



หลักความเป็นกลาง  
ในการพิจารณาทางปกครอง

ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง  
สำนักวิจัยและวิชาการ

หลักความเป็นกลาง  
ในการพิจารณาทางปกครอง

ศูนย์ศึกษาคดีปกครอง  
สำนักวิจัยและวิชาการ

## คำนำ

ในการดำเนินงานของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจมีบางกรณี ที่การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนหรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง อันเนื่องมาจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองนั้น มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าโดยตรง หรือทางอ้อม หรือมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อ หลักความเป็นกลาง ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ดังนั้น เพื่อให้สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนได้รับความคุ้มครองตามที่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองไว้ สำนักงานศาลปกครอง โดยสำนักวิจัยและวิชาการ ในฐานะ หน่วยงานทางวิชาการที่สนับสนุนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองในการอำนวย ความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกล่วงละเมิดจากการใช้อำนาจรัฐ โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่เป็นธรรม จึงได้จัดทำเอกสารทางวิชาการฉบับนี้ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับหลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง โดยนำตัวอย่างคำพิพากษาคดีปกครองที่น่าสนใจทั้งของไทยและของต่างประเทศมาประกอบ การศึกษา ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่แก่ตุลาการศาลปกครอง รวมทั้งพนักงาน คดีปกครองในการปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองต่อไป

สำนักงานศาลปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารทางวิชาการฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์ ในการสนับสนุนการพิจารณาคดีปกครองและเป็นแหล่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการศึกษา ค้นคว้าแก่ผู้สนใจต่อไป



(นายดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม)

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง



## สารบัญ

## หน้า

<b>บทที่ ๑</b>	<b>ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับหลักความเป็นกลาง</b>	
	<b>ในการพิจารณาทางปกครอง</b>	
๑.	แนวความคิดและที่มาของหลักความเป็นกลาง	๓
๑.๑	แนวความคิด	๓
๑.๒	หลักความเป็นกลางในระบบกฎหมายต่างประเทศ	๔
๑.๒.๑	พัฒนาการและความเป็นมาของหลักความเป็นกลาง ในระบบกฎหมายต่างประเทศ	๔
๑.๒.๒	หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ว่าด้วยหลักความเป็นกลาง ในระบบกฎหมายต่างประเทศ	๖
๑.๓	หลักความเป็นกลางในระบบกฎหมายไทย	๙
๑.๓.๑	พัฒนาการและความเป็นมาของหลักความเป็นกลาง ในระบบกฎหมายไทย	๙
๑.๓.๒	หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ว่าด้วยหลักความเป็นกลาง ในระบบกฎหมายไทย	๑๐
	๑) หลักความเป็นกลางตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๑๐
	๒) หลักความเป็นกลางตามกฎหมายอื่น	๑๓
<b>บทที่ ๒</b>	<b>แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับหลักความเป็นกลาง</b>	
	<b>ในการพิจารณาทางปกครอง</b>	
๑.	กรณีที่เจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการมีความสัมพันธ์ส่วนตัว กับคู่กรณีตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๑๗

๑.๑ เป็นคู่กรณีเอง	๑๗
๑.๒ เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี	๒๒
๑.๓ เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น	๒๕
๑.๔ เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์ หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี	๒๙
๑.๕ เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี	๓๑
๑.๖ คดีปกครองต่างประเทศในกรณีอื่นๆ	๓๓
๒. กรณีที่มีพฤติการณ์อื่นตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙	๓๓
๒.๑ เหตุแห่งความไม่เป็นกลางอันเกิดจากเหตุภายใน	๓๔
๒.๒ เหตุแห่งความไม่เป็นกลางอันเกิดจากอำนาจหน้าที่ ในการพิจารณาทางปกครอง	๔๑
๒.๓ เหตุแห่งความไม่เป็นกลางอันเกิดจากการขัดกัน ของประโยชน์ได้เสีย (conflict of interest) ทางปกครอง	๕๒
๓. กรณีที่ไม่ถือว่ามีเหตุที่ทำให้การพิจารณาทางปกครอง ขัดต่อหลักความเป็นกลาง	๕๘

## ภาคผนวก

## บทที่ ๑

### ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับหลักความเป็นกลาง ในการพิจารณาทางปกครอง

รัฐเสรีประชาธิปไตยโดยทั่วไปต่างยอมรับถึงความดำรงอยู่ของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Principle of the Legality of Administrative Action) ซึ่งถือเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip) ประกอบกับเมื่อหลักนิติรัฐเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรต่างๆ ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การทำความเข้าใจถึงหลักการเบื้องต้นของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง

เมื่อพิจารณาถึงความหมายของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ย่อมหมายความว่า ฝ่ายปกครอง ซึ่งได้แก่ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในการกำกับดูแลของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง จะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและเฉพาะแต่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น<sup>๑</sup> และด้วยเหตุดังกล่าวนี้เองที่ทำให้การดำเนินการใดๆ ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายใต้นิติรัฐจะต้องมีวิธีพิจารณาสั่งการที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าเจตจำนงของสังคมในรูปตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติจะได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้องและเป็นธรรม และเพื่อป้องกันมิให้เจตจำนงดังกล่าวถูกใช้ไปในทางที่ผิดกฎหมายหรือถูกบิดเบือนไป ดังนั้น จึงต้องมีการบังคับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการซึ่งเป็นมาตรการในการควบคุมและส่งเสริมให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายและสอดคล้องกับหลักการของนิติรัฐ<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐”, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๓๘), น. ๖๖-๖๗.

<sup>๒</sup> กมลชัย รัตนสกาวงศ์, “หลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน-ศึกษาประวัติความเป็นมาและแนวความคิดทางทฤษฎี”, ตุลพาห, ปีที่ ๓๙ เล่ม ๕, (กันยายน-ตุลาคม ๒๕๓๕), น. ๖๑.

กล่าวถึงหลักกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการ นอกจากฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามตัวบทกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ณ เวลานั้นๆ แล้ว ยังเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปอีกด้วยว่า จะต้องคำนึงถึง “หลักกฎหมายทั่วไป” ในที่นี้ย่อมหมายถึงหลักกฎหมายปกครองทั่วไป หลักกฎหมายปกครองทั่วไปเกิดขึ้นจากแนวคิดที่ว่า มีหลักกฎหมายบางอย่างที่อยู่ นอกเหนือเจตนาของผู้บัญญัติกฎหมายและนอกเหนือจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีอยู่ มีกฎเกณฑ์บางอย่างที่อยู่ภายนอกและอยู่เหนือเจตนาของศาล หลักกฎหมายทั่วไป ได้แก่ บรรดาหลักการที่เป็นรากฐานของระบบกฎหมายของประเทศทั้งระบบ บางหลักสืบสมมุติฐานว่า มาจากมูลบทเบื้องต้นของการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย หรืออีกนัยหนึ่งระบอบรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) บางหลักสืบสมมุติฐานว่ามาจากตรรกทางนิติศาสตร์ ซึ่งหากไม่มีอยู่แล้วจะเป็นช่องทางให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือเกิดสภาวะไร้ชื่อแป ขึ้นในบ้านเมือง”

โดยหลักกฎหมายปกครองทั่วไปในวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่สำคัญ ได้แก่ หลักความเป็นกลาง หลักการฟังความทุกฝ่าย และหลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น หลักกฎหมายปกครองทั่วไปที่ยกขึ้นมากล่าวถึงเหล่านี้เป็นเครื่องมืออันสำคัญที่จะใช้ประกอบการพิจารณาทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นในชั้นการวินิจฉัยคดีชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองขององค์กรยุติธรรมทางปกครอง หรือในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ในการวินิจฉัยสั่งการหรือออกคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ดี สำหรับขอบเขตของการจัดทำเอกสารแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองฉบับนี้จักทำการศึกษาเฉพาะการนำหลักความเป็นกลางมาใช้ในชั้นเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเท่านั้น

ทั้งนี้ การพิจารณาทางปกครอง<sup>๔</sup> เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลาง เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม และเป็นที่น่าไว้วางใจได้ เนื่องจากหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนพิจารณาแล้ว ความไม่เป็นกลางดังกล่าวจะเข้ามามีบทบาทในทุกขั้นตอนของการพิจารณา

<sup>๓</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “หลักการพื้นฐานกฎหมายปกครอง”, คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๓, น. ๑๕๓.

<sup>๔</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕

ฯลฯ

ฯลฯ

การพิจารณาทางปกครอง หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ



ซึ่งหลักความเป็นกลางจะป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนำเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปปะปนกับการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยถูกต้องตามข้อเท็จจริงปราศจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือลำเอียง ซึ่งจะส่งผลให้เกิดนิติกรรมทางปกครองอันไม่ชอบธรรมในท้ายที่สุด

## ๑. แนวความคิดและที่มาของหลักความเป็นกลาง

### ๑.๑ แนวความคิด

หลักความเป็นกลาง ถือเป็นหลักการหนึ่งในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ<sup>๕</sup> (jus naturale) ซึ่งเกิดขึ้นจากแนวความคิดพื้นฐานที่ว่า หากบุคคลมีอำนาจสั่งการในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่ บุคคลนั้นก็จะต้องสูญเสียความเป็นกลางและไม่อาจวินิจฉัยสั่งการโดยปราศจากอคติในเรื่องนั้นๆ ได้ ดังนั้น หลักการนี้จึงนำมาใช้ในองค์กรของรัฐที่มีอำนาจวินิจฉัยในเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักความเป็นกลางของผู้พิพากษาหรือตุลาการ ซึ่งนำมาสู่การคัดค้านผู้พิพากษาที่มีประโยชน์ได้เสียในคดีมิให้เป็นผู้วินิจฉัยในคดีนั้น หรือหลักความเป็นกลางขององค์กรฝ่ายปกครองที่ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือกรรมการในคณะกรรมการใดๆ ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง พิจารณาและวินิจฉัยสั่งการหรือร่วมประชุมและลงมติในเรื่องใดๆ ที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่<sup>๖</sup>

ในระบบกฎหมายของนานาอารยประเทศต่างยอมรับถึงความมีอยู่ของหลักความเป็นกลางนี้ ในฐานะหลักกฎหมายทั่วไปมาเป็นเวลาช้านานแล้ว อย่างเช่นในประเทศทางยุโรปได้ให้การรับรองไว้ในปฏิญญาสากลแห่งยุโรปว่าด้วยการพิทักษ์สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales) มาตรา ๖-๑ วรรคหนึ่ง ที่ว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม เปิดเผย และในระยะเวลาที่เหมาะสม โดยองค์กร

<sup>๕</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๑), น. ๑๗๑.

<sup>๖</sup> บุปผา อัครพิมาน, “หลักกฎหมายทั่วไป”, วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๑, (มกราคม - เมษายน ๒๕๔๘), น. ๑๔-๑๕.



ฝ่ายตุลาการที่มีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย<sup>๗</sup> ซึ่งได้มีการตีความหลักดังกล่าวขยายไปถึงกระบวนการพิจารณาทางปกครองด้วย

จากการศึกษาถึงพัฒนาการของหลักความเป็นกลางในต่างประเทศ จะพบได้ว่าการเกิดขึ้นของหลักการดังกล่าวในแต่ละประเทศได้รับการพัฒนามาจากพื้นฐานทางแนวความคิดที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลให้การปรากฏอยู่ของหลักการดังกล่าวในปัจจุบันแตกต่างกันออกไป

## ๑.๒ หลักความเป็นกลางในระบบกฎหมายต่างประเทศ

### ๑.๒.๑ พัฒนาการและความเป็นมาของหลักความเป็นกลางในระบบกฎหมายต่างประเทศ

ในประเทศฝรั่งเศส หลักความเป็นกลาง (Principe de l'impartialité) นั้นได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปประการหนึ่งในระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่มีวิวัฒนาการอันยาวนานมาจากแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (ศาลปกครองสูงสุด) โดยยึดหลักการที่ว่า การวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครองจะต้องรักษาไว้ซึ่งหลักการแห่งความปราศจากอคติ<sup>๘</sup> และต่อมาได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในปี ค.ศ. ๑๓๐๒ ในรัฐกำหนด Philippe le Bel ว่าด้วยการปฏิรูปราชอาณาจักรซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเคารพต่อหลักความเป็นกลาง โดยสภาแห่งรัฐได้ปรับใช้หลักการดังกล่าวข้างต้นแก่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทและคณะกรรมการวินัยข้าราชการในการวินิจฉัยคดีที่มีการโต้แย้งคำวินิจฉัยขององค์กรเหล่านี้ พร้อมทั้งยืนยันว่าหลักความเป็นกลางเป็นหลักกฎหมายทั่วไปประการหนึ่งอีกด้วย

อย่างไรก็ดี แม้ว่าหลักความเป็นกลางจะมีวิวัฒนาการและความสำคัญในทางประวัติศาสตร์ แต่ทว่าในทางปฏิบัติยังไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายที่มีการกล่าวถึงหลักการดังกล่าวไว้โดยตรง เนื้อหาที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่จะปรากฏในกฎเกณฑ์ลำดับอื่น ๆ ดังเช่น หลักเกณฑ์ว่าด้วยการกำหนดองค์ประกอบและการดำเนินงานของฝ่ายปกครองหรือข้อกำหนดวิธีการในการทำงาน เป็นต้น และเป็นสิ่งที่สังเกตได้ว่าแม้หลักความเป็นกลางดังกล่าวนี้จะมีได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเช่นเดียวกับ

<sup>๗</sup> "Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, ..."

<sup>๘</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๕, น. ๑๗๐.



หลักกฎหมายอื่น แต่ในทางปฏิบัติหลักการดังกล่าวกลับเป็นที่ยอมรับว่ายังมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามอยู่เสมอ

กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่า การนำหลักความเป็นกลางมาใช้กับกระบวนการพิจารณาทางปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองในประเทศฝรั่งเศสนั้น มีที่มาจากหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งสภาแห่งรัฐฝรั่งเศสได้นำมาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดีปกครอง และหลักการดังกล่าวก็ได้รับการพัฒนาโดยคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐมาอย่างต่อเนื่อง จนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันได้มีการนำหลักความเป็นกลางมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรแล้ว แต่เป็นการบัญญัติไว้ในกฎหมายลำดับรองซึ่งออกโดยฝ่ายบริหาร<sup>๙</sup>

สำหรับประเทศเยอรมนี หลักความเป็นกลางมีที่มาจากตั้งแต่ยุคกลาง ซึ่งนำมาใช้กับฝ่ายตุลาการ โดยถือว่าผู้พิพากษาเป็นผู้รับใช้ความยุติธรรม ผู้พิพากษาจึงต้องไม่มีส่วนได้เสียในคดีที่ตนรับผิดชอบ แต่ในขณะเดียวกัน การนำหลักความเป็นกลางมาใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่กลับได้รับอิทธิพลจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice) ของประเทศอังกฤษ อย่างไรก็ดี ในปี ค.ศ. ๑๙๒๕ ภายหลังจากที่ประเทศออสเตรียได้บัญญัติกฎหมายที่ใช้ควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองก่อนออกคำสั่งทางปกครองไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรขึ้นเป็นครั้งแรก ซึ่งรวมถึงการนำหลักความเป็นกลางมาบัญญัติรวมไว้ในกฎหมายฉบับนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวส่งผลให้ประเทศเยอรมนีเริ่มพิจารณาถึงการควบคุมการกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครองก่อนออกคำสั่งทางปกครองในลักษณะของกระบวนการวินิจฉัยคดีของศาลยุติธรรม ดังนั้น กระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงมีโครงสร้างทำนองเดียวกับวิธีพิจารณาความแพ่งของศาล<sup>๑๐</sup>

ทั้งนี้ ภายหลังจากที่ประเทศเยอรมนีได้รับอิทธิพลจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติและการจัดทำกฎหมายของประเทศออสเตรีย ต่อมา จึงได้มีการบัญญัติรับรองการนำหลักความเป็นกลางมาใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๗๖ นั่นก็คือ ประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (verwaltungsverfahrensgesetz) โดยก่อนหน้าที่จะมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น ศาลยุติธรรมประเทศเยอรมนี

<sup>๙</sup> จักรพันธ์ เชื้อพานิช, “ผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักความไม่มีส่วนได้เสีย”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐), น. ๑๕ - ๑๖.

<sup>๑๐</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์, “หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน”, (กรุงเทพฯ : ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔), น. ๘๑-๘๓, อ้างใน จักรพันธ์ เชื้อพานิช, อ้างแล้ว เซึ่งบรรดที่ ๙, น. ๒๒.

ได้พยายามคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยอาศัยหลักกฎหมายทั่วไปมาพิจารณา แต่ด้วยเหตุที่การบังคับใช้หลักกฎหมายทั่วไปดังกล่าวมีข้อจำกัดอยู่มาก จึงเป็นเหตุผลประการสำคัญที่ทำให้มีการบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองขึ้น ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์หลักในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและอำนวยความสะดวกต่อการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นสำคัญ<sup>๑๑</sup>

ส่วนหลักความเป็นกลางในประเทศอังกฤษนั้น เนื่องจากประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law ซึ่งใช้หลักความยุติธรรมโดยธรรมชาติ (Natural Justice) เป็นหลักการพื้นฐานอันมีความสำคัญมากที่สุด หลักความยุติธรรมโดยธรรมชาติประกอบด้วย หลักความไม่มีอคติ (The Rule Against Bias) และหลักการรับฟังอย่างเป็นธรรม (The Right to A Fair Hearing) ซึ่งหลักความยุติธรรมโดยธรรมชาติสามารถอธิบายถึงการมีลักษณะบังคับมาซึ่งการกระทำของฝ่ายปกครองปกครองได้ว่า หลักความไม่มีอคติ (The Rule Against Bias) เรียกร้องว่าบุคคลจะไม่พิจารณาในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสีย เช่น มีผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับผู้ยื่นคำร้อง หรือกรณีที่หน้าการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหลายๆ หน้าที่ขัดกัน ศาลอังกฤษได้กล่าวถึงกรณีเหล่านี้ว่า อยู่ในข่ายของการมีส่วนได้เสีย เว้นแต่เป็นกรณีที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งในการพิจารณาว่ากรณีใดที่มีส่วนได้เสียนั้นจะแตกต่างกันไปตามข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี ดังนั้น แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะมีเหตุผลที่ดีและถูกต้อง รวมทั้งไม่ได้ให้ส่วนได้เสียของตนเข้ามามีอิทธิพลต่อคำตัดสินหรือการตัดสินใจของตนก็ตาม แต่หากว่าโดยสภาพภายนอกแล้วบุคคลทั่วไปเห็นว่า จะเกิดการลำเอียงอย่างแน่นอน ก็ย่อมถือว่าขัดต่อหลักความเป็นกลางซึ่งเป็นการขัดต่อหลักความยุติธรรมโดยธรรมชาติแล้ว

### ๑.๒.๒ หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ว่าด้วยหลักความเป็นกลางในระบบกฎหมายต่างประเทศ

ประเทศในยุโรปตะวันตกโดยส่วนใหญ่ต่างยอมรับถึงความมีอยู่ของหลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตามการดำรงอยู่ของหลักการดังกล่าวในแต่ละประเทศนั้นอาจได้รับการยอมรับในสถานะ

<sup>๑๑</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, สรุปหลักกฎหมายปกครอง เรื่อง หลักความไม่มีส่วนได้เสีย, น. ๔.



ทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ดังเช่น ประเทศเยอรมนีได้รับรองหลักการดังกล่าวโดยการบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรระดับรัฐบัญญัติ (พระราชบัญญัติ) ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสกลับยอมรับหลักการดังกล่าวในสถานะที่เป็นเพียงกฎหมายลำดับรองเท่านั้น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า หลักความเป็นกลางในการทำคำสั่งทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสนั้น ได้มีวิวัฒนาการมาจากคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐฝรั่งเศส (ศาลปกครองสูงสุด) มาเป็นเวลาต่อเนื่องยาวนาน<sup>๑๖</sup> และต่อมาได้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งออกโดยฝ่ายบริหาร (décret) เช่น รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๘๓ โดยในมาตรา ๑๓ ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการวินิจฉัยหรือมีคำสั่งทางปกครองว่าจักต้องไม่มีส่วนได้เสียในการกระทำหรือออกคำสั่งทางปกครองนั้นๆ นอกจากนี้ กฎหมายในมาตราดังกล่าวยังได้บัญญัติรับรองไว้โดยถือว่าบุคคลผู้มีส่วนได้เสียนั้น ถ้าอยู่ในที่ประชุม ถึงแม้ไม่ได้ออกเสียงแสดงความคิดเห็น การปรากฏตัวของบุคคลนั้นก็ก่อให้เกิดอคติหรือการมีส่วนได้เสียได้ ซึ่งแนวทางการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวนี้ ได้บัญญัติตามแนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐฝรั่งเศส ซึ่งวางหลักไว้โดยให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าจะมีผลประโยชน์โดยตรงหรือโดยอ้อมนั้น ต้องไม่อยู่ร่วมในที่ประชุม โดยได้มีการบัญญัติไว้ในวรรคสอง ของบทบัญญัติมาตราดังกล่าว และให้ถือว่าการปรากฏตัวของบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในที่ประชุมนั้นทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นเสียไป เป็นโมฆะ ซึ่งใช้บังคับในทุกกรณี และจะเข้าข้อยกเว้นก็เฉพาะแต่ในกรณีที่มีการปรากฏตัวของผู้มีส่วนได้เสียนั้นไม่มีการส่งผลการประชุมหรือการตัดสินใจแต่ประการใด อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตได้ว่า ในกรณีดังกล่าวยอมเป็นการยากที่จะหาข้อพิสูจน์ว่าการปรากฏตัวของบุคคลผู้มีส่วนได้เสียนั้นไม่มีอิทธิพลหรือส่งผลใดๆ ต่อการวินิจฉัยหรือออกคำสั่งนั้น

ในขณะที่ประเทศเยอรมนี ระบบกฎหมายเยอรมันมีหลักที่ถือกันมานานแล้วว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง (Die Verpflichtung zu einer unparteiischen Amtsführung) ซึ่งหลักการดังกล่าวปรากฏในรัฐบัญญัติว่าด้วยกรอบของกฎหมายข้าราชการ (BRRG) มาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๖ ที่บัญญัติให้ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นกลางและไม่ใช้ตำแหน่งเพื่อประโยชน์ของตน นอกจากนี้ ยังปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอื่นๆ ที่กำหนดห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาทางปกครองดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองด้วย

<sup>๑๖</sup> สภาแห่งรัฐฝรั่งเศสวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้ว่า องค์กรที่ทำคำสั่งทางปกครองหรือวินิจฉัยทางปกครองต้องไม่มีส่วนได้เสีย (CE, 4 mars 1949, Trèbes), อังโน สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๑, น. ๒.

ประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ค.ศ. ๑๙๗๖ ได้กำหนดเรื่องหลักความเป็นกลางไว้ และในมาตรา ๒๐ ได้อธิบายถึงลักษณะของบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งต้องห้ามมิให้มีอำนาจออกนิติกรรมทางปกครองอันได้แก่<sup>๑๓</sup>

(๑) ผู้ซึ่งเป็นคู่กรณีเอง ซึ่งหมายถึงบุคคลผู้ยื่นคำขอหรือคำร้องเมื่อมีคำสั่งทางปกครองแล้วมีผลกระทบต่อบุคคลนั้น ซึ่งเป็นบุคคลคนเดียวกับผู้มีอำนาจวินิจฉัยหรือมีคำสั่งทางปกครอง

(๒) บุคคลซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องกับคู่กรณี โดยมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติ หรือทางสมรส หรือบุคคลที่เคยอุปถัมภ์กันมา

(๓) ผู้ซึ่งเป็นผู้แทนตามกฎหมาย หรือผู้รับมอบอำนาจทั่วไป หรือผู้รับมอบอำนาจในการดำเนินการทางปกครองโดยเฉพาะ

(๔) ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องเป็นผู้แทนคู่กรณีในกระบวนการพิจารณา

(๕) ผู้ซึ่งเป็นลูกจ้างหรือได้รับค่าตอบแทนหรือเป็นกรรมการที่ปรึกษาหรือในทำนองเดียวกับที่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากคู่กรณี

(๖) ผู้ซึ่งไม่ใช่เจ้าพนักงาน แต่สามารถให้ความเห็นหรือกระทำการที่สำคัญได้อันมีผลกระทบต่อออกนิติกรรมทางปกครอง

“ผู้เกี่ยวข้อง” ตามข้อ (๒) และข้อ (๔) นั้น หมายถึง คู่หมั้น คู่สมรส การเป็นญาติหรือเกี่ยวพันกันโดยการสมรสโดยตรง พี่น้อง ลูกพี่ลูกน้อง คู่สมรสของพี่น้อง และพี่น้องของคู่สมรส ลุง ป้า น้า อา บุตรบุญธรรม บุคคลที่เคยให้การอุปถัมภ์เป็นเวลานานหรือให้ที่พักพิงที่อยู่อาศัย

ส่วนข้อยกเว้นของหลักความเป็นกลางในประเทศเยอรมนี มีกรณีดังนี้

๑) บทบัญญัติในวรรคหนึ่งไม่ใช่บังคับกับสมาชิกหรือบุคคลใดซึ่งสังกัดองค์กรวิชาชีพ ซึ่งผู้มีอำนาจวินิจฉัยเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรวิชาชีพนั้น ซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือถูกระทบโดยตรงจากการกระทำนั้น

๒) บทบัญญัติในวรรคหนึ่งไม่ใช่บังคับในกรณีแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งกิตติมศักดิ์ หรือการถอดจากตำแหน่งดังกล่าว

๓) ในกรณีที่จำเป็นเร่งด่วน ถ้าหากชักช้าจะก่อให้เกิดความเสียหายหรือภัยอันตรายเกิดขึ้นได้

<sup>๑๓</sup> เฟ็งอ้าง, น. ๒-๓.



๔) ในกรณีที่กรรมการคนใดคนหนึ่งในคณะกรรมการ (มาตรา ๘๘) พิจารณาเห็นว่าตนเองควรถูกคัดค้าน หรือมีเหตุสงสัยว่าเป็นกรณีที่จะต้องใช้บทบัญญัติของวรรคหนึ่งบังคับต้องแจ้งให้ประธานคณะกรรมการทราบ คณะกรรมการดังกล่าวจะเป็นผู้วินิจฉัยคำร้องขอหรือคำคัดค้านนั้น และบุคคลที่เกี่ยวข้องจะไม่มีส่วนในการวินิจฉัยดังกล่าว หลังจากที่ถูกลดคัดค้านก็ไม่อาจจะพิจารณาต่อไปหรือนั่งอยู่ในที่ประชุมได้ในขณะที่มีการวินิจฉัย

สำหรับประเทศอังกฤษ หลักความเป็นกลางถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักความไม่มีอคติและไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับกรณีนั้น (Freedom from Interest of Bias) ซึ่งมีที่มาจากหลักความยุติธรรมโดยธรรมชาติ (Natural Justice) ดังคำกล่าวที่ว่า “No man a judge in his own cause” ซึ่งหลักความยุติธรรมโดยธรรมชาตินี้ได้ถูกนำมาใช้อธิบายในกรณีที่ฝ่ายปกครองต้องวินิจฉัยสั่งการในลักษณะกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial) คือ คณะกรรมการกึ่งตุลาการ หรือเจ้าหน้าที่องค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ทางตุลาการเท่านั้น ส่วนในกรณีที่เป็นเรื่องทางปกครองโดยแท้ การกระทำที่มีลักษณะเป็นการออกกฎหมายลำดับรอง หรือการกระทำเกี่ยวกับเรื่องสัญญา ย่อมไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมโดยธรรมชาตินี้ แต่ต่อมาในภายหลังได้มีการใช้หลักความยุติธรรมโดยธรรมชาติดับการกระทำทุกอย่างของรัฐ

ผลของคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยหลักความเป็นกลาง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งโดยฝ่าฝืนหลักความเป็นกลางถือว่าการกระทำที่ขัดต่อหลักความยุติธรรมทางธรรมชาติ ซึ่งศาลอังกฤษอาศัยหลักความยุติธรรมทางธรรมชาตินี้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยอธิบายว่า การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพิจารณาและมีคำสั่งไปโดยขัดต่อหลักความยุติธรรมทางธรรมชาตินี้มีผลเป็นโมฆะ

### ๑.๓ หลักความเป็นกลางในระบบกฎหมายไทย

#### ๑.๓.๑ พัฒนาการและความเป็นมาของหลักความเป็นกลางในระบบกฎหมายไทย

หลักความเป็นกลางได้ถูกบัญญัติและรับรองไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรของไทย โดยเฉพาะกฎหมายที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการ กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรและการควบคุมการประกอบวิชาชีพอิสระ กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบธุรกิจของเอกชน และกฎหมายเกี่ยวกับการวินิจฉัยคดีปกครองโดยองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองในขณะนั้น ซึ่งเกิดขึ้นภายหลังจากที่ประเทศไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ แต่ทว่ากฎหมายเหล่านั้นได้บัญญัติรับรองหลักความเป็นกลางไว้เพียงหลักการสำคัญเท่านั้น และมีเพียงกฎหมายบางฉบับที่ได้บัญญัติรับรองหลักความเป็นกลาง

ตั้งแต่ขอบเขตการปรับใช้ เหตุที่กระทบต่อหลักความเป็นกลาง หรือมาตรการทางกฎหมาย ในการป้องกันหรือแก้ไขเมื่อมีเหตุที่กระทบต่อหลักการดังกล่าว<sup>๑๔</sup>

อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาประเทศไทยได้มีการใช้บังคับ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙<sup>๑๕</sup> ขึ้น ซึ่งถือเป็นกฎหมายกลาง ที่ได้วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการ โดยเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเรื่องทางปกครอง และผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นเพื่อเป็นการประกันความเป็นธรรม<sup>๑๖</sup> การพิจารณาโดยเปิดเผยจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมและเป็นหลักประกันว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ต้องรับผิดชอบเรื่องนั้นๆ ไม่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว เพราะหากว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการเพื่อประโยชน์ส่วนตนและพิจารณาวินิจฉัยสั่งการเรื่องในทางปกครองอย่างมีอคติหรือไม่เป็นกลางแล้ว ก็จะส่งผลในทางลบต่อการวินิจฉัยสั่งการของตนอย่างแน่นอน<sup>๑๗</sup>

### ๑.๓.๒ หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ว่าด้วยหลักความเป็นกลางในระบบกฎหมายไทย

#### ๑) หลักความเป็นกลางตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับประเทศไทยได้มีการนำหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในมาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๖

<sup>๑๔</sup> เฟิงอ้าง, น. ๑๑.

<sup>๑๕</sup> โดยประเทศไทยได้นำประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเศเยอรมนีมาใช้เป็นต้นแบบในการร่างกฎหมายฉบับนี้ อ้างใน จักรพันธ์ เขียวพานิช, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ ๙, น. ๒๓.

<sup>๑๖</sup> กมลชัย รัตนสกาวงศ์, “สาระสำคัญพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙”, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๓๙), น. ๑๘, อ่างใน สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ ๑๑, น. ๑๐.

<sup>๑๗</sup> กมลชัย รัตนสกาวงศ์, “หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน”, (กรุงเทพฯ : ศูนย์ยุโรปศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔), น. ๑๓๙, อ่างใน สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ ๑๑, น. ๑๐.





คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น หากผู้ใดไม่มีอำนาจหน้าที่มากระทำก็จะเกิดความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนผลจะเป็นโมฆะหรือเพิกถอนได้หรือไม่เป็นอีกปัญหาหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันการทำงานจะเป็นไปด้วยดีได้และเป็นที่น่าพอใจได้ก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติมีความเป็นกลางต่อทุกฝ่าย เพื่อประกันกระบวนการปฏิบัติราชการโดยเป็นธรรม กฎหมายจึงมีวิธีการควบคุมโดยวางมาตรการตรวจสอบขั้นตอนต่างๆ ตามที่เห็นว่าจำเป็นตามสภาพสังคมในขณะนั้นๆ<sup>๑๘</sup>

กรณีต่างๆ ที่กระทบต่อความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดไว้ แบ่งออกเป็น ๒ ลักษณะ<sup>๑๙</sup> ดังนี้

### ก. ความไม่เป็นกลางในทางภาวะวิสัย

หมายถึง ความไม่เป็นกลางที่มีอยู่ภายนอกความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นความไม่เป็นกลางอันมีเหตุมาจากสถานภาพหรือฐานะของตัวเจ้าหน้าที่ โดยกรณีนี้กฎหมายได้คำนึงถึงว่าการที่เจ้าหน้าที่มีสถานภาพหรือฐานะบางประการอาจจะกระทบต่อความไม่เป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง

ความไม่เป็นกลางลักษณะนี้ได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา ๑๓<sup>๒๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งส่วนใหญ่จะได้แก่กรณีที่เจ้าหน้าที่มีความสัมพันธ์ทางด้านใดด้านหนึ่งใกล้ชิดกับคู่กรณี จนอาจเกิดความไม่เป็นกลางขึ้นได้ และอาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่นั้นเป็นคู่กรณีเอง นอกจากนั้น อาจมีกรณีความไม่เป็นกลาง

<sup>๑๘</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง”, (กรุงเทพฯ : จีระวิชาการพิมพ์, ๒๕๔๐), น. ๒๔๒.

<sup>๑๙</sup> บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง”, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ : สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๔๖), น. ๒๐-๒๑.

<sup>๒๐</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙  
 มาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

- (๑) เป็นคู่กรณีเอง
- (๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- (๕) เป็นเจ้านั้นหรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง



จากเหตุอื่น ๆ เกี่ยวกับสถานภาพหรือฐานะของเจ้าหน้าที่ ซึ่งผู้ร่างกฎหมายยังไม่สามารถระบุได้ ในขณะนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้มีความยืดหยุ่นโดยให้ฝ่ายบริหารไปกำหนดกรณีอื่นเพิ่มเติม จากที่มีการบัญญัติไว้โดยทำเป็นกฎกระทรวง

## ข. ความไม่เป็นกลางในทางอัตตะวิสัย

หมายถึง ความไม่เป็นกลางอันมีเหตุมาจากสภาพภายใน ความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่ โดยในกรณีนี้หลักกฎหมายค้ำึงถึงว่า ความไม่เป็นกลางอาจมาจาก เหตุอื่นที่มีชื่อเรื่องของสถานภาพหรือฐานะของเจ้าหน้าที่ก็ได้

ความไม่เป็นกลางลักษณะนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา ๑๖<sup>๒๑</sup> แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกฎหมายใช้คำว่า "เหตุอื่นใด นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจ พิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง" ในกรณีนี้กฎหมายมุ่งจำกัดเฉพาะกรณีที่มีลักษณะร้ายแรงเท่านั้น

<sup>๒๑</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๖ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือ กรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณา ทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(๒) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธาน กรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(๓) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้นั้น เป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณีว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครอง ในเรื่องนั้นหรือไม่

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๕ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม



## ๒) หลักความเป็นกลางตามกฎหมายอื่น

นอกจากจะได้มีการนำหลักความเป็นกลางมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายกลางแล้ว ระบบกฎหมายไทยยังได้มีการบัญญัติถึงหลักการดังกล่าวไว้ในกฎหมายอื่นๆ อีกด้วย ดังเช่น

- มาตรา ๑๘ ทวิ<sup>๒๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ และต่อมาแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

- มาตรา ๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒<sup>๒๓</sup>

- มาตรา ๙ วรรคสอง มาตรา ๑๑ (๕) และมาตรา ๓๕/๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) ๒๕๔๖<sup>๒๔</sup>

<sup>๒๒</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๑๘ ทวิ บัญญัติว่า สมาชิกสภาเทศบาลต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ

<sup>๒๓</sup> พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๕ ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) เป็นหรือภายในระยะเวลาสามปีก่อนวันได้รับแต่งตั้งเคยเป็นกรรมการหรือผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการจัดการหรือมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน ผู้ร่วมทุน หรือมีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐวิสาหกิจที่จะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น

<sup>๒๔</sup> พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) ๒๕๔๖

มาตรา ๙

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนอกจากต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว จะต้องไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการหรือที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

มาตรา ๑๑ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดย่อมสิ้นสุดลง เมื่อ

ฯลฯ

ฯลฯ

(มีต่อหน้าถัดไป)

- มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕<sup>๒๕</sup>
- มาตรา ๔๗ ตรี (๖) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗<sup>๒๖</sup>

(๕) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น หรือที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น จะกระทำ

มาตรา ๓๕/๑ บุคคลผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ไม่เป็นผู้ที่พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการหรือที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือกิจการที่กระทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ถึงห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

<sup>๒๕</sup> พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๑๙ อนุญาโตตุลาการต้องมีความเป็นกลางและเป็นอิสระ รวมทั้งต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในสัญญาอนุญาโตตุลาการ หรือในกรณีที่คู่สัญญาดตกลงกันให้หน่วยงานซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยวิธีอนุญาโตตุลาการเป็นผู้ดำเนินการต้องมีคุณสมบัติตามที่หน่วยงานดังกล่าวกำหนด

บุคคลซึ่งจะถูกตั้งเป็นอนุญาโตตุลาการจะต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงซึ่งอาจเป็นเหตุอันควรสงสัยถึงความเป็นกลางหรือความเป็นอิสระของตน และนับแต่เวลาที่ได้รับการตั้งและตลอดระยะเวลาที่ดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ บุคคลดังกล่าวจะต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงเช่นว่านั้นต่อคู่พิพาทโดยไม่ชักช้าเว้นแต่จะได้แจ้งให้คู่พิพาทรู้ล่วงหน้าแล้ว

อนุญาโตตุลาการอาจถูกคัดค้านได้ หากปรากฏข้อเท็จจริงซึ่งเป็นเหตุอันควรสงสัยถึงความเป็นกลางหรือความเป็นอิสระ หรือการขาดคุณสมบัติตามที่คู่พิพาทตกลงกัน แต่คู่พิพาทจะคัดค้านอนุญาโตตุลาการซึ่งตนเป็นผู้ตั้งหรือร่วมตั้งมิได้ เว้นแต่คู่พิพาทฝ่ายนั้นมิได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการคัดค้านในขณะที่ตั้งอนุญาโตตุลาการนั้น

<sup>๒๖</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๔๗ ตรี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จะกระทำ

ฯลฯ

ฯลฯ



อย่างไรก็ดี การจัดทำแนวคำวินิจฉัยในเรื่องหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองฉบับนี้ มุ่งเน้นศึกษาเฉพาะในส่วนของเหตุที่ทำให้การพิจารณาทางปกครองขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เท่านั้น โดยได้ทำการศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด<sup>๒๗</sup> รวมทั้งความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดดังกล่าวในลำดับต่อไป

---

<sup>๒๗</sup> ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักที่น่าสนใจในกรณีดังกล่าวไว้ ดังนี้ “การปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่จะต้องใช้วิธีพิจารณาที่เป็นธรรม โดยคำนึงถึงความยุติธรรมเป็นหลักและต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง อันเป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไปที่ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเข้ามาพิจารณาเรื่องและออกหรือร่วมออกคำวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้น เพื่อเป็นหลักประกันแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นว่า เรื่องของตนจะได้รับการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ที่ปราศจากอคติและความลำเอียง” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๓๑/๒๕๕๕)



## บทที่ ๒

### แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับหลักความเป็นกลาง ในการพิจารณาทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดเหตุหรือพฤติการณ์ที่ถือว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการผู้มีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองมีส่วนได้เสียไว้ใน ๒ กรณี กล่าวคือ กรณีแรก เหตุตามมาตรา ๑๓ ซึ่งเป็นกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณี อันเป็นเหตุให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่า บุคคลดังกล่าวอาจจะทำการพิจารณาทางปกครองโดยมีอคติหรือความลำเอียง และกรณีที่สอง ในมาตรา ๑๖ ซึ่งเป็นพฤติการณ์อื่นที่ทำให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่า บุคคลดังกล่าวอาจจะทำการพิจารณาทางปกครองโดยไม่เป็นกลาง ทั้งนี้ จะได้ทำการศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองต่างประเทศ รวมทั้งความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

๑. กรณีที่เจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณีตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

#### ๑.๑ เป็นคู่กรณีเอง

ในความหมายของการเป็นคู่กรณีเองนั้น ได้แก่ กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นผู้พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองให้แก่ตนเอง<sup>๒๘</sup> ดังเช่น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาตตั้งโรงงาน เป็นผู้ขออนุญาตตั้งโรงงานเอง หรือกรณีที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกผู้รับทุนการศึกษา ลงมติเห็นชอบให้ตนเองเป็นผู้รับทุนการศึกษาดังกล่าว<sup>๒๙</sup> เป็นต้น

<sup>๒๘</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, (กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, ๒๕๕๔), น. ๑๖๙.

