



ความรู้เบื้องต้น.....สำหรับ 291982 กรรมการสอบสวน



อนวัช ยาวิชัย

นิติกรชำนาญการพิเศษ.
กองการเจ้าหน้าที่, มหาวิทยาลัยแม่โจ้

Uทความนี้ มีความประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจในเบื้องต้นสำหรับบุคลากรที่จะมาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการที่มหาวิทยาลัยแต่งตั้ง เพื่อจะได้เข้าใจและสามารถกำหนดบทบาทภาระหน้าที่ของตนในการที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง เหมาะสมและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลต่อความถูกต้อง สมบูรณ์ แม่นยำ และเป็นธรรมแก่กรณี เกิดผลดีต่อภาพลักษณ์ที่สง่างามของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการสืบสวนสอบสวน ส่งผลให้มหาวิทยาลัยมีการบริหารงานที่เป็นธรรมาภิบาลอย่างเต็มรูปแบบในที่สุด



บทนำ

ในการปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐ ผู้ปฏิบัติงานไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งใด เป็นบุคลากรประเภทใดถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการอย่างเคร่งครัดเสมอ ประกอบกับในการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้น มีกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ มากมายหลากหลายที่จะต้องนำมาเป็นบรรทัดฐานหรือยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน บางกรณีในการปฏิบัติงานของบุคลากรในมหาวิทยาลัย จึงอาจมีการกระทบกระทั่ง ผิดพลาดผลอเลอบกพร่อง ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย หรือบุคคลอื่นหรือเพื่อนร่วมงานอยู่บ้าง หรือบางกรณีอาจมีการปฏิบัติงานที่ผิดแผกแตกต่างไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ การไม่รักษาวินัย การก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการ ทั้งที่โดยเจตนาหรือไม่เจตนา หรือกรณีอื่นใดที่จำเป็นต้องมีการสืบสวนสอบสวนเพื่อให้ทราบสาเหตุหรือความเป็นมาของเรื่อง หรือเพื่อให้ได้ข้อยุติของเรื่องหรือปัญหาในอันที่จะสร้างความเป็นธรรมหรือป้องกันความขัดแย้ง

เพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งประสิทธิภาพของการดำเนินงานโดยรวมของมหาวิทยาลัย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อดำเนินการให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงของเรื่อง หรือให้ความเป็นธรรมแก่บุคลากรผู้ถูกกล่าวหา หรือหาผู้ที่จะต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ซึ่งในการนี้หากมหาวิทยาลัยพิจารณาเห็นสมควร อาจมีการแต่งตั้งบุคลากรในมหาวิทยาลัยให้ร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดใดชุดหนึ่งเพื่อเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนในเรื่องที่เกิด เพื่อเป็นแนวทางให้กับบุคลากรผู้ซึ่งอาจได้รับการแต่งตั้งจากมหาวิทยาลัยให้เป็นผู้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ได้มีหลักการ ทักษะพื้นฐานในการปฏิบัติงาน ซึ่งงานในลักษณะของการสืบสวนสอบสวนถือเป็นงานเฉพาะที่เป็นเรื่องทางเทคนิค อาจจะมีบุคลากรบางประเภทเท่านั้นที่จะมีความรู้ความชำนาญหรือความเชี่ยวชาญในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวนี้ได้ ซึ่งก็มีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้นจึงเป็นการสมควรที่บุคลากรที่ได้รับแต่งตั้งจะได้เรียนรู้ได้ทำการศึกษาทำความเข้าใจเบื้องต้น จะได้สามารถดำเนินการหรือปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์ต่อมหาวิทยาลัย



และต่อตัวบุคลากรผู้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการดังกล่าวได้อย่างดีที่สุดในที่สุด

1. ความหมายของการสืบสวนและสอบสวน¹

การสืบสวน คือการแสวงหาข้อเท็จจริงของมูลกรณีที่เกิดขึ้น อาจกระทำได้โดยการสดับตรับฟังจากแหล่งข่าวที่เกี่ยวข้องแวดล้อมใกล้เคียง โดยจะบันทึกปากคำของผู้ให้ข้อเท็จจริงไว้หรือไม่ก็ได้ โดยปกติแล้วควรบันทึกไว้ให้ละเอียดเท่าที่จะแสวงหาหลักฐานได้ ทั้งนี้เพื่อให้หลักฐานในการพิจารณาหรือรายงานไปให้ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป ประกอบการพิจารณา หรือสำหรับใช้ ประกอบการพิจารณาในกรณีอื่นๆ ต่อไป

