

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การดำเนินการทางวินัยกับพนักงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
ซึ่งพ้นจากการเป็นพนักงานแล้ว

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้มีหนังสือ ลับ ที่ กค ๕๑๐๕/๕๘๑๓ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และต่อมาได้มีหนังสือ ที่ กค ๕๑๐๕/๗๑๗๘ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๑ ยกเลิกชั้นความลับ สรุปความได้ว่า กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ออกคำสั่งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ที่ ๑๑๕/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง เพื่อสอบสวนนายพิพัฒน์ ทองผดุงโรจน์ ตำแหน่งผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย ตามข้อ ๙๖ วรรคหนึ่ง แห่งข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยพนักงาน พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยพนักงาน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่กำหนดว่า พนักงานผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผู้จัดการเห็นว่ากรณีมีมูล ให้ผู้จัดการแต่งตั้งคณะกรรมการไม่น้อยกว่า ๓ คน ซึ่งมีระดับตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้กระทำความผิดวินัยขึ้นทำการสอบสวนโดยไม่ชักช้า ในการสอบสวนนี้จะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง และนำพยานหลักฐานเข้าสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย เมื่อได้มีการสอบสวนแล้ว และผู้จัดการพิจารณาเห็นว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจริง ก็ให้สั่งลงโทษไล่ออก ต่อมา คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงมีประเด็นปัญหาการตีความข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าว กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจึงหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง นายพิพัฒน์ฯ ได้พ้นจากกองทุนฯ เนื่องจากสิ้นสุดสัญญาจ้าง การดำเนินการทางวินัยจะต้องดำเนินการตามข้อ ๑๑๐ แห่งข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยพนักงาน พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งจะต้องนำ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการสอบสวนทางวินัยพ.ศ. ๒๕๕๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วยหรือไม่ เนื่องจากข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ. ดังกล่าวกำหนดให้การแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวน ให้แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนสามัญ ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกอย่างน้อยสองคน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ในกรณีที่มีเหตุผลความ จำเป็นจะแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนซึ่งมิใช่ข้าราชการการเมืองก็ได้ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กองทุนฯ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการจากพนักงานกองทุนฯ จำนวนสามคน และจากข้าราชการพลเรือนสามัญจำนวนสองคน ซึ่งไม่เป็นไปตามกฎ ก.พ. ดังกล่าว และอาจทำให้คำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยในประเด็นนี้มีข้อคิดเห็น จากกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงว่าอาจเทียบเคียงได้กับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๘/๒๕๔๗ (ประชุมใหญ่)

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๖/๕๔ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่สอง กองทุนฯ จะสามารถสอบสวนทางวินัยพนักงานผู้ที่พ้นจากกองทุนฯ ไปแล้วได้หรือไม่ เนื่องจากพนักงานผู้ถูกกล่าวหาที่จะต้องถูกสอบสวนทางวินัยได้พ้นจากกองทุนฯ เพราะสิ้นสุดสัญญาจ้าง เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ประกอบกับข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยพนักงาน พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่มีบทบัญญัติใดที่ให้อำนาจกองทุนฯ ในการสอบสวนความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงกับพนักงานที่พ้นจากกองทุนฯ ไปแล้วได้ ดังเช่นการสอบสวนและลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือน ซึ่งมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสามารถดำเนินการสอบสวนทางวินัยข้าราชการที่ออกจากราชการไปแล้วภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากราชการ โดยในประเด็นนี้มีข้อคิดเห็นจากกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงว่า อาจเทียบเคียงได้กับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๐๒๓/๒๕๖๐

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาข้อหารือของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) และผู้แทนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า การดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหา เป็นผลสืบเนื่องมาจากมีผู้ร้องเรียนมาที่กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาว่า ผู้ถูกกล่าวหาเรียกเก็บเงินจากสถานศึกษาที่เข้าร่วมโครงการกับกองทุนฯ โดยกองทุนฯ ได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๙ และได้อาศัยอำนาจตามข้อ ๙๖ แห่งข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยพนักงาน พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยพนักงาน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๙ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๑ เพื่อดำเนินการทางวินัยกับผู้ถูกกล่าวหา ต่อมาผู้ถูกกล่าวหาได้พ้นจากการเป็นพนักงานของกองทุนฯ เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ เพราะเหตุสิ้นสุดสัญญาจ้าง และปรากฏข้อเท็จจริงว่าก่อนวันที่ผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากการเป็นพนักงาน กองทุนฯ ได้สั่งระงับการจ่ายเงินรางวัลประจำปีและเงินบำเหน็จของผู้ถูกกล่าวหาไว้ โดยให้รอผลการดำเนินการทางวินัยของผู้ถูกกล่าวหาเสียก่อน และเนื่องจากประเด็นปัญหาข้อกฎหมายตามข้อหารือดังกล่าว คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงจึงได้ชะลอการดำเนินการสอบสวนทางวินัยไว้จนกว่าจะได้ข้อยุติในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว ประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษามีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจและมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติ

^๑มาตรา ๖ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา”

ให้กองทุนเป็นหน่วยงานของรัฐอยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรี และมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายอื่น

กองทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาด้วยการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาในลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ให้แก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์

(มีต่อหน้าถัดไป)

