

“ลงโทษทางวินัย ... ข้า! ในมูลความผิดเดียว”

จิตภา มุสิกชนเสกฐ์*

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้”

การลงโทษบุคคลทางอาญา ถือเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในชีวิต ร่างกายของบุคคลที่ถูกลงโทษตามบทบัญญัติมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่สำหรับการลงโทษทางปกครอง หรือการลงโทษทางวินัย จะถือเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลผู้ถูกลงโทษด้วยหรือไม่ และหากผู้มีอำนาจมีคำสั่งลงโทษข้าราชการผู้กระทำผิดวินัยมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับมูลความผิดเดียวโดยครั้งแรกเป็นการลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงและครั้งที่สองเป็นการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงตามการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีดังกล่าวจะเป็นการอันต้องห้ามตามมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่

คดีปกครองที่จะนำมาเป็นอุทธรณ์ในฉบับนี้ ถือเป็นคดีสำคัญที่ศาลปกครองได้นำหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้ในคดีปกครองในประเด็นข้างต้นแล้วยังเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยกับข้าราชการที่จะได้มีแนวทางปฏิบัติสำหรับกรณีดังกล่าว เพื่อให้การใช้อำนาจและการปฏิบัติราชการถูกต้องตามหลักนิติธรรม

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ก็คือ ขณะที่ผู้ฟ้องคดีเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางปลากรด ถูกกล่าวหาว่าเป็นประธานกรรมการตรวจการจ้างและกรรมการตรวจรับพัสดุ โครงการก่อสร้างสะพานทางเดินเท้าคอนกรีตและโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก แต่ไม่ได้ออกไปตรวจสอบความถูกต้องของโครงการก่อสร้างตามแบบแปลนที่กำหนด จำนวน 4 โครงการ ซึ่งประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลชะอม (ผู้ฟ้องคดีโอน (ย้าย) มาดำรงตำแหน่งที่องค์การบริหารส่วนตำบลชะอม) จึงมีคำสั่ง ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2546 ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีร้อยละ 5 เป็นเวลา 3 เดือน ตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้โอน (ย้าย) มาดำรงตำแหน่งที่องค์การบริหารส่วนตำบลบางปลากรด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางปลากรด) โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครนายก) ได้มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลบางปลากรด ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2550 ไล่ออกจากราชการตามการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องกล่าวหาหรือเรียนกรณีเดียวกัน

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีมติให้ยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ไล่ออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการลงโทษทางวินัยสองครั้งในความผิดเดียวกัน จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้

* พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยตัดเงินเดือนและการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยไล่ออกจากราชการ เป็นการลงโทษซ้ำอันเป็นการขัดต่อมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หลักที่ว่าบุคคลไม่อาจถูกลงโทษหลายครั้งสำหรับการกระทำความผิดครั้งเดียว เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว ไม่ว่าความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำและโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะเป็นความผิดและโทษอาญา ความผิดและโทษทางปกครอง หรือความผิดและโทษทางวินัย นอกจากนี้ การลงโทษบุคคลไม่ว่าโทษนั้นจะเป็นโทษทางอาญา โทษทางปกครอง หรือโทษทางวินัย ถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของบุคคลผู้ถูกลงโทษ การลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว จึงเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายเกินความจำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ๆ มุ่งหมายจะให้ความคุ้มครอง อันเป็นการต้องห้ามตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลบางปลากรด ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2550 ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เป็นการมีคำสั่งลงโทษซ้ำอีกครั้งหนึ่งสำหรับการกระทำความผิดวินัยเรื่องเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีเคยถูกลงโทษทางวินัยมาแล้วตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลชะอม ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2546 อันเป็นการต้องห้ามตามหลักกฎหมายทั่วไปดังกล่าว

สำหรับประเด็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีอำนาจออกคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลบางปลากรด ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2550 ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 91 มาตรา 92 และมาตรา 93 ไม่ได้มีผลเป็นการยกเลิกหรือยกเว้นผลบังคับของหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว และมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ห้ามมิให้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินความจำเป็นแก่การรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ๆ มุ่งหมายจะให้ความคุ้มครองแต่อย่างใด

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้ โดยดำเนินการเพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลชะอม ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2546 โดยให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลัง ไปถึงวันออกคำสั่งตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมวด 2 คำสั่งทางปกครอง ส่วนที่ 6 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเสียก่อน

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังมีได้ดำเนินการให้มีการเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ 18 มิถุนายน 2546 กรณีจึงมีอาจสงสัยข้อเท็จจริงที่ว่า คำสั่งไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ลงโทษซ้ำอีกครั้งหนึ่งสำหรับการกระทำความผิดทางวินัยเรื่องเดียวกัน และเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยหลักกฎหมายทั่วไปและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น ดังนั้น คำสั่งไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 7/2557)

จากคำพิพากษาข้างต้นจึงเป็นอุททาหารณ์ที่ดีสำหรับผู้มีอำนาจในการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดทางวินัยว่า การออกคำสั่งลงโทษที่มีลักษณะเป็นการลงโทษซ้ำในมูลเหตุเดียวกัน

แม้ว่าความผิดครั้งหลังเกิดจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ถือว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษจะต้องพิจารณาอย่างถี่ถ้วนว่า ความผิดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำลงนั้น ได้มีการลงโทษในความผิดนั้นมาแล้วหรือไม่ หากมีก็ต้องดำเนินการให้มีการเพิกถอนคำสั่งโดยให้มีผลย้อนหลังในวันที่ออกคำสั่งนั้นเสียก่อน มิฉะนั้นจะมีผลทำให้คำสั่งลงโทษครั้งหลังไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุผลตามที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้แล้ว
