บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ งานวินัยและนิติการ กองบริหารงานบุคคล โทร. ๖๐๖๖

ที่ ศธ ๐๕๘๑.๑๗/- **วันที่** ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๒

เรื่อง รายงานการเข้าร่วมอบรมและสัมมนาเชิงปฏิบัติการโครงการพัฒนาศักยภาพผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคล เรื่อง คดีปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

เรียน ผู้อำนวยการกองบริหารงานบุคคล

ตามที่มหาวิทยาลัยฯ ได้มอบหมายให้ข้าพเจ้า นางสาวอรทัย หอมแก้ว พนักงานมหาวิทยาลัย ตำแหน่งนิติกรปฏิบัติการ และคณะ เข้าร่วมอบรมและสัมมนาเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับโครงการพัฒนาศักยภาพผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคล เรื่อง คดีปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ระหว่างวันที่ ๗ – ๘ มีนาคม ๒๕๖๒ ณ ห้องลีลาวดี โรงแรมฟูราม่า จังหวัดเชียงใหม่ นั้น

ในการนี้ การอบรมและสัมมนาเชิงปฏิบัติการฯ เรื่อง คดีปกครองที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ได้สิ้นสุดลงแล้ว ข้าพเจ้าได้จัดทำรายงานผลการเข้าร่วมการอบรมและสัมมนาเชิงปฏิบัติการฯ โดยสามารถสรุปรายละเอียดได้ดังนี้

<u>วันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๒</u>

<u>ช่วงเช้า</u> หลังจากที่มีการรับลงทะเบียนผู้เข้าร่วมการอบรมและสัมมนาเชิงปฏิบัติการฯ ในช่วงเวลา ๐๘.๓๐ – ๐๙.๐๐ น. แล้ว ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. จำเนียร ยศราช อธิการบดีมหาวิทยาลัยแม่โจ้ ได้ให้เกียรติเป็นประธานในพิธีเปิดการอบรมและสัมมนาเชิงปฏิบัติฯ และได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ในการจัดการอบรมและสัมมนาเชิงปฏิบัติการฯ ในครั้งนี้ ดังนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่และผู้บริหารที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยและสถาบัน ได้รับทราบและเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้และแบ่งปันความรู้เกี่ยวกับคำพิพากษาของศาลปกครองที่วางแนวทางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สามารถดำเนินการด้านบริหารงานบุคคลได้อย่างถูกต้อง เพื่อป้องกันและลดความเสี่ยงที่เกิดจากการบริหารงานบุคคล และคุ้มครองบุคคลภายนอกที่อาจได้รับความเสียหายจากการบริหารงานบุคคลของบุคคลและสถาบันด้วย

ประธานยังย้ำอีกด้วยว่า “อยากให้ทุกคนรู้กฎหมาย จะได้ไม่ทำผิดกฎหมาย” สังคมทางการศึกษายังน่าเป็นห่วงเพราะปัจจุบันคนยังไม่รู้กฎหมายและขาดศีลธรรม แต่ชอบทำตัวอวดเก่ง ผู้บริหารจึงต้องมีความเป็นกลาง มีธรรมาภิบาลเป็นสำคัญ อย่าใช้ความเชื่อให้ใช้ความจริงเป็นตรรกะ สำหรับตนเองแล้วเห็นว่าเลือกที่จะชอบคนดีเป็นที่หนึ่ง ต่อด้วยคนเก่ง ชีวิตจึงจะมีสุข เพราะคนดีสามารถฝึกให้เก่งได้ เพื่อลดปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในองค์กร จึงทำให้ตนเองใช้นโยบายในการปกครองบุคลากรแม่โจ้ โดยให้ศึกษากฎหมาย และเป็นคนดี คนเก่ง จึงทำให้มหาวิทยาลัยแม่โจ้อยู่ได้อย่างมีความสุข”

<u>ช่วงเช้า</u> เป็นการบรรยายให้ความรู้ในหัวข้อ “คดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล” โดย ดร.ฤทัย หงส์สิริ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด วิทยากร โดยได้บรรยายเกี่ยวกับคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ที่เป็นกรณีพิพาทในชั้นศาลปกครอง คือนอกจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว ปัญหาอีกส่วนหนึ่งเกิดจากการใช้ดุลพินิจไม่ถูกต้องไม่เหมาะสมของผู้มีอำนาจสั่งการ รวมถึงระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เป็นต้น โดย

วิทยากร ได้สืบค้นคำพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมาเป็นตัวอย่างในการศึกษาในครั้งนี้ เพื่อเป็นความรู้ และเป็นตัวอย่างในการปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลที่ถูกต้องต่อไป

โดยในครั้งนี้วิทยากร ได้กำหนดหัวข้อสนทนา ไว้ ๓ หัวข้อ ดังนี้

๑. เขตกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย

๒. เขตอำนาจศาลปกครองและเงื่อนไขการฟ้องคดี

๓. การตรวจสอบของศาลในคดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

กฎหมายปกครองทั่วไป

๑. พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๓. พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

๔. พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

การใช้กฎหมายเยอะเพราะความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ เป็นลักษณะคำสั่งที่จ้างตามกฎหมาย ไม่เหมือนเอกชนเป็นไปตามสัญญาจ้าง (จ้างแรงงาน)

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง >> การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใดๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

ลักษณะของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๑. วางหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

๒. เป็นกฎหมายกลางที่วางมาตรฐานขั้นต่ำในการปฏิบัติราชการทางปกครอง

- วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง
- วางหลักเกณฑ์คุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่ง

นอกจากกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ต้องใช้กฎหมายทั่วไปประกอบด้วย ตามความในมาตรา ๓ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งออกไปได้ ให้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งการยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

หากกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดว่าผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์กี่วัน จะต้องใช้กฎหมายทั่วไปในเรื่องระยะเวลา

"สัญญา ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง" >> การใช้สิทธิทางสัญญา ก็ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ไม่ใช้ พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

มาตรา ๔๐ วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปีให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง

กรณีไม่แจ้งสิทธิอุทธรณ์ ไม่เสียสิทธิ แต่ทำให้เวลาอุทธรณ์ขยายออกไป โดยนับใหม่ตั้งแต่วันที่แจ้ง (ตามวรรคหนึ่ง) แต่ถ้าไม่แจ้งใหม่ และระยะเวลาดังกล่าวสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปี นับแต่วันได้รับคำสั่งทางปกครอง

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ยังได้คำนึงถึงหลักความเป็นกลาง ตามมาตรา ๑๓ และ ๑๖ เป็นสำคัญ เพราะหากไม่มีความเป็นกลาง ก็จะไม่มีอำนาจในการพิจารณา เช่น การเป็นคู่กรณี (ตามมาตรา ๕) คู่หมั้น คู่สมรส หรือเป็นญาติ เป็นต้น

ข้อสังเกต >> ต้องดูว่ามีเหตุทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือไม่

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๓๗/๒๕๕๙ กรณีครูขอย้ายไป ๓ คน แต่หนึ่งในคนที่ขอย้ายเป็นอนุกรรมการพิจารณา และอนุมัติให้ย้ายตัวเอง ถือว่ามีพฤติการณ์ที่ไม่เป็นกลาง เพราะตนเองมีส่วนได้เสีย จึงถือว่าเป็นคู่กรณี ต้องห้ามตามมาตรา ๑๓
- พิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๕-๒๔๖/๒๕๕๒ กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นนักบริหารงานทั่วไป ถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ทุจริตในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ

คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดจริง ควรลงโทษปลดออกจากส่วนราชการ คณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการซึ่งมี นาย ศ. ในฐานะรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีมติเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนวินัย จึงเสนอความเห็นดังกล่าวต่อคณะกรรมการองค์การบริหารส่วนจังหวัด คณะกรรมการบริหารจังหวัด (ก.จ.จ.) ซึ่งมี นาย ศ. เป็นรองผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน มีมติให้ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ...

ข้อ ๖๘ วรรคสี่ ของประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการ อบจ. เรื่องมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย... และการดำเนินการทางวินัย... กำหนดให้คณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ ต้องไม่เป็นกรรมการในคณะกรรมการข้าราชการ อบจ.หรือคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์

ศาลจึงวินิจฉัยว่า >> ตามข้อ ๖๘ วรรคสี่ ของประกาศ... มีเจตนารมณ์ที่จะให้การพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย... ที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการทั้งสามชุดดังกล่าวซึ่ง... เป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบกระเทือนอย่างมากต่อความโปร่งใส บริสุทธิ์ยุติธรรม ปราศจากความคลางแคลงใจต่อคณะกรรมการ

...การทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมของ นาย ศ. ทั้งในคณะอนุกรรมการ.. และใน ก.จ.จ. ไม่ว่าจะทำหน้าที่ในฐานะรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ตาม แต่เนื่องจากเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมพิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีโดยบุคคลคนเดียวกันในคณะกรรมการทั้งสองชุด จึงเป็นกรณีที่มีเหตุแห่งความไม่เป็นกลางในทางรูปแบบหรือโดยสภาพภายนอกของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่มีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครองและไม่ชอบด้วย ข้อ ๖๘ วรรคสี่ ของประกาศคณะกรรมการกลาง....

กรณีจึงเห็นได้ว่าการทำหน้าที่เป็นประธานการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีทุกขั้นตอนทั้งในการพิจารณาเสนอความเห็น การพิจารณาเห็นชอบให้สั่งลงโทษและการวินิจฉัยยกอุทธรณ์ รวมทั้งการให้ข้อมูลทำความเห็น หรือการดำเนินการใดๆ ในที่ประชุมของ ก.จ.จ. ในลักษณะที่เป็นการปกป้องความเห็นของคณะอนุกรรมการที่ตนเองเคยทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมมาก่อน อันทำให้เกิดผลในทางลบต่อผู้ฟ้องคดี ถือเป็นการพิจารณาทางปกครอง...ซึ่งมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง หรือมีเหตุแห่งความไม่เป็นกลางในทางเนื้อหาหรือโดยสภาพภายในของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการ...

ทั้งนี้ มาตรา ๑๘ แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่า "บทบัญญัติมาตรา ๑๓ ถึง มาตรา ๑๖ ไม่ให้นำมาใช้บังคับกับกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้นได้"

แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. ๒๖/๒๕๖๐ และ ฟ.๑๔/๒๕๖๑ (วินิจฉัยไปในทางเดียวกัน) ประเด็นเกี่ยวกับคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวนอีกในจำนวนหลายคน ถือว่าการพิจารณาไม่เป็นกลาง **ข้อสังเกต** ถ้ากรรมการชั้นสืบสวนข้อเท็จจริง เป็นกรรมการชั้นสอบสวนในปริมาณถึงครึ่งหนึ่งของกรรมการชั้นสอบสวน ถือได้ว่ามีแนวโน้มการพิจารณาไม่เป็นกลาง ไม่สามารถทำได้

ข้อสำคัญ คณะกรรมการสอบสวน ไปเป็นคณะกรรมการชั้นอุทธรณ์ ไม่ได้เด็ดขาด ถือว่าการพิจารณาไม่เป็นกลางทันที

ในการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บัญญัติไว้ดังนี้ "ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน"

- มาตรา ๓๗ การทำคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผล และอย่างน้อยต้องมี
  ๑. ข้อเท็จจริง
  ๒. ข้อกฎหมาย
  ๓. ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุน ข้อยกเว้น

  ข้อยกเว้น
  ๑. กรณีมีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น
  ๒. กรณีที่เหตุผลเป็นที่รู้กันอยู่แล้ว
  ๓. กรณีที่เป็นความลับ
  ๔. กรณีเร่งด่วน

- กรณีข้อมูลที่อาจไม่เปิดเผย มาตรา ๑๕ แห่ง พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ

"คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ แต่ต้องระบุไว้ด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารประเภทใดและเพราะเหตุใด และให้ถือว่าการมีคำสั่งเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นดุลยพินิจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามลำดับสายการบังคับบัญชา.."

- มาตรา ๑๘ แห่ง พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ

"ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใด ตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๑๕ หรือมีคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา ๑๗ ผู้นั้นอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสิบหาวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้นโดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ"

กรณีการฟ้องคดี (ระเบียบที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีฯ ข้อ ๓๗)

การฟ้อง ต้องพิจารณาเขตอำนาจศาล และเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีว่าดำเนินการครบถ้วนแล้วหรือไม่

หน่วยงานทางปกครอง ต้องตรวจสอบว่าตนเองเป็นหน่วยงานทางปกครองตามข้อใด กรณีมหาวิทยาลัยของรัฐ >> เป็นส่วนราชการ หากเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับ >> ก็เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่หากเป็นมหาวิทยาลัยเอกชน >> เป็นหน่วยงานที่รับมอบหมายให้ใช้อำนาจหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

- พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้กำหนดนิยามของคำสั่งทางปกครองไว้ใน มาตรา ๕ ว่า "การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวนหรือระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัย อุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ"

มาตรา ๙ แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง กำหนดอำนาจพิจารณาคดีของศาลปกรองไว้โดยสรุป ดังนี้

๑. การออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำฝ่ายเดียวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า

๓. ละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น

๔. สัญญาทางปกครอง

๕. คดีที่กฎหมายบังคับให้ฟ้องศาลเพื่อบังคับบุคคลให้กระทำ

๖. คดีอื่นที่กฎหมายกำหนด

กรณีผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ...ตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล

- คำสั่งให้พ้นจากรักษาราชการแทน ไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง เพราะไม่มีความเสียหายเกิดขึ้น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๙/๒๕๕๙ และกรณีศึกษา ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕/๒๕๕๓ คำพิพากษาที่ อ. ๓๘๔/๒๕๕๖ (กรณีของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล) เป็นต้น
- การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสั่งพักงาน หรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง... >> เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๖)
- การย้ายภายใน >> ไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง
- การย้ายไปต่างจังหวัด >> เป็นคำสั่งแต่งตั้งจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจฟ้องได้หากมีความเสียหายเกิดขึ้น
- หากวินิจฉัยว่าไม่เป็นคำสั่งทางปกครองใช้ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ไม่ได้

กรณีการอุทธรณ์ และร้องทุกข์ ตาม มาตรา ๖๓ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติว่า "ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือมีความคับข้องใจเนื่องจากการกระทำหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ยกเว้นกรณีการสั่งลงโทษหรือการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ให้ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งถึงการกระทำหรือได้รับคำสั่ง ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในข้อบังคับที่ออกตามมาตรา ๑๗ ซึ่งต้องไม่เกินเก้าสิบวัน (ดูประกอบ มาตรา ๕๐ เรื่องการขยายระยะเวลา)

- กรณีมีคำสั่งให้พักราชการไว้ก่อน เป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่เป็นคำสั่งลงโทษทางวินัย ต้องร้องทุกข์ก่อน

มาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ **บัญญัติว่า** "ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ใดถูกสั่งให้ออกจากราชการ หรือถูกสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก มีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.อ.ร. ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.อ.ร. กำหนด

■ โดยทั่วไป เรามีสิทธิร้องทุกข์ เว้นแต่กฎหมายกำหนดว่าเรามีสิทธิอุทธรณ์ เช่น โดนลงโทษวินัย ต้องใช้สิทธิอุทธรณ์

■ หากกฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ ต้องอุทธรณ์ก่อนที่จะฟ้อง (กระบวนการต้องครบ) เมื่อได้อุทธรณ์แล้ว ต้องรอผลการพิจารณาก่อน (อ. ๒๖๐/๒๕๔๖ แนวเดิม) แต่ถ้าผลออกช้า (เกินที่กฎหมายกำหนด) ก็ฟ้องได้เลยไม่ต้องรอผลการพิจารณา (อ.๘๕/๒๕๕๗ แนวใหม่)

กรณีคำสั่งการลงโทษทางวินัย >> ฟ้องใครได้บ้าง

■ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง > ฟ้องไม่ได้ เพราะไม่เสียหาย

■ คณะกรรมการสอบสวน > ฟ้องไม่ได้ เพราะไม่เสียหาย เป็นเพียงขั้นตอนเท่านั้น

■ คำสั่งลงโทษทางวินัย > ฟ้องได้ เพราะเดือดร้อนเสียหายแล้ว

■ คำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ > ฟ้องได้ เพราะเดือดร้อนเสียหายแล้ว

<u>ประเด็นโต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัยมี ๓ ประเด็น ดังนี้</u>

๑. กระบวนการดำเนินการทางวินัย

๒. มีการกระทำที่เป็นการทำผิดวินัย

๓. ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัย

มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติว่า “ให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี”

