

(คอลัมน์ระเบียบกฎหมาย วารสารก้านผู้ใหญ่บ้าน)

ก้านเล่นพนัน : แม้ไม่ได้เป็นเจ้ามือ ก็อาจพ้นจากตำแหน่งได้

โดยนายปกครอง

ก้านและผู้ใหญ่บ้าน ...เป็นผู้นำและผู้ปกครองประชาชนที่อยู่ในตำบลและหมู่บ้าน โดยมีอำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ รวมทั้งตรวจตราดูแลไม่ให้มีการกระทำความผิดกฎหมายเกิดขึ้น ในเขตตำบลและหมู่บ้านที่ตนรับผิดชอบดูแล จึงต้องดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับคนในชุมชน

แต่ถ้าหากว่า... ก้าน ผู้ใหญ่บ้าน ทำผิดกฎหมายเสียเอง นอกจากจะเสื่อมความเชื่อถือศรัทธาแล้ว ยังมีผลกระทบต่อดำรงตำแหน่งหน้าที่ด้วยนะครับ !

วันนี้... นายปกครองจึงนำคดีพิพาทกรณีผู้ดำรงตำแหน่งก้าน ถูกจับและดำเนินคดีในข้อหาเล่นการพนันจนใกล้เคียงไม่ได้รับอนุญาต มาให้ศึกษาเป็นอุทาหรณ์กันครับ

เรื่องมีอยู่ว่า... เมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งก้าน ได้ถูกเจ้าหน้าที่ (ทหาร ตำรวจ ฝ่ายปกครอง) เข้าจับกุมและดำเนินคดีในข้อหาเล่นการพนันจนใกล้เคียงไม่ได้รับอนุญาตที่เพิงพักกลางทุ่งนา ในที่ดินของตนเอง ซึ่งศาลจังหวัดพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดฐานเป็นผู้ร่วมเล่น ลงโทษปรับ ๘๐๐ บาท

ต่อมารองผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีอันเนื่องมาจากกรณีดังกล่าว และต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งก้านเนื่องจากกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องทุกข์กรณีดังกล่าว ซึ่งกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้พิจารณาคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่ากรณีที่รองผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง เป็นการดำเนินการโดยไม่มีอำนาจ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ได้มอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยกับก้าน ผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้ จึงให้จังหวัดเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดี และยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง พร้อมทั้งให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีเสียใหม่

ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดี และเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง พร้อมกับมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีใหม่ และต่อมาได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งก้านอีกครั้งหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์ ซึ่งคราวนี้กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีแล้วมีคำวินิจฉัยยกคำร้องทุกข์

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งก้านและคำวินิจฉัยยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนไม่ได้เล่นการพนันแต่จะเข้าไประงับเหตุลักลอบเล่นการพนัน ส่วนในคดีอาญารู้สึกว่าผู้ฟ้องคดีรับสารภาพเพราะรู้เท่าไม่ถึงการณ์ไม่คิดว่าจะมีผลต่อดำรงตำแหน่งก้าน เพราะมิใช่ความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักที่จะทำให้ขาดคุณสมบัติ อีกทั้ง

เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่ารองผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจดำเนินการทางวินัย ซึ่งเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยมีคำสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดยกเลิกการสอบสวนทางวินัย อย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงขึ้นมาใหม่ และมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีอีกครั้ง จึงเป็นการลงโทษสองครั้งในความผิดที่ได้กระทำเพียงครั้งเดียว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งกำนัน และเพิกถอนคำวินิจฉัยที่ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี

คดีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งกำนัน (ครั้งที่สอง) เพราะเหตุถูกดำเนินคดีอาญาในข้อหาเล่นการพนันชนไก่ ซึ่งศาลจังหวัดพิพากษาว่ามีความผิดฐานเป็นผู้ร่วมเล่น และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีก่อนว่า การที่ผู้ว่าราชการจังหวัด มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยขึ้นมาใหม่ และได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งอีกครั้ง เป็นการลงโทษสองครั้งในความผิดที่ได้กระทำเพียงครั้งเดียว หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า หลักที่ว่า “บุคคลไม่อาจถูกลงโทษหลายครั้ง สำหรับการกระทำผิดครั้งเดียว” เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ห้ามมิให้ลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่ง มากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว ไม่ว่าความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะเป็นความผิดและโทษทางอาญา ความผิดและโทษทางปกครอง หรือความผิดและโทษทางวินัย ก็ตาม นอกจากนั้น การลงโทษบุคคลไม่ว่าโทษนั้น จะเป็นโทษทางอาญา โทษทางปกครอง หรือโทษทางวินัย ถือได้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของบุคคลผู้ถูกลงโทษ การลงโทษบุคคลมากกว่าหนึ่งครั้งสำหรับการกระทำผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำเพียงครั้งเดียว จึงเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้งเกินสมควรแก่เหตุ ซึ่งต้องห้ามตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ด้วย

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นที่ยุติว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งกำนันและมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย อย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีในครั้งแรกแล้ว โดยได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีใหม่ และได้พิจารณา มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งกำนันอีกครั้ง

ศาลเห็นว่า คำสั่งที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งกำนันเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบ ต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อการดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีไม่ถูกต้องตามขั้นตอน อันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด (แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยผู้ไม่มีอำนาจ) มีผลให้คำสั่งลงโทษครั้งแรกไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอน คำสั่งลงโทษที่ไม่ชอบได้ตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และการเพิกถอน

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังได้ตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งกำนัน (ครั้งแรก) ย่อมถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยสำหรับการกระทำความผิดนั้นมาก่อน เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งกำนัน (คำสั่งใหม่) จึงไม่ใช่กรณีที่มีคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีซ้ำอีกครั้งหนึ่ง และไม่ถือว่าเป็นการลงโทษสองครั้งในความผิดที่ได้กระทำเพียงครั้งเดียวแต่อย่างใด

เมื่อกรณีนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดได้ดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และฐานจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ใช้บังคับขณะเกิดข้อพิพาท) ประกอบมาตรา ๖๑ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ จึงมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่ง ดังนั้น คำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งกำนัน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกคำร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยเหตุผลเดียวกัน จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๒๒/๒๕๖๓)

คดีดังกล่าว... ถือเป็นอุทธรณ์และเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนี้

๑. การดำเนินการสอบสวนทางวินัยต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมาย เพราะหากกระทำไปโดยไม่มีอำนาจ เช่น รองผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ย่อมส่งผลให้การสอบสวนและคำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย ซึ่งเมื่อได้ดำเนินการเพิกถอนคำสั่งลงโทษแล้ว ย่อมถือได้ว่าผู้นั้นไม่เคยถูกลงโทษทางวินัยสำหรับการกระทำความผิดนั้นมาก่อน การมีคำสั่งลงโทษทางวินัยใหม่จึงไม่ใช่กรณีที่มีคำสั่งลงโทษซ้ำหรือการลงโทษสองครั้งในความผิดที่ได้กระทำเพียงครั้งเดียว

๓. ผู้ดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีหน้าที่ตรวจตราดูแลไม่ให้มีการกระทำความผิดกฎหมายในเขตพื้นที่รับผิดชอบ หากกระทำความผิดในทางอาญาเสียเอง เช่น ทำผิดฐานเล่นการพนันจนไต่ โดยไม่ได้รับอนุญาต ในทางวินัยอาจถือว่าประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง อันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งอาจถูกลงโทษถึงขั้นปลดออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งเป็นคนละกรณีกับการให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของการดำรงตำแหน่งกำนันและผู้ใหญ่บ้าน เพราะเคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการพนัน ในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

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