

บทวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พบ.๓๘/๒๕๖๖

เรื่อง การสืบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นไม่ใช้การสอบสวนทางวินัย และยังไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการรับทราบพยานหลักฐาน

กลุ่มงานวิเคราะห์กฎหมาย สำนักคดี
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

การสืบสวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัยหรือไม่ เป็นขั้นตอนก่อนการดำเนินการทางวินัย มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเบื้องต้น เพื่อให้ทราบพฤติการณ์และรายละเอียดการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้น สิทธิในการที่จะได้รับแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหาในขั้นตอนการสืบสวนข้อเท็จจริง ยังไม่เกิดขึ้น จึงไม่จำเป็นต้องชี้แจงพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบก่อนแต่อย่างใด

ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า ขณะผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งเจ้าพนักงานการเกษตรชำนาญงาน ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบงานในพื้นที่ตำบลแห่งหนึ่ง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้เป็นกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการตรวจสอบการขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกข้าวระดับตำบล มีหน้าที่รับขึ้นทะเบียนเกษตรกรผู้ปลูกพืชเศรษฐกิจภายใต้โครงการประกันรายได้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว และนายอำเภอได้มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีในฐานะเกษตรตำบลให้เป็นประธานในคณะกรรมการตรวจสอบความเสียหายเนื่องจากภัยธรรมชาติ มีหน้าที่สำรวจตรวจสอบความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรจากภัยธรรมชาติ และรายงานต่อเกษตรอำเภอ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้มีสิทธิได้รับเงินทั้งสองโครงการ

ต่อมาเมื่อผู้ร้องเรียนต่อศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์ของรัฐบาลว่า มีการร่วมกับเกษตรตำบลทุจริตโครงการประกันรายได้เกษตรกร เกษตรจังหวัด ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเรื่องดังกล่าว ผลปรากฏว่าไม่พบการทุจริตตามที่มีการร้องเรียน

หลังจากนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดว่า มีผู้ร้องเรียนเจ้าหน้าที่รัฐร่วมกับชาวบ้านแจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จในการขึ้นทะเบียนเกษตรกรตามโครงการประกันรายได้เกษตรกร ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการสอบข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการเห็นว่าควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรงและถูกกล่าวหาจากเกษตรกรว่าเป็นผู้แนะนำให้กระทำความผิด ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการเห็นว่าควรดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดี ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนมีความเห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เห็นควรลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีคำสั่งไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ต่อมาผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมพิจารณาแล้วมีมติยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงไปแล้วครั้งหนึ่ง และได้ผลยุติว่าไม่พบการกระทำผิดกฎหมาย ส่วนคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงชุดอื่นไม่นำข้อเท็จจริง เอกสาร และพยานบุคคลที่ได้จากการสอบข้อเท็จจริงครั้งแรกมาชี้แจงให้ผู้ฟ้องคดีทราบดังเช่นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงชุดแรก ซึ่งสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในการหักล้างข้อกล่าวหาได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ และคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

คดีมีประเด็นที่น่าสนใจว่า การดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดี ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

๑. การสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้น ข้อเท็จจริงในคดีสรุปได้ว่า จากการได้รับแจ้งเรื่องร้องเรียน ๒ คราว อันมีที่มาจากมูลกรณีเดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง คณะกรรมการดำเนินการสอบ และคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง รวม ๓ คณะ โดยคณะกรรมการชุดที่หนึ่งมีการแจ้งสรุปข้อเท็จจริง เอกสาร และพยานบุคคล แก่ผู้ฟ้องคดี แต่คณะกรรมการชุดที่สองและชุดที่สามมิได้แจ้งข้อเท็จจริง เอกสาร และพยานบุคคลที่ได้จากการสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการชุดแรกให้ผู้ฟ้องคดีทราบ

ศาลวินิจฉัยว่า การสืบสวนข้อเท็จจริงเป็นการดำเนินการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเบื้องต้น เพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งบรรจุผู้ฟ้องคดีจะได้ทราบถึงพฤติการณ์และรายละเอียดของการกระทำของผู้ฟ้องคดี เพื่อพิจารณาว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีดุลพินิจที่จะสั่งให้ดำเนินการสืบสวนข้อเท็จจริงหรือพิจารณาในเบื้องต้น หากผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาผลการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นแล้วเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีต่อไป การสืบสวนข้อเท็จจริงจึงยังไม่มีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่คณะกรรมการชุดที่สองและชุดที่สามมิได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงเอกสารและพยานบุคคลที่คณะกรรมการชุดแรกได้รับฟังมา จึงมิใช่การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และได้ส่งผลให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จะเห็นได้ว่า ขั้นตอนการสืบสวนข้อเท็จจริง ตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น คำว่า การสืบสวน หมายถึง การสืบหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเบื้องต้นเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยหรือไม่^๑ และการสืบสวนนั้นให้ทำในทางลับ^๒ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ข้าราชการผู้ถูกดำเนินการหรือบุคคลภายนอก เช่น ผู้กล่าวหาหรือพยาน เป็นต้น หากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุพิจารณาผลการสืบสวนแล้วเห็นว่ามีมูลที่ควรกล่าวหา

^๑ สำนักงาน ก.พ. (๒๕๕๓). หนังสือการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖. หน้า ๑๑.

