

ล้มละลาย !!!

ลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการพลเรือน

K-pop J-pop ถือเป็นกระแสใหม่ของวัยรุ่นไทยในปัจจุบัน แต่กระแสใหม่ของราชการในวันนี้ไม่พูดถึงเรื่องการปฏิรูประบบราชการ เราคงจะตก Trend นำดู แต่ในเมื่อสภาพปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ก็เพิ่งวาง Road Map การปฏิรูป โดยจะเริ่มเห็นเค้าโครงกันในช่วงปลายเดือนธันวาคมนี้ วารสารข้าราชการก็ขอเกาะกระแสปฏิรูปกับเค้าด้วย แต่ในฉบับนี้เอาแค่การปฏิรูปเล็ก ๆ เช่น การปฏิรูปความคิดเกี่ยวกับการล้มละลายกับสภาพความเป็นข้าราชการไปก่อนนะค่ะ โอกาสหน้าอาจมีเรื่องใหญ่ ๆ ของการปฏิรูปมาให้ทราบกันอีกนะค่ะ

ก่อนอื่นคงต้องขอปูพื้นฐานในเรื่องนี้กันสักนิดนะค่ะ หลายท่านคงพอทราบคืออยู่แล้วว่าการเป็น “บุคคลล้มละลาย” เป็นลักษณะต้องห้ามประการหนึ่งของการรับราชการ¹ แต่ก็ต้องมาแยกก่อนว่าการเป็นบุคคลล้มละลายนั้นเป็นก่อนหรือหลังเข้ารับราชการแล้ว เพราะจะมีวิธีการในการดำเนินการที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ถ้าเป็นบุคคลล้มละลายก่อนการบรรจุเข้ารับราชการก็จะทำให้ไม่มีคุณสมบัติสมัครเข้ารับราชการได้ แต่ถ้าปกปิดความจริงนั้นไว้แล้วต้นสังกัดมาตรวจเจอภายหลังจากที่ได้บรรจุไปแล้ว อย่าคิดว่าจะรอดตัวนะค่ะ เพราะต้นสังกัดต้องเอาผู้นั้นออกโดยพลันตามนัยมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่หากได้บรรจุเป็นข้าราชการมานานแสนนานแล้ว วันดีคืนดี (หรือวันไม่ดีคืนไม่ดี) กลับมาประสบพบเหตุทางการเงิน ทำให้ศาลมีคำสั่งให้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย เอาละทีนี้ จะทำอย่างไร? ในเรื่องนี้แม้จะนำเสนอสารเหลือเกิน แต่มาตรา 110 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ก็บังคับให้ต้นสังกัดต้องสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการเช่นกัน จะดีหน่อยก็ตรงที่ยังได้รับบำเหน็จบำนาญทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ซึ่งในการจะให้ออกนี้ก็ไม่ใช่ง่าย ๆ กฎหมายได้บังคับให้ผู้บังคับบัญชาต้องให้ผู้นั้นได้ทราบข้อเท็จจริงที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการเพราะเป็นบุคคลล้มละลายอย่างเพียงพอ และแก่ไหนถึงจะเรียกว่าเพียงพอนั้น อาจเทียบเคียงกับการแจ้งข้อกล่าวหาและต้องให้โอกาสผู้นั้นชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือแสดงพยานหลักฐานตามกระบวนการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงก็ได้ เช่นโต้แย้งว่าตนไม่ได้เป็นบุคคลล้มละลายแล้ว โดยแนบคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลที่สั่งปลดจากการล้มละลาย เป็นต้น² ในส่วนของผู้บังคับบัญชาเองยังต้องรับฟังพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ต่ำกว่ามาตรฐานของ

¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 36 บัญญัติว่า ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนต้องมีคุณสมบัติทั่วไป และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ ...

ข. ลักษณะต้องห้าม ...

