

เคยเป็นแกนนำชุมนุมและถูกดำเนินคดี ... สอบเป็นตำรวจได้หรือไม่ ?

เป็นที่ทราบกันดีว่า ... การคัดเลือกข้าราชการตำรวจนั้น มีความเคร่งครัดในเรื่องของคุณสมบัติอย่างยิ่ง เพราะว่าตำรวจเป็นผู้ที่บังคับใช้กฎหมาย ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชน และความมั่นคงของประเทศ รวมถึงหน้าที่อื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยอาจแบ่งตามหน้าที่ความรับผิดชอบได้ เช่น ตำรวจสันติบาล ตำรวจกองปราบ ตำรวจดับเพลิง ตำรวจป่าไม้ เป็นต้น ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นต้นน้ำของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเลยทีเดียว เพราะเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนคดี ก่อนส่งต่อสำนวนให้พนักงานอัยการไปยังปลายน้ำคือศาลยุติธรรมเพื่อพิจารณาตัดสินคดี ฉะนั้น ตำรวจจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการอำนวยความยุติธรรมทางอาญาแก่ประชาชนและสังคม

สำหรับการคัดเลือกข้าราชการตำรวจดังกล่าวจะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้หลายประการ อาทิ ต้องไม่เป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และต้องไม่เป็นผู้เคยกระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการ ซึ่งเมื่อมีกรณีโต้แย้งกันเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามดังกล่าวก็อาจกลายเป็นข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลปกครองได้

คดีน่าสนใจที่จะนำเสนอในวันนี้ ... ก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในข้อที่กำหนดว่า “**ต้องไม่เป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี**” อันเป็นกรณีที่ต้องมีการตีความเนื่องจากกฎหมายมิได้นิยามความหมายไว้อย่างชัดเจนและให้ผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาได้ โดยคดีดังกล่าวเป็นเรื่องของผู้ฟ้องคดีซึ่งผ่านการสอบคัดเลือกเป็นข้าราชการตำรวจ แต่ในสมัยที่เป็นนักศึกษาได้เคยเป็นแกนนำร่วมชุมนุมปิดถนนเพื่อเรียกร้องราคาข้าว และต่อมาถูกศาลจังหวัดตัดสินว่ามีความผิดแต่ให้รอการกำหนดโทษ จะถือว่าเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีหรือไม่ ?

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบแข่งขันได้และได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นประทวน แต่ต่อมา ผู้บัญชาการ กองบัญชาการตำรวจนครบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เนื่องจากตรวจสอบพบว่าเคยถูกดำเนินคดีในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายทางหลวง และกฎหมายจราจรทางบก ฐานชักชวนให้ประชาชนมาร่วมชุมนุมอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย และมีวุ่นวายมากกว่าสิบคนขึ้นไปก่อความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง โดยเป็นแกนนำในการชุมนุมปราศรัยเพื่อเรียกร้องเกี่ยวกับราคาข้าวเปลือก ซึ่งศาลจังหวัดได้มีคำพิพากษาว่ามีความผิดและให้รอการกำหนดโทษไว้มีกำหนด ๓ ปี โดยให้คุมประพฤติมีกำหนด ๑ ปี กับให้ร่วมกระทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์เป็นเวลา ๑๒ ชั่วโมง อันถือได้ว่าเป็นผู้ประพฤติตนเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี จึงขาดคุณสมบัติการเป็นข้าราชการตำรวจ

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ซึ่งอนุกรรมการ ก.ตร. เกี่ยวกับการอุทธรณ์ทำการแทน ก.ตร. พิจารณาแล้วมีมติให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และ ก.ตร. มีมติเห็นชอบ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และให้กองบัญชาการตำรวจนครบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จ่ายเงินเดือนและเงินรายได้ทุกประเภทให้แก่ผู้ฟ้องคดีย้อนหลังนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจนกว่าจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ

คดีจึงมีประเด็นพิจารณาว่า ... การที่ผู้ฟ้องคดีในสมัยเป็นนักศึกษาเคยถูกดำเนินคดีอาญา เนื่องจากเป็นแกนนำในการชุมนุมปราศรัยเพื่อเรียกร้องเกี่ยวกับราคาข้าวเปลือก ซึ่งศาลจังหวัดได้พิพากษาให้รอการกำหนดโทษไว้ ๓ ปี นั้น จะถือว่าเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีตามข้อ ๒ (๒) ของกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ อันถือว่าเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในการบรรจุแต่งตั้งเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจหรือไม่ ?

ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงโดยให้เหตุผลว่า ข้าราชการตำรวจถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีลักษณะงานพิเศษ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้รักษากฎหมายและเป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ขั้นต้น งานของข้าราชการตำรวจจึงมีความจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีประวัติซึ่งแสดงถึงการเป็นผู้ประพฤติและปฏิบัติตนอยู่ภายใต้กฎหมายและบรรทัดฐานของสังคม เพื่อสร้างความเชื่อมั่น เชื่อถือ และความเคารพศรัทธาแก่ประชาชน ซึ่งจะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงเฉพาะรายว่าเป็นการกระทำที่วิญญูชนทั่วไปพึงควรกระทำ หรือเป็นที่ยอมรับของสังคมหรือไม่ หรือจะเสียหายต่อเกียรติศักดิ์ในตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะข้าราชการตำรวจหรือไม่

เมื่อผู้ฟ้องคดีเคยกระทำความผิดในคดีอาญาเป็นแกนนำให้ผู้อื่นมาชุมนุมกัน และเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย โดยขณะกระทำความผิดอายุถึง ๒๒ ปี ซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว สามารถพิจารณาได้ว่าการกระทำใดสมควรทำหรือไม่ แม้เป็นการกระทำความผิดครั้งแรก ก็ไม่เป็นเหตุให้กลายเป็นผู้ไม่ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีแต่อย่างใด เนื่องจากสังคมและวิญญูชนทั่วไปย่อมทราบดีว่า การกระทำในลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายและทำให้สังคมเดือดร้อน ซึ่งเป็นความผิดทางอาญา

เรื่องนี้บทสรุปจะเป็นอย่างไร ... ผู้ฟ้องคดีจะได้กลับเข้ารับราชการตำรวจหรือไม่ และการพิจารณาว่าเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีหรือไม่ นั้น มีหลักพิจารณาในการใช้ดุลพินิจอย่างไร คำตอบอยู่ในคำวินิจฉัยของศาลปกครองแล้ว ดังนี้

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อการกระทำที่จะถือว่าเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีหรือไม่ นั้น พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ และกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ มิได้กำหนดว่าการกระทำใดที่จะถือว่าเป็นการประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีไว้เป็นการเฉพาะ จึงเป็นกรณีที่กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องใช้ดุลพินิจวินิจฉัยข้อเท็จจริงของการกระทำในแต่ละกรณีว่า การกระทำนั้นเป็นการกระทำที่เข้าข่ายเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีหรือไม่ อย่างไร ซึ่งการกระทำที่จะถือว่าเป็น “ผู้ประพฤติเสื่อมเสีย” หมายถึง การกระทำที่สังคมไม่อาจยอมรับได้ ส่วน “ศีลธรรมอันดี” หมายถึง ธรรมเนียมประเพณีที่ดีงามของสังคมที่ประชาชนถือปฏิบัติเพื่อให้เกิดความสงบสุขของสังคมอันเป็นประโยชน์ส่วนรวม

การที่ผู้ฟ้องคดีเคยเป็นแกนนำในการชุมนุมขณะที่มีอายุเพียง ๒๒ ปี และกำลังศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรี โดยปราศรัยชักชวนให้ประชาชนมาชุมนุมเพื่อเรียกร้องเกี่ยวกับราคาข้าวเปลือก เนื่องจากได้ทราบข้อเท็จจริงว่าชาวนานำข้าวเปลือกไปขายที่สหกรณ์การเกษตรฯ แต่ถูกกดราคาซื้อ ซึ่งเป็นความเดือดร้อนของชาวนา อันมีเจตนาทำไปเพื่อสังคมโดยรวม จึงมิได้เป็นความประพฤติไปในทางเสื่อมเสียที่สังคมยอมรับไม่ได้หรือประพฤติดุจริมประเพณีที่ดีงามของสังคมที่ประชาชนถือปฏิบัติ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ใช้บังคับในขณะที่ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิด) ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น และมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

อีกทั้งปรากฏข้อเท็จจริงตามผลการตรวจสอบความประพฤติของผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรฯ และบันทึกคำให้การผู้ใหญ่บ้านว่า ผู้ฟ้องคดีมีบิดามารดาซึ่งประกอบอาชีพทำนา ย่อมแสดงให้เห็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมชุมนุมและขึ้นปราศรัยชักชวนให้ประชาชนมาร่วมชุมนุมและปิดถนนนั้น ก็เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมให้แก่ชาวนาในพื้นที่เดียวกันและครอบครัวของผู้ฟ้องคดีเอง เนื่องจากเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการรับซื้อข้าวเปลือกของสหกรณ์การเกษตรฯ และเมื่อพิเคราะห์จากคำพิพากษาของศาลจังหวัดที่พิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดแต่ให้รอการกำหนดโทษ อันแสดงให้เห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีลักษณะร้ายแรงที่ก่อให้เกิดภัยอันตรายหรือภัยคุกคามข่มขู่ให้เกิดความรู้สึกไม่ปลอดภัยแต่อย่างใด