<sup>๒๙</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๗/๒๕๕๕

- กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองเป็นผู้ร้องเรียนเรื่องที่พิพาท

การที่นายแพทย์ ช. เป็นคณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมที่พิจารณาข้อร้องเรียนของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค และเข้าร่วมในการประชุมของคณะกรรมการแพทยสภาเพื่อพิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดีตามความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าว แต่ในขณะที่เดียวกันก็ได้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค กรณีจึงถือได้ว่าเป็นคู่กรณีโดยตรงตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และแม้การเป็นกรรมการของมูลนิธิฯ จะมีได้มีอำนาจในการตัดสินใจเด็ดขาด แต่ก็ย่อมก่อให้เกิดความเกรงใจหรืออาจชักจูงความเห็นของคณะกรรมการที่พิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดีได้ อีกทั้งก่อนที่จะทำการพิจารณาทางปกครอง นายแพทย์ ช. ได้เคยแสดงความเห็นต่อสาธารณชนในลักษณะพาดพิงและเป็นปรปักษ์ต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การดำเนินการพิจารณาทางปกครองที่มีนายแพทย์ ช. เข้าร่วมในการพิจารณา จึงถือได้ว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นนายแพทย์ประจำโรงพยาบาลฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่แพทยสภา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกคำสั่งลงโทษพักใช้ใบอนุญาตและภาคทัณฑ์ โดยเหตุว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาเรื่องที่มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคมีหนังสือร้องเรียนเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพเวชกรรมของนายแพทย์ประจำโรงพยาบาล ในการดูแลรักษาผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษา ต่อมา เลขาธิการแพทยสภาได้ส่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไปยังคณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ชุดที่ห้า เพื่อพิจารณาและรายงานผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ ซึ่งในที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีได้มีมติลงโทษพักใช้ใบอนุญาตผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเห็นว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดียินยอมให้นายแพทย์ ช. กรรมการแพทยสภา ซึ่งเป็นเลขาธิการคณะกรรมการของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค และเป็นคู่กรณีกับผู้ฟ้องคดี เข้าร่วมในการพิจารณาและออกคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นการกระทำที่ขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ



ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของแพทยสภาดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เนื่องจากข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยการประชุมคณะกรรมการ พ.ศ. ๒๕๒๖ มิได้กำหนดกรณีเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองต้องมีความเป็นกลาง กรณีจึงต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา ๑๓ ซึ่งบัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ (๑) เป็นคู่กรณีเอง ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ในการประชุมคณะกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ชุดที่ห้า ที่ได้พิจารณาข้อร้องเรียนของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคแล้วมีมติว่าคดีมีมูลนั้น มีนายแพทย์ ช. เป็นอนุกรรมการที่ได้ประชุมพิจารณาในเรื่องดังกล่าว ส่วนการประชุมคณะกรรมการแพทยสภา ที่ได้พิจารณามีมติว่าคดีมีมูลตามความเห็นของคณะกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ชุดที่ห้า และการประชุมคณะกรรมการแพทยสภาที่ได้พิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดีนั้น ปรากฏว่า นายแพทย์ ช. ก็ได้เข้าร่วมในการประชุมดังกล่าวอีกด้วย ทั้งๆ ที่มูลกรณีของการสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีทั้งสามเกิดจากข้อเรียกร้องของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคซึ่งก็มีนายแพทย์ ช. ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค กรณีจึงถือได้ว่าเป็นคู่กรณีโดยตรงตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และแม้ว่านายแพทย์ ช. จะมิได้ออกความเห็นและมิได้ร่วมลงคะแนนเสียงในการประชุมพิจารณาโทษผู้ฟ้องคดีทั้งสาม แต่ก็ต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครอง นอกจากนั้น แม้ว่านายแพทย์ ช. จะเป็นเพียงกรรมการมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคมิได้มีอำนาจในการตัดสินเด็ดขาดเพียงผู้เดียว แต่เมื่อเป็นถึงกรรมการของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภคก็อาจทำให้การประชุมคณะกรรมการเกิดความเกรงใจหรืออาจชักจูงให้กรรมการคนอื่นเห็นชอบด้วยได้ ประกอบกับก่อนที่จะมีการพิจารณาโดยที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดี นายแพทย์ ช. ได้แสดงความเห็นต่อสาธารณชนในลักษณะพาดพิงและเป็นปรีภัยต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสาม ดังนั้น การดำเนินการพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ชุดที่ห้า และคณะกรรมการแพทยสภาที่มีนายแพทย์ ช. ร่วมในการพิจารณา จึงถือได้ว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง การออกคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีสภาพร้ายแรงดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและถูกเพิกถอนได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๖๗-๒๖๘/๒๕๕๓)



- กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดในเรื่องที่ทำการพิจารณา

การที่ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานอยู่ในขณะที่เกิดการกระทำละเมิดขึ้นแก่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อตรวจสอบและรายงานผลให้กระทรวงการคลังทราบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อเท็จจริงปรากฏว่าประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำละเมิด การดำเนินการดังกล่าวจึงถือเป็นการพิจารณาทางปกครองในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสีย โดยเป็นคู่กรณีซึ่งมีส่วนร่วมในการกระทำผิด อันจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่จะเรียกให้ชำระเงินอยู่ด้วย กรณีจึงต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อได้ตรวจสอบพบว่า เจ้าหน้าที่การเงินและการบัญชีทุจริตต่อหน้าที่ ทำให้หน่วยงานได้รับความเสียหาย นาย ม. ในฐานะประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อในขณะนั้น จึงได้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้รายงานผลการสอบสวนให้ประธานกรรมการบริหารส่วนตำบล ทราบ ต่อมา อำเภอนิฐานะหน่วยงานซึ่งกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีดังกล่าวขึ้นใหม่อีกครั้ง ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางที่เห็นว่า นาย ม. ต้องร่วมรับผิดชอบกับบุคคลอื่นชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ราชการจากการกระทำละเมิดด้วย ต่อมา องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อได้ออกคำสั่งตามรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงให้ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหายและให้นาย ม. ในฐานะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีอำนาจลงนามถอนเงินร่วมกับผู้กระทำละเมิด และผู้ฟ้องคดีในฐานะปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานกรรมการเก็บรักษาเงินและประธานกรรมการตรวจสอบรับจ่ายเงินประจำวันชดใช้ค่าเสียหายด้วย ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงิน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าหลังจากที่เกิดการกระทำละเมิดขึ้นแก่องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อแล้ว นาย ม. ในฐานะประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านหม้อ ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ



ดังกล่าวอยู่ในขณะนั้น ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๘<sup>๓๐</sup> ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และคณะกรรมการดังกล่าวได้รายงานผลการตรวจสอบให้นาย ม. ทราบเพื่อพิจารณาวินิจฉัยและรายงานให้กระทรวงการคลังทราบตามข้อ ๑๗<sup>๓๑</sup> ของระเบียบดังกล่าว การดำเนินการของนาย ม. ถือว่าเป็นการพิจารณาทางปกครองในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียโดยเป็นคู่กรณีซึ่งมีส่วนร่วมในการทำผิดอันจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่จะเรียกให้ชำระเงินอยู่ด้วย กรณีจึงต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และถือว่าเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ โดยไม่เหมาะสมตามข้อ ๑๒<sup>๓๒</sup> ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังนั้น คำสั่งเดิมที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๔๔/๒๕๕๓)

<sup>๓๐-๓๒</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๑๒ ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ ๘ ข้อ ๑๐ หรือข้อ ๑๑ ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการภายในเวลาอันควรหรือแต่งตั้งกรรมการโดยไม่เหมาะสม ให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบเว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

### คำวินิจฉัยคดีปกครองต่างประเทศ

กรรมการสภาวิชาชีพท้องถิ่นที่ได้พิจารณาเรื่องที่ตนถูกร้องเรียน โดยเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการสอบวินัย ดังนี้ ถือได้ว่าสมาชิกของสภาท้องถิ่นที่จะเข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง จึงเป็นการไม่เคารพต่อหลักความเป็นกลางและขัดต่อมาตรา ๖ ของปฏิญญาแห่งยุโรป ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๐ หมายเลขคดีที่ ๓๒๖๕๑๕)<sup>๓๓</sup>

#### ๑.๒ เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี

สำหรับกรณีของการเป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี นั้น มีประเด็นที่น่าสนใจอยู่ว่า “คู่สมรส” จะหมายความรวมถึงสามีหรือภรรยานอกสมรสของคู่กรณีด้วยหรือไม่ ซึ่งมีนักวิชาการบางท่านให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวไว้ว่า “เมื่อกฎหมายไม่ได้บัญญัติครอบคลุมถึงสามีหรือภรรยานอกสมรส คำว่า คู่สมรส ในมาตรานี้ น่าจะหมายถึง ผู้ที่จดทะเบียนสมรสกันตามกฎหมายเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การพิจารณาตลอดจนการออกคำสั่งทางปกครองให้สามีหรือภรรยานอกสมรส สมควรถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีคามไม่เป็นกลางโดยสภาพภายในที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่อาจดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้”<sup>๓๔</sup>

- กรณีเจ้าหน้าที่ผู้เสนอความเห็นขั้นต้นเพื่อการวินิจฉัยอุทธรณ์ เป็นคู่สมรสของผู้ออกคำสั่งทางปกครอง มิได้เป็นกรณีตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ไม่เป็นกลาง

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบ ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองมิได้อยู่ในสถานะของคู่กรณีหรือเจ้าหน้าที่ในขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ผู้เสนอความเห็นขั้นต้นเพื่อการพิจารณา

<sup>๓๓</sup> CE, 18 juin 2010, N° 326515, recueil Lebon

<sup>๓๔</sup> วรเจตน์ ภาศิริตัน, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒๘, น. ๑๖๙.



วินิจฉัยอุทธรณ์เป็นคู่สมรสของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบ จึงมิใช่เป็นกรณีตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ผู้เป็นคู่สมรสของคู่กรณีทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้น ประกอบกับเมื่อการเสนอความเห็นขั้นต้นเพื่อการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นกรณีปฏิบัติราชการโดยปกติและมิได้ผูกพันผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงมิได้เป็นกรณีที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีสิ่งอกริมตลิ่งได้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาสัตหีบ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อทำการรังวัดออกโฉนดที่ดินที่งอก ต่อมา ภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการรังวัดและปักหมุดแสดงที่งอกแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งยกเลิกคำขออออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จึงได้รายงานความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น ผู้ที่เป็นเจ้าหน้าที่ที่ทำความเห็นในการพิจารณายกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี คือ นาง อ. ภรรยาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองยกเลิกคำขอของผู้ฟ้องคดี และเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในชั้นต้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคู่กรณีกับผู้ฟ้องคดี เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำความเห็นในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครอง เป็นคู่สมรสของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องห้ามมิให้ทำคำสั่งทางปกครอง กรณีจึงเป็นเหตุให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลยกเลิกคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ยกเลิกคำขอของผู้ฟ้องคดี ยกเลิกคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการพิจารณายกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกเอกสารสิทธิรับรองแนวเขตที่งอกให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัตินิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง การวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง โดยผู้ฟ้องคดีอยู่ในสถานะของคู่กรณีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อยู่ในสถานะเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งมิได้อยู่ในสถานะของคู่กรณีหรือเจ้าหน้าที่ในขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ การที่นาง อ. เจ้าหน้าที่ผู้เสนอความเห็นขั้นต้นเพื่อการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคู่สมรสของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมิได้เป็นกรณีตามมาตรา ๑๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งบัญญัติถึงกรณีห้ามมิให้ผู้เป็นคู่สมรสของคู่กรณีทำการพิจารณาทางปกครองเรื่องนั้น อีกทั้งเมื่อพิจารณาตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดว่า ในกรณีที่มีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองเรื่องนั้นไม่ได้ แต่จากข้อเท็จจริงฟังได้ว่านาง อ. ซึ่งเป็นคู่สมรสของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอความเห็นขั้นต้นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นกรณีการปฏิบัติราชการโดยปกติ และไม่ผูกพันว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องมีคำวินิจฉัยตามความเห็นดังกล่าว จึงหาได้เป็นกรณีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใดไม่ ดังนั้น คำวินิจฉัยที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย **(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๑/๒๕๕๐)**

### **คำวินิจฉัยคดีปกครองต่างประเทศ**

สภาแห่งรัฐยกฟ้องโดยพิเคราะห์ว่า ในจำนวนกรรมการทั้งหมดรวม ๓๙ คน มีกรรมการ ๘ คน ซึ่งเป็นผู้บริหารสำนักงานกิจการเยาวชนและการกีฬามีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้สมัครสอบคัดเลือกบางราย โดยเคยได้ทำการรับรองเอกสารของผู้สมัครสอบคัดเลือก รวมทั้งเป็นผู้ลงลายมือชื่อในหนังสือ (อนุญาต) ให้โอนย้ายผู้สมัครสอบคัดเลือกด้วย กรณีเช่นนี้ไม่ถือเป็นการละเมิดต่อหลักความเป็นกลาง (principe d'impartialité) ซึ่งเป็นหลักในการบริหารจัดการการจับสลากคัดเลือก และที่สำคัญปรากฏว่า เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาในข้อ ๔ แห่งประกาศ ลงวันที่ ๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๘ ซึ่งกำหนดเงื่อนไขการตรวจสอบเอกสารโดยลับไว้สองประการ คือ ประการแรก เอกสารที่แสดงถึงความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในวิชาชีพ



ของผู้สมัครสอบแต่ละราย จะมีการตรวจสอบโดยกรรมการ ๒ คน (ซึ่งรายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบท้ายประกาศ) และประการต่อมา คือ การแบ่งส่วนการตรวจสอบเอกสารระหว่างกรรมการทั้งสองคนนั้นมีข้อกำหนดว่า ห้ามมิให้ส่งเอกสารของผู้สมัครสอบคัดเลือกแก่กรรมการคนหนึ่งคนใดที่มีความเกี่ยวพันเป็นพิเศษกับผู้สมัครสอบคัดเลือกรายนั้น เป็นผู้ตรวจสอบเอกสารหลักฐาน ดังนั้น กรณีการตรวจสอบเอกสารหลักฐานของผู้สมัครสอบคัดเลือกหญิงรายหนึ่งที่เป็นคู่รักของกรรมการคนหนึ่งในคณะกรรมการสอบคัดเลือก จึงไม่ได้มีการส่งเอกสารของผู้สมัครหญิงรายนี้ให้แก่กรรมการคนดังกล่าว หมายความว่า หากปรากฏว่าผู้สมัครสอบคัดเลือกรายใดมีความเกี่ยวพันกับกรรมการคนใด กรรมการคนนั้นย่อมไม่มีสิทธิตรวจสอบเอกสารหลักฐานของผู้สมัครสอบคัดเลือกรายนั้นๆ ข้ออ้างที่ว่า การลงมติของคณะกรรมการเป็นการละเมิดต่อหลักการตรวจสอบเอกสารหลักฐานโดยลับ และหลักของความเป็นกลาง จึงฟังไม่ขึ้น (คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๑๐, คดี M. Thiebaut et M. Gehin)<sup>๓๕</sup>

**๑.๓ เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือ เป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้นหรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงาน นับได้เพียงสองชั้น**

ความเป็นญาติของคู่กรณีนั้น มีค่านิยาม ดังนี้<sup>๓๖</sup>

“บุพการี” หรืออีกนัยหนึ่ง ญาติสืบสายโลหิตโดยตรงขึ้นไป เช่น บิดา มารดา ปู่ย่า ตายาย ทวด ฯลฯ ของคู่กรณี ซึ่งน่าจะหมายถึงการเป็นบุพการีของคู่กรณีตามความเป็นจริงเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่น่าหมายความรวมถึงการเป็นผู้รับคู่กรณีเป็นบุตรบุญธรรมด้วย อย่างไรก็ตาม การเป็นบุพการีของคู่กรณีตามความเป็นจริงนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นบุพการีที่ชอบด้วยกฎหมายเสมอไป จะเป็นบุพการีนอกกฎหมายของคู่กรณีก็ได้

“ผู้สืบสันดาน” หรืออีกนัยหนึ่ง ญาติสืบสายโลหิตโดยตรงลงมา เช่น ลูก หลาน เหลน ลื่อ ฯลฯ ของคู่กรณี ซึ่งน่าจะหมายถึงการเป็นผู้สืบสันดานตามความเป็นจริงเท่านั้น ดังนั้น จึงไม่น่าจะหมายรวมถึงการเป็นบุตรบุญธรรมของคู่กรณีด้วย อย่างไรก็ตาม

<sup>๓๕</sup> CE, 19 juillet 2010, M. Thiebaut et M. Gehin, req. n°326383 แปลสรุปและเรียบเรียงโดย นางสาวกรรณิศา สุทธิประสิทธิ์ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

<sup>๓๖</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง”, รวมบทความทางวิชาการ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, ๒๕๔๑), น. ๖๒-๖๓.

การเป็นผู้สืบสันดานของคู่กรณีตามความเป็นจริงนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้สืบสันดานที่ชอบด้วยกฎหมายเสมอไป อาจจะเป็นผู้สืบสันดานนอกกฎหมายของคู่กรณีก็ได้

“พี่น้อง” ของคู่กรณี จะเป็นพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน กล่าวคือ ถือกำเนิดจากบิดาและมารดาเดียวกันก็ได้ หรือเป็นพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน กล่าวคือ ถือกำเนิดจากบิดาเดียวกันแต่ต่างมารดา หรือถือกำเนิดจากมารดาเดียวกันแต่ต่างบิดาก็ได้ อื่นๆ บิดามารดาจะสมรสกันหรือไม่ก็ได้

“ลูกพี่ลูกน้อง” นับได้เพียงภายในสามชั้นของคู่กรณี มีตัวอย่างเช่น เป็นลูก ป้า น้า อาของคู่กรณี เป็นหลานลูก หลานป้า หลานน้า หลานอาของคู่กรณี ฯลฯ

“ญาติเกี่ยวพันทางแต่งงาน” นับได้เพียงสองชั้นของคู่กรณี มีตัวอย่างเช่น เป็นตายายหรือพ่อแม่ผู้ของคู่กรณี หรือเป็นพี่เขยน้องเขย พี่สะใภ้ น้องสะใภ้ของคู่กรณี ฯลฯ

ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยถึงกรณีของการเป็นญาติของคู่กรณี ไว้ดังนี้

- กรณีที่ผู้สืบสันดานของผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมในการพิจารณาทางปกครอง

การที่นาย ส. บุตรของนาย ป. ผู้ให้เช่าที่ดินที่พิพาทได้เข้าร่วมประชุมใช้สิทธิในการพิจารณาและลงมติในกรณีพิพาทระหว่างนาย ป. กับผู้ฟ้องคดี ร่วมกับคณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดฉะเชิงเทรา ในฐานะกรรมการผู้แทนผู้เช่า อาจทำให้กรรมการคนอื่นเกิดความเกรงใจไม่กล้าแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว และอาจทำให้กระบวนการพิจารณาคิดเบือนไปในทางอื่นได้ ดังนั้น มติของคณะกรรมการเช่าที่ดินฯ จึงเป็นมติที่ดำเนินการพิจารณาไปโดยบุคคลที่มีส่วนได้เสียหรือไม่มีความเป็นกลางร่วมด้วย ซึ่งการพิจารณาไปโดยบุคคลที่ไม่มีความเป็นกลางย่อมทำให้กระบวนการพิจารณาต่างพร้อยไปตามความไม่เป็นกลางนั้น อันขัดต่อหลักความมีส่วนได้เสียและถือเป็นเรื่องความบกพร่องในความสามารถอย่างหนึ่ง และย่อมส่งผลให้มติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย





ผู้ฟ้องคดีได้เช่าที่ดินจากนาย ป. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อทำนา โดยการเช่าที่ดินดังกล่าวมิได้กำหนดระยะเวลาการเช่าไว้ จึงต้องถือว่ามิกำหนดระยะเวลาการเช่าคราวละ ๖ ปี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง<sup>๓๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งการเช่าจะครบกำหนดในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ แต่ในขณะที่ระยะเวลาการเช่าในคราวนี้ยังไม่สิ้นสุด ประธานกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบลดอนเกาะกา ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีว่า นาย ธ. บุตรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ร้องขอให้คณะกรรมการการเช่าที่ดินฯ พิจารณาการเช่าที่ดินระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยจะขอยกเลิกการเช่าที่นาในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการการเช่าที่ดินฯ คัดค้านการบอกเลิกการเช่านาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่คณะกรรมการการเช่าที่ดินฯ กลับมีมติว่าเห็นสมควรให้ผู้ฟ้องคดีเช่านาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อไปจนถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวต่อคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดฉะเชิงเทรา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับมีมติในการประชุมเห็นชอบด้วยกับมติของคณะกรรมการการเช่าที่ดินฯ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากหนึ่งในคณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีนาย ส. บุตรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกรณีพิพาทโดยตรงเป็นกรรมการอยู่ด้วย และได้เข้าร่วมประชุมมีมติในวันดังกล่าว จึงขอให้ศาลเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเช่าที่ดินพิพาทต่อไป ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา ๑๘ วรรคสาม<sup>๓๘</sup> แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ได้บัญญัติห้ามกรรมการในคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล และกรรมการในคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัด ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกรณีพิพาท เข้าร่วมประชุม ใช้สิทธิในการพิจารณาและลงมติในกรณีพิพาทที่ตนเป็นผู้มีส่วนได้เสียรายนั้น แต่โดยที่พระราชบัญญัติฉบับนี้มีได้มีบทบัญญัติว่ามีกรณีใดบ้าง

<sup>๓๗-๓๘</sup> พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔

มาตรา ๑๘ ๑๓๓ ๑๓๓

ห้ามมิให้กรรมการซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกรณีพิพาทรายใด เข้าร่วมประชุมและใช้สิทธิในการพิจารณาและลงมติในกรณีพิพาทรายนั้น

๑๓๓ ๑๓๓

มาตรา ๒๖ การเช่านา ให้มีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่าหกปี การเช่ารายใดที่ทำไว้โดยไม่มีกำหนดเวลา หรือมีแต่ต่ำกว่าหกปี ให้ถือว่าการเช่ารายนั้นมีกำหนดเวลาหกปี

๑๓๓ ๑๓๓



ที่จะถือว่าการกรรมการในคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล และกรรมการในคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดเป็นผู้มีส่วนได้เสีย อีกทั้งมิได้มีบทบัญญัติว่าหากมีกรณีดังกล่าวจะต้องดำเนินการอย่างไร ซึ่งโดยผลของมาตรา ๓<sup>๓๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม<sup>๔๐</sup> แห่งพระราชบัญญัตินี้ มาใช้พิจารณาและดำเนินการในเรื่องของการเป็นผู้มีส่วนได้เสียตามมาตรา ๑๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ดังนั้น หากกรรมการในคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล และกรรมการในคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดมีกรณีอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ คือ (๑) เป็นคู่กรณีเอง (๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของกรณี (๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้นหรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น (๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์ หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี (๕) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี ย่อมถือว่าการกรรมการในคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล และกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดซึ่งมีกรณีดังกล่าวเป็นผู้มีส่วนได้เสียและต้องห้ามมิให้เข้าร่วมประชุม ใช้สิทธิในการพิจารณาและลงมติในกรณีพิพาทรายนั้นตามมาตรา ๑๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดิน

<sup>๓๙-๔๐</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

มาตรา ๑๕ เมื่อมีกรณีตามมาตรา ๑๓ หรือคู่กรณีคัดค้านว่าการกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีลักษณะดังกล่าว ให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้น ในการประชุมดังกล่าวกรรมการผู้ถูกคัดค้านเมื่อได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถามแล้วต้องออกจากที่ประชุม

ฯลฯ

ฯลฯ

ถ้าที่ประชุมมีมติให้กรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ มติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับและให้เป็นที่สุด

ฯลฯ

ฯลฯ



เพื่อเกษตรกรรมฯ ดังนั้น การที่ นาย ส. บุตรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เข้าร่วมประชุม ใช้สิทธิในการพิจารณา และลงมติในกรณีพิพาทรายนี้ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะกรรมการผู้แทนผู้เช่า จึงทำให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เห็นชอบตามมติของคณะกรรมการเช่าที่ดินฯ ว่าการบอกเลิกการเช่านาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และให้ผู้ฟ้องคดีเช่าที่ดินตำบลดอนเกาะกาเพื่อทำนาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ต่อไปจนถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๔ เป็นมติที่ดำเนินการพิจารณาโดยกรรมการที่มีส่วนได้เสียหรือไม่มีความเป็นกลางร่วมด้วย ซึ่งความเป็นกลางถือเป็นเรื่องสำคัญในเบื้องต้น การพิจารณาโดยบุคคลที่ไม่มีความเป็นกลางย่อมทำให้กระบวนการพิจารณาต่างพร้อยไปตามความไม่เป็นกลางนั้นด้วย จึงขัดต่อหลักมีส่วนได้เสียและถือเป็นเรื่องความบกพร่องในความสามารถอย่างหนึ่ง และแม้มติดังกล่าวจะเป็นเอกฉันท์ แต่การที่ นาย ส. บุตรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมประชุมด้วย อาจทำให้กรรมการอื่นเกิดความเกรงใจไม่กล้าอภิปรายแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว อีกทั้ง เกิดความลำเอียงขึ้นได้และอาจทำให้กระบวนการพิจารณาบิดเบือนไปในทางอื่นได้ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนมติดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๙/๒๕๔๗)

**๑.๔ เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี**

ในส่วนของความหมายของการเป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณีนั้น มีคำนิยามดังนี้<sup>๔๑</sup>

“เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม” หมายถึง เป็นหรือเคยเป็นผู้ปกครองคู่กรณีที่ยังเป็นผู้เยาว์หรือในระหว่างที่ยังเป็นผู้เยาว์ หรือผู้อนุบาลคู่กรณีที่เป็นคนไร้ความสามารถหรือในระหว่างที่เป็นคนไร้ความสามารถ

“เป็นหรือเคยเป็นผู้แทน” หมายถึง เป็นหรือเคยเป็นผู้มีอำนาจดำเนินกิจการของคู่กรณีที่เป็นนิติบุคคล ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้งได้กำหนดไว้ เช่น กรรมการบริษัทจำกัด ผู้จัดการบริษัทจำกัด ฯลฯ

“เป็นหรือเคยตัวแทนของคู่กรณี” หมายถึง เป็นหรือเคยเป็นผู้ทำการแทนคู่กรณีตามสัญญาตัวแทนระหว่างตนกับคู่กรณี

<sup>๔๑</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๓๖, น. ๖๓.

โดยคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นเดียวกับกรณีดังกล่าว ดังนี้

- กรณีที่ผู้มีอำนาจในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เป็นผู้แทนของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ตนถือหุ้นอยู่ด้วย เป็นเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครอง

การที่ผู้มีอำนาจในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้แทนของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท (เช่น การเป็นกรรมการบริหาร หรือผู้จัดการ) มีผลทำให้ไม่อาจทำคำสั่งทางปกครองหรือมีมติเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นได้ เนื่องจากต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙<sup>๔๖</sup>

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๙/๒๕๒๙ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือหรือข้อกฎหมายสรุปความได้ว่า คณะกรรมาธิการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ มีข้อสงสัยว่า ในกรณีที่ผู้มีอำนาจในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเข้าไปมีหุ้นอยู่ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยราชการ ต่อมา มีการออกคำสั่งหรือมีมติใดๆ อันมีผลทำให้ห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือบริษัทนั้นได้ประโยชน์ หรือบุคคลนั้นมีส่วนได้ส่วนเสียในทางอ้อมด้วยนั้น คำสั่งหรือมติดังกล่าวจะมีผลประการใด และเป็นกรณีขัดกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ อย่างไร คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้พิจารณาข้อหารือแล้วเห็นว่า ผู้มีอำนาจในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่เป็นผู้แทนของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ตนถือหุ้นอยู่ด้วย (เช่น เป็นกรรมการบริหาร หรือผู้จัดการ) ไม่อาจทำคำสั่งทางปกครองหรือมีมติเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นได้ เนื่องจากต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ (๔) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่มีให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณีทำการพิจารณาทางปกครอง

<sup>๔๖</sup> บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การดำเนินการของผู้มีอำนาจในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่มีหุ้นอยู่ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของตน (เรื่องเสรีจที่ ๓๓๕/๒๕๔๖)



### คำวินิจฉัยคดีปกครองต่างประเทศ

ข้อเท็จจริงที่ว่ากรรมการ ๒ คน ในคณะกรรมการเฉพาะกิจที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำเนินการเปิดการอภิปรายสาธารณะ ได้ประกอบกิจการส่วนตัวอยู่ในพื้นที่ที่จะทำการก่อสร้างตามโครงการของรัฐ เพียงเท่านี้ยังไม่พอพียงได้ว่าคณะกรรมการชุดนี้จะขาดความเป็นกลาง (คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๐๘ หมายเลขคดีที่ ๒๙๒๔๙๓)<sup>๔๓</sup>

ในคณะกรรมการพิจารณาก่อสร้างอาคารที่มีกรรมการผังเมืองรายหนึ่งเป็นตัวแทนของผู้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคาร แม้ไม่ปรากฏว่ากรรมการผู้นั้นเข้าร่วมอภิปรายด้วยหรือไม่ก็ตาม แต่องค์ประกอบแห่งความลำเอียงได้ปรากฏโดยชัดแจ้งจึงไม่อาจทำให้พ้นข้อสงสัยว่าจะไม่มีความลำเอียงไปได้ ศาลอังกฤษจึงเพิกถอนคำสั่งอนุญาตนั้น (คำพิพากษาศาลอังกฤษ คดี R. v. Hendon R.D.C., ex parte Chorley)<sup>๔๔</sup>

#### ๑.๕ เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี

การเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ของคู่กรณีนี้ จะเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ที่เกิดจากนิติกรรมสัญญา จัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้หรือละเมิดก็ได้ อนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานก็เป็นความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้เช่นเดียวกัน ดังนั้น ถึงแม้กฎหมายจะกล่าวถึงแต่เฉพาะการเป็นนายจ้างของคู่กรณี ไม่ได้กล่าวถึงการเป็นลูกจ้างของคู่กรณีไว้ด้วยก็ตาม แต่ก็คงต้องถือว่าการเป็นลูกจ้างของคู่กรณีก็คือการเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ของคู่กรณีอยู่นั่นเอง<sup>๔๕</sup>

- เจ้าหน้าที่ที่ต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครองหมายความว่า เจ้าหนี้ ลูกหนี้ หรือนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้น

การที่มาตรา ๑๓ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า เจ้าหน้าที่ที่เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณีจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้นั้น บทบัญญัติดังกล่าวมุ่งหมายที่จะห้ามเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณีที่จะออก

<sup>๔๓</sup> CE, 11 janvier 2008, N° 292493, recueil Lebon

<sup>๔๔</sup> R. v. Hendon R.D.C., ex parte Chorley [1933] 2 KB 696

<sup>๔๕</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ ๓๖, น. ๖๔.

คำสั่งทางปกครองโดยขาดความเป็นกลางหรือมีความลำเอียงเพราะเหตุดังกล่าว ซึ่งย่อมแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้นใช้บังคับเฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่ที่เป็นบุคคลธรรมดาที่มีความสัมพันธ์กันเป็นการส่วนตัว ไม่ว่าจะในฐานะใดฐานะหนึ่งที่จะพิจารณาและออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น มิได้ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ ลูกหนี้ หรือนายจ้างที่เป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด<sup>๔๖</sup>

ธนาคารอาคารสงเคราะห์มีหนังสือ ที่ กม (งกพ) ๗๔๔/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่าการที่ มาตรา ๑๓ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดว่า เจ้าหน้าที่ที่เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ มีความหมายและขอบเขตเพียงใด ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินการสอบสวนความผิดทางวินัย ธนาคารอาคารสงเคราะห์ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัย และเป็นผู้อนุมัติให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งทางปกครอง โดยธนาคารอาคารสงเคราะห์ อยู่ในฐานะนายจ้างของพนักงานบางรายและบางรายอยู่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของพนักงาน เนื่องจากพนักงานบางรายกู้เงินทางธนาคารอาคารสงเคราะห์ด้วย **คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง** พิจารณาข้อหารือแล้วมีความเห็นว่า มาตรา ๑๓ (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดว่า เจ้าหน้าที่ที่เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณีจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้นั้น บทบัญญัติดังกล่าวมุ่งหมายที่จะห้ามเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณีที่จะออกคำสั่งทางปกครองโดยขาดความเป็นกลาง หรือมีความลำเอียงเพราะเหตุดังกล่าว บทบัญญัติ มาตรา ๑๓ (๕) จึงใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ที่เป็นบุคคลธรรมดาที่มีความสัมพันธ์กันเป็นการส่วนตัว ไม่ว่าจะในฐานะใดฐานะหนึ่งที่จะพิจารณาและออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น มิได้ใช้บังคับกับ เจ้าหน้าที่ ลูกหนี้หรือนายจ้างที่เป็นนิติบุคคล ดังนั้น ธนาคารอาคารสงเคราะห์จึงสามารถดำเนินการสอบสวนความผิดทางวินัยแก่พนักงานที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นนายจ้างได้

<sup>๔๖</sup> บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง กรณีที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (เรื่องเสรีที่ ๒๕๔/๒๕๔๕)



## ๑.๖ คดีปกครองต่างประเทศในกรณีอื่น ๆ

### - กรณีที่กรรมการผู้มีอำนาจในการพิจารณารู้จักกับผู้เข้ารับ การพิจารณา

ข้อเท็จจริงที่ว่ากรรมการคนหนึ่งในคณะกรรมการได้รู้จักผู้สมัครเข้ารับ การทดสอบเป็นการส่วนตัวยังไม่เพียงพอที่จะให้กรรมการคนดังกล่าวงดเว้นการเข้าร่วม พิจารณา ในทางตรงข้าม การเคารพต่อหลักความเป็นกลางนั้น กรรมการที่เห็นว่าตนเองอาจถูกตั้ง ข้อสงสัยในความเป็นกลาง ก็อาจงดเว้นการมีส่วนร่วมได้ในบางลักษณะที่เหมาะสม เช่น งดเว้นไม่เป็นผู้สัมภาษณ์ตั้งคำถามด้วยตนเอง หรืองดออกเสียงเมื่อมีการลงมติสำหรับ ผู้สมัครรายนั้น (คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๘ หมายเลขคดีที่ ๒๙๑๙๙๗)<sup>๔๗</sup>

### - กรณีที่กรรมการผู้มีอำนาจในการพิจารณาเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

ข้อเท็จจริงที่ว่าบุคคลที่ประกอบเป็นคณะกรรมการสอบคัดเลือก เพื่อคัดเลือกผู้มีสิทธิเป็นหัวหน้าที่ปรึกษางานศึกษาวิจัยของคณะกรรมการศึกษาวิจัย แห่งชาติมีกรรมการสอบเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้สมัครรายหนึ่ง (หัวหน้าหน่วยงาน ศึกษาวิจัย) ข้อเท็จจริงดังกล่าวทำให้ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกรายอื่นไม่ได้รับหลักประกัน ในเรื่องความเป็นกลาง (คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๐๔ คดี M. Frank)<sup>๔๘</sup>

## ๒. กรณีที่มีพฤติการณ์อื่น ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติว่า “ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือ กรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้ การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณา

<sup>๔๗</sup> CE, 18 juillet 2008, N° 291997, recueil Lebon

<sup>๔๘</sup> CE, 4 février 2008, M. Frank

ทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้” ซึ่งกรณีอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ ที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง มีตัวอย่างเช่น กรณีที่เกิดจากสภาพภายในของตัวเจ้าหน้าที่เอง เช่น เป็นผู้ที่มีทัศนคติเป็นปฏิปักษ์กับเรื่องที่จะทำการพิจารณา หรือเคยมีเรื่องขัดแย้งกับคู่กรณี เป็นต้น หรือกรณีที่เกิดจากการที่คู่กรณีมีผลประโยชน์ขัดกัน (conflict of interest) ไม่ว่าจะด้วยเหตุที่มีส่วนเกี่ยวข้องกันในธุรกิจที่อาจเอื้อประโยชน์ให้กับคู่กรณี หรือเป็นผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานราชการ อีกทั้งยังรวมไปถึงกรณีที่เกิดจากอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองอีกด้วย

โดยศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีแนวคำวินิจฉัยและความเห็นในเรื่องดังกล่าวไว้ ดังนี้

### ๒.๑ เหตุแห่งความไม่เป็นกลางอันเกิดจากเหตุภายใน

- กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองมีความเห็นที่เป็นปรปักษ์โดยตรงกับเรื่องที่ต้องทำการพิจารณา

กรณีที่กรรมการในคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองมีส่วนเกี่ยวข้องกับการควบคุมงานก่อสร้าง การตรวจรับงาน รวมทั้งได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการก่อสร้างว่าไม่ถูกต้องตามแบบและข้อกำหนดในสัญญา อันเป็นความเห็นที่เป็นปรปักษ์โดยตรงกับความเห็นของผู้ฟ้องคดีในการทำหน้าที่ตรวจรับงานจ้างก่อสร้างดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ถือได้ว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยพระ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เพื่อหาผู้ต้องรับผิดและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กตามสัญญาจ้างก่อสร้าง โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากกรรมการซึ่งประกอบด้วยนาย ช. เคยเป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างถนนสายดังกล่าว และได้จัดทำรายงานประจำวันควบคุมงานก่อสร้างถนนเป็นเท็จ ส่วนนาย ก. เป็นกรรมการตรวจการจ้างก่อสร้างถนนดังกล่าว และได้มีความเห็นแย้งไม่ตรวจรับงานดังกล่าว กรรมการทั้งสองจึงเป็น





ผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการสร้างถนนสายดังกล่าว ไม่เหมาะสมที่จะเป็นกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด การสอบสวนของคณะกรรมการฯ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิดตามหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยพระ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการตรวจรับงานจ้างของผู้ฟ้องคดีได้ใช้ดุลพินิจและดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว จึงได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยกอุทธรณ์จึงขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินและหนังสือที่ยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้กำหนดเกี่ยวกับกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองไว้ จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้ในการพิจารณากรณีนี้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเรื่องทางปกครองและผู้ทำคำสั่งทางปกครองไว้ในมาตรา ๑๓ กับมาตรา ๑๖ กรณีตามมาตรา ๑๓ เป็นเรื่องที่คุณคดีดังกล่าวมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณีซึ่งเป็นเหตุชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่า บุคคลดังกล่าวอาจทำการพิจารณาทางปกครองโดยมีอคติหรือความลำเอียง ส่วนกรณีตามมาตรา ๑๖ นั้น เป็นพฤติการณ์อื่นซึ่งมีสภาพร้ายแรงที่ชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่า บุคคลดังกล่าวอาจจะทำการพิจารณาทางปกครองโดยไม่เป็นกลาง สำหรับคดีนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ว่า นาย ช. และนาย ก. ซึ่งเป็นกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีดังกล่าวมีเหตุอื่นใดซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กตามสัญญาก่อสร้างนั้น มีนาย ช. เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างและเป็นผู้รายงานว่าผู้รับจ้างก่อสร้างไม่ปฏิบัติตามสัญญา รวม ๗ ข้อ ส่วนนาย ก. เป็นกรรมการตรวจการจ้างคณะเดียวกับผู้ฟ้องคดีและเป็นผู้มีความเห็นแย้งไม่ตรวจรับงานจ้างก่อสร้างถนนดังกล่าว จึงเห็นว่านาย ช. และนาย ก. เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว และเคยได้ให้ความเห็นไว้แล้วว่า การดำเนินการก่อสร้างถนนดังกล่าวนั้นไม่ถูกต้องตามแบบและข้อกำหนดในสัญญาอันเป็นความเห็นที่เป็นปรักษ์โดยตรงกับความเห็นของผู้ฟ้องคดีที่ตรวจรับงานดังกล่าว เมื่อบุคคลทั้งสองมาทำหน้าที่ในฐานะเป็นกรรมการในคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณา



ทางปกครองซึ่งได้แก่ นาย ช. และนาย ก. มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น นาย ช. และนาย ก. จึงต้องห้ามมิให้พิจารณาทางปกครองในเรื่องดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๒๑/๒๕๕๔)

**ตัวอย่างคดีปกครองต่างประเทศที่มีข้อพิจารณาเรื่องอคติหรือทัศนคติอันเป็นอุปสรรคของผู้ทำหน้าที่พิจารณาทางปกครอง มีดังนี้**

กรณีนายกเทศมนตรีเคยให้ความเห็นไว้ว่าตำแหน่งเลขานุการประจำเทศบาลไม่เหมาะสมกับเพศหญิง ต่อมา นายกเทศมนตรีได้เป็นประธานกรรมการสอบคัดเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งเลขานุการประจำเทศบาล ถือว่านายกเทศมนตรีมีทัศนคติหรือเคยแสดงความคิดเห็นไปในทางที่เป็นปฏิบัติและไม่เป็นกลาง (คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๖๖ คดี **Demoiselle Podeur**)<sup>๔๙</sup>

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรปวางหลักไว้ว่า บุคคลที่มีทัศนคติหรือเคยแสดงความคิดเห็นไปในทางที่เป็นปฏิบัติในเรื่องหนึ่ง ต่อมา บุคคลนั้นมีโอกาสพิจารณาเรื่องทำนองเดียวกัน เช่นนี้ย่อมถือว่าบุคคลนั้นมีสภาพ “ไม่เป็นกลาง” ในการพิจารณาเรื่องนั้น เช่นเจ้าหน้าที่หรือผู้พิพากษาเคยแสดงความคิดเห็นไปในทางเหยียดผิว ต่อมา มีโอกาสพิจารณาเรื่องหรือคดีที่จำเลยเป็นคนผิวสี (คำพิพากษาศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรป ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ค.ศ. ๑๙๘๖)<sup>๕๐</sup>

เจ้าหน้าที่หรือผู้พิพากษาที่เคยให้ความเห็นผ่านทางสื่อสาธารณะว่า คู่กรณีหรือจำเลยมีความผิด ต่อมา เจ้าหน้าที่หรือผู้พิพากษานั้นมีโอกาสดำเนินการในเรื่องดังกล่าว เช่นนี้ย่อมถือว่าบุคคลนั้นมีทัศนคติหรือเคยแสดงความคิดเห็นไปในทางที่เป็นปฏิบัติ และมีสภาพ “ไม่เป็นกลาง” ในการพิจารณาเรื่องนั้น (คำพิพากษาศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรป ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๐๒)<sup>๕๑</sup>

<sup>๔๙</sup> CE, 9 novembre 1966, Commune de Clohars-Carnoët c/ Demoiselle Podeur

<sup>๕๐</sup> CEDH 23 avril 1986, Remli c/ France

<sup>๕๑</sup> CEDH 28 novembre 2002, Lavents c/ Lettonie



- กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองเคยมีเรื่องขัดแย้งกับผู้ฟ้องคดีมาก่อนที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี

กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยกับผู้ฟ้องคดี ในขั้นตอนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน พิจารณาความผิดและพิจารณาลงโทษ เคยมีปัญหาความขัดแย้งกับผู้ฟ้องคดีอย่างรุนแรง ทั้งในเรื่องส่วนตัว และหน้าที่ราชการ จนถึงขั้นร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนซึ่งกันและกันมาก่อน ถือได้ว่ามีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางโดยสภาพภายในของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าวได้ กรณีจึงยอมไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นได้ ตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้อำนวยการวิทยาลัยเทคนิคอุดรดิตถ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ออกคำสั่ง เรื่อง ตัดเงินเดือนข้าราชการครู ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจำนวน ๑๐% ไม่เกินสองเดือน และคำสั่ง เรื่อง แก้ไขคำสั่งตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีจาก ๑๐% ไม่เกินสองเดือน เป็น ๕% ไม่เกินหนึ่งเดือน จากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่าประพฤติมิชอบโดยจัดทำ แก้ไข ปลอมแปลงผลการเรียน ใบ รบ.๑ ปวช. ๓๐ (๓๓) เพื่อแก้ไขผลการเรียนจากไม่จบการศึกษาให้เป็นจบการศึกษาและรับรองเอกสารภาพถ่ายระเบียบแสดงผลการเรียนฉบับดังกล่าวอันพิสูจน์ได้ว่าเป็นความเท็จ ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบและวิธีการวัดผลประเมินผลการศึกษาที่กรมอาชีวศึกษากำหนดไว้ และเป็นการแก้ไขเอกสารของทางราชการโดยผลการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเคยมีปัญหาและความขัดแย้งในเรื่องชู้สาวและเรื่องหมั้นประมาทกับนาย อ. ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในขณะนั้นมาก่อน จึงอาจเป็นสาเหตุที่ทำให้นาย อ. กลับแก้งผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ก่อนที่นาย อ. ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในขณะนั้นจะดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี นาย อ. มีปัญหาความขัดแย้งกับผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีสาเหตุมาจากเรื่องชู้สาวที่นาย อ. มาขอพบผู้ฟ้องคดี ทำให้มีปัญหาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับนาย อ. และระหว่างผู้ฟ้องคดีกับภรรยาของนาย อ. เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่สนองตอบตามความต้องการของนาย อ. ทำให้ถูกกลั่นแกล้งต่อมา กรณีมีปัญหาระหว่างบ้ตรสนเทห์ที่มีการกล่าวหาให้ร้ายแก่นาย อ. และทั้งสองฝ่าย

ต่างมีการตอบโต้กระทบกระทั่งกันจนถึงขั้นที่ผู้ฟ้องคดีร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับนาย อ. ในข้อหาหมิ่นประมาท และต่อมา นาย อ. ได้ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับผู้ฟ้องคดีในข้อหาปลอมแปลงเอกสารราชการกรณีการแก้ไขผลการเรียน ซึ่งสอดคล้องกับผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนตามคำสั่งกรมอาชีวศึกษา เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนที่ได้รายงานการสอบสวนต่ออธิบดีกรมอาชีวศึกษาตามหนังสือวิทยาลัยอาชีวศึกษาอุดรดิตถ์ว่า นาย อ. และผู้ฟ้องคดีมีความขัดแย้งกัน การที่นาย อ. นำเรื่องและผู้ฟ้องคดีแก้ไขผลการเรียนในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่เกิดขึ้นตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๓๙ มาดำเนินการทางวินัยลงโทษผู้ฟ้องคดี ในต้นปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เมื่อเกิดความเข้าใจว่าผู้ฟ้องคดีทำบัตรสนเท่ห์ และแจ้งความดำเนินคดีกับนาย อ. ในข้อหาหมิ่นประมาท ทำให้เห็นได้ว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจโดยทุจริตกลั่นแกล้งผู้ใต้บังคับบัญชาขาดคุณธรรมและเมตตาธรรม ซึ่งอธิบดีกรมอาชีวศึกษาเห็นว่า การที่นาย อ. ทราบเรื่องผู้ฟ้องคดีได้กระทำผิดวินัยเมื่อเดือนเมษายน ๒๕๓๙ แล้วปล่อยปละละเลยจนมีเรื่องแทรกซ้อนขึ้น จึงได้นำเรื่องดังกล่าวมาดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ทำให้เห็นได้ว่าเป็นการกลั่นแกล้ง คลางแคลงในพฤติกรรมของนาย อ. การกระทำของนาย อ. ถือเป็นความผิดตามมาตรา ๙๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่เป็นกรณีความผิดเล็กน้อยจึงงดโทษโดยให้ว่ากล่าวตักเตือนไว้อย่าให้ปฏิบัติเช่นนี้อีก ประกอบกับมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๓ มิได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน การพิจารณาความผิด การกำหนดโทษและการสั่งลงโทษอันเป็นการพิจารณาทางปกครองไว้โดยเฉพาะ กรณีจึงนำบทบัญญัติตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับกับการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฯ ได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนที่นาย อ. ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในขณะนั้น จะมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและมีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕% ไม่เกินหนึ่งเดือน นาย อ. และผู้ฟ้องคดีมีปัญหาความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงในเรื่องส่วนตัวและหน้าที่ราชการจนถึงขั้นร้องทุกข์กล่าวโทษซึ่งกันและกันต่อพนักงานสอบสวน กรณีดังกล่าวถือได้ว่ามีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีอันเป็นการพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางโดยสภาพภายในของนาย อ. ซึ่งเป็น



ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าว นาย อ. ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในขณะนั้น จึงไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนี้ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น การที่นาย อ. ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในขณะนั้นดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี โดยการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน พิจารณาความผิด และพิจารณาโทษโดยมีคำสั่งวิทยาลัยเทคนิคอุดรดิตถ์ เรื่อง ตัดเงินเดือนข้าราชการครู ซึ่งแก้ไขโดยคำสั่งวิทยาลัยเทคนิคอุดรดิตถ์ เรื่อง แก้ไขคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕% ไม่เกินหนึ่งเดือน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษากลับให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๔๖/๒๕๕๔)

- กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองเคยถูกผู้ฟ้องคดีร้องเรียนเกี่ยวกับความประพฤติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาก่อนที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี

การที่ผู้อำนวยการโรงเรียนผู้ใช้อำนาจพิจารณาโทษทางวินัยและออกคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี ทั้ง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนกล่าวหาผู้อำนวยการคนดังกล่าวในฐานะผู้บริหารโรงเรียนว่าพิจารณาความดีความชอบเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการครูในสถานศึกษาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นเหตุที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกดำเนินการทางวินัยเป็นคดีนี้ นั้น พฤติการณ์ดังกล่าวของผู้อำนวยการโรงเรียน เป็นกรณีที่มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาโทษไม่เป็นกลาง และมีพฤติการณ์ที่มีเหตุให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองอาจจะทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูซึ่งถูกดำเนินการทางวินัยเนื่องจากได้ร้องเรียนกล่าวหาผู้บริหารโรงเรียนและคณะกรรมการพิจารณาความดีความชอบว่ากระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้อำนวยการโรงเรียน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและคณะกรรมการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนวินัยเห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเข้าลักษณะความผิดตามมาตรา ๘๓ ฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติราชการและมาตรา ๘๘ ฐานไม่รักษาชื่อเสียงของตนและไม่รักษาเกียรติศักดิ์ตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสียโดยไม่กระทำการใดๆ อันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ

พลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ เห็นควรลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นชอบด้วย จึงได้มีคำสั่งตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ไม่ได้รับทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี และให้คืนเงินเดือนที่ถูกตัดให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อการดำเนินการสอบสวนทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงกับผู้ฟ้องคดี มีมูลเหตุมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนผู้บริหารโรงเรียนศาลาวิทยาและคณะกรรมการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการครูในสังกัดว่า กระทำการโดยมิชอบในการพิจารณาความดีความชอบประจำปีและเรื่องอื่นๆ อันถือได้ว่ากรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้บริหารโรงเรียนศาลาวิทยาและคณะกรรมการในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการครูทุกคนในสถานการศึกษา แต่ในขณะเดียวกันการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ใช้อำนาจพิจารณาโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีและได้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี พฤติการณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นกรณีที่มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาโทษไม่เป็นกลาง และมีพฤติการณ์ที่มีเหตุให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง อาจจะทำการพิจารณาทางปกครองโดยไม่เป็นกลาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงทำการพิจารณาดำเนินการทางวินัยและลงโทษผู้ฟ้องคดีไม่ได้ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๑/๒๕๕๕)

- กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองเคยถูกผู้ฟ้องคดีร้องเรียนมาก่อนที่จะทำการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี

การที่ผู้ฟ้องคดีเคยร้องเรียนปลัดเทศบาลตำบลท่าข้ามซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นในเรื่องพฤติกรรมที่ไม่ชอบมาก่อน แม้ข้อร้องเรียนดังกล่าวจะได้มีการไต่สวนเพื่อยุติปัญหาแล้ว แต่ผู้บังคับบัญชาคนดังกล่าวก็ได้มีการแสดงกริยา ดูหมิ่นผู้ฟ้องคดีเรื่อยมา พฤติการณ์ดังกล่าวจึงมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นกรณีซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครอง ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีโดยผู้บังคับบัญชาชั้นต้นคนดังกล่าวในเวลาต่อมาไม่เป็นกลาง



เดิมผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเทศบาลสามัญ ตำแหน่งเจ้าพนักงานการเงิน และบัญชี ฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่นายกเทศมนตรีตำบลท่าข้าม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ออกคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามความเห็นของปลัดเทศบาล ตำบลท่าข้าม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเคยร้องเรียนกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แสดงพฤติกรรมลวนลามผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้เรียกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไปสอบถาม เพื่อทำการไกล่เกลี่ยยุติปัญหา ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่พอใจและมีอคติในการประเมินผลงาน เพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนของผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่ไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดีใหม่ โดยไม่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดี กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เคยมีเรื่องขัดแย้งกันเป็นการส่วนตัวมาก่อน ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเคยร้องเรียน กล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แสดงพฤติกรรมลวนลามผู้ฟ้องคดี ซึ่งแม้จะมีการไกล่เกลี่ย ยุติปัญหาแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ยังแสดงกริยาดูหมิ่นผู้ฟ้องคดีเรื่อยมา เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นต้นได้ประเมินผลงานของผู้ฟ้องคดีต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน และให้ความเห็นว่าไม่ควรเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นกรณี ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เป็นกลาง อันมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๐/๒๕๕๐)

**๒.๒ เหตุแห่งความไม่เป็นกลางอันเกิดจากอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง**

- กรณีที่คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงเป็นคณะกรรมการชุดเดียวกัน กับคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย

คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงซึ่งเป็นผู้พิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้น จะต้องประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีความเป็นกลาง หากไม่มีความเป็นกลางหรือมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางแล้ว ผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ เว้นแต่มีความจำเป็นถึงขนาดหากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ หรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไข การที่ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ได้มีคำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจสองนายซึ่งเคยดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการ



สืบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีมาก่อน ให้เป็นกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีอีก โดยไม่ปรากฏว่ามีเหตุจำเป็นอื่นใด ประกอบกับเมื่อเป็นที่คาดหมายได้ว่าผลการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงย่อมไม่แตกต่างไปจากผลการสืบสวนข้อเท็จจริง ดังนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติด โดยขณะที่เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ทำการล้อมซุ้มยาเสพติดและจับกุมผู้กระทำความผิด พบผู้ฟ้องคดีอยู่ที่เกิดเหตุซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจให้การว่าผู้ฟ้องคดีไม่ยอมร่วมทำการตรวจค้นจับกุมผู้กระทำความผิด ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดอุทัยธานีจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว ซึ่งผลการสอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา และเป็นกรกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาค ๖ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดี โดยผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเห็นควรไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณา อนุกรรมการคณะกรรมการข้าราชการตำรวจเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย คณะที่ ๑ ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา พฤติการณ์และการกระทำได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงมีมติไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าอุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น จึงมีมติให้รายงานนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อพิจารณาสั่งการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยในชั้นอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างว่าคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงสองในสามคนเป็นกรรมการชุดเดียวกัน ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงขอให้ศาลพิพากษาลดโทษหรือมีคำพิพากษาเป็นอย่างอื่น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตำรวจนั้น กฎหมายได้กำหนดให้ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในขณะนั้น และกฎ ก.พ.ที่เกี่ยวข้อง และแม้ว่ามาตรา ๑๐๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ประกอบกับข้อ ๓ วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)



ออกตามความในพระราชบัญญัติเดียวกัน จะมีได้บัญญัติห้ามมิให้กรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง เป็นกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง อย่างไรก็ตามด้วยเหตุที่คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นคำสั่ง ทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น การดำเนินการสอบสวนวินัยและการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง จึงเป็นการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งบุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการให้ไปพิจารณา ทางปกครองจะต้องมีความเป็นกลาง หากผู้นั้นไม่มีความเป็นกลางตามมาตรา ๑๓ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณา ทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ผู้นั้นจะทำการพิจารณา ทางปกครองไม่ได้ ประกอบกับแม้ว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง จะได้กำหนดระยะเวลาการสอบสวนไว้ แต่หากยังไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ดังกล่าว ก็ยังคงดำเนินการต่อไปได้อีก เพียงแต่ต้องรายงานให้ อ.ก.พ. กระทรวงทราบตาม ข้อ ๑๒ วรรคสาม ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ ดังนั้น การแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีความจำเป็นถึงขนาดหากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อ ประโยชน์สาธารณะ หรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไข อีกทั้งในการแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีก็ไม่มี ความจำเป็นที่จะต้องแต่งตั้งข้าราชการ ตำรวจซึ่งเคยเป็นกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีมาเป็นกรรมการ สอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีอีก เพราะยังมีข้าราชการตำรวจคนอื่นซึ่งอยู่ในสังกัด เดียวกันกับผู้ฟ้องคดีที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้ฟ้องคดีอยู่อีกเป็นจำนวนมาก จึงไม่อาจถือได้ว่า เป็นกรณีไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนได้ตามมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งแต่งตั้งร้อยตำรวจเอก ส. และร้อยตำรวจเอก ช. ซึ่งเคยดำรง ตำแหน่งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงมาเป็นกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีอีก จึงทำให้การพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตำรวจทั้งสองไม่มีความเป็นกลาง ตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กล่าวคือ ในการสืบสวนข้อเท็จจริง เกี่ยวกับพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีนั้น ร้อยตำรวจเอก ส. ในฐานะประธานกรรมการ และ ร้อยตำรวจเอก ช. ในฐานะกรรมการ มีความเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีมีมูลเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อบุคคลทั้งสองได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการสอบสวน วินัยอย่างร้ายแรงอีก โดยร้อยตำรวจเอก ส. เป็นประธานกรรมการ และร้อยตำรวจเอก ช. เป็นกรรมการเช่นเดิม ประกอบกับคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงมีเพียง ๓ คน บุคคลทั้งสองจึงเป็นเสียงข้างมาก ดังนั้น จึงทำให้ผลการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ย่อมคาดหมายได้อยู่แล้วว่าไม่อาจแตกต่างไปจากผลการสืบสวนข้อเท็จจริง เมื่อการแต่งตั้ง



คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำผลการสอบสวนมาใช้พิจารณาลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๐๐/๒๕๕๔ และที่ อ.๘๓๔/๒๕๕๕ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

- กรณีที่ประธานคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเข้าร่วมประชุมในฐานะ อ.ก.พ. กรม พิจารณาผลการสอบสวนทางวินัยที่ตนได้เคยให้ความเห็นไว้

การที่บุคคลซึ่งเคยเป็นประธานคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงได้เข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาผลการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ในฐานะ อ.ก.พ. กรม บุคคลดังกล่าวย่อมยืนยันความเห็นเดิม อันเป็นความเห็นที่เป็นปกติปฏิบัติต่อผู้ถูกกล่าวหา ถึงแม้เหตุดังกล่าวจะมีใช้เหตุความมีส่วนได้เสียตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ตาม แต่กรณีดังกล่าวย่อมเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อันมีผลให้มติ อ.ก.พ. กรมและคำสั่งลงโทษทางวินัยที่เห็นชอบตามมติ อ.ก.พ. กรมดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีเป็นอดีตข้าราชการพลเรือนสามัญ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนักวิชาการแรงงาน ๖ มีกรณีถูกร้องเรียนว่าเรียกและรับเงินจากนางสาว ว. กรณีคนงานต่างด้าวทำงานผิดเงื่อนไขใบอนุญาตทำงาน อธิปไตยกรมจัดหางาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง ผลการสืบสวนปรากฏว่า คดีมีมูลตามข้อกล่าวหา เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี โดยมีนาย พ. ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมการมีงานทำ เป็นประธานกรรมการ หลังจากนั้น คณะกรรมการสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐานและสอบปากคำพยานบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีอ้างเป็นพยานแล้วและได้รายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้อัตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงฐานรายงานโดยปกปิดข้อความซึ่งควรต้องแจ้ง



ถือเป็นการรายงานเท็จ และฐานกระทำการอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม มาตรา ๘๕ วรรคสอง มาตรา ๘๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ สมควรลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กรรมการจัดหางานพิจารณา ซึ่ง อ.ก.พ. กรรมการจัดหางานพิจารณาแล้วมีมติให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ ในวันดังกล่าว มีกรรมการมาประชุมทั้งหมด ๘ คน โดยนาย พ. ประธานกรรมการสอบสวนเป็นบุคคลหนึ่ง ที่เข้าประชุมในฐานะ อ.ก.พ. กรรมการจัดหางานด้วย จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการตามมติของ อ.ก.พ. กรรมการจัดหางาน ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อ ก.พ. โดยนายกรัชมন্ত্রী (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามมติของ ก.พ. ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ให้เป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ลงโทษไล่ออกจากราชการ และเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏตามรายงานการประชุม อ.ก.พ. กรรมการจัดหางานว่า จากรายชื่อผู้เข้าประชุม นาย พ. ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านส่งเสริมการมีงานทำ เข้าประชุมในฐานะ อ.ก.พ. กรรมการจัดหางาน มิใช่เข้าร่วมประชุม อ.ก.พ. เพื่อชี้แจงตอบข้อซักถาม ข้อสงสัย ของ อ.ก.พ. นอกจากนี้ ยังปรากฏว่ามีกรรมการสอบสวนและเลขานุการ ในคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมประชุม อ.ก.พ. ครั้งนี้ด้วย ข้อเท็จจริงจึงเป็นที่ยุติว่า นาย พ. ซึ่งเคยเป็นประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีมาก่อน ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนได้ทำรายงานการสอบสวนเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว โดยเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่เรียกและรับเงินจากนายจ้างจำนวน ๔,๐๐๐ บาท กรณีคนงานต่างด้าวทำผิดเงื่อนไขในใบอนุญาตทำงานและรายงานข้อมูลไม่ตรงกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้ผู้บังคับบัญชาทราบ อันเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ควรลงโทษไล่ออกจากราชการ เมื่อนาย พ. เข้าประชุม อ.ก.พ. กรรมการจัดหางาน ในฐานะ อ.ก.พ. กรรมการจัดหางาน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาผลการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวน และเมื่อ อ.ก.พ. กรม มติเป็นประการใด ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติ อ.ก.พ. กรม นาย พ. ย่อมต้องมีความเห็นเช่นเดิมตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนซึ่งตนทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ อันเป็นความเห็นที่เป็นปฏิบัติกับต่อผู้ฟ้องคดี ถึงแม้เหตุดังกล่าวจะมีสาเหตุ ความมีส่วนได้เสียตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ตาม แต่กรณีนี้ย่อมเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจจะทำให้การพิจารณาทางปกครองของ อ.ก.พ. กรมการจัดหางานไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น การเข้าประชุม อ.ก.พ. กรมการจัดหางานของนาย พ. ในฐานะ อ.ก.พ. กรม โดยที่นาย พ. เคยเป็นประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีมาก่อน จึงมีสภาพร้ายแรงอันอาจจะทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง มีผลให้มติ อ.ก.พ. กรมการจัดหางานดังกล่าว คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๙๕/๒๕๕๕)

- กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองเป็นทั้งกรรมการพิจารณา  
ดำเนินการทางวินัยและเป็นกรรมการในการพิจารณาอุทธรณ์

การที่เจ้าหน้าที่ที่เคยพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องการดำเนินการทางวินัย  
กับผู้ฟ้องคดีมาก่อน ได้ทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์  
ในเรื่องเดิมนั้นอีก การพิจารณาอุทธรณ์โดยใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่ง จึงอาจมี  
ความโน้มเอียงไปตามความเห็นเดิมที่ตนได้เคยพิจารณาวินิจฉัยไปแล้วได้ กรณีจึงถือ  
ได้ว่าการกระทำได้ดังกล่าวมีสภาพร้ายแรงที่อาจจะทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง

เดิมผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนถูกตั้งคณะกรรมการ  
สอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงตามคำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดตรัง  
กรณีสืบเนื่องมาจากผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดได้สั่งการให้ตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน  
ภายในโรงเรียน ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำการ  
ทุจริตและไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัด  
พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับความเห็นดังกล่าว จึงได้รายงานให้เลขาธิการคณะกรรมการ  
การศึกษาขั้นพื้นฐาน (เลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดี  
ที่ ๒) พิจารณา ต่อมา อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติได้มีมติให้  
ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยในที่ประชุมกรรมการมีนาย ป. เป็นกรรมการพิจารณา  
การดำเนินการทางวินัยและทำหน้าที่เป็นประธานในการออกเสียงชี้ขาด หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดี  
ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการครู (ก.ค.) ต่อมา อ.ก.ค. วิสามัญเกี่ยวกับ



การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ซึ่งกระทำการแทน ก.ค. ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยมีนาย ป. ในฐานะอนุกรรมการโดยตำแหน่งเข้าร่วมในการพิจารณาอุทธรณ์ด้วย ซึ่งผลการพิจารณาได้มีมติให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี รองนายกรัฐมนตรีซึ่งปฏิบัติราชการแทน นายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) จึงมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ตามมติของ อ.ก.ค. ดังกล่าวและแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและเพิกถอนมติที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ป. ได้เคยพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องการดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีมาก่อนแล้ว และต่อมาได้เป็นเจ้าหน้าที่ในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ในเรื่องเดิมอีก การพิจารณาใช้ดุลพินิจของนาย ป. จึงอาจมีความโน้มเอียงไปตามความเห็นเดิมที่ตนได้เคยพิจารณาวินิจฉัยไปแล้วเมื่อครั้งที่ เป็นประธานคณะกรรมการ อ.ก.ค. สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ อันถือได้ว่า มีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ซึ่งนาย ป. ย่อมเห็นได้เอง อยู่แล้วว่าตนมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าว และโดยที่การพิจารณาได้ดำเนินไปจนมีมติซึ่งถือเป็น คำสั่งทางปกครองแล้ว กรณีย่อมเห็นได้ว่ามติดังกล่าวบกพร่องในสาระสำคัญอันเป็นเหตุให้ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งเมื่อไม่ปรากฏกรณีที่ จะเข้าข้อยกเว้นตามนัยมาตรา ๑๘ แห่ง พระราชบัญญัติเดียวกัน ที่บัญญัติว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๖ ไม่ให้นำมาใช้ บังคับกับกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ หรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นที่ปฏิบัติหน้าที่แทน ผู้นั้นได้ ดังนั้น ในการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อรักษาสิทธิของผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ให้ได้รับการพิจารณาโดยถี่ถ้วนและรักษาประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการควบคู่กัน เมื่อบกพร่องในวิธีพิจารณาทางอุทธรณ์ได้ล่วงพ้นไปถึงชั้นการมีมติซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๓๓/๒๕๕๓)

### คำวินิจฉัยคดีปกครองต่างประเทศ

โดยบทบาทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในคณะกรรมการวินัยสถานพยาบาล กรรมการคนหนึ่งคนใดในคณะกรรมการนี้อาจถูกตั้งข้อสงสัยในความไม่เป็นกลางได้ หากกรรมการผู้นั้นเคยเข้าร่วมพิจารณาเรื่องเดียวกันนี้มาก่อนเมื่อครั้งที่เป็นหนึ่งในคณะกรรมการร่วมหลายฝ่าย (คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๘ หมายเลขคดีที่ ๓๐๖๙๒๒)<sup>๕๒</sup>

กรรมการคนหนึ่งคณะกรรมการตุลาการได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องทางวินัยตุลาการ โดยได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าของสำนวนได้สวนเรื่องวินัยเรื่องนั้นและมีอำนาจดำเนินการกระบวนพิจารณา การใช้มาตรการและวิธีการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการได้สวน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่ผู้มีส่วนได้เสียสามารถตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของมาตรการที่นำมาใช้ได้ อำนาจหน้าที่ลักษณะนี้ไม่ต่างไปจากการทำหน้าที่ของศาลในกระบวนพิจารณาคดี ซึ่งไม่ว่ากรรมการหรือศาลก็ไมอาจเปลี่ยนแปลงขั้นตอนกระบวนการได้สวนหรือกระบวนวิธีพิจารณาเป็นอย่างอื่นได้ตามอำเภอใจ ดังนั้น เมื่อกรรมการคนนั้นเข้าร่วมพิจารณาเรื่องเดียวกันนี้ในฐานะกรรมการในคณะกรรมการตุลาการอีกครั้งหนึ่ง จึงไม่ถือว่าขัดกับหลักความเป็นกลาง (คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ ๑๒ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๗, หมายเลขคดีที่ ๒๙๓๓๐๑)<sup>๕๓</sup>

ในกรณีที่ประธานคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เรื่องทางวินัย มีอำนาจที่จะเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการว่าสำนวนเรื่องใดที่สมควรจะได้รับการพิจารณาก่อนหลังตามความจำเป็นเร่งด่วน การที่ไม่ใช้อำนาจดังกล่าวกับเรื่องที่กำลังพิจารณาอยู่ขณะนี้ จึงไม่ขัดกับหลักความเป็นกลาง (คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๗ หมายเลขคดีที่ ๒๕๘๕๕๒ และ ๓๐๓๕๑๒)<sup>๕๔</sup>

มาตรา R. 163 - 17 แห่งประมวลกฎหมายประกันสังคม กำหนดไว้ว่า กรรมการในคณะกรรมการเพื่อความโปร่งใสในตลาดการเงินไมอาจเข้าร่วมพิจารณาวินัยหรือออกเสียงลงมติในเรื่องใดๆ ได้ หากมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในสำนวนเรื่องที่มีการพิจารณา และกรรมการคนนั้นๆ ได้แถลงว่าตนมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม

<sup>๕๒</sup> CE, 26 septembre 2008, N° 306922, recueil Lebon

<sup>๕๓</sup> CE, 12 décembre 2007, N° 293301, recueil Lebon

<sup>๕๔</sup> CE, 9 juillet 2007, N° 258552, 303512, recueil Lebon



ในสำนวน บทบัญญัติดังกล่าวมีที่มาจากหลักความเป็นกลาง ด้วยเหตุนี้ ความเห็นของ คณะกรรมการที่วินิจฉัยประกอบความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่มีความสัมพันธ์กับกรรมการคนหนึ่ง แม้กรรมการคนนั้นจะได้แถลงแล้ว ก็ยังคงถือว่าความเห็นของคณะกรรมการโดยรวม ขัดกับหลักความเป็นกลาง (คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๐๗ หมายเลขคดีที่ ๒๙๐๑๖๔)<sup>๕๕</sup>

- กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำการพิจารณาทางปกครองมีส่วนร่วม ทั้งในการเสนอความเห็น การพิจารณาเห็นชอบให้สั่งลงโทษและการพิจารณาอุทธรณ์

บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมถือได้ว่าเป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมและกำหนดทิศทางของการประชุม จึงอาจส่งผลให้ความเห็นของประธานในที่ประชุมมีอิทธิพลเหนือกรรมการคนอื่นได้ ดังนั้น การที่นาย ศ. ซึ่งเคยทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมคณะอนุกรรมการพิจารณาดำเนินการทางวินัย และให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เข้าไปมีส่วนร่วมในการเป็นประธานการประชุม เพื่อพิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีในที่ประชุมของ ก.จ.จ. เชียงราย ในทุกขั้นตอน ทั้งในการพิจารณาเสนอความเห็น การพิจารณาเห็นชอบให้สั่งลงโทษ และการวินิจฉัยยกอุทธรณ์ รวมทั้งการให้ข้อมูล ความเห็น หรือการดำเนินการใด ๆ ในลักษณะที่เป็น การปกป้องความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ ที่ตนเองได้เคยทำหน้าที่เป็นประธาน ในที่ประชุมมาก่อน กรณีจึงถือว่าการพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการดังกล่าว มีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง หรือมีเหตุแห่ง ความไม่เป็นกลางในทางเนื้อหาหรือโดยสภาพภายในของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการ ที่มีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครอง อันเป็นการพิจารณาทางปกครองที่ไม่ชอบ ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีรับราชการ ตำแหน่งนักบริหารงานทั่วไป สังกัดกองกิจการ สภาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้รับอนุมัติให้เบิกค่าเช่าบ้าน ข้าราชการสำหรับบ้านเช่า ในขณะที่เดียวกันผู้ฟ้องคดีได้กู้เงินจากธนาคารเพื่อซื้อบ้านของตนเอง ซึ่งอยู่ต่างห้องที่กับบ้านเช่าพิพาท ต่อมา ได้มีหนังสือสนทนั้ถึงนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เชียงราย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านโดยไม่ชอบ ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งคณะกรรมการสอบสวน

<sup>๕๕</sup> CE, 12 février 2007, N° 290164, recueil Lebon



เห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดจริง ควรได้รับโทษปลดออกจากราชการ คณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการมีมติเห็นชอบตามความเห็นดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย (ก.จ.จ. เชียงราย) ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ที่เคยมีเหตุโทษเคืองกับผู้ฟ้องคดีมาก่อนให้เป็นประธานคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ทำการคัดค้านการกระทำดังกล่าวต่อกระทรวงมหาดไทย ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งเปลี่ยนตัวประธานกรรมการสอบสวนแทนคณะกรรมการชุดเดิม แต่คณะกรรมการชุดใหม่ยังนำผลการสอบสวนของคณะกรรมการชุดเดิมเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวน นอกจากนี้ นาย ศ. รองผู้ว่าราชการจังหวัดฯ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นประธาน ก.จ.จ. เชียงราย แล้ว ยังได้ทำหน้าที่ในคณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการอีกด้วย อีกทั้ง นาย ศ. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย ยังเป็นคู่ความในคดีอาญาที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์กล่าวหาต่อพนักงานสอบสวนและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเป็นผู้ที่ผู้ฟ้องคดีเคยร้องเรียนว่าปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อบุคคลทั้งสามเป็นผู้พิจารณากรณีของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ชอบขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงและคำสั่งที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการออกคำสั่งทั้งสองดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมของนาย ศ. ทั้งในคณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ และใน ก.จ.จ. เชียงราย เป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อทำหน้าที่ควบคุมการประชุมและการพิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีทั้งในขั้นตอนการพิจารณาเสนอความเห็นโดยคณะอนุกรรมการ และการพิจารณามีมติเห็นชอบให้สั่งลงโทษและการพิจารณาวินิจฉัยยกอุทธรณ์โดย ก.จ.จ. เชียงราย ซึ่งไม่ว่าการทำหน้าที่ดังกล่าวของนาย ศ. จะทำหน้าที่ในฐานะรองผู้ว่าราชการจังหวัดฯ หรือในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดฯ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ก็ตาม แต่เนื่องจากการเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีโดยบุคคลคนเดียวกันในคณะกรรมการทั้งสองชุด จึงเป็นกรณีที่มีเหตุแห่งความไม่เป็นกลางในทางรูปแบบหรือโดยสภาพภายนอกของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่มีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครอง ประกอบกับข้อเท็จจริงยังปรากฏว่าในการพิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีนั้น ไม่ได้มีการพิจารณา



ถึงพยานหลักฐานที่สนับสนุนหรือที่โต้แย้งข้อกล่าวหาแต่อย่างใด หากแต่รับฟังเพียง การกล่าวอ้างของนาย ศ. เท่านั้น กรณีจึงเห็นได้ว่าการทำหน้าที่ของนาย ศ. ซึ่งมีส่วนร่วม ในการเป็นประธานการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีในทุกขั้นตอน ทั้งในการพิจารณา เสนอความเห็น การพิจารณาเห็นชอบให้สั่งลงโทษและการวินิจฉัยยกอุทธรณ์ รวมทั้งการให้ ข้อมูล ความเห็น หรือการดำเนินการใดๆ ในที่ประชุมของ ก.จ.จ. เชียงราย ในลักษณะที่เป็น การปกป้องความเห็นของคณะอนุกรรมการพิจารณาคำเนิการทางวินัยและการให้ออกจาก ราชการที่ตนเองเคยทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมมาก่อน อันทำให้เกิดผลในทางลบ ต่อผู้ฟ้องคดีถือเป็นการพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการที่มีเจ้าหน้าที่หรือกรรมการ ในคณะกรรมการ ซึ่งมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือ มีเหตุแห่งความไม่เป็นกลางในทางเนื้อหาหรือโดยสภาพภายในของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการ ที่มีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครอง อันเป็นการพิจารณาทางปกครองที่ไม่ชอบด้วย มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งนำมา บังคับใช้ตามมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นอกจากนี้ เมื่อการทำหน้าที่ ของนาย ศ. มิใช่เป็นเพียงการมีส่วนร่วมพิจารณาในฐานะกรรมการคนหนึ่งเท่านั้น หากแต่เป็น การทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมซึ่งมีบทบาทสำคัญในการควบคุม กำหนดทิศทางการประชุม และอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้กรรมการที่มีความเห็นสนับสนุนหรือคัดค้านได้มีโอกาส แสดงความคิดเห็นของตนหรือไม่ก็ได้ อีกทั้ง ยังเป็นการทำหน้าที่ในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทน ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของกรรมการที่เป็นตัวแทนจากส่วนราชการ ประจำจังหวัดและเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมทำให้ความเห็นของนาย ศ. มีอิทธิพลเหนือกรรมการที่เป็นตัวแทนจากส่วนราชการประจำจังหวัดและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เป็นกรรมการส่วนใหญ่ใน ก.จ.จ. เชียงราย ดังจะเห็นได้จากหลักฐานการประชุมของ ก.จ.จ. เชียงรายครั้งดังกล่าวที่ปรากฏว่าไม่มีกรรมการแม้แต่คนเดียวที่แสดงให้เห็นในลักษณะที่แตกต่าง ชัดแจ้ง คัดค้านหรือไม่เห็นด้วยกับความเห็นของนาย ศ. หรือความเห็นของคณะอนุกรรมการ พิจารณาคำเนิการทางวินัยและให้ออกจากราชการที่มีนาย ศ. เป็นประธาน กรณีจึงเป็น เหตุให้มติของ ก.จ.จ. เชียงรายที่เห็นชอบให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๕ - ๒๔๖/๒๕๕๒)



**๒.๓ เหตุแห่งความไม่เป็นกลางอันเกิดจากการขัดกันของประโยชน์ได้เสีย (conflict of interest) ทางปกครอง**

- กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองมีส่วนเกี่ยวข้องในธุรกิจที่อาจเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลซึ่งเข้ารับการพิจารณาทางปกครอง

การที่กรรมการสรรหา กสช. ซึ่งเป็นผู้แทนของสมาคมผู้ประกอบการวิทยุโทรทัศน์มีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก เป็นผู้ถือหุ้นและเป็นกรรมการในบริษัทที่ทำธุรกิจด้านกระจายเสียงและกิจการวิทยุโทรทัศน์ ในขณะที่ผู้สมัครที่ได้รับการคัดเลือก ๒ คน มีความเกี่ยวข้องกับกรรมการสรรหา โดยคนหนึ่งมีตำแหน่งเป็นประธานที่ปรึกษาผู้อำนวยการสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก และอีกคนเป็นกรรมการที่ทำธุรกิจกับสถานีวิทยุโทรทัศน์ดังกล่าว ซึ่งหากบุคคลทั้งสองได้รับเลือกเป็นกรรมการ กสช. ย่อมเอื้อประโยชน์ในธุรกิจของกรรมการสรรหา ผู้นั้นได้ส่วนกรรมการสรรหา กสช. อีกคนหนึ่งซึ่งเป็นผู้แทนของสมาคมนักจัดรายการโทรทัศน์ และผู้รับการคัดเลือกจำนวน ๒ คน ก็มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมกันโดยตรงในธุรกิจด้านสื่อสารมวลชน เนื่องจากกรรมการสรรหา คนดังกล่าวเป็นลูกจ้างของบริษัทซึ่งผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นกรรมการอยู่ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณามีมติคัดเลือกผู้สมัครดังกล่าวขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกเป็นบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กรรมการ กสช.) ฟ้องว่า คณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ และทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการ กสช. เพื่อเสนอต่อวุฒิสภา สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เป็นส่วนราชการซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการในการดำเนินการสรรหาและคัดเลือกกรรมการ กสช. ในวาระเริ่มแรก ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยในการดำเนินการสรรหาบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อต่อวุฒิสภาเพื่อแต่งตั้งให้เป็นกรรมการ กสช. นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการโดยฝ่าฝืน



กฎหมายและใช้ดุลพินิจในการคัดเลือกโดยมิชอบ เนื่องจากดำเนินการสรรหากรรมการ กสช. โดยมีได้คำนึงถึงบทบัญญัติมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ กรรมการสรรหาหลายคนในคณะกรรมการสรรหากรรมการ กสช. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีผลประโยชน์ทางธุรกิจเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมกับผู้สมัคร และคัดเลือกผู้สมัครที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกันดังกล่าวเป็นบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการ กสช. ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับจดหมายเปิดผนึกของกลุ่มองค์กรภาคประชาชน ขอให้ทบทวนว่ากระบวนการสรรหาเข้าข่ายผิดตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คัดเลือกบุคคลที่มีฐานะเป็นผู้แทนหรือตัวแทนของกลุ่มใกล้ชิดธุรกิจของตนเอง โดยมีกรรมการสรรหา ๒ คน มีความสัมพันธ์กับผู้สมัครคือ พลโท ส. และนาย ฉ. แต่ไม่ปรากฏว่าที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการพิจารณาถึงสภาพความไม่เป็นกลางของกรรมการสรรหาทั้ง ๒ คน แต่ประการใด คงดำเนินการคัดเลือกจนได้บุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งหรือมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่คัดเลือกบุคคลเป็นผู้สมควรได้รับการเสนอรายชื่อเป็นกรรมการ กสช. ดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การพิจารณาสั่งการของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตั้งอยู่บนฐานแห่งความเที่ยงธรรมและถูกต้องตามกฎหมาย หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์กับเรื่องที่พิจารณา หรือมีความสัมพันธ์กับบุคคลที่เกี่ยวข้องในการพิจารณา ซึ่งทำให้เห็นว่าการพิจารณาหรือสั่งการในเรื่องนั้นจะขาดความเที่ยงธรรมหรือไม่เป็นกลางแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้พิจารณาหรือสั่งการในเรื่องนั้นต่อไป ดังได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และเมื่อพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และโทรคมนาคมฯ ไม่ได้บัญญัติหลักความเป็นกลางหรือความเป็นผู้ไม่มีส่วนได้เสียของคณะกรรมการสรรหากรรมการ กสช. ไว้จึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในมาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ในขณะที่พิจารณาสรรหาคัดเลือกผู้สมัครเป็นกรรมการ กสช. พลโท ส. กรรมการสรรหา กสช. ที่เป็นผู้แทนของสมาคมผู้ประกอบการวิทยุโทรทัศน์ มีตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก และยังเป็นผู้ถือหุ้นและเป็นกรรมการในบริษัทที่ทำธุรกิจด้านการกระจายเสียงและกิจการวิทยุโทรทัศน์ กับสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบกถึง ๕ บริษัท ส่วนผู้สมัครที่ได้รับการคัดเลือกจำนวน ๒ คน คือ พลเอก ธ. และ รศ. ส. นั้น ในขณะที่เข้ารับการคัดเลือกมีตำแหน่งเป็นประธานที่ปรึกษาผู้อำนวยการสถานี

วิทยุโทรทัศน์กองทัพบก และเป็นกรรมการบริษัทที่ทำธุรกิจกับสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก โดยเมื่อพิจารณาถึงการประกอบการในการมุ่งแสวงหากำไรในทางธุรกิจ บุคคลดังกล่าวดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารหรือดำรงตำแหน่งระดับสูงของบริษัท และในการสรรหากรรมการ กสช. นั้น พลโท ส. มิได้กระทำในตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ แต่กระทำในฐานะเป็นผู้แทนของสมาคมผู้ประกอบการวิทยุโทรทัศน์และอยู่ในฐานะเป็นตัวแทนของสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบก เป็นผู้ถือหุ้นและเป็นกรรมการในบริษัทที่ทำธุรกิจด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการวิทยุโทรทัศน์กับสถานีวิทยุโทรทัศน์กองทัพบกทั้ง ๕ แห่ง จึงทำให้เห็นได้ว่า พลโท ส. กระทำเพื่อประโยชน์ของกิจการที่ตนเป็นตัวแทน หากพลเอก ธ. และ รศ. ส. ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความสัมพันธ์ในทางธุรกิจร่วมกัน ได้รับเลือกเป็นกรรมการ กสช. ย่อมเอื้อประโยชน์ในธุรกิจที่ พลโท ส. เป็นตัวแทน กรณีจึงเห็นว่า พลโท ส. ในฐานะกรรมการสรรหามีส่วนได้เสียในทางธุรกิจเกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้สมัคร ๒ คน คือ พลเอก ธ. และ รศ. ส. อันถือได้ว่าเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณามีมติคัดเลือกผู้สมัครดังกล่าวขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

สำหรับกรณีของนาย ฉ. กรรมการสรรหาที่มาจากผู้แทนสมาคมวิชาชีพ โดยเป็นผู้แทนของสมาคมนักจัดรายการโทรทัศน์ แต่ขณะเดียวกัน นาย ฉ. ประกอบอาชีพเป็นพนักงานบริษัทของบริษัท บ. และเป็นลูกจ้างบริษัทมากกว่า ๕ ปี จนถึงปัจจุบัน โดยมีนาย อ. และนาย ก. ซึ่งเป็นผู้สมัครกรรมการ กสช. เป็นกรรมการของบริษัท บ. ที่ดำเนินกิจการเกี่ยวข้องกับธุรกิจดำเนินการออกอากาศและสื่อโฆษณาและธุรกิจโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม จึงเห็นได้ว่าบุคคลทั้งสามมีตำแหน่งเป็นผู้ประกอบอาชีพที่มีส่วนได้เสียร่วมกันโดยตรงในธุรกิจด้านสื่อสารมวลชน แม้นาย ฉ. จะเป็นตัวแทนของสมาคมนักจัดรายการโทรทัศน์ แต่ในขณะเดียวกันก็ยังเป็นลูกจ้างซึ่งมีสภาพเป็นตัวแทนของบริษัทซึ่งเป็นนายจ้างด้วย จึงถือได้ว่าเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณามีมติคัดเลือกผู้สมัครดังกล่าวขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๔/๒๕๔๖)

### คำวินิจฉัยคดีปกครองต่างประเทศ

กรรมการในคณะกรรมการควบคุมตลาดการเงินที่ได้รับมอบหมายให้เป็นเจ้าของสำนวนการตรวจสอบการเงินของบริษัทรายนี้ เคยเป็นที่ปรึกษาฝ่ายบริหารของประธานกรรมการบริษัทอีกแห่งหนึ่ง และเป็นคู่แข่งทางการค้ากันมาก่อน ด้วยเหตุนี้ เมื่อคำนึงถึงหลักความเป็นกลางแล้ว จึงมีเหตุอันสมควรเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่มีกรรมการ



รายนี้เป็นเจ้าของสำนวน (คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๗ หมายเลขคดีที่ ๒๙๓๙๐๘)<sup>๕๖</sup>

การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพิจารณาและมีคำสั่งไปโดยขัดต่อหลักความยุติธรรมทางธรรมชาติมีผลเป็นโมฆะ ซึ่งคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่าฝืนหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการพิจารณานั้น จะต้องเสียไปเนื่องจากขัดกับหลักความยุติธรรมทางธรรมชาติ เช่น การอนุมัติแผนการพัฒนาในพื้นที่ที่ดินมีที่ดินอยู่และเห็นได้ว่าจะได้รับประโยชน์ หรือในกรณีที่มีความคลุมเครือในเรื่องผลประโยชน์เนื่องจากไม่ได้ยื่นรายงานเอาไว้ หรือกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องที่ดินมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องด้วย ศาลพิพากษาว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นโมฆะ เนื่องจากเป็นเรื่องที่ผู้พิจารณามีส่วนได้เสียเกี่ยวข้อง (คำพิพากษาศาลอังกฤษ คดี **Wilkinson v Barking Corporation**)<sup>๕๗</sup>

- กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองต้องเสนอความเห็นและวินิจฉัยสั่งการกรณีที่มีการตรวจสอบการกระทำที่ผ่านมาของตน

การที่นาย จ. ในฐานะนายอำเภอขณะนั้น เป็นผู้ลงนามอนุมัติและออก น.ส. ๓ ก. ที่พิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี และต่อมาต้องมีหน้าที่ในการสอบสวนพิจารณาและเสนอความเห็นในฐานะปลัดจังหวัดในขณะนั้นตามที่ได้มีการร้องเรียนว่าการออก น.ส. ๓ ก. ฉบับดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีได้มีการสอบสวนพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งต่อมานาย จ. ยังได้พิจารณาสั่งการในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเห็นสมควรไม่ใช้อำนาจเพิกถอนหรือแก้ไข น.ส. ๓ ก. ทั้งสองฉบับของผู้ฟ้องคดี การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการพิจารณาทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนได้เสียซึ่งได้เสนอความเห็นพิจารณาสั่งการหรือดำเนินการอื่นในลักษณะปกป้องการกระทำของตนในอดีต เพื่อมิให้มีการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ที่ตนเป็นผู้ลงนามอนุมัติอันเป็นการพิจารณาทางปกครองที่ไม่ชอบตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

<sup>๕๖</sup> CE, 26 juillet 2007, N° 293908, recueil Lebon

<sup>๕๗</sup> Wilkinson v Barking Corporation.[1948] 1 KB 721.

