

บทความ : คดีปกครอง

เกี่ยวกับวินัยและการดำเนินการทางวินัย

องค์ประกอบกรรมการไม่ครบ ! : ส่งผลให้คำสั่งลงโทษไม่ชอบ !

หลักในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งผู้รับคำสั่งเห็นว่า เป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลจะพิจารณาทั้งในส่วนของ “รูปแบบ” และ “เนื้อหา” ของคำสั่งว่าชอบด้วยกฎหมายที่ให้อำนาจออกคำสั่งดังกล่าวหรือไม่

การตรวจสอบในส่วนของรูปแบบ คือการตรวจสอบว่าคำสั่งที่พิพาทออกโดยผู้มีอำนาจหรือไม่ และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายในเรื่องนั้น กำหนดไว้หรือไม่ สำหรับการตรวจสอบในส่วนของเนื้อหา คือการตรวจสอบว่าการรับฟังข้อเท็จจริงเป็นไป โดยถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ การอ้างหรือปรับใช้กฎหมายถูกต้องหรือไม่ และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจ โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ดังนั้น ความไม่ชอบด้วยกฎหมายทั้งในส่วนของรูปแบบก็ดีหรือในส่วนของเนื้อหาก็ดี ต่างเป็นเหตุที่ผู้รับคำสั่งสามารถนำมาเป็นเหตุผลในการขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่พิพาทได้ เช่นในคดีที่ผู้เขียน จะได้นำเสนอในวันนี้ เป็นกรณีของผู้ฟ้องคดีซึ่งขณะดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล ระดับ 6 ได้ถูกคำสั่งลงโทษ ทางวินัยไล่ออกจากราชการฐานกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ และได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยอ้างว่ามีการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนโดยมีองค์ประกอบของกรรมการไม่ครบ ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้

เหตุของคดีนี้ สืบเนื่องจากผู้ฟ้องคดีถูกร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบในสองข้อหา นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ในฐานะผู้บังคับบัญชาจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดี จำนวน 2 คำสั่ง โดยทั้งสองคำสั่งดังกล่าวได้มีการแต่งตั้งกรรมการชุดเดียวกันจำนวน 3 คน โดยข้อหาแรก คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัย แต่การกระทำความผิดวินัยดังกล่าว ยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง จึงเป็นการกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง เห็นควรลงโทษ ลดขั้นเงินเดือนจำนวน 1 ขั้น ส่วนข้อหาที่สอง คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดทุจริตต่อหน้าที่อันเป็นความผิดวินัยร้ายแรงจึงเห็นควรลงโทษไล่ออกจากราชการ นายกเทศมนตรี พิจารณาแล้วเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน จึงเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพนักงาน เทศบาลจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ซึ่งผลการพิจารณาที่ประชุมมีมติให้ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่งไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อ ศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งถึงความไม่ชอบด้วย กฎหมายของคำสั่งลงโทษดังกล่าวในส่วนของขั้นตอนหรือกระบวนการสอบสวนทางวินัย โดยกล่าวอ้างว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนไม่ถูกต้องตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัดฯ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ เนื่องจากประกาศฯ ดังกล่าวได้กำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน จำนวน 3 คน แต่ในคำสั่งที่พิพาทได้แต่งตั้งกรรมการสอบสวนจำนวน 2 คน ส่วนอีก 1 คน ได้รับการแต่งตั้งให้ เป็นเพียงผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการชุดดังกล่าวเท่านั้น

นายกเทศมนตรีได้ชี้แจงต่อศาลว่า กรรมการคนที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยเลขานุการ ดังกล่าวนั้น ในทางปฏิบัติได้ทำหน้าที่ในการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาด้วย จึงถือว่ามีกรรมการสอบสวนครบ 3 คน ตามที่ประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดฯ ดังกล่าวได้กำหนดไว้

จากข้อโต้แย้งของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ประเด็นพิพาทในคดีนี้จึงมีเพียงประเด็นเดียวว่า **คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่** เพราะหากคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมส่งผลให้คำสั่งของนายกเทศมนตรีที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ 33 ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดฯ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ฯ ได้กำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนประกอบด้วย **ประธานกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา และกรรมการอย่างน้อยอีก 2 คน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ** ในกรณีจำเป็นจะมีผู้ช่วยเลขานุการซึ่งเป็นพนักงานเทศบาลหรือข้าราชการฝ่ายพลเรือนหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่นด้วยก็ได้

เมื่อพิจารณาคำสั่งที่พิพาท... ปรากฏว่ามีการแต่งตั้งผู้ทำหน้าที่จำนวน 3 คน ได้แก่ นายยืนยง ตำแหน่งปลัดอำเภอ (เจ้าพนักงานปกครอง 7) เป็นประธานกรรมการ นายยืนยง หัตถ์ เป็นกรรมการ และเลขานุการ และพันจ่าโท สรรวม ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ช่วยเลขานุการ ดังนั้น พันจ่าโท สรรวม จึงมีฐานะเป็นเพียงผู้ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการสอบสวนเท่านั้น การแต่งตั้งข้าราชการไม่ว่าจะให้ **หน้าที่เป็นเลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการโดยมิได้ระบุให้เป็นกรรมการสอบสวนด้วย** ย่อมทำให้ **ผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นเลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการนั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในอันที่จะทำการสอบสวนได้** แม้หลังจากที่พันจ่าโท สรรวม ย้ายไปดำรงตำแหน่งที่จังหวัดอื่น และได้มีคำสั่งแต่งตั้งนายสำรองมาเป็น ผู้ช่วยเลขานุการแทนพันจ่าโท สรรวม ในคำสั่งใหม่ก็มิได้ระบุแต่งตั้งให้นายสำรองเป็นกรรมการสอบสวนด้วย แต่อย่างใด

ฉะนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามคำสั่งของนายกเทศมนตรี จึงประกอบด้วย กรรมการที่มีอำนาจสอบสวนตามกฎหมายเพียง 2 คนเท่านั้น อันเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่มีจำนวนน้อยกว่า 3 คน ซึ่งไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ 33 ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล จังหวัดฯ ดังกล่าว ทำให้องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนไม่ครบตามองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนด ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อเป็น **หลักประกันการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา** และมีผลให้การสอบสวนทั้งหมดเสียไปตามข้อ 63 ของประกาศฉบับเดียวกัน ซึ่งกำหนดว่า “ในกรณีที่ปรากฏว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ถูกต้องตามข้อ 33 ให้การสอบสวนทั้งหมดเสียไป ในกรณีเช่นนี้ให้นายกเทศมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่ให้ถูกต้อง”

เมื่อคำสั่งที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นผลมาจากการสอบสวนที่ไม่ชอบ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ฉะนั้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีในอันที่จะได้รับการสอบสวนทางวินัยโดยคณะกรรมการสอบสวนที่มีองค์ประกอบถูกต้องตามกฎหมาย และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการด้านการบริหารงานบุคคลของนายกเทศมนตรีที่จะดำเนินการทางวินัยแก่บุคลากรที่ถูกร้องเรียนกล่าวหาเพื่อให้ได้ข้อยุติในเรื่องที่ถูกร้องเรียน ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นสมควรกำหนดให้เพิกถอนคำสั่งที่พิพาทโดยให้มีผลไปในอนาคต เพื่อให้นายกเทศมนตรีออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเสียใหม่ ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีใหม่ให้เป็นไปตามกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมายและกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และออกคำสั่งทางวินัยใหม่

ส่วนที่นายกเทศมนตรีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา 80 พรรษา พ.ศ. 2550 แล้ว จึงไม่อาจมีโทษทางวินัยที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นมาสอบสวนได้อีกนั้น ศาลเห็นว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ล้างมลทินแก่ผู้ถูกลงโทษที่มีเงื่อนไขในส่วนที่เกี่ยวกับโทษทางวินัย คือ ได้รับโทษหรือได้รับทัณฑ์ทั้งหมดหรือบางส่วนไปก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เมื่อศาลได้วินิจฉัยแล้วว่าคำสั่งที่พิพาทไม่ชอบอันมีผลให้การสอบสวนทั้งหมดต้องเสียไป จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยในอันที่จะได้รับการล้างมลทินดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยให้การเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวมีผลตามคำพิพากษาเมื่อครบกำหนด 180 วัน นับแต่วันที่ที่มีคำพิพากษานี้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.764/2558)

คดีนี้... เป็นตัวอย่างหนึ่งของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในส่วนของรูปแบบ โดยมีสาระสำคัญที่น่าสนใจโดยสรุป ดังนี้

(1) เมื่อกระบวนการสอบสวนทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมทำให้ “ผล” คือ ตัวคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่สามารถแก้ไขโดยดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าวให้ถูกต้องเสียใหม่ และออกคำสั่งทางวินัยใหม่ได้

(2) การที่กฎหมายกำหนดจำนวนกรรมการสอบสวนไว้ ถือเป็นสาระสำคัญที่ส่งผลโดยตรงต่อความเป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครอง อันเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณี ในการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจึงต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรรมการแต่ละคนให้ชัดเจน การที่กำหนดให้เป็นผู้ช่วยเลขานุการโดยไม่ได้กำหนดให้เป็นกรรมการสอบสวนด้วย ย่อมทำให้ผู้นั้นไม่มีอำนาจในการทำหน้าที่สอบสวนได้

(3) การที่ศาลพิพากษาให้การเพิกถอนคำสั่งไล่่ออกจากราชการมีผลเมื่อครบกำหนด 180 วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษานั้น เป็นการใช้อำนาจกำหนดค่าบังคับตามมาตรา 72 วรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลมีอำนาจกำหนดให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งก็ได้เพื่อความเป็นธรรมแห่งกรณี การกำหนดค่าบังคับ เช่นนี้ให้ความเป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย นอกจากผู้ฟ้องคดีจะได้รับการพิจารณาโดยคณะกรรมการสอบสวนทาง วินัยที่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็มีเวลาในการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ได้ข้อยุติว่าผู้ ฟ้องคดีได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาจริงหรือไม่ อันเป็นประโยชน์ในการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

(4) นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 สามารถออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเสียใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย และดำเนินการกระบวนการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีใหม่ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และออกคำสั่งทางวินัยที่ถูกต้อง โดยให้คำสั่งดังกล่าวมีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่คำสั่งฉบับเดิมมีผลบังคับ

ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะ... วินิจฉัยไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง !

ธัญธร ปังประเสริฐ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

“ทุจริตคิดโกงชาติ จะพินาศทั้งราษฎร์รัฐ” วันนี้ขอเริ่มต้นด้วยคำขวัญที่ชนะเลิศการประกวดคำขวัญของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งชี้ให้เห็นถึงโทษของการทุจริตคอร์รัปชันที่จะนำพาความเสียหายมาให้กับทุกคนในชาติ เป็นที่ทราบกันดีว่า... **พฤติกรรมกรทุจริต** ถือเป็นภัยร้ายแรงและมักจะกำหนดให้เป็นลักษณะต้องห้ามในคุณสมบัติของตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการต่าง ๆ รวมทั้งจะต้องพ้นจากตำแหน่งหากถูกลอบสวนทางวินัยแล้วพบว่ามีพฤติกรรมในทางทุจริตจริง ทั้งยังต้องถูกดำเนินคดีอาญาอีกด้วยนะค่ะ

ตำแหน่งที่ว่างดังกล่าว รวมถึงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย ซึ่งมาตรา 47 ทวิ (2) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คือมีพฤติกรรมในทางทุจริต ซึ่งความหมายตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายอาญา หมายถึง **การแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น**

โดยเมื่อมีการร้องเรียนกล่าวหาหรือมีข้อสงสัยในพฤติกรรมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องดังกล่าว นายอำเภอมีหน้าที่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว ว่าสมาชิกผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะมีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือไม่ !

ฟังอย่างนี้แล้ว อาจมีข้อสงสัยว่า... การกระทำผิดฐานทุจริตซึ่งมีทั้งโทษทางอาญาและโทษทางวินัยนั้น การที่นายอำเภอจะวินิจฉัยว่าผู้นั้นมีพฤติกรรมในทางทุจริตจนต้องพ้นจากตำแหน่งซึ่งถือเป็นโทษทางวินัยขั้นสูงสุด จะต้องรอฟังผลการพิจารณาตีในทางอาญาจากศาลก่อนหรือไม่ ?

ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการไว้อย่างชัดเจนแล้วนะค่ะว่า... การดำเนินการทางวินัยถือเป็นคนละส่วนกับการดำเนินคดีอาญา ผู้มีหน้าที่สามารถดำเนินการทางวินัยไปได้เลยโดยไม่จำเป็นต้องรอฟังผลจากคดีอาญา ทั้งนี้เนื่องจากโทษทางวินัยกับโทษทางอาญามีวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่แตกต่างกันนั่นเองค่ะ

โทษทางอาญา เป็นเรื่องของการกำหนดโทษเพื่อมุ่งให้สังคมอยู่อย่างสงบสุข จึงต้องควบคุมและป้องกันการกระทำของบุคคล ซึ่งมีตัวบทกำหนดลักษณะความผิดและโทษไว้อย่างชัดเจน และจะพิสูจน์ความจริงโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โทษทางอาญามีอัตราโทษหลายระดับและสูงสุดคือประหารชีวิต ซึ่งเป็นเรื่องกระทบต่อชีวิต ร่างกาย สิทธิและเสรีภาพ ฉะนั้น ในการจะลงโทษทางอาญาจึงต้องปรากฏพยานหลักฐานโดยชัดแจ้งปราศจากข้อสงสัย หากไม่ชัดเจนก็จะยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย

แต่สำหรับ**โทษทางวินัย**นั้น เป็นมาตรการที่มุ่งควบคุมความประพฤติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิให้กระทำการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ตลอดจนศีลธรรมอันดี และจะพิสูจน์ความจริงด้วยกระบวนการทางวินัย โทษทางวินัยไม่มีโทษที่กระทบต่อชีวิตหรือการจำกัดสิทธิเสรีภาพ ฉะนั้น การพิจารณาโทษทางวินัยกฎหมายจึงให้อำนาจดุลพินิจผู้บังคับบัญชาโดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานตามสำนวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

ถึงตรงนี้... จะเห็นว่าโทษทางวินัยและอาญานั้นมิได้เกี่ยวข้องกัน และใช้กระบวนการพิจารณาที่ต่างกัน ฉะนั้นการพิจารณาโทษจึงแยกเป็นอิสระจากกัน

มาดูตัวอย่างคดีที่ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานไว้ กรณีนายตามติดได้ร้องเรียนต่อนายอำเภอว่านายตัวต่อ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้กระทำการทุจริตเนื่องจากลักลอบบุกรุกทำลายป่า โดย

ว่าจ้างรถแบ็คโฮไปขุดดินลูกรังในบริเวณสถานที่เกิดเหตุซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวน กระทั่งเจ้าหน้าที่ป่าไม้ได้เข้าจับกุมดำเนินคดีอาญาและมีการชดเชยค่าเสียหายต่อ โดยนายอำเภอได้มอบหมายให้ปลัดอำเภอร่วมเป็นพนักงานสอบสวนและนายอำเภอได้ควบคุมการสอบสวนในฐานะหัวหน้าพนักงานสอบสวน ต่อมาพนักงานสอบสวนมีความเห็นสั่งฟ้องนายตัวต่อและพวก เรื่องอยู่ระหว่างการพิจารณาของอัยการ

ในส่วนการดำเนินการทางวินัย นายอำเภอได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งมีมติว่าพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่านายตัวต่อมีพฤติกรรมไปในทางทุจริต นายอำเภอพิจารณาแล้วเห็นด้วยจึงมีหนังสือแจ้งนายตามติดในฐานะผู้ร้องเรียน นายตามติดไม่เห็นด้วยจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองว่าการวินิจฉัยของนายอำเภอไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการช่วยเหลือนายตัวต่อ ขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยของนายอำเภอดังกล่าว

นายอำเภอโต้แย้งว่าพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่านายตัวต่อได้ทำการบุกรุกทำลายป่า จึงสมควรรอการสั่งเด็ดขาดทางวินัยไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลทางคดีอาญา อีกทั้งการกระทำของนายตัวต่อก็มีได้กระทำโดยใช้ตำแหน่งหน้าที่แต่อย่างใด

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและพฤติกรรม ตลอดจนพยานหลักฐานจากการสอบสวนของคณะกรรมการฯ ซึ่งต่างให้การสอดคล้องกันว่านายตัวต่อเป็นผู้ว่าจ้างให้กระทำการ โดยที่พยานมิได้มีเหตุโกรธเคืองกับนายตัวต่อมาก่อน อีกทั้งในชั้นการสอบสวนดำเนินคดีอาญา นายอำเภอในฐานะหัวหน้าพนักงานสอบสวนก็ได้มีความเห็นเสนอต่ออัยการว่าเห็นควรสั่งฟ้องโดยเห็นว่าได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาและพยานหลักฐานพอพ้อง จึงไม่มีเหตุผลใดที่นายอำเภอจะวินิจฉัยกรณีการสอบสวนทางวินัยไปในทางว่าไม่มีน้ำหนักเพียงพอซึ่งแตกต่างจากการเสนอความเห็นต่ออัยการ

คำวินิจฉัยของนายอำเภอที่เห็นว่านายตัวต่อยังไม่มีพฤติกรรมในทางทุจริตอันเป็นเหตุให้พ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จึงเป็นการใช้ดุลพินิจไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง อีกทั้ง “พฤติกรรมในทางทุจริต” ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ไม่จำต้องถึงขนาดว่าต้องมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิด หากมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะเชื่อว่าบุคคลนั้นมีพฤติกรรมในทางทุจริตก็เป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งได้แล้ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอที่ว่าผู้ฟ้องคดียังไม่มีพฤติกรรมในทางทุจริตจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 207/2560)

จะเห็นได้ว่า การพิจารณาทางวินัยนั้น แยกเป็นอิสระจากการพิจารณาทางอาญา โดยการดำเนินการทางวินัยจะต้องชอบด้วยกระบวนการขั้นตอนตามที่กฎหมายของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทนั้น ๆ กำหนดไว้ อีกทั้งการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจจะต้องมีเหตุผลและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ไม่อาจใช้อำนาจวินิจฉัยไปตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจวินิจฉัยไปในทางช่วยเหลือกันได้

กรณีการพ้นสภาพการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยเหตุ “มีพฤติกรรมในทางทุจริต” พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ มิได้กำหนดว่าต้องเป็นการกระทำทุจริตต่อหน้าที่ ฉะนั้น แม้ผู้กระทำจะมีได้กระทำโดยอ้างตำแหน่งหน้าที่ ก็อาจต้องพ้นจากตำแหน่งได้ดังเช่นนายตัวต่อนั่นเองค่ะ

ปรีชาคตปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง 1355

(หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ คอลัมน์รายงานพิเศษ โดย สมฤดี ธัญญสิริ รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง)

ตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยไม่ตั้งกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงได้ : ถ้ามีมูลเพียงพอ !!

การดำเนินการทางวินัยนั้น เป็นมาตรการในการควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและบรรลุผลตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันก็เป็นหลักประกันความเป็นธรรมในการดำรงอาชีพข้าราชการว่าจะไม่ถูกกลั่นแกล้งให้พ้นจากตำแหน่งอย่างไม่เป็นธรรม

ฉะนั้นเมื่อมีกรณีร้องเรียนกล่าวหาจากผู้อื่นหรือผู้บังคับบัญชาสงสัยว่ามีการกระทำความผิดวินัยเกิดขึ้น ก็จะเริ่มกระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้นก่อนว่า ข้อกล่าวหาที่มีมูลความจริงหรือไม่ โดยหากผลการสืบสวนพบว่าไม่มีมูลความจริง ผู้มีอำนาจก็จะพิจารณาสั่งยุติเรื่อง แต่หากพบว่ามีความจริงก็จะนำไปสู่การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งเป็นขั้นตอนการพิจารณาทางปกครองเพื่อให้ได้ความจริงและเกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง หากพบว่ามีการกระทำความผิดจริงผู้มีอำนาจก็จะมีคำสั่งลงโทษทางวินัย นอกจากนี้ยังมีขั้นตอนที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงได้อีกคือ การสั่งย้าย การสั่งพักราชการ หรือการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ซึ่งล้วนแล้วแต่เกิดผลกระทบต่อผู้รับคำสั่ง

ดังนั้น เมื่อข้าราชการถูกตั้ง “กรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง” จึงถือว่าเป็นเรื่องใหญ่ เพราะโทษสำหรับการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเป็นโทษสถานหนัก โดยข้าราชการพลเรือนรวมทั้งข้าราชการตำรวจคือปลดออกหรือไล่ออกจากราชการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งการถูกลงโทษปลดออกจากราชการผู้รับโทษยังคงมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แต่ถ้าถูกลงโทษไล่ออกจากราชการผู้รับโทษจะไม่ได้รับสิทธิอะไรจากทางราชการเลย เท่ากับชีวิตราชการทั้งหมดต้องสูญเสียไปอย่างน่าเสียดายเนื่องเพราะการกระทำที่ไม่ถูกต้องหรือไม่สุจริตของตนเอง ทั้งนี้กรณีที่ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงมักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เช่น การเรียกรับเงินรับสินบนต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นความผิดอาญาด้วย

ประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่ผู้เขียนประสงค์จะนำเสนอในวันนี้คือประเด็นที่ว่า ถ้าผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงโดยไม่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงก่อน จะทำให้กระบวนการสอบสวนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงมีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจตำแหน่งผู้บังคับหมู่ งานป้องกันปราบปราม ได้ถูกผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงและมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องมาจากการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่ได้ดำเนินการตามกฎหมาย ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2547 ให้ถูกต้องครบถ้วนก่อน แต่กลับแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงเลย โดยไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง เมื่อการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงไม่ชอบ จึงไม่มีเหตุที่จะยกมาอ้างเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อนได้

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนดังกล่าวต่อคณะอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์ (ทำการแทนคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) แต่ถูกยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน

คดีนี้... เกิดจากมีผู้ใช้นามแฝงร้องเรียนว่ามีเจ้าหน้าที่ตำรวจมีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการค้าไม้พะยูน ซึ่งผู้ต้องหาได้จ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจชุดจับกุมเพื่อแลกกับการไม่ถูกจับกุมตัวดำเนินคดีและขอให้คืนของกลาง จึงนำไปสู่การแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงและคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเจ้าหน้าที่ตำรวจสองนาย คือ นาย ก. กับนาย ข. และข้อเท็จจริงที่ปรากฏในรายงานการสืบสวนข้อเท็จจริงและการสอบสวนทางวินัยดังกล่าว มีการพาดพิงถึงผู้ฟ้องคดีว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับการรับเงินดังกล่าวด้วย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นเห็นว่ากรณีมีมูลเพียงพอที่จะดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และในวันเดียวกันนั้นก็ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อน ตามกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน พ.ศ. 2547 โดยเห็นว่าพฤติการณ์การกระทำผิดของผู้ฟ้องคดีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินคดีอาญา และหากผู้ฟ้องคดีคงอยู่ในหน้าที่ราชการจะเป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนพิจารณาหรือจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้น รวมทั้งการสอบสวนกรณีที่เป็นเหตุให้สั่งพักการชำนั้นจะไม่แล้วเสร็จโดยเร็ว

ประเด็นที่ศาลปกครองกำหนดเป็นประเด็นวินิจฉัยคือ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนข้อบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งศาลต้องพิจารณาก่อนว่าคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงอันเป็นเหตุในการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนนั้น ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจสอบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีและพบว่าข้อกฎหมายที่ต้องนำมาพิจารณาดังนี้

(1) มาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดว่าเมื่อมีการกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการตำรวจผู้ใดกระทำความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชารับผิดชอบดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ โดยในการสืบสวนข้อเท็จจริงให้แจ้งเรื่องที่ถูกลกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้ชี้แจงข้อเท็จจริงภายในเวลาที่กำหนด ถ้ามีมูลก็ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต่อไป

(2) ข้อ 2 ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสืบสวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2547 ซึ่งกำหนดว่าเมื่อมีการกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการตำรวจผู้ใดกระทำความผิดวินัย หากผู้บังคับบัญชาพิจารณาในเบื้องต้นแล้วเห็นว่ามีมูลเพียงพอที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ก็ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปภายในอำนาจโดยไม่ต้องสืบสวนข้อเท็จจริง แต่ถ้าจะต้องสืบสวนข้อเท็จจริงก็ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการสืบสวนข้อเท็จจริงที่กำหนดในกฎ ก.ตร. และ

(3) ข้อ 28 ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2547 กำหนดให้กรณีที่มีการสอบสวนพาดพิงไปถึงข้าราชการตำรวจผู้อื่นว่ามีส่วนร่วมในการกระทำการในเรื่องที่ทำการสอบสวนนั้นด้วย ให้คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาในเบื้องต้นว่าข้าราชการดังกล่าวมีส่วนร่วมกระทำการในเรื่องที่มีการสอบสวนด้วยหรือไม่ ถ้าเห็นว่าผู้นั้นมีส่วนร่วมให้ประธานกรรมการสอบสวนรายงานไปยังผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาดำเนินการตามสมควรโดยเร็ว ในกรณีที่ผู้มีอำนาจเห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ให้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนคณะเดิมเป็นผู้สอบสวน หรือจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนคณะใหม่ก็ได้ และให้ใช้พยานหลักฐานที่ได้สอบสวนมาแล้วประกอบการพิจารณาได้

เมื่อนำข้อกฎหมายดังกล่าวมาปรับกับข้อเท็จจริงในคดีซึ่งรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีถูกพาดพิงจากการสอบสวนนาย ก. และนาย ข. ว่าเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดด้วย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เห็นว่ามีมูลเพียงพอเนื่องจากมีพยานหลักฐานและคำให้การที่ตรงกัน ศาลจึงเห็นว่าเป็นกรณีที่มูลเพียงพอที่จะตั้งกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจจึงสามารถสั่งดำเนินการทางวินัยได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้นก่อน และถือได้ว่าเป็นกรณีที่การสอบสวนพาดพิงไปถึงผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจว่ามีส่วนร่วมกระทำการในเรื่องที่ทำการสอบสวนนั้นด้วยและคณะกรรมการสอบสวนได้พิจารณาในเบื้องต้นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนร่วมกระทำการในเรื่องที่สอบสวน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจึงมีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดีได้ ทั้งนี้เป็นไปตามข้อกฎหมายที่กล่าวไปข้างต้น

ฉะนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อผู้บังคับบัญชาเห็นว่าการให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ราชการต่อไปจะเป็นอุปสรรคแก่การสอบสวน อาจเกิดความเสียหายแก่ราชการและการสอบสวนจะไม่แล้วเสร็จโดยเร็ว ผู้บังคับบัญชามีอำนาจตามกฎหมายที่จะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อนได้ ตามกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสั่งพักราชการและการสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน พ.ศ. 2547

ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 43/2560) คดีนี้ท้ายที่สุดผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ

รวมความแล้ว... การดำเนินการทางวินัยต้องเป็นไปตามที่กฎหมายของข้าราชการแต่ละประเภทกำหนดไว้ สำหรับข้าราชการตำรวจเมื่อมีกรณีเป็นที่สงสัยหรือมีการร้องเรียนกล่าวหาว่าข้าราชการตำรวจผู้ใดกระทำความผิดวินัยก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าเรื่องที่กล่าวหาจะมีมูลความจริงหรือไม่ หรือเป็นเพียงการกลั่นแกล้งหรือเข้าใจผิดกัน เพราะการที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งส่งผลกระทบหลายประการตลอดทั้งชื่อเสียงของผู้ถูกกล่าวหาและยังใช้ระยะเวลาดำเนินการพอสมควรนั้น ควรต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีมูลเพียงพอเสียก่อน ซึ่งกฎหมายของข้าราชการตำรวจยังได้ให้อำนาจดุลพินิจแก่ผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาในเบื้องต้นโดยหากเห็นว่า **“มีมูลเพียงพอ”** ที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงก็มีอำนาจพิจารณาสั่งการโดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงก่อน

แล้วพบกันใหม่นะคะ (ปริกษาคติปกครอง สายด่วนศาลปกครอง 1355)

เป็นกรรมการสอบ แต่กำหนดระยะเวลารายงานตัวไม่ถูกต้อง ... ต้องรับผิดชอบวินัย ครับ !

