



“สภาพรัายแรง” ที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครอง “ไม่เป็นกลาง”!!

หลักความเป็นกลาง ถือเป็นเรื่องสำคัญที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องศึกษาทำความเข้าใจ เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดี ซึ่งจะทำให้การบริหารราชการอันเป็นบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเที่ยงธรรม

วารสารยุติธรรมฉบับนี้ มีสาระความรู้อันเป็นประโยชน์เกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของ “คู่กรณี” ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง มาฝากท่านผู้อ่าน โดยคู่กรณีมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาทางปกครองจากเจ้าหน้าที่ ที่จะต้องมี “ความเป็นกลาง” ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือในทางกฎหมายปกครองเรียกว่า “หลักความเป็นกลาง”

โดยหลักกฎหมายนี้ จะบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งหมายถึงเฉพาะผู้ที่มีอำนาจพิจารณาเนื้อหาสาระหลักของเรื่องที่จะนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น (มิใช่เจ้าหน้าที่ทุกคน) ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอคติ ลำเอียงหรือมีเหตุที่ทำให้เคลือบแคลงสงสัยในการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง อันถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งหากการพิจารณาทางปกครองขัดต่อหลักความเป็นกลางดังกล่าว ย่อมเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ อันมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจเพื่อบังคับต่อคู่กรณีนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคู่กรณีมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตาม สำหรับ “หลักความเป็นกลาง” ที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือเป็นความไม่เป็นกลาง “ในทางเนื้อหาหรือโดยสภาพภายใน” (ต่างกับหลักความเป็นกลางตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ถือว่าเป็นความไม่เป็นกลางโดย “สภาพภายนอก”) จึงอาจเกิดปัญหาในการปฏิบัติราชการมิใช่น้อยว่า เหตุไหน-อย่างไร? จึงจะถือว่าเจ้าหน้าที่ไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองได้เพราะมีสภาพรัายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง

เนื่องจากมาตรา 16 ดังกล่าว บัญญัติว่า “ในกรณีมีเหตุอื่นใด นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมีสภาพรัายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครอง ในเรื่องนั้นไม่ได้” โดยมีได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “สภาพรัายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง” ไว้แต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ จึงถือเป็นเรื่องสำคัญที่หน่วยงานของรัฐ (ฝ่ายปกครอง) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือแม้กระทั่งคู่กรณี (หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับ หรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง) จะต้องศึกษาทำความเข้าใจแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีซึ่งจะทำให้การบริหารราชการอันเป็นบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และคู่กรณีได้รับความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งเป็นขั้นตอนในการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง เช่น การสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ขั้นตอนในการสอบสวนดำเนินการทางวินัยตั้งแต่การออกคำสั่งการสอบสวนของคณะกรรมการและการพิจารณาโทษ การพิจารณาของคณะกรรมการสามัญประจำกรม (อ.ก.พ.) กรม เป็นต้น

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองได้เพราะมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น กรณีอธิบดีกรมการจัดหางานมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นข้าราชการตำแหน่งนักวิชาการแรงงาน กรณีถูกกล่าวหาว่า เรียกรับเงินจากนายจ้างคนต่างตัวที่ทำงานผิดเงื่อนไข ต่อมาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และคณะกรรมการสอบสวนวินัยมีความเห็นว่า สมควรไล่ออกผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการ อธิบดีกรมการจัดหางานจึงได้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กรมการจัดหางานพิจารณา ต่อมาอธิบดีกรมการจัดหางานได้มีคำสั่งไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของ อ.ก.พ. กรมการจัดหางาน หลังจากอุทธรณ์คำสั่งไล่ออกจากราชการ และนายกรัฐมนตรียังมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

คดีนี้มีข้อเท็จจริงที่รับฟังยุติโดยมีเจ้าหน้าที่ชื่อ นาย พ. (ชื่อสมมุติ) ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง และเป็น อ.ก.พ. กรมการจัดหางาน ในการพิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดี นาย พ. ได้เข้าร่วมประชุมในฐานะเป็น อ.ก.พ. กรมการจัดหางานด้วย โดยมีไซ้เข้าร่วมประชุม เพื่อชี้แจงตอบข้อซักถามหรือข้อสงสัยของ อ.ก.พ. กรมฯ

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

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การประชุม อ.ก.พ. กรมฯ ถือเป็นพิจารณาทางปกครอง และเมื่อนาย พ. ได้เข้าร่วมประชุมในฐานะ อ.ก.พ. กรมฯ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาผลการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนมิใช่เข้าร่วมประชุม อ.ก.พ. เพื่อชี้แจงตอบข้อซักถามข้อสงสัย และเมื่อ อ.ก.พ. กรมฯ มีมติเป็นประการใด ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติ อ.ก.พ. กรมฯ นาย พ. ย่อมต้องมีความเห็นเช่นเดิมตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งตนทำหน้าที่ประธานกรรมการ อันเป็นความเห็นที่เป็นปฏิปักษ์ต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น จึงย่อมมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีผลทำให้มติของ อ.ก.พ. กรมฯ และคำสั่งลงโทษ

ไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและคำสั่งยกอุทธรณ์ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.795/2555)

ในการพิจารณาว่า มีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือไม่ เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาจากสภาพภายใน (จิตใจ) ของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้ดำเนินการกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี ดังนั้น เพื่อมิให้มีการโต้แย้งในเรื่องความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ หรือกรรมการในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หากฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่หรือกรรมการได้พิจารณาตั้งแต่ก่อนการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางปกครอง หรือในระหว่างดำเนินการกระบวนการพิจารณาทางปกครองว่า ตนเองอาจเป็นผู้มีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เช่น มีอคติ ลำเอียง (เพราะชอบ เพราะชัง เพราะกลัว เพราะหลง) หรือมีเหตุที่อาจก่อให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยในความเป็นกลาง เช่น เคยให้ความเห็นที่ขัดแย้งกับความเห็นของคู่กรณี หรือความเห็นในลักษณะเป็นผลร้ายต่อคู่กรณีในเรื่องที่เกิดขึ้น หรือมีความเห็นที่เป็นปฏิปักษ์กับคู่กรณีในเรื่องที่เกิดขึ้น หรือมีปัญหาขัดแย้งกับคู่กรณีเองที่อาจเกิดเคลือบแคลงสงสัยว่า กลับแก้ง หรือมีเหตุที่วิญญูชนทั่วไปย่อมไม่อาจไว้วางใจให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นใช้อำนาจทางปกครองได้ หรือมีส่วนเกี่ยวข้องในทางที่เป็นคุณหรือโทษทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่มีความเป็นธรรม เป็นต้น เจ้าหน้าที่หรือกรรมการก็ควรที่จะหยุดการพิจารณาในเรื่องนั้น และรายงานผู้บังคับบัญชาหรือประธานกรรมการทราบ ขณะเดียวกัน “คู่กรณี” ก็มีสิทธิที่จะคัดค้านได้ โดยยื่นเป็นหนังสือต่อเจ้าหน้าที่ผู้นั้นหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น หรือกรณีคัดค้านกรรมการต้องยื่นต่อประธานกรรมการ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาหรือประธานคณะกรรมการพิจารณา เหตุคัดค้านต่อไป ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้

หลักความเป็นกลางได้ถูกบัญญัติและรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายกลางที่ไว้วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการโดยเจ้าหน้าที่ ผู้พิจารณาเรื่องทางปกครองและผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมนั่นเอง ☺

