

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง “เป็นกลาง” หรือไม่ ? : ดูจากอะไรบ้าง ?

บทความที่แล้ว...ครองธรรมได้พูดถึงหลัก “ความเป็นอิสระและความเป็นกลาง” ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาหรือตุลาการ ซึ่งเป็นหลักประกันความเป็นธรรมตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้ ที่มีเพียงแต่เป็นหลักประกันสำคัญในการทำหน้าที่ของผู้พิพากษาหรือตุลาการเท่านั้น แต่ยังคงรวมถึงการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ใช้อำนาจพิจารณาทางปกครอง เช่น ในการออกคำสั่งต่างๆ อีกด้วย

ด้วยเหตุนี้ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองและการปฏิบัติภายหลังจากที่ได้มีการออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีมาตรฐานอันเดียวกัน จึงได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับ “**หลักความเป็นกลาง (impartiality principle)**” ของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองไว้ ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับคู่กรณีที่จะปกป้องและรักษาสิทธิของตนเอง เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้มีข้อกำหนดลักษณะของเจ้าหน้าที่ที่เข้าข่ายมีความไม่เป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองไว้ โดยคู่กรณีสามารถใช้สิทธิโต้แย้งหรือคัดค้านการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ หรือแม้แต่ตัวเจ้าหน้าที่เองเมื่อเห็นว่าตนเองอาจเข้าลักษณะที่จะทำให้การพิจารณาทางปกครองเกิดความไม่เป็นกลาง ก็จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาในภายหลัง ทั้งนี้เพราะหากฝ่ายปกครองวินิจฉัยสั่งการในเรื่องใดอย่างมีอคติไม่ว่าจะในทางบวกหรือทางลบเพราะด้วยเหตุมีส่วนได้เสียแล้ว ย่อมส่งผลให้การวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้นเป็นการฝ่าฝืนหลักความเป็นกลาง ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนได้ในที่สุด

โดยเหตุหรือพฤติการณ์ที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น ประกอบด้วย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ความไม่เป็นกลางจากสภาพภายนอก อันเป็นเหตุตามมาตรา 13 ซึ่งได้กำหนดลักษณะของเจ้าหน้าที่ที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ไว้ ได้แก่ (1) เป็นคู่กรณีเอง เช่น เจ้าหน้าที่เป็นผู้ยื่นคำขอในเรื่องที่ตนเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี (5) เป็นเจ้านายหรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี หรือกรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกรณีตามมาตรา 13 นี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับฐานะหรือความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองกับคู่กรณีในลักษณะของความไม่เป็นกลางจากสภาพภายนอก ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบที่สามารถเห็นได้ค่อนข้างชัดเจน

กรณีที่สอง ความไม่เป็นกลางจากสภาพภายใน โดยมาตรา 16 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในกรณีมีเหตุอื่นใด นอกจากมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมี**สภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง** เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้ โดยความไม่เป็นกลางจากสภาพภายในนี้ เป็นเรื่องที่ต้องตีความและพิจารณาเป็นกรณีๆ ไปว่ามีสภาพร้ายจนถึงขนาดทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือไม่ ตัวอย่างความไม่เป็นกลางจากสภาพภายใน เช่น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองเคยมีคดีความหรือกำลังมีข้อพิพาทกันอยู่กับคู่กรณีหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุมัติทำสัญญาจ้างมีหุ้นส่วนอยู่ในบริษัทซึ่งเป็นคู่กรณี หรือเจ้าหน้าที่ได้เคยแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณชนในเรื่องที่ตนจะต้องทำการพิจารณา จึงถือว่ามีสภาพร้ายแรงภายในที่ทำให้ไม่อาจพิจารณาในเรื่องนั้นๆ ได้ เนื่องจากมีเหตุที่ชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดังกล่าวอาจไม่เป็นกลางเพราะมีอคติหรือประโยชน์ได้เสียในเรื่องนั้นๆ เป็นต้น