ประกอบกับในช่วงระยะเวลาตั้งแต่วันที่ศาลจังหวัดได้มีคำพิพากษาจนถึงวันที่มีประกาศรับสมัครสอบแข่งขันเพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจชั้นประทวนนั้น ได้ล่วงพ้นระยะเวลามาแล้วประมาณ ๕ ปีเศษ

ซึ่งก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำการใดที่แสดงถึงพฤติการณ์ในลักษณะที่ควรถูกดำเนินคดีเตียนจากสังคมอีก และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้เข้ารับการบรรจุแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจแล้ว ก็ยังไม่เคยถูกดำเนินการทางวินัย จึงแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ประพฤติตนเป็นพลเมืองที่ดี ซึ่งควรได้รับโอกาสกลับคืนสู่สังคมและประกอบอาชีพ เช่นบุคคลทั่วไป

ดังนั้น พฤติการณ์และการกระทำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว จึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีถึงขนาดที่จะไม่บรรจุผู้ฟ้องคดีเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตำรวจชั้นประทวน ซึ่งถือได้ว่าเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยได้

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี จึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของการเป็นข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒ วรรคหนึ่ง (๒) และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยมีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีถูกสั่งให้ออกจากราชการ และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยให้กองบัญชาการตำรวจนครบาลพิจารณาและถือปฏิบัติต่อสิทธิหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเสมือนว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยถูกให้ออกจากราชการตามคำสั่งดังกล่าว นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย พิพากษายืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. ๑๙๓/๒๕๖๓)

บทสรุปที่ได้จากคดีดังกล่าว

๑. ในการพิจารณาว่าการกระทำใด เข้าข่ายเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดีหรือไม่ เป็นเรื่องที่ต้องใช้ดุลพินิจวินิจฉัยจากข้อเท็จจริงของการกระทำในแต่ละกรณี ซึ่งการเป็น “ผู้มีความประพฤติเสื่อมเสีย” จะพิจารณาจากการกระทำที่สังคมไม่อาจยอมรับได้ ส่วนการเป็น “ผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี” จะพิจารณาจากการกระทำที่ขัดต่อธรรมเนียมประเพณีที่ดีงามของสังคมที่ประชาชนถือปฏิบัติเพื่อความสงบสุข

๒. กรณีผู้ได้รับคัดเลือกเป็นข้าราชการตำรวจ ต่อมาพบว่าเคยมีประวัติถูกศาลตัดสินว่ามีความผิด โดยให้รอการกำหนดโทษ อันเป็นความผิดที่เกิดขึ้นตอนเป็นนักศึกษาซึ่งเคยเป็นแกนนำเรียกร้องความเป็นธรรม กรณีถูกครคราปรับข้อหาข่มขู่กับครอบครัวที่ประกอบอาชีพทำนาและให้กับคนในพื้นที่ซึ่งประกอบอาชีพเดียวกัน พฤติกรรมดังกล่าวยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่สังคมไม่อาจยอมรับได้ หรือขัดต่อธรรมเนียมประเพณีที่ดีงามของสังคม เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธไว้ อีกทั้งเมื่อพิจารณาคำตัดสินของศาลจังหวัดที่มีการรอการกำหนดโทษไว้ ย่อมแสดงให้เห็นว่าพฤติการณ์ในการกระทำผิดนั้น ไม่ได้มีลักษณะร้ายแรงที่ก่อให้เกิดภัยอันตรายหรือคุกคามผู้ใด

นอกจากนี้ ยังได้นำพฤติการณ์อื่น ๆ มาประกอบการพิจารณาด้วย เช่น ในเวลาต่อมาก็ไม่ปรากฏพฤติการณ์ที่ควรถูกดำเนินคดีเตียนจากสังคม หรือถูกดำเนินการทางวินัยในขณะดำรงตำแหน่ง ศาลจึงเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่ถือเป็นผู้ประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี ถึงขนาดที่จะไม่บรรจุแต่งตั้งให้เข้ารับราชการตำรวจในระดับชั้นผู้น้อย

๓. กรณีดังกล่าว ถือเป็นตัวอย่งของการใช้อำนาจดุลพินิจ ซึ่งกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองในการพิจารณาคัดสินใจภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจ บนพื้นฐานของการตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างถูกต้องครบถ้วน มีการปรับใช้กฎหมายอย่างถูกต้อง และมีการให้เหตุผลประกอบการพิจารณาใช้ดุลพินิจอย่างสมเหตุสมผล ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และการสงวนรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของส่วนรวม การใช้ดุลพินิจจึงอยู่ภายใต้ “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” ที่ถูกตรวจสอบได้โดยศาลปกครอง

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