

การล้างมลทิน : กรณีผู้ถูกลงโทษทางวินัย

ร้อยตำรวจโทหญิง สุทธิมา พิพัฒน์พิบูลย์¹

ความนำ

กฎหมายล้างมลทินเพื่อล้างโทษให้แก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัย บัญญัติครั้งแรกในพระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสครบรอบ 25 พุทธศตวรรษ พ.ศ. 2499 หลังจากนั้นได้มีกฎหมายล้างมลทินให้แก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัย ในโอกาสสำคัญของประเทศอีก 4 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติล้างมลทินในโอกาสสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงมีพระชนมพรรษา 60 พรรษา พ.ศ. 2530 พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงครองสิริราชสมบัติครบ 50 ปี พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา 80 พรรษา พ.ศ. 2550 โดยหลักการสำคัญของกฎหมายล้างมลทินคือ การให้อภัยทานและให้ออกาสผู้ถูกลงโทษทางวินัยที่อยู่ในเงื่อนไขที่ได้รับล้างมลทิน ไม่ต้องมีมลทินกรณีถูกลงโทษทางวินัยอีกต่อไป โดยกฎหมายให้ถือว่าผู้ถูกลงโทษทางวินัยเมื่อได้รับการล้างมลทินแล้วเป็นผู้ที่ไม่เคยถูกลงโทษในกรณีความผิดนั้น ๆ แต่ทั้งนี้การล้างมลทินไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับการล้างมลทินในอันที่จะเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น และเป็นการลบล้างโทษเท่านั้นมิได้เป็นการลบล้างการกระทำ

เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายล้างมลทินให้ชัดเจน ในบทความนี้จึงได้ศึกษาหลักเกณฑ์การล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระชนมพรรษา 80 พรรษา พ.ศ. 2550 ประกอบความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นต่าง ๆ โดยหวังว่าจะเกิดประโยชน์ในการปฏิบัติงานสำหรับผู้เกี่ยวข้องต่อไป

เงื่อนไขของการได้รับการล้างมลทิน ตามพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ พ.ศ.2550

มาตรา 5 ให้ล้างมลทินให้แก่บรรดาผู้ถูกลงโทษทางวินัยในกรณีซึ่งได้กระทำก่อนหรือในวันที่ 5 ธันวาคม 2550 และได้รับโทษหรือรับทัณฑ์ทั้งหมดหรือบางส่วนไปก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยในกรณีนั้น

จากบทบัญญัติมาตรา 5 ผู้อยู่ในข่ายได้รับการล้างมลทิน คือ

1. ผู้ถูกลงโทษทางวินัย ตามความหมายในมาตรา 3 ผู้ถูกลงโทษทางวินัย หมายความว่า ผู้ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์เพราะกระทำผิดวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และให้หมายความรวมถึงผู้ถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์โดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีผลเช่นเดียวกับการถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัย

ในเรื่องความหมายของผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามมาตรา 3 นี้ มีคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 11) เรื่องเสรีที่ 162/2551 วินิจฉัยว่าโดยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ พ.ศ. 2550 ที่ล้างมลทินให้แก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยนั้น มุ่งประสงค์จะใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น มิได้

¹นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักพิทักษ์ระบบคุณธรรม สำนักงาน ก.พ.

มุ่งประสงค์จะใช้บังคับแก่บุคคลโดยทั่วไป ดังนั้น กรณีของผู้ต้องขัง ผู้ถูกกักขังหรือผู้ถูกกักกันที่ถูกลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 จึงไม่อยู่ในความหมายของบทนิยามคำว่าถูกลงโทษทางวินัย

2. ได้กระทำผิดวินัยก่อนหรือในวันที่ 5 ธันวาคม 2550 และ

3. ได้รับโทษหรือรับทัณฑ์ทั้งหมดหรือบางส่วนไปก่อนหรือในวันที่ 5 ธันวาคม 2550 คำว่า “ได้รับโทษทางวินัยหรือรับทัณฑ์” หมายถึง มีคำสั่งลงโทษและรับโทษไปแล้วทั้งหมดหรือบางส่วนก่อนหรือในวันที่ 5 ธันวาคม 2550 แม้ว่าคำสั่งลงโทษนั้นจะออกหลังวันที่ 5 ธันวาคม 2550 แต่ถ้าคำสั่งนั้นกำหนดให้มีผลย้อนหลังไปก่อนหรือในวันที่ 5 ธันวาคม 2550 ตามระเบียบ ก.พ. ว่าด้วยวันออกจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีผลใช้บังคับในขณะออกคำสั่ง ผู้ถูกลงโทษทางวินัยตามคำสั่งที่มีผลย้อนหลังดังกล่าวก็เป็นผู้ได้รับการล้างมลทิน เช่น กรณีข้าราชการเกษียณอายุราชการเมื่อ 30 กันยายน 2550 แต่มีการดำเนินการทางวินัยมาก่อนหน้านี้ และผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการหลังวันที่ 5 ธันวาคม 2550 กรณีนี้จะต้องออกคำสั่งไล่ออกจากราชการย้อนหลังไปในวันที่ 30 กันยายน 2550

กรณีผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการอันมิใช่เป็นการลงโทษทางวินัยและผู้ถูกดำเนินการทางวินัย

มาตรา 6 บรรดาผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการอันมิใช่เป็นการลงโทษทางวินัยก่อนหรือในวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2550 และบรรดาผู้ถูกดำเนินการทางวินัยในกรณีกระทำผิดวินัยซึ่งผู้บังคับบัญชาได้สั่งยุติเรื่องหรืองดโทษก่อนหรือในวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2550 ใหญ่นั้นไม่ต้องถูกพิจารณาเพิ่มโทษหรือถูกดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้น ๆ ต่อไป

จากบทบัญญัติมาตรา 6 มีบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากกฎหมายล้างมลทิน 2 กลุ่ม คือ ผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการ ก่อนหรือในวันที่ 5 ธันวาคม 2550 จะไม่ถูกพิจารณาในทางที่จะเปลี่ยนแปลงคำสั่งจากให้ออกเป็นโทษทางวินัย (ปลดออกหรือไล่ออกจากราชการ และผู้ถูกดำเนินการทางวินัยในกรณีกระทำผิดวินัยซึ่งผู้บังคับบัญชาได้สั่งยุติเรื่องหรืองดโทษก่อนหรือในวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2550 จะไม่ถูกพิจารณาดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้น ๆ อีกต่อไป

ในกรณีนี้มีคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 1 คณะที่ 2 และคณะที่ 11) - เรื่องเสร็จที่ 234/ 2552 วินิจฉัยสรุปได้ดังนี้

1. กรณีผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการและมีคำสั่งให้ออกจากราชการอันมิใช่เป็นการลงโทษทางวินัย หรือมีคำสั่งให้ยุติเรื่องหรืองดโทษ ก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ พ.ศ. 2550 มีผลใช้บังคับ ผู้นั้นย่อมได้รับประโยชน์จากการล้างมลทินตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่าเป็นการกระทำความผิดวินัยร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจึงไม่สามารถดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้อีกต่อไป

2. กรณีที่ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการและผู้นั้นได้รับโทษทั้งหมดหรือบางส่วนแล้ว ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากระทำความผิดวินัยร้ายแรง แต่ในระหว่างที่ผู้บังคับบัญชากำลังดำเนินการอยู่ นั้น พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ พ.ศ. 2550 มีผลใช้บังคับ จึงเป็นไปตามเงื่อนไขที่ทำให้ได้รับการล้างมลทิน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว จึงไม่อาจดำเนินการทางวินัยกับผู้นั้นได้อีกต่อไป แต่หากผู้ถูกดำเนินการทางวินัยยังมิได้รับโทษทางวินัยตามเงื่อนไขที่จะทำให้ได้รับการล้างมลทิน

ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ พ.ศ. 2550 ผู้บังคับบัญชาสามารถดำเนินการทางวินัยกับผู้นั้นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติต่อไปได้

3. กรณีที่มีการดำเนินการทางวินัยแล้ว แต่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งให้ออกจากราชการอันมิใช่เป็นการลงโทษทางวินัย หรือสั่งให้ยุติเรื่องหรืองดโทษ ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากระทำความผิดวินัยร้ายแรงภายหลังจากที่พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ พ.ศ. 2550 มีผลใช้บังคับ ซึ่งมีผลทำให้ไม่อาจดำเนินการเพิ่มโทษหรือดำเนินการทางวินัยในมูลกรณีเดียวกันได้อีกต่อไป ดังนั้น ภายหลังจากที่ผู้นั้นได้รับผลจากการล้างมลทินแล้ว แม้ว่าการคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากระทำความผิดวินัยร้ายแรง ก็ตาม ผู้บังคับบัญชาย่อมไม่อาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้นได้อีกต่อไป

กรณีผู้ถูกลงโทษทางวินัยที่อยู่ในข่ายได้รับการล้างมลทิน อุทธรณ์คำสั่ง

ผู้ถูกลงโทษทางวินัยซึ่งกระทำผิดก่อนหรือในวันที่ 5 ธันวาคม 2550 และได้รับโทษหรือรับทัณฑ์ทั้งหมดหรือบางส่วนไปก่อนหรือในวันที่ 5 ธันวาคม 2550 หากมิได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่ง ผู้นั้นได้รับการล้างมลทินทันทีที่พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ พ.ศ. 2550 มีผลใช้บังคับ คือวันที่ 5 ธันวาคม 2550