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นข้อพิพาทกรณีการกำหนดระยะเวลาให้ผู้มีสิทธิได้รับการบรรจุเข้ารายงานตัวต่อคณะกรรมการฯ โดยไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ซึ่งแม้ว่าขณะที่เกิดข้อพิพาทกรณีดังกล่าวจะยึดถือตามหนังสือสำนักงาน ก.ค. ที่ตาม แต่เรื่องราวในคดีนี้จะเป็นอุทธรณ์ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้เป็นอย่างดีว่า ในการปฏิบัติราชการนั้น จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องและเป็นไปตามที่ระเบียบของทางราชการได้กำหนดไว้

ข้อเท็จจริงในคดีนี้เกิดขึ้นขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งบุคลากร 8 ว หัวหน้ากลุ่มบริหารงานบุคคล และได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการอำนวยการดำเนินการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครู โดยใช้วิธีการคัดเลือกจากบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอื่น

โดยวันที่ทำการสอบคัดเลือกได้มีการแจ้งผู้มีสิทธิได้รับการคัดเลือกภายในที่ประชุมว่า จะประกาศผลในวันเดียวกัน เวลา 15.00 น. และรายงานตัวเพื่อเลือกโรงเรียน เวลา 16.00 น. ซึ่งปรากฏว่า มีผู้ได้รับการคัดเลือก 2 คน และประกาศรายชื่อสำรองอีก 3 คน แต่นางสาว จ. ผู้ผ่านการคัดเลือกในลำดับที่ 2 มารายงานตัวในเวลาประมาณ 16.30 น. คณะกรรมการฯ ที่อยู่ขณะนั้น จึงประชุมและมีมติไม่รับรายงานตัวและเรียกตัวผู้ที่ได้รับการคัดเลือกสำรองลำดับที่ 1 ให้มารายงานตัวและเลือกโรงเรียนแทน

นางสาว จ. เห็นว่า ตนไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยและต่อมา มีคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี 1 ขึ้น แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาสุรินทร์ เขต 1) มีมติให้ลดโทษเป็นโทษภาคทัณฑ์

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว

ประเด็นปัญหาในคดีนี้ คือ การประกาศรายชื่อสำรองและกำหนดวันรายงานตัวในวันเดียวกันวันที่ทำการสอบคัดเลือก จะถือเป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องหรือไม่ ? โดยหนังสือสำนักงาน ก.ค. ที่ ศบ 1305/405 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2545 กำหนดให้การคัดเลือกจากบัญชีผู้สอบแข่งขันได้ให้ประกาศรายชื่อเฉพาะผู้ได้รับการคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้ารับราชการครูเท่านั้น โดยไม่มีการประกาศขึ้นบัญชีผู้ผ่านการคัดเลือก ส่วนการเรียกตัวตามหนังสือสำนักงาน ก.ค. ที่ ศบ 1305/ว 11 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2544 นั้น กำหนดให้ทำเป็นหนังสือ... โดยให้เวลารายงานตัวไม่น้อยกว่า 15 วัน...

แต่สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (ที่ดำเนินการสอบคัดเลือก) ได้ออกประกาศว่า จะประกาศผลผู้ได้รับการคัดเลือกตามจำนวนตำแหน่งที่ว่างและตัวสำรองอีก 3 ราย และประกาศให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเพื่อบรรจุและแต่งตั้งรายงานตัวในวันสอบคัดเลือก เวลา 15.00 น. และเลือกสถานศึกษา เวลา 16.00 น.

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การประกาศผู้ได้รับการคัดเลือกสำรอง 3 ราย มีผลเสมือนว่า ผู้ได้รับการคัดเลือกสำรองลำดับที่ 1 เป็นผู้สอบผ่านการคัดเลือกจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือสำนักงาน ก.ค. ที่ ศบ 1305/405 ลงวันที่ 16 พฤษภาคม 2545 และการกำหนดให้ผู้ได้รับการคัดเลือกมารายงานตัวในเวลา 16.00 น. ของวันที่ทำการสอบคัดเลือกเป็นการกำหนดระยะเวลารายงานตัวไม่ถึง 15 วัน จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือสำนักงาน ก.ค. ที่ ศบ 1305/ว 11 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2544 เมื่อการสอบคัดเลือกไม่ปฏิบัติตามหนังสือสำนักงาน ก.ค. ดังกล่าว สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา (ที่ดำเนินการสอบคัดเลือก) จึงไม่มีอำนาจตัดสินใจไม่รับรายงานตัวนางสาว จ. การที่คณะกรรมการฯ มีมติไม่รับรายงานตัวนางสาว จ. จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ

ส่วนการมีมติลดโทษผู้ฟ้องคดีเป็นภาคทัณฑ์ เป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมหรือไม่ นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับผิดชอบในการร่างประกาศดังกล่าว ซึ่งควรตรวจสอบให้เป็นไปตามระเบียบ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มบริหารงานบุคคล ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการดำเนินการสอบคัดเลือก จึงย่อมรู้

ระเบียบปฏิบัติและกฎหมายของทางราชการได้ดีกว่าข้าราชการตำแหน่งอื่น ๆ การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการและเลขานุการไม่ทั่วถึงหน้าที่ให้มีการรายงานตัวเวลา 16.00 น. และขึ้นบัญชีสำรองไว้ ทั้งยังเป็นหนึ่งในคณะกรรมการฯ ที่มีมติไม่รับรายงานตัว และเรียกตัวผู้ได้รับการคัดเลือกสำรองให้รายงานตัวแทน จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด แต่เมื่อไม่ได้มีเจตนาทุจริต หรือแสวงประโยชน์โดยมิชอบ และการดำเนินการดังกล่าวกระทำในรูปของคณะกรรมการ มิได้เกิดจากการตัดสินใจโดยลำพัง การลดโทษเป็นโทษภาคทัณฑ์ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจกำหนดโทษที่สมควรแก่กรณีความผิดแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 360/2559)

คดีนี้นอกจากจะเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบต้องตระหนักในความสำคัญของระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการปฏิบัติราชการแล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังได้อธิบายถึงขั้นตอนวิธีการในการดำเนินการคัดเลือกตามที่สำนักงาน ก.ค. กำหนดไว้อย่างละเอียด ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการได้เป็นอย่างดี และเมื่อมีการกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการไว้แล้ว เจ้าหน้าที่ที่ผู้รับผิดชอบก็ต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัด จะกำหนดเงื่อนไขหรือทำความเข้าใจเป็นอย่างอื่น นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ไม่ได้ ผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว... ครับ !

นายปกครอง

เจ้าหน้าที่นำเงินราชการพักในบัญชีส่วนตัว ... ผิดวินัยอย่างร้ายแรง !

นางสาวปณณภา ไชยคำมี
พนักงานศิลปกรรมชำนาญการ
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

“การทุจริต คอร์รัปชัน” เป็นปัญหาสำคัญที่สังคมให้ความสนใจเป็นพิเศษในยุคปัจจุบัน แม้ทุกภาคส่วนจะให้ความร่วมมือกันแก้ไขตลอดมา แต่เนื่องจากพฤติกรรมในทางทุจริตคอร์รัปชันสามารถกระทำได้ในหลายรูปแบบ ทั้งมีความแยบยลและสลับซับซ้อน ทำให้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นมียู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการถือว่าเป็นภัยร้ายแรงของสังคมที่มีผลต่อการพัฒนาของประเทศ หลายภาคส่วนจึงได้แสวงหามาตรการเพื่อการป้องกันและปราบปรามที่เข้มงวด เช่น การลงโทษทางวินัย

ดังเช่นคดีจากศาลปกครองฉบับนี้ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาแห่งหนึ่งที่ถูกลงโทษว่าทุจริตต่อหน้าที่ โดยอาศัยโอกาสที่ตนได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ทำหน้าที่ในการเบิกจ่ายเงินกองทุนของมหาวิทยาลัยให้กับนักวิจัยเพื่อใช้จ่ายในโครงการวิจัย แล้วนำเงินของราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว ด้วยวิธีการฝากเงินดังกล่าวเข้าบัญชีธนาคารตนเอง แต่ต่อมาเมื่อได้รับการทวงถามจึงได้นำไปจ่ายให้กับนักวิจัย

ข้อเท็จจริงในคดีนี้คือ ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักวิชาการการเงินและการบัญชี ระดับ ๖ ในสำนักวิจัยและพัฒนาของมหาวิทยาลัย ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เบิกเงินจากบัญชีเงินฝากกองทุนมหาวิทยาลัยจากธนาคารจำนวน ๒๓๖,๕๗๖ บาท เพื่อจ่ายให้กับนักวิจัยสองราย คือ ดร. ศ. จำนวน ๑๓๖,๕๗๖ บาท และรองศาสตราจารย์ ภ. จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อใช้จ่ายตามโครงการวิจัยของมหาวิทยาลัย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิการบดีมหาวิทยาลัย) อนุมัติให้จ่ายเงินและผู้ฟ้องคดีเบิกเงินไปแล้ว ได้โอนเงินให้ ดร. ศ. แต่รายรองศาสตราจารย์ ภ. ผู้ฟ้องคดีไม่ได้โอนเงินให้ทันที กลับนำเงินที่เหลือไปฝากเข้าบัญชีธนาคารส่วนตัว จนล่วงเลยถึง ๕๖ วัน จึงโอนเงินให้รองศาสตราจารย์ ภ. เมื่อถูกทวงถาม

ต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและอธิการบดีมหาวิทยาลัยมีคำสั่งลงโทษทางวินัยโดยไล่ออกจากราชการ กรณีผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นการผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๓๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา) มีมติยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษและคำวินัยอุทธรณ์ โดยผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่า หน่วยงานจัดตั้งใหม่ มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อยครั้ง บุคลากรทางด้านการเงินก็มีผู้ฟ้องคดีคนเดียวทั้งที่มีงานประจำต้องรับผิดชอบมาก ระบบการประสานงานของผู้เกี่ยวข้องจึงล่าช้าและไม่ชัดเจน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ทราบเลขบัญชีของรองศาสตราจารย์ ภ. ทำให้ไม่อาจโอนเงินให้ทันทีและต้องนำเงินไปฝากเข้าบัญชีธนาคารส่วนตัวเอาไว้ก่อน ตนจึงไม่มีเจตนาทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามที่ถูกลงโทษ

การนำเงินของทางราชการ ไปฝากเข้าบัญชีเงินฝากส่วนตัวของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ส่งเงินให้นักวิจัยทันทีที่ได้รับหรือในเวลาที่เหมาะสมจะเป็น “การกระทำทุจริตต่อหน้าที่ราชการ” ตามที่ถูกลงโทษหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการงานกองทุนมหาวิทยาลัยโดยเป็นผู้เบิกเงินจากบัญชีเงินฝากกองทุนเพื่อนำส่งนักวิจัย จึงถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ราชการดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีโดยตรง

การที่ผู้ฟ้องคดีเบิกเงินจากกองทุนไปแล้ว และจ่ายเงินให้ ดร. ส. โดยวิธีนำเข้าบัญชีเงินฝากของ ดร. ส. แต่ไม่จ่ายให้รองศาสตราจารย์ ภ. กลับนำเข้าบัญชีเงินฝากส่วนตัวในวันเดียวกัน โดยระเบียบของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ว่าด้วยกองทุน มอ. เพื่อวิจัยและพัฒนาภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๓๒ และระเบียบมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ว่าด้วยเงินรายได้ของมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๓๕ ไม่ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่เก็บรักษาเงินเข้าบัญชีส่วนตัวได้ จึงถือว่าการนำเงินราชการฝากเข้าพักไว้ในบัญชีส่วนตัว เป็นการดำเนินการนอกเหนือจากที่ระเบียบกฎหมายกำหนด

การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้ความพยายามติดตามหรือสอบถามเลขที่บัญชีของรองศาสตราจารย์ ภ. เพื่อจะรับเงินเข้าบัญชี ซึ่งผู้ฟ้องคดีควรจะต้องติดต่อประสานงานขอข้อมูลโดยเฉพาะเลขที่บัญชีของผู้ขอนแก่นเงินก่อนจะดำเนินการเบิกเงินยืมเพื่อจัดส่งให้นักวิจัยแต่ละราย และหากยังไม่ทราบเลขที่บัญชีของรองศาสตราจารย์ ภ. จะต้องเก็บรักษาเงินที่ไม่อาจจ่ายได้โดยวิธีนำเงินฝากเข้าบัญชีกองทุนไว้ก่อน เพื่อรอสอบถามเลขที่บัญชีเงินฝากให้ทราบแน่ชัด หรืออาจใช้วิธีซื้อตั๋วแลกเงินหรือเช็คเชิรเชื่ของธนาคารสั่งจ่ายในนามรองศาสตราจารย์ ภ. แล้วจัดส่งไปยังสถานที่ทำงานหรือโทรศัพท์ติดต่อสอบถามเลขที่บัญชีจากรองศาสตราจารย์ ภ. ตามหมายเลขโทรศัพท์ที่ระบุไว้ในคำขออนุมัติยืมเงินได้ การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการโดยวิธีการใด ๆ แต่กลับนำเงินเข้าบัญชีส่วนตัวและนำไปใช้ประโยชน์นานถึง ๕๖ วัน จนกระทั่งถูกทวงถาม จึงได้นำเงินเข้าบัญชีให้แก่รองศาสตราจารย์ ภ. ในวันเดียวกับที่ถูกทวงถาม ข่อมแสดงให้เห็นถึงเจตนาที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดี ทั้งงานเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีของกองทุนเป็นงานส่วนพิเศษที่มีได้มีปริมาณงานที่มากจนเกินภาระที่ผู้ฟ้องคดีจะปฏิบัติให้แล้วเสร็จเรียบร้อยได้ อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีจบการศึกษาเกี่ยวกับการเงินการบัญชีและดำรงตำแหน่งนักวิชาการการเงินและบัญชี ระดับ ๖ มีหน้าที่เกี่ยวกับงานด้านการเงินและบัญชี ข่อมต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการเบิกจ่ายเงินในด้านต่าง ๆ เป็นอย่างดี

พฤติการณ์การนำเงินเข้าฝากในบัญชีส่วนตัว และนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวในช่วงเวลาดังกล่าวหลายครั้ง ทำให้รองศาสตราจารย์ ภ. ไม่ได้รับเงินไปใช้ในโครงการวิจัย ทำให้เกิดความเสียหายแก่รองศาสตราจารย์ ภ. และทางราชการ จึงถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๓๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๗

ดังนั้น คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ จึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓๔/๒๕๕๗)

คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการการเงินและการบัญชีด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐทุกแห่งว่า ไม่ว่าหน้าที่ที่ปฏิบัติในราชการจะเป็นภารกิจประจำหรือเป็นงานที่ได้รับมอบหมายพิเศษเป็นคราว ๆ ไปก็ตาม ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการกำหนดอย่างเคร่งครัด การเก็บรักษาเงินราชการไว้ในบัญชีเงินฝากส่วนตัว โดยไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ให้กระทำได้ ข่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบ ทั้งไม่อาจกล่าวอ้างได้ว่าไม่สามารถดำเนินการเบิกจ่ายเงินได้ตามที่ได้รับอนุมัติ เนื่องจากยังมีแนวทางการดำเนินการอื่น ๆ เช่น การนำเงินฝากกลับคืนไว้ในบัญชีราชการหรืออาจซื้อตั๋วแลกเงินหรือเช็คเชิรเชื่ธนาคาร ฯลฯ การนำเงินเข้าบัญชีส่วนตัวจึงถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

“ผู้สาว” ? วินัยและศีลธรรม

หลังจากที่ชาวไทยได้ชื่นชมการทำหน้าที่ของคณะผู้แทนไทยในคดีปราสาทพระวิหารไปแล้ว แม้จะเป็นเรื่องยากที่จะคาดเดาได้ว่าคำพิพากษาจะออกมาในแนวทางใด แต่หลายคนเชื่อมั่นการทำหน้าที่ของ “องค์กรตุลาการ” ที่อำนวยความสะดวกธรรมกับทุกเรื่องราวที่เกิดขึ้น เช่นเดียวกับศาลปกครองที่ได้รับความเชื่อมั่นต่อการทำหน้าที่อำนวยความสะดวกธรรมให้กับประชาชนชาวไทยจวบจนอายุย่างเข้าปีที่ 13 ตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2556

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นกรณีที่ศาลปกครองได้ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการเนื่องจากมีพฤติกรรม “ขัดต่อศีลธรรมอันดีของสังคม”

เรื่องราวของคดีนี้เกิดขึ้นเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ผู้บัญชาการตำรวจภูธร ภาค 1) มีคำสั่งตามมติของอนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ก.ตร.) ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจออกจากราชการตามมาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กรณีมีความสัมพันธ์ฉันท์ผู้สาวกับนาง น. ในขณะที่เป็นภรรยาของนาย ป. และมีบุตรด้วยกันหนึ่งคน ทั้งที่ตนเองก็มีภรรยาอยู่แล้วเช่นกัน

หลังจากได้รับคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีก็ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจ แต่อนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ก.ตร.) มีมติยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษไม่เป็นธรรม เนื่องจากไม่ทราบความจริงว่า นาง น. มีสามีและยังไม่ได้หย่าขาดจากกัน และการที่ตนมีภรรยาอยู่แล้ว แต่ไปยุ่งเกี่ยวกับหญิงอื่นในทางผู้สาว ก็เป็นเพียงความผิดวินัยไม่ร้ายแรงฐานประพฤติตนไม่เหมาะสม ไม่ถึงกับเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อีกทั้งได้รับการลงทัณฑ์กักขัง 30 วันจากฐานความผิดนี้แล้ว

จึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการ

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายถึงแนวทางการพิจารณาว่าการกระทำอันใดได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงว่า จะต้องพิจารณาถึงเกียรติของข้าราชการผู้นั้น และความรู้สึกรังเกียจของสังคมที่มีต่อการกระทำของข้าราชการผู้นั้นประกอบกับเจตนาในการกระทำ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ของข้าราชการผู้นั้นว่าได้กระทำการอันทำให้ราชการได้รับความเสียหายต่อภาพพจน์ชื่อเสียงหรือไม่

ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 (ปัจจุบันได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547) บัญญัติให้นำบทบัญญัติเรื่องวินัยและการรักษาวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยมาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (ขณะเกิดเหตุ) บัญญัติให้การกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษ ปลดออกหรือให้ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ประเด็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดี ถือเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า จากถ้อยคำของพยานบุคคลประกอบกับสารภาพของผู้ฟ้องคดีรับฟังเป็นยุติได้ว่า ผู้ฟ้องคดีกับนาง น. มีความสัมพันธ์ฉันท์ผู้สาวก่อนที่นาย ป. กับนาง น. จะหย่าขาดจากการเป็นสามีภรรยากัน จึงรับฟังโดยปราศจากข้อสงสัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีเพศสัมพันธ์กับนาง น. ในขณะที่นาง น. เป็นภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของนาย ป.

นอกจากนี้ จากพยานหลักฐาน อาทิ ถ้อยคำของพี่สาวนาง น. ซึ่งไม่มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ฟ้องคดีว่า ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงสถานะของนาง น. ประกอบเมื่อพิจารณาพฤติการณ์แวดล้อมและลำดับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ฟังเป็นที่ยุติได้ว่า ในขณะที่มีความสัมพันธ์ฉันท์ผู้สาว ผู้ฟ้องคดีทราบดีว่านาง น. ยังเป็นภรรยาที่ชอบด้วยกฎหมายของนาย ป. และการกระทำดังกล่าวส่งผลให้ชีวิตสมรสของนาย ป. ต้องหย่าขาดจากกัน และขณะเกิดเหตุ

ผู้ฟ้องคดีรับราชการตำรวจ สถานภาพของการเป็นข้าราชการตำรวจย่อมได้รับการยกย่องนับถือจากบุคคลทั่วไปว่าเป็นผู้มีเกียรติและศักดิ์ศรี ต้องประพฤติตนอยู่ในระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด เป็นแบบอย่างที่ดีของสังคม การมีพฤติกรรมที่เสื่อมเสียเกียรติและภาพพจน์ของข้าราชการ และขัดกับศีลธรรมอันดีของสังคมเสียเอง ย่อมเป็นพฤติกรรมและการกระทำที่ถือได้ว่าเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 590/2555)

คดีนี้นอกจากศาลปกครองจะทำหน้าที่อำนวยความยุติธรรมให้กับผู้เกี่ยวข้องทุกคนในคดีแล้ว หน่วยงานของรัฐยังสามารถนำแนวทางการพิจารณา “การกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” ไปใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดี และเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับข้าราชการทั่วไปที่จะต้องประพฤติตนอยู่ในระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด เป็นแบบอย่างที่ดีของสังคม โดยเฉพาะพฤติกรรมในเรื่อง “ชู้สาว” ซึ่งไม่เพียงแต่จะเป็นการกระทำผิดทางวินัยให้ต้องออกจากราชการเท่านั้น ยังเป็นการกระทำที่ผิดต่อศีลธรรมอันดีของสังคมด้วย ... ครับ

นายปกครอง

พฤติกรรม “ส่อไปในทางชั่วสาว”...ผิดวินัยร้ายแรงนะครับ !!

โดย นายปกครอง

“ครู” อาชีพที่หลายคนฝันที่จะเป็น เพราะเป็นอาชีพที่มีเกียรติ ได้รับความเคารพนับถือ และไว้วางใจจากคนทั่วไป... เราท่านทั้งหลายต่างได้รับการปลูกฝังความคิดมาอย่างต่อเนื่องจากรุ่นสู่รุ่นว่า..คือ ปุชนิยบุคคล ผู้ประสาทความรู้ทั้งในเชิงวิชาการและการดำเนินชีวิตให้แก่บรรดาลูกศิษย์น้อยใหญ่ให้เติบโตอย่างมีคุณภาพและคุณธรรม

ครูจึงเป็นวิชาชีพที่มีความสำคัญและมีคุณูปการต่อสังคมและชาติบ้านเมือง ในทางกลับกันหากครูปฏิบัติหน้าที่บกพร่องต่อจรรยาวิชาชีพหรือดำรงตนให้เป็นที่เสื่อมศรัทธา ย่อมส่งผลกระทบต่อสังคมและชาติบ้านเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในวันนี้ ถือเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับข้าราชการ โดยเฉพาะ “ครู” ครับ...เพราะคดีนี้ มูลเหตุเกิดจาก ข้าราชการครูหนุ่มถูกกล่าวหาว่าพาลูกศิษย์สาวเข้าโรงแรม ผลการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเห็นว่าเป็นการกระทำอันได้ชื่อว่า**ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง** ผู้มีอำนาจจึงมีคำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการ

ครูหนุ่ม “ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” หรือไม่ ? ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและจากผลการสอบสวนรับฟังได้ ดังนี้... ครับ

ข้าราชการครูหนุ่มได้ให้การยอมรับว่า พาลูกศิษย์ซึ่งเป็นลูกศิษย์เรียนอยู่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๓ เข้าโรงแรมจริง โดยไม่ได้มีเจตนาล่วงละเมิดทางเพศ แต่ต้องการหลบซ่อนคนรักของตน โดยวันเกิดเหตุพบผู้เสียหายขณะรอกลับบ้าน แต่ไม่มีรถกลับ จึงอาสาพาไปส่งเพราะเป็นทางผ่าน แต่ระหว่างทางครูหนุ่มเกรงว่าหากคนรักเห็นจะเกิดหึงหวงจึงไปเปิดห้องพักโรงแรมอยู่กับผู้เสียหายตั้งแต่ ๙ นาฬิกา จนถึงเวลาใกล้เที่ยงจึงออกจากโรงแรมไปพบคนรัก โดยผู้เสียหายรออยู่ที่โรงแรม

อีกทั้งคำของพยานที่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์...เช่น ครูที่ปรึกษาและญาติที่ผู้เสียหายโทรศัพท์แจ้งให้มารับที่โรงแรม ครูผู้ปกครอง ให้การสอดคล้องกันว่า ขณะรับโทรศัพท์ผู้เสียหายร้องไห้และขณะไปรับที่โรงแรม ผู้เสียหายอยู่ในสภาพชุดนักเรียนเสื้อปล่อยชายและร้องไห้ อีกทั้งพนักงานโรงแรมให้ถ้อยคำว่าครูหนุ่มเข้าพักในโรงแรมเวลาประมาณ ๙ นาฬิกา และพยานหลายปากให้การว่าผู้เสียหายมีความชอบพอกับครูหนุ่มจนเป็นที่เล่าขานกันมาก่อน

พฤติกรรมดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดี (ครูหนุ่ม) ยอมรับว่าได้พาลูกศิษย์สาวเข้าโรงแรมจริงและอยู่กับผู้เสียหายเป็นเวลาหลายชั่วโมง แม้จะไม่มีพยานหลักฐานยืนยันว่าได้ล่วงละเมิดทางเพศผู้เสียหาย แต่จากคำให้การของพยาน ซึ่งมีได้มีเรื่องโกธเคืองหรือให้การในลักษณะปรักปรำหรือกลั่นแกล้ง อีกทั้งสถานที่ที่ผู้ฟ้องคดีพาลูกศิษย์สาวเข้าไปก็เป็นโรงแรม ในฐานะครู ย่อมต้องมีสามัญสำนึกมากกว่าสามัญชนทั่วไปว่าเป็นสถานที่ที่ไม่เหมาะสมที่ชายหญิงจะเข้าไปอยู่ด้วยกันสองต่อสอง วิญญูชนทั่วไปย่อมเข้าใจได้ว่า “ส่อไปในทางชั่วสาว” จึงย่อมชี้เจตนาของผู้ฟ้องคดีได้ว่าไม่ได้พาลูกศิษย์สาวหลบซ่อนคนรักของตนและระยะเวลาที่อยู่กับผู้เสียหายนานถึงสองชั่วโมง

พฤติกรรมจึงถือได้ว่า ไม่รักษาชื่อเสียงของตนและไม่รักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน การกระทำล่วงละเมิดทางเพศต่อผู้เรียนหรือนักศึกษา ไม่ว่าจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของตนหรือไม่ จึงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๙๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๔๕/๒๕๖๑)

ทุกอาชีพย่อมมีความสำคัญต่อบุคคลและสังคมด้วยกันทั้งสิ้น แต่ในฐานะครูและบุคลากรทางการศึกษา ย่อมต้องมีสามัญสำนึกมากกว่าวิญญูชนทั่วไปว่า “โรงแรม” เป็นสถานที่ที่ไม่เหมาะสมที่ครูจะพาลูกศิษย์สาวเข้าไปอยู่ด้วยกันสองต่อสองตามลำพัง ด้วยวิญญูชนทั่วไปย่อมเข้าใจได้ว่าส่อไปในทางชั่วสาวครับ !! (ปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.co.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทาหรณ์จากคดีปกครอง)

ลาออกจากราชการ...แต่ขาดราชการ จึงถูกลงโทษทางวินัย

นางสาวจิตาภา มุสิกธนเสฏฐ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ เป็นคดีเกี่ยวกับการลาออกจากราชการของข้าราชการ โดยผู้ยื่นประสงค์จะให้การลาออกมีผลในวันถัดจากวันที่ยื่นใบลาออก หลังจากยื่นใบลาออกจึงไม่ได้มาปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นเวลาติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวัน หน่วยงานต้นสังกัดจึงได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการ

คดีนี้นอกจากจะเป็นประโยชน์สำหรับข้าราชการที่ประสงค์จะขอลาออกจากราชการให้ต้องระมัดระวังเนื่องจากการสิ้นสุดความเป็นข้าราชการด้วยการลาออกจากราชการกับการถูกไล่ออกจากราชการ ล้วนมีผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับตามกฎหมายหลายประการแล้ว หากแต่ยังเป็นประโยชน์สำหรับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลให้ตระหนักในความสำคัญของระเบียบกฎเกณฑ์ในทางปฏิบัติต่างๆ และถึงแม้คดีนี้จะเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาของการบังคับใช้กฎหมายฉบับเดิม ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ รวมทั้งระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๖ ก็ตาม แต่หลักการเกี่ยวกับการลาออกจากราชการก็ยังคงเหมือนเดิม ดังนั้น จึงสามารถนำบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดนี้มาใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในระหว่างการบังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๕๑

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นความประสงค์ขอลาออกจากราชการเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ไม่ได้อนุญาตให้ลาออกเพราะเห็นว่าเป็นการยื่นล่วงหน้าน้อยกว่า ๓๐ วัน และไม่มีเหตุผลความจำเป็นพิเศษที่จะอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือขอลาออกล่วงหน้าน้อยกว่า ๓๐ วัน และไม่ได้มีการยับยั้งการลาออก ในระหว่างที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มาปฏิบัติหน้าที่ราชการตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ หน่วยงานต้นสังกัดเห็นว่าเป็นการขาดราชการต่อเนื่องเกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร อีกทั้งยังมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงเสนอความเห็นควรปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ระหว่างนั้นผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) มีหนังสือลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๓ แจ้งว่าการลาออกของผู้ฟ้องคดีมีผลตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ และมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ อนุญาตให้ลาออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ ต่อมา อ.ก.พ. จังหวัด มีมติให้ไล่อผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ลงโทษไล่อผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่งไล่อออกจากราชการ แต่ อ.ก.พ. ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเองไม่มีเจตนาที่จะขาดราชการโดยไม่มีเหตุผล คำสั่งลงโทษไล่อออกดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้องเนื่องจากผู้ฟ้องคดีประสงค์ขอลาออกในวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ แต่ไม่ได้รับอนุญาตให้ลาออกในวันดังกล่าว การลาออกจึงมีผลตั้งแต่วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นวันถัดจากครบกำหนด ๓๐ วัน

นับแต่วันยื่นหนังสือลาออก ตามระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๖ และถือว่าวันสุดท้ายที่ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติราชการ คือวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๒ ดังนั้น การที่คำสั่งลงโทษระบุว่าผู้ฟ้องคดีขาดราชการตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ จึงไม่ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง (๑) เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และ (๒) เพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ออกจากราชการ

คดีนี้มีหลายประเด็นที่น่าสนใจ

ประเด็นแรก การขอลาออกจากราชการตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีมีผลเป็นการลาออกโดยชอบด้วยกฎหมายตั้งแต่เมื่อใด ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้อนุญาตให้ลาออกเพราะเป็นการยื่นล่วงหน้าน้อยกว่า ๓๐ วัน และไม่มีเหตุผลความจำเป็นเป็นพิเศษที่จะอนุญาตให้ยื่นหนังสือขอลาออกล่วงหน้าน้อยกว่า ๓๐ วัน ทั้งยังไม่ได้มีการยับยั้งการอนุญาตให้ลาออก การลาออกจึงย่อมมีผลบังคับตามกฎหมายในวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ อันเป็นวันถัดจากวันครบกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันยื่นหนังสือขอลาออก ตามข้อ ๓ ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๖ และมีผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องแจ้งวันออกจากราชการให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ตามข้อ ๖ ของระเบียบเดียวกัน ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๓ แจ้งวันออกจากราชการให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงเป็นเวลาล่วงเลย ๑๕ วัน นับแต่วันออกจากราชการแล้ว

ประเด็นที่สอง การที่ผู้มีอำนาจแจ้งวันลาออกให้ผู้ขอลาออกทราบเมื่อล่วงเลยระยะเวลา ๑๕ วัน ตามข้อ ๖ ของระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยการลาออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๓๖ จะมีผลทำให้การอนุญาตให้ลาออกไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? ประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๖ ของระเบียบดังกล่าว เป็นการกำหนดระยะเวลาไว้เพียงเพื่อเร่งรัดให้ผู้มีอำนาจอนุญาตการลาถือปฏิบัติในการที่ต้องแจ้งวันออกจากราชการให้ผู้ขอลาออกทราบเป็นหนังสือและไม่ชักช้าเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งวันลาออกจากราชการให้ผู้ฟ้องคดีทราบล่วงเลย ๑๕ วันนับแต่วันออกจากราชการ จึงไม่ได้มีผลกระทบกระเทือนถึงผลแห่งการลาออกที่เป็นไปตามกฎหมายและตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดี และโดยที่คำสั่งลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เป็นคำสั่งที่มีผลสืบเนื่องมาจากความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่ต้องการลาออกจากราชการ ประกอบกับการลาออกของผู้ฟ้องคดีมีผลแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งใดๆ ที่เป็นการอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการอีก การที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งดังกล่าวในภายหลังย่อมเกิดผลแต่เพียงเป็นการจัดทำคำสั่งไว้เพื่อเป็นหลักฐานของทางราชการเท่านั้น หาได้มีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ลาออกจากราชการไปโดยคำสั่งดังกล่าวแต่อย่างใดไม่ และเมื่อคำสั่งดังกล่าวระบุรับรองว่าผู้ฟ้องคดีได้ออกจากราชการไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๒ ซึ่งตรงตามผลของกฎหมายที่เกิดขึ้น จึงมีเนื้อหาที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยต่อไปด้วยว่า คำสั่งลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ มีสถานะทางกฎหมายเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หากเห็นว่าเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวด้วย ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ผู้ฟ้องคดีก็ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว อีกทั้ง มิได้ฟ้องว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีเพิกเฉยและมีคำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่ง

ดังกล่าวในคำคัดค้านคำให้การนั้นเป็นการต้องห้ามตามข้อ ๔๘ ของระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาดีปครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำขอไว้พิจารณาได้

ประเด็นที่สาม การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีโดยไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เป็นไปโดยถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในขณะที่ผู้ฟ้องคดียังดำรงสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและมีหน้าที่ต้องปฏิบัติราชการตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีได้ขาดราชการติดต่อในคราวเดียวกันตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ จนถึงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ รวมเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน แม้ผู้บังคับบัญชาจะได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๒ ให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงเหตุผลของการที่ขาดราชการ และผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงเหตุผลถึงสาเหตุที่ขาดราชการต่อผู้บังคับบัญชาแล้ว แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่รับฟังได้ว่าระหว่างวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ จนถึงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ อันเป็นช่วงระยะเวลาที่ผู้ฟ้องคดีดำรงสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่นั้น ผู้บังคับบัญชาได้มีการกล่าวหาหรือให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงกรณีขาดราชการแต่อย่างใด จึงฟังได้ว่าไม่มีการกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดหรือละเว้นการกระทำที่พึงเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะออกจากราชการ จึงต้องถือว่ากระบวนการดำเนินการทางวินัยเพื่อกำล้างคำสั่ง ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ได้กระทำขึ้นภายหลังเวลาที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญแล้วและไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๙๙/๒๕๕๕)

คดีนี้เป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับการปฏิบัติราชการของข้าราชการว่า (๑) ข้าราชการต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการไม่ได้ ในกรณีที่ไม่ประสงค์จะรับราชการต่อไปก็ต้องดำเนินการยื่นหนังสือลาออกจากราชการให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ และยังคงมีหน้าที่ที่จะต้องมาปฏิบัติราชการจนกว่าการลาออกจากราชการจะมีผลตามที่กฎหมายกำหนด หากขาดราชการไปก่อนได้รับอนุญาต ย่อมถือว่าเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการที่อาจต้องมีความผิดทางวินัย (๒) การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยนอกจากจะต้องให้โอกาสแก่คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริง ชี้แจง โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว การให้โอกาสดังกล่าวจะต้องกระทำขึ้นในระหว่างที่คู่กรณียังดำรงสถานะเป็นข้าราชการเท่านั้น หากกระบวนการให้โอกาสดังกล่าวเกิดขึ้นหลังจากที่คู่กรณีไม่มีสถานะเป็นข้าราชการย่อมถือว่ากระบวนการดำเนินการทางวินัยเพื่อกำล้างคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และย่อมส่งผลให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามไปด้วย

ความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ กรณีประธานกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง เข้าร่วมประชุม อ.ก.พ. กรม

นางสาวนิตา บุญรัตน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

แม้ว่าการดำเนินการสอบสวนทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน หรือตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จะไม่ปรากฏบทบัญญัติใดที่บัญญัติถึงกรณีความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ไว้ แต่เมื่อการพิจารณาความผิดทางวินัย ถือเป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาบังคับใช้เพื่อประกันความเป็นธรรมให้กับคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

ดังนั้น การพิจารณาความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่จึงต้องพิจารณาตามมาตรา ๑๓ หรือมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังเช่น กรณีที่มีการกล่าวหาว่าข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและมีการดำเนินการทางวินัยตามขั้นตอนและกระบวนการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จนกระทั่งมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ แต่ปรากฏว่าหนึ่งในอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน (อ.ก.พ.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาผลการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนเป็นคนเดียวกับประธานคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงและได้เข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาความผิดทางวินัยในเรื่องเดียวกันด้วย จะถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นเหตุให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยกรณีดังกล่าวในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๙๕/๒๕๕๕ โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (อธิบดีกรมการจัดหางาน) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีกรณีถูกกล่าวหาว่าเป็นบุคคลที่เรียกรับเงินจากนายจ้างคนงานต่างด้าว โดยมีนาย พ. เป็นประธานกรรมการสอบสวน และคณะกรรมการสอบสวนมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงควรลงโทษไล่ออกจากราชการ หลังจากผู้ถูกฟ้องคดีได้รับรายงานแล้วก็ได้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กรมการจัดหางานพิจารณา ซึ่งในการประชุม อ.ก.พ. กรมการจัดหางาน นาย พ. ได้เข้าประชุมในฐานะ อ.ก.พ. กรมการจัดหางานด้วย และที่ประชุมมีมติให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งตามมติดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับมติ จึงได้อุทธรณ์คำสั่งต่อ ก.พ. และหลังจาก ก.พ. มีมติยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ เนื่องจากเห็นว่าการสอบสวนไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า มติ อ.ก.พ. กรมการจัดหางาน ที่ให้ลงโทษไล่ออกจากราชการเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการเข้าประชุม อ.ก.พ. กรมการจัดหางานของนาย พ. ซึ่งเคยเป็นประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงมาก่อนมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามนัยมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด โดยโต้แย้งว่าการประชุม อ.ก.พ. กรรมการจัดหางาน ต้องให้กรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมการประชุมด้วยเพื่อชี้แจงตอบข้อซักถาม ข้อสงสัยของ อ.ก.พ. เนื่องจากเป็นผู้รู้รายละเอียดในสำนวนการสอบสวนและมีเอกสารการสอบสวนจำนวนมาก และนาย พ. ไม่ใช่คู่กรณีและไม่ได้มีส่วนได้เสียกับกรณีดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ใช้บังคับในขณะเกิดเหตุไม่มีบทบัญญัติ และก.พ. ก็ไม่ได้ออกกฎ ก.พ. ไว้ว่า การประชุมของ อ.ก.พ. กรรมการจะต้องดำเนินการเช่นใด และบุคคลใดมีสิทธิเข้าร่วมประชุมหรือไม่ จึงต้องนำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อการพิจารณากรณีผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงของ อ.ก.พ. กรรมการจัดหางาน ซึ่งถือว่าเป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อ.ก.พ. ผู้ทำการพิจารณาจะต้องมีความเป็นกลางหรือไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นๆ ตามมาตรา ๑๓ หรือกรณีมีเหตุอื่นตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง เมื่อนาย พ. เข้าร่วมประชุม อ.ก.พ. กรรมการจัดหางานในฐานะ อ.ก.พ. กรรมการจัดหางาน มิได้เข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงตอบข้อซักถามข้อสงสัยของ อ.ก.พ. กรรมการจัดหางาน และนาย พ. เคยเป็นประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีมาก่อนและเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการอันเป็นการผิดวินัยอย่างร้ายแรง ควรลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ทั้ง อ.ก.พ. กรรมการจัดหางานก็มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาผลการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนซึ่งหากมีมติเป็นประการใด ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติดังกล่าว ดังนั้นนาย พ. ย่อมต้องมีความเห็นเช่นเดิมตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งตนทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ อันเป็นความเห็นที่เป็นปฏิปักษ์ต่อผู้ฟ้องคดี กรณีนี้ย่อมเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันจะทำให้การพิจารณาทางปกครองของ อ.ก.พ. กรรมการจัดหางานไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลให้มติ อ.ก.พ. กรรมการจัดหางาน และคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการสำคัญว่า อ.ก.พ. กรม มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาผลการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและมติของ อ.ก.พ. กรม มีผลทำให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติดังกล่าว อ.ก.พ. กรม จึงเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองและการประชุม อ.ก.พ. กรม เป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่ผู้ร่วมเป็น อ.ก.พ. กรม ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง จึงต้องมีความเป็นกลางตามนัยมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ถ้าเจ้าหน้าที่รู้ว่าตนมีกรณีดังกล่าวก็ควรที่จะหยุดการพิจารณาเรื่องนั้นไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือประธานกรรมการทราบตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะหากยังพิจารณาเรื่องนั้นต่อไปและเห็นได้ชัดว่าความไม่เป็นกลางส่งผลโดยตรงต่อการใช้อำนาจอย่างไม่ถูกต้องชอบธรรมย่อมจะส่งผลให้คำสั่งทางปกครองที่ผู้มีอำนาจสั่งตามมติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

**ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันสิบห้าวัน :
เหตุผลอันสมควรและการนับระยะเวลาวันหยุดราชการ !**

นางสาวจิตาภา มุสิกธนเสถียร พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องที่ตนมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาแล้ว จะต้องรักษาวินัยอย่างเคร่งครัด ไม่กระทำความผิดวินัย กรณีที่ไม่อาจมาปฏิบัติราชการไม่ว่าจะมีสาเหตุจากเรื่องใดก็ตาม ก็จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการลาประเภทนั้น หากไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องอาจเป็นความผิดวินัยได้

ดังนั้น การที่ข้าราชการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควร ถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 85 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งการพิจารณาความผิดทางวินัยดังกล่าว จะต้องพิจารณา**เหตุผลอันสมควร**ของการละทิ้งหน้าที่ราชการและระยะเวลาต้อง**ติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวัน**

คดีปกครองที่หยิบยกมาเป็นอุทาหรณ์นี้

นอกจากจะมีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับเหตุผลอันสมควรและการนับระยะเวลาก็จะต้องนับต่อเนื่องรวมวันหยุดราชการด้วยหรือไม่แล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังได้วางหลักปฏิบัติราชการว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการจะต้องปฏิบัติหน้าที่เฉพาะภายใต้ภารกิจในกลุ่มงานที่มีคำสั่งแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่

ข้อพิพาทในคดีนี้ มูลเหตุเกิดขึ้นจากการที่ข้าราชการไม่มาปฏิบัติราชการติดต่อกันต่อเนื่องเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่ได้ส่งใบลาหรือแจ้งผู้บังคับบัญชาถึงเหตุที่ไม่อาจมาปฏิบัติราชการได้และในช่วงระหว่างวันที่ขาดราชการมีวันหยุดราชการด้วย หลังจากมีการสอบสวนวินัยร้ายแรง ผู้มีอำนาจได้ออกคำสั่งปลดออกจากราชการ ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการตามมาตรา 85 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

เมื่ออุทธรณ์คำสั่งปลดออกจากราชการและคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ข้าราชการท่านนี้ (ผู้ฟ้องคดี) จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการ

โดยคดีนี้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติราชการที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเดิมดำรงตำแหน่ง **เจ้าพนักงาน ป.ป.ส.** และต่อมาเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ได้มีคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ที่**กลุ่มบังคับโทษปรับ** โดยมีคำสั่งยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าพนักงาน ป.ป.ส.

ผู้ฟ้องคดีขาดราชการระหว่างวันที่ 3 ถึงวันที่ 20 ธันวาคม 2553 ระหว่างวันที่ขาดราชการดังกล่าวมีวันหยุดราชการ คือ วันเสาร์-อาทิตย์และวันหยุดชดเชยสำหรับวันหยุดนักขัตฤกษ์ โดยผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า การนับวันขาดราชการได้มีการนับวันหยุดราชการรวมเข้าไปด้วยซึ่งหากหักวันดังกล่าวออกถือว่ามิได้ขาดราชการติดต่อกันเกิน 15 วัน ตามที่อุทธรณ์กล่าวหา นอกจากนี้ ในวันที่ 3 ถึงวันที่ 5 ธันวาคม 2553 โรคเก๊าท์ซึ่งเป็นโรคประจำตัวของผู้ฟ้องคดีกำเริบ จึงได้โทรศัพท์ไปปรึกษาแพทย์โดยได้รับคำแนะนำยา

ให้เข้ามาทาน และในวันที่ 11 ถึงวันที่ 12 ธันวาคม 2553 ได้ออกปฏิบัติหน้าที่ร่วมสืบสวนและจับกุม นักค้ายาเสพติด โดยผู้บังคับบัญชาที่ทราบและได้อนุญาตด้วยวาจาแล้ว จึงไม่ได้ละทิ้งหน้าที่ราชการ

ปัญหาว่า ผู้ฟ้องคดีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควรขาดราชการหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยคดีนี้โดยมีประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

ประเด็นแรก ในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่อื่นตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง (วันที่ 11 ถึงวันที่ 12 ธันวาคม 2553) นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เป็นการปฏิบัติหน้าที่อื่นที่ไม่ใช่หน้าที่ตามภารกิจในกลุ่มงานของตน ดังนั้น จะถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติราชการหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยวางหลักการปฏิบัติราชการไว้ว่า ในการปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงานเฉพาะงานในกลุ่มงานตามที่ผู้มีอำนาจได้มีคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ เว้นแต่ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาจะสั่งการเป็นอย่างอื่น โดยข้าราชการทุกคนต้องใช้อำนาจและปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของตน ซึ่งการพิจารณาว่าข้าราชการผู้ใดมีหน้าที่ใดนั้น พิจารณาได้ดังนี้ 1) พิจารณาจากระเบียบและกฎหมาย 2) พิจารณาจากมาตรฐานการกำหนดตำแหน่ง 3) พิจารณาจากคำสั่งหรือการมอบหมายของผู้บังคับบัญชา และ 4) พิจารณาจากพฤติการณ์

ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ปฏิบัติราชการเฉพาะงานในกลุ่มบังคับโทษปรับ เว้นแต่ผู้ซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชาจะสั่งการเป็นอย่างอื่น เมื่อไม่ปรากฏว่ากลุ่มบังคับโทษปรับที่ผู้ฟ้องคดีสังกัดอยู่มีการกิจการสืบสวนและจับกุมนักค้ายาเสพติด และการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมต้องเป็นกรณีที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. และจะใช้อำนาจในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงาน ป.ป.ส. ได้ต่อเมื่อผู้บังคับบัญชามอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติและต้องปฏิบัติเฉพาะกรณีที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาคนใดมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติภารกิจอื่นนอกเหนือจากภารกิจในกลุ่มงานของตน

จึงเป็นการกระทำนอกเหนือหน้าที่และไม่อาจถือได้ว่าในวันดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้มาปฏิบัติราชการ

ประเด็นที่สอง การที่ผู้ฟ้องคดีขาดราชการถือว่ามีความผิดอันสมควรหรือไม่ ? โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ส่งใบลาหรือแจ้งสาเหตุให้ผู้บังคับบัญชาทราบและภายหลังได้แสดงใบรับรองแพทย์ของโรงพยาบาลของรัฐ ซึ่งได้ออกภายหลังจากวันที่ผู้ฟ้องคดีไม่มาปฏิบัติราชการถึง 3 เดือน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า จากข้อความที่ระบุในใบรับรองแพทย์ประกอบกับถ้อยคำที่นายแพทย์ ว. ให้ไว้ต่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ได้ความว่า ใบรับรองแพทย์ที่ออกให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงการบันทึกอาการของโรคตามที่ได้มีการสอบถามประวัติการเจ็บป่วยของคนไข้จากคำบอกเล่าของผู้ฟ้องคดี โดยที่ไม่ได้มีประวัติทางการแพทย์อื่นมาประกอบการวินิจฉัยโรคว่า ในระหว่างวันที่ 3 ถึงวันที่ 20 ธันวาคม 2553 ผู้ฟ้องคดีมีอาการเจ็บป่วยตามที่ผู้ฟ้องคดีบอกเล่าจริงหรือไม่ อีกทั้งใบรับรองแพทย์ได้ออกภายหลังจากวันที่ผู้ฟ้องคดีไม่มาปฏิบัติราชการถึง 3 เดือน

จึงรับฟังไม่ได้ว่าในระหว่างวันที่ 3 ถึงวันที่ 20 ธันวาคม 2553 ผู้ฟ้องคดีมีอาการเจ็บป่วยด้วยโรคเกาต์ดังที่กล่าวอ้าง การไม่มาปฏิบัติราชการในระหว่างวันที่ 3 ถึงวันที่ 20 ธันวาคม 2553 ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันคราวเดียวกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร

ประเด็นที่สาม การนับระยะเวลาละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวันต้องนับวันหยุดราชการรวมเข้าไปด้วยหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ต้องนับต่อเนื่องกันและเป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้เคยพิจารณาวินิจฉัยไว้แล้วตามนัยหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร. 0709.2/1000

ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2537 ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีไม่มาปฏิบัติราชการในระหว่างวันที่ 3 ถึงวันที่ 20 ธันวาคม 2553 รวม 18 วัน ซึ่งมีวันหยุดราชการอยู่ระหว่างช่วงกลางของวันที่ผู้ฟ้องคดีขาดราชการติดต่อกันในคราวเดียวกัน โดยไม่ได้ส่งใบลาหรือแจ้งสาเหตุในการไม่มาปฏิบัติราชการให้ผู้บังคับบัญชาหรือต้นสังกัดทราบ

จึงเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 85 (3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 36/2559

คำพิพากษาดังกล่าวเป็นอุทาหรณ์ที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ราชการว่า การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องที่ตนมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาแล้ว จะต้องรักษาวินัยอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการลาราชการ จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลาประเภะนั้น และในกรณีที่การขาดราชการโดยมีวันหยุดราชการอยู่ระหว่างวันที่ขาดราชการติดต่อกันในคราวเดียวกัน การนับวันที่ขาดราชการต้องนับต่อเนื่องกัน หากขาดราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ถือว่าเป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่อาจถูกลงโทษถึงขั้นปลดออกดังเช่นคดีนี้

ถูกปลด !! เพราะเอื้อประโยชน์ผู้รับจ้าง

อภัยธร ปังประเสริฐ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

มีคำกล่าวว่า... **"คนเก่งเรียนรู้จากประสบการณ์ของตนเอง คนฉลาดเรียนรู้จากประสบการณ์ของผู้อื่น"** เพราะการเรียนรู้จากประสบการณ์ของผู้อื่นจะทำให้เราพัฒนาตัวเองได้อย่างรวดเร็ว เลือกทางที่ถูกต้อง โดยที่ไม่จำเป็นต้องลองผิดลองถูกด้วยตนเองเสมอไป อย่างไรก็ตาม การเรียนรู้ทั้งจากความสำเร็จและความผิดพลาดของตนเองและของผู้อื่นล้วนเกิดประโยชน์ต่อการนำมาเป็นแนวทางและบทเรียนในการดำเนินชีวิตของตัวเราทั้งชีวิตส่วนตัวและชีวิตการทำงาน เพื่อไปสู่เป้าหมาย **"งานได้ผล คนเป็นสุข ความผิดพลาดเป็นศูนย์ เกษียณอายุอย่างสวยงาม"** ซึ่งผู้เขียนขอใช้โอกาสนี้แสดงมุทิตาจิตต่อท่านที่จะเกษียณอายุราชการในวันที่ 30 กันยายน นี้ ขอให้ทุกท่านมีความสุขหลังเกษียณ ได้พักผ่อนกาย-ใจ และทำในสิ่งใหม่ๆ ตามที่ใจรักค่ะ

สำหรับคดีปกครองที่นำมาพูดคุยกับท่านผู้อ่านฉบับนี้ ถือเป็น **"บทเรียน"** ที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการต้องตระหนักในเรื่องของการรักษาผลประโยชน์ของราชการที่ต้องดำเนินการอย่างตรงไปตรงมา

เรื่องนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานการช่าง ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการตรวจการจ้างโครงการก่อสร้างถนน โดยเมื่อผู้รับจ้างส่งมอบงานงวดสุดท้าย ผู้ควบคุมงานได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการตรวจการจ้างว่า ผู้รับจ้างทำงานไม่ครบตามประมาณการที่กำหนดในสัญญาเพราะไม่มีพื้นที่ให้ทำ ได้แก่ บ่อพัก คสล. 7 บ่อ และงานเครื่องหมายจราจรบนผิวทางที่ทาสีไม่ครบตามปริมาณพื้นที่ที่ตกลงในสัญญา เนื่องจากวิศวกรโครงการได้คำนวณพื้นที่การทำงานผิดพลาดไปจากพื้นที่จริงซึ่งมีน้อยกว่าจากที่คำนวณไว้ ในการจ่ายเงินแก่ผู้รับจ้างจึงควรหักเงินในส่วนที่ไม่ได้ทำจริงออก

ในการประชุม คณะกรรมการตรวจการจ้างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าควรหักเงินค่าจ้างตามที่คุณควบคุมงานเสนอ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าควรหักเงินเฉพาะในส่วนของบ่อพัก คสล. 7 บ่อ เท่านั้น ส่วนการทาสีเครื่องหมายจราจรบนผิวทางต้องจ่ายตามสัญญา**เพราะเป็นงานเหมารวม** โดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงนายกเทศมนตรีเสนอให้มีการตรวจรับงานดังกล่าว โดยไม่ผ่านประธานกรรมการตรวจการจ้างก่อน

จากนั้นนายกเทศมนตรีได้อนุมัติให้จ่ายเงินแก่ผู้รับจ้างตามความเห็นของผู้ฟ้องคดี ต่อมา มีการร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบช่วยผู้รับเหมา จึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง สรุปว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการและกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เป็นเหตุให้ทางราชการเสียหายอย่างร้ายแรง ควรลงโทษปลดออกจากราชการ

นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ ซึ่งต่อมาคณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) มีมติให้ยกคำอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

กรณีนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) มีอำนาจตามประกาศ คณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และเมื่อกรณีมีมูลตามที่ ถูกกล่าวหาจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง อันเป็นการดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้

คดีมีประเด็นที่พิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ และพฤติการณ์ ของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ ?

แม้ว่าเอกสารประกวดราคาและสัญญาจ้างจะเป็นสัญญาแบบเหมารวมก็ตาม แต่ตามหนังสือของ ผู้ควบคุมงานที่ได้แจ้งว่ามีปริมาณการตีเส้นจราจรจริงไม่ถึงตามที่กำหนดในสัญญา ซึ่งการประมาณราคาค่าจ้าง คิดตามปริมาณงานที่ทำจริงโดยมีการกำหนดจำนวนที่แน่ชัดเป็นตารางเมตร ดังนั้น การคำนวณค่าใช้จ่ายจึง ต้องขึ้นอยู่กับปริมาณงานว่ามีเท่าใด เมื่อช่างผู้ควบคุมงานได้รายงานปัญหาดังกล่าวแล้ว กรณีเช่นนี้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นกรรมการตรวจการจ้างและเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการออกแบบ บริหารการก่อสร้าง การผังเมือง และการโยธา ก็ย่อมต้องรู้ว่าควรหักเงินค่าเนื้องานที่ไม่ได้ทาสีตีเส้นจราจรให้ครบออก และแม้ว่าการคำนวณ เนื่องจากการทาสีจราจรผิดพลาด (มาแต่ต้นขณะทำสัญญา) จะเป็นส่วนหนึ่งในขั้นตอนการออกแบบโครงการ ซึ่ง เกิดขึ้นก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะย้ายมาดำรงตำแหน่งที่เทศบาลดังกล่าวก็ตาม ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่อาจกล่าวอ้างความ ผิดพลาดดังกล่าวให้ตนพ้นจากภาระหน้าที่ที่ต้องระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการได้

การที่ผู้ฟ้องคดียืนยันให้คิดค่างานแบบเหมารวม โดยมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยตรง ทั้งที่ควร เสนอผ่านประธานกรรมการตรวจการจ้างก่อน การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการจงใจกระทำการข้ามชั้น การบังคับบัญชา และยังปรากฏข้อเท็จ

จริงว่า ผู้ฟ้องคดีมีการชักจูงผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งเป็นคณะกรรมการตรวจการจ้างให้เห็นคล้อยตาม ตน ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีจงใจกระทำโดยมีพฤติการณ์ที่เอื้อประโยชน์แก่ผู้รับจ้าง โดยไม่ไ้ระมัดระวังรักษา ประโยชน์ของทางราชการตามที่ ทำให้เทศบาลต้องจ่ายเงินเป็นจำนวนมากให้ผู้รับจ้างไปโดยไม่สมควร พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง คำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจาก ราชการ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจตามความเหมาะสมแก่กรณีที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.71/2559)

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักในการคิดคำนวณการจ่ายเงินค่าจ้างแก่ผู้รับจ้างกรณีไม่อาจทำงาน ตามสัญญา แม้ว่าสัญญาจะกำหนดให้จ่ายแบบ “เหมารวม” จะต้องพิจารณาจากปริมาณการทำงานจริงเป็น สำคัญ รวมทั้งการเสนอความเห็นในฐานะกรรมการตรวจการจ้างจะต้องเสนอผ่านประธานกรรมการตรวจการ จ้าง การเสนอต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจการจ้างหรือผู้มีอำนาจอนุมัติจ่ายเงินตามสัญญาถือเป็น การกระทำการข้ามชั้นผู้บังคับบัญชา ทั้งในการเป็นกรรมการตรวจการจ้างที่มีความเชี่ยวชาญในงาน ย่อมสามารถรักษาประโยชน์ของทางราชการได้ดี การเสนอความเห็นให้จ่ายเงินแก่ผู้รับจ้างโดยไม่หักส่วนที่ ไม่ได้ทำงานจริงออก และยังชักจูงกรรมการอื่นให้เห็นคล้อยตามตน ถือเป็นการจงใจเอื้อประโยชน์แก่ผู้รับจ้าง ทำให้หน่วยงานเสียหาย เป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

คำสั่งย้ายลักษณะใด ? ที่ไม่ได้เงินวิทยฐานะ !

คำสั่งย้าย... เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคลเพื่อประสิทธิภาพในการทำงานและเพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ ซึ่งจะมีทั้งการย้ายประจำปีตามปกติและย้ายในกรณีพิเศษ อย่างไรก็ตาม แม้การย้ายข้าราชการหรือบุคลากรของรัฐจะเป็นอำนาจบริหารของผู้บังคับบัญชา แต่ศาลก็สามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวได้ หากเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้อง เช่น ตรวจสอบว่ามีกฎหมายให้อำนาจผู้ออกคำสั่งกระทำการนั้นหรือไม่ หรือผู้ออกคำสั่งได้ดำเนินการตามรูปแบบขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หรือผู้ออกคำสั่งใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งก็จะมีเหตุผลที่สมเหตุสมผลรองรับในการออกคำสั่งหรือไม่นั่นเอง

การมีคำสั่งย้ายข้าราชการในบางกรณีส่งผลให้ผู้ถูกย้ายไม่ได้รับเงินวิทยฐานะในระหว่างที่ถูกคำสั่งย้าย เช่น คำสั่งให้ประจำส่วนราชการ หรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นการชั่วคราว หรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่และขาดจากอัตราเงินเดือนในตำแหน่งเดิม โดยให้รับเงินเดือนในอัตราทดแทนที่ ก.ค.ศ. กำหนด แล้วแต่กรณี ตาม ข้อ 6 (7) ของระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2550 กำหนดไว้ ดังนั้น การที่ผู้บังคับบัญชาจะมีคำสั่งย้ายดังกล่าวจึงต้องมีเหตุผลสนับสนุนการย้าย มิใช่ทำโดยอำเภอใจ เพื่อให้คำสั่งย้ายดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังเช่นคดีต่อไปนี้... ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน ถูกร้องเรียนว่าทุจริตโครงการอาหารกลางวันนักเรียนและถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ศึกษาธิการจังหวัด) ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปประจำ ณ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก เป็นการชั่วคราวในระหว่างที่มีการดำเนินการทางวินัย รวมทั้งได้มีคำสั่งงดเบิกจ่ายเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีถูกสั่งให้ไปประจำ ณ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก ดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์ต่อประธานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการศึกษาธิการจังหวัด) เพื่อขอให้ยกเลิกคำสั่งย้ายและให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปปฏิบัติราชการที่โรงเรียนเดิมหรือโรงเรียนอื่นที่ใกล้เคียงกัน พร้อมทั้งให้จ่ายเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งแก่ผู้ฟ้องคดีด้วย แต่ในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ยังมีได้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็ได้มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปประจำสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก และให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปประจำที่โรงเรียนเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เห็นว่าเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับไปปฏิบัติหน้าที่ที่โรงเรียนเดิมและผู้ฟ้องคดีได้รับเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งตามเดิมอันเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในหนังสือร้องทุกข์แล้ว จึงไม่พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปประจำสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก เป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ยอมพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งย้ายที่พิพาท และให้จ่ายเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่ง จำนวน 2 เดือน ที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับในระหว่างที่ไปประจำอยู่ ณ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก ด้วย

กรณีเช่นนี้... ผู้ฟ้องคดีจะสามารถเรียกเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งในระหว่างที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการโรงเรียนได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีในเรื่องที่ถูกกล่าวหาดังกล่าว หากให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ที่โรงเรียนเดิมในฐานะผู้อำนวยการโรงเรียน ย่อมจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการสอบสวนทางวินัยได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถานศึกษาย่อมมีอิทธิพลหรือมีส่วนได้เสียต่อข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดโรงเรียนดังกล่าว ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีอำนาจให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการดังกล่าวในเรื่องความดีความชอบ ย่อมเป็นเหตุให้ข้าราชการครูไม่กล้าให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามความเป็นจริง และอาจเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับพยานหลักฐานที่สำคัญในเรื่องที่ทำการสอบสวนได้

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะผู้บังคับบัญชาเห็นว่ามิใช่เหตุผลความจำเป็นและเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ประกอบกับข้อ 1 (1) ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาประจำส่วนราชการหรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2550 ซึ่งให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในกรณีที่ “**มีเหตุผลความจำเป็น**” สามารถสั่งให้ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาไปประจำสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เป็นการชั่วคราวได้ หากข้าราชการดังกล่าวมีกรณีถูกกล่าวหาหรือเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือถูกฟ้องคดีอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือกรณีที่ผู้ถูกฟ้องนั้นพนักงานอัยการรับเป็นทนายแก่ต่างให้ และถ้าให้ผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในตำแหน่งหน้าที่เดิมต่อไปจะเป็นอุปสรรคต่อการสืบสวนการสอบสวน หรืออาจเกิดความเสียหายแก่ราชการ **คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีไปประจำสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก เป็นการชั่วคราวเพื่อความสะดวกในการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง จึงเป็นการออกคำสั่งที่เหมาะสมและจำเป็นแก่กรณี ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว**

เมื่อศาลได้วินิจฉัยแล้วว่าเป็นการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ฟ้องคดีมาปฏิบัติหน้าที่ประจำสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ก เป็นเวลา 2 เดือน ซึ่งย่อมไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้อำนวยการสถานศึกษา ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งดังกล่าว

คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้การเบิกจ่ายเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีเป็นเวลา 2 เดือน จึงชอบด้วยข้อ 6 (7) ของระเบียบ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินวิทยฐานะและเงินประจำตำแหน่งข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2550 ที่มีข้อกำหนดมิให้เบิกจ่ายเงินวิทยฐานะในระหว่างวันที่ข้าราชการครูถูกสั่งให้ประจำสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นการชั่วคราว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 936/2559)

จะเห็นได้ว่า กรณีนี้เป็นการย้ายที่เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายที่ถือว่ามิใช่เหตุจำเป็นในการที่จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ ณ สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเป็นการชั่วคราว เนื่องจากอยู่ระหว่างการดำเนินการทางวินัย เพราะผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้าสถานศึกษาซึ่งมีอิทธิพลหรือมีส่วนได้เสียต่อข้าราชการครูในโรงเรียน ที่ย่อมส่งผลต่อการให้ถ้อยคำของข้าราชการครูในโรงเรียนได้ เมื่อเป็นการย้ายโดยชอบประกอบกับการมีคำสั่งไม่จ่ายเงินวิทยฐานะก็เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายด้วยเช่นกัน การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว อันเป็นข้อสรุปที่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจของศึกษาธิการจังหวัดในเรื่องดังกล่าว

นำพฤติการณ์อันเป็นความผิดทางวินัยฐานอื่นมาลงโทษ ! ... โดยไม่แจ้งข้อกล่าวหา

จัดทำโดย นางสาวจิตาภา มุสิกธนเสฏฐ์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรืออย่างไม่ร้ายแรงก็ตาม ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจลงโทษต้องดำเนินการตามวิธีการหรือกระบวนการตามที่กฎหมายกำหนดก่อนมีคำสั่งลงโทษทางวินัย เช่น ต้องมีการสอบสวน มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน แจ้งข้อกล่าวหา และสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อเท็จจริงของเรื่องที่ถูกกล่าวหาโดยกระจ่างชัดและอย่างเพียงพอว่ากระทำผิดวินัยในกรณีใด เรื่องใดบ้าง ตามมาตราใด และจะถูกลงโทษอย่างไรบ้าง และมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อคุ้มครองป้องกันสิทธิของตน ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งถือเป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และหากยังฝ่าฝืนไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว จะมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นๆ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้เป็นเรื่องของฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองลงโทษข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง **ซึ่งในขั้นตอนการสอบสวน** ของคณะกรรมการสอบสวนก็ได้ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน **แต่ในขั้นตอนการลงโทษ** ฝ่ายปกครองได้นำเอาพฤติการณ์ที่เป็นความผิดทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงในฐานะความผิดอื่นมาเป็นฐานในการเพิ่มระดับโทษด้วย แต่ในขั้นการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีมติให้ใช้ระดับโทษเดิมก่อนที่จะเพิ่มระดับโทษ

ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยเรื่องนี้โดยมีข้อเท็จจริงในคดีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครู ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กรณีไม่ให้เกิดกรณีแก่เพื่อนครูด้วยกัน ใช้อาวุธจากหยาบคาย ต่อหน้านักเรียนทั้งห้องและเพื่อนครู ไม่เคารพสิทธิซึ่งกันและกัน ทำให้ได้รับความอับอายต่อนักเรียน และไม่รักษาความสามัคคีในหมู่คณะ หัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอในฐานะผู้บังคับบัญชาจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง โดยมีการแจ้งข้อกล่าวหาและให้โอกาสผู้ฟ้องคดีแก้ข้อกล่าวหา ผลการสอบสวนฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยฐานไม่สุภาพเรียบร้อย ตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และเห็นว่าสมควรลงโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือแทน แต่ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดได้มีคำสั่งที่ ๖๖/๒๕๔๖ ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี โดยได้นำเอาพฤติการณ์ที่ผู้ฟ้องคดีลงโทษเด็กนักเรียนด้วยการตีอันเป็นการกระทำผิดวินัยกรณีไม่ถึง และปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ ตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาเป็นเหตุในการพิจารณาโทษด้วย

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ โดย อ.ก.ค. จังหวัดมีมติเพิ่มโทษเป็นตัดเงินเดือนตามคำสั่งที่ ๒๒๔/๒๕๔๖ แต่ต่อมา อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีมติลดโทษให้เหลือภาคทัณฑ์ ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา) จึงมีคำสั่งที่ ๘๗/๒๕๔๘ ยกเลิกการลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี และให้ใช้คำสั่งที่ ๖๖/๒๕๔๖ ที่ลงโทษภาคทัณฑ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหา จึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งทั้งสองดังกล่าว

กระบวนการออกคำสั่งทางปกครองลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และคำสั่งที่ใช้ระดับโทษเดิมชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? คดีมีประเด็นที่น่าสนใจ ๒ ประเด็น คือ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจดำเนินการตามวิธีการที่เห็นสมควร และตามหนังสือ ที่ นร. ๐๗๐๙.๒/๒๑๑๗ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๓๙ วิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร หมายถึง วิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควรจะใช้ในการสอบสวนซึ่งอาจดำเนินการโดยวิธีใดก็ได้ เช่น ตั้งเรื่องกล่าวหาและทำการสอบสวน หรือแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง คดีนี้แม้ว่าผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดซึ่งมีสถานะเป็นผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งลงโทษตามกฎหมาย จะนำข้อกล่าวหาเรื่องและผู้ฟ้องคดีทำโทษเด็กนักเรียน ด้วยการตีซึ่งผิดระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการเข้ามาเป็นเหตุในการลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีได้ก็ตาม เมื่อคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงเป็นกรณีผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่าไม่ให้เกียรติแก่เพื่อนครูด้วยกัน ใช้วาจาหยาบคายต่อหน้านักเรียนทั้งห้องและเพื่อนครู ไม่เคารพสิทธิซึ่งกันและกัน ทำให้ได้รับความอับอายต่อนักเรียน และผลการสอบสวนเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยฐานไม่สุภาพเรียบร้อย ตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เห็นควรลงโทษโดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือ แต่การพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษตามคำสั่งที่ ๖๖/๒๕๔๖ ของผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดได้นำเอาเรื่องและผู้ฟ้องคดีทำโทษเด็กนักเรียนด้วยการตี อันเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องทีนอกเหนือจากข้อกล่าวหาที่ได้มีการสืบสวนข้อเท็จจริงมาพิจารณาลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี โดยไม่ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาดังกล่าวต่อผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ตามนัยมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งยังได้นำเรื่องและผู้ฟ้องคดีเคยถูกลงโทษภาคทัณฑ์และตัดเงินเดือนในความผิดวินัยกรณีอื่นมาเป็นเหตุลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีในครั้งนี้ด้วย การพิจารณาความผิดและลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ **คำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัด ที่ ๖๖/๒๕๔๖ ที่ให้ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย** ถึงแม้ว่าในชั้นการพิจารณาของ อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะ อ.ก.พ. กระทรวงศึกษาธิการมีมติให้ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีโดยตัดประเด็นการลงโทษในความผิดตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ออกไปแล้ว ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๘๗/๒๕๔๘ คงเหลือเพียงให้ลงโทษภาคทัณฑ์ในฐานะความผิดตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น และให้ใช้คำสั่งที่ ๖๖/๒๕๔๖ ก็ไม่มีผลทำให้คำสั่งที่ ๖๖/๒๕๔๖ ดังกล่าว กลับกลายเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายไปได้

ดังนั้น คำสั่ง ที่ ๖๖/๒๕๔๖ และคำสั่งที่ ๘๗/๒๕๔๘ ให้ยกเลิกคำสั่งเพิ่มโทษและให้ใช้คำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดกาญจนบุรี ที่ ๖๖/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่อง ลงโทษภาคทัณฑ์ข้าราชการครูคงเดิม จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓/๒๕๕๕**)

คดีนี้ นอกจากจะปรากฏหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ คือ **หลักรับฟังความสองฝ่าย** ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองความเป็นธรรมให้กับคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองแล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีในการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง กล่าวคือ แม้ตามมาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จะให้อำนาจผู้บังคับบัญชาที่จะดำเนินการ

ทางวินัยได้ตามที่เห็นสมควร แต่ก็ได้หมายความว่าผู้บังคับบัญชาจะใช้อำนาจพิจารณาความผิดและกำหนดโทษได้ทันทีโดยไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น การแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบทุกข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบอย่างชัดเจนและเพียงพอ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสชี้แจง โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครอง การที่ผู้บังคับบัญชาแจ้งข้อกล่าวหาในความผิดฐานหนึ่ง แต่ในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษได้นำพฤติการณ์อันเป็นความผิดฐานอื่นซึ่งมิได้มีการสอบสวนหรือแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบมาเป็นฐานในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษด้วย จึงถือเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการดำเนินการทางวินัยซึ่งมีผลทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กระทำผิดด้วยกันแต่ยังมีได้ลงโทษ ... ไม่ใช่เลือกปฏิบัติ

จัดทำโดย นางสาวจิตาภา มุสิกธนเสฏฐ์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

บุคคลทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติในสถานการณ์เดียวกันและมีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญเหมือนกัน อันเป็นไปตาม “หลักความเสมอภาค” เมื่อหลักความเสมอภาคเป็นหลักที่รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ หากหน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยกับข้าราชการบางคนที่มีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ แต่ยังไม่ดำเนินการกับข้าราชการอื่นๆ ที่มีพฤติการณ์การกระทำผิดในลักษณะเดียวกัน ข้าราชการที่ถูกลงโทษทางวินัยจะกล่าวอ้างเพื่อหักล้างว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมได้หรือไม่

กรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาที่ อ. 676/2555 วินิจฉัยไว้โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนกรุงเทพมหานคร ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ครูเวร ถูกกล่าวหาว่าไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ โดยได้รับฝากเงินและทรัพย์สินของเด็กและเยาวชน แต่ไม่ลงบันทึกในสมุดรับฝาก และไม่ส่งมอบเงินและสิ่งของที่ได้รับฝากไว้ให้กับเจ้าหน้าที่การเงินตามระเบียบของทางราชการ ผู้ถูกฟ้องคดี (อธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี

หลังจากผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณารายงานการสอบสวนทางวินัยแล้ว ได้ออกคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และฐานกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา 82 วรรคสาม มาตรา 85 วรรคสอง และมาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งและต่อมาได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยอ้างว่า มิได้มีเจตนาทุจริตต่อหน้าที่ แต่เนื่องจากลืมนำเงินที่รับฝากส่งให้เจ้าหน้าที่การเงินทันที จึงน่าจะเกิดความผิดสถานเบา และเจ้าหน้าที่อื่นที่ปฏิบัติหน้าที่ครูเวรก็ไม่ได้ส่งเงินตามเวลาเช่นกัน แต่ไม่ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเหมือนกับผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ประกอบกับนาง อ. ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีและเป็นพยานบุคคลที่ให้ถ้อยคำกับคณะกรรมการสอบสวนมีอคติกับผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ ยังเห็นว่าคณะกรรมการสอบสวนไม่ได้สอบสวนภายใน 180 วัน ตามข้อ 12 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนและพิจารณา จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้อย่างน่าสนใจ กล่าวคือ ประเด็นกระบวนการสอบสวนทางวินัยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนเห็นว่า กรณีนี้มีมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรงจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และคณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และได้รวบรวมพยานหลักฐานและสอบสวนพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องในขณะที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการอยู่ ซึ่งให้การสอดคล้องกันว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ดังที่ถูกกล่าวหา ตลอดจนให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หลังจากนั้นจึงเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีทุจริตต่อหน้าที่ราชการ

อีกทั้งกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติด้อย่างร้ายแรง และได้เสนอความเห็นต่อ อ.ก.พ. กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ซึ่ง อ.ก.พ.ฯ มีมติเป็นเอกฉันท์ว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ลงโทษไล่ออกจากราชการโดยไม่มีเหตุผลหย่อน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ การจึงถือว่าคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนทางวินัยโดยชอบตามมาตรา 102 และมาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา และถึงแม้คณะกรรมการสอบสวนไม่ได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน ตามข้อ 12 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา แต่ก็ไม่มีผลทำให้การสอบสวนทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย **เนื่องจากระยะเวลาดังกล่าวเป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสอบสวนเท่านั้น**

สำหรับข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีว่า การตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้บังคับบัญชายังไม่ได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการรายอื่นที่มีพฤติการณ์เช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดี มิใช่กรณีที่จะกล่าวอ้างได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม การจะกล่าวอ้างว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจะต้องเป็นกรณีที่ผู้กล่าวอ้างมีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับสิทธินั้นๆ แต่ไม่ได้รับสิทธินั้น หากใช้เป็นกรณีที่ผู้กระทำผิดด้วยกัน แต่ผู้กระทำผิดบางคนยังมิได้ถูกดำเนินการตามกฎหมาย ส่วนนาง อ. ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามียศดำนั้น ก็เป็นเพียงพยานไม่ได้เป็นกรรมการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดี อันจะถือได้ว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองขัดต่อหลักความเป็นกลาง ตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่การรับฟังถ้อยคำของนาง อ. อาจมีผลในเรื่องน้ำหนักของพยานหลักฐานที่จะใช้รับฟังเป็นโทษแก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากพยานหลักฐานและพยานบุคคลแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดดังที่ถูกกล่าวหาจริง และการสอบสวนทางวินัยเป็นไปโดยชอบแล้ว คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป คดีนี้นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะได้อธิบายหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ คือ หลักความเสมอภาค กรณีที่บุคคลหลายคนมีพฤติการณ์อันเป็นความผิดในลักษณะเดียวกัน แต่หน่วยงานทางปกครองได้ดำเนินการทางวินัยกับบุคคลที่มีพฤติการณ์ดังกล่าวเพียงบางคนที่ ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม โดยผู้ที่กล่าวอ้างหรือเรียกร้องให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติต่อตนตามหลักความเสมอภาคนั้น จะต้องเป็นบุคคลที่มีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับสิทธินั้นๆ หากไม่มีสิทธิตามกฎหมายก็ไม่ถือว่าเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะกล่าวอ้างถึงหลักความเสมอภาคได้ และไม่อาจถือได้ว่าการกระทำของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมแล้ว ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยดำเนินการสอบสวนทางวินัยไม่แล้วเสร็จตามกำหนดระยะเวลา ก็ไม่มีผลทำให้การสอบสวนเสียไป เนื่องจากกฎหมายกำหนดระยะเวลาไว้เพื่อเร่งรัดการดำเนินการสอบสวน มิให้ล่าช้าเกินกว่าที่ควรจะเป็นเท่านั้น และการที่บุคคลที่เคยมีคดีกับผู้ถูกกล่าวหาได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในฐานะพยาน ไม่เป็นเหตุให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง อันจะทำให้กระบวนการสอบสวนทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะต้องรับฟังพยานหลักฐานดังกล่าวด้วยความระมัดระวังและเป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหา

“ผลประโยชน์ของราชการ ” หัวใจในการจัดซื้อจัดจ้าง !!

เมื่อปลายเดือนสิงหาคม 2559 ที่ผ่านมา ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีที่อดีตนายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ยื่นฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ประธานกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1- ที่ 3) ตามลำดับ เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยตัดเงินเดือน 10 % เป็นเวลา 4 เดือน จากกรณีถูกกล่าวหาว่าดำเนินการประกวดราคาจัดซื้อรถยนต์เพื่อใช้ในกิจการเกี่ยวกับเลือกตั้ง โดยไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ

คดีนี้น่าสนใจ...เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย และได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการจัดซื้อพัสดุที่ใช้ประโยชน์ในงานราชการและการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ข้าราชการพลเรือน รวมทั้งการพิจารณาในเรื่องของค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีเรียกมาในคำฟ้อง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ในการเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ข้อพิพาทดังกล่าวเกิดขึ้นในขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ดำเนินการประกวดราคาจัดซื้อรถยนต์บรรทุกขนาด 1 ตัน (ดีเซล) พร้อมหลังคาไฟเบอร์กลาส จำนวน 75 คัน เพื่อนำไปใช้ในกิจการของสำนักงาน กกต.ประจำจังหวัด ในการประกวดราคารั้งนี้มีผู้เข้าร่วมจำนวน 3 ราย และผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้จัดซื้อรถยนต์จากบริษัท ก. ซึ่งไม่ใช่บริษัทที่เสนอราคาต่ำสุดในการประกวดราคาดังกล่าว (ผู้เสนอราคาต่ำสุดคือบริษัท ข) หากแต่ได้มีการต่อรองราคากันอีกภายหลังจากที่เปิดซองประกวดราคาแล้ว ซึ่งบริษัท ข ยืนยันเสนอราคาตามเดิม แต่บริษัท ก ได้เสนอราคาใหม่ต่ำกว่าที่บริษัท ข เสนอไว้

ในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา กรรมการฯ 1 ราย เสนอความเห็นว่าจะการจัดซื้อรถยนต์จากบริษัท ข ซึ่งได้เสนอราคาถูกต้องตามเอกสารประกวดราคาและเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด ส่วนกรรมการฯ อีก 4 ราย เห็นว่าควรจัดซื้อจากบริษัท ก ซึ่งเสนอราคาในภายหลังต่ำกว่าที่บริษัท ข เสนอไว้ และส่งมอบรถได้เร็วกว่า อันจะเป็นประโยชน์แก่ราชการมากกว่า และอยู่ในอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่จะพิจารณาจัดซื้อได้ แต่ไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาที่จะรับไว้พิจารณาได้ จึงเสนอให้ยกเลิกการประกวดราคาในครั้งนี้

ผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้จัดซื้อรถยนต์และทำสัญญากับบริษัท ก เป็นเงิน 55,500,000 บาท โดยอาศัยอำนาจตามข้อ 10 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2542 และได้้อนุมัติให้เปลี่ยนแปลงรายละเอียดเงื่อนไขในการส่งมอบพัสดุ สถานที่ส่งมอบ การจดทะเบียนรถยนต์และงวดการชำระเงิน โดยไม่ได้ยกเลิกการประกวดราคา

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบกรณีดังกล่าวเห็นว่า ขัดต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 กรณีไม่จัดซื้อรถยนต์จากผู้ที่ไม่เสนอราคาต่ำสุดซึ่งเสนอราคาโดยชอบตามเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคา อันเป็นการกระทำที่น่าเชื่อว่าเข้าข่ายความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 จึงส่งรายงานการตรวจสอบให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายและทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ในขณะที่เดียวกันก็ได้มี

หนังสือส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) อีกทางหนึ่งด้วย

หลังจากได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าว ประธานกรรมการการเลือกตั้งได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านกรรมการทั้งคณะด้วยเหตุความไม่เป็นกลาง จนนำไปสู่การมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวนบางรายใหม่ โดยในระหว่างการสอบสวน สำนักงาน ป.ป.ช.ได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการการเลือกตั้งแจ้งผลการพิจารณาว่า ไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่รับฟังได้ว่าการใช้อำนาจของผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์หรือเป็นการกระทำโดยวิธีการอื่นใดเป็นเหตุให้บริษัท ข ไม่มีโอกาสเข้าทำการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อเอื้ออำนาจแก่ผู้เข้าเสนอราคารายใดให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับสำนักงาน กกต. ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 หรือมีการกระทำความผิดฐานทุจริตหรือกระทำความผิดต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ข้อกล่าวหาจึงไม่มีมูล เห็นควรยุติเรื่อง

คณะกรรมการสอบสวนได้รับทราบผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกรรมการสอบสวนเสียงข้างมาก (2 ราย) มีความเห็นว่าควรยุติเรื่อง เนื่องจากมูลความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยแล้วนั้นเป็นมูลความผิดเดียวกันกับที่คณะกรรมการสอบสวนกำลังทำการพิจารณา ซึ่งเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติอย่างไร ย่อมผูกพันผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา (ตามนัยมาตรา 91 และมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 จึงไม่มีประเด็นที่จะต้องสอบสวนอีก แต่กรรมการสอบสวนเสียงข้างน้อย (1 ราย) เห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช.ยังไม่ได้สอบสวนในความผิดตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. 2542 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 จึงควรดำเนินการสอบสวนต่อไป การงดสอบพยานหลักฐานทั้งหมดและยึดถือเอามติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ให้ยุติเรื่อง โดยไม่มีพยานหลักฐานประกอบที่ชัดเจนน่าจะไม่ต้อง

ประธานกรรมการการเลือกตั้งเห็นชอบตามความเห็นของกรรมการสอบสวนเสียงข้างมากและเสนอคณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณา แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปตามความเห็นของกรรมการสอบสวนเสียงข้างน้อย

ผลการสอบสวนปรากฏว่า คณะกรรมการสอบสวนมีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายเสียงข้างมาก เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และไม่ได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ ตามข้อ 55 วรรคสาม ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542 ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ได้กระทำการฝ่าฝืนข้อ 50(1) และ ข้อ 51 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 แต่ยังไม่เกิดความเสียหายแก่สำนักงาน พฤติการณ์จึงเป็นการกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่สำนักงานด้วยความอดุสาหะ เอาใจใส่ และระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของสำนักงาน และฐานไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของสำนักงาน (ข้อ 56 วรรคหนึ่ง และข้อ 62 ของ

ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542) เห็นสมควรลงโทษตัดเงินเดือน 10 % เป็นเวลา 4 เดือน ฝ่ายเสียงข้างน้อยเห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ตามข้อ 55 วรรคสาม ของระเบียบเดียวกัน แต่โดยที่ไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดแสดงว่าผู้ฟ้องคดีแสวงหาหรือได้รับประโยชน์ใดจากการกระทำดังกล่าว จึงเห็นควรลงโทษปลดออก

คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณามติเห็นตามกรรมการสอบสวนเสียงข้างน้อยว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ราชการเกินอำนาจหน้าที่ไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ เอื้อประโยชน์ให้บริษัท ก ได้เข้าทำสัญญา ควรปลดออกจากตำแหน่ง ประธานกรรมการการเลือกตั้งจึงมีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งเสียงข้างมากพิจารณาแล้วเห็นว่าการลงโทษไม่เหมาะสมกับความผิด จึงมีมติลดโทษตัดเงินเดือน 10 % เป็นเวลา 4 เดือน แต่เนื่องจากในขณะที่มีคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีได้พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งไปแล้วเพราะเหตุครบวาระ จึงให้ลดโทษตัดเงินเดือนดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งปลดออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษปลดออกจากราชการรวมทั้งคำสั่งที่ลดโทษและงดโทษผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งชดเชยค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดดังกล่าว

โดยที่คำสั่งปลดออกจากราชการได้ถูกแทนที่โดยคำสั่งตัดเงินเดือนซึ่งเป็นคำสั่งใหม่ที่ออกมาภายหลังจากการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว

คดีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การที่ผู้ฟ้องคดีถูกคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน 10 % เป็นเวลา 4 เดือน เป็นการลงโทษตามฐานความผิดและระดับโทษที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

โดยผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษดังกล่าวไว้ 2 ประการ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้เหตุผลไว้ดังนี้

1. ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่าการแต่งตั้งบุคคลที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนเป็นกรรมการสอบสวน ขัดต่อข้อ 3 ของ กฎ ก.พ.ฉบับที่ 18 (พ.ศ.2540) ออกตามความใน พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา (ใช้บังคับโดยอนุโลมในขณะเกิดข้อพิพาท) ที่กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนต้องมาจากข้าราชการพลเรือน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้ในกรณีที่ระเบียบฯ นี้ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในเรื่องใด และไม่มีระเบียบ ประกาศ ข้อกำหนดหรือมติของคณะกรรมการกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้ ให้ใช้กฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนหรือลูกจ้างในเรื่องนั้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่ง ข้อ 3 ของ กฎ ก.พ.ฉบับที่ 18 (พ.ศ.2540) กำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจากข้าราชการพลเรือนอย่างน้อย 3 คน ประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา และกรรมการอย่างน้อยอีก 2 คน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ

ผู้ฟ้องคดีในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานกรรมการการเลือกตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มีหน้าที่บังคับบัญชาพนักงาน/ลูกจ้าง ควบคุมดูแลงานโดยทั่วไปของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายและมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีเป็นตำแหน่งพนักงานประเภทบริหารระดับสูง ระดับ 11 ตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542 ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ข้าราชการฝ่ายพลเรือนตามกฎหมายข้าราชการพลเรือน การนำข้อกฎหมายที่ใช้กับข้าราชการพลเรือนมาบังคับใช้โดยอนุโลม จึงไม่ใช่บทบังคับเด็ดขาดที่จะต้องแต่งตั้งกรรมการสอบสวนจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนเท่านั้น แต่สามารถแต่งตั้งจากข้าราชการหรือบุคคลอื่นที่มีคุณสมบัติและความเหมาะสมมาเป็นกรรมการสอบสวนได้ และการแต่งตั้งประธานกรรมการต้องแต่งตั้งจากผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับไม่ต่ำกว่าหรือเทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่าผู้ฟ้องคดี

การที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งแต่งตั้งประธานกรรมการสอบสวนและมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงประธานกรรมการสอบสวนรวมทั้ง 3 ราย ได้แก่ เลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งตามกฎหมายข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ตำแหน่งดังกล่าวหมายถึง ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ระดับ 11 แม้ในขณะที่แต่งตั้งเป็นประธานกรรมการสอบสวนจะยังเป็นเพียงรักษาการในตำแหน่งดังกล่าวก็ตาม ก็ต้องถือว่าเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเลขาธิการวุฒิสภา ส่วนการแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งไม่ใช่ข้าราชการฝ่ายพลเรือน แต่เป็นตำแหน่งที่เทียบเท่าหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงหรือทบวง หรือพนักงานประเภทผู้บริหารระดับสูง ระดับ 11 ในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และต่อมาได้มีการแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นประธานกรรมการสอบสวนนั้น การแต่งตั้งบุคคลทั้งสามเป็นประธานกรรมการสอบสวนจึงชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นการแต่งตั้งประธานกรรมการสอบสวนในระดับที่ไม่ต่ำกว่าหรือเทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่าผู้ฟ้องคดี ซึ่งไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนเท่านั้น

2. ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนต่อไป ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องมีมติตามคณะกรรมการสอบสวนเสียงข้างมากที่เห็นควรยุติเรื่องเพราะต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.2542 และคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ใช่ผู้บังคับบัญชา ตามข้อ 79 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542 ของผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่อาจใช้อำนาจพิจารณาการสอบสวนที่ประธานกรรมการการเลือกตั้งรายงานได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นตรงต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 25 วรรคหนึ่ง มาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541 และข้อ 6 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542) แม้ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542 จะไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับ

ดูแลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งให้ความเห็นชอบในกิจการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ฉะนั้นคณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีอำนาจพิจารณารายงานการดำเนินการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดี และข้อ 32 (1) ของกฎ ก.พ.ฉบับที่ 18 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา มิได้กำหนดให้การพิจารณาต้องผูกพันตามคณะกรรมการสอบสวนเสียงข้างมาก คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงไม่จำเป็นต้องมีมติตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนเสียงข้างมาก

ประกอบกับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการหรือพนักงานเป็นกรณีที่ทางราชการมุ่งควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ เพื่อให้ตระหนักในหน้าที่และความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานราชการ การดำเนินการทางวินัยจึงเป็นกรณีที่ต้องพิจารณาแยกออกมาจากการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบในทางแพ่ง ทางอาญา ซึ่งรวมถึงการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ด้วย การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณารายงานการสอบสวนโดยเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้พิจารณาไต่สวนในเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับ พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 แต่ยังไม่ได้มีการสอบสวนในความผิดตามระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยพัสดุ พ.ศ.2542 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และมีมติให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนผู้ฟ้องคดีต่อไปนั้น เป็นการดำเนินการทางวินัยตามข้อ 79 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542 อันเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีอำนาจพิจารณาดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีได้ แต่ก็มีประเด็นในเรื่องของการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่สำนักงานด้วยความอุตสาหะ เอาใจใส่ และระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของสำนักงาน และฐานไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของสำนักงาน (ข้อ 56 วรรคหนึ่ง และข้อ 62 ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542) ตามที่ผู้ที่มีอำนาจได้มีคำสั่งลงโทษหรือไม่ ?

ประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณา ข้อ 50 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ที่กำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาพิจารณาผลโดยคัดเลือกสิ่งของที่ตรวจสอบแล้วถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา ซึ่งมีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการแล้วเสนอให้ซื้อจากผู้เสนอราคาซึ่งเสนอราคาต่ำสุดแล้ว เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้พิจารณาถึงคุณภาพและคุณสมบัติของสิ่งของที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการเป็นสำคัญยิ่งกว่าการพิจารณาจากราคาต่ำสุดแต่เพียงอย่างเดียว

อีกทั้งในประกาศประกวดราคาได้มีข้อกำหนดให้ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่รับราคาต่ำสุด หรือราคาหนึ่งราคาใดหรือราคาที่เสนอทั้งหมดก็ได้ และอาจพิจารณาเลือกซื้อในจำนวนหรือขนาดหรือเฉพาะรายการหนึ่งรายการใด หรืออาจจะยกเลิกการประกวดราคาโดยไม่พิจารณาจะซื้อเลยก็ได้ สุดแต่จะพิจารณา ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของสำนักงานเป็นสำคัญ และให้ถือว่าการตัดสินใจของสำนักงานเป็นเด็ดขาด ผู้เสนอราคาจะเรียกร้องค่าเสียหายใดๆ มิได้

ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะพิจารณาคัดเลือกสิ่งของที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการมากที่สุด และมีใช้เป็นการมีกรณีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในรายละเอียดหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคา ซึ่งทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เข้าเสนอราคาด้วยกัน อันเป็นที่เหตุที่จะต้องพิจารณายกเลิกการประกวดราคาตามข้อ 53 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา จำนวน 4 คน จาก 5 คน ได้เสนอให้ยกเลิกการประกวดราคา โดยเห็นว่าการยื่นขอของ บริษัท ก มีความเหมาะสมและเป็นประโยชน์แก่สำนักงานมากกว่าของ บริษัท ข รวมทั้งสามารถส่งมอบรถได้อย่างรวดเร็ว การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ยกเลิกการประกวดราคา แต่อนุมัติให้จัดซื้อรถยนต์จากบริษัท ก จึงเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในประกาศประกวดราคาและเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของสำนักงาน อีกทั้งยังจัดซื้อในราคาที่ต่ำกว่าบริษัท ข จึงไม่เกิดความเสียหายแก่ราชการ การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีความผิดวินัยฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลหรือความก้าวหน้าแก่สำนักงานและความอุตสาหะเอาใจใส่และระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของสำนักงาน ตามข้อ 56 วรรคหนึ่ง ของระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542 และฐานไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของสำนักงาน ตามข้อ 62 ของระเบียบเดียวกัน

คำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีจึงมีประเด็นสุดท้ายที่ต้องพิจารณาว่า **การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ หากเป็นการกระทำละเมิด สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัด ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่เพียงใด ?**

ทั้งนี้ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากกรณีมีการลงข่าวที่ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษทางวินัยเผยแพร่ในสื่อต่างๆ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายต่อชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นดูแคลน ชื่อเสียงวงศ์ตระกูลต้องมัวหมองหมดความเคารพเชื่อถือจากบุคคลทั่วไปและสถาบันการศึกษาที่เคยเชิญผู้ฟ้องคดีไปบรรยาย รวมถึงความเสียหายจากการเสียโอกาสในการสมัครเข้ารับการคัดเลือกในตำแหน่งต่างๆ เนื่องจากคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการสมัครสอบคัดเลือกนั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษปลดออกจากตำแหน่งโดยต่อมาในชั้นอุทธรณ์ได้ลดโทษเป็นตดเงินเดือนแต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้วเพราะเหตุครบวาระ จึงให้ลดโทษเสีย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้รับความเสียหายเป็นตัวเงินจากการถูกตดเงินเดือนดังกล่าว และการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีกรณีนี้เกิดจากได้รับแจ้งจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งการเผยแพร่ข่าวก็ไม่ปรากฏว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย แต่เป็นไปตามปกติทั่วไปที่สื่อมวลชนจะต้องเสนอข่าวการดำเนินการเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ระดับสูง โดยเฉพาะตำแหน่งของผู้ฟ้องคดีที่เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และการนำเสนอข่าวก็มีได้เป็นการจงใจกลั่นแกล้งให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อีกทั้งความเสียหายต่อชื่อเสียงที่ผู้ฟ้องคดีอ้างไม่ปรากฏเหตุผลและพยานหลักฐานที่แน่นอนชัดเจน ส่วนความเสียหายจากการเสียโอกาสในการสมัครเข้ารับการคัดเลือกในตำแหน่งต่างๆ นั้น เป็นตำแหน่งที่ต้องผ่านกระบวนการคัดเลือก จึงเป็นเรื่องในอนาคตที่ไม่มีความแน่นอน

กรณีจึงไม่อาจอ้างความเสียหายจากการเสื่อมเสียชื่อเสียงและเสียโอกาสต่างๆ ในการสมัครเข้ารับการคัดเลือกได้

ฉะนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ไม่จำเป็นต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี (คดีหมายเลขแดงที่ อ.759/2559)

คดีนี้นับได้ว่าศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีไว้หลายประการ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ กล่าวคือ

1. บรรทัดฐานการจัดซื้อพัสดุที่ใช้ประโยชน์ในงานราชการ

1.1 มาตรา 50 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 มีจุดมุ่งหมายที่ต้องการให้พิจารณาคุณภาพและคุณสมบัติของพัสดุที่จะเป็นประโยชน์ต่อทางราชการเป็นสำคัญ มิใช่พิจารณาจากราคาต่ำสุดเพียงอย่างเดียว

1.2 การที่ประกาศประกวดราคามีข้อกำหนดที่มีสาระให้สำนักงานทรงสิทธิที่จะไม่รับราคาต่ำสุดและให้อำนาจการตัดสินใจของสำนักงานเป็นที่สุด โดยจะยกเลิกหรือไม่ยกเลิกการประกวดราคาก็ได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของสำนักงานเป็นสำคัญ การที่หน่วยงานไม่ทำสัญญากับผู้ซึ่งเสนอราคาต่ำสุดในการประกวดราคา แต่ได้ตกลงทำสัญญากับผู้เสนอราคาที่เสนอพัสดุที่มีความเหมาะสมและเป็นประโยชน์แก่ราชการมากกว่า แม้จะมีการต่อราคาให้ต่ำกว่าผู้เสนอราคาต่ำสุดโดยไม่ได้ยกเลิกการประกวดราคา ถือเป็นการดำเนินการที่เป็นไปตามเงื่อนไขในประกาศประกวดราคา และไม่ขัดต่อมาตรา 50 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535

2. บรรทัดฐานการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีข้าราชการพลเรือน

2.1 การที่กฎหมายหรือระเบียบของหน่วยงานกำหนดให้สามารถนำกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนหรือลูกจ้างมาใช้บังคับโดยอนุโลม มีผลเป็นการนำหลักเกณฑ์มาใช้บังคับโดยปรับให้เข้ากับสภาพของข้อเท็จจริงของหน่วยงานที่นำมาใช้ เช่น การแต่งตั้งประธานกรรมการสอบสวนจะต้องแต่งตั้งจากผู้ที่มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหรือเทียบเท่าได้ไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา แต่ไม่ได้หมายความว่าต้องแต่งตั้งกรรมการจากข้าราชการพลเรือน

2.2 ผู้ที่รักษาการในตำแหน่งใด ถือว่าเป็นผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้น การแต่งตั้งรักษาการเลขาธิการวุฒิสภา เป็นประธานกรรมการสอบสวน จึงถือว่าได้แต่งตั้งเลขาธิการวุฒิสภา เป็นประธานกรรมการสอบสวน

2.3 เมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจต้องพิจารณาสั่งการตามความเห็นของกรรมการสอบสวนเสียงข้างมาก ผู้มีอำนาจย่อมมีดุลพินิจในการพิจารณาโดยไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยตามกรรมการสอบสวนเสียงข้างมาก

3. แนวทางการพิจารณากรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

3.1 การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายโดยสุจริต ที่มีใช้การกลั่นแกล้ง แม้ผลการพิจารณาเป็นโทษแก่ผู้ถูกตรวจสอบและต่อมาศาลจะได้พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเนื่องจากผู้ถูกตรวจสอบมิได้กระทำความผิด ก็ไม่ถือเป็นการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่

3.2 การเรียกค่าเสียหายจากการที่ต้องเสื่อมเสียชื่อเสียงและโอกาสในการสมัครเข้ารับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ จากคำสั่งลงโทษที่ไม่ชอบ ต้องมีเหตุผลและหลักฐานที่ชัดเจน ความเสียหายจากการเสียโอกาสในการเข้ารับการคัดเลือกในตำแหน่งต่างๆ ซึ่งต้องผ่านกระบวนการคัดเลือกถือเป็นเรื่องในอนาคตที่ไม่มีความแน่นอน กรณีจึงไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายได้

คดีนี้... จึงนับว่าเป็นคดีที่ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานและตีความเจตนารมณ์ของกฎหมายที่น่าสนใจศึกษาและเป็นประโยชน์ในการเป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ราชการในเรื่องดังกล่าว ประการสำคัญคือได้ชี้ให้เห็นถึงหัวใจของการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งก็คือถือผลประโยชน์ของราชนานเอง

คดีวินัย ... เพราะลงชื่อปฏิบัติงานแต่ไม่นั่งโต๊ะทำงานให้แล้วเสร็จ

ข้าราชการถือเป็นอาชีพที่ต้องดำรงสถานะอย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรี โดยนอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังต้องรักษาวินัยอย่างเคร่งครัดโดยไม่กระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามและต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามย่อมเป็นการกระทำผิดวินัยและต้องรับโทษทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนด

แต่อย่างไรก็ตาม การพิจารณาโทษทางวินัยว่าเป็นความผิดวินัยระดับใด ย่อมขึ้นอยู่กับกรณียุติหรือพฤติการณ์ของข้าราชการและบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดความผิดและบทลงโทษไว้ ซึ่งผู้มีอำนาจย่อมไม่อาจใช้อำนาจลงโทษทางวินัยเกินกว่าหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ได้

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาเสนอในฉบับนี้ เป็นกรณีที่ข้าราชการมาลงชื่อในสมุดลงเวลาปฏิบัติราชการแต่ไม่อยู่ที่โต๊ะทำงานและไม่ปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายให้แล้วเสร็จ และต่อมาถูกลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงไล่ออกจากราชการ เนื่องจาก (1) ขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และ (2) ไม่ถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ และละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเทศบาล ตำแหน่งนิติกร ระดับ 5 ได้รับมอบหมายจากนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ให้ยกร่างเทศบัญญัติของเทศบาลให้เป็นปัจจุบัน และรับผิดชอบงานคดีเกี่ยวกับการค้างชำระภาษีอากร โดยกำหนดให้รายงานความคืบหน้าทุกเดือน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายให้แล้วเสร็จและไม่รายงานความคืบหน้างานคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงให้ผู้ฟ้องคดีส่งมอบงานคืน และตรวจสอบจึงพบว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมมาลงลายมือชื่อในสมุดลงเวลาปฏิบัติราชการในตอนเช้าและในเวลากลับ แต่ไม่อยู่ปฏิบัติงานที่โต๊ะทำงาน โดยในตอนเช้าส่วนมากจะนั่งพูดคุยกับผู้อำนวยการ ตอนสายไปคุยกับพนักงานขับรถยนต์บ้าง ไปห้องสมุดบ้าง ตอนเที่ยงจะไปรับประทานอาหารกับภรรยา และกลับเข้าสำนักงานเทศบาล

ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาขึ้นฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการดังกล่าว

พฤติกรรมดังกล่าวถือเป็นการกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายงานจากผู้บังคับบัญชาให้รับผิดชอบแต่กลับละเลยไม่เอาใจใส่ในงานดังกล่าว และมาลงชื่อปฏิบัติงานแต่ไม่ปฏิบัติงาน เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ ถือเป็นการขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

แต่การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการยกร่างเทศบัญญัติตามที่ได้รับมอบหมายให้แล้วเสร็จนั้น มีผลเพียงทำให้เทศบาลจะต้องบังคับใช้เทศบัญญัติที่ไม่เป็นปัจจุบันเท่านั้น แต่ไม่ถึงกับทำให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงแก่เทศบาล ส่วนงานติดตามคดีการค้างชำระภาษีอากร ผู้ถูกฟ้องคดีได้เรียกงานดังกล่าวคืน ดังนั้น จึงยังไม่ปรากฏว่างานในหน้าที่ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการขัดคำสั่งหรือการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามข้อ 9 วรรคสอง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ 10 มกราคม 2545 แต่อย่างใด

สำหรับการมาลงชื่อในสมุดลงชื่อปฏิบัติราชการ โดยไม่อยู่ที่โต๊ะทำงาน แต่จะอยู่ในบริเวณสำนักงานหรือในบริเวณที่สามารถติดตามได้นั้น ถือเป็นการละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ซึ่งเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และมีได้เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ราชการ ประกอบกับไม่เข้าลักษณะ

เป็นการละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลานานกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรตามข้อ 13 วรรคสอง ของประกาศฉบับเดียวกัน

พฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นความผิดฐานไม่ถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณากำหนดโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงได้ตามความเหมาะสม

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการอันเป็นโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง จึงเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 789/2558)

คดีนี้เป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า การที่ผู้บังคับบัญชาได้มอบหมายงานอย่างหนึ่งอย่างใดให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชารับผิดชอบ ผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องปฏิบัติงานด้วยความอดทนและเอาใจใส่ เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล นอกจากนี้ คดีนี้ยังเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองว่า นอกจากจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่แล้ว การใช้อำนาจนั้นจะต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น ดังเช่นกรณีที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดวินัยไว้ การพิจารณาลงโทษทางวินัยจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนด การใช้อำนาจพิจารณาโทษทางวินัยเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากการกระทำความผิดที่กฎหมายกำหนดอาจเข้าข่ายเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบคดีละเมิดหรือกลั่นแกล้งได้ครับ !

นายปกครอง

“สภาพร้ายแรง” ที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครอง “ไม่เป็นกลาง” !!

โดย นางสาวปรานี สุขศรี
ผู้อำนวยการกลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

วารสารยุติธรรมฉบับนี้... มีสาระความรู้อันเป็นประโยชน์เกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของ “คู่กรณี” ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองมาฝากท่านผู้อ่าน โดยคู่กรณีมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาทางปกครองจากเจ้าหน้าที่ที่จะต้องมีความ “ความเป็นกลาง” ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือในทางกฎหมายปกครองเรียกว่า “หลักความเป็นกลาง”

โดยหลักกฎหมายนี้ จะบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งหมายถึงเฉพาะผู้ที่มีอำนาจพิจารณาเนื้อหาสาระหลักของเรื่องที่จะนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น (ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ทุกคน) ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอคติ ลำเอียงหรือมีเหตุที่ทำให้เคลือบแคลงสงสัยในการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง อันถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งหากการพิจารณาทางปกครองขัดต่อหลักความเป็นกลางดังกล่าวก็ย่อมเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ อันมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจเพื่อบังคับต่อคู่กรณีนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคู่กรณีมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

อย่างไรก็ตาม สำหรับ “หลักความเป็นกลาง” ที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือเป็นความไม่เป็นกลาง “ในทางเนื้อหาหรือโดยสภาพภายใน” (ต่างกับหลักความเป็นกลางตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ถือว่าเป็นความไม่เป็นกลางโดย “สภาพภายนอก”) จึงอาจเกิดปัญหาในการปฏิบัติราชการมิใช่น้อยว่าเหตุใด-อย่างไร ? จึงจะถือว่าเจ้าหน้าที่ไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองได้เพราะมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง

เนื่องจากมาตรา ๑๖ ดังกล่าว บัญญัติว่า “ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้” โดยมีได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “สภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง” ไว้แต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ จึงถือเป็นเรื่องสำคัญที่หน่วยงานของรัฐ (ฝ่ายปกครอง) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือแม้กระทั่งคู่กรณี (หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง) จะต้องศึกษาทำความเข้าใจแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีซึ่งจะทำให้การบริหารราชการอันเป็นบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และคู่กรณีได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งเป็นขั้นตอนในการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง เช่น การสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด ขั้นตอนในการสอบสวนดำเนินการทางวินัยตั้งแต่การออกคำสั่ง การสอบสวนของคณะกรรมการและการพิจารณาโทษ การพิจารณาของ อ.ก.พ. กรม เป็นต้น



คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองได้เพราะมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่นกรณีอธิบดีกรมการจัดหางานมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำแหน่งนักวิชาการแรงงาน กรณีถูกกล่าวหาว่าเรียกรับเงินจากนายจ้างคนต่างด้าวที่ทำงานผิดเงื่อนไข ต่อมาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงและคณะกรรมการสอบสวนวินัยมีความเห็นว่าสมควรไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ อธิบดีกรมการจัดหางานจึงได้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กรมการจัดหางานพิจารณาและต่อมาอธิบดีกรมการจัดหางานได้มีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของ อ.ก.พ. กรมการจัดหางาน หลังจากอุทธรณ์คำสั่งไล่ออกจากราชการและนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

คดีนี้มีข้อเท็จจริงที่รับฟังยุติโดยมีเจ้าหน้าที่ ชื่อ นาย พ. (ชื่อสมมุติ) ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง และเป็น อ.ก.พ. กรมการจัดหางาน ในการพิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีนาย พ. ได้เข้าร่วมประชุมในฐานะเป็น อ.ก.พ. กรมการจัดหางานด้วย โดยมีใช้เข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงตอบข้อซักถาม หรือข้อสงสัยของ อ.ก.พ. กรมฯ

ปัญหา คือ การที่ นาย พ. เข้าร่วมประชุม อ.ก.พ. กรมฯ ดังกล่าว ถือเป็นเหตุอันมีสภาพร้ายแรงทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลางหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การประชุม อ.ก.พ. กรมฯ ถือเป็นการพิจารณาทางปกครองและเมื่อ นาย พ. ได้เข้าร่วมประชุมในฐานะ อ.ก.พ. กรมฯ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาผลการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนมิใช่เข้าร่วมประชุม อ.ก.พ. เพื่อชี้แจงตอบข้อซักถามข้อสงสัยของ อ.ก.พ. และเมื่อ อ.ก.พ. กรมฯ มีมติเป็นประการใด ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติ อ.ก.พ. กรม นาย พ. ย่อมต้องมีความเห็นเช่นเดิมตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งตนทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการอันเป็นความเห็นที่เป็นปฏิปักษ์ต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น จึงย่อมมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลทำให้มติของ อ.ก.พ. กรมฯ และคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและคำสั่งยกอุทธรณ์ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๙๕/๒๕๕๕)

ในการพิจารณาว่ามีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือไม่ เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาจากสภาพภายใน (จิตใจ) ของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี

ดังนั้นเพื่อมิให้มีการโต้แย้งในเรื่องความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หากฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่หรือกรรมการได้พิจารณาตั้งแต่ก่อนการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือในระหว่างดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองว่า ตนเองอาจเป็นผู้มีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เช่น มีอคติ ลำเอียง (เพราะชอบ เพราะชัง เพราะกลัว เพราะหลง) หรือมีเหตุที่อาจก่อให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยในความเป็นกลาง เช่น เคยให้ความเห็นที่ขัดแย้งกับความเห็นของคู่กรณีหรือความเห็นในลักษณะเป็นผลร้ายต่อคู่กรณีในเรื่องที่เกิดขึ้น หรือมีความเห็นที่เป็นปฏิปักษ์กับคู่กรณีในเรื่องที่เกิดขึ้น หรือมีปัญหาขัดแย้งกับคู่กรณีเองที่อาจก่อให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยว่ากลั่นแกล้ง หรือมีเหตุที่วิญญูชนทั่วไปย่อมไม่อาจไว้วางใจให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นใช้อำนาจทางปกครองได้หรือมีส่วนเกี่ยวข้องในทางที่เป็นคุณหรือโทษทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่มีความเป็นธรรม เป็นต้น เจ้าหน้าที่หรือกรรมการก็ควรที่จะหยุดการพิจารณาในเรื่องนั้นและรายงานผู้บังคับบัญชาหรือประธาน



กรรมการทราบ ขณะเดียวกัน “คู่กรณี” ก็มีสิทธิที่จะคัดค้านได้ โดยยื่นเป็นหนังสือต่อเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ยื่น หรือกรณีคัดค้านกรรมการ ต้องยื่นต่อประธานกรรมการ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาหรือประธานคณะกรรมการพิจารณาเหตุคัดค้านต่อไป ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้



“การรับฟังคู่กรณี” ไม่สมบูรณ์ ... แก้ไขได้ก่อนสิ้นสุดการพิจารณาอุทธรณ์ !

หลักการรับฟังคู่กรณีตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ถือเป็นหลักการที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของคู่กรณี ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่จะต้องให้โอกาส คู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อปกป้องสิทธิ ของตนเอง หลักการดังกล่าวถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งทางปกครอง หากกระบวนการในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองใด ไม่มีการรับฟังคู่กรณี อาจส่งผลให้การออกคำสั่ง ทางปกครองเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยศาลปกครอง มีอำนาจตรวจสอบและเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

อย่างไรก็ตาม คำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้รับฟังคู่กรณี หากได้ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องหรือ ความไม่สมบูรณ์ โดยจัดให้มีการรับฟังคู่กรณีก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ หรือในกรณีที่กฎหมาย ไม่ได้กำหนดให้อุทธรณ์แต่ได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ก่อนนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง คำสั่งทางปกครองนั้น ย่อมมีผลสมบูรณ์ตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาเสนอในครั้งนี้ เป็นข้อพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งได้รับคำสั่งไล่ออกจากราชการ โต้แย้งว่า คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดี ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหา ก่อนมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ นอกจากนี้ ยังได้แย้งว่า บันทึกรายการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา (แบบ สว. ๓) มีสาระสำคัญไม่ครบถ้วนตามข้อ ๑๘ ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๔๗ กล่าวคือ ไม่ได้ระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหา จึงมีผลทำให้ กระบวนการพิจารณาไม่สมบูรณ์เป็นเหตุให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

โดยมูลเหตุของคดี เกิดจากผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บังคับหมู่ฝ่ายตรวจคนเข้าเมือง ได้ประทับลงตราขาเข้าในหนังสือเดินทางของนางสาว ย. โดยไม่ปรากฏตัวนางสาว ย. และไม่ได้ตรวจสอบข้อมูล ในคอมพิวเตอร์ และมีบุคคลอื่นนำหนังสือเดินทางไปใช้ประโยชน์และถูกจับกุม ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้บังคับการ กองบังคับการตรวจคนเข้าเมืองท่าอากาศยานแห่งชาติ) จึงตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และต่อมาได้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์และในชั้นอุทธรณ์ คณะอนุกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับอุทธรณ์ (อ.ก.ตร.) ซึ่งทำการแทนคณะกรรมการข้าราชการตำรวจได้แจ้งให้คณะกรรมการสอบสวนวินัยทำการสอบสวน ผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติม เนื่องจากผู้ฟ้องคดียังมีได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหลังจากรับทราบ แบบ สว. ๓ และต่อมา ได้มีมติยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่ง ลงโทษไล่ออกจากราชการ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด โดยโต้แย้งทั้งสองประเด็นข้างต้น

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงดังกล่าวและวินิจฉัยว่า การดำเนินการทางวินัยทั้งในส่วนของการสอบสวน การพิจารณาลงโทษ และการพิจารณาอุทธรณ์ได้มีการดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ และผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์กระทำความผิดตามที่ถูกลงโทษ ถือเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ตามมาตรา ๗๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับประเด็นข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้โดยสรุปดังนี้

ข้อโต้แย้งประเด็นแรก บันทึกรการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา (แบบ สว. ๓) มีสาระสำคัญไม่ครบถ้วนตามข้อ ๑๘ ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยไม่ได้ระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหาหรือไม่ ?

ทั้งนี้ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๗ และข้อ ๑๘ กำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการสอบสวนเรียกผู้ถูกกล่าวหามาแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ทราบว่ามีข้อกล่าวหาได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาและจะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ และมีบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาตามแบบ สว. ๒ แล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาพยานหลักฐานดังกล่าว หากเห็นว่าเป็นความผิดทางวินัยก็ให้เรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ทราบ โดยระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหา โดยบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนมีสาระสำคัญตามแบบ สว. ๓ และให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อรับทราบไว้เป็นหลักฐาน

ศาลปกครองสูงสุดฟังข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงได้มีบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาตามแบบ สว. ๒ แจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และแจ้งด้วยว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาและสิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ตามข้อ ๑๗ ของ กฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อรับทราบ และได้ให้การต่อคณะกรรมการสอบสวนในวันเดียวกันว่าเป็นผู้ประทับตราขาเข้าในหนังสือเดินทางจริง

ส่วนบันทึกการแจ้งตามแบบ สว. ๓ ได้ระบุข้อกล่าวหาไว้ชัดเจนว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ตามมาตรา ๗๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และได้ระบุพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาทั้งพยานวัตถุ พยานเอกสารและคำให้การของผู้ฟ้องคดีในชั้นสอบสวนคดีอาญาและวินัย (ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อรับทราบ) อันเป็นพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจนำพยานบุคคลมาสืบหักล้างพยานหลักฐานดังกล่าวได้ อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีได้ให้การยอมรับทั้งในชั้นสอบสวนคดีอาญาและวินัยว่าเป็นผู้ประทับตราขาเข้าในหนังสือเดินทางจริง จึงไม่มีประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องแก้ข้อกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำการในเรื่องดังกล่าว

ดังนั้น แม้บันทึกการแจ้งตามแบบ สว. ๓ มิได้ระบุวัน เวลา สถานที่ และการกระทำที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ก็มีได้มีผลให้บันทึกการแจ้งดังกล่าวไม่สมบูรณ์ ส่วนข้อโต้แย้งประเด็นที่สองที่ว่า คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงแสดงพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหา ก่อนมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากการานั้น

ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ อ.ก.ตร. เกี่ยวกับอุทธรณ์มีมติให้คณะกรรมการสอบสวนวินัยไปดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม ซึ่งในการสอบสวนเพิ่มเติมได้เรียกผู้ฟ้องคดีมาให้การแก้ข้อกล่าวหาตามแบบ สว. ๓ และผู้ฟ้องคดีได้มาให้การแก้ข้อกล่าวหา ต่อมาได้มีการรายงานผลการสอบสวนเพิ่มเติมให้ อ.ก.ตร. ซึ่งได้พิจารณาและมีมติให้ยกอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องในส่วนของการรับฟังข้อเท็จจริงโดยให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน เพื่อแก้ข้อกล่าวหาตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว คำสั่งลงโทษไล่ออกจากการ จึงมีความสมบูรณ์ครบถ้วนในส่วนของการรับฟังข้อเท็จจริงของคู่กรณีตามมาตรา ๔๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (ผู้สนใจศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๑/๒๕๖๑)

กระบวนการสอบสวนทางวินัย ถือเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ฝ่ายปกครองจึงต้องถือปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ เช่น หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ หรือหลักการจัดให้มีเหตุผลในคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง หรือหลักการรับฟังคู่กรณีในการออก/ทำคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นต้น และหากฝ่ายปกครองไม่ถือปฏิบัติย่อมมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างไรก็ตาม คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่จัดให้มีเหตุผลหรือไม่ได้รับฟังคู่กรณี ฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขข้อบกพร่องของคำสั่งนั้นได้โดยการให้เหตุผลหรือรับฟังคู่กรณีในภายหลัง แต่ต้องก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ดังเช่นคดีนี้ ซึ่งในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ได้ให้โอกาสคู่กรณี โดยผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้ให้คณะกรรมการสอบสวนวินัยดำเนินการกระบวนการพิจารณาโดยสอบปากคำคู่กรณีเพิ่มเติมให้ครบถ้วนตามแบบ สว. ๓ ทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยมีผลสมบูรณ์ตามหลักการรับฟังคู่กรณี

คดีนี้จึงเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการถือปฏิบัติต่อสิทธิในการรับฟังคู่กรณีตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้คำสั่งทางปกครองถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญดังกล่าว

“ข้าราชการ” มีความสัมพันธ์ฉันชู้สาว ... เมื่อมีมูลความจริง ผิดวินัยหรือไม่ ?

โดย นายปกรรอง

คดีที่นำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ ถือเป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฟังต้องระมัดระวังที่จะไม่ประพฤติดิปฏิบัติตนให้ผิดระเบียบวินัยของข้าราชการ โดยเฉพาะ **“ความสัมพันธ์ฉันชู้สาว”** ในขณะที่ตนมีคู่สมรสอยู่แล้ว เพราะเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า **มีมูลความจริงโดยไม่จำเป็นต้องถึงขนาดระบุว่ามีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวในวัน เวลา และสถานที่ใด** ย่อมถือเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง มีโทษถึงขั้นไล่ออกจากราชการได้

ดังเช่นมูลเหตุของคดีนี้ ข้าราชการครูถูกร้องเรียนว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงกรณีมีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวกับนักเรียนหญิงขณะกำลังศึกษาอยู่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖ (ผู้เสียหาย) ทั้งที่ตนเองมีภรรยาที่ชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว จนนักเรียนหญิงตั้งครรภ์และคลอดบุตร แต่กลับไม่รับผิดชอบค่าเลี้ยงดู และไม่ยอมจดทะเบียนรับรองบุตร

ต่อมา เมื่อหน่วยงานราชการต้นสังกัดได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และมีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงไล่ออกจากราชการ จึงอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ มีมติยกอุทธรณ์

จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งไล่ออกจากราชการ โดยโต้แย้งว่าบันทึกประจำวันของผู้เสียหายไปแจ้งความไว้ที่สถานีตำรวจ **ไม่ได้ระบุว่ามีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวในวัน เวลา และสถานที่ใด** และเจ้าหน้าที่ตำรวจก็ไม่ได้ดำเนินคดีเรื่องนี้แต่อย่างใด

ประเด็นสำคัญ คือ มีมูลความจริงว่าข้าราชการครู (ผู้ฟ้องคดี) มีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวกับนักเรียนหญิง (ผู้เสียหาย) หรือไม่ ?

จากคำให้การของผู้เสียหายและพยานหลักฐานต่าง ๆ ศาลปกครองสูงสุดรับฟังข้อเท็จจริงได้ว่า ขณะเกิดเหตุผู้เสียหายกำลังศึกษาอยู่ชั้นมัธยมศึกษา ส่วนผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งครูและมีภรรยา โดยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้ว ผู้ฟ้องคดีได้รู้จักกับผู้เสียหายแล้วเกิดความสนิทสนมและได้เสียกัน โดยมีพยานซึ่งเป็นเพื่อนนักเรียนของผู้เสียหายให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนฯ ว่า พยานนั่งซ้อนท้ายรถจักรยานยนต์ไปกับผู้เสียหายเพื่อเดินทางไปบ้านพักของผู้ฟ้องคดีในเวลาพลบค่ำหลายครั้ง โดยผู้เสียหายเข้าไปบ้านพักของผู้ฟ้องคดีเพียงคนเดียวประมาณ ๓๐ นาที แล้วจึงออกจากบ้านพักและขับรถไปส่งพยานที่บ้าน จนผู้เสียหายตั้งครรภ์และระหว่างตั้งครรภ์ผู้ฟ้องคดีได้ดูแลและพาผู้เสียหายไปพักกับหลานสาว เมื่อคลอดบุตรยังพาผู้เสียหายและบุตรไปฝากให้พี่ชายเลี้ยงดูโดยส่งเสียค่าเลี้ยงดู แต่ต่อมาไม่ส่งเสียค่าเลี้ยงดู ผู้เสียหายจึงขอให้ไปจดทะเบียนรับรองบุตรและรับผิดชอบเลี้ยงดู แต่ผู้ฟ้องคดีปฏิเสธ ประกอบกับเอกสารทะเบียนการฝากครรภ์ของโรงพยาบาลซึ่งจัดทำขึ้นก่อนมีการร้องเรียน ผู้เสียหายก็ได้กรอกชื่อผู้ฟ้องคดีว่าเป็นบิดา และผู้ฟ้องคดีไม่ยอมไปตรวจสารพันธุกรรม (DNA) เพื่อพิสูจน์ความสัมพันธ์ทางสายเลือด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผิดปกติวิสัยสำหรับวิญญูชนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงถึงขั้นไล่ออกจากราชการจะไม่ยินยอมตรวจเพื่อพิสูจน์ถึงความบริสุทธิ์ของตน และจากคำให้การของผู้เสียหายและพยานหลักฐานที่สนับสนุนเชื่อมโยงสอดคล้องต้องกัน จึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวกับผู้เสียหายในขณะที่กำลังศึกษาและไม่รับผิดชอบ จึงฟังได้ว่า**มีมูลความจริงและหาจำเป็นที่จะต้องถึงขนาดระบุว่ามีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวในวัน เวลา และสถานที่ใดบ้าง**

ดังนั้น การมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการฐานกระทำการล่วงละเมิดทางเพศต่อผู้เรียนหรือนักศึกษา อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๙๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ (ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่

... กระทำการล่วงละเมิดทางเพศต่อผู้เรียนหรือนักศึกษา ไม่ว่าจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของตนหรือไม่ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง) จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๖๕/๒๕๕๙)

แม้ว่าข้อเท็จจริงในคดีนี้จะเกี่ยวข้องกับ “ข้าราชการครู” โดยตรง แต่เมื่อกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘๕ (๔) ซึ่งบัญญัติว่า “กระทำการอันได้ชื่อว่า ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง” เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๙๐/๒๕๕๕ ว่า การมีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวถือเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงถูกลงโทษไล่ออกจากราชการเช่นกัน คดีนี้จึงไม่เพียงจะใช้เป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับ “แม่พิมพ์ของชาติ” ที่จะต้องดำรงตนให้อยู่ภายใต้กรอบระเบียบวินัยและจรรยาบรรณของวิชาชีพครู ไม่ประพฤติตนหรือกระทำการใด ๆ อันไม่เหมาะสมต่อวิชาชีพอันจะนำมาซึ่งการกระทำที่เป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงถึงขั้นปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ และอาจมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญาในฐานะความผิดเกี่ยวกับเพศฐานพรากผู้เยาว์ หรือฐานกระทำอนาจาร หรือฐานข่มขืนกระทำชำเราแล้ว ข้าราชการประเภทอื่นซึ่งเป็นบุคคลสำคัญที่ได้รับการยอมรับนับถือจากประชาชนทั่วไปยังสามารถนำคดีนี้มาเป็นอุทธรณ์ให้ต้องระมัดระวังไม่กระทำการอันได้ชื่อว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และต้องปฏิบัติตามระเบียบวินัยและจรรยาบรรณในวิชาชีพของตนอย่างเคร่งครัด ... ครับ !

ไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ... เป็นเหตุให้คำสั่งลงโทษไม่ชอบ

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในวันนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการตำรวจ แต่ผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงไม่มีอำนาจในการแต่งตั้ง กรณีเช่นนี้จะส่งผลต่อคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงในคดีนี้คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจยศจ่าสิบตำรวจ ถูกกล่าวหาว่ามีส่วนร่วมในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ผู้กำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ 43 ที่ผู้ฟ้องคดีสังกัด จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง และสำนักงานตำรวจแห่งชาติเห็นว่า ได้กระทำความผิดตามที่ถูกล่ามและพฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นผู้ประพฤติด้อยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) จึงได้มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี

คดีนี้มีข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้กำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ 43 เป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี แต่บทบัญญัติกฎหมายที่ใช้บังคับกับการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการตำรวจในขณะนั้น คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 102 ซึ่งกำหนดว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุเป็นผู้แต่งตั้ง และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 มาตรา 22 ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุไว้เป็นการเฉพาะว่า อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งได้รับมอบอำนาจเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการตำรวจ

ประกอบกับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้มีคำสั่ง ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2544 กำหนดให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยสำหรับข้าราชการตำรวจยศจ่าสิบตำรวจ คือ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือเทียบผู้บัญชาการ

คดีนี้คู่กรณีไม่มีประเด็นโต้แย้งกันเกี่ยวกับอำนาจของผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง และตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง หากมิใช่ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดไม่มีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัย เว้นแต่เป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ

ดังนั้น จึงมีประเด็นที่น่าสนใจว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะตามข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หรือไม่

โดยในเรื่องนี้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีมติว่า การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงเป็นขั้นตอนเริ่มต้นของการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัยเพื่อนำไปสู่การลงโทษทางวินัย การที่กฎหมายได้กำหนดตำแหน่งของผู้มีอำนาจแต่งตั้งไว้โดยเฉพาะ เป็นกรณีที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่า ประสงค์จะกำหนดให้เฉพาะผู้บังคับบัญชาที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เป็นผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้ง ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของผู้ถูกล่ามหาว่าจะได้รับความเป็นธรรมจากการถูกดำเนินการทางวินัยโดยไม่ถูกกลั่นแกล้งจากผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลปกครองสูงสุดจะยกขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้ตามข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคดีนี้ผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งมิได้เป็นผู้บังคับบัญชา คำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ออกโดยผู้ไม่มีอำนาจ อันมีลักษณะเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงย่อมส่งผลให้การดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งดังกล่าว รวมทั้งการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีที่ได้ดำเนินการต่อเนื่องมาโดยอาศัยผลการสอบสวนของคณะกรรมการดังกล่าว เป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปในขณะเดียวกัน

คำสั่งลงโทษไล่ออกของผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงไม่ชอบด้วยขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวโดยให้มีผลนับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา และมีข้อสังเกตให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจดำเนินการทางวินัยใหม่ให้ถูกต้อง โดยไม่มีเหตุที่จะต้องคืนสิทธิอันพึงมีพึงได้ย้อนหลัง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 456/2558)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีที่แสดงให้เห็นว่า การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลนั้น นอกจากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องกระทำไปโดยมีกฎหมายให้อำนาจโดยชัดแจ้ง และตามขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมถึงต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและรูปแบบของการออกคำสั่งทางปกครองแล้ว กระบวนการในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเพื่อนำผลที่ได้จากการสอบสวนมาใช้ประกอบการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง ก็ถือเป็นกระบวนการสำคัญเนื่องจากเป็นขั้นตอนเริ่มต้นของการใช้อำนาจตามกฎหมาย และหากกระบวนการดังกล่าวได้เกิดขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งไม่มีอำนาจแล้ว ย่อมส่งผลให้กระบวนการทั้งหมดที่เกิดขึ้นตามมาเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายครับ !

นายปกครอง

“ข้าราชการเรียกรับเงินจากรายการ ... ไม่มีเหตุอันควรลดหย่อนโทษ !”

คดีปกครองฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการของข้าราชการที่มีพฤติการณ์เรียกรับเงินจากผู้สมัครสอบเข้ารับราชการเป็นคำวิ่งเต้นช่วยเหลือในการสอบ

แต่การที่ข้าราชการดังกล่าวได้คืนเงินให้ผู้สมัครสอบที่เรียกรับมาจนครบถ้วนแล้ว และไม่เคยมีประวัติกระทำความผิดวินัยมาก่อน หรือได้รับราชการมานานและทำคุณประโยชน์ให้ทางราชการนั้น จะถือเป็นเหตุลดหย่อนโทษหรือไม่

ข้อเท็จจริงในคดีคือ ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการถูกกล่าวหาว่า ได้ร่วมกับสามีใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการเรียกรับเงินจากผู้สมัครสอบเพื่อบรรจุเป็นพนักงาน อบต. แต่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นการกู้ยืมเงินกันเพื่อลงทุนทำการค้าข้าวสาร โดยมีการทำสัญญากู้กันไว้ ต่อมาคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้พิจารณาและมีความเห็นเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (อธิบดีกรมการปกครอง) ว่าเป็นพฤติการณ์แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้ ทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ

ภายหลังผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (นายกรัฐมนตรี) มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ตามมติของ ก.พ. จึงฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่ง โดยเห็นว่าคำสั่งให้ไล่ออกเป็นการใช้ดุลพินิจหนักกว่าพฤติการณ์ที่กระทำ เพราะได้คืนเงินครบถ้วนแล้ว ตนไม่เคยกระทำความผิดวินัยมาก่อน และปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความดีความรับผิดชอบมาตลอด จึงควรลดหย่อนโทษเป็นปลดออกจากราชการ

ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดี ถือเป็นเหตุอันควรลดหย่อนโทษให้เป็นปลดออกจากราชการหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการมาเป็นระยะเวลานาน ย่อมรู้ดีว่าการเรียกรับเงินจากผู้ที่ประสงค์จะเข้ารับราชการเพื่อเป็นคำวิ่งเต้นให้ได้เข้ารับราชการ เป็นเรื่องที่ข้าราชการที่ดีไม่ควรปฏิบัติ พฤติการณ์จึงถือเป็นการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย และทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน ทำให้เสียหายแก่ชื่อเสียงของทางราชการ ซึ่งแม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าได้คืนเงินให้แก่ผู้ร้องเรียนแล้วก็ตาม ก็ไม่อาจลบล้างความผิดที่ตนได้กระทำให้สำเร็จไปแล้วได้ การรับราชการมานาน มีความดีความชอบ และไม่เคยกระทำความผิดวินัยมาก่อน ก็ไม่อาจใช้เป็นเหตุในการลดหย่อนโทษเป็นให้ปลดออกจากราชการได้เช่นกัน อีกทั้ง ได้มีมติ ก.พ. ตามหนังสือเวียน ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2538 กรณีการลงโทษข้าราชการที่เรียกรับเงินจากรายการเพื่อฝากเข้าทำงานในหน่วยงานที่ตนไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และความร้ายแรงแห่งกรณีอยู่ในระดับเดียวกับกรณีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ และเหตุอันควรปรานีใด ๆ ไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษลงเป็นปลดออกจากราชการ

ดังนั้น คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการจึงเหมาะสมแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 117/2558)

คดีนี้ถือเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับข้าราชการที่ต้องรักษาระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด การอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนเรียกรับเงินจากรายการ ถือเป็นประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และความร้ายแรงอยู่ในระดับเดียวกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แม้จะมีการคืนเงินที่เรียกรับมาครบตามจำนวนแล้ว หรือแม้มีเหตุอันควรปรานีใด ๆ ก็ไม่สามารถนำมาเป็นเหตุลดโทษเป็นปลดออกจากราชการได้ ... ครับ !

นายปกครอง

ห้ามลงโทษมากกว่าหนึ่งครั้ง...สำหรับความผิดที่ได้กระทำเพียงครั้งเดียว...

ครบเครื่องคดีปกครองวันนี้... มาว่ากันด้วยหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า... **“บุคคลไม่อาจถูกลงโทษหลายครั้งสำหรับการกระทำผิดครั้งเดียวได้”** ไม่ว่าบุคคลนั้นจะได้กระทำความผิดในทางอาญา ทางปกครอง หรือทางวินัย ซึ่งหมายความว่า ไม่สามารถลงโทษประเภทเดียวกันซ้ำกันในความผิดเดียวกันได้นั่นเอง

เพื่อให้เห็นภาพที่เป็นรูปธรรมขึ้น มาดูคดีอุทหาทรณ์ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับหลักการดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน อันจะเป็นประโยชน์ทั้งต่อผู้มีอำนาจในการดำเนินการลงโทษประเภทต่างๆ ตลอดจนตัวเจ้าหน้าที่ผู้ถูกลงโทษด้วย

โดยคดีนี้ผู้ฟ้องคดี คือนายชาคร ซึ่งในขณะรับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการตรวจการจ้างและกรรมการตรวจรับพัสดุในโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กทางเข้าหมู่บ้าน ซึ่งหลังจากการก่อสร้างดำเนินการแล้วเสร็จและผ่านการตรวจรับแล้ว ก็ได้มีผู้ร้องเรียนว่าการก่อสร้างถนนดังกล่าวไม่เป็นไปตามแบบที่กำหนด อำเภอก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงขึ้น



ผลการสอบข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีผู้อยู่ในข่ายกระทำความผิดรวม 7 คน และหนึ่งในนั้นมีนายชาครปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลรวมอยู่ด้วย นายชาครจึงถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย กรณีมีพฤติกรรมส่อไปในทางทุจริตในโครงการก่อสร้างถนนดังกล่าว โดยผลการสอบสวนเห็นว่านายชาครมีความผิดฐานไม่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ ละเลยไม่ออกไป

ตรวจสอบความถูกต้องตามแบบแปลนของโครงการก่อสร้าง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงสมควรลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ 5 เป็นเวลา 3 เดือน จึงได้มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลลงโทษตัดเงินเดือนนายชาคร

แต่... เรื่องมิได้ยุติเพียงเท่านั้นครับ เมื่อต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีหนังสือแจ้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้พิจารณาโทษทางวินัยนายชาคร ตามมาตรา 92 แห่ง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 เนื่องจาก ป.ป.ช.ได้รับเรื่องร้องเรียนกรณีดังกล่าว โดย

คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ทำการไต่สวนแล้วมีมติว่า การกระทำของนายชาครมีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้

เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ และฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง รวมทั้งยังมีมูลความผิดทางอาญาฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จัดทำและรับรองเอกสารอันเป็นเท็จ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลพิจารณาเห็นว่าการกระทำของนายชาครเป็นความผิดวินัยร้ายแรงตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล โดยคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลฯ ได้พิจารณาเห็นชอบให้องค์การบริหารส่วนตำบลลงโทษไล่นายชาครออกจากราชการ จึงได้มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลไล่นายชาครออกจากราชการในที่สุด นายชาครได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่ง แต่ก็ถูกยกอุทธรณ์

ในส่วนของการดำเนินคดีอาญานั้น ศาลจังหวัดได้ตัดสินว่านายชาครมีความผิดจริง จึงได้มีการลงโทษจำคุก แต่เนื่องจากได้รับสารภาพและไม่เคยทำความผิดมาก่อนโทษจำคุกจึงให้รอลงอาญาไว้ 1 ปี

งานนี้...นายชาครได้ดับอนาคตทางราชการของตัวเองโดยแท้ แต่นายชาครยังคงมีความหวังที่จะได้กลับเข้ารับราชการ เมื่อเห็นว่าตนได้ถูกลงโทษทางวินัยด้วยการตัดเงินเดือนไปแล้ว การถูกลงโทษไล่ออกจากราชการอีก ถือเป็นการลงโทษทางวินัยซ้ำกัน ในมูลความผิดอันเดียวกัน อันขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไป จึงนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งไล่ออกจากราชการดังกล่าว

ประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดท่านได้วินิจฉัยวางหลักว่า... การลงโทษบุคคลไม่ว่าโทษนั้นจะเป็นโทษทางอาญา ทางปกครอง หรือ ทางวินัย ถือได้ว่า เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของบุคคลผู้ถูกลงโทษ **การลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว จึงเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายเกินความจำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ๆ มุ่งหมายจะให้ความคุ้มครอง อันเป็นการขัดกับหลักกฎหมายทั่วไป และต้องห้ามตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ด้วย**

แม้ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 จะบัญญัติไว้ในมาตรา 91 ความว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหานั้นตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีมติว่ามีมูลความผิดให้ดำเนินการ ตามมาตรา 92

(2) คือเมื่อมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาใดกระทำผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานพร้อมความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัย ตามฐานความผิดที่ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก โดยให้ถือว่าเอกสาร รายงานความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย และให้ผู้มีอำนาจสั่งพิจารณาลงโทษภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ซึ่งคำสั่งลงโทษใส่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการถือเป็นการดำเนินการภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายนี้



โดยศาลท่านเห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว **หาได้มีผลเป็นการยกเลิกหรือยกเว้นผลบังคับของหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้ง สำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว และมาตรา 29 แห่งรัฐธรรมนูญฯ แต่อย่างใดไม่**

ดังนั้น การกระทำที่จะไม่ให้เป็นการขัดกับหลักกฎหมายทั่วไปและรัฐธรรมนูญดังกล่าว นายกองค้การบริหารส่วนตำบลจะต้องดำเนินการเพิกถอนคำสั่งเดิมที่สั่งลงโทษตัดเงินเดือนร้อยละ 5 เป็นเวลา 3 เดือน โดยให้การเพิกถอนมีผลย้อนไปถึงวันออกคำสั่งตามกระบวนการขั้นตอนของกฎหมายเสียก่อน เมื่อเพิกถอนแล้วก็จะถือว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยสำหรับการกระทำผิดในเรื่องนี้มาก่อน แล้วจึงมีคำสั่งใส่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของ ป.ป.ช.ได้

การที่นายกองค้การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งลงโทษใส่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการโดยไม่เพิกถอนคำสั่งลงโทษเดิม จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยหลักกฎหมายทั่วไปและมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญฯ ศาลปกครองสูงสุดจึงยืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่ให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษใส่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามที่พิพาท (คดีหมายเลขแดงที่ อ.7/2557)

กรณีนี้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นฝ่ายชนะคดี แต่ก็หาใช่ว่าจะได้กลับไปรับราชการเช่นเดิม เพราะจากคำวินิจฉัยของศาล แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีเพียงดำเนินการไม่ถูกต้อง เนื่องจากไม่เพิกถอนคำสั่งเดิมเสียก่อน จึงถือเป็นการลงโทษซ้ำซ้อนในความผิดเดียวกัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีก็สามารถที่จะเพิกถอนคำสั่งเดิมและดำเนินการลงโทษใหม่ให้ถูกต้องตามขั้นตอนได้นั่นเอง โดยหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้มีการลงโทษซ้ำซ้อนนี้ เป็นหลักการที่ใช้กับการลงโทษทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นวินัย ปกครอง และอาญา

จะเห็นได้ว่า...หลักกฎหมายทั่วไปนั้น นับว่ามีบทบาทสำคัญที่ศาลจะนำมาใช้ในการรักษาและ
ประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน โดยถือเป็นหลักความเป็นธรรมตามธรรมชาติซึ่งเป็นที่ยอมรับ
กันทั่วไป อันเป็นที่มาหรือเป็นรากฐานของทุกระบบกฎหมาย โดยศาลจะเป็นผู้รับรองและใช้หลักกฎหมาย
ทั่วไปดังกล่าว

สำหรับอุทาหรณ์คดีที่เกิดขึ้นนี้ ยังคงยืนยันสัญญาชิตอมตะโบราณที่ว่า “ชื้อกินไม่หมด คดกิน
ไม่นาน” ได้ดีทีเดียวอีกด้วยครับ !!

ครองธรรม ธรรมรัฐ



ขาดราชการเกินกว่า ๑๕ วัน ... ต้องให้ออกาสคู่กรณีด้วย

นางสาวนิศา บุญรัตน์
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
สำนักวิจัยและวิชาการ

ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของ “คู่กรณี” ในการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย ไล่ออกจากราชการ ปลดออกจากราชการ หรือคำสั่งอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีว่า ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองจะต้องให้ออกาสคู่กรณีได้ชี้แจงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามหลักการรับฟังความสองฝ่าย อันเป็นหลักกฎหมายปกครองที่คุ้มครองคู่กรณีให้ได้รับการพิจารณาทางปกครองด้วยความเป็นธรรม อย่างไรก็ตาม มาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) - (๖) ของกฎหมายเดียวกัน ได้ยกเว้นหลักการรับฟังความสองฝ่ายไว้บางประการอันเป็นผลให้ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องให้ออกาสคู่กรณีได้ชี้แจงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก็ได้ หรือกรณีตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม ของกฎหมายเดียวกัน ที่ห้ามฝ่ายปกครองให้ออกาสคู่กรณีได้ชี้แจงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน

ในการลงโทษทางวินัยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนข้างต้นจะมีบทบัญญัติความผิดทางวินัยไว้ทำนองเดียวกัน เช่น กรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ผู้บังคับบัญชาจะดำเนินการทางวินัยโดยไม่สอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ แม้จะไม่ได้เกี่ยวข้องกับก้านันหรือผู้ใหญ่บ้านซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ แต่ถือเป็นข้อมูลทางวิชาการกฎหมายที่ฝ่ายปกครอง ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปจำเป็นต้องรู้เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการให้ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการตามที่กฎหมายกำหนด กรณีมีพฤติการณ์ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งจะต้องดำเนินการให้ความคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ อย่างไร

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานส่วนตำบลถูกกล่าวหาว่าละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวัน เทศบาลตำบลจึงตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง จากการตรวจสอบบันทึกเวลาปฏิบัติงานปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ลงชื่อปฏิบัติงานในช่วงเวลาตั้งแต่วันที่ ๑๕ สิงหาคม ถึงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๐ รวม ๔๑ วัน และจากการสอบปากคำผู้บังคับบัญชาชั้นต้นและเพื่อนร่วมงานต่างให้ถ้อยคำไม่เห็นผู้ฟ้องคดีมาปฏิบัติงานในช่วงเวลาดังกล่าว คณะกรรมการจึงมีมติว่าผู้ฟ้องคดีขาดราชการโดยไม่มีเหตุอันสมควร และเทศบาลตำบลได้มีคำสั่งไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ก่อนเทศบาลตำบลจะมีคำสั่งไล่ออกจากการนั้น คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงไม่แจ้งข้อกล่าวหา และไม่ได้ให้ออกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงแสดงพยานหลักฐานแต่อย่างใด จึงอุทธรณ์คำสั่ง แต่เทศบาลตำบลไม่ได้พิจารณาอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลา ผู้ฟ้องคดีจึงนำมาฟ้องต่อศาลปกครอง

เทศบาลตำบลอ้างว่า การกระทำความผิดฐานละทิ้งหน้าที่ราชการเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเป็นความที่ผิดปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจออกคำสั่งลงโทษโดยไม่ต้องสอบสวนได้ และในกรณีดังกล่าวได้มีการดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงตามสมควรแล้ว

ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีนี้คือ หลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนพิจารณา ข้อ ๑๓ ข้อ ๒๓ และ ข้อ ๓๑ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ซึ่งกำหนดว่า ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยพนักงานส่วนตำบล ไม่ว่าจะเป็นกรณีความคิดที่มีมูลควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงหรืออย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจดำเนินการทางวินัย ต้องสอบสวนเพื่อให้ทราบความจริงเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาและความยุติธรรมโดยไม่ชักช้า และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา กรณีที่พนักงานส่วนตำบลละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันคราวเดียวกันเกินกว่าสิบห้าวันทำการ ถือเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและเป็นการผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง และเมื่อประธานกรรมการบริหารส่วนตำบลได้สืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของราชการจะไม่ต้องสอบสวนหรืองดการสอบสวนก็ได้

ประเด็นที่น่าสนใจมีว่า ในชั้นการสืบสวนดังกล่าว ต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานหรือไม่ !

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่จะเป็นความผิดฐานละทิ้งหน้าที่ราชการ ต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มาปฏิบัติหน้าที่ราชการและไม่สามารถติดตามตัวได้นับแต่วันแรกที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการและต้องเป็นเวลาคิดต่อกันคราวเดียวกันเกินกว่าสิบห้าวัน และผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยสอบถามจากผู้บังคับบัญชาชั้นต้น เพื่อนร่วมงานรวมไปถึงญาติหรือผู้ใกล้ชิดของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อหาสาเหตุของการละทิ้งหน้าที่ราชการว่ามีเหตุสมควรหรือไม่ และหากในภายหลังผู้ถูกกล่าวหาได้ปรากฏตัวและแสดงตัวให้สามารถทำการสอบสวนได้แล้ว ผู้บังคับบัญชาจะต้องดำเนินการสอบสวนจากตัวผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้แก้ข้อกล่าวหา เพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายรับฟังความสองฝ่ายตามข้อ ๒๓ ของประกาศฯ ดังกล่าวและสอดคล้องกับมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๘

เมื่อการสืบสวนข้อเท็จจริงพบว่า หลังจากวันที่ผู้ฟ้องคดีขาดราชการไม่น้อยกว่าหนึ่งเดือน ปลัดองค์การบริหารราชการส่วนตำบลได้พบผู้ฟ้องคดีจึงเรียกเข้าไปสอบถามถึงการขาดราชการพร้อมทั้งแจ้งให้ทราบว่า เป็นความผิดวินัยมีโทษไล่ออกหรือปลดออกจากราชการ และเสนอทางเลือกให้ผู้ฟ้องคดีขอลาออกจากราชการเองโดยมิได้บังคับขู่เข็ญ และในขณะนั้นยังมิได้มีการดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดี จึงรับฟังคดีว่า หลังจากวันที่ผู้ฟ้องคดีขาดราชการไปอย่างช้าที่สุดหนึ่งเดือนและก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจได้พบตัวผู้ฟ้องคดี จึงยอมสามารถสืบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง โดยการสอบสวนจากตัวผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้แก้ข้อกล่าวหา หรือโดยการสอบปากคำจากญาติของผู้ฟ้องคดี หรือสอบปากคำบุคคลอื่นที่ใกล้ชิดกับผู้ฟ้องคดีไม่ว่าจะเป็นภรรยา บุตร บิดามารดา หรือญาติพี่น้องเพื่อประกอบการพิจารณา และให้ได้ว่า การละทิ้งหน้าที่ราชการของผู้ฟ้องคดีนั้นไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือไม่ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็หาได้ดำเนินการเช่นนั้นไม่ กลับมีเพียงถ้อยคำให้การของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น ข้อเท็จจริงจากการสืบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง จึงไม่เข้าเงื่อนไขเป็นกรณีความคิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามข้อ ๓๑ (๒) คำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยมิได้มีการสอบสวนทางวินัยให้ถูกต้องจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

พิพากษาเพิกถอนคำสั่งไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้มีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการและให้คืนสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในระหว่างที่ออกจากราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายและระเบียบต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๐๗/๒๕๕๗)

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว จึงเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ว่า การที่กฎหมายกำหนดความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงกรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวันและเป็นความผิดที่ปรากฏโดยชัดแจ้ง นอกจากจะต้องมีข้อเท็จจริงว่า (๑) ข้าราชการดังกล่าวไม่มาปฏิบัติหน้าที่ราชการและไม่สามารถติดตามตัวได้นับแต่วันแรกที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ (๒) ต้องเป็นเวลาติดต่อกันครบถ้วนเกินกว่าสิบห้าวัน และ (๓) ผู้บังคับบัญชาได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อหาสาเหตุของการละทิ้งหน้าที่ราชการว่ามีเหตุสมควรหรือไม่ ถ้าหากข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาได้ปรากฏตัวและแสดงตัวให้สามารถทำการสอบสวนได้ ก่อนที่จะออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ย่อมถือได้ว่าไม่เข้าเงื่อนไขกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและดำเนินการสอบสวนตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ คือ การให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสได้ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้แก้ข้อกล่าวหาตามหลักการคุ้มครองสิทธิผู้กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ดังเช่นกรณีปกติทั่วไปในกระบวนการสอบสวนทางวินัย

แค่เพียงลวนลามด้วยวาจา ... ถือว่าไม่รักษาชื่อเสียงเกียรติศักดิ์ข้าราชการ

นายฉัฐพล ลือสิงหนาท*

การรักษาระเบียบวินัยโดยการปฏิบัติตนให้อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎหมาย นับเป็นพื้นฐานประการสำคัญที่จะทำให้สังคมส่วนรวมสามารถอยู่ร่วมกันได้ด้วยความเข้มแข็ง ไม่เกิดการเอารัดเอาเปรียบและไม่เกิดความขัดแย้งขึ้นในสังคม ดังที่ค่านิยมหลักของคนไทยประการหนึ่งใน 12 ประการ ได้กำหนดว่า “มีระเบียบวินัย เคารพกฎหมาย ผู้น้อยรู้จักการเคารพผู้ใหญ่” ดังนั้น บุคคลทุกคนในสังคมจึงควรต้องตระหนักและยึดถือปฏิบัติในการรักษาระเบียบวินัยของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากบุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน การรักษาระเบียบวินัยยังควรต้องเพิ่มความเข้มงวดมากกว่าบุคคลโดยทั่วไป

ข้อปฏิบัติของบุคคลซึ่งเป็นข้าราชการต้องกระทำเพื่อเป็นการรักษาระเบียบวินัยนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้หลายประการทั้งในส่วนข้อปฏิบัติ (มาตรา 82) เช่น ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ หรือต้องรักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย เป็นต้น และในส่วนข้อห้าม (มาตรา 83) เช่น ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ หรือต้องไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ เป็นต้น ซึ่งทั้งข้อปฏิบัติและข้อห้ามดังกล่าว หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามย่อมถือเป็นการกระทำผิดวินัย (มาตรา 84)

สำหรับการไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการในลักษณะเช่นใดที่จะถือเป็นการกระทำที่ผิดวินัยนั้น การตีความหรือวินิจฉัยขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีว่า ผู้กระทำความผิดนั้นเป็นการไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการ และสมควรลงโทษทางวินัยในสถานใด

คอลัมน์คติจากศาลปกครองฉบับนี้ถือเป็นตัวอย่างที่ดีในกรณีดังกล่าว ซึ่งนอกจากหน่วยงานทางปกครอง หรือผู้มีอำนาจจะมีแนวทางในการวินิจฉัยความผิดและโทษทางวินัยแล้ว ยังเป็นอุทาหรณ์สำหรับเจ้าหน้าที่ซึ่งมีสถานะเป็นข้าราชการให้ต้องระมัดระวังได้ตามสมควร

ข้อเท็จจริงในคดีคือ ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งนักวิชาการสาธารณสุขชำนาญการ เมื่อครั้งปฏิบัติหน้าที่ประจำสถานีอนามัยแห่งหนึ่ง ได้ถูกร้องเรียนว่ากระทำการลวนลามนางสาว ล. ซึ่งเป็นอาสาสมัครสาธารณสุข ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (จังหวัดกาญจนบุรี) จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง และผลจากการสืบสวนเชื่อว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำการจับมือ จับไหล่ และพูดจาล่วงละเมิดผู้เสียหายจริงโดยพูดว่า “หนึ่งกลับแล้วหรือ คินนี้กลับไปอาบน้ำให้หอม ๆ นะ ใส่ชุดนอนเช็กกี้ ๆ ไม่ต้องใส่ชุดชั้นใน คินนี้จะไปหาในความฝัน” แต่การกระทำดังกล่าวน่าจะเป็นไปในลักษณะที่เล่นทีจริง ไม่ถึงกับเจตนาล่วงละเมิดทางเพศ การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการไม่รักษาเกียรติศักดิ์ในตำแหน่งหน้าที่ราชการอันเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงได้มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี

* พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนมีอาการป่วยกล้ามเนื้อซี่กขวาอ่อนแรงเคลื่อนไหวไม่สะดวกและเสื่อมสมรรถภาพทางเพศ จึงไม่มีเหตุและไม่อาจกระทำลวนลามผู้เสียหายได้ ประกอบกับสถานที่เกิดเหตุเป็นห้องกระจกเปิดโล่งทุกทาง จึงไม่อาจเกิดการกระทำดังกล่าว นอกจากนี้ การให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงบางส่วนได้กระทำต่อกรรมการเพียงคนเดียวจึงเป็นการดำเนินการทางวินัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยว่า เมื่อปรากฏมีการร้องเรียน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุได้แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงและดำเนินการสืบสวนโดยเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีมาให้ถ้อยคำ ทำบันทึกชี้แจง และแสดงพยานหลักฐานเพื่อแก้ข้อกล่าวหา (มาตรา 90 และ 91) จากนั้นได้พิจารณาผลการสืบสวนและแจ้งผลการดำเนินการดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงได้มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี (มาตรา 92) ซึ่งแม้การให้ถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีและพยานจะได้กระทำต่อกรรมการเพียงคนเดียว แต่โดยที่กรณีนี้เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง จึงมิใช่กรณีที่อยู่ในบังคับของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ดังนั้น จึงเป็นการดำเนินการโดยผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามกฎหมายและเป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้

สำหรับการมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์เป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงประกอบกับพยานบุคคลได้ยืนยันผู้ฟ้องคดีกล่าวหาว่าลวนลามทางเพศซึ่งสอดคล้องกับคำให้การของผู้เสียหาย จึงน่าเชื่อว่าได้กระทำลวนลามผู้เสียหายโดยการจับมือ จับไหล่ และพุดจาลวนลามทางเพศจริง ซึ่งผู้ฟ้องคดีในฐานะข้าราชการและได้รับยกย่องจากรายการในชุมชนโดยเรียกกันน้ำชื่อว่า “หมอ” การประพฤติตนในลักษณะดังกล่าวย่อมเป็นการไม่สมควรอย่างยิ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงเห็นว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงฐานไม่รักษาสื่อเสียงและเกียรติศักดิ์หน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย จึงลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี และแม้ผู้ฟ้องคดีจะมีอาการป่วยแต่แพทย์ผู้ออกใบรับรองได้ให้ความเห็นไว้ว่า ผู้ฟ้องคดียังคงมีอารมณ์ทางเพศเช่นคนทั่วไปโดยไม่มีผลกระทบจากอาการป่วยดังกล่าว ประกอบกับผู้ฟ้องคดียังคงเคลื่อนไหวร่างกายเพื่อปฏิบัติงานได้ การกระทำลวนลามผู้เสียหายจึงเป็นเรื่องที่อยู่ในวิสัยที่จะกระทำได้ และแม้ที่เกิดเหตุจะเป็นห้องกระจกแต่การกระทำในลักษณะดังกล่าวก็อาจเกิดขึ้นได้เนื่องจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นน่าจะใช้เวลาไม่นานและอาจเกิดในช่วงเวลาใดก็ได้

การมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี จึงเหมาะสมแก่กรณีความผิดและเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 27/2558)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้อำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ ดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุเห็นเป็นการสมควรก็ได้ แต่จะต้องแจ้งข้อกล่าวหา สรุปพยานหลักฐาน และรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา ตามหลักการรับฟังความสองฝ่ายในกระบวนการ

พิจารณาทางปกครอง ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และในขั้นตอนการให้
 ถ้อยคำของผู้ถูกกล่าวหาและพยานต่อคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงสามารถกระทำต่อกรรมการเพียงคนเดียวได้
 โดยไม่จำเป็นต้องมีกรรมการไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดดังเช่นกรณีการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง
 ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 18 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
 พ.ศ. 2535 ดังนั้น หากการดำเนินการสอบสวนได้ดำเนินการโดยบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและได้แจ้ง
 ข้อกล่าวหา พร้อมทั้งรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ย่อมเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการกระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ พ.ศ. 2553
 ได้กำหนดเกี่ยวกับการกระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศไว้หลายลักษณะซึ่งถือเป็นข้อห้ามที่ข้าราชการ
 ไม่ว่าในระดับใดต้องไม่กระทำ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำด้วยการสัมผัสทางกาย กระทำการด้วยวาจา กระทำการ
 ด้วยอากัปกิริยา หรือการแสดงพฤติกรรมอื่นใดที่สื่อไปในทางเพศ คดีนี้จึงเป็นตัวอย่างที่ดีทั้งในส่วนของฝ่ายปกครองในการ
 รับฟังพยานหลักฐานหลายด้านประกอบกันก่อนที่ผู้มีอำนาจจะวินิจฉัยความผิดทางวินัย ทั้งจากสภาพแวดล้อมของสถานที่ทำงาน
 ช่วงเวลาที่เกิดเหตุ อายุของผู้เสียหาย เหตุ โจรธเคื่องของผู้เสียหาย และพยานบุคคล จนเชื่อได้ว่าได้กระทำลวนลามทางเพศ
 ผู้เสียหายจริง และในส่วนของข้าราชการโดยทั่วไปซึ่งแม้จะเป็นการกระทำโดยกล่าวด้วยวาจาในลักษณะหยอกล้อที่เล่นทีจริง
 ไม่ถึงกับเจตนาที่จะล่วงละเมิดทางเพศถึงขั้นข่มขืนกระทำชำเราอันเชื่อได้ว่าประพฤตชั่วอย่างร้ายแรง ข้าราชการผู้กระทำ
 ก็อาจถูกลงโทษทางวินัยฐานไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์หน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสียได้

(คอลัมน์ระเบียบกฎหมาย วารสารก้านันผู้ใหญ่บ้าน ฉบับเดือนมกราคม ๒๕๕๗)

เรียกร้องเงินเพื่อช่วยเหลือการบรรจุเป็นข้าราชการ ... ต้องพ้นจากตำแหน่ง !

นางสาวจิตติพร ป่านไหม

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

พฤติกรรมในทางทุจริตเป็นลักษณะต้องห้ามที่สำคัญในเรื่องคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลอันมีผลทำให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบกับมาตรา ๕๘/๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖

คดีปกครองที่จะนำมาเป็นอุทธรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้

เป็นกรณีของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้เรียกร้องเงินเพื่อช่วยเหลือบุคคลให้ได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานส่วนตำบล แต่ต่อมามีการร้องเรียนและหลังจากการสอบสวน

นายอำเภอจึงวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่ง โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจ ๓ เรื่อง คือ (๑) พฤติกรรมของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นสาเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง (๒) การดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๘ ก่อนออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญเพื่อประกันความเป็นธรรมให้กับคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองประการหนึ่งว่า ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน

ดังนั้น การวินิจฉัยให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง เพราะมีพฤติกรรมทุจริต ซึ่งเป็นการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนจะต้องให้โอกาสคู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๘ หรือไม่ ?

และ (๓) หากนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งตามวาระก่อนที่นายอำเภอจะวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่ง จะผลทำให้คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? และนายอำเภอมีอำนาจวินิจฉัยหรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า นาย ก. ได้ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ฟ้องคดี) เรียกรับเงินจากนาย ก. จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเปิดครอบครองตำแหน่งเจ้าหน้าที่ ระดับ ๓ และใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่นเพื่อบรรจุบุตรชายของนาย ก. ที่มีชื่อสอบขึ้นบัญชีไว้ให้เป็นพนักงานส่วนตำบล แต่ปรากฏว่าบัญชีผู้สอบแข่งขันดังกล่าวครบกำหนดทำให้บุตรชายของนาย ก. ไม่ได้รับการบรรจุแต่งตั้ง นาย ก. จึงขอเงินคืน ผู้ฟ้องคดีคืนเงินให้จำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท ส่วนที่เหลือ ๑๕๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญากู้ยืมเงินและสัญญาค้ำประกันไว้

ต่อมา ภายหลังการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นที่สุด

ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยอ้างว่าตนเองไม่ได้รับเงินดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ให้โอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสัญญากู้ยืมเงินและสัญญาค้ำประกัน อีกทั้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งยังมีขึ้นภายหลังที่ผู้ฟ้องคดีได้พ้นจากตำแหน่งตามวาระไปแล้ว

ประเด็นแรกที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยก็คือ กระบวนการพิจารณาก่อนออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งได้มีการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้แจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อร้องเรียนให้ผู้ฟ้องคดีทราบ อีกทั้งให้ผู้ฟ้องคดีตอบคำถามและแจ้งการให้ถ้อยคำเพิ่มเติมแล้ว กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งและเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนแล้ว และแม้จะไม่มีกรแจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสัญญากู้ยืมเงินและสัญญาค้ำประกันให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แต่พยานหลักฐานสำคัญที่ยืนยันถึงการจ่ายเงิน คือ การให้ถ้อยคำเกี่ยวกับการส่งมอบเงินของนาย ก. และนาย ท. ซึ่งนาย ก. ได้ทำการส่งมอบซองบรรจุเงินในห้องพักของของผู้ฟ้องคดี โดยนาย ท. เป็นผู้รับและส่งต่อให้แก่ผู้ฟ้องคดี แม้ผู้ฟ้องคดีจะให้ถ้อยคำปฏิเสธว่านาย ท. ไม่ได้ส่งมอบเงินให้แก่ตนเองก็ตาม

แต่เมื่อปรากฏว่าในวันเดียวกันนั้นผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดขอนแก่นเพื่อบรรจุบุตรชายของนาย ก. เป็นพนักงานส่วนตำบล ทั้งที่ในขณะนั้นมีผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่แล้ว ประกอบกับสัญญากู้ยืมเงินและหนังสือค้ำประกัน ไม่ใช่หลักฐานที่ชี้ความผิดของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเมื่อพิจารณาพร้อมกับพยานหลักฐานอื่นๆ ก็ทำให้ข้อร้องเรียนมีน้ำหนักเพียงพอรับฟังได้ ดังนั้น การไม่ได้แจ้งให้ทราบถึงสัญญาดังกล่าวจึงยังถือไม่ได้ว่าไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานแต่อย่างใด

ส่วนพฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำในทางทุจริตที่มีลักษณะต้องห้ามและเป็นเหตุให้นายกองการบริหารส่วนตำบลต้องพ้นจากตำแหน่งหรือไม่ ? นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อนาย ก. และนาย ท. ให้ถ้อยคำเกี่ยวกับการรับเงินของผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดียอมรับความมีอยู่จริงของสัญญากู้ยืมเงินและสัญญาค้ำประกัน ซึ่งสอดคล้องกับที่นาย ก. ให้ถ้อยคำที่ว่าผู้ฟ้องคดีได้นำเงินจำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท มาคืนให้ภายหลัง ส่วนที่เหลือ ๑๕๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญากู้ยืมเงินอีกฉบับ

อีกทั้ง ประจักษ์พยานให้ถ้อยคำสอดคล้องต้องกันถึงการจ่ายเงินย่อมเพียงพอที่จะวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมทุจริต พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเชื่อได้ว่าเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น อันเป็นพฤติกรรมในทางทุจริตที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๕๘/๑ (๓) ซึ่งเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งนายกองการบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๖๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖

สำหรับประเด็นว่าหากนายกองการบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งตามวาระก่อนที่นายอำเภอจะวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่ง จะมีผลทำให้คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? และนายอำเภอมีอำนาจวินิจฉัยหรือไม่ ? นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากครบวาระการดำรงตำแหน่งก่อนที่จะมีคำวินิจฉัย ไม่มีผลทำให้เป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด เมื่อเหตุที่จะต้องมีการสอบสวนและวินิจฉัยการพ้นจากตำแหน่งเกิดขึ้นในขณะที่ผู้ฟ้องคดียังดำรงตำแหน่งอยู่ แม้อต่อมาผู้ฟ้องคดีจะพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียังคงมีอำนาจหน้าที่สอบสวนและวินิจฉัยตามมาตรา ๖๔ ประกอบมาตรา ๕๘/๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนายกองการบริหารส่วนตำบลเพราะเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๕/๒๕๕๖)

คดีนี้ไม่เพียงแต่วางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีแก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับกระบวนการก่อนออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะที่อาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องให้ออกาสคู่กรณีที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอเพื่อประกันความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ศาลปกครองสูงสุดยังได้วางแนวทางในการรับฟังพยานหลักฐานเพื่อนำไปสู่การใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจในฝ่ายปกครองว่า เจ้าหน้าที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงและรับฟังพยานหลักฐานที่มีน้ำหนักรับฟังได้ว่าพฤติการณ์อันเป็นเหตุแห่งการออกคำสั่งทางปกครองมีอยู่จริงหรือไม่ โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากความสงสัยดังเช่นการใช้อำนาจในทางอาญาที่จะต้องรับฟังพยานหลักฐานโดยปราศจากความสงสัย เพราะการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางปกครองเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายปกครองมิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายอาญา เช่น การวินิจฉัยให้นายกองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้น

“ครูเก็บค่าอาหารกลางวันไว้ใช้ส่วนตัว ... ต้องออกจากราชการ !”

คดีปกครองฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยข้าราชการครูที่กระทำผิดต่อหน้าที่ ในมูลความผิดเดียวกันหลายครั้ง โดยเป็นการกระทำต่างกรรมต่างวาระกัน

แต่การที่ข้าราชการดังกล่าวได้ถูกดำเนินการทางวินัย โดยได้รับการลดโทษจากปลดออกจากราชการ เป็นให้ตัดเงินเดือน และต่อมามีการสั่งลงโทษให้ไล่ออกจากราชการในมูลความผิดเดียวกันนี้อีกจากเหตุที่เกิดขึ้นคนละคราว จะทำให้คำสั่งลงโทษครั้งหลังเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ข้อเท็จจริงคือ ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยว่าใช้อำนาจเบิกถอนเงินงบประมาณ โครงการอาหารกลางวันและโครงการอาหารเสริม (นม) ของโรงเรียนมาเก็บรักษาไว้กับตนเองเป็นจำนวนมากหลายครั้ง โดยไม่ถูกต้องตามระเบียบ (ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2543) จนมียอดเงินสะสมอยู่ที่ผู้ฟ้องคดีจำนวน 79,042 บาท แต่กลับไม่มีเงินดังกล่าวให้ทางราชการตรวจสอบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้ยอมรับความผิดตามข้อกล่าวหาและได้ชดใช้เงินคืนเต็มจำนวนในเวลาต่อมา

อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีมติเห็นว่าเป็นการทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 82 วรรคสอง และวรรคสาม ประกอบมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (ขณะเกิดเหตุ) และให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) จึงมีคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ 2686/2547 ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2547 ลงโทษไล่ออกจากราชการตามมติดังกล่าว

ภายหลังผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา) มีมติยกอุทธรณ์ จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ และเห็นว่าก่อนหน้านี้ ตนเคยถูกลงโทษทางวินัยตัดเงินเดือน เพราะกระทำผิดวินัยจากการใช้อำนาจเบิกถอนเงินอาหารกลางวันของโรงเรียนมาเก็บรักษาไว้เมื่อปี พ.ศ. 2541 มาแล้ว จึงขอให้ลงโทษตัดเงินเดือนตามเดิม

คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทำหนังสือรับสภาพหนี้ไว้เป็นหลักฐานอย่างชัดเจน โดยยอมรับว่าเป็นผู้เก็บรักษาเงินของโครงการไว้กับตัวเป็นเงินจำนวน 79,042 บาท จึงเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดตามข้อกล่าวหา ซึ่งเป็นการกระทำผิดวินัยฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 82 วรรคสอง และวรรคสาม ประกอบมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งมีระดับการลงโทษให้ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการตามมาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และผู้ฟ้องคดีไม่อาจอ้างกรณีที่เคยถูกดำเนินการทางวินัยในเรื่องเดียวกันและเคยมีคำสั่งให้ลงโทษตัดเงินเดือนนั้นได้ เนื่องจากเป็นคำสั่งลงโทษในพฤติกรรมการกระทำผิดที่เกิดขึ้นก่อนการกระทำความผิดตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่ 2686/2547 ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2547 ซึ่งเป็นการกระทำความผิดที่ต่างกรรมต่างวาระกัน จึงไม่อาจนำมาเปรียบเทียบกันได้ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบแล้ว คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการจึงชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 814/2558)

คดีนี้ถือเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับข้าราชการทุกระดับที่จะต้องรักษาระเบียบวินัยทางราชการอย่างเคร่งครัด การอาศัยโอกาสในตำแหน่งหน้าที่ของตนทำการเบียดเบียนเงินของทางราชการมาเก็บไว้เพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่นโดยไม่ชอบ ย่อมเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการที่ถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งมีโทษสองสถาน คือ ปลดออกกับไล่ออกจากราชการ และแม้จะเป็นการกระทำผิดในมูลกรณีเดียวกันที่ต่อเนื่องกันมา แต่หากเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นต่างกรรมต่างวาระกันแล้วผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัย ย่อมจะใช้ดุลพินิจลงโทษได้อีกตามความเหมาะสมกับความผิด โดยที่ไม่ถือว่าเป็นการสั่งลงโทษซ้ำครับ !

นายปกครอง

**คำสั่งลงโทษทางวินัยตามมติชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ... อุทธรณ์ได้เพียงใด
และฟ้องศาลปกครองได้หรือไม่ ?**

นายนิรุธ อินทร พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การพิจารณาโทษทางวินัยข้าราชการที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ราชการ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว

หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการที่ถูกกล่าวหา ต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกและในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี (มาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542)

ด้วยเหตุนี้ ในการพิจารณาโทษทางวินัยข้าราชการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลผู้มีอำนาจจึงมีเพียงอำนาจลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลแล้วเท่านั้น จะเปลี่ยนแปลงฐานความผิดไปจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติแล้วไม่ได้

อย่างไรก็ตาม กระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งดังกล่าวมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่น่าสนใจหลายประการ เช่น

ในชั้นอุทธรณ์ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดแล้วได้หรือไม่ ?

ในชั้นฟ้องคดีต่อศาล หากข้าราชการที่ได้รับคำสั่งลงโทษเห็นว่ามติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาว่า มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 20/2560

โดยมูลเหตุของคดีนี้ เกิดจากกรมทางหลวงชนบทได้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตามมติชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีหน่วยงานได้จ้างซ่อมรถยนต์ส่วนกลางโดยผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการตรวจรับพัสดุได้ลงลายมือชื่อตรวจรับงานซ่อมในใบตรวจรับพัสดุ ทั้งที่งานซ่อมยังไม่แล้วเสร็จ และมีการเบิกจ่ายค่าซ่อมรถยนต์ให้กับผู้รับจ้างก่อนที่ผู้รับจ้างจะส่งมอบงานล่าช้ากว่ากำหนดพฤติการณ์ถือเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบพัสดุ เป็นความผิดวินัยฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและฐานประพฤติดู้อย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ และคณะกรรมการฯ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดี เห็นว่า เป็นการใช้ดุลพินิจในการลงโทษที่รุนแรง ไม่สมควรแก่ความผิดและผู้ฟ้องคดีได้خذใช้เงินให้แก่ทางราชการแล้ว อีกทั้งก็ไม่เคยกระทำผิดมาก่อน จึงควรได้รับการลดหย่อนโทษ จึงฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กรมทางหลวงชนบท เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และคณะกรรมการ

พิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 โดยขอให้ศาลปกครองเพิกถอนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ

คดีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. โต้แย้งว่า การวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ผู้ฟ้องคดีไม่อาจฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นนี้ว่า มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่มีผลเป็นเพียงการชี้มูลความผิดทางวินัยเท่านั้น มิได้เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการที่มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี และสามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงย่อมมีอำนาจดุลพินิจอิสระที่จะพิจารณาพิพากษาคดีได้ตามรูปคดีโดยไม่จำต้องยึดถือพยานหลักฐานจากสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สำหรับประเด็นปัญหาว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะพิจารณาเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดแล้วได้หรือไม่นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีผลผูกพันองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยและยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้

สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยจึงถูกจำกัดว่าจะอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น จะอุทธรณ์ว่ามีได้กระทำความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลไว้ไม่ได้

กล่าวโดยสรุป ในชั้นการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจออกคำสั่งจะต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล มีดุลพินิจได้เฉพาะกำหนดระดับโทษเท่านั้น

ในชั้นอุทธรณ์ ผู้ได้รับคำสั่งมีสิทธิอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น จะอุทธรณ์ฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลไว้ไม่ได้

ส่วนในชั้นฟ้องคดีต่อศาล มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการพิจารณาเพื่อมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สำหรับประเด็นเรื่องคำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้...

ข้าราชการชายมีพฤติกรรมล่วงละเมิดทางเพศหญิง ... ไม่ถูกลงโทษทางอาญา จะลงโทษทางวินัยได้หรือไม่ ?

โดย นายปกรอง

การล่วงละเมิดทางเพศ การข่มขืนกระทำชำเรา เป็นข่าวให้เราท่านได้ยินได้ฟังกันบ่อยครั้ง

เรื่องแบบนี้ไม่อยากให้เกิด แต่ก็เกิด ไม่อยากได้ยินข่าว แต่ก็ได้ยินข่าว !!

แม้กระทั่งในสถานที่ราชการที่ข้าราชการเป็นผู้มีหน้าที่ “**ทำราชการ**” ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งหากข้าราชการไม่ทำหน้าที่อย่างถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ แต่กลับใช้อำนาจหน้าที่กระทำความผิดในลักษณะดังกล่าว หน่วยงานราชการย่อมได้รับผลกระทบกระเทือนจากความไม่ไว้วางใจของประชาชนไม่มากนัก

ในส่วนตัวข้าราชการที่มีพฤติกรรมดังกล่าว นอกจากจะได้รับโทษทั้งทางอาญาแล้ว ยังต้องได้รับโทษทางวินัยอีกด้วย แต่ ... หากในคดีอาญาถูกยกฟ้อง เพราะเหตุที่พยานหลักฐานไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะลงโทษทางอาญาได้ กรณีดังกล่าวหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดมีอำนาจดำเนินการทางวินัยและข้าราชการจะมีความผิดที่ต้องถูกลงโทษทางวินัยหรือไม่ ?

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ ไขข้อข้องใจได้ครับ !...

มูลเหตุของคดีเกิดจาก นาย ก. เป็นข้าราชการตำรวจ ตำแหน่งผู้บังคับหมู่งานป้องกันและปราบปราม ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงกรณีข่มขืนกระทำชำเรานางสาว ข. (ผู้ต้องหาหญิง) ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและมีคำสั่งลงโทษทางวินัยให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ

ในด้านของผู้เสียหาย คือ นางสาว ข. ก็ได้แจ้งความและดำเนินคดีอาญา ซึ่งศาลจังหวัดได้พิพากษาลงโทษจำคุกนาย ก. ในความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา แต่ศาลอุทธรณ์พิพากษากลับเป็นให้ยกฟ้อง

เมื่อได้รับคำสั่งลงโทษทางวินัย นาย ก. ก็ได้อุทธรณ์คำสั่ง แต่คณะกรรมการข้าราชการตำรวจมีมติยกอุทธรณ์ นาย ก. เห็นว่าตนไม่ได้กระทำความผิดและศาลได้ยกฟ้องในคดีอาญาแล้ว จึงฟ้องผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งไล่ออกจากราชการและให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการดังเดิม

คำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

มาดูข้อเท็จจริงในคดีกันก่อนนะครับ !

วันที่เกิดเหตุ เวลาประมาณ ๑๑ นาฬิกา นางสาว ข. ผู้เสียหายถูกจับกุมข้อหาลักทรัพย์และถูกนำตัวส่งพนักงานสอบสวนพร้อมของกลาง โดยนาย ก. เป็นผู้ช่วยสืบверในการควบคุมดูแลผู้ต้องขังของสถานีตำรวจภูธร ซึ่งต้องทำหน้าที่ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๕ กำหนดไว้ คือ ค้นตัวผู้ต้องหา และยึดสิ่งของต่าง ๆ ที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ การทำหน้าที่ที่ต้องทำโดยสุภาพ ถ้าค้นผู้ต้องหาหญิงต้องให้ผู้หญิงค้น

ปัญหา คือ นาย ก. เป็นเจ้าหน้าที่ชาย เมื่อรับตัวผู้ต้องหาหญิงมาไว้ใน การควบคุมดูแล ได้ทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ? โดยพยานทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจชั้นจับกุมและผู้ต้องหาที่ถูกขังอยู่บนห้องขังในสถานีตำรวจให้ถ้อยคำว่าการค้นตัวนางสาว ข. ผู้เสียหาย นาย ก. ได้ลวนลามทางเพศผู้เสียหายในเวลากลางวันและข่มขืนกระทำชำเราในเวลากลางคืน และได้มีการกระทำในลักษณะเดียวกันนี้กับนาง ส. ผู้ต้องหาหญิงอีกราย (ที่เป็นพยาน) ส่วนนาย ก. ยืนยันว่าได้ให้ผู้เสียหายแสดงความบริสุทธิ์ใจ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา ๘๕ ให้อำนาจเจ้าพนักงานผู้จับหรือผู้รับตัวผู้ถูกจับไว้ใน การตรวจค้นเพื่อหาพยานหลักฐาน และขณะเดียวกันหากผู้ต้องหาเป็นผู้หญิงกฎหมายก็ให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่จักไม่ถูกละเมิดต่อเนื้อตัวร่างกาย

จึงเห็นได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดี (นาย ก.) มิใช่การตรวจค้นเพื่อพบสิ่งของที่อาจยึดเป็นพยานหลักฐานในการกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ แต่เป็นการกระทำที่อาจเป็นความผิดฐานกระทำอนาจารและข่มขืนกระทำชำเราหญิงอื่นที่มีใช้ภรรยาตน

แม้ศาลอุทธรณ์ไม่อาจลงโทษผู้ฟ้องคดีได้ เพราะยังมีความเคลือบแคลงสงสัยตามสมควรอันเนื่องมาจากหลักในการดำเนินคดีอาญาที่โจทก์ต้องพิสูจน์ความผิดของจำเลยอย่างชัดแจ้ง จึงจะพึงลงโทษจำเลยได้ แต่ในคดีวินัยเป็นเรื่องการควบคุมความประพฤติของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย หากกระทำผิดเสียเองย่อมต้องได้รับโทษทางวินัย แม้ยังมีเหตุสงสัยก็ตาม

เมื่อผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ล่วงละเมิดทางเพศผู้ต้องขังหญิงซึ่งอยู่ในความควบคุมของตน อันถือได้ว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๗๙ (๕) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๕๓/๒๕๖๐)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งหน้าที่ใดก็ตามว่า จำต้องปฏิบัติงานให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ รวมถึงต้องประพฤติปฏิบัติตนให้อยู่ภายใต้กรอบของระเบียบวินัยที่ทางราชการได้วางแนวทางไว้ เพราะความประพฤติหรือพฤติกรรมบางอย่างแม้จะไม่มีคามผิดหรือไม่อาจลงโทษในทางอาญาได้ เพราะการลงโทษทางอาญานั้นจะต้องปรากฏพยานหลักฐานชัดแจ้งจนปราศจากข้อสงสัยว่า จำเลยเป็นผู้กระทำความผิด แต่สำหรับความผิดทางวินัยมีความมุ่งหมายที่จะควบคุมความประพฤติของข้าราชการให้ดำรงตนในกรอบของกฎหมาย เมื่อกระทำการอันไม่สมควรแก่ตำแหน่งหน้าที่ที่ดำรงอยู่หรือประพฤติปฏิบัติ นอกกรอบของกฎหมายและพยานหลักฐานเชื่อได้ว่าได้มีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นความผิดทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมถูกลงโทษทางวินัยได้ ครับ !

