

แบบฟอร์มสำเนาชื่อผู้ลงนามล่วงหน้า ทำไม่ได้ เสี่ยงเสียหายแก่ราชการ

คดีนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้แบบฟอร์มต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่ง ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้กันมานานหลายปี โดยมีการสำเนาลายมือชื่อผู้มีอำนาจลงชื่อไว้ในแบบฟอร์มนั้น ๆ ก่อนล่วงหน้า เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการทำงาน และการเบิกจ่ายต่าง ๆ เนื่องจากมีปริมาณงานมาก

ต่อมาผู้บริหารหน่วยงานดังกล่าวได้ตรวจสอบพบว่า หน่วยงานในสังกัดได้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการหลายกรณี มีทั้งกรณีที่เป็นความผิดวินัยร้ายแรงและไม่ร้ายแรง ส่งผลให้ผู้อำนวยการในหน่วยงานแห่งนั้นถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยไม่ร้ายแรง กรณีปล่อยให้เจ้าหน้าที่ใช้แบบฟอร์มต่าง ๆ ที่มีสำเนาลายมือชื่อเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติงานและเจ้าพนักงานผู้ส่งจ่ายไว้ล่วงหน้า และได้นำมาใช้ในการทำรายงานเบิกจ่ายค่าพาหนะ ค่าป่วยการ และค่าใช้จ่ายต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง จึงถูกตั้งข้อกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัย เนื่องจากไม่กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา

เรื่องนี้คณะกรรมการสอบสวนพิจารณาเห็นว่าผู้อำนวยการมีความผิดฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ตามมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะเกิดข้อพิพาท) แต่กรณีดังกล่าวถือเป็นความผิดวินัยเล็กน้อย มีเหตุอันควรงดเว้นโทษ จึงให้ว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือ โดย อ.ก.พ. กรม มีมติเอกฉันท์เห็นพ้องกับคณะกรรมการสอบสวนอธิบดีจึงได้มีหนังสือว่ากล่าวตักเตือนผู้อำนวยการ

ผู้อำนวยการเห็นว่ากรณีที่ตนถูกว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากแบบฟอร์มที่พิพาทได้ใช้กันมานานตั้งแต่สมัยผู้อำนวยการคนก่อน ทั้งไม่ได้ขัดต่อกฎหมายและยังไม่มี ความเสียหายเกิดขึ้นจากเหตุดังกล่าวแก่ทางราชการ จึงไม่อาจถือได้ว่าตนกระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง เพราะกฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดลักษณะการกระทำโดยประมาทไว้ การจะพิจารณาว่าเป็นการกระทำโดยประมาทหรือไม่ จึงต้องพิจารณาจากเกณฑ์ตามมาตรา ๕๙ วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งการกระทำโดยประมาทจะต้องเป็นเหตุโดยตรงที่ทำให้เกิดผล

เมื่อตนไม่ได้ปฏิบัติผิดระเบียบที่เกี่ยวข้อง คือ ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ และระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการส่งคำคู่ความ เอกสาร และสำนวนความ พ.ศ. ๒๕๒๒ และยังไม่เกิดผลคือยังไม่เกิดความเสียหายแก่ราชการ จึงไม่อาจถือได้ว่าตนได้กระทำความผิดโดยประมาท จึงได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งว่ากล่าวตักเตือนดังกล่าว แต่ได้ถูกยกอุทธรณ์ในเวลาต่อมา

ผู้อำนวยการจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลสั่งเพิกถอนหนังสือว่ากล่าวตักเตือน และขอให้หน่วยงานต้นสังกัดชดใช้ค่าเสียหายซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่ตนใช้ในการจัดทำเอกสารหลักฐานต่าง ๆ เพื่อต่อสู้แก้ข้อกล่าวหา

ข้อต่อสู้ของผู้อำนวยการซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีในคดีนี้จะรับฟังได้หรือไม่ และศาลปกครองจะวินิจฉัยให้เหตุผลว่าอย่างไร

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการซึ่งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ถูกต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ เมื่อพบว่าผู้ใต้บังคับบัญชาได้จัดทำแบบฟอร์มรายงานที่มีสำเนาลายมือชื่อไว้ล่วงหน้า และนำมาใช้ในการทำรายงานเบิกจ่าย อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่อาจจะเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังคงปล่อยให้มีการใช้แบบฟอร์มดังกล่าวต่อไป โดยมีได้มีการสั่งการให้แก้ไขหรือห้ามมิให้ใช้แบบฟอร์มเช่นนั้นอีก

พฤติการณ์จึงถือว่ามีได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดให้ “ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความอดสาหัส เอาใจใส่ ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ และต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ ซึ่งการประมาทเลินเล่อที่เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ถือเป็นความผิดวินัยร้ายแรง” เมื่อกรณีของผู้ฟ้องคดียังไม่เกิดความเสียหายแก่ทางราชการจึงถือเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

ในส่วนข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่อ้างมาตรา ๕๙ วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายอาญา โดยอ้างว่า เมื่อยังไม่เกิดความเสียหายขึ้น จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทนั้น ศาลอธิบายว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๙ วรรคสี่ ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญา การรับผิดชอบในฐานะประมาทจึงต้องมีบทบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง แต่ก็ไม่จำเป็นต้องเกิดผลเสียหายเสมอไป เช่น พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๓ (๔) ที่บัญญัติห้ามมิให้ผู้ขับขี่ขับรถโดยประมาทหรือนำพาอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สิน หากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมีโทษปรับ ซึ่งจะเห็นได้ว่าแม้ยังไม่ได้เกิดความเสียหายก็มีโทษได้

ดังนั้น การพิจารณาความผิดฐานประมาทตามมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง ดังกล่าวก็เช่นเดียวกัน ผู้กระทำไม่จำเป็นต้องมีการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ เพียงแต่มีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่ามีได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ก็ถือเป็นการกระทำผิดวินัยฐานกระทำโดยประมาทได้แล้ว โดยไม่จำเป็นต้องมีผลของการกระทำเกิดขึ้นแต่อย่างใด

การที่อธิบดีพิจารณาว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยเล็กน้อยและมีเหตุอันควรงดโทษ โดยให้ว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือ นั้น จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๑๔/๒๕๖๐)

เรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ในเรื่องการใช้แบบฟอร์มต่าง ๆ ของทางราชการที่ไม่สามารถสำเนาชื่อผู้มีอำนาจลงนามไว้ล่วงหน้าได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่โดยตรงและโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บังคับบัญชา เมื่อเห็นความไม่ถูกต้องในการดำเนินการเรื่องใด ๆ ไม่ควรปล่อยปละหรือคิดว่าใช้กันมานานแล้วหรือยังไม่เคยมีความเสียหายเกิดขึ้น เพราะเท่ากับว่ามีลักษณะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ ซึ่งอาจต้องรับผิดชอบทางวินัยฐานประมาทเลินเล่อต่อหน้าที่ราชการได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ได้บัญญัติ เรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา ๘๓ เช่นเดียวกัน

นอกจากนี้ ในการพิจารณากรณีการกระทำโดยประมาทเลินเล่อตามบทบัญญัตินี้ ไม่จำเป็นต้องมีการกระทำที่ถึงขนาดฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ เพียงแต่มีพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่ามีได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ราชการจนอาจก่อให้เกิดความเสียหาย ก็ถือเป็นการกระทำผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อได้แล้ว

ฉะนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกท่านจึงควรทบทวนงานในหน้าที่ของตนอยู่เสมอว่า ยังมีสิ่งใดที่อาจเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการได้ โดยหากพบก็ควรรีบดำเนินการแก้ไข... เพื่อตัดไฟเสียตั้งแต่ต้นลม เพราะหากเกิดความเสียหายขึ้น ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ ก็จะต้องรับผิดชอบ โดยไม่อาจหนีพ้นความรับผิดชอบของตนได้ แต่ก็มีใช้เข็มงวดเกินไปหรือสร้างภาระเกินความจำเป็น จนกลายเป็นอุปสรรคในการทำงาน ผู้มีอำนาจหน้าที่จึงต้องพิจารณาดำเนินการอย่างรอบคอบ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการบริการสาธารณะที่ดีแก่ประชาชน ซึ่งก็คือเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั่นเอง