

ประเมินผลอเว ... เมื่อกรรมการให้ผ่าน แต่ลูกบ้านไม่ให้ไปต่อ !

โดยนายปกครอง

เดิมที ... ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไม่ได้มีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้ คือ เมื่อผู้ใดได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพ่อผู้ใหญ่แล้ว ... ก็จะสามารถอยู่ในตำแหน่งได้จนกว่าจะอายุครบ ๖๐ ปี ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยกำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งได้เพียงคราวละ ๕ ปี และในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ก็ได้มีการปรับปรุงวาระการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านอีกครั้ง เป็นให้ดำรงตำแหน่งได้ถึงอายุ ๖๐ ปี แต่จะถูกประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ในทุก ๆ ๕ ปี ซึ่งเป็นรูปแบบที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันนี้นั่นเองครับ ...

ฉะนั้น แม้ผู้ใหญ่บ้านจะสามารถดำรงตำแหน่งได้ถึงอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ แต่ก็เชื่อว่าผู้ใหญ่บ้านทุกคนจะสามารถดำรงตำแหน่งได้ถึงเกษียณอายุนะครับ เพราะจะต้องถูกประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ในทุก ๆ ๕ ปี จากคณะกรรมการและลูกบ้าน (ไม่น้อยกว่า ๒๐ คน โดยคำนึงถึงขนาดของหมู่บ้าน) ตามที่กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่และระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ด้วย ซึ่งหากคะแนนประเมินทุกด้านรวมกันแล้วน้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ผู้ใหญ่บ้านก็ต้องพ้นจากตำแหน่งตามคำสั่งของนายอำเภอ

มีกรณีน่าสนใจที่ได้หยิบยกมาเป็นตัวอย่าง ... โดยคณะกรรมการประเมินผลได้พิจารณาให้ผู้ใหญ่บ้านผ่านการประเมิน แต่เมื่อรับฟังความเห็นของลูกบ้านปรากฏว่าลูกบ้านไม่ให้ผ่าน เมื่อความเห็นขัดแย้งหรือไม่ตรงกันเช่นนี้ จะมีหลักเกณฑ์หรือวิธีการดำเนินการอย่างไร และสุดท้ายแล้วผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวจะได้ดำรงตำแหน่งต่อไปหรือไม่ ? ไปติดตามหาคำตอบกันเลยครับ ...

ข้อเท็จจริงของคดีนี้มีอยู่ว่า ... ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเป็นผู้ใหญ่บ้านก่อนวันที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๔๘ มีผลใช้บังคับ ซึ่งต้องเข้ารับการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ครั้งแรกภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่ระเบียบดังกล่าวใช้บังคับ นายอำเภอจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีตามองค์ประกอบ ๓ ด้าน ได้แก่ (๑) ด้านการปฏิบัติหน้าที่ (๒) ด้านคุณลักษณะความเป็นผู้นำ และ (๓) ด้านความพึงพอใจ รวม ๘๔ ข้อ โดยเมื่อคณะกรรมการประเมินผลได้พิจารณารายละเอียดจากสมุดบันทึกผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี สมุดบันทึกผลงาน สมุดตรวจราชการของหมู่บ้าน และเอกสารต่าง ๆ แล้ว ได้ให้ผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมินจำนวน ๔๓ ข้อ ซึ่งเกินกว่ากึ่งหนึ่ง จึงถือว่าผ่านการประเมิน !

แต่เรื่องราวได้กลับตาลปัตร ... เพราะเมื่อคณะกรรมการฯ ทำการรับฟังความเห็นของราษฎรในหมู่บ้าน (ตามข้อ ๑๒ ของระเบียบเดียวกัน) จำนวน ๘๕ คน (ครอบคลุมกลุ่มต่าง ๆ ในหมู่บ้าน เช่น กลุ่มสตรี กลุ่มคนพิการ กลุ่มเยาวชน กลุ่มนักศึกษา กลุ่มเกษตรกร) โดยใช้แบบสอบถามทั้งหมด ๓๘ ข้อ ปรากฏว่าราษฎรส่วนใหญ่ไม่ให้ผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมิน ส่งผลให้ผลการประเมินของคณะกรรมการฯ ขัดแย้งกับการรับฟังความเห็นของราษฎรในหมู่บ้าน จนกลายเป็นการประเมินผลอเว ...

ต่อมา คณะกรรมการประเมินผลจึงทบทวนการประเมินและแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยจัดประชุมให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงแสดงผลการปฏิบัติหน้าที่ของตนเพื่อให้ราษฎรตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นอีกครั้ง แต่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถแสดงหลักฐานและไม่สามารถชี้แจงรายละเอียดผลการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นที่ประจักษ์แก่ราษฎรในหมู่บ้านได้ ราษฎรดังกล่าวจึงให้ผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมินเพียง ๑๒ ข้อ และไม่ผ่านการประเมิน ๒๖ ข้อ คณะกรรมการฯ จึงแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบและชี้แจงในข้อที่ไม่ผ่านการประเมิน ซึ่งสุดท้ายแล้วคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาว่ามีมติเป็นเอกฉันท์ให้ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการประเมิน

เพราะผลการประเมินไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนด นายอำเภอจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ !

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งที่ให้ตนพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการประเมินผลได้พิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีผ่านการประเมิน แต่เมื่อรับฟังความคิดเห็นลูกบ้านกลับทบทวน และมีมติให้ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการประเมินเท่ากับว่าตนถูกประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ถึง ๒ ครั้ง อีกทั้งคณะกรรมการฯ รับฟังความคิดเห็นเฉพาะราษฎรหรือลูกบ้านที่มีอคติกับตน ไม่รับฟังความคิดเห็นของราษฎรทุกหลังคาเรือน นอกจากนี้ ในการประเมินก็ไม่เปิดโอกาสให้ได้ตรวจสอบความถูกต้อง รวมทั้งไม่ให้เหตุผลและไม่มีหลักฐานใด ๆ มาแสดง เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงการปฏิบัติหน้าที่ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้ตนพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ว่าฯ

คดีมีประเด็นพิจารณาว่า... คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และ คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? โดยมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยให้ได้ความก่อนว่า การดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยสรุปได้ว่า ... ในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผลการประเมินของคณะกรรมการฯ มีความขัดแย้งกับการรับฟังความคิดเห็นของราษฎรในหมู่บ้าน โดยคณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาทบทวน (ข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๕) โดยเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงการทำหน้าที่ของตนต่อที่ประชุมราษฎรในหมู่บ้าน (การประชาคมหมู่บ้าน) ให้ได้ ข้อยุติ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถชี้แจงรายละเอียดการปฏิบัติหน้าที่ของตนจนเป็นที่ประจักษ์แก่ราษฎรในหมู่บ้านได้ โดยราษฎรดังกล่าวยังคงให้ไม่ผ่านการประเมิน และคณะกรรมการฯ ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริง และรายละเอียดข้อที่ไม่ผ่านการประเมิน เพื่อให้โอกาสได้แย้งและแสดงพยานหลักฐานอีกครั้งแล้ว แต่หลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีแสดงไม่เพียงพอที่จะทำให้คณะกรรมการฯ รับฟังเพื่อพิจารณาให้ผ่านการประเมินผลการปฏิบัติงานได้ จึงทำให้ผลการประเมินทั้งสามด้านที่ผ่านการรับฟังความคิดเห็นของราษฎรแล้ว รวมกันผ่านไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนการประเมินผลทั้งหมดที่กำหนดไว้ อันถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ไม่ผ่านการประเมินตามข้อ ๑๓ วรรคหนึ่งของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าว

สำหรับข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่าตนถูกประเมินการปฏิบัติหน้าที่ถึง ๒ ครั้ง นั้น ศาลได้อธิบายว่า คณะกรรมการฯ มีหน้าที่ในการประเมินผลโดยพิจารณาจากองค์ประกอบด้านการปฏิบัติหน้าที่ ด้านคุณลักษณะ ความเป็นผู้นำ และด้านความพึงพอใจ ซึ่งหากผลการประเมินในส่วน of คณะกรรมการฯ ให้ผู้ฟ้องคดีผ่าน ก็ยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้ผ่านการประเมิน เนื่องจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้กำหนดให้คณะกรรมการฯ ต้องรับฟังความคิดเห็นของราษฎรในหมู่บ้าน เพื่อประกอบการประเมินด้วย เมื่อผลการประเมินที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นของราษฎรในหมู่บ้านปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการประเมิน ทำให้ผลการประเมินของ คณะกรรมการฯ ขัดแย้งกับการรับฟังความคิดเห็นของราษฎร คณะกรรมการฯ จึงเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดี

ได้ชี้แจงการปฏิบัติงานของตนต่อที่ประชุมราษฎรในหมู่บ้าน เพื่อทบทวนผลการประเมินของผู้ฟ้องคดี ให้ได้ข้อยุติ กรณีจึงมิใช่เป็นการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ ๒ ครั้งตามที่กล่าวอ้าง

ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่าคณะกรรมการฯ ไม่เปิดโอกาสให้ตนได้ตรวจสอบความถูกต้อง ว่ามีการสอบถามราษฎรครอบคลุมพื้นที่ในหมู่บ้านหรือไม่ ศาลเห็นว่า ในการทบทวนผลการประเมิน ผู้ฟ้องคดี ได้เข้าชี้แจงการปฏิบัติงานของตนต่อที่ประชุมราษฎรในหมู่บ้าน ย่อมถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ตรวจสอบความถูกต้องแล้ว หากเห็นว่าจำนวนของราษฎรที่เข้ามารับฟังการชี้แจงไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการประเมิน หรือเป็นผู้มีอคติ ก็สามารถโต้แย้งได้ในขณะนั้น แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้มีการโต้แย้งแต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านเกณฑ์การประเมินที่ได้กำหนดไว้ จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามความในมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยกับศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๑๑๘/๒๕๖๕)

จากคดีดังกล่าวสรุปได้ ดังนี้

๑. ในการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน กฎหมายได้ให้อำนาจคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ดำเนินการประเมินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ โดยจะต้องมีการรับฟังความเห็นของลูกบ้านหรือราษฎรในหมู่บ้าน (ไม่น้อยกว่า ๒๐ คน โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังทุกหลังคาเรือน) ประกอบการพิจารณาด้วย ซึ่งการกำหนดจำนวนและราษฎรที่จะรับฟังความคิดเห็นดังกล่าว ควรมีจำนวนที่สอดคล้องกับพื้นที่ รวมทั้งมีความทั่วถึงและเป็นธรรมกับผู้รับการประเมิน เพื่อให้ได้ผลประเมินที่มีความน่าเชื่อถือ

๒. กรณีที่ผลการประเมินของคณะกรรมการดังกล่าวขัดแย้งกับความเห็นของลูกบ้าน และได้มีการเปิดโอกาสให้ผู้ใหญ่บ้านได้ชี้แจงการทำหน้าที่ของตนกับลูกบ้านโดยตรง หากผู้ใหญ่บ้านเห็นว่าจำนวนและราษฎรผู้เข้ามารับฟังและประเมินการทำงานไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ หรือมีอคติกับผู้ใหญ่บ้านหรือผู้รับการประเมินอย่างไร ก็ชอบที่จะโต้แย้งต่อคณะกรรมการประเมินผลในขณะนั้นได้

๓. กรณีคณะกรรมการประเมินผลได้พิจารณาทบทวนการประเมินที่ได้รับฟังความเห็นของราษฎรในหมู่บ้านแล้ว เห็นว่าผลประเมินรวมทุกด้านไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนการประเมินผลทั้งหมดที่กำหนดไว้ ย่อมถือว่าผู้นั้นไม่ผ่านการประเมิน และต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ อันถือเป็นกระบวนการประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านในคราวเดียวกัน มิใช่การประเมินซ้ำหรือประเมิน ๒ ครั้งแต่อย่างใด

ฉะนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ลูกบ้านหรือราษฎรในหมู่บ้าน จึงต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดี มีผลงานเป็นที่ประจักษ์ และได้รับความไว้วางใจจากลูกบ้านให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ด้วยเพราะผู้ใหญ่บ้านเข้ามาจากการเลือกของลูกบ้าน กฎหมายจึงกำหนดให้ลูกบ้านมีส่วนร่วมในการประเมินผลการทำหน้าที่ของผู้ที่ตนเลือกเข้ามาด้วย ... อย่างไรก็ตาม การประเมินผลดังกล่าวต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์และหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนคำนึงถึงความเป็นธรรมกับผู้รับการประเมิน เพื่อให้ผลการประเมินสะท้อนการทำงานที่แท้จริงและเป็นไปตามเนื้อหา ... นั่นเองครับ

(ปริกษาศติปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕)