

“สภาพร้ายแรง” ที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครอง “ไม่เป็นกลาง” !!

โดย นางสาวปรานี สุขศรี
ผู้อำนวยการกลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

วารสารยุติธรรมฉบับนี้... มีสาระความรู้อันเป็นประโยชน์เกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของ “คู่กรณี” ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองมาฝากท่านผู้อ่าน โดยคู่กรณีมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาทางปกครองจากเจ้าหน้าที่ที่จะต้องมีความ “ความเป็นกลาง” ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือในทางกฎหมายปกครองเรียกว่า “หลักความเป็นกลาง”

โดยหลักกฎหมายนี้ จะบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งหมายถึงเฉพาะผู้ที่มีอำนาจพิจารณาเนื้อหาสาระหลักของเรื่องที่จะนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น (ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ทุกคน) ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอคติ ลำเอียงหรือมีเหตุที่ทำให้เคลือบแคลงสงสัยในการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง อันถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งหากการพิจารณาทางปกครองขัดต่อหลักความเป็นกลางดังกล่าวก็ย่อมเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ อันมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจเพื่อบังคับต่อคู่กรณีนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคู่กรณีมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

อย่างไรก็ตาม สำหรับ “หลักความเป็นกลาง” ที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือเป็นความไม่เป็นกลาง “ในทางเนื้อหาหรือโดยสภาพภายใน” (ต่างกับหลักความเป็นกลางตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ถือว่าเป็นความไม่เป็นกลางโดย “สภาพภายนอก”) จึงอาจเกิดปัญหาในการปฏิบัติราชการมิใช่น้อยว่าเหตุใด-อย่างไร ? จึงจะถือว่าเจ้าหน้าที่ไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองได้เพราะมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง

เนื่องจากมาตรา ๑๖ ดังกล่าว บัญญัติว่า “ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้” โดยมีได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “สภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง” ไว้แต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ จึงถือเป็นเรื่องสำคัญที่หน่วยงานของรัฐ (ฝ่ายปกครอง) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือแม้กระทั่งคู่กรณี (หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง) จะต้องศึกษาทำความเข้าใจแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีซึ่งจะทำให้การบริหารราชการอันเป็นบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และคู่กรณีได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งเป็นขั้นตอนในการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง เช่น การสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด ขั้นตอนในการสอบสวนดำเนินการทางวินัยตั้งแต่การออกคำสั่ง การสอบสวนของคณะกรรมการและการพิจารณาโทษ การพิจารณาของ อ.ก.พ. กรม เป็นต้น



คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองได้เพราะมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่นกรณีอธิบดีกรมการจัดหางานมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำแหน่งนักวิชาการแรงงาน กรณีถูกกล่าวหาว่าเรียกรับเงินจากนายจ้างคนต่างด้าวที่ทำงานผิดเงื่อนไข ต่อมาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงและคณะกรรมการสอบสวนวินัยมีความเห็นว่าสมควรไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ อธิบดีกรมการจัดหางานจึงได้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กรมการจัดหางานพิจารณาและต่อมาอธิบดีกรมการจัดหางานได้มีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของ อ.ก.พ. กรมการจัดหางาน หลังจากอุทธรณ์คำสั่งไล่ออกจากราชการและนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

คดีนี้มีข้อเท็จจริงที่รับฟังคดีโดยมีเจ้าหน้าที่ ชื่อ นาย พ. (ชื่อสมมุติ) ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง และเป็น อ.ก.พ. กรมการจัดหางาน ในการพิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีนาย พ. ได้เข้าร่วมประชุมในฐานะเป็น อ.ก.พ. กรมการจัดหางานด้วย โดยมีใช้เข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงตอบข้อซักถาม หรือข้อสงสัยของ อ.ก.พ. กรมฯ

ปัญหา คือ การที่ นาย พ. เข้าร่วมประชุม อ.ก.พ. กรมฯ ดังกล่าว ถือเป็นเหตุอันมีสภาพร้ายแรงทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลางหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การประชุม อ.ก.พ. กรมฯ ถือเป็นการพิจารณาทางปกครองและเมื่อ นาย พ. ได้เข้าร่วมประชุมในฐานะ อ.ก.พ. กรมฯ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาผลการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนมิใช่เข้าร่วมประชุม อ.ก.พ. เพื่อชี้แจงตอบข้อซักถามข้อสงสัยของ อ.ก.พ. และเมื่อ อ.ก.พ. กรมฯ มีมติเป็นประการใด ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติ อ.ก.พ. กรม นาย พ. ย่อมต้องมีความเห็นเช่นเดิมตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งตนทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการอันเป็นความเห็นที่เป็นปฏิปักษ์ต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น จึงย่อมมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลทำให้มติของ อ.ก.พ. กรมฯ และคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและคำสั่งยกอุทธรณ์ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๔๕/๒๕๕๕)

ในการพิจารณาว่ามีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือไม่ เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาจากสภาพภายใน (จิตใจ) ของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี

ดังนั้นเพื่อมิให้มีการโต้แย้งในเรื่องความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หากฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่หรือกรรมการได้พิจารณาตั้งแต่ก่อนการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือในระหว่างดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองว่า ตนเองอาจเป็นผู้มีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เช่น มีอคติ ลำเอียง (เพราะชอบ เพราะชัง เพราะกลัว เพราะหลง) หรือมีเหตุที่อาจก่อให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยในความเป็นกลาง เช่น เคยให้ความเห็นที่ขัดแย้งกับความเห็นของคู่กรณีหรือความเห็นในลักษณะเป็นผลร้ายต่อคู่กรณีในเรื่องที่เกิดขึ้น หรือมีความเห็นที่เป็นปฏิปักษ์กับคู่กรณีในเรื่องที่เกิดขึ้น หรือมีปัญหาขัดแย้งกับคู่กรณีเองที่อาจก่อให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยว่ากลั่นแกล้ง หรือมีเหตุที่วิญญูชนทั่วไปย่อมไม่อาจไว้วางใจให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นใช้อำนาจทางปกครองได้หรือมีส่วนเกี่ยวข้องในทางที่เป็นคุณหรือโทษทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่มีความเป็นธรรม เป็นต้น เจ้าหน้าที่หรือกรรมการก็ควรที่จะหยุดการพิจารณาในเรื่องนั้นและรายงานผู้บังคับบัญชาหรือประธาน



กรรมการทราบ ขณะเดียวกัน “คู่กรณี” ก็มีสิทธิที่จะคัดค้านได้ โดยยื่นเป็นหนังสือต่อเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ยื่น หรือกรณีคัดค้านกรรมการ ต้องยื่นต่อประธานกรรมการ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาหรือประธานคณะกรรมการพิจารณาเหตุคัดค้านต่อไป ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้