การสอบสวน คือการหาพยานหลักฐานสำหรับประกอบการพิจารณาสั่งลงโทษให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้การลงโทษเป็นไปโดยรอบคอบ ยุติธรรม

ดังนั้น การสืบสวนและสอบสวน จึงหมายถึงการดำเนินการ

- เพื่อให้ทราบว่ามีข้อเท็จจริงปรากฏอย่างไร
- เพื่อให้การลงโทษเป็นไปโดยรอบคอบยุติธรรม
- เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา

การสืบสวนสอบสวนที่มีการดำเนินการอยู่ในมหาวิทยาลัย ถือเป็นกระบวนการบริหารงานของมหาวิทยาลัยอย่างหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยสามารถดำเนินการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเป็นการเสริมจุดแข็ง แก้ไขจุดอ่อนให้การบริหารงานสามารถพัฒนาต่อไปไม่หยุดชะงัก เพราะการบริหารราชการถือเป็นบริการสาธารณะ ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นเมื่อมหาวิทยาลัยเกิดเหตุการณ์ใด ซึ่งจำเป็นที่จะต้องระงับชั่วคราวก็ยังสามารถนำวิธีการสืบสวนสอบสวนมาใช้ได้ และการสืบสวนสอบสวนที่มักมีการดำเนินการอยู่ในมหาวิทยาลัยนั้นก็คือการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด การดำเนินการสอบสวนหาทางวินัยและการสืบสวนหาข้อเท็จจริง ดังจะได้อธิบายโดยย่อดังนี้

การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เป็นวิธีการสอบสวนเพื่อหาผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคลากรที่ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย ได้กระทำการ

ก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐหรือมหาวิทยาลัยหรือต่อบุคคลอื่น เพราะในการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามตำแหน่งหน้าที่ของตน เจ้าหน้าที่นั้นไม่ได้ทำในนามส่วนตัว แต่เป็นการกระทำแทนรัฐ หรือกระทำแทนมหาวิทยาลัย กล่าวอีกนัยหนึ่งเจ้าหน้าที่ทุกคนมาปฏิบัติหน้าที่เพื่อมหาวิทยาลัยมิได้ปฏิบัติหน้าที่เพื่อส่วนตัว ดังนั้นเมื่อการปฏิบัติหน้าที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างไร ขึ้น ก็จำเป็นที่จะต้องได้รับการคุ้มครองจากมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานของรัฐ โดยหากความเสียหายที่เกิดขึ้น เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติทั่วไป เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ไม่ควรที่จะต้องรับผิดชอบใช้ความเสียหาย ยกเว้นกรณีกระทำโดยมีเจตนาจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้นการสอบสวนในกรณีนี้จึงมีเจตนาธรรมเพื่อที่จะพิสูจน์ความจริงในเรื่องที่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อมหาวิทยาลัยนั้น ได้กระทำความเสียหายโดยมีเจตนาจงใจอย่างไรหรือไม่ หรือประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดา หรืออย่างไรร้ายแรง ซึ่งหากการกระทำเป็นการกระทำโดยเจตนาจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก็จะต้องพิจารณาต่อไปอีกว่าจะต้องรับผิดชอบอย่างไร เป็นจำนวนเท่าใด มีใครจะต้องร่วมรับผิดชอบด้วยบ้าง และจะรับผิดชอบชดเชยแบ่งเฉลี่ยตามความหนักเบาของการกระทำของแต่ละบุคคลอย่างไร ในการสอบสวนกรณีในเรื่องนี้วิธีการดำเนินการจะมีกำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งได้บัญญัติขึ้นมาโดยมีความมุ่งหมายที่จะไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจ หรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ และไม่ต้องการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่คนอื่นโดยมุ่งหมายแต่เพียงจะให้ได้รับค่าสินไหมทดแทนครบ โดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และบัณฑิตและกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่จนเป็นปัญหาในการบริหารราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.10/2552) และดังปรากฏตามเจตนารมณ์ท้ายพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้คือ

- เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้เนื่องจากการนำหลักเกณฑ์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับกรณีความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการไม่เหมาะสม เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ได้ดำเนินกิจการของหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์ของตนเอง

¹ ราชัย อัครเวศน์. 2556. เอกสารประกอบการบรรยายเทคนิคการสืบสวนและสอบสวน. 22 ตุลาคม 255

ทั้งหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังมีผลให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้เต็มจำนวน ทั้งที่ในบางกรณีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจ หรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อย

- การนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และเป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจ ในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วยจนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหาร เพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควรเพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดขึ้นแก่ตน
- ในการควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแล ซึ่งเป็นหลักประกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการใดๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เมื่อเกิดกรณีมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในมหาวิทยาลัยและมหาวิทยาลัยจะต้องดำเนินการสอบสวนหาผู้ที่จะต้องรับผิดชอบ การสืบสวนสอบสวนจึงต้องสอบสวนให้ได้ความจริง โดยกำหนดเป้าหมายไปที่เจ้าหน้าที่ว่าเจ้าหน้าที่ กระทำละเมิดในหน้าที่จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐใช่หรือไม่ หากกรณีเป็นการกระทำละเมิดอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่นั้นต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดเฉพาะกรณีที่ได้กระทำไปด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิด ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นอกจากนี้ หากกรณีปรากฏในทางการสอบสวน ว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องรับผิดชอบแล้ว ก็จะต้องพิจารณาว่าการกระทำละเมิดมีความหนักเบาของการกระทำในแต่ละกรณีอย่างไรด้วย มหาวิทยาลัยมีส่วนผิดหรือมีความบกพร่องในการบริหารงานโดยรวมด้วยอย่างไรหรือไม่ และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แต่ละคนโดยไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐและเจ้าหน้าที่

ละเมิด

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่า ผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

กระทำโดยจงใจ

คือการกระทำโดยรู้สำนึกถึงการกระทำของตนว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นหรือหน่วยงาน ไม่ว่าจะความเสียหายนั้น จะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด (แต่ทั้งนี้ การกระทำโดยจงใจมิได้หมายเลยไปถึงการกระทำโดยเจตนา ตามกฎหมายอาญา ดังนั้นการกระทำโดยเจตนา จึงเป็นการกระทำโดยจงใจ แต่การกระทำโดยจงใจอาจไม่ใช่การกระทำโดยเจตนาเสมอไป)²

ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คือการกระทำที่เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานที่วิญญูชนทั่วไปพึงกระทำ หรือหากแม้ได้ใช้ความระมัดระวังเพียงเล็กน้อย ก็จะไม่เกิดความเสียหายขึ้น หรือการกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำ ซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่า อาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ และหากใช้ความระมัดระวังเพียงเล็กน้อย ก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย

สรุป

การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด จึงมีวัตถุประสงค์ของการสอบสวนเพื่อให้ทราบว่ามีกรกระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือมหาวิทยาลัย และมีผู้ที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด

ประเด็นที่จะต้องนำมาพิจารณาในการสอบสวน จึงอยู่ที่ว่า เมื่อมีกรณีเกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐหรือมหาวิทยาลัยขึ้นแล้ว มีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคลากรของมหาวิทยาลัยที่จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้นหรือไม่ และหากจะต้องรับผิดชอบจะใช้จะต้องรับผิดชอบใช้แค่ไหนเพียงใด และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคลากรของมหาวิทยาลัยไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าวแล้ว ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายนั้น

² หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดชอบทางละเมิด, กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานปกครองหน้า 38



2. การดำเนินการทางวินัย

ก่อนอื่นต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้นก่อนว่า บุคลากรทุกคนที่ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานของรัฐหรือมหาวิทยาลัย ซึ่งข้อกำหนดนอกเหนือจากการปฏิบัติตามกฎหมายบ้านเมือง ในฐานะประชาชนชาวไทยทั่วไป และการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ในตำแหน่งต่างๆ ที่ตนครองซึ่งจะมีกฎหมายหรือเกณฑ์ การปฏิบัติเฉพาะวิชาชีพนั้นๆ ของตนเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานหรือที่เรียกว่าจรรยาวิชาชีพแล้ว บุคลากรในมหาวิทยาลัยยังมีข้อกำหนดพิเศษที่ต้องพึงระมัดระวังในอันที่จะต้องปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอันเป็นเงื่อนไขพิเศษ ที่นอกเหนือหรือผิดแผกแตกต่างไปจากประชาชน หรือบุคคลทั่วไป นั่นคือ “วินัย” ของผู้ที่ เป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัย ไม่ว่าจะเป็นบุคลากรประเภทใด (ข้าราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว) จะต้องถือปฏิบัติหรือต้องรักษาวินัยของการเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัยโดยเคร่งครัด มิเช่นนั้นแล้วผู้ฝ่าฝืนก็จะต้องได้รับผลร้ายจากการไม่ปฏิบัติตาม “วินัย” นั้นได้

