

ความไม่เป็นกลางของกรรมการ ในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง

โดยนายนิรุธ อินทร พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร สำนักวิจัยและวิชาการ
สำนักงานศาลปกครอง

โดยหลักในการพิจารณาทางปกครองเจ้าหน้าที่ที่จะพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองได้ จะต้องเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมาย แต่หากว่าเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้มีลักษณะที่ต้องห้าม อย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีเอง เป็นคู่หมั้น หรือคู่สมรสของคู่กรณีหรือเป็นญาติ ของคู่สมรส เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี หรือเป็น เจ้าหนี้ หรือลูกหนี้ หรือนายจ้างของคู่กรณี หรือมีเหตุอันมีสภาพร้ายแรง เจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะดังกล่าว จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ และหากเจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะดังกล่าวยังฝืนที่จะใช้อำนาจก็จะส่งผลให้ การกระทำทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้

กรณีที่เจ้าหน้าที่มีเหตุอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง โดยหลัก คู่กรณีมีสิทธิที่จะคัดค้านไม่ให้เจ้าหน้าที่นั้นทำการพิจารณาทางปกครองต่อไปหรือแม้จะไม่มี การคัดค้าน เจ้าหน้าที่นั้นจะต้องหยุดการพิจารณาไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบและกรณีเป็นกรรมการ ในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ประธานกรรมการจะต้องเรียกประชุมเพื่อพิจารณา เหตุคัดค้าน แต่ถ้าไม่ได้ดำเนินการและกรรมการดังกล่าวมีส่วนร่วมในการร้องเรียนคู่กรณี ได้เข้าร่วม ประชุมเพื่อพิจารณาลงโทษคู่กรณีแต่ไม่ได้แสดงความเห็นและร่วมลงคะแนนเสียงด้วยจะมีผลทำให้มติของ คณะกรรมการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ มีคำตอบในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๗ - ๒๖๘/๒๕๕๓

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคได้มีหนังสือร้องเรียนถึงพฤติกรรมของ โรงพยาบาล ศ. และผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับมาตรฐานการรักษาพยาบาลกับจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพเวชกรรม ในกรณีที่โรงพยาบาล ศ. กักตุนผู้ป่วยที่เสียชีวิตเพื่อต่อรองคำรักษาพยาบาล ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดี (แพทยสภา) ได้พิจารณาและมีมติส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการสอบสวน ชุดที่ห้า ดำเนินการสอบสวน และคณะอนุกรรมการ สอบสวนเห็นว่า ควรยกข้อกล่าวหาในประเด็นมาตรฐานการประกอบวิชาชีพเวชกรรมและควรลงโทษ ว่ากล่าวตักเตือนในประเด็นการกักตุนไว้ชั่วคราวนี้ แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีมติลงโทษพักใช้ใบอนุญาต ประกอบวิชาชีพเวชกรรมของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเวลาสามเดือน โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ดำเนินการสถานพยาบาลและเกี่ยวข้องรับผิดชอบในการกักตุน ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีส่วนเกี่ยวข้องในการ กักตุนและมีส่วนร่วมในการรักษาที่มีการผ่าตัดบ่อยครั้งนานเกินจำเป็น โดยไม่คำนึงถึงความปลอดภัยและ ความสิ้นเปลืองของผู้ป่วย และมีมติลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ โดยเห็นว่าให้การรักษาโดยไม่คำนึงถึง ความปลอดภัยและความสิ้นเปลืองของผู้ป่วย ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการประชุมคณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ชุดที่ห้า เพื่อพิจารณาข้อร้องเรียนของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคและมีมติว่าคดีมีมูลนั้น คณะอนุกรรมการที่ได้ประชุม พิจารณาเรื่องดังกล่าวประกอบด้วย ศาสตราจารย์นายแพทย์ ว. เป็นที่ปรึกษา นายแพทย์ ส. เป็นประธาน คณะอนุกรรมการ นายแพทย์ ข. เป็นอนุกรรมการ ส่วนการประชุมคณะกรรมการแพทยสภา ที่ได้ พิจารณาว่าคดีมีมูลตามความเห็นของคณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ชุดที่ห้า และการประชุมเพื่อพิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดีนั้น ปรากฏว่านายแพทย์ ข. เข้าร่วมประชุมด้วย เห็นว่า

มูลกรณีของการสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีทั้งสามเกิดจากการร้องเรียนของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ซึ่งมีนายแพทย์ ช. ดำรงตำแหน่งกรรมการมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค อันถือได้ว่าเป็นคู่กรณีโดยตรงตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และแม้ว่านายแพทย์ ช. มิได้ออกความเห็นและมีได้ร่วมลงคะแนนเสียงในการประชุมพิจารณาโทษผู้ฟ้องคดีทั้งสาม แต่ก็ต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครองในกรณีเช่นนี้คู่กรณีมีสิทธิคัดค้านเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองที่เป็นคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้หรือแม้ว่าจะไม่มีการคัดค้าน เจ้าหน้าที่ที่จะต้องหยุดการพิจารณาไว้ก่อน และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเป็นคณะกรรมการ ประธานกรรมการจะต้องดำเนินการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ตามข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า คณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ชุดที่ห้า และผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด และแม้ว่านายแพทย์ ช. จะเป็นเพียงกรรมการมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคมิได้มีอำนาจในการตัดสินใจเด็ดขาดเพียงผู้เดียว แต่เมื่อนายแพทย์ ช. เป็นถึงกรรมการของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ก็ย่อมอาจทำให้ที่ประชุมคณะกรรมการเกิดความเกรงใจหรืออาจชักจูงให้กรรมการคนอื่นเห็นชอบด้วยได้ อีกทั้งนายแพทย์ ช. ได้แสดงความเห็นต่อสาธารณชนในลักษณะพาดพิงและเป็นปรปักษ์ต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ก่อนที่จะมีการพิจารณาโดยที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น การดำเนินการพิจารณาทางปกครองของคณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ชุดที่ห้า และคณะกรรมการแพทยสภาที่มีนายแพทย์ ช. ถือได้ว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง การออกคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีสภาพร้ายแรงดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถูกเพิกถอนได้

ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายถึงลักษณะ “ความไม่เป็นกลาง” ของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ๒ ประการ

๑. กรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีเองตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่กรรมการคนหนึ่งในคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการพิจารณาลงโทษคู่กรณีเข้าไปมีส่วนร่วมในการร้องเรียนกล่าวหาคู่กรณี จนกระทั่งมีการสอบสวนและดำเนินการทางวินัยกับคู่กรณี ถือว่ากรรมการดังกล่าวเป็นคู่กรณีโดยตรงตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และถึงแม้ในการประชุมเพื่อพิจารณาลงโทษคู่กรณีกรรมการดังกล่าวจะมีได้ออกความเห็นและร่วมลงคะแนนเสียงด้วยก็ต้องมิให้พิจารณาทางปกครอง

๒. กรณีที่เจ้าหน้าที่มีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่กรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองได้มีพฤติกรรมที่แสดงความเห็นต่อสาธารณชนในลักษณะที่พาดพิงและเป็นปรปักษ์กับคู่กรณีก่อนที่จะมีการพิจารณาทางปกครอง ถือได้ว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

การพิจารณาทางปกครองไปโดยบุคคลที่มีลักษณะไม่เป็นกลาง ย่อมทำให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองต่างพร้อยไม่ได้รับการไว้วางใจจากคู่กรณีและอาจถูกเพิกถอนได้ภายหลัง จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะดำเนินการให้ประชาชนไว้วางใจอย่างเต็มที่ว่าได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมและคุ้มครองประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง ประชาชนจะได้วางใจในกลไกของรัฐและให้ความร่วมมือกับฝ่ายปกครองอย่างเต็มที่