

บันทึก

เรื่อง การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ลาออกจากราชการไปแล้ว

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๑๐๓/๑๙๖๒ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า นายกรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีหารือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีข้อเท็จจริงว่า เดิมได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ข้าราชการกระทรวงสาธารณสุขชั้นชุดหนึ่งจนได้ข้อสรุปว่า ข้าราชการบางคนกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่สำหรับข้าราชการอื่นบางคน ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาในระดับสูงนั้น รายงานผลการสอบสวนมิได้ระบุว่ามีความผิดวินัยอย่างไร หากแต่ระบุว่า “ไม้อาจจะปฏิเสธความรับผิดชอบได้” ต่อมาจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงอีกชุดหนึ่งแก่ข้าราชการระดับสูงนั้นด้วย ข้าราชการระดับสูงผู้นั้นจึงได้ร้องทุกข์ต่อ อ.ก.พ.อุทธรณ์และร้องทุกข์ว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยไม่มีการสอบสวนข้อเท็จจริงก่อน ไม่เป็นธรรมและเป็นไปโดยไม่ชอบ อ.ก.พ. เห็นว่าคำร้องทุกข์ฟังขึ้น สำนักงาน ก.พ. จึงได้นำเรื่องนี้หารือในที่ประชุม ก.พ. อีกครั้ง โดยในที่ประชุม ก.พ. มีมติเห็นชอบกับ อ.ก.พ. จึงได้ส่งเรื่องให้นายกรัฐมนตรีสั่งการตามกฎหมาย ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะสั่งการ ข้าราชการดังกล่าวได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาให้ลาออกจากราชการ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวนายกรัฐมนตรีจึงได้มีบัญชาให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า

๑. ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ต่อมาข้าราชการพลเรือนผู้นั้นได้ร้องทุกข์ว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นไปโดยไม่ชอบ และก.พ. เห็นว่า คำร้องทุกข์ฟังขึ้น จนเป็นเหตุให้จะต้องยกเลิกคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ภายหลังปรากฏว่าข้าราชการผู้นั้นได้รับอนุมัติให้ลาออกจากราชการ ดังนี้ ผู้บังคับบัญชาจะสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการผู้นั้นตามมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้อีกหรือไม่

สำหรับปัญหาข้อนี้ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเคยหารือไปยังสำนักงาน ก.พ. แล้ว สำนักงาน ก.พ. ชี้แจงว่า เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงตามปัญหาที่เกิดขึ้น เห็นได้ว่าเป็นเรื่อง ที่ก่อนข้าราชการผู้นั้นจะได้รับอนุมัติให้ลาออกจากราชการได้เคยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง (ชุดแรก) ไว้แล้ว และคณะกรรมการชุดนั้นได้รายงานผลการสอบสวนว่า ผู้ใดควรมีความผิดทางวินัยบ้าง แม้ข้าราชการผู้ได้รับอนุมัติให้ลาออกจากราชการนั้น รายงานผลการสอบสวนจะระบุว่า “ไม้อาจจะปฏิเสธความรับผิดชอบได้” ก็ถือได้ว่าเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือแล้ว จนนำไปสู่การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงอีกชุดหนึ่ง

ดังนั้น แม้ภายหลังจะยกเลิกคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงชุดหลังนี้ ก็ถือว่ากรณีต้องด้วยมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว

อีกประการหนึ่ง สำนักงาน ก.พ. แจ้งว่า การที่ผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง (ชุดที่สอง) ถือได้ว่าเป็นการกล่าวหาโดยผู้บังคับบัญชากว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำหรือละเว้นกระทำการใดอันพึงเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอยู่ก่อนออกจากราชการแล้ว แม้จะมีการยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวในภายหลังก็ยังถือได้ว่าเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือโดยผู้บังคับบัญชาอยู่ก่อนแล้ว ความเห็นของสำนักงาน ก.พ. ในเรื่องนี้สอดคล้องกับมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

๒. การที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง (ชุดแรก) ได้รายงานผลการสอบสวนต่อผู้บังคับบัญชาและระบุว่าข้าราชการบางคนมีความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่สำหรับข้าราชการบางคนซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาระดับสูงนั้นรายงานการสอบสวนมิได้ระบุความผิดวินัยใดๆ นอกจากกล่าวว่า “ไม่อาจจะปฏิเสธความรับผิดชอบได้” ดังนั้นจะถือว่าข้อความนี้เป็นการกล่าวหาข้าราชการตำแหน่งผู้บังคับบัญชาระดับสูงผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้หรือไม่

