

“ไม่เป็นกลาง” เพราะเจ้าหน้าที่มีพฤติกรรมซึ่งมี “สภาพร้ายแรง”

จัดทำโดย นางสาวปรานี สุขศรี พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ (มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งต่อไปนี้จะใช้คำว่า “พ.ร.บ. วิ.ปฏิบัติ”) และเจ้าหน้าที่นั้นเองจะต้องมีความเป็นกลาง ไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องที่ตนเองมีอำนาจพิจารณาเพื่อไม่ให้เกิดการพิจารณาถูกบิดเบือนหรือเอนเอียงไปในทางใดทางหนึ่ง เพราะแท้จริงแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในอันที่จะพิทักษ์รักษาประโยชน์ให้กับประชาชนอย่างเท่าเทียม เป็นธรรมและเสมอภาค จึงต้องเป็นที่ยอมรับของคู่กรณี

ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่บรรดาหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายต้องใช้ในการปฏิบัติราชการเพื่อคุ้มครองความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน จึงได้บัญญัติหลักการสำคัญเกี่ยวกับ

“ความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่” ไว้สองลักษณะ

หนึ่งคือ ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอกหรือเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณีในทางใดทางหนึ่ง (มาตรา ๑๓ พ.ร.บ. วิ.ปฏิบัติ) เช่น เป็นคู่หมั้น คู่สมรสกับคู่กรณี เป็นญาติกับคู่กรณี เป็นเจ้านี่หรือลูกหนี้หรือนายจ้างลูกจ้างของคู่กรณี เป็นต้น

สองคือ ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายในหรือเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีพฤติกรรมที่ **ชวนเคลือบแคลงสงสัย**ในความไม่เป็นกลาง (มาตรา ๑๖ พ.ร.บ. วิ.ปฏิบัติ)

ซึ่งก็หมายความว่า เจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะดังกล่าว จะกระทำการใด ๆ ในลักษณะที่เป็นการเตรียมการและการดำเนินการเพื่อจัดให้มี **“คำสั่งทางปกครอง”** (มาตรา ๕ พ.ร.บ. วิ.ปฏิบัติ) ไม่ได้

สำหรับความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอกอาจพิจารณาไม่ยากนัก เนื่องจาก มาตรา ๑๓ บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ความสัมพันธ์อย่างไรถือเป็นเหตุความไม่เป็นกลาง แตกต่างกับความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน ซึ่งมาตรา ๑๖ บัญญัติถ้อยคำไว้กว้าง ๆ ว่า **“...เจ้าหน้าที่หรือกรรมการ....ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง”** ดังนั้น การที่จะวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือไม่ จำเป็นต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงหรือพฤติกรรมที่ปรากฏในแต่ละเรื่องแต่ละกรณี

มีตัวอย่างจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่สามารถอธิบายพฤติกรรมที่ถือว่า **มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง** ซึ่งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่สามารถนำไปใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการได้เป็นอย่างดี

ทั้งยังสามารถใช้เป็นแนวทางในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นได้อีกด้วย

คดีแรก “ขัดแย้งกันในเรื่องส่วนตัว แต่เอาไปปะปนกับเรื่องงาน”

ข้อเท็จจริงในคดีนี้คือ

ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา (ผู้ฟ้องคดี) ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ และผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เห็นด้วยกับผลการประเมินดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินเดือน ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า เป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากตนเองเคยมีเหตุขัดแย้งเรื่องส่วนตัวกับผู้บังคับบัญชาชั้นต้นมาก่อน โดยผู้บังคับบัญชาชั้นต้นกระทำอนาจารต่อตนและถึงแม้จะมีการไกล่เกลี่ยแล้วก็ตาม ก็ยังมีการกระทำในลักษณะที่ดูหมิ่นเรื่อยมา เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ทำให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวไม่พอใจ

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นกรณีซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองของผู้บังคับบัญชาชั้นต้นไม่เป็นกลางมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือนแก่ผู้ฟ้องคดีและให้ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ประเมินผลการปฏิบัติงานให้ผู้ฟ้องคดีใหม่ (คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดไม่ได้วินิจฉัยประเด็นเกี่ยวกับพฤติการณ์ที่มีสภาพร้ายแรง เพราะคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นมีผลผูกพันเฉพาะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เท่านั้นที่ยื่นอุทธรณ์ จึงเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบ) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๓๐/๒๕๕๐)

คดีที่สอง “คน ๆ เดียว เป็นกรรมการพิจารณาโทษทางวินัยทุกชั้นตอน”

ข้อเท็จจริงในคดีนี้คือ

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการ ถูกร้องเรียนว่ามีพฤติกรรมทุจริตเบิกค่าเช่าบ้านเป็นเท็จ ในชั้นการสืบสวนข้อเท็จจริงพบว่า เป็นกรณีที่มีมูล จึงได้มีการแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยกรรมการชุดนี้มีนาย ว. (ซึ่งผู้ฟ้องคดีคัดค้านว่าเป็นผู้มีเหตุโกรธเคืองกับผู้ฟ้องคดี) เป็นประธานคณะกรรมการสอบสวน

ผลการสอบสวนเห็นว่า กระทำผิดจริงเห็นควรได้รับโทษปลดออกจากราชการ

คณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ มีนาย ศ. ในฐานะรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีมติเป็นเอกฉันท์ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดให้ลงโทษปลดออกจากราชการ จากนั้นได้เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีนาย ศ. รองผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ได้มีมติตามข้อเสนอดังกล่าว

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีคำสั่งปลดออกจากราชการ

ในชั้นอุทธรณ์ คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีนาย ศ. รองผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม ได้มีมติยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นมติที่ขัดแย้งกับมาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย จึงอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒) ซึ่งก็ได้วินิจฉัยยกอุทธรณ์

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งปลดออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การทำหน้าที่ของนาย ศ. ซึ่งมีส่วนร่วมในการเป็นประธานการประชุม ทั้งในขั้นตอนการพิจารณาเสนอความเห็นและการพิจารณามีมติเห็นชอบให้สั่งลงโทษและการวินิจฉัยยกอุทธรณ์ รวมทั้งการให้ข้อมูล ความเห็นและการดำเนินการใด ๆ ในที่ประชุมคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในลักษณะที่เป็นการปกป้องความเห็นของคณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการที่ตนเองเคยทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมมาก่อน อันทำให้เกิดผลในทางลบต่อผู้ฟ้องคดี ถือเป็น การพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการที่มีเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการ ซึ่งมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือมีเหตุแห่งความไม่เป็นกลาง **ในทางเนื้อหาหรือโดยสภาพภายในของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่มีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครอง** อันเป็นการพิจารณาทางปกครองที่ไม่ชอบตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

รวมทั้ง การทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมของนาย ศ. ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการควบคุม กำหนดทิศทางการประชุมและอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้กรรมการที่มีความเห็นสนับสนุนหรือคัดค้านได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนหรือไม่ก็ได้ ทั้งยังทำหน้าที่ในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของกรรมการที่เป็นตัวแทนจากส่วนราชการประจำจังหวัดและเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด ย่อมทำให้นาย ศ. มีอิทธิพลเหนือกว่ากรรมการอื่น ดังจะเห็นได้จากไม่มีกรรมการคนใดแสดงความคิดเห็นในลักษณะที่แตกต่าง ขัดแย้ง คัดค้านหรือไม่เห็นด้วยกับนาย ศ. หรือความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ ที่นาย ศ. เป็นประธาน จึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๔๕-๒๔๖/๒๕๕๒)

ถึงแม้ “ความไม่เป็นกลาง” เพราะเจ้าหน้าที่มีพฤติกรรมซึ่งมี “สภาพร้ายแรง” จะมิได้มีความหมายเฉพาะเจาะจงว่าพฤติกรรมอย่างนี้ อย่างนั้น อย่างโน้น มีสภาพร้ายแรงอันจะทำให้การพิจารณาทางปกครองมีความไม่เป็นกลาง แต่จากคดีตัวอย่างข้างต้นก็พอจะสรุปลักษณะที่จะถือว่าเจ้าหน้าที่มี “ความไม่เป็นกลาง” เพราะมีสภาพร้ายแรงได้อย่างน้อยสองประการ

ประการแรก พฤติการณ์ความขัดแย้งระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา อาจชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าผู้บังคับบัญชาจะใช้อำนาจด้วยความมีอคติ **“ลำเอียง เพราะชัง”**

ประการที่สอง พฤติการณ์ที่เจ้าหน้าที่คนเดียวกัน มีอำนาจในกระบวนการพิจารณา เรื่องที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิอันชอบธรรมของบุคคลใดบุคคลหนึ่งตั้งแต่เริ่มต้นจนถึง กระบวนการพิจารณาทางปกครอง อาจชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าผู้มีอำนาจนั้นจะใช้ อำนาจด้วยความมีอคติ **“ลำเอียงเพราะหลง”** ในอำนาจของตน

ดังนั้น ในการวินิจฉัย “ความไม่กลาง” เพราะเจ้าหน้าที่มีพฤติกรรมซึ่งมีสภาพร้ายแรง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงหรือพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในแต่ละเรื่องแต่ละกรณีว่า **“สื่อแสดงหรือชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัย”** ได้ว่าจะมีการใช้อำนาจไปในทางที่ไม่เป็นธรรม บิดเบือนการใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้คู่กรณีคนใดคนหนึ่งได้รับประโยชน์ที่เหนือกว่าหรือทำให้ คู่กรณีเสียหายหรือใช้อำนาจด้วยความมีอคติลำเอียงไม่ว่าจะลำเอียงเพราะชอบ เพราะชัง เพราะกลัว เพราะหลง หรือมีทัศนคติที่เป็นปฏิปักษ์กับเรื่องที่จะทำการพิจารณาหรือไม่

ถ้าเจ้าหน้าที่รู้ว่าตนมีกรณีดังกล่าวและไม่ใช้กรณีจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้า จะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้หรือมีเจ้าหน้าที่อื่น ปฏิบัติหน้าที่แทนได้ (มาตรา ๑๘ พ.ร.บ. วิ.ปฏิบัติ) ก็ควรที่จะหยุดการพิจารณาเรื่องนั้นทันที ไม่ต้องรอ ให้คู่กรณีคัดค้านความไม่เป็นกลางให้เสียเวลา

เพราะหากยังขึ้นพิจารณาเรื่องนั้นต่อไปและเห็นได้ชัดว่า

ความไม่เป็นกลางส่งผลโดยตรงต่อการใช้อำนาจอย่างไม่ถูกต้องชอบธรรม นอกจาก การกระทำทางปกครองนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ยังเป็นการทำลายความไว้วางใจ ความเชื่อมั่น ศรัทธาที่ประชาชนมีต่อการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ง่าย ๆ