

คำพิพากษาที่น่าสนใจ: ในการพิพากษาคดีส่วนบุคคล
ศาลจำต้องถือข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏ
ในคำพิพากษาคดีส่วนบุคคลอาญาหรือไม่

มณฑล อรรถบดินทร์
ปรีดีเฉลิม เจริญศิลป์

คำพิพากษาที่น่าสนใจ: ในการพิพากษาคดีส่วนบุคคล ศาลจำต้องถือข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีส่วนบุคคลหรือไม่

มณฑล อรรถพลยุคล*

Monthol Uttabolyukol

ปรีดีเฉลิม เจริญศิลป์**

Preechaloem Charoensilp

1. บทนำ

บทความนี้พิจารณาถึงการพิจารณาคดีส่วนบุคคลว่าศาลจำต้องถือข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีส่วนบุคคลหรือไม่ โดยผลจากการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น ทำให้ประเทศไทยเปลี่ยนมาใช้ระบบศาลคู่ (Dual Court System) และคดีปกครองซึ่งเคยอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลส่วนแพ่ง จะได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลปกครอง เมื่อมีการดำเนินคดีอาญากับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาหรือชี้มูลว่ากระทำผิดอาญาทุจริตแล้ว มักจะต้องมีการดำเนินการทางวินัยด้วย ซึ่งย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ รวมถึงสถานะของข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูก

*ผู้ช่วยเลขานุการอัยการสูงสุด; น.บ. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่; น.บ.ท. สำนักงานอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา; น.ม. มหาวิทยาลัยศรีปทุม; LL.M. (International Commercial Arbitration) Bucerius Law School, Germany. E-mail: monthol.uttabolyukol@law-school.de

Assistant Secretary to the Attorney General; LL.B. Chiang Mai University; Barrister at Law at Thai Bar Under the Royal Patronage; LL.M. Sripatum University; LL.M. (International Commercial Arbitration) Bucerius Law School, Germany.

**รองอัยการจังหวัด สำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัดบุรีรัมย์; น.บ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์; น.บ.ท. สำนักงานอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา; LL.M. (International Environmental Law) University of Kent, U.K.; LL.M. (International Trade Law) University of Essex, U.K. E-mail: Preeloem@hotmail.com

Deputy Provincial Chief Public Prosecutor, The Office of Buriram Provincial Public Prosecution on Civil Rights Protection, Legal Aid and Legal Execution; LL.B. Thammasat; Barrister at Law at Thai Bar Under the Royal Patronage; LL.M. (International Environmental Law) University of Kent, U.K.; LL.M. (International Trade Law) University of Essex, U.K.

ดำเนินคดี และถ้าหากมีการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย มักจะมีการนำคดีไปสู่ศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าว จึงเกิดคำถามว่า ในการพิจารณาคดีปกครองนั้น ศาลส่วนปกครองอยู่ในบังคับมาตรา 46 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือไม่

2. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ 4536/2565 (ย่อยาว)

(ที่มาของคดี)

เดิมคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดผู้ฟ้องคดีฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

ต่อมา โรงเรียน ก. ต้นสังกัดผู้ฟ้องคดี มีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ

ผู้ฟ้องคดีถูกดำเนินคดีในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง

ผู้ฟ้องคดีให้การปฏิเสธ ระหว่างการพิจารณาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง ผู้ฟ้องคดีขอถอนคำให้การเดิมและให้การใหม่เป็นรับสารภาพ ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางอนุญาต

ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางพิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 และมาตรา 162(1)(4)

ไม่มีคู่ความฝ่ายใดอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางจึงถึงที่สุดแล้ว

(ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาสู่ศาลปกครองชั้นต้น)

ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีต่อศาลปกครองนครราชสีมา โดยมีคำขอท้ายฟ้องที่สำคัญ คือ (1) ขอเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ และ (2) ขอเพิกถอนมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดผู้ฟ้องคดี

(คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น)

ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเฉพาะในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีบางรายไว้พิจารณา

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด)

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืน

(กระบวนการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้น)

ศาลปกครองชั้นต้นหมายเรียกผู้อำนวยการโรงเรียน ก. เข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4

(คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น)

ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดประเด็นข้อพิพาทรวมสองประเด็น

1) ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้หรือไม่ และการออกคำสั่งของโรงเรียน ก. ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ เนื่องจาก คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครอง การโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

กระบวนการในการออกคำสั่งของโรงเรียน ก. ขอบด้วยกฎหมายแล้ว เนื่องจากกฎหมายบัญญัติ ให้นำเอารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริง ทั้งยังผูกพันผู้อำนวยการโรงเรียน ก. ผู้บังคับบัญชา โดยไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน

2) คำสั่งลงโทษทางวินัยและมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า ไม่ว่ากระบวนการในการออกคำสั่งจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ก็ไม่อาจเปลี่ยนแปลงข้อเท็จจริงที่ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ซึ่งเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

สำหรับมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดผู้ฟ้องคดี ไม่มีผลให้ผู้ฟ้องคดีถูกไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือนร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องขอเพิกถอนมติดังกล่าวได้

เมื่อหน่วยงานรัฐมิได้ทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีกรณีที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดพิพากษายกฟ้อง

(ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด)

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นหลายประการ เช่น โต้แย้งกระบวนการในการออกคำสั่งว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย โต้แย้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์ว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการกระทำทุจริต ทำให้คำสั่งของโรงเรียน ก. ที่ลงโทษไล่ออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น และบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดี

(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด)

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า...มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือไม่...การที่ผู้ฟ้องคดีรับฟังผู้ควบคุมงานซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการก่อสร้าง อีกทั้งเป็นประธานคณะกรรมการตรวจการจ้างด้วยเช่นกัน คำชี้แจงดังกล่าวย่อมมีน้ำหนักน่าเชื่อถือและมีน้ำหนักมากพอที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อโดยปราศจากข้อสงสัยว่า

การก่อสร้างเป็นไปโดยชอบ นอกจากนี้ ไม่มีพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใดที่แสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์อันใดจากการลงลายมือชื่อในเอกสารตรวจการจ้างหรือมีเจตนาพิเศษเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายการทุจริตต่อหน้าที่ราชการอย่างไร การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงขาดองค์ประกอบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการอันเป็นความผิดอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ...การที่ผู้ฟ้องคดีขาดความรัดกุมในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบหาได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่เทศบาลตำบล ก. แต่อย่างใด...พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ถึงขนาดเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 มีคำสั่ง...ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของผู้ฟ้องคดีที่ 3 จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับคำพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง...ที่พิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดี...ปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยทำหลักฐานเท็จด้วยเจตนาพิเศษที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เทศบาลตำบล ก. และเป็นการกระทำโดยทุจริตเอื้อประโยชน์แก่ห้างหุ้นส่วนจำกัด ก. จึงมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 และมาตรา 162 (1)(4)...เห็นว่า **แม้มาตรา 46 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติว่า** ในการพิจารณาคดีส่วนแพ่งศาลจะต้องถือข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีส่วนอาญาด้วยแต่บทบัญญัติดังกล่าวหาและมีผลบังคับการพิจารณาคดีปกครอง และโดยที่ศาลปกครองนำระบบการไต่สวนมาใช้พิจารณาคดีจึงสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากพยานหลักฐานต่าง ๆ รวมทั้งพฤติการณ์แห่งการกระทำของผู้ฟ้องคดีเพื่อได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติ โดยไม่จำต้องผูกพันกับผลของคดีอาญา...

พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งโรงเรียน ก...ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ...¹

3. ข้อพิจารณา

3.1 ความหมายของคำว่า “คดีปกครอง”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีได้บัญญัตินิยามไว้ว่า “คดีปกครอง” มีความหมายว่าอย่างไร แต่ในมาตรา 9 ได้บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ

¹หมายเหตุ ตัดทอน ทำตัวหนา และใส่วงเล็บโดยผู้เขียน.

หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง
เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น”

สำหรับการดำเนินการทางวินัย (ซึ่งไม่ใช่วินัยข้าราชการทหารหรือวินัยข้าราชการตุลาการ) คดีจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ทั้งนี้ เพราะคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย คำสั่งพักราชการไว้ก่อน รวมถึงคำสั่งลงโทษทางวินัย (ไม่ว่าวินัยร้ายแรงหรือไม่) ล้วนถือเป็นคำสั่งทางปกครองทั้งสิ้น การโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมเป็นกรณีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)² (แต่บางกรณี อาจจะมีการปรับบทมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) มาด้วย)³

ในคดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นก็ได้วินิจฉัยว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้เช่นกัน

²เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 129/2545, 183/2545, 347/2546, 563/2546 และ 11/2549.

³เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 811/2549.

3.2 การพิจารณาความรับผิดชอบทางอาญาและทางวินัยมีมาตรฐานการรับฟังแตกต่างกัน

การพิจารณาคดีอาญากับการพิจารณาความผิดทางวินัยเป็นคนละอย่างกัน มาตรฐานในการรับฟังและลงโทษคดีอาญาจึงแตกต่างจากมาตรฐานในการรับฟังและลงโทษทางวินัย ตามที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยว่า

“...การดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัยเป็นการดำเนินการตามกฎหมายคนละฉบับ มีกระบวนการพิจารณา จุดประสงค์ และการรับฟังพยานหลักฐานที่แตกต่างกัน กล่าวคือ การดำเนินคดีอาญานั้นมุ่งประสงค์ควบคุมการกระทำของบุคคลในสังคมมิให้กระทำการที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นความผิดอาญา เพื่อคุ้มครองสังคมโดยรวมให้มีความสงบสุข ส่วนการดำเนินการทางวินัยเป็นมาตรการในการรักษาวินัยของข้าราชการที่มุ่งปราบปรามข้าราชการที่กระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดโดยใช้วิธีการลงโทษทางวินัย ซึ่งมีผลเป็นการปรามไม่ให้ข้าราชการอื่นกระทำความผิดวินัยเพราะเกรงกลัวการลงโทษด้วย อีกทั้ง การรับฟังพยานหลักฐานเพื่อจะลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาก็แตกต่างจากการรับฟังพยานหลักฐาน เพื่อลงโทษคดีอาญาของศาล

โดยคดีอาญาศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยได้ต่อเมื่อมีพยานหลักฐานปรากฏชัดแจ้งปราศจากข้อสงสัย ส่วนการลงโทษทางวินัยผู้บังคับบัญชาสามารถใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษผู้ถูกกล่าวหาได้ โดยพิจารณาจากพยานหลักฐานและพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาที่ปรากฏในสำนวนการสอบสวนโดยไม่จำเป็นต้องปรากฏพยานหลักฐานชัดแจ้งปราศจากข้อสงสัยดังเช่นคดีอาญา ดังนั้น การดำเนินการทางวินัยหรือการพิจารณาวินัยจึงอยู่เหนือคำสั่งลงโทษทางวินัยจึงไม่จำต้องรอฟังผลคดีอาญา ทั้งผลของคดีอาญาจะเป็นประการใดไม่ผูกมัดผู้ดำเนินการทางวินัยที่จะเห็นแตกต่างได้ หากได้กระทำไปโดยสุจริตและเป็นไปตามกฎหมายแล้ว...”⁴

โดยเหตุที่มาตรฐานในการรับฟังและลงโทษคดีอาญาแตกต่างจากมาตรฐานในการรับฟังและลงโทษทางวินัย⁵ จึงมีทั้งกรณีที่การกระทำไม่เป็นความผิดอาญาแต่เป็นความผิดวินัย⁶ หรือกรณีที่การกระทำเป็นความผิดอาญาแต่ไม่ผิดวินัย⁷ แต่โดยมากแล้ว ถ้าหากเกี่ยวกับการทุจริต การกระทำก็มักจะเป็นทั้งความผิดอาญาและความผิดวินัยไปพร้อมกัน

⁴คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 142/2549 และที่ อ. 463/2551.

⁵โปรดดู คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 345/2565 ประกอบ.

⁶เช่น ศาลพิพากษาวินิจฉัยว่ายังมีเหตุสงสัยตามสมควรจึงยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลยด้วยการพิพากษายกฟ้อง เท่ากับศาลไม่ได้วินิจฉัยว่าจำเลยไม่ได้กระทำความผิด ผู้บังคับบัญชาสามารถลงโทษทางวินัยได้ หรือกรณีข้าราชการมีชู้ อาจจะเป็นความผิดวินัย แต่ไม่มีความผิดทางอาญาแต่อย่างใด.

⁷เช่น ข้าราชการกระทำความผิดด้วยเหตุบันดาลโทสะโดยไม่เกินกว่าเหตุ หากศาลพิพากษาว่ามีความผิดแต่พิพากษายกฟ้องเพราะการกระทำนั้นไม่เกินสมควรแก่เหตุ ย่อมเป็นกรณีที่ศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดอาญาแต่ไม่มีความผิดทางวินัยแต่อย่างใด.

