

ความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง

นางสาวจิตติพร ปานไหม พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองที่จะใช้บังคับกับคู่กรณีนั้น มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้จะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นซึ่งถือเป็นเงื่อนไขแห่งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองประการหนึ่ง โดยการดำรงอยู่ในทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการจัดทำคำสั่งทางปกครองนั้น นอกจากจะพิจารณาจากการได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหรือได้รับมอบอำนาจในการออกคำสั่งแล้ว เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจจะต้องดำเนินการในระหว่างที่มีอำนาจในเรื่องนั้นด้วย อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ที่สำคัญอีกประการนอกเหนือจากการที่เจ้าหน้าที่จะต้องเป็นผู้มีอำนาจในเรื่องนั้นแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องมีความเป็นกลางหรือไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณีซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง

หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยกำหนดเหตุหรือพฤติการณ์ที่ถือว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการมีความไม่เป็นกลางอันส่งผลทำให้ไม่สามารถทำการพิจารณาทางปกครองได้ไว้ 2 กรณี กล่าวคือ *กรณีแรก* เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณีทางหนึ่งทางใดอันเป็นเหตุมาจากสภาพภายนอก ไม่ว่าจะเป็นคู่กรณีเอง คู่หมั้นหรือคู่สมรส ญาติ เจ้าหนี้ ลูกหนี้ หรือนายจ้าง เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทน (มาตรา 13) และ*กรณีที่สอง* เจ้าหน้าที่เป็นผู้มีพฤติการณ์อื่นที่ชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าอาจจะพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่เป็นกลาง ซึ่งก็คือ เหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง (มาตรา 16 วรรคหนึ่ง) ซึ่งอาจเป็นเหตุแห่งความไม่เป็นกลางที่เกิดจากเหตุภายในจิตใจของเจ้าหน้าที่ เช่น ความมีอคติหรือลำเอียง หรือเหตุอันเกิดจากสถานภาพหรือฐานะของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองที่อาจทำให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยว่าจะมีความไม่เป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง

ดังนั้น การพิจารณาความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองอันเกิดจากพฤติการณ์เกี่ยวกับความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่จึงต้องพิจารณาข้อเท็จจริงในแต่ละเรื่องแต่ละกรณีไป โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีหลายคดี อาทิเช่น

คดีแรก *คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 501/2558* เป็นกรณีที่กระบวนการพิจารณาทางปกครองตั้งแต่การเริ่มต้นจนกระทั่งสิ้นสุดกระบวนการนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เป็นกลาง ทั้งเพราะเหตุความสัมพันธ์ส่วนตัวและมีพฤติการณ์ที่มีสภาพร้ายแรง

โดยคดีนี้มีข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด และออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ ผู้ฟ้องคดี นาย บ. ในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (ในขณะนั้น) และนาย ว. รับผิดชอบใช้เงินคืนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากหัวหน้าส่วนการคลังรับเงินรายได้แล้วไม่นำส่งคลัง ถอนเงินจากธนาคารโดยไม่มีหลักฐานให้ตรวจสอบปลอมแปลงจำนวนเงินในเช็คแล้วนำส่วนเกินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว และปลอมแปลงลายมือชื่อประธานกรรมการบริหารในเช็คส่งจ่ายเงินแล้วนำเงินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว อันเป็นการกระทำทุจริต

ต่อมา ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแล้ว จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ มีคำพิพากษาและคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งใช้เงินดังกล่าว โดยเห็นว่าตนได้ปฏิบัติหน้าที่และควบคุมดูแล

การปฏิบัติงานตามระเบียบของทางราชการอยู่เป็นประจำ ทั้งยังได้ใช้ความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์แล้ว จึงมิได้เป็นการกระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแต่อย่างใด

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจว่า นาย บ. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด โดยแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการ และออกคำสั่งเรียกให้ตนเองในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ฟ้องคดี และนาย ว. ชดใช้เงินคืนด้วย ดังนั้น จึงมีประเด็นปัญหาว่า กระบวนการพิจารณาทางปกครองและการออกคำสั่งให้ชดใช้เงินคืนดังกล่าว ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นาย บ. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และผู้ฟ้องคดีถือเป็นผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งที่มีหน้าที่ต้องชำระค่าสินไหมทดแทน บุคคลทั้งสองจึงเป็นคู่กรณีอันต้องห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองใด ๆ เกี่ยวกับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่ต้น คือ ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ทำหน้าที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง จนกระทั่งการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามนัยของมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้วินิจฉัยพฤติการณ์ของนาย บ. และผู้ฟ้องคดีว่า การดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในข่ายที่ต้องถูกสอบสวนมาตั้งแต่ต้น ย่อมถือเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีสภาพร้ายแรงอันต้องห้ามตามนัยของมาตรา 16 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เนื่องจากอาจทำให้การสอบสวนและการออกคำสั่งนั้นไม่เป็นกลางได้

ดังนั้น เมื่อนาย บ. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด โดยให้ผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการ และมีได้รายงานเหตุให้นายอำเภอซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาทราบตามมาตรา 90 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสภาพาบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมาตรา 16 วรรคสอง (1) ประกอบมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และออกคำสั่งให้ตนเองและผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นสาระสำคัญ และเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีที่สอง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 132/2558 เป็นกรณีการดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ทำหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงและพิจารณาลงโทษทางวินัยเป็นคณะกรรมการชุดเดียวกัน

ข้อเท็จจริงคดีนี้เกิดจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเดิมดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ปกครอง ระดับ 5 ถูกกล่าวหาว่าเรียกรับเงินกรณีสวมตัวทำบัตรประจำตัวประชาชน นายอำเภอจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยประกอบไปด้วยบุคคลชุดเดียวกับคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีจึงคัดค้านการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้สั่งการอย่างใด ๆ จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและมติของคณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด

ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่เคยทำผิดหรือทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และไม่ได้ทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการดังกล่าว

กระบวนการพิจารณาทางปกครองในการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งเป็นบุคคลชุดเดียวกัน เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเป็นกลาง อันมีผลทำให้คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ 3 วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา กำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแต่เพียงว่า

ให้แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนจำนวนอย่างน้อยสามคน ประกอบด้วยประธานกรรมการและกรรมการอย่างน้อยอีกสองคนโดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ แต่ในการสืบสวนข้อเท็จจริงและแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำความผิดหรือไม่ อย่างไร คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งเป็นชุดเดียวกันกับคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงทั้งคณะย่อมเป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะสืบสวนหาข้อเท็จจริง จึงอาจทำให้การพิจารณาใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงมีความโน้มเอียงไปตามความเห็นเดิมที่ได้เคยพิจารณาวินิจฉัยไปแล้วตามผลการสอบสวนข้อเท็จจริง

นอกจากนี้ คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงยังมีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ที่สอบสวนพยานบุคคลและอนุมัติให้ทำบัตรประจำตัวประชาชนเป็นกรรมการรวมอยู่ด้วย อันถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่อาจถูกคัดค้านได้ตามข้อ 8 วรรคหนึ่ง (1) และ (4) ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540)ฯ และถือเป็นกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาทางปกครอง ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง การดำเนินการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดีจึงมีข้อบกพร่องในขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีพิพาททั้งสองเรื่องดังกล่าวข้างต้นศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ไว้ว่า “เจ้าหน้าที่” ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง เช่น เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง กรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองหรือทำหน้าที่อื่นที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง จะต้องมีความเป็นกลางตามมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังเช่นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดทั้งสองคดีดังกล่าวข้างต้น โดยเจ้าหน้าที่จะต้องไม่เป็นผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่ตนเป็นผู้ใช้อำนาจ และ/หรือมีพฤติการณ์ทำให้เคลือบแคลงสงสัยในความเป็นกลาง

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดวิธีการในการดำเนินการ กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณี หรือเห็นวาทนมีพฤติการณ์ซึ่งมีสภาพร้ายแรงแห่งความไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องหยุดการพิจารณาในเรื่องนั้นและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปทราบ (มาตรา 14 และมาตรา 16 วรรคสอง (1)) หรือกรณีที่กฎหมายเฉพาะได้กำหนดไว้ ดังเช่นกรณีของเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนที่จะต้องรายงานต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ตามมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบกับข้อ 9 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา เพื่อวินิจฉัยสั่งการต่อไป แต่ทั้งนี้หากเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อมิให้ราชการได้รับความเสียหายหรือประโยชน์สาธารณะต้องเสียหาย หากไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนเจ้าหน้าที่ผู้นั้นย่อมสามารถที่จะพิจารณาทางปกครองต่อไปได้ (มาตรา 18)

นอกจากนี้ สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยผู้ไม่มีอำนาจตามกฎหมายนั้น ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 10/2556 เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2556 ได้มีมติว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลปกครองสามารถหยิบยกขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้ ตามข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งในคดีพิพาทที่ยกมาเป็นตัวอย่างข้างต้นศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน โดยผู้ที่สนใจสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว