิจารณาคดีใหม่ในคดีทางปกครอง และกรณีส่วนราชการได้ออกคำสั่งดำเนินการทางวินัยบุคคลหนึ่งแล้วและในทางอาญามีการดำเนินการฟ้องร้องต่อศาล แต่ปรากฏว่าศาลได้ยกฟ้อง ผู้ที่ถูกดำเนินการทางวินัยจึงยกเอาเรื่องของคดีอาญาขึ้นมาเพื่อขอให้ยกเลิกโทษทางวินัย โดยมีประเด็นคำถามและคำตอบที่น่าสนใจ ดังนี้

ถาม : การที่บุคคลหนึ่งถูกดำเนินคดีอาญาและขณะเดียวกันก็ถูกดำเนินการทางวินัยไปด้วย แต่ปรากฏว่าศาลอาญาได้ยกฟ้อง กรณีดังกล่าวจะถือว่าคำพิพากษาที่ศาลอาญายกฟ้องเป็นพยานหลักฐานใหม่หรือเป็นข้อเท็จจริงใหม่ที่สามารถจะนำมาขอพิจารณาคดีใหม่ในคดีปกครอง หรือในคำสั่งทางปกครองได้หรือไม่

ตอบ ไม่ได้ เนื่องจากกรณีที่จะนำคำพิพากษาศาลอาญาที่ได้ออกฟ้องมาเป็นพยานหลักฐานใหม่หรือเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นมาใหม่ เพื่อขอพิจารณาคดีใหม่ในคดีปกครองหรือในคำสั่งทางปกครองนั้นไม่สามารถทำได้ โดยกระบวนการทางอาญากับกระบวนการทางวินัยเป็นคนละส่วนกัน ไม่ว่าจะเป็นการสอบสวนหรือการสืบพยานต่าง ๆ จะมีวิธีการแตกต่างกัน อาทิ ในทางอาญาจะต้องรับฟังพยานหลักฐานถึงขนาดที่ต้องชดเชยจนปราศจากข้อสงสัยหรือจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำผิดจริงและจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น หากมีความเคลือบแคลงสงสัยหรือมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ศาลจะยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้แก่จำเลย

ส่วนการดำเนินการทางวินัยจะเป็นเรื่องกล่าวหาว่าได้กระทำการอันไม่สมควรหรือไม่เหมาะสมต่อการเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ ซึ่งแม้จะไม่ผิดทางอาญาแต่ก็อาจผิดทางวินัยเพราะว่าต้องดำเนินการตามกฎหมายที่ต่างกัน วิธีการสอบสวนก็แตกต่างกัน ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐก็จะมีกฎหมายควบคุมที่แตกต่างกัน ความผิดทางอาญาต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยจะมีลักษณะและวิธีการที่แตกต่างไปจากการดำเนินการทางวินัย

ดังนั้น คำพิพากษาที่ศาลอาญายกฟ้องจึงไม่สามารถนำมาเป็นพยานหลักฐานใหม่เพื่อใช้ในการพิจารณาในคดีปกครองได้ เนื่องจากกระบวนการพิจารณามีความแตกต่างกันและวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายหลักของกฎหมายก็คนละอย่างกัน โดยความผิดทางวินัยจะเป็นเรื่องการไม่สมควรหรือไม่เหมาะสมในการดำรงตนเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ

ถาม : กรณีที่มีการดำเนินการทางวินัยของส่วนราชการไปแล้วและในทางอาญามีการดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลด้วย ต่อมาเมื่อศาลอาญาได้ยกฟ้องในคดีดังกล่าว ผู้ที่ถูกดำเนินการทางวินัยจะยกเอาเรื่องของคดีอาญาขึ้นมาเพื่อขอให้ยกเลิกโทษทางวินัยหรือขอให้ผู้มีอำนาจทบทวนหรือแก้ไขคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ให้สอดคล้องกับผลในทางอาญาได้หรือไม่

ตอบ ไม่ได้ เนื่องจากกรณีการดำเนินกระบวนการทางอาญากับกระบวนการทางวินัยเป็นกระบวนการที่แยกต่างหากจากกัน ซึ่งในกระบวนการทางอาญานั้นจะต้องมีการรับฟังพยานหลักฐานถึงขนาดที่ต้องชัดเจนจนปราศจากข้อสงสัยหรือจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำผิดจริงและจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น โดยใช้วิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งตามกฎหมายการที่จะเอาตัวบุคคลมาลงโทษทางอาญาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกลงโทษเป็นสำคัญ ทั้งยังเป็นการกระทบต่อสาระแห่งสิทธิของบุคคลที่ได้มีการรับรองไว้ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ แม้จะปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงหรือมีพยานหลักฐานที่น่าสงสัยว่าผิดก็ตาม แต่หากยังมีความเคลือบแคลงสงสัยหรือมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ศาลจะยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย

ส่วนในกระบวนการทางวินัยนั้นจะมุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตนให้อยู่ภายใต้กรอบระเบียบวินัยของราชการ ดำรงตนอย่างเหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของประชาชน ฉะนั้น หากพยานหลักฐานเพียงพอหรือมีมูลที่จะรับฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัย ก็สามารถพิจารณาลงโทษทางวินัยได้

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๕๕/๒๕๖๑ ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่าได้มีสืบทารวจโทนายหนึ่งได้พาอาวุธปืนไปในเมือง หมู่บ้านโดยไม่มีเหตุอันควรและได้ยิงปืนเข้าไปในบ้านของนายตำรวจยศพันตำรวจเอกผู้หนึ่ง

ซึ่งในคดีอาญาศาลชั้นต้นได้มีคำพิพากษาว่าสืบทารวจโทผู้นี้มีความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่นและพาอาวุธปืนไปในเมือง หมู่บ้านโดยไม่มีเหตุอันควร พิพากษาลงโทษจำคุก โดยศาลอุทธรณ์ก็ได้พิพากษายืนตามศาลชั้นต้น ในส่วนการดำเนินการทางวินัยทางหน่วยงานตำรวจก็ได้ดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงเนื่องจากถูกดำเนินคดีอาญาในข้อหาดังกล่าว โดยได้มีการสอบสวนจนกระทั่งได้มีคำสั่งไล่ออกจากราชการ

ต่อมาศาลฎีกาได้มีคำพิพากษายกฟ้องสืบทารวจโทผู้นี้ในข้อหาพยายามฆ่าผู้อื่นเนื่องจากพยานหลักฐานยังมีเหตุเคลือบแคลงสงสัย จึงยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย แต่ลงโทษในความผิดฐานมีและพาอาวุธปืนไปในเมือง หมู่บ้านโดยไม่มีเหตุอันควร เมื่อสืบทารวจโทผู้นี้เห็นว่าศาลฎีกายกฟ้องในคดีพยายามฆ่า แต่ลงโทษเฉพาะในความผิดฐานมีและพาอาวุธปืนไปในเมือง หมู่บ้านโดยไม่มีเหตุอันควร ลงโทษจำคุก ๔ เดือน และให้รอการลงโทษไว้ ๒ ปี หากจะถูกลงโทษทางวินัยก็ควรเป็นโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มิใช่โทษไล่ออกจากราชการ จึงมีหนังสือถึงคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ทบทวนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการใหม่ โดยอ้างว่า “ข้อเท็จจริงตามที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญโดยศาลฎีกาได้มีคำพิพากษายกฟ้องในความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่น จึงไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา” ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) เกี่ยวกับการอุทธรณ์ฯ พิจารณาแล้วมีมติไม่รับคำร้องขอให้พิจารณาอุทธรณ์ใหม่ สืบทารวจโทผู้นี้จึงได้นำคดีดังกล่าวไปฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนมติดังกล่าวของอนุกรรมการ ก.ตร.เกี่ยวกับการอุทธรณ์ โดยศาลปกครองได้พิจารณาคูแล้วพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาในการขอให้พิจารณาใหม่ไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งถือเป็นกฎหมายกลางที่เป็นหลักในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ซึ่งก็เป็นไปตามมาตรา ๕๔ แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งได้กำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องการทบทวนคำสั่งหรือขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง โดยมาตรา ๕๔ (๔) ได้บัญญัติว่า ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี ซึ่งหากเป็นไปตามนี้ก็สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ โดยต่อมาเมื่อศาลปกครองได้พิจารณาและเห็นว่า การที่ศาลฎีกาได้ยกฟ้องเนื่องจากไม่มีหลักฐานเพียงพอ และยังมีข้อเคลือบแคลงสงสัยไม่มีหลักฐานชัดเจนที่จะลงโทษในข้อหาพยายามฆ่า จึงต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้พฤติการณ์ที่เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีถูกดำเนินคดีอาญาและดำเนินการทางวินัยจะเป็นการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่น และฐานมีและพาอาวุธปืนไปในเมือง หมู่บ้านโดยไม่มีเหตุอันควร

