



จุลสารข่าววินัยและคุณธรรม ฉบับที่ 4/2551

ของกลุ่มเสริมสร้างวินัยและระบบคุณธรรม สำนักบริหารกลาง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

จุลสารข่าววินัยและคุณธรรม จะนำเสนอกรณีตัวอย่างการกระทำผิดวินัย การลงโทษทางวินัย การพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ และ ความรู้ต่างๆ เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ผู้สนใจสามารถเข้า เยี่ยมชมเว็บไซต์ของกลุ่มเสริมสร้างวินัยและระบบคุณธรรมและดาวน์โหลดข้อมูลได้ที่ w.w.w.moph.go.th./ops/discipline/

กรณีตัวอย่างการกระทำผิดวินัย

ได้บุญเก่าช่วย

เรื่องมีอยู่ว่า นางซ้อย ซึ่งเป็นภรรยาของนายปลั่ง ได้ร้องเรียนกล่าวหาว่านางสาว เย็น ไปมีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวกับนายปลั่ง ทำให้ครอบครัวแตกแยก จากการสอบสวนข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ ยุติว่า ตลอดเวลาที่นายปลั่ง แต่งงานอยู่กับนางซ้อยนั้น ได้มีปากเสียงและทะเลาะกันมาโดยตลอด ไม่ เว้นแม้เวลาพักเที่ยงหรือหยุดพักผ่อนอาหาร นายปลั่ง ได้ขอให้ไปจดทะเบียนหย่าหลายครั้ง แต่นางซ้อย ไม่ ยินยอม หลังจากนั้น บุคคลทั้งสองได้สมัครใจแยกกันอยู่ โดยนายปลั่ง ยังส่งเสียเลี้ยงดูบุตรที่เกิดจากนาง ซ้อย แต่ต่อมา นายปลั่ง ได้รู้จักกับนางสาวเย็น ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่บรรจุใหม่ ทำให้เกิดความใกล้ชิดสนิทสนม และมีความสัมพันธ์กัน ซึ่งนางสาวเย็นได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานะทางครอบครัวของนายปลั่ง แต่ เพียงว่านายปลั่ง ได้เลิกกับภรรยาและแยกกันอยู่ ต่อมา เมื่อนางสาวเย็น ได้ตั้งครรภ์ได้ประมาณ ๗ เดือน นางซ้อย ทราบเรื่องดังกล่าว จึงเรื่องร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาของ นายปลั่ง และแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง และมีคำสั่งลงโทษปลดนายปลั่ง ออกจากราชการ และมีคำสั่งลงโทษตัด เงินเดือนนางสาวเย็น จำนวน 5% เป็นเวลา 3 เดือน

อ.ก.พ. กระทรวงสาธารณสุข พิจารณาเห็นว่ากรณีที่จังหวัดลงโทษบุคคลทั้งสองโดยอาศัย ข้อเท็จจริงเพียงว่าบุคคลทั้งสองมีความสัมพันธ์ฉันชู้สาวกันจริงและให้การยอมรับต่อคณะกรรมการสอบสวน ฯ โดยมีได้พิจารณาถึงสาเหตุและความจริงที่ปรากฏอยู่ซึ่งการลงโทษดังกล่าวนั้น เห็นว่าระดับโทษหนัก เกินไปในกรณีความผิดและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจึงแยกพิจารณากรณีของผู้ถูกลงโทษทั้งสองดังนี้

กรณีของนายปลั่ง จากข้อเท็จจริงจะเห็นได้ว่า บุคคลทั้งสองไม่สามารถอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุขได้ประกอบกับนางซ้อย ไม่ยอมหย่ากับนายปลั่ง แต่กลับสมัครใจแยกกันอยู่ โดยในการส่งเสียเลี้ยงดูบุตรนั้น นายปลั่ง เป็นผู้ส่งเสียก่อนถูกปลดออกจากราชการ เมื่อนางซ้อย ทราบว่านายปลั่ง ไปมีความสัมพันธ์ กับนางสาวเย็น กลับนำเรื่องดังกล่าวมาร้องเรียนกล่าวหาว่า นางสาวเย็น ทำให้ครอบครัวเกิดความแตกแยกต่างๆ ที่การที่ ไปมีความสัมพันธ์กับนางสาวเย็น เกิดขึ้นภายหลังจากที่นายปลั่ง แยกกันอยู่กับนางซ้อย การกระทำของนายปลั่ง มิใช่เป็นการกระทำในลักษณะทอดทิ้งหรือไม่รับผิดชอบในครอบครัวเดิม อีกทั้งการไปมีความสัมพันธ์กับนางสาวเย็น นั้น มิได้มีการหลอกลวงหรือปกปิดข้อเท็จจริง แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นยังฟังไม่ได้ว่านายปลั่ง กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่การที่ทราบและรู้ว่าตนเองมีปัญหาครอบครัวที่ยังไม่สามารถแก้ไขหรือหย่าขาดจากภรรยาเดิมได้กลับไปมีความสัมพันธ์กับนางสาวเย็น เป็นการกระทำที่ขาดการไตร่ตรองถึงปัญหาที่จะตามมาในฐานะที่ตนเองเป็นถึงข้าราชการควรมีจิตและสำนึกในสิ่งที่จะกระทำและปัญหาที่อาจเกิดมาได้ พฤติกรรมดังกล่าว เป็นการกระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงฐานไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสียโดยไม่กระทำการใดๆอันได้ชื่อว่าประพฤติน่าตำหนิ ตามมาตรา 98 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ฐานความผิดที่ลงโทษมานั้น ถูกต้องแล้ว แต่ระดับโทษหนักเกินไป เห็นควรลดโทษลดขั้นเงินเดือน จำนวน 1 ขั้น