กรณีผู้ถูกลงโทษทางวินัยที่อยู่ในข่ายได้รับการล้างมลทินใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่ง ไม่ปรากฏว่ากฎหมายว่าด้วยการล้างมลทินฉบับใดบัญญัติถึงกรณีดังกล่าวว่า เมื่อกฎหมายว่าด้วยการล้างมลทินใช้บังคับแล้ว จะมีผลต่อการอุทธรณ์คำสั่งอย่างไร หรือไม่ หรือจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับการอุทธรณ์อย่างไร ในทางปฏิบัติจึงยึดแนวทางตามคำวินิจฉัยยกฤษฎีกาและการตอบข้อหารือของส่วนราชการที่หารือมายังสำนักงาน ก.พ. สรุปได้ดังนี้

1. เมื่อข้าราชการที่อยู่ในข่ายได้รับการล้างมลทินได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษก่อนหรือหลังวันที่พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ ใช้บังคับ องค์กรพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไป แม้ผู้อุทธรณ์จะได้รับโทษไปแล้วไม่ว่าบางส่วนหรือทั้งหมดก็ตาม กรณีจึงยังไม่อาจพิจารณาได้ว่าผู้อุทธรณ์จะได้รับการล้างมลทินหรือไม่ จนกว่าการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จะถึงที่สุด ซึ่งหากผลการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ปรากฏว่าผู้อุทธรณ์มิได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา และให้ยกเลิกคำสั่งลงโทษผู้อุทธรณ์แล้ว กรณีเช่นนี้ก็ถือได้ว่าผู้อุทธรณ์มิได้กระทำความผิดและไม่เคยถูกลงโทษใด ๆ ทำให้กฎหมายว่าด้วยการล้างมลทินไม่มีผลต่อผู้อุทธรณ์ไปโดยปริยาย เนื่องจากผู้อุทธรณ์ไม่มีมลทินหรือโทษใด ๆ ที่จะต้องล้าง (สรุปหลักที่ได้จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการยกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 37/2527 และเรื่องเสร็จที่ 210/2532 วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน)

2. การพิจารณาอุทธรณ์จะเพิ่มโทษไม่ได้ (มติ ก.พ. ในการประชุมครั้งที่ 1/2531 วันที่ 4 มกราคม 2531 สรุปได้ว่า การอุทธรณ์นั้น แม้ผู้ถูกลงโทษทางวินัยจะอยู่ในเกณฑ์ที่ได้รับการล้างมลทินตามกฎหมายว่าด้วยการล้างมลทินฯ ก็ตาม ก็ยังมีสิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ได้ภายในวันเวลาอายุอุทธรณ์ตามกฎหมาย และผู้ที่อุทธรณ์ไว้แล้วผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ต่อไป การพิจารณาอุทธรณ์จะพิจารณาดำเนินการได้แต่เฉพาะในทางที่ยกอุทธรณ์ยกโทษ ลดโทษ หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งเป็นให้ออกจากราชการที่มีใช่เป็นการลงโทษทางวินัย ซึ่งเป็นไปในทางที่เป็นคุณเท่านั้น จะพิจารณาดำเนินการในทางเพิ่มโทษไม่ได้)

3. กรณีพิจารณาอุทธรณ์แล้วให้ลดโทษจากปลดออกหรือไล่ออกเป็นโทษวินัยไม่ร้ายแรง ส่วนราชการต้นสังกัดต้องออกคำสั่งลดโทษผู้นี้จากปลดหรือไล่ออกเป็นโทษวินัยอย่างไร้แรง ตั้งแต่วันที่สั่งให้กลับเข้ารับราชการ แต่เนื่องจากผู้นี้ได้รับการล้างมลทินแล้วส่วนราชการนั้นจึงไม่อาจลงโทษ

ทางวินัยตามคำสั่งดังกล่าวได้ (จากหนังสือตอบข้อหารือของสำนักงาน ก.พ. ลับ ที่ นร 0713/ล 612 ลงวันที่ 30 กันยายน 2531)

โดยสรุป การล้างมลทินให้แก่ผู้ถูกลงโทษทางวินัย เป็นการลบล้างโทษแต่ไม่ล้างการกระทำ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับการล้างมลทินในอันที่จะเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น และหากผู้ถูกลงโทษทางวินัยและเป็นผู้ได้รับการล้างมลทินมิได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่ง ผู้นั้นได้รับการล้างมลทินทันทีในวันที่กฎหมายล้างมลทินมีผลใช้บังคับ แต่หากใช้สิทธิอุทธรณ์ องค์กรพิจารณาอุทธรณ์ก็ต้องพิจารณาอุทธรณ์ต่อไปตามอำนาจหน้าที่โดยพิจารณาเพิ่มโทษไม่ได้ หากผลการพิจารณาปรากฏว่าผู้อุทธรณ์ไม่มีความผิดและสั่งยกโทษ จึงไม่มีโทษให้ล้างมลทิน ถ้าพิจารณาได้ว่ายังมีโทษอยู่ ผู้นั้นย่อมเป็นผู้ถูกลงโทษเพราะกระทำผิดวินัยและได้รับการล้างมลทิน