วินัยมิใช่ความผิดแต่วินัยเป็นข้อกำหนดสำหรับ ผู้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะบุคลากรผู้ปฏิบัติงานในหน่วยของรัฐ มีลักษณะแตกต่างจากความผิด ซึ่งเริ่มจากมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมพฤติกรรมผิดศีลธรรม พฤติกรรมผิดกฎหมาย

วินัย มีลักษณะเป็นข้อบัญญัติ เพื่อควบคุมและส่งเสริมให้บุคลากร อยู่ในกรอบแห่งความประพฤติอันดีงาม ระเบียบวินัยโดยทั่วไปมีไว้เพื่อบุคคลในสังคมปฏิบัติร่วมกัน ในทิศทางและแนวทางเดียวกัน เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบ สันติสุขเคารพในสิทธิและหน้าที่ของกันและกัน

การรักษาวินัยจึงหมายถึงการที่บุคลากรปฏิบัติตามข้อกำหนดทางวินัย ตามที่กฎหมายบัญญัติอย่างเคร่งครัด ระมัดระวังดูแลป้องกันไม่ฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยง หากพบว่ามี การกระทำผิด ผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการทางวินัยทันที เพื่อมิให้เป็นเยี่ยงอย่างแก่ผู้อื่น การรักษาวินัยที่ตื้นเขินนอกจากเกิดจากตัวบุคลากรแล้ว บุคลากรก็ต้องเรียนรู้ มีสำนึก และตระหนักในหน้าที่ด้วย ผู้บังคับบัญชาเองก็ต้องทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี ช่วยดูแล ส่งเสริม และพัฒนาให้บุคลากร มีวินัยต่อไป

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าวินัย³ คือการควบคุมความประพฤติ ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนซึ่งกรณีวินัยข้าราชการพลเรือน ในสถาบันอุดมศึกษา ได้แก่บทบัญญัติว่าด้วยวินัยที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบัน อุดมศึกษา พ.ศ.2547 เช่น กำหนดให้ข้าราชการต้องซื่อสัตย์

สุจริต ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ รักษาการรักษาความลับของทางราชการ ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และรักษาชื่อเสียงของตนเป็นต้น และยังหมายถึงลักษณะเชิงพฤติกรรมที่แสดงออกมาว่าสามารถจะควบคุมตนเองให้อยู่ในกรอบของ บทวินัยตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าวด้วย และในส่วนของพนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานราชการหรือลูกจ้างประจำของมหาวิทยาลัยก็เช่นเดียวกัน ก็จะมีบทบัญญัติหรือข้อกำหนดในเรื่องวินัยนี้ เช่นเดียวกับบุคลากรที่เป็นข้าราชการ โดยอนุโลมคล้ายคลึงกันอันสรุปได้ว่าบุคลากรของมหาวิทยาลัยทุกคน มีวินัยเป็นตัวควบคุมความประพฤติทุกคนนอกเหนือไปจากการที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายบ้านเมืองทั่วไป ในฐานะประชาชนชาวไทยดังกล่าวข้างต้น

ขอบเขตของการดำเนินงานทางวินัย

การสอบสวนทางวินัย มีจุดมุ่งหมายของการสอบสวน เพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงและนำพยานหลักฐานแสดงและแก้ข้อกล่าวหาอันเป็นหลักประกันความเป็นธรรม วิธีดำเนินการกระบวนการสอบสวนเป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการตามข้อบังคับที่มหาวิทยาลัยกำหนด

การพิจารณาความผิด

มีหลักการพิจารณาความผิดอยู่ 2 หลัก คือ (1) หลักนิติธรรม คือการพิจารณาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ต้องมีกฎหมายกำหนดว่า การกระทำเช่นนั้น เป็นความผิด การกระทำเข้าองค์ประกอบความผิดที่กฎหมายหรือข้อบังคับบัญญัติไว้ทุกประการ และเมื่อการกระทำเข้าองค์ประกอบเป็นความผิดตามมาตราใด ก็ปรับบทเป็นความผิดมาตานั้น (2) หลักมนธรรม คือการพิจารณาโดยคำนึงถึง ความเป็นจริง ถูกต้อง เหมาะสม ตามเหตุผลที่ควรจะเป็น