■ มาตรานี้เป็นการใช้ดุลพินิจ ว่ามีความจำเป็นที่ต้องแจ้งหรือไม่ พิจารณาจาก

๑. หลักเกณฑ์คุ้มครองสิทธิครบถ้วนหรือไม่

๒. ผู้ถูกสอบสวนใช้สิทธิเต็มที่แล้วหรือไม่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๔๓/๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจ ตำแหน่งพนักงานสอบสวน ถูกกล่าวหาว่าเรียกรับเงินจากผู้ต้องหา ต่อมาคณะกรรมการพิจารณาว่ามีมูล จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และต่อมามีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ต่อมาผู้ฟ้องคดีต่อสู้ว่าคณะกรรมการสอบสวน ไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา ๒๓ และ ๒๗ วรรคหนึ่ง ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีจบการศึกษานิติศาสตร์บัณฑิต และปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งพนักงานสอบสวน ย่อมเป็นผู้มีความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายและทราบถึงสิทธิหน้าที่ของตน

ดังนั้น การที่คณะกรรมการสอบสวนมิได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงสิทธิในการนำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าร่วมในการสอบสวนมิใช่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบและไม่ทำให้เป็นการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีการใช้ดุลพินิจ >> อำนาจการใช้ดุลพินิจ เป็นของผู้บังคับบัญชา แต่ศาลสามารถตรวจสอบได้ถ้าใช้ดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย การใช้ดุลพินิจจึงมีความสำคัญ สามารถศึกษาจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๗/๒๕๔๗

ดุลพินิจและอำนาจผูกพัน

๑. ดุลพินิจ=ทางเลือก

๒. อำนาจผูกพัน= หน้าที่

กรณีที่เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจ

๑. กฎหมายไม่ได้วางหลักเกณฑ์บังคับไว้หรือกฎหมายให้เลือกสั่งการได้

๒. ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจหลักการใช้ดุลพินิจอย่างมีเหตุผลและหลักความได้สัดส่วน

การควบคุมการใช้ดุลพินิจ

หลักความสมเหตุสมผล และหลักความได้สัดส่วนเช่น

๑. หลักความเหมาะสม

๒. หลักแห่งความจำเป็น

๓. หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๒

ผู้จัดได้แบ่งกลุ่มผู้เข้าร่วมอบรมออกเป็น ๕ กลุ่ม โดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้เข้าร่วมอบรม ได้พบปะพูดคุยกันถึงประเด็นปัญหาของแต่ละหน่วยงาน ถือเป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ถึงสภาพปัญหาในหน่วยงานอื่นๆ และได้มอบโจทย์ที่เกี่ยวกับกระบวนการทำงานภายในกองบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นสภาพปัญหาที่พบบ่อยครั้งในการปฏิบัติงานแก่ผู้เข้าร่วมอบรมในแต่ละกลุ่มเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันในประเด็นดังกล่าว โดยข้าพเจ้าอยู่กลุ่มที่ ๑ ได้รับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับ “การลาออก การยกเลิกการลาออก และการบรรจุกลับ” ดังนี้

โจทย์

นายเก่ง ยื่นหนังสือขอลาออกจากมหาวิทยาลัยตามที่ระเบียบมหาวิทยาลัยกำหนดโดยขอลาออกตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๙ เป็นต้นไป แต่อธิการบดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุไม่ได้พิจารณาสั่งอนุญาตหรือยับยั้งการลาออกจากมหาวิทยาลัยของนายเก่งแต่อย่างใด ต่อมานายเก่ง ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๙ ขอยกเลิกหนังสือลาออกจากมหาวิทยาลัยต่ออธิการบดี แต่มหาวิทยาลัยไม่พิจารณาหนังสือดังกล่าว และมหาวิทยาลัยมีคำสั่งลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๙ อนุญาตให้นายเก่งลาออกจากมหาวิทยาลัยตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๙

ต่อมา ในวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ นายเก่งได้ยื่นหนังสือขอบรรจุกลับเข้าทำงานที่มหาวิทยาลัย แต่มหาวิทยาลัยไม่รับกลับเข้าทำงาน นายเก่งเห็นว่าการที่มหาวิทยาลัยออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการกระทำไม่ถูก จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ประเด็นแลกเปลี่ยนเรียนรู้

๑. คำสั่งมหาวิทยาลัยอนุญาตให้นายเก่งลาออกชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

๒. มหาวิทยาลัย ไม่รับนายเก่งเข้าทำงานได้หรือไม่ อย่างไร และควรพิจารณาหลักเกณฑ์ใดประกอบหรือไม่ อย่างไร

