

“นิติกร” ตีความกฎหมายผิดพลาดชัดเจน ต้องรับผิดชอบวินัยหรือไม่ ?

กลุ่มวิเคราะห์งานคดีปกครอง 3

สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

อาชีพนักกฎหมาย ... เป็นผู้มีความสำคัญในการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นการช่วยพิสูจน์ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดเพื่อให้พ้นจากมลทิน หรือพิสูจน์ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริงเพื่อให้ถูกลงโทษตามผลแห่งการกระทำ โดยในส่วนของภาครัฐนั้น จะเรียกขานกันในนามว่า “นิติกร” ซึ่งมีหน้าที่หลายประการ อาทิ รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อดำเนินการทางคดีให้แก่หน่วยงานของรัฐ งานสอบสวนและดำเนินการทางวินัยรวมทั้งความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่งานจัดทำนิติกรรมสัญญา งานจัดทำกฎหมายระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนให้คำปรึกษาแนะนำหรือให้ความเห็นทางกฎหมาย ฯลฯ

สำหรับวันนี้ ... ก็มีคดีที่น่าสนใจ กรณีนิติกรรายหนึ่งซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและให้ความเห็นทางกฎหมาย ซึ่งจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางโดยตีความและเสนอความเห็นทางกฎหมายอย่างถูกต้อง หรือไม่มีลักษณะเป็นการตีความที่ผิดพลาดอย่างชัดเจน !

 **มีประเด็นชวนคิดว่า** หากนิติกรนำคำพิพากษาซึ่งไม่ตรงกับพฤติการณ์การกระทำผิดของผู้ถูกกล่าวหา มาเทียบเคียงประกอบการให้ความเห็นที่เป็นคุณแก่ผู้ถูกกล่าวหา โดยข้อเท็จจริงไม่ชัดเจนว่านิติกรดังกล่าวมีเจตนาที่จะช่วยเหลือผู้กระทำความผิดหรือไม่ เช่นนี้ ... จะถือว่านิติกรรายนี้เป็นผู้กระทำความผิดทางวินัยเสียเองและต้องถูกลงโทษทางวินัยหรือไม่ เพียงใด ? มาติดตามหาคำตอบกัน !

โดยเรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า เทศบาลเมืองแห่งหนึ่งได้ตรวจสอบพบว่า นายเอซึ่งเป็นผู้ช่วยผู้จัดการสถานธนาณบาลเทศบาล นำเงินของสถานธนาณบาลฯ ประมาณหนึ่งหมื่นบาทไปใช้ส่วนตัว นายกเทศมนตรีจึงได้แต่งตั้งนิติกรของเทศบาลเมืองแห่งนั้นทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าเป็นการกระทำความผิดทางวินัยหรือไม่ และฐานใด โดยผู้ฟ้องคดีในฐานะนิติกรได้ดำเนินการตรวจสอบแล้วเสนอความเห็นว่าการกระทำของนายเอยังไม่ถึงว่ามีเจตนาทุจริตต่อหน้าที่ราชการ จึงไม่มีมูลความผิดทางอาญา โดยให้เหตุผลว่าการจะฟังว่าทุจริตต่อหน้าที่ราชการจะต้องมีพยานหลักฐานชัดเจนพอสมควร และการจะพิจารณาว่าผู้ใดเอาทรัพย์สินของผู้อื่นไปอันเป็นการทุจริตเบียดบังเอาทรัพย์สินนั้นไป จะต้องเป็นการเอาไปในลักษณะตักฉวยทรัพย์ จึงจะถือว่าทุจริต ซึ่งหากนายเอมีเจตนาจะเอาไปเป็นของตนเองโดยเด็ดขาดน่าจะไม่นับว่าผิดให้ผู้อื่นทราบว่ายืมชั่วคราว ประกอบกับในขณะนั้นนายเอมีเงินที่อยู่ในความรับผิดชอบเกือบ 9 หมื่นบาท แต่ได้เอาเงินไปเพียงจำนวน 1 หมื่นบาท และเป็นเงินประเภทเงินสดคงเหลือที่ใช้หมุนเวียนในสถานธนาณบาลฯ ที่ไม่ต้องนำไปฝากธนาคารและต่อมาได้นำเงินมาคืนครบถ้วนแล้ว ทั้งนี้ ได้เทียบเคียงกับคำพิพากษาศาลฎีกา เช่นกรณีจำเลยได้เอาวิทยุของผู้เสียหายไป แต่จำเลยมิได้มีเจตนาทุจริต เนื่องจากจำเลยเอาไปเพราะโกรธและจะคืนให้

แต่เมื่อนายกเทศมนตรีรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัด และประธานคณะกรรมการจัดการสถานธนาณบาลฯ ซึ่งมีความเห็นต่างว่า แม้ว่าจะได้นำเงินมาคืน แต่การกระทำก็เป็นความผิดสำเร็จแล้วในฐานยกยอกตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 354 ซึ่งเป็นความผิดอันยอมความได้ ผู้เสียหายต้องร้องทุกข์ภายใน 3 เดือน นับแต่วันที่รู้เรื่องความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด จึงให้เทศบาลเมืองแห่งนั้นตรวจสอบว่าเหตุที่การดำเนินคดีอาญาขาดอายุความเป็นความบกพร่องของผู้ใด นายกเทศมนตรีจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเรื่องดังกล่าวและต่อมาได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ผลการสอบสวนเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยขาดการเอาใจใส่ ขาดความระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ และประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ แต่มีเหตุอันควรงดโทษ จึงเห็นควรว่ากล่าวตักเตือนเป็นหนังสือแล้วรายงานผลไปยังคณะกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด ซึ่งมีการสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม

ต่อมา คณะกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัดได้ประชุมกันแล้วเห็นว่า คดียังไม่ขาดอายุความ เพราะเป็นความผิดฐานเจ้าพนักงานยักยอกทรัพย์ (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147) คดีมีอายุความ 20 ปี จึงมีมติให้เพิ่มโทษเป็นภาคทัณฑ์ เนื่องจากการเสนอความเห็นของผู้ฟ้องคดีแม้จะไม่ปรากฏว่ากระทำไปเพื่อช่วยเหลือนายเอให้ไม่ต้องถูกดำเนินคดีอาญา แต่เป็นการนำแนวคำพิพากษาที่แตกต่างและมีพฤติการณ์ไม่ถูกต้องตรงกับพฤติการณ์ตามกรณีของนายเอมาเทียบเคียง ทำให้ไม่มีการแจ้งความดำเนินคดีอาญากับนายเอ จึงมีความผิดวินัยตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย (กำหนดให้พนักงานเทศบาลต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความสุจริต เอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ และต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ) นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ แต่คณะกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัดพิจารณาแล้วยกอุทธรณ์ จึงยื่นฟ้องคณะกรรมการฯ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์และมติยกอุทธรณ์ดังกล่าว

คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า ... คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีและมติยกอุทธรณ์ ที่พิพากษาด้วยกฎหมายหรือไม่ ?



คำวินิจฉัยควรรู้

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ... การกระทำของนายเอมีลักษณะเป็นการแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเอง ไม่ว่าเงินที่เบียดบังไปนั้นจะมีจำนวนมากน้อยเพียงใด หรือเป็นเงินประเภทใด ก็ต้องถือว่ามิเจตนากระทำโดยทุจริต ตามมาตรา 1 (1) แห่งประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีนำข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาลฎีกามาเทียบเคียงกับการกระทำของนายเอ นั้น เห็นว่าการหยิบยกคำพิพากษาของศาลมาประกอบการวินิจฉัยปัญหาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จะต้องพิจารณาอยู่บนพื้นฐานของความสอดคล้องต้องกันทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของเรื่องนั้น ๆ เพราะคำพิพากษาเป็นเพียงตัวอย่างของการตีความกฎหมาย จึงต้องนำข้อเท็จจริงใกล้เคียงกันหรือไม่แตกต่างกันในสาระสำคัญเท่านั้น มาพิจารณาเทียบเคียงกันได้

เมื่อพิจารณาประสบการณ์ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นนิติกร 7 วช ถือว่าชำนาญงานด้านกฎหมายในระดับเป็นที่น่าเชื่อถือและไว้วางใจ ย่อมถือได้ว่าความเห็นของผู้ฟ้องคดีเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เทศบาลมิได้มีการดำเนินคดีอาญากับนายเอในเรื่องนี้มาตั้งแต่ต้น และการดูแลรักษาทรัพย์สินของราชการ ถือเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่งต่อระบบวินัยการเงินการคลังของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติราชการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต โปร่งใส และตรวจสอบได้ ความเห็นของผู้ฟ้องคดีที่เห็นว่านายเอซึ่งมีหน้าที่เก็บรักษาเงินสดคงเหลือประจำวันของสถานธนาณูปถัมภ์ เบียดบังเอาเงินนั้นไปใช้ส่วนตัว โดยแจ้งต่อบุคคลอื่นว่าเอาไปชั่วคราวและจะนำมาคืนในภายหลัง ถือว่าไม่มีเจตนาทุจริต จึงเป็นความเห็นที่ขัดต่อหลักปฏิบัติราชการอย่างชัดแจ้ง ซึ่งอาจทำให้เจ้าหน้าที่อื่นกระทำการเช่นเดียวโดยเข้าใจว่าไม่ต้องรับผิดชอบอาญา คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีและมติให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 875/2567)



บทสรุปชวนอ่าน

คดีดังกล่าว ... ศาลได้วางหลักการสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายหรือนิติกรประจำหน่วยงาน ในการที่จะหยิบยกคำพิพากษาเรื่องใดมาเทียบเคียงเพื่อให้ความเห็นของผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดหรือไม่ คำพิพากษานั้นจะต้องใกล้เคียงกันหรือไม่แตกต่างกันในข้อกฎหมาย และในข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ กรณีการนำคดีที่พฤติการณ์การกระทำความผิดมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนมาเทียบเคียงในการให้ความเห็นในลักษณะเป็นการตีความที่ผิดพลาดอย่างชัดแจ้งหรือขัดแย้งดังเช่นคดีนี้ อันส่งผลให้ไม่มีการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดมาตั้งแต่ต้น ย่อมอาจถูกลงโทษทางวินัยได้ ... นั้นเองครับ

(ปรึกษาการฟ้องคดีปกครองได้ที่ “สายด่วนศาลปกครอง 1355”)