สำหรับนางสาวเย็น ที่ให้การรับสารภาพว่ามีความสัมพันธ์กับนายปลั่ง เห็นว่าเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่นายปลั่ง มีปัญหาครอบครัวกับนางซ้อยและมีการแยกกันอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งการเกิดปัญหาครอบครัวหรือการทะเลาะของบุคคลทั้งสอง มิได้มีสาเหตุเกิดขึ้นจากการกระทำของนางสาวเย็น โดยตรง แต่นายปลั่งและนางสาวเย็นได้มีความสัมพันธ์กันในภายหลังจากการที่นายปลั่งและภรรยาไม่สามารถอยู่กินฉันสามีภรรยาฉันโดยปกติสุข ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจึงยังฟังไม่ได้ว่าปัญหาครอบครัวที่เกิดขึ้นและสภาพครอบครัวแตกแยก เกิดจากการกระทำของนางสาวเย็น การรับสารภาพของนางสาวเย็น ไม่มีข้อเท็จจริงใดแสดงให้เห็นว่านางสาวเย็น มีส่วนรู้เห็นในเหตุการณ์หรือจงใจกระทำการตามที่ถูกร้องเรียน การที่จังหวัดลงโทษตัดเงินเดือน นางสาวเย็น จำนวน 5% เป็นเวลา 3 เดือน นั้น จึงเป็นการลงโทษที่ไม่เหมาะสมแก่กรณีความผิดและระดับโทษ จึงเห็นควรลดโทษเป็นภาคทัณฑ์

อ.ก.พ.กระทรวงสาธารณสุข ประชุมพิจารณาแล้ว มีมติให้ลดโทษนายปลั่ง จากโทษปลดออกจากราชการ เป็นลงโทษลดขั้นเงินเดือน จำนวน 1 ขั้น และสั่งให้กลับเข้ารับราชการตามเดิม และให้ลดโทษนางสาวเย็น จากโทษตัดเงินเดือนจำนวน 5% เป็นเวลา 3 เดือน เป็นลงโทษภาคทัณฑ์

ปากพาดจน

ข้อเท็จจริงเรื่องนี้เกิดจากการที่นางสาวดาราร และนายเซย กับบุคคลภายนอก อีก 2 คน ได้ทำสัญญาค้ำประกัน การเช่าซื้อรถยนต์จากบริษัทซีทีเอสซึ่งจำกัด โดย นายเซย เป็นผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ในรถยนต์ดังที่เช่าซื้อ และตกลงกับผู้ค้ำประกันว่าจะเป็นผู้ผ่อนชำระเช่าซื้อ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 303,084 บาท ต่อมา นายเซยไม่ชำระค่าเช่าซื้อและไม่นำรถยนต์ไปคืนบริษัทที่เช่าซื้อ บริษัทที่เช่าซื้อจึงติดตามและยึดรถยนต์คืนและฟ้องเรียกค่าเสียหายเป็นเงิน 84,000 บาท และดอกเบี้ยร้อยละ 15 ต่อปี จนกว่าจะชำระเสร็จ โดยยื่นฟ้องนางสาวดาราร เป็นผู้ชำระหนี้แต่เพียงผู้เดียว เมื่อนางสาวดาราร ชำระหนี้ให้กับบริษัทฯ แล้ว ได้มาขอให้นายเซย ชำระเงินในส่วนที่ต้องรับผิดชอบ แต่นายเซย มีพฤติกรรมหลบหนี บ้ายเบี่ยง ไม่ยอมชำระหนี้ จนภายหลังได้ยินยอมทำหนังสือรับสภาพหนี้ โดยจะผ่อนชำระเป็นรายเดือน เดือนละ 4,000 บาท หลังจากทำหนังสือรับสภาพหนี้แล้ว นายเซยได้ผ่อนชำระเงินเพียงงวดเดียว จำนวนเงิน 2,000 บาท และไม่ได้ผ่อนชำระอีกเลย นางสาวดาราร จึงไปพบนายเซย เพื่อให้ชำระหนี้และบรรเทาความเดือดร้อน แต่ปรากฏว่านายเซย ไม่ยินยอมผ่อนชำระเงินตามที่ตกลงไว้และอาศัยโอกาสที่นางสาวดารารไม่ฟ้องไล่เบี่ยง เนื่องจากหากต้องฟ้องคดีแพ่ง นางสาวดารารจะเสียค่าใช้จ่ายมากกว่าเงินที่จะได้จากการไล่เบี่ยงเอาคืนนายเซย และนายเซยยังพูดด้วยว่า “ไม่กลัว อย่างมากก็ตัดเงินเดือน 5% เป็นเวลา 2 เดือน” พฤติกรรมและการกระทำของนายเซย ที่ไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนของผู้อื่น ทั้ง ๆ ที่สามารถช่วยเหลือจนจืด แบ่งเบาภาระความเดือดร้อนได้แต่กลับไม่กระทำการใด ๆ และมีพฤติกรรมหลบหนีการติดตามทวงถามให้ชำระหนี้ ทั้ง ๆ ที่หนี้ผ่อนชำระดังกล่าวตนเองสามารถชำระหนี้ได้และเป็นหนี้ที่ตนเองก่อขึ้นและได้ทำสัญญารับสภาพหนี้เป็นหลักฐาน แต่ได้บิดพลิ้ว บ้ายเบี่ยงไม่กระทำการชำระหนี้ให้กับนางสาวดาราร พฤติการณ์ของนายเซย เป็นการกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง ฐานไม่รักษาชื่อเสียงและเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการมิให้เสื่อมเสีย โดยไม่กระทำการใด ๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว ตามมาตรา 98 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ลงโทษตัดเงินเดือน จำนวน 5% เป็นเวลา 1 เดือน

ไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือน

นายมดดำ เจ้าพนักงานสาธารณสุขชุมชน 5 สถานีอนามัยดงมดแดง ได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติราชการที่สถานีอนามัยดงผักหวาน ได้รับทุกข์ต่อ อ.ก.พ.กระทรวงสาธารณสุข ว่าจังหวัดมีคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือน ครั้งที่ 2 (ตั้งแต่ 1 เมษายน - 30 กันยายน 2545) ไม่ชอบและไม่เป็นธรรม ทำให้เสียสิทธิและกระทบต่อการเลื่อนตำแหน่งเป็นระดับ 6

ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของนายมดแดง ครั้งที่ 1 (ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2544 - 31 มีนาคม 2545) หัวหน้าสถานีอนามัยดงผักหวาน ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นได้ประเมินว่า นายมดดำ สมควรได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือน 0.5 ขั้น และนำเสนอให้ผู้บังคับบัญชาตามลำดับ (สาธารณสุขอำเภอ นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัด) มีคำสั่งเลื่อนนายมดดำ จำนวน 0.5 ขั้น ต่อมาในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ครั้งที่ 2 (ตั้งแต่ 1 เมษายน - 30 กันยายน 2545) ปรากฏว่าหัวหน้าสถานีอนามัยได้ระบุในแบบประเมินผลการปฏิบัติงานว่า **“ปฏิบัติหน้าที่ เกิดความเสียหายแก่ราชการ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ มีผลงานไม่เป็นไปตามที่ สอ.และสอ.กำหนด”** โดยให้คะแนนเพียง 84 คะแนน จากคะแนนเต็ม 200 คะแนน และไม่สมควรเลื่อนขั้นเงินเดือนและนำเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับ (สาธารณสุขอำเภอและนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด) และเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือน

จากการตรวจสอบหลักฐานพบว่า หัวหน้าสถานีอนามัยมิได้เป็นผู้ระบุข้อความในแบบประเมินผลการปฏิบัติงานของนายมดดำตามที่กล่าวข้างต้น แต่เป็นลายมือของสาธารณสุขอำเภอ เป็นผู้กรอกข้อความ แต่ให้หัวหน้าสถานีอนามัย เป็นผู้ลงลายมือชื่อย้อนหลังว่าได้ประเมินในวันที่ 30 กรกฎาคม 2545 (ความจริงแล้วจัดทำแบบประเมินในวันที่ 3 มีนาคม 2546) ซึ่งหัวหน้าสถานีอนามัยไม่เห็นด้วย แต่จำต้องกระทำตามที่สาธารณสุขอำเภอสั่งการ พยานหลักฐานรับฟังได้ว่าไม่ได้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานจริง แต่เป็นการจัดทำขึ้นในภายหลังที่นายมดดำได้ร้องทุกข์ต่อ อ.ก.พ. โดยมีได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ กฎ ก.พ.ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน พ.ศ.2544 การที่สาธารณสุขอำเภอให้เหตุผลว่า เหตุที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนนายมดดำ เพราะปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ตามเป้าหมายที่สถานีอนามัยและสำนักงานสาธารณสุขอำเภอกำหนด แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่าสถานีอนามัยดงผักหวานและสถานีอนามัยแห่งอื่น รวมทั้งสำนักงานสาธารณสุขอำเภอ ได้มีการกำหนดแผนงาน โครงการ เป้าหมายหรือผลสำเร็จของงานให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติและเป็นเกณฑ์ในการประเมินผลการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดหรือได้ดำเนินการประเมินตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับ ครั้งที่ 1 นอกจากนี้ยังให้เหตุผลว่านายมดดำมีกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย แต่ก็ไม่ปรากฏเช่นกันว่าได้มีการสอบสวนหรือลงโทษทางวินัยนายมดดำแต่อย่างใด

อ.ก.พ.กระทรวงสาธารณสุข พิจารณาเห็นว่าคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนในครั้งที่ 2 (วันที่ 1 เมษายน - 30 กันยายน 2545) ไม่ชอบ จึงสั่งให้จังหวัดเลื่อนขั้นเงินเดือนให้นายมดดำ จำนวน 0.5 ขั้น และเห็นว่าพฤติกรรมของผู้บังคับบัญชา (สาธารณสุขอำเภอ) มีมูลกรณีเป็นการกั่นแกล้งผู้ใต้บังคับบัญชา จึงให้ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวด้วย

ข้อสังเกต

ปัจจุบันการสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการได้มีการฟ้องต่อศาลปกครองเป็นคดีจำนวนมาก การที่ผู้บังคับบัญชาสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนเดือนข้าราชการรายใด โดยมีได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เป็นผลให้การพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กลุ่มเสริมสร้างวินัยและระบบคุณธรรม ขอยกตัวอย่างคดีที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐาน เพื่อเป็นอนุทนายและแนวทางปฏิบัติสำหรับผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการประเมินผลการปฏิบัติงานหรือผู้บังคับบัญชา ควรต้องศึกษา ทำความเข้าใจ เพื่อมิให้เกิดความผิดพลาดเกิดขึ้นในอนาคต

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.41/2548

คำวินิจฉัยสรุปได้ว่า ในการประเมินผลการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนของข้าราชการครู นาย ก.... โดยผู้ประเมินไม่แจ้งผลการประเมินการปฏิบัติงานให้ทราบและใช้อำนาจพิจารณาความดีความชอบเพียงฝ่ายเดียว แล้วเสนอให้ผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีเพียงครึ่งขั้น ตามข้อ 9 ของกฎ ก.ค. ฉบับที่ 20 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือน ได้กำหนดกรอบในการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาว่า จะต้องนำผลการประเมินการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค. กำหนดมาประกอบการพิจารณา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือน โดยให้ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้รับการประเมินเป็นผู้ประเมินเบื้องต้น โดยประเมินตามหัวข้อที่กำหนด เช่น ผลงานการปฏิบัติงานตามเกณฑ์มาตรฐาน คุณลักษณะในการปฏิบัติงาน แล้วให้นำเสนอผู้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้รับการประเมินจัดให้มีการประเมินอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง และเมื่อเสร็จสิ้นการประเมินผลการปฏิบัติงานแต่ละครั้งแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ประเมินต้องแจ้งการประเมินและผลการประเมินการปฏิบัติงานให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินทราบเป็นรายบุคคลทุกครั้งที่มีการประเมิน เพื่อให้มีการแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงาน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินได้ชี้แจงให้เห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมินดังกล่าว ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวจะทำให้การพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการมีความเป็นธรรม โปร่งใส สามารถอธิบายและตรวจสอบได้ อีกทั้งยังให้โอกาสผู้ใต้บังคับบัญชาได้มีโอกาสทราบผลการประเมินเพื่อการโต้แย้งหรือปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนในครั้งนี้ ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ฟ้องคดีไม่ได้จัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามที่ ก.ค. กำหนด

จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดโอกาสที่จะได้รับทราบผลการประเมินของผู้บังคับบัญชา และหากจัดให้มีการประเมินอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง กับแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบผลการประเมิน ตั้งแต่ครั้งแรกก็จะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงให้ผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นผู้ประเมินทราบ การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในกรณีนี้ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองดังกล่าว ได้ชี้ให้เห็นว่าคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น หากมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อเป็นกรอบในการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชา หากผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว ย่อมเป็นผลให้การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนไม่ชอบด้วยกฎหมายและศาลสั่งเพิกถอนได้

รวบรวมโดย.... นายสุรชัย รัตนกรกุล นิติกร 7 ว (ด้านวินัย)

นายขวัญชัย พาสนงภิญโญ นิติกร 7 ว (ด้านวินัย)

