

“การแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยชอบด้วยกฎหมาย”

นางสาวจิตาภา มุสิกธนะเสฏฐ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในการดำเนินการทางวินัย พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา กำหนดเกี่ยวกับการแจ้งแบบ สว. 2 (บันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหา) และแบบ สว. 3. (บันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา) ไว้ทำนองเดียวกับการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ประกอบกับกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ว่า การแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่าได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร ต้องทำเป็นบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาตามแบบ สว. 2 ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบข้อกล่าวหาหรือไม่มารับทราบข้อกล่าวหา คณะกรรมการสอบสวนจะต้องส่งแบบ สว. 2 จำนวนสองฉบับทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการหรือสถานที่ติดต่อของผู้ถูกกล่าวหาแจ้งให้ทราบ พร้อมทั้งมีหนังสือสอบถามว่าได้กระทำตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาเก็บไว้หนึ่งฉบับและให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อ และวัน เดือน ปีที่รับทราบส่งกลับคืนมารวมไว้ในสำนวนการสอบสวนหนึ่งฉบับ เมื่อล่วงพ้นสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ดำเนินการดังกล่าว หากไม่ได้รับแบบ สว. 2 คืนมา ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อกล่าวหาแล้ว

และเมื่อคณะกรรมการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเสร็จ จะต้องเรียกให้ผู้ถูกกล่าวหามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยกรณีใด ตามมาตราใด โดยทำเป็นบันทึกตามแบบ สว. 3 ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมลงลายมือชื่อเพื่อรับทราบ หรือไม่มารับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา คณะกรรมการสอบสวนจะต้องส่งแบบ สว. 3 จำนวนสองฉบับทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการหรือสถานที่ติดต่อของผู้ถูกกล่าวหาแจ้งให้ทราบ พร้อมทั้งมีหนังสือขอให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง นัดมาให้ถ้อยคำและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาเก็บไว้หนึ่งฉบับและให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อ และวัน เดือน ปีที่รับทราบส่งกลับคืนมารวมไว้ในสำนวนการสอบสวนหนึ่งฉบับ เมื่อล่วงพ้นสิบห้าวันนับแต่วันที่ดำเนินการดังกล่าว หากไม่ได้รับแบบ สว. 3 คืน หรือไม่ได้รับคำชี้แจงจากผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหาไม่มาให้ถ้อยคำตามนัดให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาแล้ว และไม่ประสงค์ที่จะแก้ข้อกล่าวหา

คดีปกครองในฉบับนี้ถือว่าเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับรูปแบบขั้นตอน และวิธีการเรื่องการแจ้งแบบ สว. 2 และแบบ สว. 3 ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากขั้นตอนในการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัด หากดำเนินการไม่ถูกต้อง

ตามรูปแบบ ขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด ย่อมมีผลทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแม้ว่าข้อพิพาทในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่นำมาเป็นตัวอย่างนี้จะเป็นเรื่องขั้นตอนและวิธีการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ก็ตาม แต่คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ก็สามารนำไปใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการการที่ดีสำหรับหน่วยงานราชการโดยทั่วไปที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการทางวินัยในทำนองเดียวกัน

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ในการประชุมครู ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้อำนวยการโรงเรียน) ซึ่งเป็นประธานได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ร่วมในการประชุม และไม่อนุญาตให้ผู้ใดออกจากห้องประชุมก่อนการประชุมเสร็จสิ้น แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งและพูดก่อนออกจากห้องประชุมว่า “ผมจะออกแป๊บสั้น ก็แป๊บ ผมไม่กลัว”

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีกรณีขัดคำสั่งผู้บังคับบัญชาที่สั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย

คณะกรรมการสอบสวนได้ทำบันทึกข้อความถึงผู้ฟ้องคดีเพื่อให้มารับฟังคำอธิบายและรับทราบข้อกล่าวหาตามแบบ สว. 2 ที่ห้องอำนาจการ ในวันที่ 4 มิถุนายน 2551 โดยนำไปวางไว้ที่โต๊ะทำงานของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากผู้ฟ้องคดีกำลังสอนอยู่ เมื่อหมดคาบสอน ผู้ฟ้องคดีได้ถือบันทึกดังกล่าวมาที่ห้องอำนาจการ และพูดว่า “ผมไม่เซ็นอะไรทั้งนั้นและไม่รับทราบอะไรทั้งสิ้น” คณะกรรมการสอบสวนจึงได้จดแจ้งหมายเหตุไว้ในบันทึกดังกล่าวว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมลงนามรับทราบเพื่อมารับทราบข้อกล่าวหา และได้ดำเนินการสอบสวนและรายงานการสอบสวนตามแบบ สว. 6 โดยเห็นว่า ผู้ถูกกล่าวหาไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของกระตังกระตังต่อผู้บังคับบัญชาโดยตลอด จึงสมควรลงโทษตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 1 เดือน ตามมาตรา 86 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี 5% เป็นเวลา 1 เดือน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และเพิกถอนผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

คดีนี้มีประเด็นปัญหาที่สำคัญ คือ คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนตามขั้นตอนและวิธีการทั้งในขั้นตอนการแจ้งแบบ สว. 2 และแบบ สว. 3 โดยชอบด้วยกฎหมายแล้วหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในขั้นตอนการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาตามแบบ สว. 2 ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มารับทราบข้อกล่าวหา คณะกรรมการสอบสวนจะต้องดำเนินการส่งบันทึกตามแบบ สว. 2 จำนวนสองฉบับทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหาตามที่อยู่ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการหรือสถานที่ติดต่อที่ผู้ถูกกล่าวหาแจ้งให้ทราบ โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาเก็บไว้หนึ่งฉบับและให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อ และวัน เดือน ปีที่รับทราบแล้วส่งคืนมารวมไว้ในสำนวน

การสอบสวนหนึ่งฉบับ โดยเมื่อล่วงพ้นสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วหากไม่ได้รับแบบ สว. 2 คืนมา ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อกล่าวหาแล้ว ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการแจ้งบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาตามแบบ สว. 2 ให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว อันเป็นการไม่ได้ปฏิบัติตามข้อ 23 วรรคหก ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 จึงไม่อาจถือได้ว่าการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว และการที่คณะกรรมการสอบสวนทำบันทึกข้อความถึงผู้ฟ้องคดีเพื่อให้มารับฟังคำอธิบาย และรับทราบข้อกล่าวหาตามแบบ สว. 2 โดยมีการจดแจ้งพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ไม่ยอมมารับทราบข้อกล่าวหาไว้ในบันทึกข้อความดังกล่าว ไม่ใช่ใช้วิธีการดำเนินการสอบสวนตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 ข้อ 23

นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ยอมรับว่าไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามแบบ สว. 3 ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยกล่าวอ้างว่าพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหา ตั้งแต่รับแจ้งข้อกล่าวหา ตามแบบ สว. 2 ยิ่งแข็งขึ้น จึงมีมูลอันควรเชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาปฏิเสธทุกกรณีที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนจึงไม่จำเป็นต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ตามแบบ สว. 3 อีก กรณีจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการตามที่กำหนดในข้อ 24 วรรคหก ของกฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. 2550 และไม่อาจถือได้ว่าการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา

การสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้ดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่อาจนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนที่ไม่ถูกต้องมารับฟังเพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี 5% เป็นเวลา 1 เดือน จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีก็เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 716/2558)

จากคำพิพากษาดังกล่าวเป็นการวางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการดำเนินการสอบสวนวินัย ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เช่น การแจ้งบันทึกการแจ้งและรับทราบข้อกล่าวหาตามแบบ สว. 2 และการแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาตามแบบ สว. 3 ซึ่งทั้งสองกรณีดังกล่าวถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งหากคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ดำเนินการให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการดังกล่าว ย่อมไม่อาจนำข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่รับฟังมาจากระบวนการสอบสวนที่ไม่ถูกต้องมาใช้ได้ และหากนำมาใช้ย่อมส่งผลต่อคำสั่งลงโทษทางวินัยให้ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้