

แม้คณะกรรมการสอบสวน “วินัยและความรับผิดทางละเมิด” เป็นบุคคลเดียวกัน ... ก็ต้อง “ให้โอกาส !”

จัดทำโดย นางสาวจารุณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองซึ่งอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณีนั้น หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดให้สิทธิแก่คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่ผู้มีอำนาจจะออกคำสั่งทางปกครองนั้น หากมิได้มีการแจ้งและให้โอกาสดังกล่าว จะถือว่าเป็นความบกพร่องของกระบวนการพิจารณาทางปกครองอันเป็นเหตุให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำดังกล่าวได้ ดังนั้น ในการออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นอกจากจะต้องถือปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวแล้ว ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 15 ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์สำคัญในการดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไว้เช่นเดียวกันว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริง และโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม เนื่องจากการดำเนินการของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นการพิจารณาทางปกครองเพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติอาจเกิดปัญหาขึ้นว่าในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตนมีพฤติกรรมอันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ทำให้หน่วยงานได้รับความเสียหาย โดยคณะกรรมการทั้งสองชุดดังกล่าวเป็นบุคคลคนเดียวกัน เมื่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ทำการสอบสวนและได้ให้โอกาสแก่คู่กรณีในการที่จะโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนแล้ว แต่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้รวบรวมพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนทางวินัยและไม่ได้ดำเนินการตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพราะเห็นว่าได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนเพียงพอจากการสอบสวนในกรณีแรกแล้ว การดำเนินการของคณะกรรมการในกรณีหลังจะถือว่าเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

กรณีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 791/2555 เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครูได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีทุจริตในการเบิกเงินค่าเช่าบ้านเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย อธิบดีกรมสามัญศึกษาในขณะนั้นจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัดในขณะนั้นซึ่งได้รับมอบอำนาจจากอธิบดีกรมสามัญศึกษาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีดังกล่าวเช่นกัน โดยคณะกรรมการ

สอบสวนทางวินัยและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดประกอบด้วยบุคคลชุดเดียวกัน ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้รวบรวมพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวน การสอบสวนทางวินัยและได้สอบสวนหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม แต่ไม่ได้แจ้งถึงการสอบสวนเพื่อหา ผู้ที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดให้ผู้ฟ้องคดีทราบและไม่ได้ให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ของตนอีก เพราะเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนทางวินัยมีความชัดเจนเพียงพอแล้ว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจึงมีความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่หน่วยงานของรัฐ กรณีทุจริตในการเบิกเงินค่าเช่าบ้านด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา เขต 1 (ผู้อำนวยการสามัญศึกษาจังหวัด (เดิม)) ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (เลขาธิการคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน (อธิบดีกรมสามัญศึกษา เดิม)) จึงได้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินค่าเช่าบ้านที่รับไปโดยไม่มีสิทธิคืนให้แก่ทางราชการพร้อมดอกเบี้ย และหลังจาก ที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดย อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา เขต 1 มีมติยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยอ้างว่าคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่เปิดโอกาสให้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ ทางละเมิดไม่ได้นำสืบผู้ฟ้องคดีเพราะเห็นว่าเป็นความผิดทางละเมิด อีกทั้งไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการ สอบสวนทางวินัยซึ่งเป็นบุคคลชุดเดียวกันกับคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้เคยแจ้ง ให้ผู้ฟ้องคดีทราบมาก่อนว่าจะนำข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีเคยให้ถ้อยคำไว้ในกรณีที่ถูกลงสอบสวนทางวินัย มาใช้ในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดด้วย จึงรับฟังได้ว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบทางละเมิด ทำให้ผู้ฟ้องคดี ไม่มีโอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมในกรณี ที่อาจต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ 15 ของระเบียบ สำนักงานนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นการกระทำ ที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่ง จึงส่งผลให้ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินค่าเช่าบ้านที่รับไปโดยไม่มีสิทธิคืนให้แก่ทางราชการ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหม ทดแทน

คดีนี้นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีในเรื่อง การทำหน้าที่ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดว่าจะต้องปฏิบัติตามข้อ 15 ของระเบียบสำนักงานนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังได้อธิบายถึงวัตถุประสงค์ของการจัดให้มี คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดด้วยว่า การสอบสวนทางวินัยและการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน และ

มีขั้นตอนรวมทั้งวิธีการสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้แตกต่างกันด้วย กล่าวคือ การสอบสวนทางวินัย มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าข้าราชการผู้นั้นมีการกระทำอันเป็นความผิดทางวินัยหรือไม่ และจะต้องได้รับการลงโทษอย่างไร ส่วนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่าการกระทำทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐและมีผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด หากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจะนำพยานหลักฐานและผลการสอบสวนทางวินัยบางส่วนมาใช้ประกอบการพิจารณา ก็สามารถนำมาใช้ได้ แต่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการสอบสวน เพื่อหาผู้รับผิดชอบทางละเมิดด้วย
