

กระบวนการสอบสวนไม่ชอบ เพราะกรรมการเข้าร่วมน้อยกว่ากึ่งหนึ่ง !!

นายนิรัฐ อินทร พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

เป็นที่ทราบทั่วกันว่า... เมื่อมีการกล่าวหาหรือร้องเรียนว่าสมาชิกสภา อบต. ผู้ใด กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย เช่น การเข้าเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมกับสัญญาที่กระทำกับ อบต. ที่ตนสังกัด นายอำเภอจะตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง หากมีมูล ก็จะตั้งคณะกรรมการสอบสวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของสมาชิกภาพของสมาชิกสภา อบต. ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว จะต้องมียกประกอบของคณะกรรมการทั้งในเรื่องคุณสมบัติและจำนวนของคณะกรรมการที่ถูกต้องและครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

มีประเด็นน่าสนใจว่า... หากมีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่มีคุณสมบัติและจำนวนถูกต้องครบถ้วน แต่ในการทำหน้าที่ ปรากฏว่ากรรมการคนอื่น ๆ ไม่ว่าง จึงมอบหมายให้กรรมการคนเดียวดำเนินการสอบสวนแทน เช่นนี้จะกระทำได้อหรือไม่ ? และผลจะเป็นอย่างไร ?

คดีนี้... มูลเหตุเกิดในขณะที่นายราม ซึ่งเป็นสมาชิกสภา อบต. และดำรงตำแหน่งประธานสภา อบต. ได้ถูกร้องเรียนว่าภรรยาเป็นคู่สัญญากับ อบต. ที่นายรามดำรงตำแหน่ง โดยเป็นผู้รับจ้างในการจัดซื้อจัดจ้างอาหารและเครื่องดื่มในวันผู้สูงอายุ นายรามจึงถือเป็นคู่สัญญาได้เสียโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ภรรยาทำกับ อบต.

นายอำเภอจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง โดยพบว่ามีมูล จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของสมาชิกภาพของสมาชิกสภา อบต. เพื่อสอบสวนและวินิจฉัยกรณีของนายราม ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่า ควรให้นายรามพ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากกระทำการตามที่ถูกร้องเรียน นายอำเภอจึงได้มีคำสั่งให้นายรามพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภา อบต.

นายรามเห็นว่า คำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากตนมิได้มีส่วนได้เสียในสัญญาที่พิพาท อีกทั้งในการเชิญตนและผู้เกี่ยวข้องไปให้ถ้อยคำนั้น มีกรรมการเพียงคนเดียวที่ทำการสอบสวน คือ นายพจน์ ในฐานะกรรมการและเลขานุการ จึงมิใช่การสอบสวนในรูปแบบของคณะกรรมการที่อย่างน้อยต้องเกินกึ่งหนึ่งจึงจะครบองค์ประชุม จึงฟ้องนายอำเภอต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และให้ตนกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ดังเดิม

คดีมีปัญหาว่า... กระบวนการสอบสวนและรูปแบบในการสอบสวนของคณะกรรมการสืบสวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภา อบต. ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้รูปแบบในการสอบข้อเท็จจริงก่อนที่นายอำเภอจะมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของสมาชิกภาพของสมาชิกสภา อบต. จะไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือระเบียบ ข้อบังคับใดที่บัญญัติกำหนดรูปแบบไว้ก็ตาม

แต่รูปแบบขั้นตอนของการสอบสวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของสมาชิกภาพของสมาชิกสภา อบต. นั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนต้องมีกรรมการเข้าร่วมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง แต่ในการลงมติต้องมีกรรมการเข้าร่วมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งแต่ไม่น้อยกว่าสามคน

เมื่อนายอำเภอได้ยอมรับว่า ในชั้นการรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของสมาชิกภาพของสมาชิกสภา อบต. ของผู้ฟ้องคดีนั้น มีกรรมการสอบสวนเพียงคนเดียวจริง เหตุที่เป็นเช่นนั้น เนื่องจากกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งต่างมีภารกิจหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติหลายอย่าง หากขอให้ทุกคน

ว่างตรงกันจะทำให้แน่นซ้ำ และคณะกรรมการได้ร่วมประชุมปรึกษาหารือและกำหนดประเด็นการสอบสวนแล้ว โดยมอบหมายให้นายพนันในฐานะกรรมการและเลขานุการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานแต่เพียงผู้เดียว

โดยที่รูปแบบการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๕ วรรคหนึ่ง **ที่ต้องมี กรรมการเข้าร่วมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ถือเป็นสาระสำคัญเพื่อให้มีการถ่วงดุลการสอบสวนให้เกิดความยุติธรรมไม่ลำเอียง อันอาจเกิดจากการอคติของกรรมการคนใดคนหนึ่ง**

ดังนั้น การสอบสวนของคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของ สมาชิกภาพของสมาชิกสภา อบต.ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นายอำเภอจึงไม่อาจอาศัยผลการสอบสวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว มาใช้ในการวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภา อบต. ของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงได้ คำสั่งของนายอำเภอที่ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภา อบต. ของผู้ฟ้องคดี สิ้นสุดลง จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งพิพาก โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันที่มีคำสั่งดังกล่าว

คดีดังกล่าว ... ถือว่าเป็นหลักในการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการริเริ่มการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นองค์กรกลุ่มหรือ “คณะกรรมการ” ว่า นอกจากจะต้องแต่งตั้งกรรมการให้ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ในการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่นั้น จะต้องมีการเข้าร่วมประชุมครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ทั้งคณะกรรมการจะต้องครบองค์ประชุมตลอดระยะเวลาของการประชุม เพื่อให้คณะกรรมการที่เป็นองค์ประชุมได้ร่วมกันแสดงความคิดเห็นอย่างรอบด้านและรอบคอบก่อนที่จะมีมติในทางใดทางหนึ่ง อันเป็นเงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่เพื่อมีคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้นเองครับ !!

(สนใจศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๕/๒๕๖๓ พิพากษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕)