

จัดหาพัสดุโดยทุจริต ... ผิดวินัยอย่างร้ายแรง !

จารุณี กิจตระกูล*

ในการกระทำความผิดทางวินัยของข้าราชการ อาจมีหลายครั้งที่มักจะมีข้าราชการร่วมกระทำ ความผิดด้วยกันหลายคน และภายหลังจากที่มีการสอบสวนแล้วเสร็จ ผู้มีอำนาจก็อาจมีคำสั่งลงโทษทางวินัยแตกต่างกัน และผู้กระทำความผิดยังอาจต้องพ่วงความผิดทางอาญาไปด้วย

ดังเช่นคดีจากศาลปกครองฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่พัสดุที่ทุจริต ต่อหน้าที่ในการดำเนินการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ และมีข้าราชการถูกลงโทษทางวินัยแตกต่างกัน ทั้งไล่ออกจากราชการ ปลดออกจากราชการ และภาคทัณฑ์ ซึ่งการลงโทษทางวินัยแตกต่างกันดังกล่าวก็นำมาซึ่งความไม่เข้าใจของบรรดาข้าราชการทั้งหลายทั้งที่ถูกลงโทษและมีได้ถูกลงโทษว่ามีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างไร ยิ่งไปกว่านั้น หากต้องพ่วงความผิดทางอาญาไปด้วย แต่ผลการสอบสวนพนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ก็อาจจะเกิดความเคลือบแคลงสงสัยว่าการกระทำนั้นจะไม่ใช่เป็นความผิดที่จะต้องถูกลงโทษทางวินัย หรือน่าจะต้องรอผลการพิจารณาของพนักงานอัยการก่อนที่จะลงโทษทางวินัย

ในเรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 874/2556 ซึ่งถือเป็นคดีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้มีอำนาจจะใช้เป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจเพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการได้เป็นอย่างดี

ข้อเท็จจริง คือ ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเภสัชกร 8 วช. ประจำสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด ได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่พัสดุ มีหน้าที่ดำเนินการจัดหา จัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยมีมูลกรณีสืบเนื่องจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคได้ตรวจสอบการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์จากเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากส่วนกลาง พบว่า ในการดำเนินการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่มีโฆษณา ผู้เกี่ยวข้องมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าทุจริตและไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย กล่าวคือ มีการเบิกจ่ายเงินให้กับผู้ขายไปก่อน ทั้ง ๆ ที่การจัดส่งเวชภัณฑ์ยังไม่ครบถ้วน คณะกรรมการตรวจรับลงนามตรวจรับโดยที่ไม่ได้มีโอกาสตรวจนับ มีการจัดทำหลักฐานอันเป็นเท็จ มีการจัดซื้อจากผู้ขายรายเดียวกันที่มีราคาสูงกว่า และมีลักษณะเป็นการแบ่งซื้อให้มีวงเงินในใบสั่งซื้อแต่ละฉบับไม่เกินวงเงินสำหรับการจัดซื้อโดยวิธีตกลงราคา

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ปลัดกระทรวงสาธารณสุข) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดีและบุคคลที่เกี่ยวข้อง และต่อมาได้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน) และรองนายกรัฐมนตรี สั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (นายกรัฐมนตรี) ยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ โดยอ้างว่า การดำเนินการตามที่ถูกกล่าวหาและผู้เกี่ยวข้องหลายคนและมีหลายขั้นตอน ผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงผู้รับคำสั่งให้ปฏิบัติ โดยทำรายการจัดซื้อ รวบรวมเอกสาร คิดต่อประสานงาน และเสนอนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดพิจารณา แต่ผู้บังคับบัญชาได้รับการลงโทษเพียงปลดออก และข้าราชการอีกสามคนถูกลงโทษเพียงภาคทัณฑ์ อีกทั้งการกระทำไม่ถึงกับเป็นเหตุให้ทางราชการเสียหายอย่างร้ายแรง เพราะต่อมาหน่วยงานก็ได้รับสินค้าครบถ้วนตามสัญญาแล้ว

* พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

นอกจากนี้ ในทางคดีอาญาพนักงานสอบสวนก็มีความเห็นควร “สั่งไม่ฟ้อง” การวินิจฉัยจึงควรรอผลการพิจารณาของพนักงานอัยการก่อน

ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีรับฟังได้หรือไม่ ?

ประเด็นแรก คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? หากต่อมาหน่วยงานก็ได้รับสินค้าครบถ้วนตามสัญญาแล้ว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ความมุ่งหมายของการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการก็เพื่อควบคุมความประพฤติให้ข้าราชการดำรงตนให้สมควรแก่ตำแหน่งหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และในการพิจารณาโทษทางวินัยผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาไปตามระดับความร้ายแรงของการกระทำหรือพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหา ตลอดจนหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้กระทำผิดแต่ละคนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา

เมื่อผลการสอบสวนมีพยานหลักฐานเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดตามที่ถูกล่ามโซ่ โดยผู้ฟ้องคดีได้ทำหลักฐานอันเป็นเท็จโดยลงลายมือชื่อในใบสั่งของว่าเป็นผู้รับทั้งหมด โดยที่ยังไม่มีของให้ตรวจนับ และได้รับรวมเอกสารเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินส่งให้งานการเงินเพื่อเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ขายไปก่อนที่จะได้รับสินค้าครบถ้วน มีการปรับเปลี่ยนราคาสิ่งของโดยได้ออกใบสั่งของใหม่ และได้เปลี่ยนราคารายการต่าง ๆ ให้สูงขึ้นเพื่อเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ขาย อันแสดงถึงการปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มีควรได้

นอกจากนี้ ยังได้จัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในลักษณะแบ่งซื้อ โดยแยกใบสั่งซื้อยาและเวชภัณฑ์ที่เป็นชนิดเดียวกันจากผู้ขายรายเดียวกันหรือผู้ขายที่จดทะเบียนการค้าไว้หลายชื่อแต่เป็นเจ้าของเดียวกัน ให้มีวงเงินในใบสั่งซื้อแต่ละฉบับไม่เกินวงเงินสำหรับการจัดซื้อโดยวิธีตกลงราคา ซึ่งการจัดซื้อดังกล่าวสามารถจัดซื้อโดยวิธีสอบราคาหรือประกวดราคาได้ทันตามกำหนดเวลา อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ทำให้ราชการได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง ไม่ว่าจะต่อมาในภายหลังหน่วยงานจะได้รับสินค้าครบถ้วนหรือไม่ก็ตาม

พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มีควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามมาตรา 82 วรรคสาม และมาตรา 85 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งมาตรา 104 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมตามความร้ายแรงแห่งกรณีตามมาตรา 104 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จึงชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ส่วนประเด็นที่สอง การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยจะต้องรอผลการพิจารณาของพนักงานอัยการก่อนหรือไม่? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การดำเนินคดีอาญากับการดำเนินการทางวินัยมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน ซึ่งการดำเนินคดีอาญามีวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมแก้ไขมิให้บุคคลกระทำการอันกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ โดยนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมาย และโทษทางอาญามีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น กระบวนการและขั้นตอนของการสอบสวนเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาจึงต้องมีพยานหลักฐานโดยชัดแจ้ง มิเช่นนั้นแล้วต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้ผู้ถูกกล่าวหา ส่วนการดำเนินการทางวินัยเป็นมาตรการที่มุ่งจะป้องปรามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด รวมทั้งขนบธรรมเนียมของทางราชการกำหนดไว้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระเบียบวินัยของเจ้าหน้าที่ให้เป็นผู้เหมาะสม

และสมควรแก่ความไว้วางใจของสาธารณชนที่จะใช้อำนาจรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

เมื่อพยานหลักฐานจากการสอบสวนฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหาจริง ทั้งไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดให้การดำเนินการทางวินัยต้องฟังผลการดำเนินคดีอาญา ดังนั้น การลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องรอผลการพิจารณาของพนักงานอัยการแต่อย่างใด

ดังนั้น คดีนี้นอกจากจะเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยโดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงของการกระทำหรือพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหา ตลอดจนหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้กระทำผิดแต่ละคน และโดยไม่จำเป็นต้องรอผลทางคดีอาญาแล้ว ยังเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุครุภัณฑ์ต่าง ๆ รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ ในหน่วยงานทางปกครองทุกแห่งว่า จะต้องดำรงตนให้สมศักดิ์ศรีของตำแหน่งหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่ทางราชการได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัดและด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่อาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่กระทำการใด ๆ ที่เป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือบุคคลอื่น เพราะการถูกลงโทษทางวินัยเพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือเหตุอื่นใดและไม่ว่าโทษทางวินัยนั้นจะอยู่ในระดับใด นอกจากจะเป็นการทำลายเกียรติศักดิ์ของการเป็นข้าราชการและตำแหน่งหน้าที่การงานของตนแล้ว ยังก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการอีกด้วย