การกำหนดโทษ

มีหลักพิจารณาเช่นเดียวกันกับการพิจารณาความผิด กล่าวคือ หลักนิติธรรมและมนธรรม โดยในส่วนของหลักมนธรรมนั้น ควรคำนึงถึงลักษณะความผิด ผลของการกระทำผิด คุณความดีของผู้กระทำผิด การใช้โอกาสแก้ไขความประพฤติ เหตุเบื้องหลังการกระทำผิด และสภาพของผู้กระทำผิด นอกจากนี้ในการพิจารณากำหนดโทษยังต้องคำนึงถึงหลักความเป็นธรรม หมายถึงความเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติหรือเลือกที่รักมักที่ชัง ความผิดอย่างเดียวกันควรกำหนดโทษที่เหมือนหรือใกล้เคียงกัน และหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งคือหลักนโยบายของทางราชการต้องนำมาพิจารณาประกอบด้วย

³ ปรับปรุงและดัดแปลงมาจาก กองกฎหมาย มหาวิทยาลัยมหิดล

การลงโทษ

การลงโทษเป็นมาตรการอันหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัย ซึ่งเป็นมาตรการในทางปราบปรามผู้กระทำผิด ทั้งนี้โดยมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้เป็นการตอบโต้หรือแก้แค้น แต่มีจุดมุ่งหมายเพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติ ขวัญ และสมรรถภาพของข้าราชการ พนักงานมหาวิทยาลัยและลูกจ้างประจำ เพื่อจูงใจให้ข้าราชการ พนักงานมหาวิทยาลัยและลูกจ้างประจำปรับปรุงตัวเองให้ดีขึ้น และสุดท้ายเพื่อรักษาชื่อเสียงของทางราชการ และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อทางราชการและมหาวิทยาลัย

ดังนั้นวินัยข้าราชการพลเรือนรวมตลอดถึงบุคลากรมหาวิทยาลัยทุกประเภท จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การปฏิบัติราชการ มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล มีความสำคัญต่อระบบราชการเป็นส่วนรวม และต่อตัวข้าราชการในการประพฤติ ปฏิบัติตนให้สมกับความเป็นข้าราชการ⁴

สรุป

การดำเนินการสอบสวนทางวินัย และการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวเป็นหลักไว้ว่า การจัดให้มีคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนั้น มีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน มีขั้นตอนรวมทั้งวิธีการสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้แตกต่างกันด้วย กล่าวคือการสอบสวนทางวินัย มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ข้าราชการผู้นั้นมีการกระทำอันเป็นความผิดทางวินัยหรือไม่ และจะต้องได้รับการลงโทษอย่างไร การสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่ามีมีการกระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ และมีผู้ที่จะต้องรับผิดชอบให้ค่าเสียหายหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด

3. การสืบสวนหาข้อเท็จจริง

การสืบสวนหาข้อเท็จจริง เป็นกรณีที่มีเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้นในมหาวิทยาลัย แล้วผู้บังคับบัญชาประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงในเรื่องหรือกรณีที่เกิดขึ้นนั้นว่ามีเหตุผลที่มาของเรื่องเป็นอย่างไร ทั้งนี้เพื่อจะได้พิจารณาว่าควรจะดำเนินการอย่างไรต่อไปหรือไม่ การสืบสวนหาข้อเท็จจริงจึงไม่เน้นรูปแบบวิธีการ เพียงแต่ว่าทำอย่างไรก็ได้ให้ได้ข้อเท็จจริงแห่งกรณีที่เกิดมีความกระจ่างชัด เพียงพอที่จะพิจารณาดำเนินการอย่างไรต่อไป หรือเมื่อได้ข้อเท็จจริงปรากฏแล้วเป็นประการใดจะยุติเรื่องไม่ดำเนินการอย่างไรต่อไปได้ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้บังคับบัญชา

ดังนั้นในการดำเนินการสืบสวนหาข้อเท็จจริงจึงขึ้นอยู่กับว่าผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาให้ดำเนินการอย่างไร ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาโดยอาจสั่งการให้ดำเนินการสืบสวนหาข้อเท็จจริงในรูปของคณะกรรมการ หรือจะสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาคนหนึ่งคนใดดำเนินการ แล้วรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบก็ได้ ขึ้นอยู่กับกรณีความยุ่งยากซับซ้อนของเรื่องหรือความยากง่ายแห่งกรณีที่ปรากฏ

ในส่วนของกระบวนการดำเนินการสืบสวนหาข้อเท็จจริงจึงไม่มีรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการที่ตายตัว ขึ้นอยู่กับเทคนิค ความชำนาญและเชี่ยวชาญของผู้ที่จะแสวงหาข้อเท็จจริง อย่างไรก็ตามหากกรณีการดำเนินการสืบสวนอาจจะมีผลกระทบสิทธิต่อบุคคลอย่างใด ๆ แล้ว การสืบสวนหาข้อเท็จจริงควรนำหลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาเป็นแนวในการดำเนินการ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการโต้แย้งการดำเนินการว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันจะส่งผลให้ข้อเท็จจริงที่กำลังดำเนินการสืบสวนอยู่นั้นเสียหายไม่เป็นประโยชน์ หรือกลับเป็นผลเสียต่อการดำเนินการไปได้ ผู้เข้าสู่กระบวนการสืบสวนหาข้อเท็จจริงจึงควรหาวิธีการที่เหมาะสม ศึกษารายละเอียดของเรื่องให้รอบคอบ หลีกเลี่ยงการกระทบอันจะก่อให้เกิดกรณีเป็นข้อพิพาทอย่างใด ๆ เกิดเป็นประเด็นที่เป็นผลลบที่ไม่พึงประสงค์ตามมา ดังนั้นการสืบสวนหาข้อเท็จจริงจึงดูเหมือนเป็นวิธีการดำเนินการที่ง่าย แต่อาจต้องใช้ประสบการณ์อยู่บ้างไม่มากก็น้อย เพราะเรื่องบางเรื่องหรือบางกรณีไม่จำเป็นต้องเสียเวลาไปกับกระบวนการดำเนินการ อันจะทำให้เสียความเป็นธรรมหรือกระบวนการที่ควรจะได้ จากข้อเท็จจริงนั้นต้องเสียเปล่าไปกับระยะเวลาที่ไม่ควรจะเป็น ทั้งที่ข้อเท็จจริงอาจเป็นประจักษ์ อันจะทำให้ระยะเวลาของการดำเนินการสืบสวนหาข้อเท็จจริงต้องสิ้นเปลืองไปโดยใช่เหตุ อันจะกระทบต่อการบริหารงานของมหาวิทยาลัยโดยรวม

ในขั้นนี้จึงขอให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินการสืบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดๆ ได้พิจารณาการดำเนินการโดยอาจเทียบเคียงการดำเนินการทางวินัยหรือการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดที่กล่าวไว้ในสองหัวข้อข้างต้น และอาจศึกษารายละเอียดการดำเนินการที่เป็นบรรทัดฐานได้จากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบด้วยกันก็จะทำให้มีความเข้าใจมากยิ่งขึ้น

⁴ เรียบเรียงโดย อรุณี ขามธาดู <http://www.gotokopnow.org/blogs/posts/462157>



เทคนิคในการสืบสวนสอบสวน⁵

ต้องกำหนดประเด็นในการสอบสวนให้ชัดเจนว่าเป็นประเด็นอย่างไร กล่าวคือ เป็นประเด็นข้อกฎหมาย ประเด็นข้อเท็จจริง หรือประเด็นพิพาท เป็นต้น

ประเด็นข้อกฎหมาย หมายความว่าปัญหาข้อพิพาทในคดีที่ศาลสามารถวินิจฉัยชี้ขาดได้เอง โดยอาศัยตัวบทกฎหมายหรือข้อกฎหมายโดยคู่ความไม่จำเป็นต้องนำพยานมาสืบเพราะถือว่าศาลรู้กฎหมายอยู่แล้ว โดยปกติเมื่อคู่ความทำการสืบพยานได้ความว่าอย่างไรแล้วศาลจะได้นำข้อเท็จจริงที่พยานสืบได้นั้นปรับเข้ากับบทกฎหมาย วินิจฉัยคดีให้เสร็จลุล่วงไป

ประเด็นข้อเท็จจริง หมายความว่าปัญหาข้อพิพาทในคดีที่ศาลไม่สามารถวินิจฉัยชี้ขาดได้คู่ความจำเป็นต้องนำพยานมาสืบให้เห็นถึงข้อเท็จจริงนั้นๆ ว่าเป็นอย่างไร

ประเด็นพิพาท หมายความว่าปัญหาที่มีข้อพิพาทกันหรือขัดแย้งกันอยู่

- กำหนดตัวผู้จะถามให้ชัดเจนเพื่อป้องกันการถามข้ามประเด็น
- คำถามต่างๆ ควรเกี่ยวกับประเด็นอย่าถาม “ออกนอกประเด็น”
- การสอบสวนพยานที่เกี่ยวข้องควรสอบสวนในวันเดียวกันแต่คนละเวลา (หากทำได้) เพื่อป้องกันพยานไปปรึกษากันแล้วจะทำให้ข้อเท็จจริงที่ได้ไม่ถูกต้อง
- การบันทึกถ้อยคำควรกระทำให้เสร็จแล้วให้พยานลงลายมือชื่อก่อนปล่อยพยานไป
- การสรุปข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดหรือไม่ มีการใช้อยู่ 3 คำ คือ จากพยานหลักฐาน “เชื่อได้ว่ากระทำความผิด...” หรือ “ชี้ให้เห็นว่าได้กระทำความผิด...” หรือ “นำเชื่อว่าได้กระทำความผิด” พร้อมทั้งเสนอโทษ

• สังเกตกริยา ท่าทางของพยานในขณะที่ให้ปากคำ เพราะสามารถให้ข้อเท็จจริงบางอย่างได้ ซึ่งวิธีนี้ศาลล้มละลายได้นำไปใช้แล้วปรากฏได้ว่าได้ผลเป็นอย่างมากเพราะสะดวกและมีส่วนสำคัญในการชี้แจงน้ำหนักพยานได้ด้วย

ข้อสังเกต

ในการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการสืบสวนสอบสวน ใน 3 เรื่อง 3 กรณีดังกล่าวข้างต้น มีข้อสังเกตที่ควรระวังและควรคำนึงถึง ทั้งนี้ด้วยบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่อง “ความเป็นกลาง” ของผู้ที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการไว้ด้วย โดยหลักการดังกล่าวอาจส่งผลให้การดำเนินการของกรรมการสืบสวนสอบสวน มีความไม่ชอบด้วย

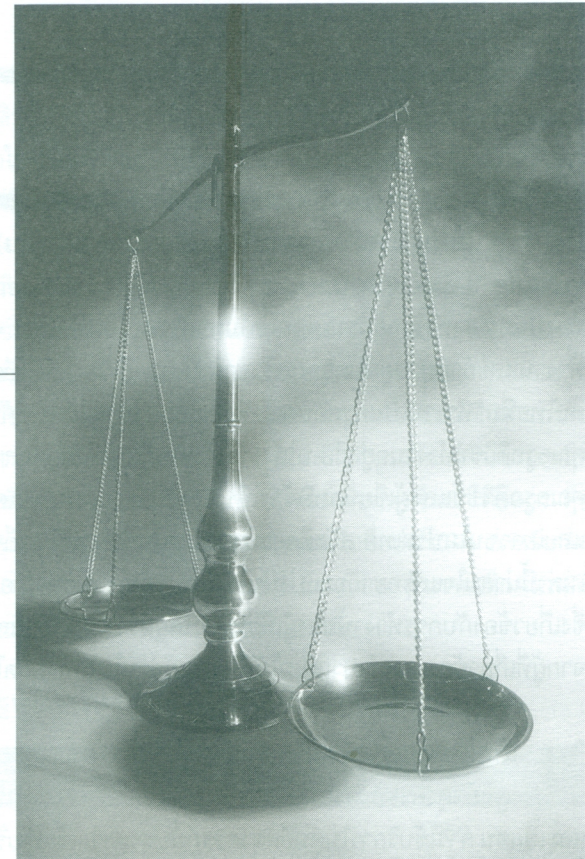
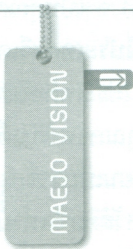
กฎหมายได้ โดยหากมีการไม่ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามหลักความเป็นกลางที่กฎหมายกำหนดไว้ จะทำให้การดำเนินการสืบสวนสอบสวนนั้นเป็นโมฆะ หรือเสียเปล่าไปไม่มีผลทางกฎหมาย ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินการสืบสวนสอบสวนถือว่าเป็นการดำเนินการเพื่อจัดให้มี “คำสั่งทางปกครอง” อย่างหนึ่ง ดังนั้นกรณีนี้จึงอาจมีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ ของผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งศาลปกครองได้ด้วย ดังนั้นการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการสืบสวนสอบสวน ไม่ว่าในกรณีใดๆ หากมีลักษณะอันพึงต้องห้ามตามบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ในมาตรา 13 และมาตรา 16 แล้ว กรรมการผู้ได้รับการแต่งตั้ง ให้ดำเนินการสืบสวนสอบสวน ก็จะต้องพึงระมัดระวังและต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของหลัก “ความเป็นกลาง” เช่นว่านี้ด้วย กล่าวโดยย่อคือหากบุคลากรของมหาวิทยาลัย ได้รับการแต่งตั้งให้มาปฏิบัติหน้าที่ในการเป็นกรรมการสืบสวนหาข้อเท็จจริง สอบสวนทางวินัยหรือสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด อย่างไรก็ดีอย่างหนึ่งแล้วแต่กรณี และมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น บุคลากรผู้นั้นจะไม่สามารถร่วมปฏิบัติหน้าที่ในกรณีนั้นได้ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่าบุคคลดังต่อไปนี้จะร่วมอยู่ในการดำเนินการพิจารณาทางปกครอง หรือจะร่วมทำการสืบสวนสอบสวนไม่ได้ กล่าวคือ

- โดยสภาพภายนอกหรือการมีความสัมพันธ์ส่วนตัว ตามมาตรา 13 คือ
 - 1.1 เป็นคู่กรณีเสียเอง กล่าวคือ เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะทำการสืบสวนสอบสวน หรือเป็นคู่กรณีกับผู้ถูกกล่าวหาที่จะถูกสอบสวน
 - 1.2 เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของผู้ถูกสอบสวน
 - 1.3 เป็นญาติ เป็นบุพการี หรือผู้สืบสันดาน หรือเป็นพี่น้องกันกับผู้ถูกสอบสวน
 - 1.4 เป็นหรือเคย เป็นผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้พิทักษ์ หรือผู้แทนหรือตัวแทนของผู้ถูกสอบสวน
 - 1.5 เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของผู้ถูกสอบสวน
 - 1.6 กรณีอื่นที่มีกฎหมายกำหนด

ทั้งนี้ ถือเป็นกรณต้องห้าม โดยมีให้บุคคลดังกล่าวเข้าร่วมทำการสืบสวนสอบสวนได้เลย เพราะเห็นว่าหากให้บุคคลดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ อาจทำให้การพิจารณาเมื่อคดีหรือลำเอียง เพราะเหตุแห่งความสัมพันธ์ส่วนตัวนั่นเอง

⁵ ราชัย อัครเวศน์ เรื่องเดียวกัน หน้า 12

• โดยสภาพภายในของบุคคลตามมาตรา 16 คือ มีเหตุที่มีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง กล่าวคือ มีพฤติการณ์อันควรเคลือบแคลงสงสัย ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไปในแต่ละเรื่อง ว่าสอดแสดง หรือชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัย อันอาจบิดเบือน หรือเอื้อประโยชน์ให้คู่กรณีคนใดคนหนึ่ง ได้รับประโยชน์หรือเสียหาย เพราะความอคติลำเอียง เพราะชอบ เพราะชัง เพราะกลัว เพราะหลง หรือมีทัศนคติที่เป็นปฏิปักษ์กับเรื่องที่จะพิจารณาหรือสืบสวนสอบสวนนั้น โดยผู้เป็นกรรมการนั้นจะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้เพื่อมิให้ตนร่วมพิจารณาในการสืบสวนสอบสวนนั้น ซึ่งในกรณีนี้เป็นกรณีนอกเหนือจากความไม่เป็นกลางในเรื่องของตัวบุคคลตามมาตรา 13 อันเป็นเรื่องภาวะวิสัยที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณานั้นไม่เป็นกลาง ผู้ที่เข้ามาเป็นกรรมการสืบสวนสอบสวนในเรื่องนั้น จึงไม่ควรร่วมอยู่ในพิจารณานั้นด้วยดังกล่าว



ท้ายนี้หวังว่าความรู้เบื้องต้นที่ได้เรียบเรียงนำเสนอต่อผู้ที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการสืบสวนสอบสวน ทั้ง 3 เรื่อง 3 กรณีนี้ จะเป็นประโยชน์ ที่จะได้ทำความเข้าใจ และใช้เป็นแนวทาง ก่อนการเข้าสู่กระบวนการดำเนินการสืบสวนสอบสวนไม่มากก็น้อย โดยหากมีความสนใจมากกว่านี้ ก็สามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากหนังสือหรือตำราในเรื่องต่างๆ เหล่านั้น ซึ่งมีผู้เขียนและเรียบเรียงไว้อย่างมากมาย ในการนี้ หากมีข้อเสนอแนะติชมประการใด อันจะทำให้ข้อเขียนนี้ มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ผู้เขียนขอน้อมรับไว้ด้วยความยินดี