แต่โดยที่กฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการตำรวจได้กำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีการสอบสวนพิจารณาโทษทางวินัยไว้เป็นส่วนหนึ่งแยกต่างหากจากการดำเนินคดีอาญา โดยโทษทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระเบียบวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นผู้เหมาะสมและสมควรแก่ความไว้วางใจของสาธารณะชนที่จะใช้อำนาจรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ส่วนการดำเนินคดีอาญาเป็นการดำเนินการเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และโทษนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำความผิด การลงโทษในคดีอาญาจึงต้องกระทำโดยมีพยานหลักฐานอันประจักษ์แจ้ง หากมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย ฉะนั้น การฟังพยานหลักฐานเพื่อจะลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี ผู้บังคับบัญชาจึงไม่จำเป็นต้องมีพยานหลักฐานชัดแจ้งโดยปราศจากข้อสงสัยดังเช่นคดีอาญา

คำพิพากษายกฟ้องของศาลฎีกา จึงมิได้เป็นผลให้ข้อเท็จจริงที่ใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และข้อเท็จจริงที่ใช้พิจารณายกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี ในอันที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีมีค่าขอให้เจ้าหน้าที่เพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ดังนั้น เมื่อผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และอนุกรรมการข้าราชการตำรวจ มีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี แม้อต่อมาศาลฎีกาจะมีคำพิพากษายกฟ้องในความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่น แต่การยกฟ้องนั้นก็เนื่องจากพยานหลักฐานยังมีเหตุเคลือบแคลงสงสัย จึงยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้ผู้ฟ้องคดี (จำเลยในคดีอาญา) ตามมาตรา ๒๒๗ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีได้หมายความว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามข้อกล่าวหาแต่อย่างใด

สรุป กระบวนการดำเนินการทางวินัยกับกระบวนการดำเนินคดีอาญานั้นเป็นกระบวนการที่แยกต่างหากจากกัน วัตถุประสงค์เป็นคนละอย่างกัน ซึ่งในทางวินัยมีวัตถุประสงค์ในเรื่องที่จะมุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตนให้อยู่ภายใต้กรอบของระเบียบวินัยของราชการ ดำรงตนอย่างเหมาะสมและให้เป็นที่ไว้วางใจของประชาชน

ส่วนในเรื่องของอาญาก็จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อเนื้อตัวร่างกายและสิทธิเสรีภาพของผู้กระทำความผิด เพราะฉะนั้น หลักการพิจารณาก็คือถ้าหากไม่มีข้อเท็จจริงที่เป็นพยานหลักฐานที่จะนำมาพิสูจน์ได้อย่างชัดแจ้งโดยปราศจากข้อสงสัยว่าได้กระทำความผิดจริงซึ่งไม่สามารถลงโทษเขาได้ตามกฎหมายอาญา แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าจะไม่มีความผิดตามกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับมีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป

๒. สรุปสาระสำคัญ

คดีทางปกครองเกี่ยวเนื่องกับกฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และอำนาจหน้าที่การรับเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

โดยมีประเด็นคำถามและคำตอบที่น่าสนใจ ดังนี้

ถาม : อำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) แตกต่างกันอย่างไร

ตอบ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีอำนาจหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนเพื่อดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองขึ้นไป (ระดับ ๙ ขึ้นไป) รวมทั้งดำเนินการกับผู้ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

ส่วนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) มีอำนาจหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนกล่าวหาข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่า ลงมา (ระดับ ๘ ลงมา) ซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐ

ถาม : หากมีความประสงค์ที่จะร้องเรียนผู้บังคับบัญชาว่าได้กระทำการโดยทุจริตต่อหน้าที่ที่จะต้องร้องเรียนไปยังหน่วยงานใด