๓. การที่ กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๗ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๖ วรรคสอง บัญญัติว่า เมื่อ ก.พ. ได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้รายงานนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร

ข้อนี้หากนายกรัฐมนตรีจะสั่งการว่าเห็นชอบกับมติ ก.พ. (ซึ่งวินิจฉัยว่าคำร้องทุกข์เฉพาะในเหตุการณ์นั้นฟังขึ้น) แต่โดยที่มีข้อเท็จจริงใหม่ในเวลาต่อมาซึ่งเป็นคนละตอนกับเหตุการณ์อันเป็นมูลแห่งการร้องทุกข์ นายกรัฐมนตรีจะมีคำสั่งให้สอบสวนข้อเท็จจริงใหม่ ทั้งที่ผู้ถูกสอบสวนได้ลาออกจากราชการไปแล้ว ดังนั้นจะกระทำได้หรือไม่ หากนายกรัฐมนตรีประสงค์จะสั่งการให้เป็นไปตามมติ ก.พ. แต่ต้องการให้มีการตรวจสอบต่อไปโดยไม่เกี่ยวกับการร้องทุกข์และการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้นจะควรสั่งการว่าอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาหรือประกอบกับรับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ. และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี) แล้ว ได้รับคำชี้แจงว่ากรณีที่หาหรือมานี้เป็นเรื่องการดำเนินการทางวินัยกับนายปรากรม วุฒิพงศ์ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข และนายธวัช สุนทราจารย์ รองปลัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเมื่อได้ทราบข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นดังนี้

ปัญหาประการที่หนึ่ง ปัญหานี้มีคำถาม ๒ ประเด็นคือ

(๑.๑) รายงานผลการสอบสวนที่ระบุว่า “ไม่อาจจะปฏิเสธความรับผิดชอบได้” ถือเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือที่จะนำไปสู่การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยทาง อย่าง

ร้ายแรงตามมาตรา ๑๐๖^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้หรือไม่ (ข้อหาหรือข้อ ๑ วรรคหนึ่งและวรรคสอง และข้อ ๒ ของหนังสือหาข้อ)

(๑.๒) คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง (ชุดที่สอง)^๒ หากต่อมามีการยกเลิกคำสั่งนั้น คำสั่งดังกล่าวจะมีฐานะเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือโดยผู้บังคับบัญชาว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำการใดหรือละเว้นกระทำการใดที่พึงเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยใหม่ ตามมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้หรือไม่ (ข้อหาหรือข้อ ๑ วรรคหนึ่งและวรรคสาม ของหนังสือหาข้อ)

ประเด็นที่ ๑.๑ ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ต่อมาข้าราชการพลเรือนผู้นั้นได้ร้องทุกข์ว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นไปโดยไม่ชอบ และ ก.พ. เห็นว่า คำร้องทุกข์พียงขึ้น จนเป็นเหตุให้ต้องยกเลิกคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ภายหลังปรากฏว่าข้าราชการผู้นั้นได้รับอนุมัติให้ลาออกจากราชการ ดังนี้ ผู้บังคับบัญชาจะสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ข้าราชการผู้นั้นตามมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้หรือไม่ ซึ่งสำนักงาน ก.พ. ชี้แจงต่อสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีว่า เมื่อคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง (ชุดแรก) ได้รายงานผลการสอบสวนว่า ผู้ใดควรมีความผิดทางวินัยบ้าง แม้ข้าราชการผู้ได้รับอนุมัติให้ลาออกจากราชการนั้น รายงานผลการสอบสวนจะระบุว่า “ไม่อาจจะปฏิเสธความรับผิดชอบได้” ก็ถือได้ว่าการกล่าวหาเป็นหนังสือแล้ว ดังนั้น แม้ภายหลังจะยกเลิกคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง(ชุดที่สอง) ก็ถือว่ากรณีต้องด้วยมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า ตามมาตรา ๑๐๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ การดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งออกจากราชการไปแล้วจะกระทำได้อีกเมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญ “มีกรณีถูก

^๑ มาตรา ๑๐๖ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำหรือละเว้นกระทำการใดที่พึงเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือต่อผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวน หรือตรวจสอบตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ หรือเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือมีกรณี ถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทที่ไม่เกี่ยวกับราชการ หรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้ว เว้นแต่ออกจากราชการเพราะตาย ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๑๐๒ วรรคสาม วรรคสี่ หรือวรรคห้า หรือมาตรา ๑๐๔ วรรคสาม แล้วแต่กรณี มีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา ๙๙ และดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมิได้ออกจากราชการ เว้นแต่กรณีที่ผลการสอบสวนพิจารณาปรากฏว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยที่จะต้องลงโทษภาคทัณฑ์ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ก็ให้ลงโทษเสียได้

^๒ คำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๔๙๑/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๒

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑), ข้างต้น

กล่าวหาไว้ก่อนนอกจากการกล่าว กระทบการใดหรือละเว้นการกระทำที่พึงเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และเป็นการกล่าวหาที่กระทำเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น หรือเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น” ซึ่งการกล่าวหาเป็นหนังสือตามบทบัญญัตินี้จะกล่าวหาโดยบุคคลใดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและการกล่าวหา ก็กระทำได้หลายรูปแบบไม่จำกัดว่าจะต้องมีคำว่า “กล่าวหา” โดยตรงจะใช้คำว่า “รายงาน” หรือข้อความอื่นใดก็ได้ที่ประสงค์จะกล่าวอ้างหรือสื่อให้เห็นได้ว่าการกระทำผิดวินัยเกิดขึ้น และเนื้อหาของการกล่าวหาที่ไม่จำเป็นต้องมีการระบุว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เพียงแต่ระบุการกระทำหรือการละเว้นการกระทำใดอันเป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือระบุพฤติกรรมที่พึงเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็เป็นการเพียงพอแล้ว หากการกล่าวหาจะต้องมีรายละเอียดครบครัน บุคคลทั่วไปก็จะไม่มีโอกาสกล่าวหาข้าราชการซึ่งกระทำผิดวินัยได้ เพราะประชาชนทั่วไปย่อมไม่อาจทราบได้ว่ากรณีใดเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ และย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาต่อไปว่า ข้อความที่ระบุอันเป็นการกล่าวหาอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป

สำหรับข้อเท็จจริงในประเด็นนี้ปรากฏว่า ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๘๐/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๑ (ชุดที่หนึ่ง) ที่ตั้งขึ้นเพื่อสอบสวนข้าราชการ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙ ของกระทรวงสาธารณสุขสองราย (นายยิ่งเกียรติ ไพศาลอัมพวงษ์ และนายวรยุทธ เจียรสถานวงศ์) กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น คำสั่งดังกล่าวได้ระบุไว้ชัดเจนว่า “หากมีข้าราชการพลเรือนอื่นที่มีได้เป็นผู้ถูกกล่าวหาตามคำสั่งนี้ ร่วมกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในเรื่องที่สอบสวนนี้ด้วย ให้ประธานกรรมการรายงานเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป” ซึ่งต่อมาคณะกรรมการสอบสวนได้รายงานผลการสอบสวนต่อนายกรัฐมนตรี สรุปได้ว่า ข้าราชการ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙ ทั้งสองรายกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และได้สรุปการกระทำหรือพฤติกรรมของนายปรกรณ์ วุฒิพงศ์ และนายธวัช สุนทรจารย์ ไว้ตั้งแต่หน้าที่ ๒๘๘ ถึงหน้าที่ ๒๙๑ ว่า

(ก) มีการไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๑ ที่จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้กระทรวงสาธารณสุขเพื่อให้บริการรักษาผู้ป่วยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจัดหา “ยา” ให้แก่โรงพยาบาลชุมชน ๗๑๑ แห่งแต่ในหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขที่มีไปยังสำนักงบประมาณ ได้มีการเพิ่มคำว่า “เวชภัณฑ์” เข้าไปด้วยกลายเป็น “ยาและเวชภัณฑ์” ทำให้มีการจัดซื้อเวชภัณฑ์อันเป็นการผิดวัตถุประสงค์ของงบประมาณดังกล่าว จึงเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตในครั้งนี้ เพราะการจัดซื้อยานั้นการทุจริตกระทำไม่ได้ไม่มาก เพราะ “ยา” มีราคากลาง ซึ่งแตกต่างกับกรณีการจัดซื้อเวชภัณฑ์

(ข) ในขณะที่มีข่าวการทุจริตปรากฏทางสื่อมวลชนอย่างต่อเนื่องผู้บริหารระดับสูงในกระทรวง ซึ่งได้แก่ รองปลัดกระทรวงสาธารณสุข (นายธวัชฯ) และปลัดกระทรวงสาธารณสุข(นายปรกรณ์ฯ)มิได้กระทำการใด ๆ ที่แสดงถึงความสนใจในปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างทันทีทันใดในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูงซึ่งจะต้องดูแลและรักษามูลนิธิผลประโยชน์ของประเทศไทย และในการประชุมของกระทรวงสาธารณสุข เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๑ ซึ่งมี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (นายรักเกียรติ สุขธนะ) เป็นประธาน นายปราชญ์ก็ได้แสดงความเห็นว่าไม่ควรแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีที่มีข่าวการทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์

ในการนี้คณะกรรมการสอบสวนได้สรุปว่า “...ปลัดกระทรวงสาธารณสุข (นายปราชญ์) และรองปลัดกระทรวงสาธารณสุข (นายธวัช) ซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงและรับผิดชอบการปฏิบัติงานของนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดโดยตรง จึงไม่อาจจะปฏิเสธความรับผิดชอบได้”

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าในเรื่องที่หาเรื่องนี้มิใช่กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง (ชุดแรก) จะมีข้อเสนอเพียงว่าข้าราชการผู้นั้น “ไม่อาจจะปฏิเสธความรับผิดชอบได้” แต่ได้บรรยายถึงพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นว่ามีการกระทำความผิดและมีพฤติการณ์อย่างไรเข้าข่ายเป็นการ “กล่าวหา” แล้ว แม้คณะกรรมการสอบสวนจะใช้คำว่า “ข้อสังเกต” โดยมีได้ใช้คำว่า “กล่าวหา” ก็ตาม แต่เนื้อหานั้นเป็นการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยแล้ว และเป็นไปตามคำสั่งในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง(ชุดแรก)ที่กำหนดให้รายงาน ถ้าปรากฏว่ามีข้าราชการพลเรือนอื่นร่วมกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงนี้ด้วย และเป็นการสอดคล้องกับหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนตามข้อ ๒๖^๔ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วย ดังนั้น ข้อสังเกตในรายงานการสอบสวนดังกล่าวจึงเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาของข้าราชการพลเรือนผู้นั้นตามนัยมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่จะสอบสวนหรือพิจารณาดำเนินการทางวินัยต่อไป แม้ภายหลังผู้นั้นจะออกจากราชการไปแล้วก็ตาม ความเห็นของสำนักงาน ก.พ. จึงชอบแล้ว

ประเด็น ๑.๒ สำนักงาน ก.พ. ชี้แจงต่อสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีว่าการที่

^๔ ข้อ ๒๖ ในกรณีที่การสอบสวนพาดพิงไปถึงข้าราชการพลเรือนผู้อื่น ให้คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาในเบื้องต้นว่าข้าราชการพลเรือนผู้นั้นมีส่วนร่วมกระทำการในเรื่องที่สอบสวนนั้นด้วยหรือไม่ ถ้าเห็นว่าผู้นั้นมีส่วนร่วมกระทำการในเรื่องที่สอบสวนนั้นอยู่ด้วย ให้ประธานกรรมการรายงานไปยังผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีโดยเร็ว

ในกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า กรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการตามรายงานให้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนคณะเดิมเป็นผู้สอบสวน หรือจะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่ก็ได้ ทั้งนี้ ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. นี้ กรณีเช่นนี้ให้ใช้พยานหลักฐานที่ได้สอบสวนมาแล้วประกอบการพิจารณาได้

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนโดยแยกเป็นสำนวนการสอบสวนใหม่ให้นำสำเนาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในสำนวนการสอบสวนเดิมรวมในสำนวนการสอบสวนใหม่ หรือบันทึกให้ปรากฏว่านำพยานหลักฐานใดจากสำนวนการสอบสวนเดิมมาประกอบการพิจารณาในสำนวนการสอบสวนใหม่ด้วย

ผู้บังคับบัญชาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง(ชุดที่สอง)ถือได้ว่าเป็นการกล่าวหาโดยผู้บังคับบัญชาว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำหรือละเว้นกระทำการใดอันพึงเห็นได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงอยู่ก่อนออกจากราชการแล้ว แม้จะมีการยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวในภายหลังก็ยังถือได้ว่าการกล่าวหาเป็นหนังสือโดยผู้บังคับบัญชาอยู่ก่อนแล้ว ความเห็นของสำนักงาน ก.พ. ในเรื่องนี้สอดคล้องกับมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (นายกร ทัพพะรังสี) เมื่อได้รับรายงานการสอบสวนก็ได้มีคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๔๙๑/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๒ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา ๑๐๒^๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อสอบสวนนายปรากรมา และนายธวัชฯ โดยแสดงผลไว้ในคำสั่งนั้นว่า ตามที่คณะกรรมการสอบสวนตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๔๐/๒๕๔๑ (ซึ่งมี

^๕ มาตรา ๑๐๒ การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้า

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน และในการสอบสวนนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยจะระบุหรือไม่ระบุข้อพยานก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาเมื่อดำเนินการแล้วถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยก็ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๐๓หรือมาตรา ๑๐๔ แล้วแต่กรณี ถ้ายังฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย จึงจะยุติเรื่องได้

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสอง ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ เป็นผู้สั่งแต่งตั้ง

ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งต่างระดับกันถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกัน ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ สำหรับผู้ถูกกล่าวหาที่มีตำแหน่งในระดับสูงกว่าเป็นผู้ดำเนินการตามวรรคสามได้

นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสองสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญในทุกกระทรวง ทบวง กรม

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามวรรคสอง ในเรื่องที่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา ๑๑๔ (๔) หรือมาตรา ๑๑๕ และคณะกรรมการสอบสวนตามมาตราดังกล่าวได้สอบสวนไว้แล้ว คณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสองจะนำสำนวนการสอบสวนตามมาตราดังกล่าวมาใช้เป็นสำนวนการสอบสวน และทำความเห็นเสนอผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยถือได้ว่าได้มีการสอบสวนตามวรรคสองแล้วก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยจะระบุหรือไม่ระบุข้อพยานก็ได้ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณากรณีที่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ในกรณีที่เป็นกรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่สอบสวนก็ได้

นายอาลัย อิงคะวนิช เป็นประธานกรรมการ) มีข้อสังเกตว่านายปรากรมฯ และนายธวัชฯ มีความรับผิดชอบที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธได้ รวมทั้งจะต้องรับผิดชอบต่อหนังสือที่ออกไปจากกระทรวงสาธารณสุขด้วย ซึ่งกรณีนี้ข้อเท็จจริงก็รับฟังได้ว่า กระทรวงสาธารณสุขได้มีหนังสือไปถึงสำนักงานประมาณ โดยมีข้อความไม่ตรงกับมติคณะรัฐมนตรี^๖ กรณีเช่นนี้ กระทรวงสาธารณสุขเห็นว่า “การกระทำของบุคคลทั้งสองมีมูลกรณีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง” ดังนั้น ถ้าต่อมาจะมี การยกเลิกการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง (ชุดที่สอง) นั้นก็ตาม แต่การ ยกเลิกนั้นก็มิผลแต่เฉพาะในทางกฎหมายที่จะทำให้คณะกรรมการสอบสวนนี้ไม่มีอำนาจ ดำเนินการต่อไปได้เท่านั้น แต่ข้อเท็จจริงที่ผู้บังคับบัญชามีหนังสือระบุว่า ข้าราชการทั้งสองกระทำการ อันมีมูลกรณีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ยังคงมีอยู่ตามความเป็นจริง หนังสือดังกล่าว (คำสั่งกระทรวงสาธารณสุขที่ ๔๙๑/๒๕๔๒ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน) จึงเป็นการกล่าวหา เป็นหนังสือโดยผู้บังคับบัญชาของผู้ที่ก่อนที่จะออกจากราชการแล้วตามนัยมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ความเห็นของสำนักงาน ก.พ. ในเรื่องนี้ จึงชอบแล้วเช่นกัน

ปัญหาประการที่สอง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่าปัญหา ประการที่สองนี้รวมอยู่ในปัญหาประการที่หนึ่งแล้ว และข้อเท็จจริงของเรื่องนี้ก็มีได้มีเพียงแต่ ถ้อยคำว่า “ไม่อาจจะปฏิเสธความรับผิดชอบได้” เท่านั้น แต่ได้มีการระบุพฤติการณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการกระทำด้วย ซึ่งเข้าลักษณะเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำการอันพึงเห็น ได้ว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ดังรายละเอียดที่ได้ให้ความเห็นไว้แล้วในปัญหาประเด็นที่ ๑.๑

ปัญหาประการที่สาม กรณีที่ว่า “มีข้อเท็จจริงใหม่” นั้น ผู้แทนสำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรีได้แจ้งว่า หมายถึงข้อเท็จจริงที่เกิดจากผลของการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน ทางวินัยอย่างร้ายแรง(ชุดที่สอง)^๗ ซึ่งได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อ กล่าวหา (แบบ สว. ๓)^๘ ให้ผู้ถูกสอบสวนทราบ ในกรณีนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า ถ้านายกรัฐมนตรีเลือกที่จะสั่งเห็นชอบกับมติ ก.พ. ซึ่งมีผลทำให้ต้องยกเลิกคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง(ชุดที่สอง) ก็ตาม แต่โดยที่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่อง นี้ปรากฏว่าได้มีการกล่าวหาเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาตามที่ให้ความเห็นไว้ในปัญหา ประเด็นที่ ๑.๑ และมีการกล่าวหาเป็นหนังสือโดยผู้บังคับบัญชาอยู่แล้ว ในปัญหาประเด็นที่ ๑.๒

^๖ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๑ สรุปได้ว่า ให้จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม ให้กระทรวงสาธารณสุขเพื่อจัดหา “ยา” แต่ได้มีการแก้ไขมตินั้นให้รวมถึง “เวชภัณฑ์” ด้วย จึงเป็นช่องทางให้ เกิดการทุจริตในครั้งนี้

^๗ คำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๔๙๑/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๒

^๘ แบบ สว. ๓ เป็นบันทึกการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่าได้กระทำการใด เมื่อใด อย่างไร และในความผิดวินัยตามมาตราใด หรือหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือบกพร่องใน หน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา ๑๑๕ หรือไม่ และให้ผู้ถูก กล่าวหาลงชื่อรับทราบข้อกล่าวหา

ก่อนที่ผู้นั้นจะออกจากราชการ ดังนั้น จึงสามารถดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาตามมาตรา ๙๙^๙ และดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ นายกรัฐมนตรีจึงอาจนำข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง (ชุดแรก)^{๑๐} และคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง (ชุดที่สอง)^{๑๑} มาพิจารณาประกอบได้ ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลเพียงพอ ก็สามารถดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ทันที แต่ถ้าเห็นว่ายังเป็นเพียงการกล่าวหาแต่ยังไม่มีมูลแน่ชัดก็อาจดำเนินการให้มีการสืบสวนเพื่อหาผลความผิดต่อไปได้ตามมาตรา ๑๐๖ ประกอบกับมาตรา ๙๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีจะสั่งตามมติ ก.พ. แต่ประสงค์ให้มีการตรวจสอบต่อไปจึงสามารถดำเนินการได้ ส่วนจะสมควรสั่งการเช่นใดนั้นขึ้นอยู่กับพยานหลักฐานที่ปรากฏในเบื้องต้น หากปรากฏหลักฐานว่ามีการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็สามารถดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยได้

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์

(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๙ มาตรา ๙๙ ให้ผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย ป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย และดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย

การเสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย ให้กระทำโดยการปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี การฝึกอบรม การสร้างขวัญและกำลังใจ การจูงใจหรือการอื่นใดในอันที่จะเสริมสร้างและพัฒนาทัศนคติ จิตสำนึก และพฤติกรรมของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปในทางที่มียวินัย

การป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย ให้กระทำโดยการเอาใจใส่ สังเกตการณ์ และขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดการกระทำความผิดวินัยในเรื่องอันอยู่ในวิสัยที่จะดำเนินการป้องกันตามควรแก่กรณีได้

เมื่อปรากฏกรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยโดยมีพยานหลักฐานในเบื้องต้นอยู่แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยทันที

เมื่อมีการกล่าวหาโดยปรากฏตัวผู้กล่าวหา หรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยโดยยังไม่มีพยานหลักฐาน ให้ผู้บังคับบัญชารับดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาในเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือไม่ถ้าเห็นว่ากรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย จึงจะยุติเรื่องได้ ถ้าเห็นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ก็ให้ดำเนินการทางวินัยทันที

การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย ให้ดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๕

ผู้บังคับบัญชาผู้ใดละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรานี้ และตามหมวด ๕ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่สุจริต ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย

^{๑๐} คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๘๐/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๑

^{๑๑} คำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ ๔๙๑/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๒

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๔๓