

“ความเป็นกลาง” ของกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

นายณัฐพล ลือสิงหนาท พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชดเชยค่าเสียหายในความรับผิดทางละเมิดโดยกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดเชย แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ “ความเป็นกลาง” ของกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาปรับใช้กับกรณีดังกล่าวนี้ โดยมาตรา ๑๓ เป็นเรื่องที่ยุคคลดังกล่าวมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณี อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองมีอคติหรือความลำเอียง และมาตรา ๑๖ เป็นพฤติการณ์อื่นซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจจะทำให้การพิจารณาทางปกครองนั้นไม่เป็นกลาง

กรณีที่กรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดคนหนึ่งเคยเป็นกรรมการตรวจการจ้างคณะเดียวกับผู้ที่ถูกสอบสวนและมีความเห็นว่าไม่ตรวจรับการจ้าง และอีกคนหนึ่งเคยเป็นผู้ควบคุมการก่อสร้างและเป็นผู้รายงานว่าผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญา ถือว่าเป็นกรรมการที่ต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ ? และกรณีที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้นำข้อมูลการสอบสวนข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการชุดอื่นได้เคยดำเนินการไว้มาพิจารณา จึงไม่ได้ให้โอกาสผู้ถูกสอบสวนชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน จะถือว่ากระบวนการสอบสวนชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ ?

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๑/๒๕๕๔ ได้พิจารณาถึงลักษณะดังกล่าวและวางแนวทางในการพิจารณาคดี ดังนี้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อหาผู้ต้องรับผิดและชดเชยค่าสินไหมทดแทนในกรณีการดำเนินการก่อสร้างถนนที่ไม่ถูกต้องตามแบบแปลนสัญญาและข้อกำหนด โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริง โดยใช้ข้อมูลที่ได้จากคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงชุดอื่นและได้จัดทำรายงานเสนอความเห็นให้ผู้ฟ้องคดีได้ตรวจรับงานโดยไม่ถูกต้องจึงต้องรับผิดชดเชยเงินคืนให้แก่ทางราชการ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการแต่งตั้งกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเป็นกรรมการตรวจรับพัสดุร่วมกับผู้ฟ้องคดี และเป็นผู้รายงานว่าผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการตรวจรับ จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งกรรมการดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดประกอบด้วย นาย ส. เป็นประธานกรรมการ นาย ข. เป็นกรรมการ และนาย ก. เป็นกรรมการและเลขานุการ แต่ปรากฏว่า นาย ข. เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างและเป็นผู้รายงานว่าผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญา และ นาย ก. เป็นกรรมการตรวจการจ้างคณะเดียวกับผู้ฟ้องคดีและเป็นผู้มีความเห็นแย้งไม่ตรวจรับงานดังกล่าว อันเป็นความเห็นที่เป็นปฏิกิริยาโดยตรงกับความเห็นของผู้ฟ้องคดีที่ตรวจรับการจ้าง จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การ

พิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง และไม่ปรากฏว่าบุคคลทั้งสองหยุดการพิจารณาและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบแต่อย่างใด ดังนั้น นาย ข. และนาย ก. จึงต้องห้ามมิให้พิจารณาทางปกครองในเรื่องดังกล่าวนี้

ทั้งกรณีนี้ไม่ใช่กรณีที่จะได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากการดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมิใช่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ และไม่ใช้กรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้นได้ เพราะตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๘ กำหนดให้แต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยอื่นได้ตามที่เห็นสมควร ประกอบกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่งตั้งปลัดอำเภอผู้ประสานงานประจำตำบลร่วมเป็นกรรมการด้วย ดังนั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะเหลือเจ้าหน้าที่เพียงสองคน คือ นาย ข. และนาย ก. ก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นก็ได้เปิดช่องให้สามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นได้

นอกจากนี้ข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจะต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนเองอย่างเพียงพอและเป็นธรรม การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้นำข้อมูลจากสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการชุดอื่นมาใช้ในการพิจารณาโดยสอบปากคำผู้ฟ้องคดีในฐานะพยานและมิได้มีการดำเนินการใดๆ ในการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ อีก และไม่ปรากฏว่าได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่มิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นเหตุให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

คำพิพากษาศาลปกครองฉบับนี้ ได้อธิบายถึงลักษณะความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งแม้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความเป็นกลางของกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไว้ ฝ่ายปกครองก็ต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ หากกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเคยเป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างหรือเคยเป็นกรรมการตรวจการจ้างร่วมกับคู่กรณี หรือเคยให้ความเห็นในลักษณะที่เป็นปฏิปักษ์กับความเห็นของคู่กรณีในเรื่องที่สอบสวน กรณีถือได้ว่ากรรมการดังกล่าวมีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองนั้นไม่เป็นกลาง นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดด้วยว่า การดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนั้นมิใช่เป็นกรณีเร่งด่วนและไม่ใช้กรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นสามารถปฏิบัติหน้าที่แทน อันอาจจะเข้าข่ายยกเว้นตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้ และในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจะต้องให้โอกาสผู้ถูกสอบสวนได้ชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน อันถือเป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายเฉพาะได้กำหนดไว้