(6) เป็นบุคคลล้มละลาย

² กฎ ก.พ. ว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการ กรณีขาดคุณสมบัติทั่วไปหรือมีลักษณะต้องห้าม กรณีหย่อนความสามารถบกพร่องในหน้าที่ หรือประพฤติคนไม่เหมาะสม กรณีมีมลทินหรือมัวหมอง และกรณีต้องรับโทษจำคุกในความคิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือต้องรับโทษจำคุกโดยคำสั่งของศาล พ.ศ. 2556

มาตรา 28 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น ความเห็นของ พยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่ผู้นั้นกล่าวอ้าง เป็นต้น³ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้เป็นยุติหนักแน่นว่าข้าราชการ ผู้นั้นเป็นบุคคลล้มละลายและยังไม่ถูกปลดจากการเป็นบุคคลล้มละลายแล้ว ผู้บังคับบัญชาก็ต้องมีคำสั่งให้ผู้นั้น ออกจากราชการ ทีนี้ก็มาถึงพระเอกของบทความอันนี้แล้วที่ถือเป็นการปฏิรูปความคิดในเรื่องนี้ คือ “วันที่จะสั่งให้ ออกจากราชการ” เรื่องนี้หลักการเดิมของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กำหนดว่าต้องสั่งให้ ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาให้ล้มละลาย ซึ่งจะไม่ใช่เป็นธรรมเนียมกับข้าราชการผู้นั้นเอาเสียเลย เพราะตาม หลักการ pay for work ย่อมหมายความว่า ข้าราชการต้องได้รับค่าตอบแทนครบเท่าที่ยังปฏิบัติงานได้ แต่หาก สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาย่อมกระทบต่อการจ่ายค่าตอบแทน และยังพัวพันไปถึง เรื่องการนับระยะเวลาราชการที่ใช้ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญด้วย ดังนั้น ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2551 จึงได้มีการพิจารณาในประเด็นนี้อย่างเข้มข้น จนในที่สุด อ.ก.พ.ฯ วินิจฉัย ครั้งที่ 1/2557 เมื่อ วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2557 ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้การสั่งให้ออกจากราชการเพราะตกเป็นบุคคลล้มละลาย จะต้องระบุนวันที่จะให้ออกจากราชการก็ตาม แต่เมื่อข้อ 3 ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของ ข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2554 ได้กำหนดว่าถ้าไม่มีระเบียบกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้สั่งให้ออกจาก ราชการได้ตั้งแต่วันที่กำหนดในคำสั่ง ซึ่งต้องไม่ก่อนวันที่ออกคำสั่ง เว้นแต่กรณีที่มีเหตุสมควรต้องสั่งให้ออก จากราชการย้อนหลังไปก่อนวันที่ออกคำสั่งก็ให้สั่ง ให้ออกจากราชการย้อนหลังไปถึงวันที่ควรจะต้องออกจาก ราชการตามกรณีนั้นได้⁴ ซึ่งการที่ศาลมีคำพิพากษาให้ข้าราชการเป็นบุคคลล้มละลายนั้น ยังไม่ถือเป็นกรณี “มีเหตุอันสมควร” ที่จะต้องสั่งให้ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาให้ล้มละลาย เพราะแม้ศาลจะมี

ข้อ 2 กำหนดว่า “เมื่อมีกรณีที่จะต้องสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุตกตามกฎหมายว่า ด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการเพราะเหตุดังต่อไปนี้ ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ต้องให้ผู้นั้นมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่าง เพียงพอ และมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน.....”

³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 28 บัญญัติว่า “ในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้นๆ โดยไม่ต้องผูกพัน อยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี”

มาตรา 29 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง ในการนี้ให้รวมถึงการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- (1) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง
- (2) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่ เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือย หรือเพื่อประวิงเวลา
- (3) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ
- (4) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- (5) ออกไปตรวจสถานที่”

⁴ ระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2554

ข้อ 3 กำหนดว่า “การสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 59 มาตรา 67 มาตรา 110 หรือมาตรา 111 ถ้ามิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นใน ระเบียบนี้ ให้สั่งให้ออกจากราชการได้ตั้งแต่วันที่กำหนดในคำสั่งซึ่งต้องไม่ก่อนวันที่ออกคำสั่ง

ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรต้องสั่งให้ออกจากราชการย้อนหลังไปก่อนวันที่ออกคำสั่ง ก็ให้สั่งให้ออกจากราชการย้อนหลังไปถึงวันที่ ควรจะต้องออกจากราชการตามกรณีนั้นได้ แต่ทั้งนี้การสั่งดังกล่าวไม่กระทบกระเทือนสิทธิโดยชอบธรรมของผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการนั้น”

คำพิพากษาให้ข้าราชการผู้นั้นล้มละลายแล้ว แต่ในข้อเท็จจริงผู้นั้นยังคงปฏิบัติหน้าที่ราชการต่อไปจนกว่าส่วนราชการต้นสังกัดจะมีคำสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการ ดังนั้น อ.ก.พ.ฯ วินิจฉัย จึงมีมติว่า “การสั่งให้ออกจากราชการกรณีตกเป็นบุคคลล้มละลายตามมาตรา 110 (3) ให้สั่งให้ออกจากราชการในวันที่ออกคำสั่ง”

เห็นแบบนี้แล้วต้องขอปรบมือให้ อ.ก.พ.ฯ วินิจฉัยฯ ที่ได้เปิดโอกาสในการปฏิรูปความคิดเกี่ยวกับวันออกจากราชการ โดยคิดถึงความเป็นธรรมแก่ข้าราชการเป็นที่ตั้งค่ะ

จบเรื่องวินัยไปแล้วมาต่อกันที่กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์กันดีกว่านะคะ เกี่ยวกับการถูกให้ออกจากราชการเพราะตกเป็นบุคคลล้มละลายตามมาตรา 110 (3) นี้ กฎหมายได้ให้สิทธิแก่ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการสามารถอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ได้⁵ แต่เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ในเรื่องแดงที่ 0012153 ได้เห็นปรากฏการณ์การวิเคราะห์ในปัญหาที่น่าสนใจ คือ ก.พ.ค. ได้วินิจฉัยว่า ข้อ 27 (3) ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้อุทธรณ์ต้องมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ยกขึ้นเพื่อคัดค้านการมีคำสั่งที่เป็นต้นเหตุของการอุทธรณ์ เมื่อผู้อุทธรณ์ (ข้าราชการที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการเพราะตกเป็นบุคคลล้มละลายตามมาตรา 110 (3) นั้นแหละ) อุทธรณ์ว่าตนไม่ได้เป็นต้นเหตุแห่งการพิพากษาเพราะเป็นเพียงผู้ค้าประกัน อันเป็นการอ้างทำนองว่าตนไม่สมควรถูกศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย จึงเป็นการโต้แย้งการวินิจฉัยของศาลล้มละลาย ซึ่ง ก.พ.ค. ไม่มีอำนาจในการพิจารณาคำพิพากษาของศาลล้มละลายได้ ผู้อุทธรณ์จึงยังเป็นบุคคลล้มละลายอันเป็นลักษณะต้องห้ามในการเป็นข้าราชการ การที่ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ออกจากราชการจึงชอบแล้ว อุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น ก.พ.ค. จึงวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ ที่ว่าเกิดปรากฏการณ์ที่น่าสนใจก็คือในเมื่อ ก.พ.ค. ซึ่งเป็นองค์กรพิจารณาอุทธรณ์ในฝ่ายบริหาร ไม่สามารถกลับคำพิพากษาของศาลล้มละลายได้แล้ว ยังจำเป็นต้องให้สิทธิแก่ข้าราชการพลเรือนเหล่านี้ในการอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการหรือไม่ประเด็นนี้น่าคิด และน่าปฏิรูปจริง ๆท่านผู้อ่าน เห็นด้วยไหมคะ

⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 114 บัญญัติว่า ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา ๑๑๐ (๑) (๓) (๕) (๖) (๗) และ (๘) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง