

ละทิ้งหน้าที่ราชการเกินกว่า ๑๕ วัน ... ต้องให้ออก “คู่มือ” ชี้แจง ?

นางสาวนิตา บุญรัตน์
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
สำนักวิจัยและวิชาการ

ข้าราชการต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ทางราชการ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของราชการเป็นสิ่งสำคัญ กฎหมายว่าด้วยวินัยของข้าราชการพลเรือน รวมทั้งกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการประเภทอื่น จึงบัญญัติให้พฤติการณ์ที่ถือว่าผิดวินัยอย่างร้ายแรงไว้ทำนองเดียวกัน อาทิเช่น การละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและถือว่าเป็นความผิดที่ปรากฏโดยชัดแจ้ง เมื่อกรณีดังกล่าวเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ก่อนที่ผู้มีอำนาจจะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง เช่น ปลดออก หรือไล่ออก จะต้องให้ออกคู่มือชี้แจงได้ทราบข้อเท็จจริงและได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้แก้ข้อกล่าวหาตามบทบัญญัติ มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่

คดีที่จะนำมาเป็นอุทธรณ์ในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายฉบับนี้ เป็นข้อพิพาทกรณีนายกองค้การบริหาร ส่วนตำบลมีคำสั่งไล่ออกจากราชการ เนื่องจากละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกินกว่า ๑๕ วัน

โดยบทบัญญัติข้อ ๑๓ ข้อ ๒๓ วรรค ๑ และข้อ ๓๑ (๒) ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการทางวินัยว่า การละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวัน เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและเป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ซึ่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล (ปัจจุบันคือ นายกองค้การบริหารส่วนตำบล) จะดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนหรือการสอบสวนก็ได้ เมื่อได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ และหากเห็นว่าพนักงานส่วนตำบลกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงสมควรลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลและส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัย และการให้ออกจากราชการพิจารณาทำความเห็นและให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลสั่งความเห็นของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล

ประเด็นปัญหาในเบื้องต้นคือ บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดวิธีดำเนินการสืบสวนไว้ฝ่ายปกครอง จะมีวิธีดำเนินการอย่างไร ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า แม้ข้อกำหนดดังกล่าว จะมิได้กำหนดวิธีดำเนินการสืบสวน แต่ก็ชอบที่จะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงและเหตุในการละทิ้งหน้าที่ราชการ โดยหากไม่อาจติดตามตัวผู้ถูกกล่าวหาได้ก็จะต้องสืบสวน โดยสอบถามจากผู้บังคับบัญชาระดับต้น เพื่อนร่วมงาน รวมไปถึงญาติหรือผู้ใกล้ชิดกับผู้ถูกกล่าวหา และหากต่อมาก่อนที่จะมีคำสั่ง ผู้ถูกกล่าวหาปรากฏตัวก็ชอบที่จะให้ออกคู่มือชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้แก้ข้อกล่าวหาเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๓๐ ประกอบมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕

คดีนี้มีข้อเท็จจริงว่า เดิมองค์การบริหารส่วนตำบลได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดี ๔ ข้อกล่าวหา กรณีที่ ๑ มีพฤติการณ์ส่อเจตนาทุจริตและมีพฤติการณ์อันน่าเชื่อว่าปกปิดข้อเท็จจริงในการปฏิบัติราชการ กรณีที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของราชการ กรณีที่ ๓ ขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งการในหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีที่ ๔ ละทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง โดยหยุดงาน ๓ ครั้ง รวม ๑๓ วัน โดยไม่เคย

ขออนุญาตผู้บังคับบัญชาและไม่เคยส่งใบลา ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) โดยคณะกรรมการสอบสวน ได้แจ้งแบบ สว. ๒ และ สว. ๓ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทางไปรษณีย์ ต่อมา ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดี ว่า ผู้ฟ้องคดีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร ตั้งแต่วันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ถึง วันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ รวม ๑๕๔ วัน โดยไม่ยื่นใบลาหรือแจ้งเหตุที่ไม่มาปฏิบัติราชการ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีความเห็น ท้ายหนังสือว่าเป็นกรณีความผิดปรากฏชัดแจ้ง งดการสอบสวน โดยได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นควรลงโทษไล่ออก จากราชการ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ เนื่องจากกระทำผิดวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกิน ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุอันสมควรตามมติของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแต่ถูกยกอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้มีความพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีก่อนออกคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างว่าในช่วงเวลาดังกล่าวผู้ฟ้องคดีไม่ได้มาปฏิบัติงานจึงไม่อาจพบตัวผู้ฟ้องคดี อันจะสามารถให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานได้ก็ตาม แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการสืบสวนหาข้อเท็จจริงจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีมีเหตุอันควร หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการหรือไม่ รับฟังเพียงหนังสือของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งระบุว่าผู้ฟ้องคดีไม่มาปฏิบัติงาน โดยไม่ส่งใบลาหรือไม่แจ้งเหตุที่ไม่มาปฏิบัติราชการ กรณีจึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ข้อ ๓๑ (๒) ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่า ภายหลังที่หายจากอาการป่วยตามใบรับรองแพทย์ที่ให้หยุดพักถึงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีได้กลับมาปฏิบัติราชการปกติ แต่ถูกขัดขวางไม่ให้ยื่นใบลาและลงเวลาปฏิบัติราชการ โดยได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีว่าถูกสั่งพักราชการ จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีมีข้อโต้แย้งในเรื่องที่ถูกกล่าวหา แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนออกคำสั่ง การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ข้อ ๓๑ (๒) และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น คำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๔/๒๕๖๐)

แม้ข้อพิพาทในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่นำมาเป็นตัวอย่าง จะเป็นการดำเนินการทางวินัยตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ซึ่งไม่ได้นำมาบังคับใช้กับการดำเนินการทางวินัยแก่นักเรียนผู้ใหญ่นักเรียนตามแต่ข้อ ๓๑ (๒) ของระเบียบดังกล่าวมีบทบัญญัติของกฎหมายที่สอดคล้องกับกฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย ข้อ ๖๕ (๑) ซึ่งมีสาระสำคัญว่า การละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า ๑๕ วัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร เป็นความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจดำเนินการทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวนหรืองดสอบสวนก็ได้ โดยได้ดำเนินการสืบสวนแล้วเห็นว่าไม่มีเหตุอันสมควร หรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ จึงสามารถนำมาเป็นแนวบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับวิธีการสืบสวนความผิดวินัยฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่า ๑๕ ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและเป็นความผิดปรากฏชัดแจ้งว่า แม้การดำเนินการทางวินัยตามฐานความผิดนี้ กฎหมายจะมีข้อยกเว้น

ให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินการสอบสวนหรือตรวจสอบก็ตาม แต่คำสั่งลงโทษทางวินัย เป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิของข้าราชการผู้จะถูกลงโทษ ดังนั้น การสืบสวนเพื่อให้ได้ความจริงว่าการละทิ้งหน้าที่ราชการดังกล่าว มีเหตุผลอันสมควรหรือมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการหรือไม่ จะต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานเพื่อแก้ข้อกล่าวหาตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการสืบสวน หากผู้บังคับบัญชามีได้ดำเนินการดังกล่าวก่อนที่จะมีคำสั่งลงโทษทางวินัย ย่อมมีผลทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจจะส่งผลให้มีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อไป