การพิจารณา

ประเด็นที่ ๑ คำสั่งมหาวิทยาลัยอนุญาตให้นายเก่งลาออกชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

การที่นายเก่งยื่นหนังสือลาออก โดยขอให้การลาออกมีผลนับตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๙ เป็นต้นไป แต่อธิการบดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุไม่ได้พิจารณาสั่งอนุญาตหรือยับยั้งการลาออกของนายเก่งแต่อย่างใด นั้น ตามมาตรา ๕๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดว่า “ถ้าผู้มีอำนาจตามมาตรา ๒๘ หรือสภามหาวิทยาลัย แล้วแต่กรณี มิได้อนุญาตให้ลาออกหรือมิได้ยับยั้งการลาออกภายในเวลากำหนดตามข้อบังคับตามวรรคหนึ่ง ให้การลาออกนั้นมีผลนับตั้งแต่วันที่ขอลาออก ดังนั้น การลาออกของนายเก่งจึงมีผลนับตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๙

เมื่อความว่านายเก่งได้สิ้นสุดสภาพของการเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัยแล้ว นับตั้งแต่วันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๙ การที่นายเก่งได้ยื่นหนังสือขอยกเลิกการลาออกภายหลังที่การลาออกมีผลแล้วจึงไม่สามารถกระทำได้

ทั้งนี้ การที่มหาวิทยาลัยมีคำสั่ง ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๔๙ อนุญาตให้นายเก่งลาออกโดยให้มีผลตั้งแต่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๙ นั้น คำสั่งดังกล่าวถือเป็นการรับรองผลของการลาออกของนายเก่งที่มีผลสมบูรณ์แล้วตามกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

<u>ประเด็นที่ ๒</u> มหาวิทยาลัย ไม่รับนายเก่งเข้าทำงานได้หรือไม่ อย่างไร และควรพิจารณาหลักเกณฑ์ใดประกอบหรือไม่ อย่างไร

กรณีที่นายเก่งได้ยื่นหนังสือขอบรรจุกลับเข้าทำงานที่มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๙ นั้น เห็นว่าตามข้อ ๒ แห่ง กฎ ก.พ.อ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการกลับเข้ารับราชการ นับวันราชการและเงินเดือนที่จะได้รับของผู้เข้ากลับรับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๓ นั้น ได้กำหนดเงื่อนไขการบรรจุกลับเข้ารับราชการหรือกลับเข้าปฏิบัติงานอยู่ ๒ กรณี คือ

๑. การต้องออกจากราชการเพื่อไปรับราชการทหาร

๒. การลาออกจากราชการโดยมติคณะรัฐมนตรี เพื่อไปปฏิบัติงานใดๆ

ซึ่งกรณีการพ้นจากการเป็นบุคลากรของนายเก่ง เกิดจากการขอลาออกของตัวนายเก่งเอง และมิได้อยู่ภายใต้เงื่อนไขตามที่ กฎ ก.พ.อ. กำหนดไว้ อีกทั้ง การจะพิจารณาบรรจุบุคคลใดให้กลับเข้าปฏิบัติงานนั้นเป็นดุลพินิจของทางมหาวิทยาลัย ดังนั้น การที่มหาวิทยาลัยไม่รับนายเก่งเข้าทำงานจึงชอบที่จะกระทำได้

สิ้นสุดการอบรมสัมมนาเชิงปฏิบัติการฯ ในเวลา ๑๖.๓๐ น.

<u>ประโยชน์ที่ได้รับจากการอบรมในครั้งนี้</u> คือ ได้รับความรู้และแนวคำพิพากษาใหม่ๆ ในคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และได้พบปะกับเพื่อนๆ ต่างสถาบัน ทำให้รู้จักและคุ้นเคยกัน ในอนาคตจะทำให้การติดต่อประสานงานดียิ่งขึ้น

<u>ปัญหาและอุปสรรคจากการอบรมในครั้งนี้</u> คือ สถานที่จัดประชุมค่อนข้างแคบ และระยะเวลาในการอบรมสั้นเกินไปไม่เหมาะสมกับเนื้อหาความรู้ที่มีเป็นจำนวนมาก ต้องศึกษาเพิ่มเติมด้วยตนเองซึ่งอาจทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนได้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