

ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะ... วินิจฉัยไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง !

ธัญธร ปังประเสริฐ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

“ทุจริตคิดโกงชาติ จะพินาศทั้งราษฎร์รัฐ” วันนี้ขอเริ่มต้นด้วยคำขวัญที่ชนะเลิศการประกวดคำขวัญของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งชี้ให้เห็นถึงโทษของการทุจริตคอร์รัปชันที่จะนำพาความเสียหายมาให้กับทุกคนในชาติ เป็นที่ทราบกันดีว่า... **พฤติกรรมกรทุจริต** ถือเป็นภัยร้ายแรงและมักจะกำหนดให้เป็นลักษณะต้องห้ามในคุณสมบัติของตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการต่าง ๆ รวมทั้งจะต้องพ้นจากตำแหน่งหากถูกลอบสวนทางวินัยแล้วพบว่ามีพฤติกรรมในทางทุจริตจริง ทั้งยังต้องถูกดำเนินคดีอาญาอีกด้วยนะค่ะ

ตำแหน่งที่ว่างดังกล่าว รวมถึงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย ซึ่งมาตรา 47 ทวิ (2) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คือมีพฤติกรรมในทางทุจริต ซึ่งความหมายตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายอาญา หมายถึง การแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

โดยเมื่อมีการร้องเรียนกล่าวหาหรือมีข้อสงสัยในพฤติกรรมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในเรื่องดังกล่าว นายอำเภอมีหน้าที่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว ว่าสมาชิกผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะมีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือไม่ !

ฟังอย่างนี้แล้ว อาจมีข้อสงสัยว่า... การกระทำผิดฐานทุจริตซึ่งมีทั้งโทษทางอาญาและโทษทางวินัยนั้น การที่นายอำเภอจะวินิจฉัยว่าผู้นั้นมีพฤติกรรมในทางทุจริตจนต้องพ้นจากตำแหน่งซึ่งถือเป็นโทษทางวินัยขั้นสูงสุด จะต้องรอฟังผลการพิจารณาตีในทางอาญาจากศาลก่อนหรือไม่ ?

ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการไว้อย่างชัดเจนแล้วนะค่ะว่า... การดำเนินการทางวินัยถือเป็นคนละส่วนกับการดำเนินคดีอาญา ผู้มีหน้าที่สามารถดำเนินการทางวินัยไปได้เลยโดยไม่จำเป็นต้องรอฟังผลจากคดีอาญา ทั้งนี้เนื่องจากโทษทางวินัยกับโทษทางอาญามีวัตถุประสงค์ในการลงโทษที่แตกต่างกันนั่นเองค่ะ

โทษทางอาญา เป็นเรื่องของการกำหนดโทษเพื่อมุ่งให้สังคมอยู่อย่างสงบสุข จึงต้องควบคุมและป้องกันการกระทำของบุคคล ซึ่งมีตัวบทกำหนดลักษณะความผิดและโทษไว้อย่างชัดเจน และจะพิสูจน์ความจริงโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โทษทางอาญามีอัตราโทษหลายระดับและสูงสุดคือประหารชีวิต ซึ่งเป็นเรื่องกระทบต่อชีวิต ร่างกาย สิทธิและเสรีภาพ ฉะนั้น ในการจะลงโทษทางอาญาจึงต้องปรากฏพยานหลักฐานโดยชัดแจ้งปราศจากข้อสงสัย หากไม่ชัดเจนก็จะยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย

แต่สำหรับ**โทษทางวินัย**นั้น เป็นมาตรการที่มุ่งควบคุมความประพฤติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิให้กระทำการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ตลอดจนศีลธรรมอันดี และจะพิสูจน์ความจริงด้วยกระบวนการทางวินัย โทษทางวินัยไม่มีโทษที่กระทบต่อชีวิตหรือการจำกัดสิทธิเสรีภาพ ฉะนั้น การพิจารณาโทษทางวินัยกฎหมายจึงให้อำนาจดุลพินิจผู้บังคับบัญชาโดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานตามสำนวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

ถึงตรงนี้... จะเห็นว่าโทษทางวินัยและอาญานั้นมิได้เกี่ยวข้องกัน และใช้กระบวนการพิจารณาที่ต่างกัน ฉะนั้นการพิจารณาโทษจึงแยกเป็นอิสระจากกัน

มาดูตัวอย่างคดีที่ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานไว้ กรณีนายตามติดได้ร้องเรียนต่อนายอำเภอว่านายตัวต่อ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้กระทำการทุจริตเนื่องจากลักลอบบุกรุกทำลายป่า โดย