3.3 เหตุและผลของศาลปกครองชั้นต้นแตกต่างจากศาลปกครองสูงสุด

ในส่วนของผลแห่งคดีนั้นมีความแตกต่างชัดเจนอยู่แล้ว เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นโดยพิพากษาให้บังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดี

ในส่วนของเหตุผลก็แตกต่างกันแม้ว่าศาลปกครองชั้นต้นจะได้วินิจฉัยว่า คำพิพากษาศาลคดีอาญาผูกมัดศาลปกครองให้ต้องยึดถือตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 46 หรือไม่ก็ตาม แต่ศาลปกครองชั้นต้นก็นำเอาคำพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางมาประกอบการพิจารณาพิพากษา ในขณะที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าศาลปกครองสูงสุดไม่จำเป็นต้องถือตามข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลอาญาเลย เนื่องจากมาตรา 46 ผูกมัดเฉพาะศาลส่วนแพ่ง ไม่ผูกมัดศาลปกครอง

ก่อนคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยทำนองว่าการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นการพิจารณาที่แยกจากการพิจารณาความผิดอาญา ย่อมมีมาตรฐานในการรับฟังที่แตกต่างกัน ซึ่งแนวคำพิพากษานี้ก็ได้กลายมาเป็นบรรทัดฐานและสอดคล้องกับวิถีทางปฏิบัติของส่วนราชการในการดำเนินการทางวินัยด้วย เช่น ส่วนราชการไม่จำเป็นต้องรอให้การพิจารณาคดีอาญาถึงที่สุดแล้วจึงค่อยเริ่มดำเนินการทางวินัยหรือตั้งกรรมการสอบสวน^๘ แต่ถ้าหากมีคำพิพากษานับถึงที่สุดว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดหรือต้องรับโทษทางอาญาแล้ว ก็อาจจะนำเอาคำพิพากษาดังกล่าวมาใช้เป็นพยานหลักฐานก็ได้^๙

ในทางตรงกันข้าม ในหลายกรณี แม้ศาลอาญาจะพิพากษาถึงที่สุดว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดอาญาฐานทุจริต (ไม่ใช่แค่เพียงยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย) แต่ส่วนราชการก็อาจจะพิจารณาลงโทษทางวินัยข้าราชการที่ถูกกล่าวหาได้ รวมถึงเคยมีกรณีที่ลงโทษสูงสุดถึงขั้นไล่ออกจากราชการแล้วด้วย

อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้ว่าคดีนี้เป็นครั้งแรกที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยโดยชัดแจ้งว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีไม่มีความผิดอาญา (เพราะขาดองค์ประกอบความผิดอาญา) ซึ่งเป็นการวินิจฉัยแตกต่างไปจากคำพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางที่พิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดและลงโทษผู้ฟ้องคดีในความผิดฐานดังกล่าว แนวคำพิพากษาบรรทัดฐานของศาลปกครองสูงสุดเรื่องนี้จึงเป็นแนวใหม่ซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อน

^๘หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 0904/ว 4 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2509 เรื่อง การสอบสวนพิจารณาโทษข้าราชการ.

^๙กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556, ข้อ 39.

4. ข้อเสนอแนะ

ถ้าหากพิจารณาแล้ว มาตรา 46 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่เคยถูกแก้ไขเพิ่มเติม จึงมีผลใช้บังคับมานานเกือบ 90 ปีแล้ว สภาพเหตุการณ์และสังคมในเวลานั้นมีความแตกต่างไปจากปัจจุบันมาก ที่สำคัญก็คือในเวลานั้นยังไม่มี การสถาปนาศาลปกครองขึ้น คดีที่มีการโต้แย้ง การกระทำหน่วยงานรัฐ (หรือที่เรียกว่าคดีปกครอง) ในเวลานั้น หากมีการนำคดีไปสู่ศาล ก็จะได้รับ การพิจารณาพิพากษาเสมือนหนึ่งเป็นคดีแพ่ง

เมื่อเวลาผ่านไปและการพัฒนากฎหมายเปลี่ยนแปลงไปตามความก้าวหน้าของสังคม รวมถึง มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมา อันทำให้ประเทศไทยเข้าสู่ระบบศาลคู่ คดีปกครองโดยมากก็ถูกแยก ออกจากศาลส่วนแพ่งและถูกนำมาพิจารณาพิพากษาในศาลปกครองแทน อันถือได้ว่า ศาลปกครอง เป็นศาลที่มีอำนาจทั่วไปเกี่ยวกับคดีปกครอง