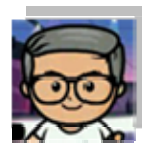
ตัวอย่างคดีคลาสสิกเกี่ยวกับความไม่เป็นกลางจากสภาพภายในที่มักจะถูกกล่าวถึงกันก็คือ กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำตัดสินในคดีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ดำเนินการแปรรูปเป็นบริษัท กฟผ.จำกัด มหาชน โดยคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทดังกล่าวซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินการเปลี่ยนทุนของรัฐวิสาหกิจเป็นหุ้นของบริษัท ได้แต่งตั้งนาย ก เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการชุดดังกล่าวทั้งที่ นาย ก เป็นกรรมการในบริษัทชินคอร์ปและบริษัท ปตท.ซึ่งเป็นคู่สัญญากับ กฟผ.อยู่ด้วย นาย ก จึงถือเป็นกรรมการในนิติบุคคลที่มี**ประโยชน์ได้เสีย**เกี่ยวข้องกับกิจการของ กฟผ. อันมีลักษณะต้องห้ามในการเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท กฟผ. ตาม พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของนาย ก ขัดกับหลักความเป็นกลางและไม่ชอบด้วยกฎหมาย (พ.5/2549)

สำหรับตัวอย่างข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยวางหลักในเรื่องดังกล่าวไว้ อาทิ กรณีคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเป็นคณะกรรมการชุดเดียวกันกับคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยด้วย ซึ่งถือว่าขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง เพราะในการที่คณะกรรมการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นว่าพฤติการณ์ของคู่กรณีมีมูล เป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อกรรมการในชุดสอบสวนข้อเท็จจริงจำนวน 2 คน ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการสอบสวนทางวินัยร้ายแรงอีก ประกอบกับคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงมีเพียง 3 คน บุคคลทั้งสองจึงเป็นเสี่ยงข้างมาก ทำให้ผลการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงย่อม**คาดหมายได้อยู่แล้วว่าจะไม่ต่างไปจากผลการสอบสวนข้อเท็จจริง** การแต่งตั้งกรรมการทั้ง 2 คน ซึ่งเป็นกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงให้เป็นกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงด้วย จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อ.834/2555 และ อ.87/2556) รวมทั้งกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำการพิจารณาทางวินัยได้รับการแต่งตั้งให้เป็นทั้งกรรมการดำเนินการทางวินัยและกรรมการในการพิจารณาอุทธรณ์ด้วย ซึ่งถือว่าเป็นการขัดต่อหลักความเป็นกลางเช่นกัน (อ.133/2553)

นอกจากนี้กรณีข้าราชการครูถูกผู้อำนวยการฯ มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนเนื่องจากถูกกล่าวหาว่าปลอมแปลงผลการเรียน แต่เนื่องจากผู้อำนวยการผู้มีคำสั่งเคยมีปัญหาขัดแย้งในเรื่องชู้สาวและหมิ่นประมาทจนถึงขั้นร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน กรณีจึงถือว่ามีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การดำเนินการทางวินัยไม่เป็นกลาง คำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อ.146/2554) รวมทั้งการที่หน่วยงานมีคำสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดนาย เอ ว่าตรวจรับงานไม่ถูกต้องตามแบบแปลนสัญญา เมื่อปรากฏว่านาย บี ผู้ควบคุมงานก่อสร้างและเป็นผู้รายงานว่าผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญา และนาย ซี ซึ่งเป็นกรรมการตรวจการจ้างร่วมกับนาย เอ และเป็นผู้มีความเห็นแย้งไม่ตรวจรับงาน ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการอยู่ในคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของ นาย เอ ด้วย จึงถือว่าบุคคลทั้งสองมีส่วนได้เสียและเคยให้ความเห็นที่เป็นปรักษีโดยตรงกับความเห็นของนายเอที่ได้ตรวจรับและผ่านงานดังกล่าว เมื่อนาย บี และนาย ซี มาทำหน้าที่สอบข้อเท็จจริงนาย เอ จึงเป็นกรณีมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะขัดกับหลักความเป็นกลาง (อ.121/2554)

อย่างไรก็ตาม..การปฏิบัติตามหลักความเป็นกลางดังกล่าว ได้มีข้อยกเว้น ซึ่งโดยหลักเจ้าหน้าที่ที่ไม่เป็นกลางตามมาตรา 13 และ 16 วรรคหนึ่ง จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ แต่หากการปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวจะเกิดอุปสรรคต่อการปฏิบัติราชการ เช่น ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการพิจารณา หรือหากปล่อยให้การพิจารณาล่าช้าออกไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไข หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนได้ เจ้าหน้าที่ที่ไม่เป็นกลางดังกล่าวก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองกรณีเฉพาะดังที่กล่าวมาแล้วได้

“หลักความเป็นกลาง ถือเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ดังนั้นจึงเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่ปรารถนาจะได้รับการพิจารณาที่เป็นกลาง ซึ่งต้องเริ่มจากความเป็นกลางของผู้มีอำนาจพิจารณา”



ครองธรรม ธรรมรัฐ