

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาความเป็นกลางในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และ ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

เมื่อพิจารณาจากบทนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ก็ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่นกัน ดังนั้น ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม จึงถือว่าเป็นการพิจารณาทางปกครองอย่างหนึ่ง เพื่อนำไปสู่การมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งถือคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นคำสั่งทางปกครอง¹ และคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์เป็นคำสั่งทางปกครองเช่นกัน² ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของ

¹ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขคำที่ ฟบ. 26/2557 คดีหมายเลขแดงที่ ฟบ. 10/2561 เห็นว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม) ที่วินิจฉัยให้ลดโทษผู้ฟ้องคดีจาก 1 เดือนออกจากราชการเป็นปลดออกจากราชการ และคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข ที่ 1326/2557 ลงวันที่ 25 กันยายน 2557 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่ลดโทษแก่ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 นั้น เป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 นั้น เป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายนั้นจะต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

² คำสั่งของศาลปกครองสูงสุด คำร้องที่ คบ. 28/2562 คำสั่งที่ คบ. 136/2562 เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 20 มิถุนายน 2559 ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. เพื่อออกคำสั่งให้กระทรวงสาธารณสุขย้ายผู้ฟ้องคดีตามคำขอซึ่ง ก.พ.ค. ได้รับหนังสือร้องทุกข์ดังกล่าวไว้เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2559 จึงชอบที่จะพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของผู้ฟ้องคดีให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องทุกข์ กล่าวคือ ภายในวันที่ 19 พฤศจิกายน 2559 ทั้งนี้ ตามข้อ 55 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์จาก ก.พ.ค. ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว คือ ภายในวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2560 โดยไม่จำเป็นต้องรอคำวินิจฉัยร้องทุกข์ของ ก.พ.ค. อีกต่อไป ส่วนกรณีต่อมา เลขานุการ ก.พ.ค. ได้มีหนังสือคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ที่ นร 1010.3.2.3/37 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2561 แจ้งคำวินิจฉัยเรื่องคำที่ 5920052 เรื่องแดงที่ 0046261 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน 2561 พร้อมแจ้งวิธีการยื่นฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นฟ้องให้ผู้ฟ้องคดีทราบนั้น เห็นว่า แม้คำวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวจะเป็นคำสั่ง

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย

ในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักความความเป็นกลางในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ตามกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 โดยแบ่งออกเป็น

กรณีพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์อุทธรณ์

การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 114 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้หรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา 110 (1) (3) (5) (6) (7) และ (8) ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่ง และวรรคสอง บัญญัติว่า การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตราหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. และมาตรา 115 บัญญัติว่า ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ก.พ.ค. จะพิจารณาวินิจฉัยเองหรือจะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 ข้อ 36 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ให้ ก.พ.ค. ตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะก็ได้ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นประธาน และกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์อีกสองคน เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ โดยจะกำหนดให้ประธานกรรมการ ก.พ.ค. หรือกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งทำหน้าที่ประธานในคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หลายคณะพร้อมกันก็ได้ และให้มีเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. ที่ได้รับมอบหมายเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีที่มีความจำเป็น ก.พ.ค. อาจตั้งให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์คนใดทำหน้าที่วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ก็ได้ และข้อ 45 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในกรณีที่ประธาน ก.พ.ค. เห็นว่าอุทธรณ์เรื่องใดเป็นกรณีทั่วไปที่ไม่มีลักษณะตามข้อ 44 ก็ให้จ่ายสำนวนอุทธรณ์นั้นให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์คณะหนึ่งคณะใดเป็นองค์คณะวินิจฉัย วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีนี้ให้ประธานกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์แต่งตั้งกรรมการวินิจฉัย

ทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่และมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขที่ 1366/2559 ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2559 ก็ตาม แต่ก็ไม่เป็นเหตุทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวต้องขยายออกไป

อุทธรณ์คนหนึ่งเป็นเจ้าของสำนวน และวรรคสาม กำหนดว่า เมื่อองค์คณะวินิจฉัยได้พิจารณา
วินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้เสนอ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยต่อไป

กรณีพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์

การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 122 บัญญัติว่า
ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติต่อคนของ
ผู้บังคับบัญชา และเป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ตามหมวด 9 การอุทธรณ์ได้ ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้
ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในหมวดนี้ มาตรา 123 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การร้องทุกข์
ที่เหตุเกิดจากผู้บังคับบัญชา ให้ร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไป ตามลำดับ วรรคสอง
บัญญัติว่า การร้องทุกข์ที่เหตุเกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือ
รับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงรัฐมนตรี
เจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี ให้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. วรรคสี่ กำหนดว่า การร้องทุกข์และการ
พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค.
มาตรา 124 วรรคสอง บัญญัติว่า ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ก.พ.ค. จะพิจารณาวินิจฉัยเอง
หรือจะตั้งกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่ง หรือจะตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เพื่อทำหน้าที่เป็น
ผู้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. และในการปฏิบัติ
หน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมาย
อาญา และให้มีอำนาจตามมาตรา 117 โดยอนุโลม กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณา
วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ข้อ 34 กำหนดว่า ให้ ก.พ.ค. ตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
ขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะเป็นองค์คณะวินิจฉัยก็ได้ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ ก.พ.ค.
คนหนึ่งเป็นประธาน และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกสองคนเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย
ร้องทุกข์ โดยจะกำหนดให้ประธาน ก.พ.ค. หรือกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งทำหน้าที่ประธาน
ในคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หลายคณะพร้อมกันก็ได้ และให้มีเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ.
ที่ได้รับมอบหมายเป็นเลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น วรรคสอง กำหนดว่า
ในกรณีที่มีความจำเป็น ก.พ.ค. อาจแต่งตั้งให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือกรรมการวินิจฉัย
ร้องทุกข์คนใดทำหน้าที่วินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์ก็ได้ และข้อ 54 วรรคสอง กำหนดว่า คำวินิจฉัย
ขององค์คณะวินิจฉัย ให้นำเสนอ ก.พ.ค. เพื่อพิจารณา เมื่อ ก.พ.ค. มีความเห็นประการใดแล้ว
ให้องค์คณะวินิจฉัยดำเนินการเพื่อให้มีคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ต่อไป