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๐ การพิจารณาดำเนินการทางวินัยกับพนักงานของ กองทุนฯ ว่าจะสามารถกระทำได้เพียงใดและอย่างไรนั้น ย่อมต้องเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของกองทุนฯ ในการดำเนินการทางวินัยกับพนักงานกองทุนฯ ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งข้อ ๙๖^๒ แห่งข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยพนักงาน พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วย พนักงาน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๙ ได้กำหนดว่า เมื่อพนักงานผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย อย่างร้ายแรง และผู้จัดการเห็นว่ากรณีมีมูล ให้ผู้จัดการแต่งตั้งคณะกรรมการไม่น้อยกว่า ๓ คน ซึ่งมีระดับตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้กระทำผิดวินัยขึ้นทำการสอบสวนโดยไม่ชักช้า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงตามคำสั่งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ที่ ๑๑๕/๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๑ นั้น ได้แต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงจำนวน ๕ คน ประกอบด้วย กรรมการซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนจำนวน ๒ คน ได้แก่ ผู้อำนวยการกองละเมิดและแพ่ง กรมบัญชีกลาง และ ผู้อำนวยการสำนักนิติการ สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และกรรมการซึ่งเป็นพนักงานกองทุนฯ จำนวน ๓ คน ได้แก่ รองผู้จัดการกองทุนฯ ผู้อำนวยการฝ่ายสำนักผู้จัดการ และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ซึ่งเป็นพนักงานของกองทุนฯ ที่มีระดับไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย อย่างร้ายแรง ถือได้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน ข้อ ๙๖ แห่งข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยพนักงาน พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยพนักงาน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๙ แล้ว และเป็นกรณีที่ข้อบังคับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวน ทางวินัยอย่างร้ายแรงไว้เป็นการเฉพาะ จึงมิใช่กรณีตามข้อ ๑๑๐^๓ แห่งข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืม เพื่อการศึกษา ว่าด้วยพนักงาน พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่จะนำหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้สำหรับข้าราชการ พลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีนี้ได้

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

(๒) เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ให้แก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่ศึกษาในสาขาวิชาที่เป็นความต้องการหลัก ซึ่งมีความชัดเจนของการผลิตกำลังคนและมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ

(๓) เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ให้แก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่ศึกษาในสาขาวิชาขาดแคลนหรือ สาขาวิชาที่กองทุนมุ่งส่งเสริมเป็นพิเศษ

(๔) เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา ให้แก่นักเรียนหรือนักศึกษาที่เรียนดีเพื่อสร้างความเป็นเลิศ

^๒ข้อ ๙๖ พนักงานผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และผู้จัดการเห็นว่ากรณีมีมูล ให้ผู้จัดการแต่งตั้งคณะกรรมการไม่น้อยกว่า ๓ คน ซึ่งมีระดับตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้กระทำผิดวินัยขึ้นทำการสอบสวน โดยไม่ชักช้า ในการสอบสวนนี้จะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูก กล่าวหาทราบและต้องให้อีกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง และนำพยานหลักฐานเข้าสืบแก่ข้อกล่าวหาได้ด้วย เมื่อได้มี การสอบสวนแล้วและผู้จัดการพิจารณาเห็นว่าพนักงานผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจริง ก็ให้สั่งลงโทษไล่ออก

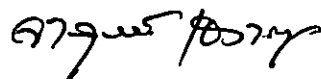
ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ข้อ ๑๑๐ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในข้อบังคับนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวน การกระทำความผิดทางวินัย และการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ สำหรับข้าราชการพลเรือนโดยอนุโลม

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาได้พ้นสภาพจากการเป็นพนักงานของกองทุนฯ ปรากฏตามคำสั่งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ที่ ๑๔๑/๒๕๖๑ เรื่อง พนักงานสัญญาจ้างสิ้นสุดสัญญาจ้าง ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๑ อันเป็นการพ้นจากการเป็นพนักงานเพราะเหตุครบกำหนดตามสัญญาจ้างและมิได้มีการต่ออายุสัญญาจ้าง แม้จะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงก่อนที่ผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นสภาพจากการเป็นพนักงานแล้วก็ตาม แต่เมื่อข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยพนักงาน พ.ศ. ๒๕๕๓ ไม่มีส่วนใดกำหนดให้อำนาจกองทุนฯ ดำเนินการทางวินัยกับพนักงานที่พ้นสภาพจากการเป็นพนักงานกองทุนฯ ไปแล้วได้ กองทุนฯ จึงไม่สามารถดำเนินการทางวินัยกับพนักงานผู้ถูกกล่าวหาซึ่งได้พ้นสภาพจากการเป็นพนักงานรายนี้ได้ ทั้งนี้ ตามแนวทางเดียวกับที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้เคยให้ความเห็นไว้สำหรับกรณีของการสอบสวนทางวินัยพนักงานธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ที่เกษียณอายุหรือพ้นสภาพจากการเป็นพนักงานในเรื่องเสร็จที่ ๑๐๒๓/๒๕๖๐^๔

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) มีข้อสังเกตว่า การไม่สามารถดำเนินการทางวินัยกับพนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตามกรณีที่หารือนี้ เป็นผลโดยตรงมาจากการไม่มีหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยกับพนักงานที่พ้นจากการเป็นพนักงานไปแล้ว สภาพดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานและรักษาผลประโยชน์ของกองทุนฯ กรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำผิดวินัยของพนักงาน และส่งผลเสียต่อระบบการควบคุมความประพฤติของพนักงานในภาพรวมได้ ดังนั้น คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ในฐานะที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของกองทุนฯ อาจพิจารณาปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ว่าด้วยพนักงานฯ เพื่อให้กองทุนฯ สามารถดำเนินการทางวินัยกับพนักงานที่พ้นจากการเป็นพนักงานกองทุนฯ ไปแล้วภายในเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่เห็นสมควรได้



(นางสาวจารุวรรณ เฮงตระกูล)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๖๒

^๔บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การพิจารณายุติการสอบสวนทางวินัยสำหรับพนักงานที่เกษียณอายุหรือพ้นสภาพการเป็นพนักงาน ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๓/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี