

ไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ... เป็นเหตุให้คำสั่งลงโทษไม่ชอบ

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในวันนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการตำรวจ แต่ผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงไม่มีอำนาจในการแต่งตั้ง กรณีเช่นนี้จะส่งผลต่อคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงในคดีนี้คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจส่าสิบตำรวจ ถูกกล่าวหาว่ามีส่วนร่วมในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ผู้กำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ 43 ที่ผู้ฟ้องคดีสังกัด จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง และสำนักงานตำรวจแห่งชาติเห็นว่า ได้กระทำความผิดตามที่ถูกล่ามและพฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นผู้ประพฤติด้อยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) จึงได้มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี

คดีนี้มีข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้กำกับการตำรวจตระเวนชายแดนที่ 43 เป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี แต่บทบัญญัติกฎหมายที่ใช้บังคับกับการดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงของข้าราชการตำรวจในขณะนั้น คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 102 ซึ่งกำหนดว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุเป็นผู้แต่งตั้ง และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 มาตรา 22 ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุไว้เป็นการเฉพาะว่า อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้บังคับบัญชาซึ่งได้รับมอบอำนาจเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการตำรวจ

ประกอบกับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้มีคำสั่ง ลงวันที่ 18 ตุลาคม 2544 กำหนดให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยสำหรับข้าราชการตำรวจส่าสิบตำรวจ คือ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือเทียบผู้บัญชาการ

คดีนี้คู่กรณีไม่มีประเด็นโต้แย้งกันเกี่ยวกับอำนาจของผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง และตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง หากมิใช่ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดไม่มีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัย เว้นแต่เป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ

ดังนั้น จึงมีประเด็นที่น่าสนใจว่า ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะตามข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หรือไม่

โดยในเรื่องนี้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้มีมติว่า การออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงเป็นขั้นตอนเริ่มต้นของการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้บังคับบัญชาในการดำเนินการทางวินัยเพื่อนำไปสู่การลงโทษทางวินัย การที่กฎหมายได้กำหนดตำแหน่งของผู้มีอำนาจแต่งตั้งไว้โดยเฉพาะ เป็นกรณีที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่า ประสงค์จะกำหนดให้เฉพาะผู้บังคับบัญชาที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เป็นผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้ง ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของผู้ถูกล่ามหาว่าจะได้รับความเป็นธรรมจากการถูกดำเนินการทางวินัยโดยไม่ถูกกลั่นแกล้งจากผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้ถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลปกครองสูงสุดจะยกขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้ตามข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคดีนี้ผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งมิได้เป็นผู้บังคับบัญชา คำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ออกโดยผู้ไม่มีอำนาจ อันมีลักษณะเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงย่อมส่งผลให้การดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งดังกล่าว รวมทั้งการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีที่ได้ดำเนินการต่อเนื่องมาโดยอาศัยผลการสอบสวนของคณะกรรมการดังกล่าว เป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปในขณะเดียวกัน

คำสั่งลงโทษไล่ออกของผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงไม่ชอบด้วยขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวโดยให้มีผลนับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา และมีข้อสังเกตให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจดำเนินการทางวินัยใหม่ให้ถูกต้อง โดยไม่มีเหตุที่จะต้องคืนสิทธิอันพึงมีพึงได้ย้อนหลัง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 456/2558)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีที่แสดงให้เห็นว่า การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลนั้น นอกจากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องกระทำไปโดยมีกฎหมายให้อำนาจโดยชัดแจ้ง และตามขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมถึงต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและรูปแบบของการออกคำสั่งทางปกครองแล้ว กระบวนการในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงเพื่อนำผลที่ได้จากการสอบสวนมาใช้ประกอบการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง ก็ถือเป็นกระบวนการสำคัญเนื่องจากเป็นขั้นตอนเริ่มต้นของการใช้อำนาจตามกฎหมาย และหากกระบวนการดังกล่าวได้เกิดขึ้นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งไม่มีอำนาจแล้ว ย่อมส่งผลให้กระบวนการทั้งหมดที่เกิดขึ้นตามมาเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายครับ !

นายปกครอง