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุผลบางประการ คดีปกครองบางประเภทไม่ได้ถูกนำไปพิจารณาพิพากษา ในศาลปกครอง ดังที่ปรากฏในมาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น กรณีการดำเนินการทางวินัยทหาร หรือกรณีการบริหาร งานบุคคลของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ซึ่งคดีเหล่านี้ จะถูกพิจารณาในศาลส่วนแพ่ง จึงถือว่ยังคงเป็นคดีแพ่ง แต่กระนั้น แม้แต่สำนักงานศาลปกครองเองก็ดูจะยอมรับว่า คดีเหล่านี้ เป็นคดีปกครองโดยสภาพ¹⁰ นอกจากนี้ ยังมีคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลชั้นอุทธรณ์ ซึ่งถ้าหากว่า ตามสภาพแล้ว บางคดีก็น่าจะมีลักษณะเป็นคดีปกครองเช่นกัน เช่น คดีที่โต้แย้งคำสั่งรับจดทะเบียน เครื่องหมายการค้าของนายทะเบียนเครื่องหมายการค้าก็มีลักษณะเป็นคดีปกครองโดยสภาพ เพราะ เป็นการโต้แย้งคำสั่งของเจ้าพนักงาน แต่คดีเช่นนี้อยู่ในอำนาจศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้า ระหว่างประเทศซึ่งเป็นศาลชั้นอุทธรณ์ในศาลยุติธรรม เป็นต้น¹¹

นอกจากข้อยกเว้นตามมาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ยังมีกรณีที่กฎหมายบางฉบับยกเว้นมิให้ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภทด้วย เช่น กรณีการฟ้องคดีตาม “พ.ร.ก. ฉุกเฉิน” เป็นต้น¹² ซึ่งโดยผลแห่งการนี้ การดำเนินการโต้แย้งการออกกฎหมายหรือคำสั่งของฝ่ายปกครอง หรือการกระทำ ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ ย่อมต้องกลับไปอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไปถ้าหากไม่มีศาลอื่นใดมีเขตอำนาจเหนือคดีนั้น ๆ¹³

¹⁰โปรดดู ประกาศ ก.ศป. เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับประสบการณ์ในคดีปกครองของผู้ที่เป็น หรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทนายความ (ฉบับที่ 2).

¹¹โปรดดูตัวอย่าง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 226/2553 เป็นต้น.

¹²พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548, มาตรา 16.

¹³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, มาตรา 194 วรรคหนึ่ง.

การที่ “คดีปกครอง” โดยสภาพเหล่านี้ ไม่ได้รับการพิจารณาใน “ศาลปกครอง” ย่อมทำให้คดีเหล่านี้ ได้รับการพิจารณาพิพากษาโดย “ศาลยุติธรรม” ในฐานะศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป และศาลยุติธรรม ย่อมจะพิจารณาคดีเหล่านี้ในฐานะ “คดีแพ่ง”

ถ้าหากเปลี่ยนข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการทหารหรือข้าราชการตุลาการ ซึ่งถูกละทิ้งทางวินัย โดยผลของมาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำคดีมาสู่ศาลปกครองเพื่อขอเพิกถอน คำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ แต่คดีดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป ศาลยุติธรรมย่อมต้องพิจารณาพิพากษาคดีนี้ในฐานะ “คดีแพ่ง” ซึ่งศาลส่วนแพ่งที่พิจารณาคดีฟ้อง ขอเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย (แม้จะเป็นศาลฎีกา) ก็จำต้องถือตามข้อเท็จจริงในคำพิพากษา ของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางซึ่งถึงที่สุดแล้ว ซึ่งเมื่อผลแห่งคำพิพากษาศาล ส่วนแพ่งให้ต้องถือข้อเท็จจริงตาม กรณีย่อมรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีความผิดฐานทุจริตและประพฤติ มิชอบ (ตามคำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง) ซึ่งก็น่าจะทำให้การกระทำของ ผู้ฟ้องคดีมีความผิดวินัยไปด้วย ผลแห่งคดีที่ตามมาก็คือ ศาลส่วนแพ่งไม่อาจเพิกถอนคำสั่งของหน่วยงาน ต้นสังกัดได้

