

ให้ถ้อยคำเป็นพยาน สุดท้ายกลายเป็นผู้รับผิดชอบ

จัดทำโดยนางสาวนิดา บุญยรัตน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในทางปฏิบัติของการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในกรณีข้าราชการ หรือผู้ปฏิบัติงานภาครัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 หรือตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 รวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐอื่นๆ หรือในขั้นตอนการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

กฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจหน้าที่สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานต่างๆ ทั้งจากการสอบสวนบุคคลที่เป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้มีส่วนได้เสียที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ากระทำความผิด หรือจากพยานบุคคลและจากเอกสารหลักฐานต่างๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์ตามข้อกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นหรือไม่และใครต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเพียงใด ซึ่งในขั้นตอนดังกล่าวเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่สอบสวนจะต้องให้โอกาสคู่กรณีได้ชี้แจงข้อเท็จจริง โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานต่อเจ้าหน้าที่ก่อนที่ผู้มีอำนาจจะทำคำสั่งทางปกครอง มาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อันเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของคู่กรณีให้ได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนมีคำสั่งทางปกครอง ซึ่งในทางวิชาการจะเรียกสิทธิชนิดนี้ว่า “สิทธิได้รับการรับฟัง” (Droit de présentation de la défense ou droit d’être entendu) หรือ “สิทธิที่จะถูกรับฟัง” (Right to be heard) และสิทธิของคู่กรณีชนิดนี้ถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัด หากฝ่าฝืนจะมีผลทำให้คำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ในระหว่างกระบวนการสอบสวนทางวินัยหรือสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดอาจพบว่ามีกระทำความผิดอื่นๆ อีก เช่น พบว่าพยานบุคคลที่เป็นผู้เข้ามาให้ปากคำต่อคณะกรรมการในฐานะพยานเป็นผู้กระทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐนั้นด้วย ก่อนออกคำสั่งทางปกครองให้บุคคลดังกล่าวชดเชยค่าสินไหมทดแทนจะต้องให้โอกาสชี้แจงข้อเท็จจริง โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้หรือไม่ ? และหากก่อนออกคำสั่งได้มีการเรียกบุคคลดังกล่าวมาสอบปากคำเพิ่มเติม การสอบปากคำเพิ่มเติมที่ยังคงระบุสาระสำคัญว่า เป็นการสอบปากคำในฐานะพยาน ถือเป็นการให้โอกาสคู่กรณีชี้แจงข้อเท็จจริง โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน หรือไม่

อุทาหรณ์คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นเรื่องของการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้ที่ถูกเรียกเข้ามาให้ปากคำเป็นพยานชดเชยค่าสินไหมทดแทน โดยข้อเท็จจริงในคดีนี้สืบเนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กระทรวงการคลัง) มีหนังสือแจ้งไปยังปลัดกระทรวงสาธารณสุขว่า นาย ร. ผิดสัญญาการศึกษาแพทย์ต้องชดเชยทุนทั้งหมดจำนวน 560,306.85 บาท แต่หน่วยงานต้นสังกัด

เรียกให้ชดใช้ทุนได้เพียง 373,537.89 บาท ทำให้รัฐได้รับความเสียหาย จำนวน 186,768.96 บาท ซึ่งความเสียหายดังกล่าวอาจเกิดจากการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการทำสัญญาการศึกษาต่อที่ไม่ได้จัดให้นาย ร. ทำสัญญาใหม่ตามที่ได้รับแจ้งจากกระทรวงการคลังทำให้หน่วยงานไม่สามารถเรียกเงินค่าปรับซึ่งเป็นส่วนต่างตามสัญญาเดิมกับสัญญาใหม่ได้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษ) จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการทำสัญญาการศึกษาต่อ ในชั้นสอบข้อเท็จจริง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้สอบปากคำพยานบุคคลที่เกี่ยวข้อง **รวมทั้งผู้ฟ้องคดีในฐานะพยาน** ผลการสอบสวนเป็นข้อยุติว่า ไม่มีผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

แต่หลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรมบัญชีกลาง) ได้รับรายงานก็มีความเห็นให้สอบข้อเท็จจริงผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการทำสัญญาการศึกษาต่อเพิ่มเติม ต่อมาหลังจากได้รับรายงานแล้วได้มีความเห็นว่า **ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อไม่ดำเนินการจัดให้มีการทำสัญญาการศึกษาใหม่กับนาย ร. เป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหาย** ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เบี้ยปรับจำนวน 186,768.96 บาท

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่เคยได้รับหนังสือเวียนของกระทรวงการคลังและไม่ได้รับโอกาสชี้แจงโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานใดๆ

การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงได้มีการสอบปากคำผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติม จะถือว่าได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงโต้แย้งแล้วหรือไม่และคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีรับฟังได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อการสอบข้อเท็จจริงได้สอบปากคำผู้ฟ้องคดีโดยระบุว่า สอบปากคำในฐานะพยานเท่านั้น ซึ่งไม่ปรากฏว่าได้มีการแจ้งสิทธิให้ผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อให้มีโอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริง โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะข้ออ้างเกี่ยวกับการไม่เคยได้รับหนังสือเวียนของกระทรวงการคลังและไม่ได้แจ้งหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่จนทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานต้นสังกัด อันเป็นขั้นตอนที่สำคัญตามหลักทั่วไปในการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และถึงแม้จะมีการสอบปากคำผู้ฟ้องคดีเพิ่มเติมแต่ก็เป็นการสอบปากคำในฐานะพยาน การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 399/2555)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดหรือแม้กระทั่งการสอบสวนทางวินัยโดยก่อนที่ผู้มีอำนาจจะออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลใดในกระบวนการพิจารณาทางปกครองจำเป็นจะต้องให้โอกาสบุคคลดังกล่าวได้ชี้แจง โต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานเพื่อปกป้องสิทธิของเขา และยังเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ตระหนักรู้และระมัดระวังในการทำหน้าที่สอบปากคำบุคคลในฐานะพยานในกระบวนการสอบข้อเท็จจริงหรือสอบสวนทางวินัยว่า เป็นเพียงการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องราวที่เกิดขึ้นประกอบคำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจเท่านั้น หากฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลที่เข้ามาเป็นพยาน ก็จำเป็นจะต้องคุ้มครองสิทธิของบุคคลดังกล่าวตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้

การที่ฝ่ายปกครองไม่ได้แจ้งสิทธิและหน้าที่ให้บุคคลดังกล่าวได้ทราบและไม่เปิดโอกาสให้ได้ชี้แจงโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอเพื่อปกป้องสิทธิของตนก่อนมีคำสั่งทางปกครอง นอกจากจะเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ยังอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการแสวงหาข้อเท็จจริงในกระบวนการสอบข้อเท็จจริงหรือกระบวนการสอบสวนในอันที่จะได้รับความร่วมมือและความไว้วางใจจากพยานบุคคลที่เกี่ยวข้องอีกด้วย
