

ตัวอย่างคดีที่ศาลสูงสุด (Supreme Court) ของสหรัฐอเมริกา

ใช้หลัก Due Process กับการบริหารงานบุคคลในภาครัฐ*

ศศิมา ถิณรัตน์**

วัตถุประสงค์หลักของการบริหารงานในภาครัฐ (Public Administration) คือ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการให้บริการแก่ประชาชน ดังนั้น รัฐในฐานะนายจ้าง จึงมีวิธีการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของรัฐ โดยการวางกฎเกณฑ์หรือระเบียบต่างๆ เพื่อใช้บังคับ เช่น ระเบียบเกี่ยวกับเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ หรือระเบียบเกี่ยวกับการลา เป็นต้น แต่เดิมนั้น รัฐได้วางกฎเกณฑ์และระเบียบปฏิบัติที่ปัจจุบันถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของลูกจ้างของรัฐ เช่น การห้ามเข้าร่วมสับสนุนนโยบายของพรรคการเมือง (partisan political campaigns) หรือห้ามเข้าร่วมในสหภาพแรงงาน เป็นต้น นอกจากนี้ ข้าราชการหรือลูกจ้างของรัฐยังได้รับความคุ้มครองที่ค่อนข้างจำกัดในการถูกเลิกจ้าง ถูกสั่งพักงาน หรือการลงโทษโดยการลดขั้นหรือตำแหน่ง (demotion) ตราบจนกระทั่งในช่วงปี ค.ศ. 1970 - 1980 ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา (Supreme Court) ได้นำหลัก Due Process ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 14 มาใช้เป็นข้อต่อสู้กับการเลิกจ้างของข้าราชการหรือลูกจ้างของรัฐ เพื่อควบคุมการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐในการเลิกจ้าง ซึ่งจะเห็นได้จากคำพิพากษาของศาลในคดีต่างๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อหลักปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลในภาครัฐ (public personnel management) ของประเทศสหรัฐอเมริกา

* ลงพิมพ์เผยแพร่ในหนังสือรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2 : กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ

* แปลสรุปและเรียบเรียงจาก David H. Rosenbloom, Administrative Law for Public Managers, p. 47-48 และ David H. Rosenbloom and Rosemary O'Leary, Public Administration and Law, p. 179 - 210

** นิติศาสตรบัณฑิต, นิติศาสตรมหาบัณฑิต (LL.M.), The University of Melbourne, Australia เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง 5 ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองเปรียบเทียบ สำนักงานศาลปกครอง

คดี Cleveland Board of Education V. Loudermill (1985)¹

คดีนี้เป็นคดีที่ศาลพิจารณาว่า วิธีการใดบ้างที่มีความจำเป็นจะต้องดำเนินการก่อนการเลิกจ้างข้าราชการหรือลูกจ้างของรัฐซึ่งจะถูกเลิกจ้างได้ต่อเมื่อมีเหตุอันสมควร (discharged for cause)

ในปี ค.ศ. 1979 Cleveland Board of Education ผู้ฟ้องคดี ได้จ้างนาย James Loudermill ผู้ถูกฟ้องคดี (respondent) มาทำหน้าที่เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้กรอกข้อมูลในใบสมัครงานว่า ไม่เคยได้รับโทษในคดีอาญาร้ายแรง (felony) ใดๆ มาก่อน ต่อมาในการตรวจสอบประวัติการทำงาน ผู้ฟ้องคดีพบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเคยได้รับโทษทางอาญาในคดีลักทรัพย์ (grand larceny แต่เป็นคดีอาญาประเภทไม่ร้ายแรง) มาก่อน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงแจ้งการเลิกจ้างแก่ผู้ถูกฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่า การเลิกจ้างเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีให้ข้อมูลที่เป็นเท็จในใบสมัครงาน แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงหรือคัดค้านการถูกเลิกจ้าง ตามกฎหมายของรัฐ Ohio ผู้ถูกฟ้องคดีมีสถานะเป็นข้าราชการ (classified civil servant) ดังนั้น การเลิกจ้างจะกระทำได้อีกเมื่อมีเหตุอันสมควรเท่านั้น และต้องจัดให้มีการดำเนินการพิจารณาทบทวนในกรณีใ้ล่อก ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีต่อคณะกรรมการข้าราชการแห่ง Cleveland (Cleveland Civil Service Commission) ซึ่งต่อมาคณะกรรมการฯ ดังกล่าวมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดี การฟ้องคดีดำเนินต่อไปจนถึงชั้นศาลสูงสุด

ศาลสูงสุดได้วางหลักว่า หลัก Due Process ถือเป็นหลักการสำคัญในการบริหารงานบุคคลในภาครัฐ โดยศาลสูงสุดได้วินิจฉัยว่า หลักการที่สำคัญของหลัก Due Process เป็นหลักที่ประกันว่า การเพิกถอน การตัดสิทธิ หรือการกระทำใด ๆ อันมีผลกระทบต่อสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีกระบวนการอันชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ จะต้องมีการแจ้งหรือบอกกล่าวล่วงหน้า (notice) และให้โอกาสในการเข้าสู่กระบวนการไต่สวนหรือกระบวนการพิจารณาคดี (hearing) ที่เหมาะสมกับคดีนั้น ๆ

ดังนั้น เงื่อนไขพื้นฐานของหลัก Due Process นั้นได้แก่ การที่บุคคลจะต้องได้รับสิทธิในการแจ้งข้อกล่าวหาและเหตุผลก่อนถูกเลิกจ้าง (pretermination notice) และสิทธิในการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาไต่สวนคดีก่อนมีคำสั่งเลิกจ้าง (pretermination hearing)

¹ Cleveland Board of Education v. Loudermill, 470 U.S. 532 (1985) จาก www.findlaw.com

เพื่อแก้ข้อกล่าวหา ไม่ว่าจะโดยวิธีการชี้แจงด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม โดยเฉพาะสิทธิในการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาไต่สวนก่อนการเลิกจ้างนั้น แม้ว่ากระบวนการดังกล่าวอาจจะไม่ได้ช่วยให้เขาหลุดพ้นจากการถูกเลิกจ้างก็ตาม แต่ก็เป็นการตรวจสอบคำสั่งหรือคำวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า คำสั่งหรือคำวินิจฉัยมีข้อผิดพลาดใดหรือไม่ หรือมีเหตุผลเพียงพอที่จะรับฟังได้ตามข้อกล่าวหาหรือไม่ นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดดุลยภาพในการวินิจฉัยคดีศาลฯ ยังต้องคำนึงถึงปัจจัย 3 ประการ ซึ่งประกอบด้วยผลประโยชน์ของตัวบุคคลที่จะได้รับการจ้างงาน ผลประโยชน์ของรัฐที่สามารถเลิกจ้างข้าราชการหรือลูกจ้างของรัฐที่รัฐไม่ต้องการ และการหลีกเลี่ยงความเสี่ยงในความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นได้ในการเลิกจ้าง

คดี James E. Gilbert, President, East Stroudsburg University, et al. V. Richard Homar (1997)²

คดีนี้ประเด็นที่ศาลฯ พิจารณา คือ การไม่แจ้งหรือบอกกล่าวล่วงหน้า และไม่จัดให้มีกระบวนการพิจารณาไต่สวนคดีก่อนออกคำสั่งพักงานของลูกจ้างของรัฐโดยไม่จ่ายค่าจ้าง (suspension without pay) เป็นกรณีที่รัฐฝ่าฝืนหลัก Due Process หรือไม่

ในวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1992 นาย Richard Homar ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจ (employed as a policeman) ของมหาวิทยาลัย East Stroudsburg (ESU) ใน Pennsylvania ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจของมลรัฐ (State Police) จับกุม พร้อมตั้งข้อหาเมียเสพติดไว้ในครอบครอง ซึ่งถือเป็นความผิดทางอาญาร้ายแรง (felony) นาย James E. Gilbert อธิการบดีมหาวิทยาลัย East Stroudsburg (President of East Stroudsburg University) ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีพักงานโดยไม่ได้รับค่าจ้าง ซึ่งคำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับทันที และผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องผ่านกระบวนการสอบสวนภายในด้วย แม้ว่าข้อหาในคดีอาญาดังกล่าวจะถูกยกฟ้องในวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1992 แต่การพักงานก็ยังมีผลบังคับต่อไป ต่อมาในวันที่ 18 กันยายนปีเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้เข้าชี้แจงข้อเท็จจริงแก่เจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัย East Stroudsburg (ESU) ซึ่งได้รับรายงานจากเจ้าหน้าที่ตำรวจของมลรัฐว่า ผู้ถูกฟ้องคดีรับสารภาพความผิดในวันที่ถูกจับกุมว่า รู้จักกับบุคคลที่มีกัญชาอยู่ในครอบครองและได้รับกัญชาจากบุคคลดังกล่าวเพื่อใช้เอง อย่างไรก็ตาม หลังจากการชี้แจงข้อเท็จจริง ผู้ถูกฟ้องคดีถูกปลดจากตำแหน่งหน้าที่เดิมและให้ทำหน้าที่รักษาความปลอดภัย (groundkeeper) แทน

² Gilbert, President, East Stroudsburg University, et al. v. Homar (1997), www.findlaw.com

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลโดยอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้แจ้งหรือบอกกล่าว และไม่ยอมจัดให้มีกระบวนการพิจารณาไต่สวนคดีก่อนที่จะมีคำสั่งพักงานโดยไม่จ่ายค่าจ้าง จึงถือเป็นการขัดต่อหลัก Due Process

ศาลวินิจฉัยว่า หลัก Due Process เป็นหลักการที่มีความยืดหยุ่น และเป็นหลักที่กำหนดให้มีกระบวนการหรือวิธีการคุ้มครองได้ตามสถานการณ์ที่แตกต่างกันไป ดังนั้นจึงไม่สามารถใช้บรรทัดฐานจากคดี Cleveland Board of Education V. Loudermill มาสรุปได้ว่า คำสั่งพักงานโดยไม่จ่ายค่าจ้างนั้นจะชอบด้วยกฎหมาย หากมีการบอกกล่าวและผ่านดำเนินการพิจารณาไต่สวนคดีก่อน

กรณีของคดี Cleveland Board of Education V. Loudermill นั้นเป็นกรณีที่ลูกจ้างของรัฐนั้นถูกเลิกจ้าง แต่กรณีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีเพียงถูกสั่งพักงานโดยไม่ได้รับค่าจ้างเป็นการชั่วคราว ดังนั้น トラบไคที่ลูกจ้างของรัฐยังได้รับสิทธิให้เข้าสู่นการดำเนินการพิจารณาไต่สวนภายหลังคำสั่งพักงานแล้ว การขาดรายได้ในช่วงถูกสั่งพักงานจึงถือว่า ได้รับความเสียหายไม่มากหากเทียบกับการถูกเลิกจ้าง นอกจากนี้ การถูกสั่งพักงานก็ไม่มีผลให้เสียสิทธิประโยชน์อื่นๆ ของตน เช่น สิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาล และสิทธิในการประกันชีวิต ในทางตรงกันข้าม เมื่อพิจารณาในแง่รัฐ รัฐได้รับประโยชน์อย่างยิ่งในการสั่งพักงานลูกจ้างของรัฐที่ถูกจับกุมในคดีที่มีความผิดทางอาญาร้ายแรง ลูกจ้างดังกล่าวดำรงตำแหน่งที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเช่นเจ้าหน้าที่ตำรวจ แม้ว่ารัฐจะสั่งพักงานโดยที่สามารถจ่ายค่าจ้างได้ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดให้รัฐต้องจ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างของรัฐในระหว่างที่ถูกจับกุมในคดีอาญาที่มีความผิดร้ายแรงด้วยเงินภาษีของประชาชน และรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดให้รัฐต้องรับภาระในค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากการจ้างบุคคลอื่นมาทำงานแทนลูกจ้างของรัฐผู้ต้องคดี ในขณะที่ยังคงจ่ายเงินค่าจ้างแก่ลูกจ้างของรัฐผู้นั้นอีกด้วย นอกจากนี้ มหาวิทยาลัย East Stroudsburg (ESU) ยังเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการรักษาไว้ซึ่งชื่อเสียงและความไว้วางใจของสาธารณชนในหน่วยงานตำรวจของตน ซึ่งมีความสำคัญเทียบเท่ากับส่วนได้เสียของรัฐ

นอกจากนี้ ศาลยังได้ชี้ว่า วัตถุประสงค์ของการจัดให้มีกระบวนการพิจารณาไต่สวนคดีก่อนออกคำสั่งเลิกจ้างในคดี Cleveland Board of Education V. Loudermill นั้นก็เพื่อจะพิจารณาว่ามีเหตุผลอันสมควรเชื่อได้ตามข้อกล่าวหาและมีเหตุผลใดในการสนับสนุนการเลิกจ้างนั้นหรือไม่ เช่นเดียวกัน วัตถุประสงค์ของการจัดให้มีกระบวนการพิจารณาไต่สวนคดีก่อนออกคำสั่งพักงานนั้นก็เพื่อพิจารณาให้แน่ใจว่า มีเหตุผลเพียงพอที่จะสนับสนุนการออกคำสั่งพักงานนั้นโดยไม่จ่ายค่าจ้าง ซึ่งศาลเห็นว่าในคดีนี้ มีเหตุผลอย่างเพียงพอจากการที่ลูกจ้างของรัฐถูกจับกุมและตั้งข้อกล่าวหา

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงสภาพและพฤติการณ์ในคดีนี้ ศาลเห็นว่า รัฐมิได้กระทำการฝ่าฝืนหลัก Due Process ในการไม่แจ้งหรือบอกกล่าวล่วงหน้า และไม่จัดให้มีกระบวนการพิจารณาไต่สวนคดีก่อนออกคำสั่งพักงานของลูกจ้าง
