

คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบ ... เพราะกระบวนการแต่งตั้งกรรมการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

นางสาวจิตติพร ปานไหม พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การลงโทษทางวินัยเป็นกระบวนการในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่และความประพฤติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อันมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยจะมีผลบังคับโดยสมบูรณ์ได้ หน่วยงานผู้มีอำนาจย่อมต้องไม่กระทำการใดอันเป็นการฝ่าฝืนเงื่อนไขความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดก็ตามโดยกฎหมายในทางเนื้อหาและในทางแบบพิธี

สำหรับเงื่อนไขในทางเนื้อหาเป็นการพิจารณาความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองภายใต้ข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งอำนาจ วัตถุประสงค์หรือเนื้อความ และความมุ่งหมายของคำสั่งทางปกครอง ส่วนเงื่อนไขในทางแบบพิธี นอกจากจะต้องพิจารณาอำนาจและการดำรงอยู่ของอำนาจของผู้ออกคำสั่ง และความถูกต้องของรูปแบบของคำสั่งแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงกระบวนการและขั้นตอนในการออกคำสั่งด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระบวนการในการดำเนินการสอบสวนเพื่อจัดให้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยที่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งต้องมียกประกอบของคณะกรรมการทั้งในเรื่องคุณสมบัติหรือจำนวนของคณะกรรมการสอบสวนที่ถูกต้องและครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งหากองค์ประกอบของคณะกรรมการมีความบกพร่องหรือไม่ถูกต้องครบถ้วน เช่น กรณีที่กฎหมายกำหนดให้แต่งตั้งกรรมการจากหน่วยงานอื่นได้โดยต้องได้รับความยินยอมจากหน่วยงานต้นสังกัดของกรรมการคนดังกล่าว แต่ปรากฏว่าหน่วยงานต้นสังกัดไม่ให้ความยินยอมในเบื้องต้นและเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการได้ทำหน้าที่เป็นกรรมการตลอดมา จนกระทั่งถึงขั้นตอนการวินิจฉัยเพื่อสรุปรายงานผลการสอบสวน จึงได้รับความยินยอมจากหน่วยงานต้นสังกัด กรณีเช่นนี้จะถือว่ากระบวนการสอบสวนชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏด้วยว่าในระหว่างที่การสอบสวนยังไม่เสร็จสิ้น ประธานกรรมการได้ถูกให้ออกจากราชการ กรณีเช่นนี้จะถือว่ากรรมการที่ไม่ได้รับความยินยอมจากหน่วยงานต้นสังกัดเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการที่ดำรงอยู่ตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 650/2555 วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวไว้ โดยมีข้อเท็จจริงว่า องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ได้แต่งตั้งกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ฟ้องคดี) เนื่องจากกลางมือชื่อตรวจรับการจัดซื้อวัสดุโครงการก่อสร้างเมรุวัดเพียงผู้เดียว โดยกรรมการตรวจรับพัสดุคนอื่นมิได้ลงลายมือชื่อด้วย และจัดทำเอกสารเท็จเพื่อเสนอขออนุมัติการเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ขาย ทั้งที่การส่งมอบของยังไม่ครบถ้วนตามสัญญา โดยคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ประกอบด้วยกรรมการ 4 คน ซึ่งแต่งตั้งจากหน่วยงานอื่น คือ นาย ก. ปลัดอำเภอเป็นประธานกรรมการ นาย ข. ปลัดอำเภอเป็นกรรมการ นาย ค. ปลัดอำเภอเป็นกรรมการและเลขานุการ และจำสิบเอก ง. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งอื่นเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ เนื่องจากเห็นว่าพนักงานส่วนตำบลที่อยู่ในพื้นที่ไม่มีคุณสมบัติเหมาะสม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีหนังสือแจ้งขอยึดตัวกรรมการแต่ละคนจากหน่วยงานต้นสังกัด แต่องค์การบริหารส่วนตำบลต้นสังกัดของจำสิบเอก ง. ได้มีหนังสือแจ้งว่าไม่สามารถให้จำสิบเอก ง. มาร่วมเป็นคณะกรรมการสอบสวนได้

อย่างไรก็ดี ในระหว่างการสอบสวน จำสิบเอก ง. ได้ทำหน้าที่กรรมการสอบสวนมาโดยตลอด ต่อมา นาย ก. ประธานกรรมการ พ้นจากตำแหน่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงได้มีหนังสือขอยึดตัวจำสิบเอก ง.