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทและได้ขออนุญาต น.ส. ๓ ก. ซึ่งมีนาย ฉ. ในฐานะนายอำเภอเสเกาในขณะนั้น ได้อนุมัติและลงนามออก น.ส. ๓ ก. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมา กรมป่าไม้ได้มีหนังสือร้องเรียนผู้ว่าราชการจังหวัดตรังว่า การออก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่จังหวัดตรังตั้งขึ้นจึงได้มีการประชุมพิจารณาโดยมีนาย ฉ. ปลัดจังหวัดตรังเป็นประธาน และมีมติว่าการออก น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามระเบียบและขั้นตอนแล้ว จึงไม่ควรถูกเพิกถอน ต่อมา อธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งผลการสอบสวนเห็นว่า น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น แต่นาย ฉ. ในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีว่า ได้พิจารณาข้อเท็จจริงแล้วเห็นควรไม่ใช้อำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังคงเห็นว่า น.ส. ๓ ก. ฉบับดังกล่าวไม่น่าจะชอบด้วยกฎหมาย จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีกครั้งหนึ่งตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขใหม่ ซึ่งผลการสอบสวนเห็นว่า การออก น.ส. ๓ ก. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ขั้นตอนหรือกระบวนการเตรียมการหรือการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรังมีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๖๑ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ถือเป็นการพิจารณาทางปกครองและคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดที่สั่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๗ ตามลำดับ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่ได้รับคำสั่งให้ทำหน้าที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดดังกล่าวและผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะวินิจฉัยสั่งการจะต้องไม่ใช่บุคคลที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจจะทำให้การพิจารณาหรือการออกคำสั่งทางปกครองไม่เป็นกลางหรือไม่ชอบตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้นำหลักฐาน ส.ค. ๑ ซึ่งเป็นที่ดินแปลงอื่นมายื่นขออนุญาต น.ส. ๓ ก. ทับที่ดินชายทะเลในเขตอุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม ได้มีนาย ฉ. ซึ่งดำรงตำแหน่งนายอำเภอเสเกา จังหวัดตรังในขณะนั้น เป็นผู้ลงนามอนุมัติและออก น.ส. ๓ ก. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมา เมื่อมีผู้ร้องเรียนและจังหวัดตรังได้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงขึ้น ปรากฏว่าคณะกรรมการชุดดังกล่าวมีนาย ฉ. (ผู้ลงนาม



อนุมัติและออก น.ส. ๓ ก. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี) ซึ่งได้เลื่อนระดับขึ้นมาดำรงตำแหน่งปลัดจังหวัดตั้ง เป็นประธานคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยทางคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ไม่ได้มีการสอบสวนพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม แต่กลับมีมติตามความเห็นของนาย จ. ที่อ้างถึงความเป็นผู้อยู่ในพื้นที่และรู้ถึงระเบียบขั้นตอนตามกฎหมายเป็นอย่างดีมาเป็นเหตุผล เพื่อเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งไม่เพิกถอน น.ส. ๓ ก. นั้น กรณีย่อมเห็นได้อย่างชัดเจนว่า เป็นการสอบสวนพิจารณาและเสนอความเห็นที่ขาดความเป็นกลางและไม่น่าเชื่อถือ นอกจากนั้น เมื่อนาย จ. ได้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งก็ได้มีคำสั่งไม่ใช้อำนาจ เพิกถอนหรือแก้ไข น.ส. ๓ ก. ทั้งสองฉบับของผู้ฟ้องคดีตามมติของคณะกรรมการตรวจสอบ ข้อเท็จจริง ดังนั้น การสอบสวนพิจารณาและการเสนอความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบ ข้อเท็จจริงที่มีนาย จ. ในฐานะปลัดจังหวัดตั้งเป็นประธาน และการพิจารณาสั่งการในเวลา ต่อมาโดย นาย จ. ในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งที่เห็นสมควรไม่ใช้อำนาจเพิกถอนหรือแก้ไข น.ส. ๓ ทั้งสองฉบับของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการพิจารณาทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนได้เสีย ในฐานะผู้ลงนามออก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวมาก่อน และได้เสนอความเห็นพิจารณาวินิจฉัยสั่งการ หรือดำเนินการอื่นในลักษณะปกป้องการกระทำของตนในอดีต เพื่อมิให้มีการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ที่ตนเป็นผู้ลงนามอนุมัติ อันเป็นการพิจารณาทางปกครองที่ไม่ชอบตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๔๗/๒๕๕๒)

- กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองเป็นผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยราชการ

การที่ผู้บริหารการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้รับมอบหุ้นมาจากบริษัท ที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยราชการ ย่อมเป็นเหตุจูงใจที่ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสั่งการใด ๆ เพื่อเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทที่ตนได้รับหุ้นมาได้ กรณีจึงถือว่าเป็นการสั่งการ ของเจ้าหน้าที่ที่มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง และทำให้ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่สามารถทำคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นได้<sup>๕๘</sup>

<sup>๕๘</sup> บันทึกระเบียบการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การดำเนินการของผู้มีอำนาจ ในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่มีหุ้นอยู่ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของตน (เรื่องเสรีจที่ ๓๓๕/๒๕๔๖)



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ สผ ๐๐๑๙/๘๔๒๙ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อหรือข้อกฎหมายสรุปความได้ว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบมีข้อสงสัยว่า ในกรณีที่ผู้มีอำนาจในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเข้าไปมีหุ้นอยู่ในหรือบริษัทที่เป็นคู่สัญญา กับหน่วยราชการ ต่อมา มีการออกคำสั่งหรือมีมติใดๆ อันมีผลทำให้หุ้นส่วนจำกัดหรือบริษัทนั้นได้ประโยชน์หรือบุคคลนั้นมีส่วนได้ส่วนเสียในทางอ้อมด้วยนั้น คำสั่งหรือมติดังกล่าว จะมีผลประการใดและเป็นการขัดกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ อย่างไร คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือแล้ว เห็นว่า การที่บุคคลถือหุ้นอยู่ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทก็อาจถือได้ว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางได้ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งการพิจารณาว่าการถือหุ้นในจำนวนและลักษณะใดจะถือว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป เช่น ตามข้อหารือนี้ หากการได้รับมอบหุ้นของผู้บริหารการทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นเหตุจูงใจให้ผู้บริหารนั้น สั่งการเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทที่ตนได้รับหุ้นมา ก็ต้องถือว่าเป็นการสั่งการของเจ้าหน้าที่ ที่มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลางและทำให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่สามารถ ทำคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับบริษัทนั้นได้ ซึ่งการออกคำสั่งไปในกรณีดังกล่าว หากไม่เข้า ข้อยกเว้นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ คือ มีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ หรือสิทธิ ของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้นได้แล้ว ถือเป็นการสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนได้

### ๓. กรณีที่ไม่ถือว่ามีเหตุที่ทำให้การพิจารณาทางปกครองขัดต่อหลักความเป็นกลาง

- กรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง โดยเกิดจากความหวาดระแวงและการคาดเดาของผู้ฟ้องคดี

การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างเหตุว่าคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง เป็นฝ่ายบริหารที่มีส่วนได้เสียกับการตั้งข้อกล่าวหาในการพิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดี จึงเกรงว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากอาจทำให้การพิจารณาทางปกครอง ไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อการกล่าวอ้างดังกล่าวเป็นเพียงการอ้างเหตุที่เกิดจากความหวาดระแวง



และการคาดเดาของผู้ฟ้องคดี โดยมีได้แสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการฯ มีความไม่เป็นกลาง และต้องห้ามมิให้พิจารณาทางปกครองอย่างไร กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่ามีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองดังกล่าวไม่เป็นกลาง

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูซึ่งได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการ กิจกรรมของโรงเรียน แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ผู้อำนวยการโรงเรียน บางมูลนากภูมิวิทยาคม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงนำเรื่องเข้าพิจารณาในการประชุมคณะกรรมการ ฝ่ายบริหารของโรงเรียน โดยที่ประชุมมีมติให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนได้ทำบันทึกแจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดี รับทราบข้อกล่าวหาและคัดค้านว่า คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเป็นฝ่ายบริหารถึง ๓ คน จากจำนวนคณะกรรมการ ๕ คน ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีส่วนได้เสียกับการตั้งข้อกล่าวหา ผู้ฟ้องคดีเกรงว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงได้มีหนังสือถึงประธานกรรมการสอบสวน เพื่อให้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงอีกครั้ง และจากการสอบสวนเลขาธิการคณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ในฐานะผู้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงโทษ ตัดเงินเดือน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่เป็นธรรมและผ่านกระบวนการทางวินัยที่ไม่ถูกต้อง และขาดการตรวจสอบข้อเท็จจริง จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุด วิวินิจฉัยว่า มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง<sup>๕๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ บัญญัติว่า ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการ พลเรือนสามัญมาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูโดยอนุโลม เว้นแต่ในพระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติ ไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูฯ ยังมีได้ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการทางวินัยและหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนข้าราชการครู ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยไว้ จึงต้องนำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย และการดำเนินการสอบสวนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม กรณีของผู้ฟ้องคดีมิได้ถูกกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดี กระทำผิดวินัยร้ายแรง ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะมีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน ตามข้อ ๘ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา อย่างไรก็ตาม การสอบสวน

<sup>๕๙</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๔ ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับแก่ข้าราชการครูโดยอนุโลม เว้นแต่ในพระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น





วินัยเป็นการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของ สิทธิและหน้าที่ของบุคคล ซึ่งมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่าต้องมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติ ราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น เมื่อการดำเนินการ ทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรงดังกล่าวมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ จึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีมีเหตุอื่นใด นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจ พิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้ เมื่อผู้ฟ้องคดี มีหนังสือคัดค้านกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าว ซึ่งมีจำนวน ๕ คน เป็นฝ่ายบริหารถึง ๓ คน ที่มีส่วนได้เสียกับการตั้งข้อกล่าวหา จึงเกรงว่า จะไม่ได้รับความเป็นธรรม เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจ พิจารณาทางปกครอง มีเหตุอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่โดยที่เหตุที่ผู้ฟ้องคดีอ้างนั้นเป็นเพียงเหตุที่ผู้ฟ้องคดี ระวังหรือคาดเดา มิได้แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าคณะกรรมการสอบสวน ๓ คน ดังกล่าวได้แสดงความไม่เป็นกลางอย่างไรบ้าง จึงไม่ถือว่ามีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้ การพิจารณาทางปกครองดังกล่าวไม่เป็นกลาง ประกอบกับคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ทั้ง ๕ คน มิได้เป็นเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันที่ต้องห้ามมิให้ ทำการพิจารณาทางปกครอง ดังนั้น ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีจึงมีอาจรับฟังได้ (คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๖๒/๒๕๕๒)

- กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองเคยเป็นคู่กรณีกับผู้ฟ้องคดี ในศาลปกครอง

ในการพิจารณาทางปกครอง แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณา ทางปกครองจะเคยเป็นคู่กรณีกับผู้ฟ้องคดีในศาลปกครองชั้นต้น และผู้ฟ้องคดี ได้เคยยื่นคัดค้านเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมิให้พิจารณาทางปกครองต่อไปแล้วก็ตาม แต่เมื่อ ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานว่าการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ดังกล่าวทำให้ผลการพิจารณาทางปกครองมีสภาพร้ายแรงจนเสียความเป็นกลาง กรณีจึงไม่เป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙



ผู้ฟ้องคดีเป็นนักศึกษาหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาภาษาอังกฤษ  
 แผนก ข (ภาคพิเศษ) มหาวิทยาลัยขอนแก่น ซึ่งต่อมาได้เข้าสอบวิชารายงานการศึกษาอิสระ  
 ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๕๗ โดยผลการสอบปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านเกณฑ์  
 คณะกรรมการสอบการศึกษาอิสระ มหาวิทยาลัยขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงได้หารือกับ  
 ประธานคณะกรรมการบริหารหลักสูตรระดับบัณฑิตศึกษา สาขาวิชาภาษาอังกฤษ ภาควิชา  
 ภาษาต่างประเทศ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) แล้ว เห็นควรให้  
 ผู้ฟ้องคดีนำรายงานการศึกษาอิสระฉบับดังกล่าวกลับไปปรับปรุงแก้ไขใหม่ให้ถูกต้องสมบูรณ์  
 ตามเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ให้ข้อคิดเห็นและชี้แนะไว้ และกำหนดให้ส่งรายงานการศึกษา  
 อิสระอีกครั้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อพิจารณาและประเมินผลการสอบครั้งที่ ๑ ในวันที่  
 ๓๐ เมษายน ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นวันสุดท้ายก่อนครบกำหนดเวลาที่จะต้องรายงานผลการสอบการศึกษา  
 อิสระครั้งที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ชะลอเรื่องแจ้งผลการสอบอย่างเป็นทางการไว้ชั่วคราว  
 แต่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีไม่นำรายงานการศึกษาอิสระที่ปรับปรุงแก้ไขมาส่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑  
 ตามเวลาที่กำหนด ต่อมา วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ให้เจ้าหน้าที่  
 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปพบผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และได้สอบถามรายละเอียดของประเด็นต่างๆ ตามที่  
 ได้แนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมทั้งตรวจสอบรายงานการศึกษาอิสระแล้วมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดี  
 ยังไม่ได้แก้ไขปรับปรุงประเด็นสำคัญให้ครบถ้วน มีความผิดพลาดในการใช้ภาษาอังกฤษ  
 อยู่หลายแห่ง นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังได้เปลี่ยนแปลงเนื้อหาของรายงานบางส่วนโดยการตัดทอน  
 ผลสรุปการวิจัยในบทคัดย่อและตัดทอนคำนิยามศัพท์ออกไปทั้งหมด ซึ่งเนื้อหาในส่วนนี้เป็น  
 โครงสร้างหลัก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีมติร่วมกันและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบในที่ประชุมว่า  
 ผู้ฟ้องคดีได้คะแนนในการสอบการศึกษาอิสระครั้งที่ ๑ ไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน ผู้ฟ้องคดี  
 เห็นว่าการสอบเมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ตนไม่มีโอกาสเตรียมตัวเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดี  
 ที่ ๑ ไม่ได้แจ้งให้ทราบล่วงหน้า จึงได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น และอุทธรณ์ผลการสอบ  
 ต่ออธิการบดีมหาวิทยาลัยขอนแก่น ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา  
 และมหาวิทยาลัยขอนแก่นได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิ  
 ยื่นขอสอบรายงานการศึกษาอิสระได้อีก ๑ ครั้ง แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้หมดระยะเวลา  
 การศึกษาตามหลักสูตรแล้ว จำเป็นต้องได้รับอนุมัติให้ขยายเวลาการศึกษาเป็นกรณีพิเศษ  
 คณะกรรมการประจำบัณฑิตวิทยาลัยได้มีมติอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีสอบการศึกษาอิสระครั้งที่ ๒  
 โดยผู้ฟ้องคดียื่นหนังสือขอเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบการศึกษาอิสระครั้งที่ ๒ ทั้งชุด เนื่องจาก  
 เห็นว่าคณะกรรมการสอบมีอคติและไม่ให้ความเป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งมหาวิทยาลัยขอนแก่น  
 ได้แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบการศึกษาอิสระต้องเป็นไปตามระเบียบ  
 มหาวิทยาลัยขอนแก่น ว่าด้วยการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๘.๒

รวมทั้งการเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการสอบเป็นอำนาจของหัวหน้าภาควิชาหรือประธานกรรมการบริหารหลักสูตรสาขาวิชานั้นๆ ตามประกาศบัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยขอนแก่น (ฉบับที่ ๒๔/๒๕๕๒) ข้อ ๔.๒.๓ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือต่อคณบดีคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) เพื่อขอเปลี่ยนประธานกรรมการสอบการศึกษาระดับปริญญาตรีครั้งที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบการศึกษาระดับปริญญาตรีครั้งที่ ๑ ในการสอบครั้งที่ ๒ เป็นการสอบหัวข้อเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เปิดโอกาสให้ผู้สนใจทั่วไปรวมทั้งมารดาของผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมฟังการสอบโดยได้บันทึกภาพวีดิทัศน์ไว้เป็นหลักฐาน ในช่วงท้ายของการสอบ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเอกสารที่อ้างว่าเป็นคำรับรองรายงานการศึกษาระดับปริญญาตรีโดยชาวต่างประเทศที่มีความชำนาญด้านภาษาอังกฤษ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่รับไว้พิจารณา ผลปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านเกณฑ์ จึงได้ยื่นอุทธรณ์ผลการสอบการศึกษาระดับปริญญาตรีต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และอธิการบดีมหาวิทยาลัยขอนแก่นและอุทธรณ์ต่อคณบดีบัณฑิตวิทยาลัย ต่อมา มหาวิทยาลัยขอนแก่นได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้สอบการศึกษาระดับปริญญาตรีใหม่ ให้เปลี่ยนคณะกรรมการสอบการศึกษาระดับปริญญาตรีชุดใหม่ และให้เพิกถอนผลการสอบการศึกษาระดับปริญญาตรีครั้งที่ ๒ ตามใบแจ้งผลการสอบการศึกษาระดับปริญญาตรีศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะเป็นคู่กรณีกันในศาลปกครองชั้นต้นและผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือคัดค้านการแต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคณะกรรมการสอบการศึกษาระดับปริญญาตรีครั้งที่ ๒ แต่ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือมีพยานหลักฐานใดที่สนับสนุนอย่างเป็นรูปธรรมว่า การไม่เปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบการศึกษาระดับปริญญาตรีครั้งที่ ๒ ทำให้การพิจารณาทางปกครองเกี่ยวกับผลการสอบการศึกษาระดับปริญญาตรีของผู้ฟ้องคดีมีสภาพร้ายแรงจนเสียความเป็นกลาง ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงกรณีที่มาวิทยาลัยขอนแก่นโดยอธิการบดีมหาวิทยาลัยขอนแก่นได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีขยายเวลาการศึกษาเป็นกรณีพิเศษ และอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเข้าสอบรายงานการศึกษาระดับปริญญาตรีครั้งที่ ๒ ย่อมแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีตามสมควรแล้ว ส่วนเหตุที่ไม่เปลี่ยนคณะกรรมการสอบการศึกษาระดับปริญญาตรีครั้งที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้การว่าเนื่องจากมีระยะเวลาจำกัดหากเปลี่ยนคณะกรรมการสอบก็ต้องใช้เวลาในการตรวจรายงานการศึกษาระดับปริญญาตรีของผู้ฟ้องคดีใหม่ถือว่ามีเหตุผลรับฟังได้ การเป็นกรรมการสอบรายงานการศึกษาระดับปริญญาตรีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่เป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๓๖/๒๕๕๔)



- กรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองมีส่วนได้เสียกับข้อกล่าวหาที่เป็นเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษทางวินัย

แม้ประธานกรรมการสอบสวนจะเป็นผู้อยู่ในข่ายที่จะได้รับเงินส่วนแบ่งจากการจ่ายเงินรางวัลให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจรด้วยก็ตาม แต่เมื่อการดำเนินการดังกล่าวมีกฎหมายและระเบียบของทางราชการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะแล้ว กรณีจึงถือไม่ได้ว่าประธานกรรมการสอบสวนคนดังกล่าวมีส่วนได้เสียอันจะทำให้การพิจารณาดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดี ในกรณีที่ถูกลงโทษว่าทุจริตต่อหน้าที่ยักยอกเงินค่าปรับของทางราชการเสียความเป็นธรรมไปตามข้อ ๘ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา หรือมีเหตุอื่นซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันทำให้การสอบสวนวินัยกับผู้ฟ้องคดีไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่เขียนเปรียบเทียบปรับคดีอาญาและพระราชบัญญัติที่มีโทษทางอาญาของสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองพัทลุง ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการโดยการแก้ไขสำเนาใบเสร็จรับเงินค่าปรับแล้วยักยอกเงินค่าปรับของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว เมื่อผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองพัทลุงได้รับรายงาน จึงสั่งการให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง ต่อมา จังหวัดพัทลุง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีและมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพักราชการเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณา หลังจากนั้น ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดพัทลุง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณากลับการพิจารณาสั่งลงโทษ และต่อมา จึงได้มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งพันตำรวจโท ท. เป็นประธานกรรมการสอบสวน ทั้งๆ ที่เป็นผู้รายงานมูลความผิดของผู้ฟ้องคดีต่อผู้บังคับบัญชา และเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากส่วนแบ่งเงินค่าปรับที่จะนำไปจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่จับกุม

กรณีจึงถือว่าพันตำรวจโท ท. เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหาและเป็นบุคคลต้องห้ามตามกฎ ก.ตร. ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับการดำเนินการพิจารณาสำนวนการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการประวิงเวลา กลับแก้งให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเมื่อมาตรา ๙๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบกับกฎ ก.ตร. ว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการพิจารณาสั่งลงโทษ พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาตั้งคณะกรรมการพิจารณากลับกรองก่อนจะสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกข้าราชการตำรวจผู้กระทำความผิดนั้น เพื่อให้การใช้ดุลพินิจสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีได้กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งลงโทษข้าราชการตำรวจที่กระทำความผิดตามความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาพยานหลักฐานและการสอบสวนแล้วเห็นว่า ผลการพิจารณาลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีของคณะกรรมการพิจารณากลับกรองยังไม่เหมาะสม จึงให้ลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการกรณีดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจพิจารณาโทษผู้ฟ้องคดีโดยชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พันตำรวจโท ท. ประธานกรรมการสอบสวนมีเหตุไม่พอใจผู้ฟ้องคดีและเป็นผู้มีส่วนได้เสียในเงินรางวัลจากค่าปรับที่จ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่นั้น เมื่อการจ่ายเงินรางวัลซึ่งได้รับส่วนแบ่งจากเงินค่าปรับให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมการจราจร จะต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินรางวัลให้กับเจ้าหน้าที่ตำรวจผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการจราจร พ.ศ. ๒๕๔๔ แม้ว่าพันตำรวจโท ท. เป็นผู้อยู่ในข่ายที่จะได้รับเงินส่วนแบ่งดังกล่าวด้วย แต่การจ่ายเงินรางวัลดังกล่าว จะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายและระเบียบของทางราชการได้กำหนดไว้ กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่าพันตำรวจโท ท. มีส่วนได้เสียอันจะทำให้การพิจารณาดำเนินการทางวินัยผู้ฟ้องคดีเสียความเป็นธรรมไปตามข้อ ๘ ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา หรือมีเหตุอื่นซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันทำให้การสอบสวนวินัยกับผู้ฟ้องคดีไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างไรก็ดี การแต่งตั้งพันตำรวจโท ท. เป็นประธานกรรมการสอบสวนจึงชอบด้วยกฎหมาย และด้วยเหตุดังกล่าว คำสั่งลงโทษไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗๘/๒๕๕๔)



- กรณีที่กรรมการในคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเป็นกรรมการ  
คณะเดียวกันที่ทำการสอบสวนข้อเท็จจริงผู้ถูกกล่าวหาในกรณีอื่น ๆ

เมื่อไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดห้ามการแต่งตั้ง  
คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงคณะเดียวกันทำการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหา  
ที่ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหลายคำสั่ง อีกทั้งแต่ละคำสั่งก็เป็น  
ข้อกล่าวหาพฤติการณ์ของผู้ถูกกล่าวหาแต่ละกรณีและต่างเวลากัน ซึ่งผู้บังคับบัญชา  
มีอำนาจที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่ปรากฏแต่ละครั้งได้เสมอ  
ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใดไปโดยมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย  
ประกอบกับหากผู้ถูกกล่าวหาเห็นว่าการสอบสวนไม่เป็นธรรมก็มีสิทธิที่จะคัดค้าน  
ผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการดังกล่าวได้ การที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้คัดค้าน  
และไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงมีกรณีความไม่เป็นกลาง  
ตามมาตรา ๑๓ หรือมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง  
ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คำสั่ง  
แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจากการที่นายกเทศมนตรีตำบลพนมรุ้ง  
(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงผู้ฟ้องคดี กรณีกระทำผิด  
วินัยไม่ร้ายแรงรวมสามคำสั่ง ได้แก่ คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง  
ที่ ๑๑๗/๒๕๔๖ กรณีผู้ฟ้องคดีได้ถูกร้องเรียนจากบริษัท ก. ที่ไม่ยอมตรวจรับงานจ้างของบริษัท  
ตามสัญญาจ้าง คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่ ๑๑๘/๒๕๔๖ กรณีผู้ฟ้องคดี  
เดินทางไปเข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารงานเทศบาลโดยไม่ได้รับอนุญาตจาก  
ผู้บังคับบัญชา และคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่ ๑๒๑/๒๕๔๖ กรณี  
ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหา รวม ๓ กรณี กล่าวคือ ไม่ตอบสนองนโยบายคณะเทศมนตรี เดินทางไป  
เข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารงานเทศบาลโดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชา  
และกรณีไม่ตรวจรับงานจ้างโครงการก่อสร้างรางระบายน้ำรูปตัวยู คณะกรรมการสอบสวน  
ข้อเท็จจริงได้ทำการสอบสวนพยานบุคคลจำนวน ๖ ราย รวมทั้งผู้ฟ้องคดีด้วยแล้ว และ  
มีความเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ตามประกาศคณะกรรมการ  
พนักงานเทศบาลจังหวัดบุรีรัมย์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษ  
ทางวินัย จึงเห็นควรลงโทษตัดเงินเดือน ๕% เป็นเวลา ๓ เดือน กับได้รายงานผลการสอบสวน  
ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีความเห็นตามคณะกรรมการสอบสวน



ข้อเท็จจริง จึงมีคำสั่งเทศบาลลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๕% เป็นเวลา ๓ เดือน และได้มีหนังสือรายงานให้นายอำเภอเฉลิมพระเกียรติพิจารณา ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อประธานกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดบุรีรัมย์ คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว มีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และได้รายงานต่อคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดบุรีรัมย์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาในการประชุมแล้วมีมติให้เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีเป็นลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดี ๑ ขั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือแจ้งมติดังกล่าวให้นายอำเภอเฉลิมพระเกียรติดำเนินการแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งเทศบาล เพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีจากตัดเงินเดือน ๕% เป็นเวลา ๓ เดือน เป็นลดขั้นเงินเดือน ๑ ขั้น ตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พร้อมแจ้งคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน คำสั่งเพิ่มโทษและให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิตามกฎหมายในการเลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนระดับต่อไป ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อ ๒๒ ของประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัย และการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย กำหนดว่า การดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานเทศบาลซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริง และความยุติธรรมโดยไม่ชักช้า และต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา วรรคสอง กำหนดว่า ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้ และวรรคสาม กำหนดว่า การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้ดำเนินการสอบสวนตามที่นายกเทศมนตรีเห็นสมควร ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้นายกเทศมนตรีสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า บริษัท ก. ได้มีหนังสือร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีผู้ฟ้องคดีในฐานะประธานตรวจรับการจ้างโครงการก่อสร้างรางระบายน้ำรูปตัวยูไม่ลงนามในเอกสารตรวจรับการจ้าง ทำให้บริษัท ก. ได้รับความเสียหายเนื่องจากไม่สามารถเบิกเงินค่าจ้างได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งที่ ๑๑๗/๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง นอกจากนี้ มีกรณีที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้จัดให้มีการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารงานเทศบาล ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับคัดเลือกเข้าศึกษาอบรมหลักสูตรดังกล่าว และได้เข้าอบรมโดยผู้บังคับบัญชายังไม่ได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าอบรมแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งที่ ๑๑๘/๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการ



สอบสวนข้อเท็จจริง หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มีกรณีถูกกล่าวหาว่าไม่ตั้งใจปฏิบัติงานและอุทิศเวลาให้แก่ทางราชการ ไม่ให้ความร่วมมือในการจัดทำแบบพัฒนาเทศบาล ปี ๒๕๔๗ และเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ และไม่มีการลงลายมือชื่อในฎีกาเบิกจ่ายค่าทดแทนเงินเดือนค่าจ้างให้แก่พนักงานและลูกจ้างประจำเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งที่ ๑๒๑/๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ทั้งนี้ คำสั่งดังกล่าวได้รวมกรณีที่ผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่า กระทำผิดวินัยตามคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ที่ ๑๑๗/๒๕๔๖ และคำสั่งที่ ๑๑๘/๒๕๔๖ โดยคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงทั้งสามคำสั่งนั้นได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงคณะเดียวกัน อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวก็ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดห้ามการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงคณะเดียวกันทำการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงหลายคำสั่ง อีกทั้งแต่ละคำสั่งดังกล่าวก็เป็นข้อกล่าวหาพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีแต่ละกรณีและต่างเวลากัน ซึ่งผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่ปรากฏแต่ละครั้งได้เสมอ ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการใดไปโดยมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งนาย ส. เจ้าหน้าที่ธุรการ ๔ ซึ่งเป็นผู้รู้เห็นในการกระทำการเรื่องที่ถูกล่ามโซ่ และเคยมีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ฟ้องคดีเป็นคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและในขณะเดียวกันคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้สอบสวนนาย ส. ในฐานะพยานอีกด้วย ทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรมนั้น ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงได้ตามประกาศคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดบุรีรัมย์ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๔ ข้อ ๓๘ แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้คัดค้านแต่อย่างใดเมื่อไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงมีกรณีความไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๓ หรือมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงผู้ฟ้องคดีทั้งสามคำสั่งจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖/๒๕๕๔)



- กรณีที่ผู้ฟ้องคดีเคยกล่าวหาและร้องเรียนให้มีการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครอง<sup>๖๐</sup>

การที่ผู้เข้ารับการประเมินผลงานขอให้มีการดำเนินการทางวินัยกับคณะกรรมการประเมินผลงานเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น เนื่องจากคณะกรรมการฯ ดังกล่าว ประเมินผลงานให้ล่าช้าเกินสมควร โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอื่นใดอีก ลำพังข้อเท็จจริงเพียงเท่านี้ไม่อาจถือว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการฯ ไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เข้ารับการประเมินผลงานเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผน ระดับชำนาญการพิเศษ ได้ร้องเรียนคณะกรรมการประเมินผลงานเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผนว่ากระทำผิดวินัยเนื่องจากประเมินผลงานให้ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควร เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียประโยชน์ในการได้รับการแต่งตั้ง จึงขอให้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการทางวินัยร้ายแรงแก่คณะกรรมการประเมินผลงานฯ และแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลงานฯ ชุดใหม่ กรณีดังกล่าวถือเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ นั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหาหรือแล้วเห็นว่า เมื่อเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง นั้น ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป ว่ามีแนวโน้มในการก่อให้เกิดอคติหรือความโกรธเคืองอย่างรุนแรงจนอาจทำให้การใช้ดุลพินิจพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรมได้มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในเรื่องเสรีจที่ ๑๖๕/๒๕๔๗ ด้วยเหตุนี้ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวหาและขอให้มีการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงกับคณะกรรมการประเมินผลงานฯ ภายหลังที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลงานฯ และทำการประเมินผลงานไปบ้างแล้ว หากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดๆ ว่ากรณีดังกล่าวมีแนวโน้มในการก่อให้เกิดอคติหรือความโกรธเคืองอย่างรุนแรง

<sup>๖๐</sup> บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเป็นคู่กรณีและการคัดค้านคณะกรรมการประเมินผลงานทั้งคณะ (เรื่องเสรีจที่ ๗๒๗/๒๕๕๔)



จนอาจทำให้การประเมินผลงานของคณะกรรมการประเมินผลงานฯ ไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรม ก็ไม่ควรจะถือเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่อย่างใด

- กรณีที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาทางปกครอง

เมื่อเจ้าของสิ่งปลูกสร้างที่พิพาทได้ทำการปลูกสร้างอาคารล่วงล้ำเข้าไปในทะเลภายในหน้าหน้าไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในหน้าหน้าไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ดังนั้น แม้ว่าหัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๖ สาขาระยอง ในฐานะเจ้าท่าจะได้ข้อมูลเกี่ยวกับอาคารที่พิพาทจากคณะกรรมการร่วมภาคีรัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจ จังหวัดระยอง ซึ่งมีส่วนได้เสียเนื่องจากเป็นเจ้าของรีสอร์ตและบังกะโลขนาดใหญ่ก็ตาม แต่เมื่อคณะกรรมการฯ ดังกล่าวมิได้เป็นเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาให้หรือถอนอาคารที่พิพาท จึงเป็นการออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย และไม่ขัดต่อมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๖ สาขาระยอง ในฐานะเจ้าท่า ได้ตรวจสอบพบว่ามีมีการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปในทะเลภายในหน้าหน้าไทย จึงมีคำสั่งให้ผู้เป็นเจ้าของและผู้ครอบครองทำการรื้อถอนสิ่งล่วงล้ำลำน้ำบริเวณดังกล่าวออกจากทะเลภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกซึ่งเป็นเจ้าของอาคารที่พิพาทไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีออกคำสั่งโดยการชี้แนะของกรรมการในคณะกรรมการร่วมภาคีรัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจ จังหวัดระยอง (กรอ. จังหวัดระยอง) ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสียเนื่องจากเป็นเจ้าของรีสอร์ตและบังกะโลรายใหญ่ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาทางปกครองเพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียซึ่งมีเหตุตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือกรณีมีเหตุอื่นใด นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ ดังกล่าว อันมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจะทำการพิจารณาทางปกครองนั้นไม่ได้ กรณีนี้แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าผู้ฟ้องคดี

ได้ข้อมูลเกี่ยวกับอาคารพิพาทมาจากคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจ จังหวัดระยอง แต่คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนฯ ดังกล่าว มิได้เป็นเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งรื้อถอนอาคารพิพาท และผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าท่า ได้ตรวจสอบพบว่าอาคารพิพาทปลูกสร้างล่วงล้ำเข้าไปในทะเลภายในน่านน้ำไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกมิได้โต้แย้งว่าอาคารพิพาทมิได้ปลูกสร้างล่วงล้ำเข้าไปในทะเลภายในน่านน้ำไทย ข้อเท็จจริงจึงฟังเป็นที่ยุติว่าอาคารพิพาทปลูกสร้างล่วงล้ำเข้าไปในทะเลภายในน่านน้ำไทยจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ผู้ฟ้องคดีจึงมีอำนาจตามมาตรา ๑๑๘ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่จะออกคำสั่งแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารรื้อถอนอาคารพิพาทภายในระยะเวลาที่กำหนด ทั้งเมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีเหตุที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียที่ต้องห้ามมิให้พิจารณาทางปกครอง ในกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกจึงเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ขัดต่อมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๔๒/๒๕๕๐)

### คำวินิจฉัยคดีปกครองต่างประเทศ

การประชุมพิจารณาของคณะกรรมการการคลัง กรรมการคนหนึ่งเคยเป็นประธานกรรมการสอบบัญชีพื้นที่และขึ้นต่อคณะกรรมการสอบบัญชีแห่งชาติ ซึ่งได้เคยทำหน้าที่ไต่สวนพิจารณาเรื่องร้องเรียนโดยทั่วไป เมื่อไม่ปรากฏหลักฐานใดๆ เป็นกรณีจำเพาะว่าการดำรงตำแหน่งก่อนหน้านี้อาจมีอิทธิพลต่อเรื่องที่มีการพิจารณาอยู่ ณ เวลาปัจจุบัน ดังนั้นจึงไม่อาจนำหลักความเป็นกลางมาใช้กับกรณีนี้ (คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๐ หมายเลขคดีที่ ๓๒๔๒๕๗ และ ๒๑๓๒๕๘)<sup>๖๐</sup>

มาตรา R. 5426 - 8, R. 5426 - 9 และ R. 5426 - 11 แห่งประมวลกฎหมายแรงงาน แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๘ แห่งรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๘ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะมีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนคำร้องขอค่าทดแทนคนว่างงาน จะต้องแจ้งให้ผู้ร้องได้ทราบ และแจ้งกับผู้ร้องด้วยว่าคำร้องของเขาได้รับการพิจารณาโดยคณะกรรมการ และเป็นคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยกรรมการ ๕ คน โดยที่ ๒ ใน ๕ เป็นหัวหน้าฝ่ายจัดหางานท้องถิ่นที่ได้พิจารณาสำนวนของผู้ร้องมาโดยตรงและเป็นผู้ทำความเข้าใจเบื้องต้นเสนอคณะกรรมการ นอกจากนี้แล้ว เมื่อไม่มีข้อกำหนดให้คณะกรรมการข้างต้นต้องเป็นผู้แทน

<sup>๖๐</sup> CE, 30 juin 2010, N° 324257 324258, recueil Lebon



ฝ่ายพนักงานหรือลูกจ้างเท่านั้น หรือไม่ได้กำหนดให้นำหลักการรับฟังคู่ความหรือหลักความเป็นกลางมาใช้ ดังนี้ คณะกรรมการดังกล่าวจึงอาจมีลักษณะเป็นคณะกรรมการหลายฝ่ายก็ได้ (คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ ๙ เมษายน ค.ศ. ๒๐๑๐ หมายเลขคดีที่ ๓๒๓๒๔๖)<sup>๖๒</sup>

ในขณะที่ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เคยให้ความเห็นไว้ ดังนี้<sup>๖๓</sup>

เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการที่จะถูกคัดค้านในเรื่องความเป็นกลางได้นั้น ต้องเป็นเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่มีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองที่ทำให้ผลการพิจารณาทางปกครองดังกล่าวนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองต่อไป แต่มิได้หมายถึงเจ้าหน้าที่ทุกคนในขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่จะถูกคัดค้านได้

ปัญหาเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ผู้ถูกกล่าวหาจะคัดค้านผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้หรือไม่ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือแล้วเห็นว่า บทบัญญัติของมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งบัญญัติถึงลักษณะต้องห้ามของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ โดยคู่กรณีอาจคัดค้านการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการนั้นได้ และเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่ถูกคัดค้านจะพิจารณาทางปกครองต่อไปไม่ได้ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีความมุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาเนื้อหาสาระหลักของเรื่อง ซึ่งผลการพิจารณาจะนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาทางปกครองในเนื้อหาสาระของเรื่องได้รับการพิจารณาจากบุคคลที่เป็นกลาง ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในทางที่เป็นคุณหรือโทษกับคู่กรณีอันอาจทำให้ข้อยุติในผลการพิจารณาทางปกครองไม่เป็นธรรมอย่างแท้จริง ฉะนั้น ในการพิจารณาว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่อาจถูกคัดค้านว่า

<sup>๖๒</sup> CE, 9 avril 2010, N° 323246, recueil Lebon

<sup>๖๓</sup> บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การคัดค้านผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย (เรื่องเสรีจี่ ๓๖๖/๒๕๕๐)

จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติราชการทางปกครองฯ จึงต้องพิจารณาขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่นั้นว่ามีความสัมพันธ์กับการพิจารณาทางปกครองถึงระดับที่ทำให้ผลการพิจารณาทางปกครองต้องเสียความเป็นกลางหรือไม่ มิใช่หมายถึงเจ้าหน้าที่ทุกคนในขั้นตอนต่างๆ ของกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งจะทำให้การดำเนินการทางปกครองไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้เลย

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยนาย ส. ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่จะพิจารณาทางปกครองเนื้อหาสาระของเรื่องว่านาย ส. กระทำความผิดหรือไม่ และจะนำไปสู่การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อไป ได้แก่ กรรมการในคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและผู้มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัย ส่วนผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งมีใช้ผู้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอันเป็นเนื้อหาสาระของเรื่อง แต่เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เพื่อดำเนินการพิจารณาเนื้อหาสาระของเรื่องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยไม่ว่าผู้ใดดำรงตำแหน่งนั้น ก็จะต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติเช่นเดียวกัน การพิจารณาทางปกครองสำหรับการดำเนินการทางวินัยจึงต้องถือว่าเริ่มตั้งแต่การดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นต้นไป ด้วยเหตุนี้ จึงไม่สามารถคัดค้านผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ แต่อาจคัดค้านบุคคลผู้เป็นกรรมการในคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยได้ว่ามีลักษณะตามมาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ รวมทั้งหากต่อมาผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจะเป็นผู้ออกคำสั่งลงโทษภายหลังจากเสร็จสิ้นการสอบสวนทางวินัยแล้วก็สามารถคัดค้านในขั้นตอนดังกล่าวได้เช่นกัน



## หลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง

### ที่ปรึกษา

นายดิเรกฤทธิ์ เจนครองธรรม  
นายสุรพันธ์ บุรานนท์

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง  
รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

### ประธานคณะทำงาน

นายยงยุทธ อนุกุล

ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ

### คณะทำงาน

นายวิริยะ วัฒนสุขชาติ  
นายปิยะศาสตร์ ไชว์พันธ์  
นายไชยรัตน์ แขวงโสภา  
นางสาวสิรินาท วิสุทธิวัชรกุล  
นางสาวนุชนารถ หनुสอน  
นายประพันธ์ เอี่ยมสำอางค์  
นายชัชวาล ขวัญแย้ม  
นายชวิศ เหล่าปิยสกุล

ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาคดีปกครอง  
พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ  
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ  
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ  
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ  
พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ  
พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ  
พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ

### ผู้เรียบเรียงและผู้พิมพ์

นายปิยะศาสตร์ ไชว์พันธ์  
นางสาวสิรินาท วิสุทธิวัชรกุล

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ  
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

# ภาคผนวก





## ดัชนีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

ปี ๒๕๔๖	
คำพิพากษาที่	เอกสาร (หน้า)
อ.๔	๕๔

ปี ๒๕๔๗	
คำพิพากษาที่	เอกสาร (หน้า)
อ.๑๒๙	๒๙

ปี ๒๕๕๐	
คำพิพากษาที่	เอกสาร (หน้า)
อ.๓๐	๔๑
อ.๗๑	๒๔
อ.๒๔๒	๗๐

ปี ๒๕๕๒	
คำพิพากษาที่	เอกสาร (หน้า)
อ.๑๔๗	๕๗
อ.๒๔๕ - ๒๔๖	๕๑
อ.๓๖๒	๖๐



## ดัชนีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

ปี ๒๕๕๓	
คำพิพากษาที่	เอกสาร (หน้า)
อ.๑๓๓	๔๗
อ.๒๖๗ - ๒๖๙	๑๙
อ.๓๔๔	๒๑

ปี ๒๕๕๔	
คำพิพากษาที่	เอกสาร (หน้า)
อ.๖	๖๗
อ.๑๒๑	๓๖
อ.๑๔๖	๕๔
อ.๒๗๘	๖๔
อ.๕๓๖	๖๒
อ.๖๐๐	๔๔

ปี ๒๕๕๕	
คำพิพากษาที่	เอกสาร (หน้า)
อ.๒๔๑	๔๐
อ.๗๙๕	๔๖
อ.๘๓๔	๔๔

## บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ปี ๒๕๔๕	
เรื่องเสร็จที่	เอกสาร (หน้า)
๒๙๕	๓๒

ปี ๒๕๔๖	
เรื่องเสร็จที่	เอกสาร (หน้า)
๓๓๕	๓๐,๕๗

ปี ๒๕๕๐	
เรื่องเสร็จที่	เอกสาร (หน้า)
๓๖๖	๗๑

ปี ๒๕๕๔	
เรื่องเสร็จที่	เอกสาร (หน้า)
๗๒๗	๖๘



## ดัชนีคำวินิจฉัยคดีปกครองต่างประเทศ

ลำดับที่	คำวินิจฉัย	ประเทศ	หน้า
1.	CE, 18 juin 2010, N° 326515, recueil Lebon	ฝรั่งเศส	๒๒
2.	CE, 19 juillet 2010, M. Thiebaut et M. Gehin, req. n°326383	ฝรั่งเศส	๒๕
3.	CE, 11 janvier 2008, N° 292493, recueil Lebon	ฝรั่งเศส	๓๑
4.	R. v. Hendon R.D.C., ex parte Chorley [1933] 2 KB 696	สหราชอาณาจักร	๓๑
5.	CE, 18 juillet 2008, N° 291997, recueil Lebon	ฝรั่งเศส	๓๓
6.	CE, 4 février 2008, M. Frank	ฝรั่งเศส	๓๓
7.	CE, 26 septembre 2008, N° 306922, recueil Lebon	ฝรั่งเศส	๔๘
8.	CE, 12 décembre 2007, N° 293301, recueil Lebon	ฝรั่งเศส	๔๘
9.	CE, 9 juillet 2007, N° 258552, 303512, recueil Lebon	ฝรั่งเศส	๔๘
10.	CE, 12 février 2007, N° 290164, recueil Lebon	ฝรั่งเศส	๔๙
11.	CE, 26 juillet 2007, N° 293908, recueil Lebon	ฝรั่งเศส	๕๕
12.	Wilkinson v Barking Corporation.[1948] 1 KB 721	สหราชอาณาจักร	๕๕
13.	CE, 30 juin 2010, N° 324257 324258, recueil Lebon	ฝรั่งเศส	๗๐
14.	CE, 9 avril 2010, N° 323246, recueil Lebon	ฝรั่งเศส	๗๑
15.	CE, 9 novembre 1966, Commune de Clohars-Carnoët c/ Demoiselle Podeur	ฝรั่งเศส	๓๖
16.	CEDH 23 avril 1986, Remli c/ France	ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป	๓๖
17.	CEDH 28 novembre 2002, Lavents c/ Lettonie	ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป	๓๖



ศาลปกครองแห่งความเชื่อมั่น