

เจ้าหน้าที่เป็น “หนึ่งในกรรมการ” พิจารณาทางวินัย “หลายชุด” คำสั่งลงโทษ ... ไม่ชอบ !

นางสาวนิดา บุญรัตน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งทางปกครอง เริ่มตั้งแต่การตั้งเรื่องกล่าวหา การสืบสวน สอบสวน การพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ การสั่งลงโทษ รวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ ระหว่างดำเนินการสอบสวนพิจารณาเพื่อไปสู่การออกคำสั่งลงโทษทางวินัย จึงต้องคุ้มครองคู่กรณีให้ได้รับความเป็นธรรมตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดไว้หรือตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนด กรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการพิจารณาทางปกครองจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมาย (มาตรา ๑๒) และเจ้าหน้าที่จะต้องมีความเป็นกลาง กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ต้องไม่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณี เช่น เป็นคู่หมั้น คู่สมรสกับคู่กรณี เป็นญาติกับคู่กรณี ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ (๑) ถึง (๖) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือเจ้าหน้าที่ต้องไม่มีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกรณีดังกล่าวถือเป็นรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยศาลปกครองมีอำนาจที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญและมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ หากไม่ปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม การวินิจฉัย “เหตุอันมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง” อาจยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองเพียงคนเดียวได้เข้าไปปฏิบัติหน้าที่เป็น “กรรมการ” ในกระบวนการสอบสวนทางวินัย ทั้งในขั้นการสอบสวนทางวินัย ขั้นการพิจารณาให้ความเห็นชอบและชั้นอุทธรณ์ จะถือว่ามี “เหตุอันมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง” หรือไม่ ?

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้ จะทำให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดีในกรณีดังกล่าว

มูลคดีนี้เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกเทศมนตรี) มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีขณะดำรงตำแหน่งพนักงานครูเทศบาล ถูกกล่าวหาว่ากระทำอนาจารต่อนักเรียน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดี โดยมีนาง ส. ปลัดเทศบาล เป็นประธานกรรมการสอบสวนวินัย คณะกรรมการสอบสวนวินัยมีมติให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และคณะอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ โดยมีนาง ส. ร่วมเป็นอนุกรรมการด้วย ก็มีมติยืนยันตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์) โดยคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ มีนาง ส. เข้าร่วมเป็นอนุกรรมการด้วย ซึ่งที่ประชุมมีมติยืนยันตามมติคณะกรรมการสอบสวนวินัย

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งแก้ไขคำสั่งลงโทษ ปลดออกจากราชการเป็นโทษลดขั้นเงินเดือน

ประเด็นที่น่าสนใจมีว่า การที่นาง ส. เป็นประธานกรรมการสอบสวนวินัย เป็นอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัย และเป็นอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ในการพิจารณาทางปกครองเรื่องเดียวกัน ถือเป็นเหตุร้ายแรงที่ทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ขั้นตอนในการสอบสวนดำเนินการทางวินัยเป็นการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง เป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับคำสั่งให้ทำหน้าที่เป็นกรรมการในการดำเนินการทางวินัยจะต้องไม่ใช่บุคคลที่มีสภาพร้ายแรงอันจะทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

เมื่อนาง ส. เป็นประธานกรรมการสอบสวนวินัย และเป็นอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดี และขณะเดียวกันยังเป็นอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ อันเป็นการต้องห้ามตามข้อ ๗๐ วรรคสี่ ของประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาล เรื่อง หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ แม้นาง ส. จะเป็นเพียงหนึ่งในคณะอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัย มิได้มีอำนาจตัดสินเด็ดขาดเพียงผู้เดียว แต่ก็ย่อมคาดเห็นได้ว่า การที่นาง ส. เป็นประธานกรรมการสอบสวนวินัย และยังเป็นอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัย นาง ส. ย่อมแสดงความเห็นสอดคล้องกับความเห็นเดิมที่ได้ให้ไว้ในฐานะประธานกรรมการสอบสวนวินัย ดังจะเห็นได้ว่า คณะอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัยมีมติให้ปลดออก ๔ เสียง และไล่ออก ๒ เสียง ประกอบกับคณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ที่นาง ส. เข้าร่วมเป็นคณะอนุกรรมการก็มีมติยืนยันตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ดังนั้น การพิจารณาทางปกครองของนาง ส. จึงถือว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันเป็นเหตุให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยในความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยนาง ส. ย่อมเห็นได้ว่า ตนมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าว เนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาเนื้อหาสาระหลักของเรื่อง ซึ่งผลของการพิจารณาจะนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองมติดังกล่าวจึงบกพร่องในสาระสำคัญอันเป็นเหตุให้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้นิยามเกี่ยวกับเหตุยกเว้นไม่นำหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่มาใช้บังคับในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่า เรื่องนี้ (๑) มิใช่กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ และ (๒) มิใช่กรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนนาง ส. ดังนั้น เมื่อการพิจารณาทางปกครองของนาง ส. ขัดกับหลักความเป็นกลาง จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย การนำผลการสอบสวนทางวินัยดังกล่าวมาใช้เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔/๒๕๕๔)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ คือ “หลักความเป็นกลาง” ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อย่างน้อย ๒ กรณี คือ

(๑) กรณีเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันเป็นเหตุให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยในความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง ไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองได้ แต่อย่างไรก็ตาม “ความเคลือบแคลงสงสัย” มิได้หมายความว่าเพียงการคาดเดา สงสัย

หรือหาตรงแวงเท่านั้น แต่การทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องมีผลรุนแรงอันทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่มีความเป็นกลาง เช่น สถานะทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองนั้นมีอิทธิพลต่อความคิดของเจ้าหน้าที่อื่น จนทำให้เจ้าหน้าที่อื่นที่ร่วมเป็นคณะกรรมการมีความคิดเห็นคล้อยตามและมีมติตามความเห็นนั้น

(๒) เจ้าหน้าที่ที่ถือว่า “มีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง” หมายถึง เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเนื้อหาสาระหลักของเรื่อง โดยผลของการพิจารณาจะนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น ไม่ได้หมายรวมถึงเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปแต่อย่างใด