จากหน่วยงานต้นสังกัดอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลต้นสังกัดก็ยินยอมให้จำสิบเอก ง. มาทำหน้าที่กรรมการสอบสวนได้ เนื่องจากเห็นว่าการสอบสวนใกล้จะยุติและอยู่ในช่วงของการวินิจฉัยสรุปความเห็นของคณะกรรมการ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนวินัยดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ถูกต้อง เนื่องจากมิได้แต่งตั้งจากพนักงานส่วนตำบลก่อน แต่กลับแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอแทน ประกอบกับภายหลังที่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็มีหนังสือแจ้งการพ้นจากตำแหน่งของประธานกรรมการให้ผู้ฟ้องคดีทราบแต่อย่างใด การดำเนินการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ คดีมีประเด็นสำคัญ คือ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ กำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแก่พนักงานส่วนตำบลมีจำนวนอย่างน้อยสามคน โดยให้แต่งตั้งจากพนักงานส่วนตำบลก่อน หากไม่มีพนักงานส่วนตำบลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมหรือมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนหรือเพื่อความยุติธรรม จึงให้แต่งตั้งจากข้าราชการฝ่ายพลเรือนหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นอื่น โดยได้รับความยินยอมจากต้นสังกัดก็ได้ และเมื่อมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ให้แจ้งคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว และถ้ามีเหตุอันสมควรหรือจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยน เพิ่มหรือลดจำนวนกรรมการสอบสวนแล้ว ให้ผู้สั่งแต่งตั้งดำเนินการดังกล่าวโดยให้แสดงเหตุแห่งการสั่งนั้น กรณีที่การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่ถูกต้อง ให้การสอบสวนทั้งหมดนั้นเสียไป และให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่ให้ถูกต้อง (ข้อ 33 ข้อ 35 (1) ข้อ 40 วรรคหนึ่ง และข้อ 63)

ดังนั้น การที่หน่วยงานต้นสังกัดของนาย ก. นาย ข. และนาย ค. อนุญาตให้นาย ก. นาย ข. และนาย ค. เป็นคณะกรรมการสอบสวน แต่หน่วยงานต้นสังกัดของจำสิบเอก ง. มีหนังสือแจ้งว่าไม่อนุญาต ย่อมมีผลทำให้การแต่งตั้งจำสิบเอก ง. เป็นการแต่งตั้งโดยไม่ได้รับความยินยอมจากหน่วยงานต้นสังกัด คณะกรรมการสอบสวนวินัยตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงประกอบด้วยกรรมการเพียงสามคนเท่านั้น และเมื่อในระหว่างการสอบสวนปรากฏว่า นาย ก. ประธานกรรมการ ได้ถูกให้ออกจากราชการ ซึ่งแม้คณะกรรมการจะได้เลือกให้นาย ข. เป็นประธานกรรมการแทนก็ตาม แต่เมื่อในขณะนั้นคณะกรรมการสอบสวนคงเหลือกรรมการเพียงสองคนเท่านั้น (นาย ข. และนาย ค.) องค์ประกอบของคณะกรรมการจึงไม่ครบจำนวนตามที่ประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลกำหนดไว้ และแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะมีหนังสือแจ้งขอยืมตัวจำสิบเอก ง. ให้มาเป็นคณะกรรมการสอบสวนอีกครั้งและหน่วยงานต้นสังกัดไม่ขัดข้องก็ตาม แต่เป็นเพราะเห็นว่าจำสิบเอก ง. ได้ทำหน้าที่กรรมการสอบสวนมาโดยตลอดนับแต่มีคำสั่งแต่งตั้ง และการสอบสวนใกล้จะแล้วเสร็จ เหลือเพียงขั้นตอนการวินิจฉัยและสรุปความเห็นของคณะกรรมการที่รวบรวมพยานหลักฐานครบถ้วนแล้ว การขอความยินยอมจากต้นสังกัดจึงเป็นการดำเนินการเพื่อให้ขั้นตอนการดำเนินการทางวินัยครบถ้วนถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการโดยสมบูรณ์เท่านั้น แต่มิได้ทำให้จำสิบเอก ง. เป็นคณะกรรมการสอบสวนโดยชอบด้วยกฎหมายในทันที เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่มีองค์ประกอบของคณะกรรมการไม่ครบจำนวนตามกฎหมาย และทำการออกคำสั่งใหม่เพิ่มหรือเปลี่ยนแปลงตัวกรรมการสอบสวนแทนคำสั่งดังกล่าว รวมทั้งมิได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงตัวกรรมการสอบสวนแต่อย่างใด

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยข้อ 40 วรรคหนึ่ง ประกอบข้อ 35 (1) ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล การสอบสวนทั้งหมดจึงเสียไปตามข้อ 63 ของประกาศฉบับเดียวกัน

ดังนั้น เมื่อกระบวนการสอบสวนทางวินัยมีที่มาจากคณะกรรมการสอบสวนที่มีองค์ประกอบไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผลการพิจารณาสอบสวนทางวินัยที่เกิดจากคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวย่อมเสียไป การมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัยข้าราชการเป็นไปในการทำงานอย่างเดียวกัน รวมถึงหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นๆ ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยว่า การที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไว้เป็นการเฉพาะ เช่น การกำหนดจำนวนหรือคุณสมบัติของคณะกรรมการนั้น แม้จะเป็นเพียงการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองก็ตาม แต่ก็ยังเป็นกระบวนการหรือขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำผิดวินัยสำหรับนำไปใช้พิจารณาออกคำสั่งลงโทษหรือไม่ลงโทษผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายในทางปฏิบัติที่สำคัญที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ เพราะมิฉะนั้นแล้วการนำข้อเท็จจริงที่ได้จากการดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนที่แต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาพิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ย่อมเป็นเหตุทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย