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือในการพิจารณา
วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ หาก ก.พ.ค. มอบหมายให้คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือคณะกรรมการ
วินิจฉัยร้องทุกข์ เป็นองค์คณะพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์

ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะประกอบด้วย ประธาน ก.พ.ค. หรือ กรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธาน และกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้วแต่กรณี อีกสองคนทำหน้าที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการนั้น เมื่อต่อมาองค์คณะวินิจฉัยมีคำวินิจฉัยเป็นประการใดแล้ว จะนำต้องคำวินิจฉัยดังกล่าวเสนอ ก.พ.ค. เพื่อพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง การที่กรรมการ ก.พ.ค. ได้เคยพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือพิจารณาวินิจฉัย เรื่องร้องทุกข์มาก่อน และต่อมา ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวในที่ประชุมของ ก.พ.ค. ในฐานะที่ตนเอง เป็นกรรมการ ก.พ.ค. การพิจารณาใช้ดุลพินิจของกรรมการ ก.พ.ค. ดังกล่าว อาจโน้มเอียงไปตาม ความเห็นเดิมที่ตนได้เคยพิจารณาวินิจฉัยไปแล้วเมื่อครั้งที่ เป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือ กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ อันอาจทำให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือการพิจารณา วินิจฉัย เรื่องร้องทุกข์ไม่เป็นกลาง

ตัวอย่างเช่นคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 33/2557 กรณีคดีที่นายถวิล เปลียนศรี (ผู้ฟ้องคดี) เดิมดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) มีหน้าที่ความรับผิดชอบในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของสภาความมั่นคงแห่งชาติที่มีฐานะเทียบเท่า กรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2554 เลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ลับมาก ที่ นร 0401.2/2418 ลงวันที่ 4 กันยายน 2554 เรื่อง การโอนข้าราชการมาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) ตำแหน่งเลขที่ 6 วางอยู่ และมีความประสงค์จะขอรับโอนผู้ฟ้องคดีมา ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ต่อมา สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือแจ้งคำสั่งของ นายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรีโดยให้ได้รับ เงินเดือนตามสังกัดเดิมไปพลางก่อน ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะที่ 2 ซึ่งได้รับมอบหมาย จากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ฝ่ายเสียงข้างมากมีคำวินิจฉัยให้ยกเลิกคำสั่งที่พิพาท มีผลให้ผู้ฟ้องคดียังคงมี สถานะเป็นเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเช่นเดิม แต่กรรมการฝ่ายเสียงข้างน้อย (ประธาน กรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม) มีความเห็นแย้งว่าคำสั่งที่พิพาทชอบแล้ว จากนั้น คณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ 2 ได้นำเรื่องดังกล่าวเสนอเข้าที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 2 พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายเสียงข้างมาก ได้แก่ ประธานกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรม และกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมอีก 2 คน โดยมีประธานกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงในฐานะประธานที่ประชุมเพื่อชี้ขาดกรณีที่มี คะแนนเสียงเท่ากัน โดยเห็นพ้องด้วยกับความเห็นแย้งของประธานกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ที่ทำไว้ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ 2 จึงมีคำวินิจฉัยให้ยกคำร้อง

ทุกซ์ แต่ฝ่ายเสียงข้างน้อยเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้วิจัยจึงได้นำคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.1 คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. 550-551/2551 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 245-246/2552

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 245-246/2552 สรุปข้อเท็จจริง ปัญหาที่เกิดขึ้น เหตุแห่งการพิจารณาทางปกครองที่ขัดต่อหลักความเป็นกลาง และผลที่เกิดขึ้นจากการพิจารณาทางปกครองที่ขัดต่อหลักความเป็นกลาง ของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวได้ดังนี้

4.1.1 สรุปประเด็น

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักบริหารงานทั่วไป ระดับ 6 สังกัดกองกิจการสภาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีได้ขออนุมัติเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเบิกค่าเช่าบ้านได้ตั้งแต่วันที่ 1 มิถุนายน 2545 ต่อมา มีผู้ร้องเรียนว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมทุจริตในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการดังกล่าวได้ดำเนินการสอบสวนในทางลับแล้ว เห็นว่าเป็นกรณีมีมูล ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง คณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงได้รายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ทุจริตในการเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการเนื่องจากไม่ได้อยู่อาศัยในบ้านที่เช่าจริง ถือว่าเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ควรลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ คณะอนุกรรมการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการได้พิจารณาแล้วมีมติเป็นเอกฉันท์ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดกรณีเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการอันเป็นเท็จและเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง จึงเสนอความเห็นต่อ ก.จ.จ. เชียงราย ว่าให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ก.จ.จ. เชียงรายจึงมีมติให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษทางวินัย คณะอนุกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และการร้องทุกข์มีมติเสนอให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ก.จ.จ. เชียงราย มีมติยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

4.1.2 เหตุแห่งการพิจารณาที่ขัดต่อหลักความเป็นกลาง

ศาลปกครองสูงสุดในคดีดังกล่าวเห็นว่า การทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมของนาย ศ. ทั้งในขณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการ และใน ก.จ.จ. เชียงราย เป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อทำหน้าที่ควบคุมการประชุมและพิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดี ทั้งในขั้นตอนการพิจารณาเสนอความเห็นโดยคณะอนุกรรมการ และการพิจารณามีมติเห็นชอบให้ สั่งลงโทษและการพิจารณาวินิจฉัยยกอุทธรณ์ โดย ก.จ.จ. เชียงราย ซึ่งไม่ว่าการทำหน้าที่ดังกล่าว ของนาย ศ. จะทำหน้าที่ในฐานะรองผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย หรือในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ก็ตาม แต่เนื่องจากการเข้าไปมีส่วนร่วมพิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีโดยบุคคล คนเดียวกันในคณะกรรมการทั้งสองชุด จึงเป็นกรณีที่มีเหตุแห่งความไม่เป็นกลางในทางรูปแบบ หรือโดยสภาพภายนอกของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่มีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครองและ ไม่ชอบ ตามข้อ 68 วรรคสี่ ของประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับวินัยและการรักษาวินัย และการดำเนินการทางวินัย ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2544 และข้อ 70 วรรคสี่ ของประกาศคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด จังหวัดเชียงราย เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ลงวันที่ 24 มกราคม 2545 นอกจากนั้น ตามหลักฐานรายงานการประชุมของ ก.จ.จ. เชียงราย ในการประชุมครั้งที่ 2/2547 เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2547 ที่มีมติเห็นชอบให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในการพิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีการพิจารณาถึงพยานหลักฐานทั้งที่สนับสนุนข้อกล่าวหา หรือที่ได้แย้งหักล้างข้อกล่าวหาแต่อย่างใดทั้งสิ้น คงมีเพียงนาย ศ. ซึ่งทำหน้าที่เป็นประธาน ในที่ประชุมได้กล่าวว่าการขอเบิกค่าเช่าบ้านของผู้ฟ้องคดีเป็นการปกปิดผู้บังคับบัญชาและเป็นการ ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง และหัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดจังหวัดเชียงรายได้ ชี้แจงสนับสนุนว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้อยู่จริงในบ้านเช่าพิพาทจึงไม่ถึงขั้นทุจริต แต่เมื่อนายแพทย์ สาธารณสุขจังหวัดเชียงรายซึ่งเป็นกรรมการคนหนึ่งได้สอบถามในที่ประชุมว่าข้อโต้แย้งของ ผู้ฟ้องคดีที่ยกขึ้นอ้างเพื่อแก้ข้อกล่าวหาไม่ทราบว่าจะสามารถรับฟังได้หรือไม่ อย่างไร และก่อนที่ ผู้ฟ้องคดีจะไปอาศัยอยู่บ้านของตนเองกับน้องสาวที่อำเภอเวียงชัยผู้ฟ้องคดีได้อาศัยอยู่ที่ใด นาย ศ. ในฐานะประธานในที่ประชุมกลับพยายามชี้แจงในลักษณะที่ชี้ให้เห็นถึงการกระทำผิดของ ผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่จริงกับน้องสาวที่ไม่แข็งแรงมีโรคประจำตัวที่บ้านในเขตอำเภอ เวียงชัยห่างจากบ้านเช่าพิพาทประมาณหนึ่งกิโลเมตรเศษ และในบ้านเช่าพิพาทยังมีครอบครัว เจ้าของเดิมอาศัยอยู่ด้วย จากนั้นจึงรวบรัดตัดความให้ที่ประชุมยกมือลงมติเห็นชอบตามความเห็น ของคณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการที่เสนอให้ลงโทษ

ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และริบปิดประชุมหลังจากที่หัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายชี้แจงขั้นตอนการออกคำสั่งตามมติดังกล่าว กรณีจึงเห็นได้ว่าการทำหน้าที่ของนาย ศ. ซึ่งมีส่วนร่วมในการเป็นประธานการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีทุกขั้นตอน ทั้งในการพิจารณาเสนอความเห็น การพิจารณาเห็นชอบให้สั่งลงโทษ และการวินิจฉัยยกอุทธรณ์ รวมทั้งการให้ข้อมูล ความเห็น หรือการดำเนินการใดๆ ที่ประชุมของ ก.จ.จ. เชียงราย ในลักษณะที่เป็นการปกป้องความเห็นของคณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการที่ตนเองเคยทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมมาก่อน อันทำให้เกิดผลในทางลบต่อผู้ฟ้องคดี ถือเป็นการพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการที่มีเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการ ซึ่งมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือมีเหตุแห่งความไม่เป็นกลางในทางเนื้อหาหรือโดยสภาพภายในของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่มีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครอง อันเป็นการพิจารณาทางปกครองที่ไม่ชอบ ตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งนำมาบังคับใช้ตามมาตรา 3 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเนื่องจากไม่ใช่กรณีที่จะไม่มีผู้อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนได้ เพราะหากนาย ศ. ไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ บทบัญญัติตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมแทนได้อยู่แล้ว และมีใช่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้นได้ อันจะเป็นข้อยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติมาตรา 13 ถึงมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาบังคับใช้ ตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว รวมทั้งการทำหน้าที่ของนาย ศ. มิใช่เป็นการมีส่วนร่วมพิจารณาในฐานะกรรมการคนหนึ่งเท่านั้น หากแต่เป็นการทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมซึ่งมีบทบาทสำคัญในการควบคุม กำหนดทิศทางการประชุม และอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้กรรมการที่มีความเห็นสนับสนุนหรือคัดค้านได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนหรือไม่ก็ได้ อีกทั้งยังเป็นการทำหน้าที่ในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของกรรมการที่เป็นตัวแทนจากส่วนราชการประจำจังหวัดและเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ย่อมทำให้ความเห็นของนาย ศ. มีอิทธิพลเหนือกรรมการที่เป็นตัวแทนจากส่วนราชการประจำจังหวัดและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่เป็นกรรมการส่วนใหญ่ใน ก.จ.จ. เชียงราย ดังจะเห็นได้จากหลักฐานบันทึกรายงานการประชุมของ ก.จ.จ. เชียงราย ครั้งดังกล่าวที่ปรากฏว่าไม่มีกรรมการแม้แต่คนเดียวที่แสดงความเห็นในลักษณะที่แตกต่าง ขัดแย้ง คัดค้าน หรือไม่เห็นด้วยกับความเห็นของนาย ศ. หรือความเห็นของคณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการ

ให้ออกจากราชการที่มีนายศรีพรหม หอมยก เป็นประธาน นอกจากนั้น ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีกรรมการทั้งหมดรวม 12 คน แต่ในการประชุมของ ก.จ.จ. เชียงราย ที่พิจารณาเรื่องวินัยของผู้ฟ้องคดี มีกรรมการมาประชุมจำนวน 9 คน โดยในจำนวนผู้ที่มาประชุมมีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงรายที่ถูกผู้ฟ้องคดีคัดค้านรวมอยู่ด้วย ที่ประชุมจึงให้บุคคลทั้งสามออกจากที่ประชุม ทำให้มีกรรมการเหลืออยู่ในที่ประชุมเพื่อร่วมพิจารณาเพียง 6 คน เมื่อการทำหน้าที่ของนาย ศ. ในฐานะประธานกรรมการ ไม่ชอบด้วยกฎหมายอีกคนหนึ่ง จึงคงเหลือจำนวนกรรมการที่ทำหน้าที่โดยชอบเพียง 5 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด ทำให้การประชุมครั้งดังกล่าวของ ก.จ.จ. เชียงราย มีจำนวนกรรมการไม่ครบองค์ประชุม ตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มติของ ก.จ.จ. เชียงราย เห็นชอบให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงราย ที่ 156/2547 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2547 ที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติดังกล่าว และมติ ก.จ.จ. เชียงราย ในการประชุมครั้งที่ 7/2547 เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2547 ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ย่อมเป็นคำสั่งและมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

ผู้วิจัยเห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้เห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาเรื่องของบุคคลใดๆ ในคณะกรรมการทั้งสองชุด จึงเป็นกรณีที่มีเหตุแห่งความไม่เป็นกลางในทางรูปแบบหรือโดยสภาพภายนอกของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่มีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครองและไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งหากตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวเป็นประธานในที่ประชุมหรือเป็นผู้บังคับบัญชาของกรรมการอื่นๆ อาจทำให้มีอิทธิพลเหนือกรรมการอื่นๆ ที่เป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้

ในประเทศฝรั่งเศส ในการทำคำสั่งทางปกครอง ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยหรือมีคำสั่งทางปกครองต้องไม่มีส่วนได้เสียทั้งทางตรงหรือทางอ้อม กรณีที่มีเหตุสงสัยว่าบุคคลนั้นมีส่วนได้เสียในการกระทำคำสั่งทางปกครองนั้นหรือไม่ ศาลปกครองฝรั่งเศสมักตีความไปในทางที่คุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยวินิจฉัยว่า บุคคลนั้นมีส่วนได้เสียในคำวินิจฉัยหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ในกรณีที่มีผู้มีอำนาจทำการวินิจฉัยหรือมีคำสั่งทางปกครองหลายคน แม้มีผู้มีส่วนได้เสียคนเดียวคนหนึ่งอยู่ในฐานะผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองนั้น ก็ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด อันก่อให้เกิดความไม่เป็นกลางได้ ซึ่งคำวินิจฉัยนั้นศาลอาจวินิจฉัยว่าเป็นโมฆะได้ การมีส่วนได้เสียนั้น บุคคลนั้นอาจเคยเป็นผู้เสนอให้ความเห็นในเรื่องนั้นๆ ไว้แล้ว หรือเคยให้ความเห็น

มาก่อน ตั้งแต่ ค.ศ. 1982 เป็นต้นมา ศาลปกครองฝรั่งเศสมักวินิจฉัยไปในแนวทางว่า แม้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียนั้น ถ้าปรากฏตัวอยู่ในที่ประชุม แม้เขาจะมีได้แสดงความคิดเห็น การปรากฏตัวก็อาจมีผลต่อการออกคำสั่ง โดยอาจทำให้เกรงใจหรือโน้มน้าวใจให้คำวินิจฉัยหรือคำสั่งโน้มเอียงไม่เป็กลางได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นการยากที่จะหาข้อพิสูจน์ว่าการปรากฏตัวของบุคคลผู้มีส่วนได้เสียนั้น ไม่มีอิทธิพลหรือส่งผลใดๆ ต่อการวินิจฉัยหรือออกคำสั่งนั้น

ในประเทศอังกฤษ หลักความไม่มีส่วนได้เสียได้นำมาใช้กับคณะกรรมการกึ่งตุลาการหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ทางตุลาการด้วย ในกรณีที่ศาลเห็นว่า มีพฤติการณ์ที่จะก่อให้เกิดถึงความลำเอียง เท่ากับมีความลำเอียงเกิดขึ้นจริงๆ แม้ว่าบุคคลนั้นจะมีเหตุผลที่ดีและถูกต้อง และไม่ให้ความมีส่วนได้เสียของตนเข้ามามีอิทธิพลต่อคำวินิจฉัยก็ตาม

4.2 คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. 243/2553 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 371/2560

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 371/2556 สรุปข้อเท็จจริง ปัญหาที่เกิดขึ้น เหตุแห่งการพิจารณาทางปกครองที่ขัดต่อหลักความเป็นกลาง และผลที่เกิดขึ้นจากการพิจารณาทางปกครองที่ขัดต่อหลักความเป็นกลาง ของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวได้ดังนี้

4.2.1 สรุปประเด็น

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ทำสัญญาจ้างผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน กำหนดเวลาจ้างไม่เกินสี่ปี นับแต่วันที่ 3 มกราคม 2551 ถึงไม่เกินวันที่ 2 มกราคม 2555 ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงส่งรายงานผลการปฏิบัติงานในระหว่างวันที่ 3 มกราคม 2551 ถึงวันที่ 10 มิถุนายน 2551 ต่อประธานอนุกรรมการดังกล่าว จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้เสนอเรื่องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เพื่อให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการจำนวน 16 ข้อ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาแล้ว มีมติเห็นชอบตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เสนอ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการประเมินผลการปฏิบัติงานในตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับหลักเกณฑ์ดังกล่าว จึงมีหนังสือโต้แย้งว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้ตั้งเกณฑ์ประเมินผลการปฏิบัติงานดังกล่าว เป็นการไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้าง ต่อมา ที่ประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีมติให้เลิกจ้างผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

4.2.2 เหตุแห่งการพิจารณาที่ขัดต่อหลักความเป็นกลาง

ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยว่า คดีนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า สัญญาจ้างเลขที่ ผอ.01/2551 ลงวันที่ 3 มกราคม 2551 ที่จ้างผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน มิได้กำหนดวิธีการในการพิจารณาผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีไว้ ดังนั้น ในการพิจารณาผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงได้มีคำสั่งที่ 10/2551 ลงวันที่ 24 เมษายน 2551 แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานขึ้น ประกอบด้วย นาย อ. เป็นประธานอนุกรรมการ และมีอนุกรรมการ 5 คน ประกอบด้วย นาย ก. นาย พ. และบุคคลอื่นๆ อีก 3 คน ต่อมา คณะอนุกรรมการชุดดังกล่าวได้พิจารณาผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการประเมิน และมีหนังสือที่ กพท. 087 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม 2551 แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ทราบ จากนั้น ในการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ครั้งที่ 8/2551 เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2551 ในวาระที่ 4.4 ที่ประชุมได้พิจารณาผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี โดยปรากฏว่า นาย อ. นาย ก. และนาย พ. ซึ่งเป็นคณะกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานข้างต้น ได้เข้าร่วมประชุมและร่วมพิจารณาผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีด้วย และปรากฏว่า ที่ประชุมมีมติให้เลิกจ้างผู้ฟ้องคดี จากข้อเท็จจริงดังกล่าว เห็นได้ว่าการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะหน่วยงานทางปกครองนั้น หากมิได้มีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นก็ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเมื่อสัญญาเลขที่ ผอ.01/2551 ลงวันที่ 3 มกราคม 2551 ที่เป็นสัญญาพิพาท มิได้กำหนดวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีไว้ การดำเนินการเพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีก็ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้างต้นเช่นกัน กรณีนี้เมื่อปรากฏว่า นาย อ. นาย ก. และนาย พ. ได้รับการแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี และบุคคลดังกล่าวได้เคยร่วมกันพิจารณาเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการประเมินแล้ว ดังนั้น เมื่อบุคคลข้างต้นได้เข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดีในการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ครั้งที่ 8/2551 เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2551 บุคคลดังกล่าวย่อมจะต้องยืนยันความเห็นเดิมของตน และยังสามารถชี้แจงให้ที่ประชุมเห็นพ้องไปตามความเห็นของพวกตนได้ การที่บุคคลดังกล่าวได้เข้าร่วมประชุม จึงถือได้ว่ามีสภาพร้ายแรงและอาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ผู้วินิจฉัยเห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดในคดีดังกล่าวได้วินิจฉัยว่า การที่บุคคลเคยได้แสดงความคิดเห็นในเรื่องใดๆ ไว้ก่อนแล้ว ย่อมจะต้องยืนยันตามความเห็นเดิมของตน และยังสามารถชี้แจงให้ที่ประชุมเห็นพ้องไปตามความเห็นของตนได้ด้วย การที่บุคคลดังกล่าวได้เข้าร่วมประชุม จึงถือ

ได้ว่ามีสภาพร้ายแรงและอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางได้ อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ซึ่งในกรณีดังกล่าว พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 วางหลักไว้ว่า หากมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 อันเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้ เหตุอันมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ได้แก่ การเป็นผู้ที่มีทัศนคติอันเป็นปฏิปักษ์กับเรื่องที่จะทำการพิจารณา หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้เป็นผู้ที่ได้ถูกอ้างเป็นพยาน โดยที่ได้รู้เห็นเหตุการณ์ หรือโดยเป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้พิเศษเกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะทำการพิจารณาแล้ว โดยได้เคยแสดงความเห็นต่อสาธารณชนในเรื่องที่จะทำการพิจารณานอกหน้าที่การงานมาก่อนแล้ว หรือได้เคยพิจารณาเรื่องที่จะทำการพิจารณาก่อนแล้วในชั้นต้น

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับกรณีใดจะเป็นเหตุที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง โดยมีตัวอย่างความเห็น ได้แก่ การเป็นคณะกรรมการซ้ำซ้อนกันทั้งสองคณะถือว่าง่าอาจเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางได้ เช่น กรณีเลขาธิการ ก.พ. และจเรตำรวจแห่งชาติดำรงตำแหน่งคณะกรรมการคัดเลือกและยังเป็นกรรมการข้าราชการตำรวจโดยตำแหน่งสองฐานะในขณะเดียวกัน จึงอาจเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางได้ หรือกรณีของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่ทำหน้าที่ทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาซึ่งออกโดยมีความเห็นสอดคล้องกับคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ซึ่งกรณีนี้ เจ้าหน้าที่คนเดียวกันจะมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองทั้งในคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ไม่ได้ เพราะการใช้ดุลพินิจของบุคคลดังกล่าวย่อมมีความ โน้มเอียงไปตามความเห็นเดิมที่ตนได้เคยพิจารณาวินิจฉัยไว้แล้ว อันถือได้ว่ามีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง

4.3 คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. 1395/2555 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 431/2560

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 431/2560 สรุปข้อเท็จจริงปัญหาที่เกิดขึ้น เหตุแห่งการพิจารณาทางปกครองที่ขัดต่อหลักความเป็นกลาง และผลที่เกิดขึ้นจากการพิจารณาทางปกครองที่ขัดต่อหลักความเป็นกลาง ของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวได้ดังนี้

4.3.1 สรุปประเด็น

ก่อนเกิดข้อพิพาทคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง นาย อ. ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในขณะนั้น กับพวก ซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดีขณะรับราชการ ตำแหน่งนักวิชาการแรงงาน 7ว สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานด้วย กรณีบริษัทจัดหางาน เอส เอส เอ็ม จำกัด หลอกหลวงคนหางานที่จังหวัดเชียงราย หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงนาย อ. กับพวก กรณีเกี่ยวข้องกับการทุจริตในกระบวนการจัดหางาน โดยมีนาย จ. เป็นกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงด้วย และคณะกรรมการดังกล่าวได้รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีมีข้อมูลจากการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนนาย อ. กับพวก โดยในส่วนของผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าฝ่ายการไปทำงานต่างประเทศ 1 และ 2 สำนักบริหารแรงงานไทยไปต่างประเทศกรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยมีว่าที่ร้อยตรี ม. เป็นกรรมการสอบสวนและนาย จ. เป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนได้รายงานผลการสอบสวน โดยมีความเห็นในส่วนของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 82 วรรคสาม³ และมาตรา 98 วรรคสอง⁴ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เห็นควรลงโทษไล่ออกจากราชการ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือจัดส่งรายงานผลการสอบสวนดังกล่าวเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นำเรื่องเสนอ อ.ก.พ. กระทรวงแรงงาน พิจารณา อ.ก.พ. กระทรวงแรงงานมีมติเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนวินัยที่ให้ลงโทษไล่ออก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ซึ่ง อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ทำการแทน ก.พ. มีมติให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งที่ลงโทษไล่ออกจากการนั้น สำนักงาน ก.พ. เห็นว่าเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง ฐานไม่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการตามมาตรา 83⁵ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จึงมีมติให้ลงโทษตัดเงินเดือนผู้ฟ้องคดีแต่ให้รอการดำเนินการไว้ก่อน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีถูกไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

³ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

⁴ การกระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก หรือให้รับโทษที่หนักกว่าจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ หรือการกระทำอื่นใดอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติก่อความผิดอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

⁵ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ

4.3.2 เหตุแห่งการพิจารณาที่ขัดต่อหลักความเป็นกลาง

ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย จ. เคยเป็นกรรมการในคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณี นาย อ. ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในขณะนั้น กับพวก ซึ่งรวมผู้ฟ้องคดีด้วย เกี่ยวข้องกับการทุจริตในกระบวนการจัดหางาน ซึ่งต่อมากลคณะกรรมการดังกล่าวได้รายงานผลการสืบสวนข้อเท็จจริงกรณีมีมูลจากการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง เรื่องบริษัทจัดหางาน เอส เอส เอ็ม จำกัด หลอกหลวงคนงานที่จังหวัดเชียงรายว่า มีการจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาคนงานและมีการออกหนังสืออนุญาตให้รับสมัครคนงาน (จต.2) โดยมีขอบ มีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง 2 เรื่อง คือ มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีการเรียกรับเงินค่าหัวคิวแรงงานหรือค่าคุ้มครองจากบริษัทจัดหางาน และมีส่วนเกี่ยวข้องกับกรณีเรียกรับเงินในการที่บริษัทจัดหางานอุทธรณ์คำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตจัดหางาน ส่วนว่าที่ร้อยตรี ม. เคยเป็นกรรมการในคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งต่อมากลคณะกรรมการสอบสวนวินัยได้รายงานผลการสอบสวน โดยมีความเห็นในส่วนของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมีขอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 82 วรรคสาม และมาตรา 98 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เห็นควรลงโทษไล่ออกจากราชการ และต่อมาบุคคลทั้งสองได้เข้าร่วมในการพิจารณาของ อ.ก.พ. กระทรวงแรงงาน ในฐานะ อ.ก.พ. กระทรวงแรงงาน รวมทั้ง นาย น. ก็ได้เข้าร่วมประชุมในฐานะ อ.ก.พ. กระทรวงแรงงานด้วย โดย อ.ก.พ. กระทรวงแรงงาน ในการประชุมได้มีมติเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนวินัยที่ให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว นาย จ. ซึ่งเคยเป็นกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง ได้เข้าร่วมในการพิจารณาของ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ทำการแทน ก.พ. ในฐานะ อ.ก.พ. วิสามัญฯ โดยที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามที่ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ สมควรแก่กรณีแห่งความผิดแล้ว อุทธรณ์ฟังไม่ขึ้น จึงมีมติยกอุทธรณ์ และรองนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีตามมติ ก.พ. แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า นาย จ. และว่าที่ร้อยตรี ม. เป็นบุคคลที่มีอิทธิพลสูงสุดต่อการตัดสินใจในกระทรวงแรงงาน โดยนาย จ. เป็นว่าที่ปลัดกระทรวงแรงงาน และต่อมาก็ได้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ส่วนว่าที่ร้อยตรี ม. เป็นนักกฎหมายคนสำคัญของกระทรวง จึงยากที่ อ.ก.พ. กระทรวงแรงงาน คนอื่นจะได้แย้งหรือ

เห็นเป็นอย่างอื่นได้อย่างอิสระ ส่วนนาย น. เป็นหลานของหัวหน้าพรรคการเมืองที่ดูแลกระทรวง
 แรงงานในขณะนั้น จึงเป็นเหตุให้เสียความยุติธรรมและไม่มีความเป็นกลาง ประธาน อ.ก.พ.
 กระทรวงแรงงานจึงต้องดำเนินการตามมาตรา 14 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ
 ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยผู้นั้นจะต้องหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้
 ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะได้มีคำสั่งต่อไป
 และประธานกรรมการต้องเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้นเป็นการเฉพาะ
 โดยเปิดโอกาสให้คณะกรรมการผู้ถูกคัดค้านได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถามแล้วต้องออก
 จากที่ประชุม แต่ปรากฏว่าบุคคลทั้งสามยังอยู่ร่วมในการประชุมและร่วมมิตเพื่อพิจารณาโทษ
 ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการพิจารณาในเรื่องเดียวกันนี้ซ้ำอีก นอกจากนี้ ในการพิจารณาอุทธรณ์ของ
 อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ทำการแทน ก.พ. แม้นาย จ. จะรู้ถึงความ
 ร้ายแรงที่เกิดขึ้นซึ่งอาจทำให้การพิจารณาไม่ได้รับความเป็นธรรมและได้ขอยกเลิกเสียงในการ
 ประชุมครั้งนี้ก็ตาม แต่นาย จ. ยังคงนั่งร่วมประชุมด้วย และประธาน อ.ก.พ. วิสามัญฯ ก็ได้จัด
 ให้มีการดำเนินการตามมาตรา 14 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
 พ.ศ. 2539 ผลการพิจารณาที่ออกมาจึงมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครอง
 ไม่เป็นกลาง เห็นว่า เมื่อนาย จ. และว่าที่ร้อยตรี ม. ได้มาเข้าร่วมประชุม อ.ก.พ. กระทรวงแรงงาน
 ในฐานะ อ.ก.พ. กระทรวงแรงงาน รวมทั้งนาย น. ก็ได้เข้าร่วมประชุมด้วย ซึ่งกรรมการ อ.ก.พ.
 กระทรวงแรงงาน มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาผลการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ
 สอบสวน ซึ่งเมื่อ อ.ก.พ. กระทรวง มีมติเป็นประการใด ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุต้องสั่งหรือปฏิบัติ
 ให้เป็นไปตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งเป็นที่คาดหมายได้อยู่แล้วว่านาย จ. และว่าที่ร้อยตรี ม.
 ย่อมต้องมีความเห็นเช่นเดิมตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนวินัยซึ่งตนทำหน้าที่เป็น
 กรรมการ อันเป็นความเห็นที่เป็นปฏิปักษ์ต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ถึงแม้เหตุดังกล่าวจะมีสาเหตุความ
 มีส่วนได้เสีย ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ตาม
 แต่กรณีนี้ย่อมเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองของ อ.ก.พ.
 กระทรวงแรงงานไม่เป็นกลาง จึงไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองได้ ตามมาตรา 16 แห่ง
 พระราชบัญญัติเดียวกัน สำหรับกรณีของนาย จ. ซึ่งมาเข้าประชุม อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการ
 อุทธรณ์และการร้องทุกข์ ทำการแทน ก.พ. ในฐานะ อ.ก.พ. วิสามัญฯ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการ
 พิจารณาทบทวนความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองว่าได้ดำเนินการโดยชอบด้วย
 กฎหมายหรือไม่ เมื่อนาย จ. ซึ่งเคยเป็นกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีในชั้นต้น และ
 มีความเห็นให้ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ต่อมาได้มาเป็นกรรมการที่มีอำนาจพิจารณา
 ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการอีก จึงเป็น

ที่คาดหมายได้อยู่แล้วว่านาย จ. ย่อมต้องมีความเห็นเช่นเดิมตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนซึ่งตนทำหน้าที่เป็นกรรมการ อันเป็นความเห็นที่เป็นปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดี และย่อมเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง จึงไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองได้เช่นกันตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น เมื่อการพิจารณาทางปกครองในเรื่องดังกล่าวไม่ใช่เรื่องจำเป็นเร่งด่วนตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มติ อ.ก.พ. กระทรวงแรงงาน ที่ให้ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ผู้วิจัยเห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดในคดีดังกล่าวเห็นว่า เป็นที่คาดหมายได้อยู่แล้วว่านาย จ. และว่าที่ร้อยตรี ม. ย่อมต้องมีความเห็นเช่นเดิมตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนวินัยซึ่งตนทำหน้าที่เป็นกรรมการ อันเป็นความเห็นที่เป็นปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดี แม้เหตุดังกล่าวจะมีสาเหตุความมีส่วนได้เสีย ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ตาม แต่ย่อมเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองของ อ.ก.พ. กระทรวงแรงงานไม่เป็นกลาง จึงไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองได้ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครอง เพื่อนำไปสู่การที่คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือคำวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์แล้วแต่กรณี ซึ่งถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย โดยในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์อาจมีการมอบหมายให้กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์⁶ เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย ซึ่งมีวาระการดำรง

⁶ ระเบียบ ก.พ.ค. ว่าด้วยคุณสมบัติ หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

ข้อ 2 บุคคลซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์จะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปี แต่ไม่เกินเจ็ดสิบปี
- (3) เป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาตรีขึ้นไปหรือเทียบได้ไม่ต่ำกว่านี้จากสถานศึกษาในประเทศหรือต่างประเทศที่ ก.พ. รับรอง และ

ในประเทศหรือต่างประเทศที่ ก.พ. รับรอง และ

ตำแหน่งหกปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง และต้องทำงานเต็มเวลา⁷ การที่ข้อ 36 วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์ และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 กำหนดว่า ให้ ก.พ.ค. ตั้ง

(4) มีคุณสมบัติอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(ก) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนิตยระดับ 9 ขึ้นไป หรือนิตยระดับเชี่ยวชาญ หรือรับราชการหรือเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่านิตยระดับ 8 หรือนิตยระดับชำนาญการพิเศษ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่า

(ข) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งอื่นที่ปฏิบัติงานด้านกฎหมายไม่ต่ำกว่าระดับ 8 หรือตำแหน่งระดับชำนาญการพิเศษมาแล้วไม่น้อยกว่าเจ็ดปี

(ค) รับราชการหรือเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับต้น หรือตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่า

(ง) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักหรือตำแหน่งประเภทอำนวยการระดับสูง หรือตำแหน่งอื่นในหน่วยงานของรัฐที่เทียบเท่า

(จ) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งรองอธิบดีขึ้นไป หรือประเภทบริหารระดับต้น หรือระดับสูงหรือตำแหน่งที่เทียบเท่า

(ฉ) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนในสาขาวิชานิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือวิชาที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินในสถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ แต่ในกรณีที่ยังดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ต้องดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(ช) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโทสาขากฎหมายมหาชน และรับราชการในหน่วยงานของรัฐนับแต่สำเร็จการศึกษาระดับดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี หรือสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกสาขากฎหมายมหาชน และรับราชการในหน่วยงานของรัฐนับแต่สำเร็จการศึกษาระดับดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่าหกปี

(ซ) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพทนายความไม่น้อยกว่าสิบสองปี และมีประสบการณ์ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับวินัยข้าราชการหรือการบริหารงานบุคคลไม่น้อยกว่าห้าคดี

(ณ) รับราชการหรือเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งอัยการจังหวัดหรือเทียบเท่า

(ด) รับราชการหรือเคยรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปีในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลแพ่งหรือศาลอาญาหรือเทียบเท่า หรือตุลาการพระธรรมนูญศาลทหารกลาง

⁷ ข้อ 4 กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว อาจได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกได้ โดยวิธีการประเมินหรือวิธีการคัดเลือกตามที่ ก.พ.ค. กำหนด

ให้กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระให้อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ใหม่ กรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องทำงานเต็มเวลา

คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะก็ได้ แต่ละคณะประกอบด้วย กรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นประธาน และกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์อีกสองคน เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ โดยจะกำหนดให้ประธานกรรมการ ก.พ.ค. หรือ กรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งทำหน้าที่ประธานในคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หลายคณะพร้อมกันก็ได้ และข้อ 45 วรรคสาม กำหนดว่า เมื่อองค์คณะวินิจฉัยได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้เสนอ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยต่อไป และข้อ 34 วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ ก.พ.ค. ตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นคณะหนึ่ง หรือหลายคณะเป็นองค์คณะวินิจฉัยก็ได้ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นประธาน และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกสองคนเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยจะกำหนดให้ประธาน ก.พ.ค. หรือกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งทำหน้าที่ประธานในคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หลายคณะพร้อมกันก็ได้ และข้อ 54 วรรคสอง กำหนดว่า คำวินิจฉัยขององค์คณะวินิจฉัยให้นำเสนอ ก.พ.ค. เพื่อพิจารณา เมื่อ ก.พ.ค. มีความเห็นประการใดแล้ว ให้องค์คณะวินิจฉัยดำเนินการเพื่อให้มีคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ต่อไป ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการที่กรรมการ ก.พ.ค. ได้เคยพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์มาก่อนแล้ว (ในฐานะที่เป็นองค์คณะวินิจฉัย) และต่อมาได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวในที่ประชุมของ ก.พ.ค. (ในฐานะกรรมการ ก.พ.ค.) อีก การพิจารณาใช้ดุลพินิจของกรรมการ ก.พ.ค. จึงอาจมีความโน้มเอียงไปตามความเห็นเดิมที่ตนได้เคยพิจารณาวินิจฉัยไปแล้ว เมื่อครั้งที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ แล้วแต่กรณี ซึ่งในกรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นที่คาดหมายได้อยู่แล้วว่า ย่อมต้องมีความเห็นเช่นเดิม ซึ่งเป็นความเห็นที่เป็นปฏิบัติกับคู่กรณี ย่อมมีสภาพร้ายแรงอันทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางได้ และหากประธาน ก.พ.ค. ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้วแต่กรณี ต่อมา ประธาน ก.พ.ค. ดังกล่าวได้ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมของ ก.พ.ค. ซึ่งการทำหน้าที่ของประธาน ก.พ.ค. ดังกล่าว มิใช่การมีส่วนร่วมพิจารณาในฐานะกรรมการคนหนึ่งเท่านั้น หากแต่เป็นการทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมซึ่งมีบทบาทสำคัญในการควบคุม และกำหนดทิศทางการประชุม และอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้กรรมการที่มีความเห็นสนับสนุนหรือคัดค้าน ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนหรือไม่ก็ได้ อาจมีผลทำให้ความเห็นของประธาน ก.พ.ค. มีอิทธิพลเหนือกรรมการ ก.พ.ค. อื่น ดังนั้น จึงทำให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ไม่เป็นกลาง อันอาจถือได้ว่ามีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้