ตอบ กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีอำนาจหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนเพื่อดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองขึ้นไป (ระดับ ๙ ขึ้นไป) รวมทั้งดำเนินการกับผู้ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ส่วนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) มีอำนาจหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนกล่าวหาข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่า ลงมา (ระดับ ๘ ลงมา) ซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐ

ดังนั้น ในกรณีนี้จึงต้องพิจารณาระดับตำแหน่งของผู้บังคับบัญชา หากผู้บังคับบัญชาดำรงตำแหน่งระดับ ๙ ขึ้นไป กระทำการโดยทุจริตต่อหน้าที่ที่จะต้องทำการร้องเรียนไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) แต่ถ้าหากผู้บังคับบัญชาดำรงตำแหน่ง (ระดับ ๘ ลงมา) จะต้องร้องเรียนไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

ถาม : กรณีข้าราชการระดับต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่า ลงมา (ระดับ ๘ ลงมา) ได้กระทำการทุจริตในภาครัฐร่วมกับผู้บริหารระดับสูง (ระดับ ๙ ขึ้นไป) หน่วยงานใดจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

ตอบ กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่หน่วยงานในการรับเรื่องร้องเรียนเพื่อดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้กระทำการทุจริตโดยได้แบ่งตามระดับของผู้กระทำความผิด ดังนี้ คือ

๑) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีอำนาจหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนเพื่อดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองขึ้นไป (ระดับ ๙ ขึ้นไป) รวมทั้งดำเนินการกับผู้ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว

๒) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) มีอำนาจหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนกล่าวหาข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่า ลงมา (ระดับ ๘ ลงมา) ซึ่งกระทำการทุจริตในภาครัฐ

ดังนั้น กรณีข้าราชการระดับต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่า ลงมา (ระดับ ๘ ลงมา) ได้กระทำการทุจริตร่วมกับผู้บริหารระดับสูง (ระดับ ๙ ขึ้นไป) จะต้องดูตำแหน่งสูงสุดของผู้กระทำการทุจริตก่อนหากผู้กระทำความผิดดำรงตำแหน่งระดับ ๙ ขึ้นไป จะเป็นอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. ที่จะทำการไต่สวนวินิจฉัยมูลฟ้อง ดังนั้น ในกรณีนี้เมื่อปรากฏว่ามีข้าราชการระดับต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่า ลงมา (ระดับ ๘ ลงมา) ได้กระทำการทุจริตร่วมด้วย ถือว่าเป็นผู้กระทำความผิดร่วมกันกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ดังนั้น ป.ป.ช. จึงสามารถไต่สวนวินิจฉัยมูลฟ้องในกรณีดังกล่าวนี้ได้โดยไม่ต้องแยกกันไต่สวนวินิจฉัยมูลฟ้อง ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการไต่สวนวินิจฉัยมูลฟ้องที่อาจเกิดความแตกต่างกัน

ถาม : ประเด็นการลงโทษ กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลในฐานความผิดเกี่ยวกับการทุจริต ซึ่งแนวปฏิบัติของศาลปกครองจะต้องเป็นการไล่ออกจากราชการสถานเดียวหรือไม่ และถ้าหากว่าเขามีพยานหลักฐานที่นำมาแสดงเพื่อผ่อนปรนลงมาถึงโทษปลดออกจะลงโทษในฐานปลดออกได้หรือไม่ เนื่องจากความผิดฐานไล่ออกกับปลดออกมีผลต่อสิทธิประโยชน์ของข้าราชการที่แตกต่างกัน

ตอบ มติคณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้ว่าหากข้าราชการได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการแล้วนั้นจะต้องลงโทษสถานหนัก คือไล่ออกจากราชการเพียงสถานเดียวและไม่อาจมีเหตุจมาลดหย่อนโทษได้ เพราะฉะนั้นเมื่อเป็นเรื่องทุจริตแล้วนั้นย่อมเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีถือได้ว่าเป็นหัวหน้าของส่วนราชการเมื่อกำหนดมาแล้วย่อมต้องผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตาม ดังนั้นหากเป็นโทษฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการแล้ว จึงต้องลงโทษไล่ออกจากราชการสถานเดียวตามที่ได้กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรี แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ จะกำหนดโทษไว้ ๕ สถานก็ตาม

