

เมื่อคดีอาญาฟ้อง ... จะขอให้ยกเลิกโทษทางวินัยได้หรือไม่ ?

หลายท่านอาจเคยสงสัยว่า “โทษทางอาญา” กับ “โทษทางวินัย” มีความเกี่ยวข้องหรือมีผลเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันหรือไม่ เช่น หากคดีอาญาศาลยกฟ้อง การพิจารณาโทษทางวินัยจะต้องสอดคล้องกับผลในทางอาญาด้วยหรือไม่

ประเด็นปัญหาข้างต้น... ได้มีผู้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ด้วยเหตุที่ตนถูกดำเนินการทางวินัยและถูกดำเนินคดีอาญา ผลในทางวินัย คือ ถูกผู้บังคับบัญชามีคำสั่งไล่ออกจากราชการ แต่ผลในทางอาญา คือ คดีถึงที่สุดโดยศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง เช่นนี้ข้าราชการดังกล่าวจะขอให้ผู้มีอำนาจทบทวนหรือแก้ไขคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ให้สอดคล้องกับผลในทางอาญาได้หรือไม่ ?

เรื่องนี้... เป็นกรณีที่สืบตำรวจโทหนึ่ง (นามสมมติ) ได้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ออกจากราชการฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ด้วยเหตุที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่น มีและพาอาวุธปืนไปในเมือง หมู่บ้านโดยไม่มีเหตุอันควร ซึ่งในระหว่างที่ถูกดำเนินการทางวินัยและถูกดำเนินคดีอาญาไปพร้อมกันนั้น ในทางวินัยได้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวน

ในส่วนคดีอาญา ศาลจังหวัดได้มีคำพิพากษาว่าสืบตำรวจโทหนึ่งมีความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่น และฐานมีและพาอาวุธปืนไปในเมือง หมู่บ้านโดยไม่มีเหตุอันควร พิพากษาลงโทษจำคุก และศาลอุทธรณ์ภาคก็ได้พิพากษายืนตามศาลจังหวัด

ในส่วนการดำเนินการทางวินัย สืบตำรวจโทหนึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเนื่องจากถูกดำเนินคดีอาญาในข้อหาดังกล่าว จากการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานซึ่งสืบตำรวจโทหนึ่งถูกจับกุมในขณะที่ขั้รรถยนต์อยู่ใกล้สถานที่เกิดเหตุที่คนร้ายใช้อาวุธปืนยิงเข้าไปในบ้านพักของพันตำรวจเอกสอง (นามสมมติ) และเมื่อตรวจสอบพบว่าสืบตำรวจโทหนึ่งพกอาวุธปืนพร้อมกระสุนขนาดเดียวกัน และพบปลอกกระสุนปืนตกที่กระเบหลังรถยนต์ ๑ ปลอก และระหว่างกระเจกหน้ากับกระโปรงรถอีก ๑ ปลอก โดยผลการตรวจปลอกกระสุนปืนและของกลางจากกองวิทยากรยืนยันว่าตรงกับอาวุธปืนชนิดและขนาดเดียวกับที่พบในตัวสืบตำรวจโทหนึ่ง จึงเชื่อว่ายิงมาจากอาวุธปืนกระบอกเดียวกัน และน่าจะมีสาเหตุมาจากที่ภริยาของพันตำรวจเอกสองเป็นนักการเมืองคนละฝ่ายกับสืบตำรวจโทหนึ่ง ผู้มีอำนาจจึงมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงตามมาตรา ๗๙ (๕) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ สืบตำรวจโทหนึ่งได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ แต่อุทธรณ์การ ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์ ทำการแทนคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ได้พิจารณาแล้วมีมติยกอุทธรณ์

ต่อมาปรากฏว่า... ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษายกฟ้องสืบตำรวจโทหนึ่งในข้อหาพยายามฆ่าผู้อื่นเนื่องจากพยานหลักฐานยังมีเหตุเคลือบแคลงสงสัย จึงยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย เมื่อคดีถึงที่สุดเช่นนี้ สืบตำรวจโทหนึ่งเห็นว่าศาลฎีกามีคำพิพากษายกฟ้องในฐานพยายามฆ่าผู้อื่น ถือเป็นข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญที่จะเป็นประโยชน์แก่ตน ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติให้สิทธิในการขอให้พิจารณาโทษทางวินัยใหม่ได้ ดังนั้น เมื่อตนถูกศาลฎีกาพิพากษาลงโทษเฉพาะในความผิดฐานมีและพาอาวุธปืนไปในเมือง หมู่บ้านโดยไม่มีเหตุอันควร ลงโทษจำคุก ๔ เดือน และให้รื้อการลงโทษไว้ ๒ ปี หากจะต้องถูกลงโทษทางวินัยก็ควรเป็นโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง มิใช่โทษไล่ออกจากราชการ จึงมีหนังสือถึงคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเพื่อขอให้พิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการใหม่ โดยอ้างว่า “ข้อเท็จจริงตามที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงได้เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญโดยศาลฎีกาได้มีคำพิพากษายกฟ้องในความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่น จึงไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา” ซึ่งอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์ฯ พิจารณาแล้วมีมติไม่รับคำร้องขอให้

พิจารณาอุทธรณ์ใหม่ สืบตำรวจโทหนึ่งจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนมติดังกล่าวของอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์ฯ

สำหรับการขอให้พิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่นั้น เมื่อพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาในการขอให้พิจารณาใหม่ไว้โดยเฉพาะ จึงต้องใช้บังคับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งถือเป็นกฎหมายกลางที่เป็นหลักในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยมาตรา ๕๔ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การขอให้พิจารณาใหม่ไว้ว่า “เจ้าหน้าที่ที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ได้ในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ (๒) คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง (๓) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น หรือ (๔) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี ซึ่งคู่กรณีจะต้องยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ภายในเก้าสิบวันนับแต่รู้ถึงเหตุที่อาจขอให้พิจารณาใหม่ได้”

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ ผลของคำพิพากษาที่ถึงที่สุดของศาลฎีกานั้น ถือว่าเป็นข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณีตามมาตรา ๕๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะสามารถแก้ไขคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ได้หรือไม่ ?

ก่อนจะวินิจฉัยในเนื้อหาของคดี ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาของการยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ว่า เมื่อศาลฎีกาได้มีคำพิพากษายกฟ้องในความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่น โดยอ่านคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุที่จะขอให้พิจารณาใหม่ การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ ขอให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) พิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการใหม่ จึงเป็นการยื่นคำขอภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่รู้ถึงเหตุที่อาจขอให้พิจารณาใหม่ได้ตามมาตรา ๕๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ส่วนประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีอ้างเหตุว่า เมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษายกฟ้อง ทำให้ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นเหตุผลในการลงโทษวินัยอย่างร้ายแรงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดตามที่ถูกลงโทษนั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า... แม้พฤติการณ์ที่เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีถูกดำเนินคดีอาญาและดำเนินการทางวินัยจะเป็นการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่น และฐานมีและพาอาวุธปืนไปในเมือง หมู่บ้านโดยไม่มีเหตุอันควร

แต่โดยที่กฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการตำรวจได้กำหนดอำนาจหน้าที่และวิธีการสอบสวนพิจารณาโทษทางวินัยไว้เป็นส่วนหนึ่งแยกต่างหากจากการดำเนินคดีอาญา โดยโทษทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาระเบียบวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นผู้เหมาะสมและสมควรแก่ความไว้วางใจของสาธารณชนที่จะใช้อำนาจรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ส่วนการดำเนินคดีอาญาเป็นการดำเนินการเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และโทษนั้นมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้กระทำความผิด การลงโทษในคดีอาญาจึงต้องกระทำโดยมีพยานหลักฐานอันประจักษ์แจ้ง หากมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ให้ยกประโยชน์

แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย ฉะนั้น การรับฟังพยานหลักฐานเพื่อจะลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี ผู้บังคับบัญชา จึงไม่จำเป็นต้องมีพยานหลักฐานขัดแย้งโดยปราศจากข้อสงสัยดังเช่นคดีอาญา

เมื่อตำรวจภูธรจังหวัดมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์ ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี แม้อต่อมาศาลฎีกาจะมีคำพิพากษายกฟ้อง ในความผิดฐานพยายามฆ่าผู้อื่น แต่การยกฟ้องนั้นก็เนื่องจากพยานหลักฐานยังมีเหตุเคลือบแคลงสงสัย จึงยก ประโยชน์แห่งความสงสัยให้ผู้ฟ้องคดี (จำเลยในคดีอาญา) ตามมาตรา ๒๒๗ วรรคสอง แห่งประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีได้หมายความว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตาม ข้อกล่าวหาแต่อย่างใด

คำพิพากษายกฟ้องของศาลฎีกา จึงมิได้เป็นผลให้ข้อเท็จจริงที่ใช้ในการพิจารณาออกคำสั่ง ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และข้อเท็จจริงที่ใช้พิจารณายกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดี ในอันที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้เจ้าหน้าที่เพิกถอนหรือแก้ไข เพิ่มเติมคำสั่งลงโทษทางวินัยซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ดังนั้น การที่อนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์ ทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติไม่รับ พิจารณาคำร้องขอให้พิจารณายกอุทธรณ์ใหม่ของผู้ฟ้องคดี และการมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๕๕/๒๕๖๑)

คำวินิจฉัยของศาลปกครองดังกล่าวได้วางบรรทัดฐานว่า ผลแห่งคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลฎีกา ซึ่งยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดี (จำเลยในคดีอาญา) เพราะเหตุมีความสงสัยตามสมควรในพยานหลักฐาน มิใช่เป็นข้อเท็จจริง ที่เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕๔ (๔) แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่จะร้องขอให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติม คำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่ได้ ทั้งนี้ เพราะกระบวนการดำเนินการทางวินัยกับกระบวนการดำเนินคดีอาญานั้น เป็นกระบวนการที่แยกต่างหากจากกัน มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่ไม่เหมือนกัน จึงมีหลักในการรับฟัง ข้อเท็จจริงที่ต่างกัน โดยในคดีอาญาจะต้องรับฟังพยานหลักฐานถึงขนาดที่ต้องขัดแย้งจนปราศจากข้อสงสัยหรือ จนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำความผิดจริงและจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น หากยังมีความเคลือบแคลงสงสัยหรือ มีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ จะยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย เพราะโทษ ทางอาญามีลักษณะเป็นการจำกัดและมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกลงโทษเป็นสำคัญ แต่โทษทางวินัย จะมุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตนให้อยู่ภายใต้กรอบของระเบียบวินัยของราชการ ดำรงตนอย่างเหมาะสม และให้เป็นที่น่าพอใจของประชาชน ฉะนั้น หากพยานหลักฐานเพียงพอหรือมีมูลที่จะรับฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหา กระทำความผิดวินัย ก็สามารถพิจารณาลงโทษทางวินัยได้แล้ว

(ปริกษาคดีปกครองได้ที่สำนวนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)