ว่าจ้างรถแบ็คโฮไปขุดดินลูกรังในบริเวณสถานที่เกิดเหตุซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวน กระทั่งเจ้าหน้าที่ป่าไม้ได้เข้าจับกุมดำเนินคดีอาญาและมีการชดเชยค่าเสียหายต่อ โดยนายอำเภอได้มอบหมายให้ปลัดอำเภอร่วมเป็นพนักงานสอบสวนและนายอำเภอได้ควบคุมการสอบสวนในฐานะหัวหน้าพนักงานสอบสวน ต่อมาพนักงานสอบสวนมีความเห็นสั่งฟ้องนายตัวต่อและพวก เรื่องอยู่ระหว่างการพิจารณาของอัยการ

ในส่วนการดำเนินการทางวินัย นายอำเภอได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยซึ่งมีมติว่าพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่านายตัวต่อมีพฤติกรรมไปในทางทุจริต นายอำเภอพิจารณาแล้วเห็นด้วยจึงมีหนังสือแจ้งนายตามติดในฐานะผู้ร้องเรียน นายตามติดไม่เห็นด้วยจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองว่าการวินิจฉัยของนายอำเภอไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการช่วยเหลือนายตัวต่อ ขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยของนายอำเภอดังกล่าว

นายอำเภอโต้แย้งว่าพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่านายตัวต่อได้ทำการบุกรุกทำลายป่า จึงสมควรรอการสั่งเด็ดขาดทางวินัยไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลทางคดีอาญา อีกทั้งการกระทำของนายตัวต่อก็มีได้กระทำโดยใช้ตำแหน่งหน้าที่แต่อย่างใด

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและพฤติกรรม ตลอดจนพยานหลักฐานจากการสอบสวนของคณะกรรมการฯ ซึ่งต่างให้การสอดคล้องกันว่านายตัวต่อเป็นผู้ว่าจ้างให้กระทำการ โดยที่พยานมิได้มีเหตุโกรธเคืองกับนายตัวต่อมาก่อน อีกทั้งในชั้นการสอบสวนดำเนินคดีอาญา นายอำเภอในฐานะหัวหน้าพนักงานสอบสวนก็ได้มีความเห็นเสนอต่ออัยการว่าเห็นควรสั่งฟ้องโดยเห็นว่าได้กระทำผิดตามข้อกล่าวหาและพยานหลักฐานพอพ้อง จึงไม่มีเหตุผลใดที่นายอำเภอจะวินิจฉัยกรณีการสอบสวนทางวินัยไปในทางว่าไม่มีน้ำหนักเพียงพอซึ่งแตกต่างจากการเสนอความเห็นต่ออัยการ

คำวินิจฉัยของนายอำเภอที่เห็นว่านายตัวต่อยังไม่มีพฤติกรรมในทางทุจริตอันเป็นเหตุให้พ้นจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จึงเป็นการใช้ดุลพินิจไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง อีกทั้ง “พฤติกรรมในทางทุจริต” ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ไม่จำกัดถึงขนาดว่าต้องมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิด หากมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะเชื่อว่าบุคคลนั้นมีพฤติกรรมในทางทุจริตก็เป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งได้แล้ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอที่ว่าผู้ฟ้องคดียังไม่มีพฤติกรรมในทางทุจริตจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 207/2560)

จะเห็นได้ว่า การพิจารณาทางวินัยนั้น แยกเป็นอิสระจากการพิจารณาทางอาญา โดยการดำเนินการทางวินัยจะต้องชอบด้วยกระบวนการขั้นตอนตามที่กฎหมายของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทนั้น ๆ กำหนดไว้ อีกทั้งการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจจะต้องมีเหตุผลและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ไม่อาจใช้อำนาจวินิจฉัยไปตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจวินิจฉัยไปในทางช่วยเหลือกันได้

กรณีการพ้นสภาพการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยเหตุ “มีพฤติกรรมในทางทุจริต” พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ มิได้กำหนดว่าต้องเป็นการกระทำทุจริตต่อหน้าที่ ฉะนั้น แม้ผู้กระทำจะมีได้กระทำโดยอ้างตำแหน่งหน้าที่ ก็อาจต้องพ้นจากตำแหน่งได้ดังเช่นนายตัวต่อนั่นเองค่ะ

ปรีชาคตปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง 1355