โดยทั่วไปแล้ว คำพิพากษาที่ถึงที่สุดในเขตอำนาจ (โดยทั่วไปคือประเทศหรือมลรัฐ สำหรับ กรณีของประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว จึงหมายถึงคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลใด ๆ ในประเทศไทย) จะต้องมิสถานะเด็ดขาด หรือที่เรียกว่า *Res Judicata* ซึ่งผูกพันทั้งศาลและคู่ความ โดยคู่ความไม่สามารถ รื้อร่อนฟ้องกันอีกในประเด็นปัญหาเดิม และศาลเองก็ไม่มีอำนาจที่จะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงคำพิพากษา ดังกล่าวได้อีก หลักกฎหมายทำนองนี้ในสหรัฐอเมริกาเรียกว่า Preclusion Issue และในสหราชอาณาจักร เรียกว่า *Estoppel* หรือหลักกฎหมายปิดปาก ซึ่งแม้จะมีความแตกต่างกันในรายละเอียดอยู่บ้าง แต่ก็ถือว่าเป็นหลักการเหมือนกัน¹⁴

แม้ว่าในระยะแรกเริ่ม หลักการดังกล่าวจะใช้กับระบบศาลเดียวกันเท่านั้น แต่เมื่อพัฒนามี ระบบศาลคู่ต่อมา ศาลอื่นก็จำเป็นต้องยอมรับข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลอื่น ด้วยเช่นกัน¹⁵ มีผู้แสดงความเห็นว่า กรณีดังกล่าว ศาลปกครองสามารถรับฟังข้อเท็จจริงให้แตกต่างไป จากศาลอื่น ๆ (รวมถึงศาลคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง) ได้ เพราะตัวบทมาตรา 46 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่สามารถนำมาเทียบเคียง (Analogy) ได้ เพราะไม่มี กฎหมายบัญญัติให้ต้องทำหรือทำเช่นนั้นได้ แต่ครั้งจะปล่อยให้ศาลทั้งสองศาลต่างฝ่ายต่างพิจารณาคดี

¹⁴ชัยภัทร ทั้งทอง และเยี่ยม อรุณทัยวิวัฒน์, “การรับฟังข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาของศาลคดีอื่นในคดี ปกครอง,” *วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์* 70 ปี ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2567, หน้า 129-130.

¹⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 130.

ไปโดยไม่มีหลักเกณฑ์กำกับควบคุมเลย ก็อาจจะส่งผลทำให้คำพิพากษาของศาลทั้งสองแตกต่างกันหรือขัดแย้งกัน ทางแก้จึงทำได้เพียงให้ศาลพิจารณาคดีโดยคำนึงถึงคำพิพากษาของศาลในคดีก่อน และให้ความเป็นธรรมแก่กรณีไปด้วยเท่านั้น¹⁶ โดยผู้เขียนเห็นพ้องด้วยกับความเห็นดังกล่าว ซึ่งก็เป็นแนวทางเดิมตามที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเป็นแนวบรรทัดฐานในคดีก่อน ๆ แต่เมื่อมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดฉบับที่หมายเหตุนั้นเป็นแนวบรรทัดฐานเช่นนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า การไม่มีกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ในการกำกับควบคุมดุลยพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงของศาลในคดีหลังอาจจะทำให้เกิดปัญหาและข้อขัดข้องในทางปฏิบัติเรื่อยไปไม่รู้จักจบสิ้นได้

การที่คดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดฉบับนี้ถูกพิจารณาในศาลปกครองแล้วทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไปด้วยกฎหมายวิธีพิจารณาความ เพราะมาตรา 46 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาผูกมัดเฉพาะศาลส่วนแพ่ง แต่ไม่ผูกมัดศาลปกครอง ตามนัยของศาลปกครองสูงสุด จึงเป็นการตีความกฎหมายโดยเคร่งครัดที่ก่อให้เกิดผลอันแปลกประหลาด ที่คดีซึ่งมีข้อเท็จจริงทำนองเดียวกันกลับได้ผลลัพธ์แตกต่างกัน ทั้ง ๆ ที่ไม่มีเหตุผลตามหลักวิชาการสนับสนุนให้ต้องเป็นเช่นนั้น กรณีจึงมีเหตุที่จะต้องทบทวนความเหมาะสมของมาตรา 46 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งบัญญัติให้ข้อเท็จจริงและผลแห่งคดีอาญาผูกมัดศาลส่วนปกครองด้วย เพียงแต่ศาลปกครองก็สามารถที่จะวินิจฉัยได้อีกชั้นหนึ่งว่า ข้อเท็จจริงและผลแห่งคดีอาญาดังกล่าวนั้น เป็นการกระทำผิดวินัยอันเป็นเหตุที่ศาลปกครองจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีหรือไม่เท่านั้น โดยที่ศาลปกครองไม่ต้องก้าวข้ามไปวินิจฉัยข้อเท็จจริงและผลในคดีอาญาซ้ำอีกครั้งหนึ่ง

ด้วยความเคารพเป็นอย่างยิ่งต่อศาลปกครองสูงสุด ผู้เขียนไม่อาจเห็นพ้องด้วยกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคำพิพากษาที่ 4536/2565 ได้ โดยผู้เขียนเห็นพ้องด้วยกับบรรทัดฐานของศาลปกครองสูงสุดในคดีปกครองก่อน ๆ ที่ผ่านมา ซึ่งวินิจฉัยทำนองว่าผลของคดีอาญาที่พิพากษาว่าจำเลยกระทำความผิดและมีโทษทางอาญาอาจจะไม่ได้ผูกมัดว่าจะต้องเป็นการกระทำผิดทางวินัยด้วยเสมอไป ทั้งนี้ เพราะมาตรฐานในการรับฟังพยานหลักฐานและการวินิจฉัยคดีอาญา (รวมถึงคดีอาญาทุจริต) แตกต่างจากการกระทำผิดวินัย แต่การที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นความผิดอาญาทั้ง ๆ ที่มีคำพิพากษานับถึงที่สุดของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดและมีโทษทางอาญานั้นน่าจะไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลปกครอง เพราะศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง มิได้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา รวมถึงคดีอาญาทุจริตด้วย ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง

¹⁶ไกรพล อรัญรัตน์, “การยอมรับข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลอื่นในระบบศาลไทย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560), หน้า 92.

ของตุลาการในศาลปกครอง คือ กฎหมายปกครอง ไม่ใช่กฎหมายอาญาซึ่งเป็นความเชี่ยวชาญเฉพาะทางของศาลยุติธรรม (และคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบ ก็เป็นความเชี่ยวชาญของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางและภาค) แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเช่นนี้ อาจจะทำให้เกิดปัญหาความสับสนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาล และความเชี่ยวชาญเฉพาะของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม และตุลาการในศาลปกครอง ซึ่งอาจจะทำให้เกิดความไม่แน่นอนในระบบกฎหมายขึ้นเพราะการที่มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลสองศาลแตกต่างกันจนถึงขั้นขัดแย้งกันเองเป็นสภาวะที่ไม่พึงปรารถนาอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ ในคดีของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางดังกล่าว ในเบื้องต้น ผู้ฟ้องคดีให้การปฏิเสธ ต่อมาจึงขอถอนคำให้การปฏิเสธและขอให้รับสารภาพว่าตนเองกระทำความผิดตลอดข้อกล่าวหา ซึ่งก็น่าจะเป็นพยานหลักฐานที่ดีที่สุดในการพิสูจน์ความผิดและบริสุทธิ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว อีกทั้ง เท่าที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ผู้ฟ้องคดีก็ได้โต้แย้งว่าตนเองไม่ได้กระทำความผิดอาญาแต่อย่างใด ทั้งกรณีว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดอาญาหรือไม่ก็ไม่เป็นประเด็นที่วาทถกกันมาแล้วในศาลปกครองชั้นต้นด้วย การที่ศาลปกครองสูงสุดหยิบยกขึ้นวินิจฉัยเอง จึงเป็นเรื่องที่อาจจะคลาดเคลื่อนไปจากหลักกฎหมายที่ควรจะเป็นด้วยหรือไม่

บรรณานุกรม

ไกรพล อรัญรัตน์. “การยอมรับข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลอื่นในระบบศาลไทย.”

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.

ชัยภัทร ทั้งทอง และเยี่ยม อรุโณทัยวิวัฒน์. “การรับฟังข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาของศาลคดีอื่น

ในคดีปกครอง.” อาจารย์บุชา 70 ปี ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2567, หน้า 129-130.

กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 142/2549.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 463/2551.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 129/2545.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 183/2545.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 347/2546.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 563/2546 .

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 11/2549.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 811/2549.

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 226/2553.

ประกาศ ก.ศป. เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับประสบการณ์ในคดีปกครองของผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทนายความ (ฉบับที่ 2).

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ สร 0904/ว 4 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2509 เรื่อง การสอบสวนพิจารณาโทษข้าราชการ.