

กระบวนการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ... เหตุเพราะไม่รายงาน ?

นางสาวนิตา บุญยรัตน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนที่มีมูลกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยหลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการสอบสวนเป็นไปตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา โดยข้อ ๒๕ ของกฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าวกำหนดว่า กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า กรณีมีมูลว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องอื่น นอกจากที่ระบุไว้ในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ให้ประธานกรรมการรายงานไปยังผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยเร็ว ถ้าผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนคณะเดิมเป็นผู้ทำการสอบสวน หรือจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่ก็ได้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันได้มีการยกเลิกกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา และให้ใช้ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ แต่ยังคงหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวเช่นเดิม

คดีปกครองที่นำมาเล่าเป็นอุทาหรณ์ฉบับนี้ เป็นกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงพบการกระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงอีกข้อหนึ่ง แต่ประธานกรรมการไม่ได้รายงานผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามข้อ ๒๕ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา แต่ต่อมาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการในความผิดตามข้อกล่าวหาที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและข้อกล่าวหาที่พบใหม่ กรณีดังกล่าวถือว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ดังนั้น แม้คดีจะเกิดขึ้นขณะที่บังคับใช้กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา มีผลใช้บังคับอยู่ ก็สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันซึ่งใช้บังคับตามข้อ ๔๙ ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า ผู้อำนวยการสำนักงานประถมศึกษาจังหวัด มีคำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี กรณีเป็นกรรมการผู้มีอำนาจเบิกถอนเงินและเก็บรักษาเงินของโรงเรียนมีพฤติการณ์ทุจริตเกี่ยวกับการเบิกถอนเงินโครงการอาหารกลางวันของโรงเรียนต่อมาระหว่างการสอบสวนคณะกรรมการสอบสวนพบว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ทุจริตเกี่ยวกับการเบิกถอนเงินโครงการอาหารเสริม (นม) ของโรงเรียน จึงแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบพร้อมให้ชี้แจงข้อกล่าวหา หลังจากนั้นจึงมีมติว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยเบิกถอนเงินออกจากบัญชีโครงการอาหารกลางวันและบัญชีโครงการอาหารเสริม (นม) เกินความจำเป็นและมากกว่าที่ต้องจ่ายจริงและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ

หลังจากผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ ก.ค.ศ. ยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งไล่ออกจากราชการ

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย ๒ ประเด็นคือ ขั้นตอนกระบวนการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีที่ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่า กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ในเรื่องมีพฤติการณ์ทุจริตเกี่ยวกับการเบิกถอนเงินโครงการอาหารเสริม (นม) ไม่ปรากฏว่าประธานกรรมการสอบสวน ได้แจ้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามข้อ ๒๕ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา คณะกรรมการสอบสวนจึงยังไม่มีอำนาจในการสอบสวนผู้ฟ้องคดี เนื่องจากยังไม่มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยในเรื่องดังกล่าว แม้ว่าคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะได้แจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ฟ้องคดีและเปิดโอกาสให้ชี้แจงแสดง พยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหาดังกล่าว ก็ไม่ทำให้การสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกลายเป็นการสอบสวน ที่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้บังคับบัญชารับฟังการสอบสวนจนกระทั่งมีมติแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่ง ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ กรณีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงในส่วนที่กล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดี มีพฤติการณ์ทุจริตในการเบิกถอนเงินโครงการอาหารเสริม (นม) ของโรงเรียนด้วย จึงเป็นการกระทำ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบข้อ ๒๕ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา

การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายข้างต้น จะมีผลทำให้กระบวนการสอบสวนตามข้อกล่าวหา กรณีเบิกถอนเงินโครงการอาหารกลางวันของโรงเรียน ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? **ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า** การที่ข้อกล่าวหาทุจริตเกี่ยวกับการเบิกถอนเงินโครงการอาหารเสริม (นม) ของโรงเรียนเสียไป ก็ไม่กระทบกระเทือนถึงคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย กรณีมีพฤติการณ์เกี่ยวกับการเบิกถอนเงิน โครงการอาหารกลางวันของโรงเรียน ซึ่งเป็นการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เรื่องดังกล่าวโดยถูกต้อง และคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบและ เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหา จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ทราบมูลเหตุ แห่งข้อกล่าวหาและมีโอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐานต่อสู้ขัดขวางอย่างเพียงพอ กระบวนการในการ ดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีในส่วนดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยไล่ออกจากราชการ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ ? **ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอาจารย์ใหญ่ของโรงเรียนและเป็น ประธานกรรมการผู้มีอำนาจหน้าที่เบิกถอนเงินงบประมาณของโรงเรียนในการดำเนินการตามโครงการ จัดทำอาหารกลางวันได้มีการจัดทำทะเบียนคุมเงินนอกงบประมาณไว้เป็นหลักฐาน ส่วนเงินงบประมาณ ในโครงการฝากไว้กับธนาคาร แต่ปรากฏว่าเงินนอกงบประมาณขาดหายไปจากบัญชี โดยโรงเรียนมิได้ จัดทำโครงการอาหารกลางวันให้แก่นักเรียนในช่วงดังกล่าว และผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิเสธข้อเท็จจริงดังกล่าว แต่ให้การยอมรับว่าเป็นผู้เบิกถอนเงินโครงการอาหารกลางวันจริงและเก็บรักษาเงินดังกล่าวไว้กับตัว โดยตลอด เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ พฤติการณ์และการกระทำของผู้ฟ้องคดี เป็นการ แสวงหาประโยชน์อันมิควรได้จากเงินโครงการอาหารกลางวันของโรงเรียนเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่น ได้รับประโยชน์อันมิควรได้ อันเป็นความผิดวินัยฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม และมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และแม้ว่าผู้ฟ้องคดี จะนำเงินมาคืนก็ไม่เป็นเหตุลดหย่อนโทษตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร ๐๒๐๖/ว ๒๓๔ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๖ คำสั่งไล่ออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๑๐๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ประกอบกับมาตรา ๑๓๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับ
 ดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงว่าจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนหรือกระบวนการสอบสวนทางวินัยที่กฎหมาย
 กำหนดไว้คือ ข้อ ๒๕ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา หรือข้อ ๔๙
 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยในกรณีที่คณะกรรมการ
 สอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงพบการกระทำความผิดที่เป็นข้อกล่าวหาใหม่ ประธานกรรมการสอบสวน
 จะต้องรายงานต่อผู้สั่งแต่งตั้งเพื่อให้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยตามข้อกล่าวหาที่พบใหม่
 ซึ่งถือเป็นขั้นตอนสำคัญ หากไม่ปฏิบัติย่อมมีผลทำให้กระบวนการสอบสวนทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
 ในข้อกล่าวหาที่นั้น แต่ก็ได้มีผลทำให้กระบวนการสอบสวนทางวินัยในข้อกล่าวหาอื่นที่ดำเนินการมาโดยชอบ
 ด้วยกฎหมายเสียไปแต่อย่างใด นอกจากนี้ ยังเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่
 ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้จากเงินของแผ่นดิน ทั้งเงินงบประมาณหรือเงิน
 นอกงบประมาณ และเมื่อมีการกระทำโดยทุจริตดังกล่าวเกิดขึ้นถือว่าความผิดสำเร็จ แม้จะนำเงินที่ทุจริต
 มาคืนก็ไม่ถือเป็นเหตุลดหย่อนโทษแต่อย่างใด
