

“รับฟังคู่กรณี” ในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ แต่คู่กรณีไม่ดำเนินการ...!

นางสาวนิตา บุญรัตน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักงานศาลปกครอง

“หลักการรับฟังคู่กรณี” ตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ถือเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติที่คุ้มครองความเป็นธรรมให้กับคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนที่จะฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจออก “คำสั่งทางปกครอง” เพื่อให้เกิดผลอันหนึ่งอันใดในทางกฎหมายกับ “คู่กรณี” หรือผู้ตกอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งนอกจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อประกันความเป็นธรรมให้กับคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองแล้ว ยังเป็นการประกันคุณภาพของคำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างถูกต้องไม่ได้เป็นไปโดยอำเภอใจหรือมีอคติลำเอียง

ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงมีหน้าที่ปฏิบัติราชการภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ และการรับฟังคู่กรณีถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบและเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองโดยฝ่าฝืนหรือไม่ได้ปฏิบัติตาม **“หลักการรับฟังคู่กรณี”** หากได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลังก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์หรือกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดให้อุทธรณ์ และได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ก่อนการนำคำสั่งทางปกครองไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ย่อมถือว่าได้ดำเนินการตามหลักการรับฟังคู่กรณี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน *ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์ (ถือว่าได้รับฟังคู่กรณีแล้ว)* ดังเช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่นำมาเป็นอุทธรณ์คดีปกครองในฉบับนี้

เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัย โดยไม่ได้ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหา (คู่กรณี) ชี้แจงหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ในชั้นอุทธรณ์ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

กรณีดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ข้อพิพาทในคดีนี้ เกิดขึ้นในขณะที่บังคับใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ซึ่งกำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการทางวินัยไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน) โดยในการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนไม่ว่าจะเป็นกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง จะต้องมีการสอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรม โดยจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา

แต่ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงได้สอบปากคำผู้ถูกกล่าวหา (นามสมมุติว่า นายดวงดี) ในฐานะพยาน หลังจากนั้น ผู้มีอำนาจได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยลงโทษตัดเงินเดือนนายดวงดี ๕% เป็นเวลา ๑ เดือน กรณีมีพฤติการณ์เป็นพยานเท็จให้ข้าราชการกล่าวโทษข้าราชการด้วยกันและผู้บังคับบัญชา

นายดวงดี เห็นว่าการมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากในการสืบสวนข้อเท็จจริงไม่ได้รับการแจ้งข้อกล่าวหาและให้โอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐาน แก่ข้อกล่าวหา ก่อนมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน จึงอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

ในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างไม่ร้ายแรงคณะใหม่เพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม และให้เสนอเพื่อพิจารณาอุทธรณ์ต่อไป ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้มีบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาพร้อมสรุปพยานหลักฐานโดยนายดวงดีได้รับบันทึกแล้ว และนายดวงดีขอขยายระยะเวลาทำคำชี้แจง ๒ ครั้ง แต่ก็ไม่ได้ทำคำชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานใด ๆ เพื่อแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาที่กำหนด แต่ได้ขอขยายเวลาโดยไม่มีกำหนดและไม่ได้รับอนุญาต

ต่อมาผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการฯ รวมทั้งได้ฟัง คำแถลงการณ์ด้วยวาจาของนายดวงดีแล้ว มีมติยกอุทธรณ์

ปัญหาคือ ฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติตามหลักการรับฟังคู่กรณี ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การสอบสวน ข้อเท็จจริง เป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนมีการออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสภาพ ของสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา และโดยที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ (ใช้บังคับ ขณะเกิดมูลคดีพิพาท) ไม่ได้บัญญัติวิธีการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีนี้ ผู้บังคับบัญชาจึงต้องปฏิบัติตาม หลักทั่วไปตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในการแจ้ง ข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเพื่อให้ผู้นั้นได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งแก้ข้อกล่าวหา

การที่ผู้มีอำนาจมีคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง โดยไม่ได้แจ้งข้อกล่าวหาและให้โอกาส นายดวงดีชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแต่ประการใด เป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของ กระบวนการพิจารณาทางปกครองที่กฎหมายกำหนด

แต่แม้ว่ากระบวนการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษในชั้นต้น ไม่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอน อันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด แต่ได้มีการแก้ไขให้ถูกต้องในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ โดยให้นายดวงดี มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อแก้ข้อกล่าวหาแล้ว แต่นายดวงดี ไม่ได้ทำคำชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานใด ๆ เพื่อโต้แย้งข้อเท็จจริงที่สนับสนุนข้อกล่าวหา ดังนั้น จึงถือว่าการดำเนินการทางวินัยได้มีการดำเนินการโดยถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว คำสั่งลงโทษ นายดวงดีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๗๔/๒๕๕๙)

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีในเรื่อง “หลักรับฟังคู่กรณี” ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย (ซึ่งมีสถานะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙) ก่อนออกคำสั่งทางปกครอง โดยฝ่ายปกครองจะต้องให้โอกาสคู่กรณี (หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือ จะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจาก สิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง) ได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อประกันความเป็นธรรมให้กับคู่กรณี แต่หากไม่ได้รับฟังคู่กรณี ในชั้นก่อนที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองยังมีโอกาสแก้ไขโดยการรับฟังคู่กรณี ในชั้นอุทธรณ์ได้และหากให้โอกาสคู่กรณีดังกล่าวแล้ว คู่กรณีไม่ดำเนินการใด ๆ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของตน ย่อมมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นชอบด้วยรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ สำหรับการกระทำนั้น