

“ผู้รับทุน” เป็นกรรมการคัดเลือกทุน : ขัดหลักความเป็นกลาง

ธัญธร ปิงประเสริฐ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

(เผยแพร่ในหนังสือพิมพ์ อปท.นิวส์)

ถือเป็นเรื่องน่ายินดีในโลกโซเชียล กรณีอาจารย์สาวทันตแพทย์ของมหาวิทยาลัยรัฐแห่งหนึ่ง เบียดหรือหนีการชดใช้ทุนการศึกษา โดยเมื่อเรียนจบก็ขอลาออกและทำงานอยู่ต่างประเทศ ไม่กลับมาทำงานชดใช้ทุนและไม่ยอมชำระเงินพร้อมค่าปรับ จนทางมหาวิทยาลัยต้นสังกัดยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง และศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาให้ผู้รับทุนและผู้ค้าประกันชดใช้เงินตามสัญญาทุนการศึกษา ตามคดีหมายเลขแดงที่ 180/2549 เมื่อเจ้าตัวผู้รับทุนไม่ยอมชำระเงิน จึงส่งผลให้ผู้ค้าประกันต้องชำระหนี้ดังกล่าวแทน อันสะท้อนให้เห็นถึงการขาดความรับผิดชอบของผู้รับทุนดังกล่าว ซึ่ง “ความสำนึกรับผิดชอบ” นั้น เป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่งกว่ากฎหมาย เพราะเป็นเรื่อง “คุณธรรมในจิตใจคน” ที่ส่งผลต่อ “คุณค่า” ในการดำเนินชีวิตของตัวผู้รับทุนเอง

“การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา” มีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามข้อ 2 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความใน พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ผูกพันเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุมัติการให้ทุนจะต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือต้องมีความเป็นกลางตามมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่ง พ.ร.บ.เดียวกัน และหากการใช้อำนาจดังกล่าวขัดต่อหลักความเป็นกลาง ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาให้คำสั่งให้ทุนการศึกษานั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

เช่นเดียวกับคดีปกครองที่นำมาพูดคุยในวันนี้ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาให้ทุนมีสภาพความไม่เป็นกลาง ส่วนจะมีลักษณะหรือพฤติการณ์อย่างนั้น ติดตามได้ในบทความนี้

ผู้ฟ้องคดีคือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่ง ยื่นฟ้องนายณฤดล (นามสมมติ) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และผู้ค้าประกัน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ต่อศาลปกครอง กรณีนายณฤดลซึ่งในขณะดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ทำสัญญาทุนการศึกษากับองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ต่อมาได้พ้นสภาพจากการเป็นนักศึกษา เนื่องจากไม่ได้ลงทะเบียนเรียนให้ครบตามหลักสูตร อันเป็นการปฏิบัติผิดสัญญา องค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีหนังสือให้นายณฤดลและผู้ค้าประกันชดใช้เงินทุนที่ได้จ่ายไป และค่าปรับอีกสองเท่าของจำนวนเงินทุนดังกล่าว แต่บุคคลทั้งสองเพิกเฉย

จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้บุคคลทั้งสองร่วมกันรับผิดชอบชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยตามที่กำหนดในสัญญา

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะผู้ค้าประกันได้โต้แย้งต่อศาลว่า สัญญาทุนการศึกษาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เป็นโมฆะ เนื่องจากนายณฤดลเป็นประธานคณะกรรมการดำเนินการคัดเลือกผู้รับทุนและได้มีมติเสนอชื่อตนเองให้เป็นผู้ได้รับทุนดังกล่าว จึงถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียซึ่งขัดกับหลักความเป็นกลาง

ประเด็นนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คณะกรรมการดำเนินการคัดเลือกผู้รับทุนมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก ตัดสินปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติและอื่นๆ ที่เกิดขึ้นในการดำเนินการคัดเลือกจนเสร็จสิ้น โดยไม่มีข้อกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลกำหนดห้ามมิให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นประธานคณะกรรมการดังกล่าว การที่องค์การบริหารส่วนตำบลโดยนายณฤดล มีคำสั่งแต่งตั้งตนเองเป็นประธานกรรมการ และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการ กับมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งเป็นคณะผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือก และตัดสินปัญหาในการคัดเลือกได้ ประกอบกับผู้บริหารท้องถิ่นก็มีสิทธิได้รับทุนนี้เช่นกัน การที่

นายณฤศณตนเองเป็นผู้ขอรับทุนโดยไม่มีผู้มีส่วนได้เสียอื่นอีกที่จะขอรับทุน จึงชอบด้วยข้อ 2 ข้อ 3 ข้อ 6 และข้อ 7 ของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณ เพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะเป็นผู้มีสิทธิได้รับทุน

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก “การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา” เป็นคำสั่งทางปกครอง ฉะนั้น การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจเพื่อให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา 13 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งบัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ที่เป็นคู่กรณีเองจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้”

เมื่อนายณฤศณเป็นประธานกรรมการคัดเลือกผู้รับทุนการศึกษา โดยได้เสนอตนเองเป็นผู้รับทุน นายณฤศณจึงเป็นคู่กรณีผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และเมื่อนายณฤศณได้ทำการพิจารณาหรือร่วมพิจารณาคัดเลือกผู้รับทุนและลงมติเห็นชอบให้ตนเองเป็นผู้รับทุนการศึกษาดังกล่าว จึงถือเป็นผู้มีส่วนได้เสีย อันขัดกับหลักความเป็นกลาง คำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ให้ทุนการศึกษาแก่นายณฤศณ ตามมติของคณะกรรมการชุดดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคดีนี้เป็นกรณีฟ้องการปกครองส่วนตำบลในฐานะผู้ให้ทุนยื่นฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้รับทุนและผู้ค้าประกันชดใช้เงินเนื่องจากผิดสัญญา รับทุน มีใช้การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ทุนการศึกษาอันเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นนี้ว่า **เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้เคยมีการนำประเด็นเกี่ยวกับความไม่เป็นกลางดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ทุนการศึกษาแก่นายณฤศณ ศาลปกครองจึงไม่มีความจำเป็นต้องสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ แม้จะเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย**

ฉะนั้น เมื่อนายณฤศณประพฤติผิดสัญญาและไม่ปรากฏว่าได้มีการบอกเลิกสัญญา ประกอบกับยังไม่มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่ให้นายณฤศณเป็นผู้ได้รับทุน กรณีจึงไม่มีผลต่อความสมบูรณ์ของสัญญา รับทุนการศึกษา สัญญาดังกล่าวไม่เป็นโมฆะ เมื่อนายณฤศณผิดสัญญาและเพิกเฉยไม่ยอมชำระเงิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะผู้ค้าประกัน จึงต้องร่วมรับผิดชอบใช้เงินพร้อมดอกเบี้ย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.57/2555)

จึงได้ข้อสรุปที่ว่า การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษาถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่แม้จะไม่มีข้อกฎหมายของหน่วยงานกำหนดเกี่ยวกับความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลางไว้ แต่การดำเนินการพิจารณาเพื่อมีคำสั่งให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษาดังกล่าว ต้องปฏิบัติตามมาตรา 13 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดมาตรฐานในการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองไว้ โดยตราที่ยังไม่มีการสั่งให้เพิกถอนคำสั่งให้ทุนการศึกษา สัญญา รับทุนการศึกษาซึ่งเป็นผลต่อเนื่องมาจากคำสั่งให้ทุนการศึกษา ก็ยังใช้บังคับได้และไม่เป็นโมฆะ เมื่อมีการปฏิบัติผิดสัญญา จึงย่อมต้องรับผิดชอบใช้เงินตามข้อกำหนดในสัญญานั้นเองค่ะ

เรื่องทำนองนี้... คงปฏิเสธไม่ได้ว่า ผู้ที่น่าเห็นใจที่สุดคือผู้ค้าประกัน ดังสุภาวิชิตโบราณที่ว่า “เนื้อไม่ได้กิน หนังไม่ได้รองนั่ง เอากระดูกมาแขวนคอ” อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวเป็นเพียงตัวอย่างของผู้ที่ขาดความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้น ยังมีผู้รับทุนจำนวนมากที่ปฏิบัติตามสัญญาและทำคุณประโยชน์ต่อประเทศและองค์กรอย่างมาก