^๒ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๖/ว ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๑ เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการและการสอบสวนเรื่องร่ำร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการว่ากระทำความผิดวินัย

ว่ากระทำความผิดวินัย ต้องมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบต่อไป การสืบสวนข้อเท็จจริงเป็นวิธีการก่อนการดำเนินการทางวินัย จึงยังไม่ส่งผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น สิทธิในการที่จะได้รับการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีในขั้นตอนการสืบสวนข้อเท็จจริงจึงยังไม่เกิดขึ้น แม้คณะกรรมการชุดแรกจะแจ้งสรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ก็เป็นเพียงการดำเนินการตามดุลพินิจเฉพาะตัวของคณะกรรมการชุดนั้น ซึ่ง “ไม่ก่อให้เกิดเป็นพันธะผูกพันตามกฎหมาย” ที่คณะกรรมการชุดต่อ ๆ มา จะต้องปฏิบัติตามในขั้นสืบสวนเบื้องต้น ดังนั้น คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงชุดที่สองและชุดที่สามจึงยังไม่มีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่ได้จากการสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการชุดแรกให้ผู้ฟ้องคดีทราบแต่อย่างใด

๒. กรณีที่เห็นว่ามิใช่เป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ข้อเท็จจริงในคดีสรุปได้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี และคณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแล้ว จำนวน ๒ ครั้ง

ศาลวินิจฉัยว่า การดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดี เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ที่นำมาใช้บังคับกรณีการดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดีโดยอนุโลม ตามมาตรา ๑๓๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเมื่อได้เข้าสู่กระบวนการสอบสวนทางวินัย คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยย่อมจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ และให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

จะเห็นได้ว่า สิทธิในการที่จะได้รับการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีนั้นได้เกิดขึ้นในขั้นตอนการสอบสวนทางวินัย อันสืบเนื่องมาจากผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาผลการสืบสวนข้อเท็จจริงในเบื้องต้นแล้วเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ดำเนินการสอบสวนทางวินัย ตามมาตรา ๙๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ อันสอดคล้องกับมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่คู่กรณีต้องมีโอกาสรับทราบข้อเท็จจริงที่จะนำมาพิจารณาเพื่อทำคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองและเป็นหลักประกันความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญไว้แล้วสำหรับการสอบสวนทางวินัย แต่การดำเนินการสอบสวนก็ยังไม่ส่งผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเช่นเดียวกับการสืบสวนข้อเท็จจริง เป็นเพียงขั้นตอนในการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการซึ่งมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง

ผลคำพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง

บทสรุปและแนวทางการปฏิบัติราชการที่ได้จากคำพิพากษา

กรณีผู้มีอำนาจสั่งบรรจุได้รับทราบการกล่าวหาหรือสงสัยว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัยผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มีดุลพินิจที่จะสืบสวนหรือสั่งให้สืบสวน ซึ่งเป็นการแสวงหาพยานหลักฐานในเบื้องต้น เพื่อพิจารณาว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ตามข้อ ๕ ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ และเนื่องจากการสืบสวนไม่ใช่การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการผู้ถูกกล่าวหา ผู้สืบสวนจึงไม่จำเป็นต้องชี้แจงพยานหลักฐานที่ได้มาจากการสืบสวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ แม้ว่าพยานหลักฐานดังกล่าวนั้นอาจเป็นคุณหรือโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหาก็ตาม

บรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

การสืบสวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการผู้ใดกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๓๔ บัญญัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือเวียนเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยอนุโลม สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงต้องนำการสืบสวนตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ มาบังคับใช้โดยอนุโลม ดังนั้นกรณีประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตำแหน่งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือเทียบเท่า หรือกรณีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตำแหน่งอื่นนอกจากรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือเทียบเท่า ได้รับทราบการกล่าวหาหรือสงสัยว่าข้าราชการผู้ใดที่ตนมีอำนาจสั่งบรรจุได้กระทำความผิดวินัย ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีดุลพินิจที่จะสืบสวนหรือสั่งให้สืบสวนได้ เพื่อพิจารณาว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ ตามข้อ ๕ ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. ๒๕๕๖ ประกอบระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๒๘
