

คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง (ไม่) ชอบด้วยกฎหมาย ... เพราะ (ไม่) ตรวจสอบให้เกิดให้ถูกต้อง

นางสาวสุนันทา ศรีเพ็ง

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

สำนักงานกฤษฎีกาและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดนั้น สิ่งที่จะต้องพิจารณาและมีความสำคัญประการหนึ่งเพื่อให้การพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คือ การแสวงหาข้อเท็จจริงหรือการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี ซึ่งหากเห็นว่า พยานหลักฐานที่มีอยู่หรือข้อเท็จจริงที่แสวงหาได้ยังไม่เพียงพอเจ้าหน้าที่ก็ย่อมมีอำนาจที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควรเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณีได้อย่างแท้จริง

ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำมาฝากเพื่อเป็นอุทาหรณ์ในคอลัมน์ระเบียนกฎหมายฉบับนี้ มีประเด็นปัญหาที่น่าสนใจเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและการตรวจสอบพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ กรณีข้อมูลวัน เดือน ปีเกิดที่ปรากฏในเอกสารต่าง ๆ ของทางราชการ ไม่สอดคล้องตรงกัน

คดีนี้เป็นกรณีของผู้ฟ้องคดีขณะที่ดำรงตำแหน่งแพทย์ประจำตำบล ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอ) ว่า ผู้ฟ้องคดีจะครบวาระการดำรงตำแหน่งเนื่องจากมีอายุครบ ๖๐ ปี ในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีจึงไปตรวจสอบทะเบียนประวัติและพบว่า มีการแก้ไขปีเกิดของตน จาก พ.ศ. ๒๔๘๕ เป็น พ.ศ. ๒๔๘๒ จึงได้โต้แย้งและแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการแก้ไขให้ถูกต้อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่รับฟัง และรายงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (จังหวัด) เพื่อออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับรายงานดังกล่าว และตรวจสอบทะเบียนประวัติของผู้ฟ้องคดีแล้ว จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๒

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การออกคำสั่งดังกล่าวไม่เป็นธรรม จึงยื่นอุทธรณ์ และหลังจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกลับเข้าดำรงตำแหน่งเช่นเดิม หากไม่อาจแต่งตั้งได้ให้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ปัญหา คือ การพิจารณาก่อนที่จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบและรับฟังข้อเท็จจริงโดยพิจารณาจากเอกสารหลักฐานใด ? เพราะเป็นเอกสารหลักฐานที่ทางราชการออกให้แต่ระบุข้อมูลไม่ถูกต้องตรงกัน โดยข้อมูลเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิดของผู้ฟ้องคดี ที่ปรากฏตามเอกสารสำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน สำเนาทะเบียนนักเรียน ระบุว่าเกิดปี พ.ศ. ๒๔๘๕ โดยไม่ระบุวันที่ และเดือนเกิด แต่ใบสุทธิการจบชั้นประถมศึกษาปีที่ ๔ ระบุว่าเกิดวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๔๘๕ ส่วนทะเบียนประวัติก้าน ผู้ใหญ่ว่าน (สน. ๑๑) ซึ่งมีร่องรอยการแก้ไข ระบุว่าเกิดวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๘๒

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่า ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำเอกสารหลักฐานมาขอแก้ไขให้ถูกต้องแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีกลับเพิกเฉย และกรณีที่ไม่สามารถวินิจฉัยได้ว่า เอกสารหลักฐานใดแสดงวัน เดือน ปีเกิดที่แท้จริง การนับอายุของบุคคลเพื่อทราบว่าจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อใดนั้น จึงต้องพิจารณาจากทะเบียนประวัติก้าน ผู้ใหญ่ว่าน (สน. ๑๑) เป็นสำคัญ

การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยพิจารณาจากเอกสารทะเบียนประวัติการดำรงตำแหน่งของผู้ฟ้องคดี จะถือว่าเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งว่า เกิดปี พ.ศ. ๒๔๘๕ แต่เหตุที่ทะเบียนประวัติ ตามแบบ สน. ๑๑ ระบุว่า เกิดปี พ.ศ. ๒๔๘๒ เนื่องจากมีการเก็บปี พ.ศ. เกิด จึงเป็นการโต้แย้งว่า ผู้ฟ้องคดีมีอายุครบ ๖๐ ปี บริบูรณ์ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่ครบวาระการดำรงตำแหน่งเมื่อมีอายุครบ ๖๐ ปี ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ตรวจสอบและพิจารณาข้อโต้แย้งดังกล่าว และรายงานผลการตรวจสอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงาน ผู้มีหน้าที่เพื่อพิจารณาสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งต่อไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพียงแต่พิจารณาเอกสารทะเบียน ประวัติตามแบบ สน. ๑๑ โดยไม่ตรวจสอบเอกสารทางทะเบียนอื่น ๆ ประกอบการพิจารณา จึงถือว่ามิได้พิจารณาตามคำโต้แย้งของ ผู้ฟ้องคดี ก่อนมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง จึงเป็นการ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แม้ว่าข้อมูลเกี่ยวกับวัน เดือน ปีเกิดของผู้ฟ้องคดีตามเอกสารต่าง ๆ จะไม่ตรงกันทั้งหมด แต่ก็ยังมีเพียง ทะเบียนประวัติตามแบบ สน. ๑๑ เท่านั้น ที่ระบุว่า เกิดปี พ.ศ. ๒๔๘๒ และเมื่อการบันทึกข้อมูลในทะเบียนประวัติตามแบบ สน. ๑๑ ต้องอาศัยฐานข้อมูลจากหลักฐานสำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประชาชน และหลักฐานการศึกษาเป็นสาระสำคัญ ดังนั้น ข้อมูลตามเอกสารต่าง ๆ จึงต้องถูกต้องตรงกัน เมื่อพยานหลักฐานตามสำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาบัตรประชาชน และ หลักฐานการศึกษาระบุข้อมูลปีเกิดของผู้ฟ้องคดีตรงกันว่า เกิดปี พ.ศ. ๒๔๘๕ โดยไม่ปรากฏหลักฐานอื่นใดว่า ผู้ฟ้องคดี ขอแก้ไขปีเกิดในภายหลัง จึงเชื่อได้ว่า การบันทึกข้อมูลในทะเบียนประวัติอาจมีข้อผิดพลาดหรือมีการแก้ไขข้อมูลภายหลัง ประกอบกับทะเบียนประวัติมีร่องรอยการแก้ไข จึงมีข้อพิรุธน่าสงสัย ไม่อาจรับฟังข้อมูลตามเอกสารดังกล่าวได้ เมื่อหลักฐาน ตามสำเนาทะเบียนบ้าน บัตรประจำตัวประชาชน และหลักฐานการศึกษาเป็นเอกสารราชการที่ออกให้เพื่อใช้เป็นพยานหลักฐาน ไม่ปรากฏข้อพิรุธสงสัยในความไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงรับฟังข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเกิดในปี พ.ศ. ๒๔๘๕

ส่วนวันที่และเดือนเกิดของผู้ฟ้องคดีนั้น เมื่อหลักฐานสำเนาทะเบียนบ้าน และสำเนาบัตรประจำตัว ประชาชนไม่ได้ระบุวันที่และเดือนเกิดไว้และใบสุทธิของโรงเรียน ระบุว่า เกิดวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๔๘๕ ก็เป็นเพียงหลักฐาน ที่รับรองว่า ผู้ฟ้องคดีจบการศึกษาระดับประถมศึกษาปีที่ ๔ เท่านั้น มิใช่หลักฐานที่รับรอง วัน เดือน ปีเกิดโดยตรง จึงไม่อาจ ฟังยุดีว่า ผู้ฟ้องคดีเกิดในวันดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่รู้ปีเกิด แต่พันวิสัยที่จะยังรู้เดือนและวันเกิด การนับอายุบุคคลจึงให้ เริ่มนับตั้งแต่ต้นปีปฏิทิน ซึ่งเป็นปีที่บุคคลนั้นเกิด ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณี ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเกิดวันที่ ๑ มกราคม ๒๔๘๕ และครบวาระการดำรงตำแหน่งเมื่อครบ ๖๐ ปี ในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๕

การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งในขณะที่มีอายุยังไม่ครบ ๖๐ ปี ซึ่งยังไม่ครบวาระการดำรงตำแหน่ง จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย เป็นค่าเสียหายในการรับเงินเดือนหรือเงินตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์อย่างอื่นจากทางราชการซึ่งเป็นการเสียหายโดยตรง จากคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๓๔/๒๕๕๘)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในครั้งนี้ เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ก่อนที่จะใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องหนึ่งเรื่องใด เจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบพยานหลักฐานและแสวงหา ข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ข้อยุติเสียก่อน ซึ่งตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๔ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้ตามความเหมาะสมในแต่ละเรื่องโดยไม่จำเป็นต้อง ผูกพันอยู่กับข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี ดังนั้น ในเบื้องต้นถือเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่จะต้อง ค้นหารวบรวม และตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ อย่างรอบคอบและรอบด้าน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องแท้จริงและ เพียงพอสำหรับการพิจารณาในเรื่องทางปกครอง และเพื่อชี้แจงน้ำหนักหรือพิสูจน์ให้ทราบว่า พยานหลักฐานใดมีน้ำหนัก ควรแก่การรับฟังหรือเชื่อถือได้มากน้อยเพียงใดและหากเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการเช่นนั้นอย่างรอบด้านแล้ว ย่อมส่งผลทำให้ การใช้อำนาจออกคำสั่งเป็นไปอย่างถูกต้อง...