ถาม : กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้มีการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ยุติธรรม ในการนี้หาก ป.ป.ช. ได้มีการชี้มูลในเรื่องดังกล่าวมายังผู้บังคับบัญชาผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการอย่างไร

ตอบ ตามมาตรา ๒๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ยุติธรรม ซึ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และ ป.ป.ช. ได้ทำการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดของเจ้าหน้าที่แล้ว ป.ป.ช. ก็จะส่งสำนวนไปยังหน่วยงานทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชา ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องถือสำนวนหรือความเห็นของ ป.ป.ช. เป็นหลัก กล่าวคือผู้บังคับบัญชาพิจารณาได้เฉพาะเรื่องโทษได้เพียงอย่างเดียวจะทำการสอบสวนเพิ่มเติมว่ากรณีดังกล่าวนี้เจ้าหน้าที่ของตนไม่ได้กระทำความผิดตามที่ได้อุทกกล่าวหาหรือตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงขึ้นมาใหม่ว่าไม่ได้เป็นไปตามที่ ป.ป.ช. ชี้มูล หรือไม่ได้ทุจริตต่อหน้าที่นั้นไม่ได้

แต่ถ้าหากว่าเป็นกรณีอย่างอื่น อาทิ ป.ป.ช. ชี้มูลว่าประพฤติชั่ว ซึ่งถ้าประพฤติชั่วไม่ได้เกี่ยวเนื่องมาจากการทุจริต หากเป็นเช่นนี้ผู้บังคับบัญชาไม่ต้องถือตามสำนวนหรือความเห็นของ ป.ป.ช. ดังนั้นการที่จะลงโทษหรือพิจารณาโทษของเขาผู้บังคับบัญชาต้องเริ่มกระบวนการขึ้นมาใหม่ โดยจะต้องไปตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงซึ่งต้องว่ากันไปในกระบวนการใหม่ทั้งหมด ซึ่งถ้าหากว่าไม่ได้เริ่มกระบวนการใหม่แต่ยึดถือตามสำนวนของ ป.ป.ช. คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ซึ่งมีตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้มีการชี้มูลความผิดและส่งเรื่องมายังผู้บังคับบัญชา ให้ได้ศึกษา ๒ กรณี ดังนี้

ตัวอย่างกรณีที่ ๑ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีอำนาจชี้มูลความผิดคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พบ.๔๗/๒๕๖๔ ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่าได้มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมได้ทำการเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาการรับส่งระบบของคอมพิวเตอร์และได้ตรวจรับพัสดุไม่ตรงกับข้อกำหนดเดิม โดย (ป.ป.ช.) ได้ตั้งคณะกรรมการและทำการไต่สวน และแจ้งข้อกล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ผู้นี้ว่าได้ปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาลอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงและฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ฐานความผิดในคดีนี้ก็คือจงใจประพฤติชั่วเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

ต่อมา ป.ป.ช. ได้ส่งคำวินิจฉัยการไต่สวนดังกล่าวมายังปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม โดยปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการดำเนินการสอบสวนและพิจารณาโทษ ซึ่งปรากฏว่าคณะอนุกรรมการฯ ได้นำเอาการไต่สวนและคำวินิจฉัยของ ป.ป.ช. มาลงโทษ โดยการไล่เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวออกจากราชการ ซึ่งต่อมาเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเห็นว่าคำสั่งของปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมนั้นไม่ชอบ

เนื่องจากฟังข้อเท็จจริงผิดไปและฐานความผิดร้ายแรงเกินไปจึงได้นำเรื่องดังกล่าวไปอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม (ก.พ.ค.) ปรากฏว่าคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม (ก.พ.ค.) ได้ยกอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจึงได้นำเรื่องดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด

ซึ่งเมื่อศาลปกครองสูงสุดได้ทำการพิจารณาแล้ว เห็นว่าอยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งในกรณีนี้ ผู้ถูกฟ้อง (ป.ป.ช.) ได้มีข้อโต้แย้งว่าไม่ได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาได้เนื่องจากได้มีการชี้มูลความผิดรวมถึงได้มีการวินิจฉัยไต่สวนและลงโทษมาแล้ว หากศาลปกครองได้ทำการพิจารณาหรือใช้ดุลพินิจในเรื่องดังกล่าวอีกจะเป็นการกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงานและในเรื่องวินัย โดยศาลปกครองก็ได้มาทำการวิเคราะห์โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒๓ แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ณ เวลานั้น ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาหน่วยงานทางปกครองตามที่ได้กล่าวมาและวิเคราะห์ว่า ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนในกรณีทุจริตเกี่ยวกับราชการ และเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ดำเนินการตามขั้นตอนคือไปอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม (ก.พ.ค.) แล้ว และปรากฏว่าคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม (ก.พ.ค.) ได้ยกอุทธรณ์ ซึ่งในเมื่อเขาได้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์คุณธรรม (ก.พ.ค.) แล้ว เขาก็ย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องโดยตรงมายังศาลปกครองสูงสุดได้ ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาในเรื่องดังกล่าวได้

ซึ่งคดีนี้ศาลปกครองได้วินิจฉัยโดยพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. ว่ามีอำนาจไต่สวนและชี้มูลความผิดเพียงใด ซึ่งฐานความผิดของเจ้าหน้าที่ผู้นี้ที่ได้มาฟ้องเพิกถอนคำสั่งที่ไล่ออกจากราชการก็คือ จงใจเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการและฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งถ้าพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าไม่ใช่ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามวินัยราชการแต่อย่างใด ศาลปกครองจึงได้พิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวด้วยเหตุที่ว่าไม่ได้อยู่ในอำนาจของ ป.ป.ช. ที่จะชี้มูลความผิดได้เนื่องจาก ป.ป.ช. จะชี้มูลความผิดได้ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดในกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น

ตัวอย่างกรณีที่ ๒ เกี่ยวกับการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่มีฐานทุจริตและฐานความผิดอื่นเกี่ยวเนื่องกัน คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๔๒๓/๒๕๖๔ ซึ่งข้อเท็จจริงมีอยู่ว่าเจ้าพนักงานที่ดินขอให้เพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินที่สั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ เนื่องจากเจ้าพนักงานที่ดินและคณะได้ทำการรังวัดที่ดินเพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (นส.๓ ก) เพื่อที่บริษัทจะทำการสร้างโรงไฟฟ้า โดยเจ้าพนักงานที่ดินได้ทำการรังวัดสำรวจซึ่งบริเวณนั้นจะมีพื้นที่หลายๆ พื้นที่ติดต่อกัน เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินและคณะได้ทำการสำรวจรังวัดที่ดินเสร็จแล้วก็ได้มีการเสนอต่อนายอำเภอเพื่อเสนอจดทะเบียนกับสำนักงานที่ดินและได้ทำการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (นส.๓ ก) เสร็จเรียบร้อยแล้ว

ต่อมาปรากฏว่าได้มีผู้มาร้องเรียนต่อ ป.ป.ช. ว่าการสอบรังวัดของเจ้าพนักงานที่ดินนั้นไม่ชอบ ซึ่ง ป.ป.ช. ได้รับเรื่องและทำการไต่สวนข้อเท็จจริงและได้ความโดยสรุปว่า เจ้าพนักงานที่ดินและคณะกระทำความผิดจริงโดยได้รังวัดโดยรวมเอาที่ดินหลายๆ แปลงและได้จำนวนเกินกว่าที่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (นส.๓ ก) ที่บริษัทได้ร้องขอไว้ ป.ป.ช. จึงมีมติชี้มูลว่าเจ้าพนักงานที่ดินและคณะมีมูลความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริตและฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และความผิดฐานรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งต่อมา ป.ป.ช. ได้ส่งสำนวนดังกล่าวให้แก่อธิบดีกรมที่ดิน โดยอธิบดีกรมที่ดินได้ยึดเอาความเห็นการไต่สวนของ ป.ป.ช. สั่งลงโทษ โดยทำคำสั่งไล่ออกเจ้าพนักงานที่ดินคนดังกล่าวและคณะ ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินผู้นี้ก็ได้ทำการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและก็ได้มีการยกอุทธรณ์ เจ้าพนักงานคนดังกล่าวจึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ซึ่งต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาว่า ป.ป.ช.มีอำนาจหน้าที่ซึ่งมูลความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ แต่ใน**ความผิดฐานจงใจและรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา** ทางหน่วยงานหรืออธิบดีกรมที่ดินจะต้องแยกฐานความผิดดังกล่าวออกมาและตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเอง จะนำเอาสำนวนการสอบสวนของ ป.ป.ช. มาส่งลงโทษเขาในฐานะความผิดฐานจงใจและรายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชานั้นไม่ได้ แต่เนื่องจากในคดีนี้เมื่อศาลปกครองได้ทำการพิจารณาข้อเท็จจริงต่าง ๆ แล้วเห็นว่า **เจ้าพนักงานที่ดินและคณะได้ทำการทุจริตจริงเพราะการขอรังวัดเนื้อที่หลังจากการรังวัดที่ได้จดทะเบียนเพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (นส.๓ ก) เสร็จแล้วนั้นมีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือได้เนื้อที่มากกว่าเดิมจึงมีเจตนาทุจริต** คำสั่งไล่่อจากราชการดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ถูกเพิกถอนไปแต่อย่างใด

ซึ่งการพิจารณาคดีทุจริตอาจมีข้อเท็จจริงเกี่ยวเนื่องได้ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่เสียไปเพราะมีฐานทุจริตที่ศาลได้วินิจฉัยแล้วว่าเป็นข้อเท็จจริง ดังนั้นคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินจึงชอบแล้ว

ทั้งนี้ ตัวอย่างทั้ง ๒ กรณี เป็นอุทาหรณ์ให้ได้ศึกษาว่า ตัวอย่างกรณีที่ ๑ (คดีหมายเลขแดงที่ พบ.๔๗/๒๕๖๔) เจ้าหน้าที่กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบทางราชการ ไม่ได้อยู่ในอำนาจของ ป.ป.ช. ที่จะชี้มูลความผิดได้ เนื่องจาก ป.ป.ช.จะชี้มูลความผิดได้ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดในกรณีทุจริตต่อหน้าที่ราชการเท่านั้น ส่วนตัวอย่างกรณีที่ ๒ เจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบรังวัดที่ดินโดยมิชอบ (คดีหมายเลขแดงที่ อ.๔๒๓/๒๕๖๔) ถือว่ามีเจตนาทุจริต จึงเป็นความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ ตามมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ส่วนราชการสามารถยึดเอาความเห็นการไต่สวนของ ป.ป.ช.ส่งลงโทษข้าราชการได้

สรุป ในหัวข้อนี้ทำให้ได้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ในการรับเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) นั้นแตกต่างกัน ประเด็นการลงโทษ กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชี้มูลในฐานความผิดเกี่ยวกับการทุจริต โดยศาลปกครองต้องส่งลงโทษไล่่อจากราชการสถานเดียว ไม่สามารถนำพยานหลักฐานมาแสดงเพื่อขอลดหย่อนโทษได้ และกรณีตัวอย่างให้ศึกษาใน ๒ กรณี ส่วนราชการสามารถยึดเอาความเห็นการไต่สวนของ ป.ป.ช.มาส่งลงโทษทางวินัยข้าราชการได้และไม่ได้

๓. สรุปสาระสำคัญ

การมอบอำนาจ การปฏิบัติราชการแทน การรักษาราชการแทน และการรักษาการในตำแหน่ง

การมอบอำนาจ มีกฎหมายเฉพาะที่สามารถนำมาใช้ได้ในการมอบอำนาจ คือ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐ การปฏิบัติราชการแทน การรักษาราชการแทน มีกฎหมายที่ตราขึ้นสำหรับการปฏิบัติราชการแทน การรักษาราชการแทน คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ส่วนรักษาการในตำแหน่ง มีกฎหมายที่ให้อำนาจผู้บริหารหน่วยงานนำมาใช้ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีประเด็นคำถามและคำตอบ ที่น่าสนใจ ดังนี้

ถาม : กรณีหัวหน้าส่วนราชการมอบอำนาจแก่ผู้ใดไปแล้ว แต่ผู้รับมอบอำนาจกระทำการมอบอำนาจที่มีชอบด้วยกฎหมาย ผลจะเป็นอย่างไร

ตอบ ผลคือผู้รับมอบอำนาจใช้อำนาจไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย โดยผู้มอบอำนาจอาจมีคำสั่งแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจหรือให้ผู้รับมอบอำนาจหยุดการปฏิบัติราชการไว้ก่อนได้ (มาตรา ๗ วรรคสอง พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐)

ถาม : การปฏิบัติราชการแทน การรักษาราชการแทน กับรักษาการในตำแหน่ง มีความหมายหรือความแตกต่างเพื่อใช้ออกคำสั่งหรือการปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกันอย่างไร

ตอบ “การปฏิบัติราชการแทน” เป็นกรณีที่เจ้าของอำนาจยังอยู่ปฏิบัติหน้าที่ แต่มีภาระงานที่มากและได้มอบหมายให้ผู้บริหารระดับรองลงมาปฏิบัติงานแทนในด้านใดด้านหนึ่ง ซึ่งผู้ได้รับมอบอำนาจสามารถปฏิบัติงานแทนได้เฉพาะด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้นจะปฏิบัติงานนอกเหนือจากที่ได้รับมอบหมายมิได้ ซึ่งการปฏิบัติราชการแทน อาศัยอำนาจ ตามมาตรา ๓๘ มาตรา ๓๙ และ มาตรา ๔๐ หมวด ๕ การปฏิบัติราชการแทน แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

“การรักษาราชการแทน” หมายความว่า ผู้เป็นเจ้าของตำแหน่งไม่อยู่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ อาจติดธุระหรือมีการลาต่าง ๆ จะมีการแต่งตั้งผู้บริหารตำแหน่งรองลงมา คือ รองอันดับ ๑ รองอันดับ ๒ ไว้ทำหน้าที่เพื่อรักษาราชการแทน ผู้รักษาราชการแทนจะมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าของตำแหน่ง ซึ่งการรักษาราชการแทนอาศัยอำนาจตาม มาตรา ๔๑ – มาตรา ๔๙ ตามหมวด ๖ การรักษาราชการแทน แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

“รักษาการในตำแหน่ง” เป็นกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งหรือเจ้าของตำแหน่งไม่อยู่หรืออยู่แต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ อาศัยอำนาจ ตามมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

สรุป กฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจ การปฏิบัติราชการแทน การรักษาราชการแทน และการรักษาการในตำแหน่ง ทั้ง ๓ ฉบับ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้ผู้มีอำนาจหรือผู้บริหาร สามารถใช้ประโยชน์จากกฎหมายในการบริหารงาน การปฏิบัติราชการ เพื่อให้การปฏิบัติราชการของส่วนราชการสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่นและต่อเนื่อง ช่วยแบ่งเบาภาระงานด้านการบริหาร ให้ข้าราชการได้ฝึกฝนและปฏิบัติงานด้านการบริหารเพื่อก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งผู้บริหารต่อไป และทำให้การบริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

ดร.อรรถพล สังขวาสี

ดร.สวัสดี ภูทอง

ดร.ภูมิพัช เรืองแห่

นายสมพงษ์ ผุยสารธรรม

เลขาธิการสภาการศึกษา

รองเลขาธิการสภาการศึกษา

ผู้ช่วยเลขาธิการสภาการศึกษา

ผู้อำนวยการสำนักพัฒนากฎหมายการศึกษา

คณะผู้จัดทำ

นายเนติ รัตนากร

นางสาวณัฐิกา นิตยาพร

นายชาญชัย มาณจักร์

นางสาวทตยา รัชตาธิวัฒน์

นายมานพ ปลื้มวงษ์

นางสาวณัฐสุดา พลชา

นายสรารุช ส่งศรี

นายดุษฎี ศิริราช

นางสาวชนัญญา อุ่นจันทร์

นายชัชวาล อัครากุล

นายเฉลิมพล เอียดพูล

นายวรพจน์ หาญใจ

นายมารุต หิรัญศรี

นางศิริพร กุลวงศ์

นางสาวสุริรัตน์ ขจรศักดิ์

บรรณาธิการ : นายมานพ ปลื้มวงษ์

ผู้รับผิดชอบโครงการ : สำนักพัฒนากฎหมายการศึกษา

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา