

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาหลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ หลักความเป็นกลาง (Principle of Impartiality) ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และการวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ได้วินิจฉัยถึงกรณีที่มีลักษณะขัดต่อหลักความเป็นกลางนั้น สามารถสรุปผลการศึกษาได้ ดังนี้

5.1 บทสรุป

หลักความเป็นกลางเกิดขึ้นจากความคิดที่ว่า หากบุคคลมีอำนาจสั่งการในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสีย บุคคลนั้นก็จะต้องเสียความเป็นกลางและไม่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการได้โดยปราศจากอคติ (Bias) ในเรื่องนั้นๆ หลักนี้จึงนำมาปรับใช้ในองค์กรของรัฐที่มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักความเป็นกลางของผู้พิพากษาหรือตุลาการ ซึ่งนำมาสู่หลักการคัดค้านผู้พิพากษาที่มีผลประโยชน์ได้เสียในคดีมิให้เป็นผู้วินิจฉัยในคดีนั้น หรือหลักความเป็นกลางขององค์กรฝ่ายปกครอง (Administration) ที่ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือกรรมการในคณะกรรมการใด ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการหรือร่วมประชุมและลงมติใดๆ ในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่ หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บัญญัติถึงหลักความเป็นกลางซึ่งมีหลักเกณฑ์ในมาตรา 13 และมาตรา 16 ซึ่งอาจแบ่งความไม่เป็นกลางได้ 2 ลักษณะ คือ ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก และความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน

ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณี จึงถือได้ว่าบุคคลดังกล่าวมีส่วนได้เสีย (Interest) ในเรื่องที่ตนจะออกคำสั่ง ปรากฏในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เป็นกรณีของความไม่เป็นกลางทางภาวะวิสัย เป็นสภาพที่พิจารณาได้จากภายนอกโดยปรากฏเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล อาจมีเหตุมาจากสถานภาพหรือฐานะของเจ้าหน้าที่ ซึ่งกฎหมายวางหลักห้ามเจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาทางปกครองโดยคำนึงถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่มีสถานภาพหรือฐานะบางประการที่อาจจะมีผลกระทบต่อความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง ส่วนใหญ่ได้แก่ การที่เจ้าหน้าที่มีความสัมพันธ์ด้านใดด้านหนึ่งอย่างใกล้ชิดกับคู่กรณีจนอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นกลางขึ้นได้ รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่นั้นเป็นคู่กรณีเอง อาจมีความไม่เป็นกลางจากเหตุอื่นๆ อันเกี่ยวกับสถานภาพหรือฐานะของเจ้าหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่

เคยแสดงความคิดเห็นอย่างจริงจังในประเด็นที่จะพิจารณาในขณะที่อยู่นอกหน้าที่การงานของตนมาก่อน เมื่อได้เป็นเจ้าหน้าที่ในเรื่องนี้ก็คงมีความโน้มเอียงที่จะวินิจฉัยเช่นเดิมอีก โดยไม่ยอมเปลี่ยนแปลงไปตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ปรากฏขึ้นภายหลัง

ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน คือ ความไม่เป็นกลางตามความเป็นจริง เนื่องจากกฎหมายไม่ประสงค์ให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจหน้าที่ของตนในลักษณะที่ไม่มีความเป็นกลาง หรือใช้อำนาจบิดเบือนไปในทางอื่นโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองไม่มีความเป็นกลางแล้ว การกระทำการนั้นย่อมบกพร่อง ผ่าฝืนต่อกฎหมาย เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจถูกเพิกถอนได้ในภายหลัง ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งวางหลังว่า หากมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 อันเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้น จะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้ เหตุอันมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เช่น ได้เคยพิจารณาเรื่องที่จะทำการพิจารณามาก่อนแล้วในชั้นต้น

โดยมีตัวอย่างความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เช่น กรณีของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ที่ทำหน้าที่ทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชา โดยมีความเห็นสอดคล้องกับคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย เจ้าหน้าที่คนเดียวกันจะมีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครองทั้งในคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ไม่ได้ เพราะการใช้ดุลพินิจของบุคคลดังกล่าวย่อมมีความโน้มเอียงไปตามความเห็นเดิมที่ตนได้เคยพิจารณาวินิจฉัยไปแล้ว อันถือได้ว่ามีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ตัวอย่างคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เช่น

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขคำที่ อ. 550-551/2551 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 245-246/2552

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การทำหน้าที่ของนาย ศ. ซึ่งมีส่วนร่วมในการเป็นประธานการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีทุกชั้นตอนทั้งในการพิจารณาเสนอความเห็น การพิจารณาเห็นชอบให้สั่งลงโทษและการวินิจฉัยอุทธรณ์ รวมทั้งการให้ข้อมูล ความเห็น หรือการดำเนินการใดๆ ในที่ประชุมของ ก.จ.จ. เชียงราย ในลักษณะที่เป็นการปกป้องความเห็นของคณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการที่ตนเองเคยทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมมาก่อน อันทำให้เกิดผลในทางลบต่อผู้ฟ้องคดี ถือเป็นการพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการที่มีเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการ ซึ่งมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณา

ทางปกครองไม่เป็นกลางหรือมีเหตุแห่งความไม่เป็นกลางในทางเนื้อหาหรือโดยสภาพภายในของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการที่มีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครอง อันเป็นการพิจารณาทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยมาตรา 16 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งนำมาใช้บังคับตามมาตรา 3 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเนื่องจากไม่ใช่กรณีที่จะไม่มีส่วนปฏิบัติหน้าที่แทนได้ และมีใช้กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ หรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้นได้ รวมทั้ง การทำหน้าที่ของนาย ศ. มิใช่เป็นการมีส่วนร่วมพิจารณาในฐานะกรรมการคนหนึ่งเท่านั้น หากแต่เป็นการทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมซึ่งมีบทบาทสำคัญในการควบคุม กำหนดทิศทางการประชุม และอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้กรรมการที่มีความเห็นสนับสนุนหรือคัดค้านได้มี โอกาสแสดงความคิดเห็นของตนหรือไม่ก็ได้ อีกทั้งยังเป็นการทำหน้าที่ในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงราย ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของกรรมการที่เป็นตัวแทนจากส่วนราชการประจำจังหวัด และเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ข่อมทำให้ความเห็นของนาย ศ. มีอิทธิพลเหนือกรรมการที่เป็นตัวแทนจากส่วนราชการประจำจังหวัดและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่เป็นกรรมการส่วนใหญ่ใน ก.จ.จ. เชียงราย ดังจะเห็นได้จากหลักฐานบันทึกรายงานการประชุมของ ก.จ.จ. เชียงราย ครั้งดังกล่าวที่ปรากฏว่าไม่มีกรรมการแม้แต่คนเดียวที่แสดงความเห็นในลักษณะที่แตกต่างขัดแย้ง คัดค้าน หรือไม่เห็นด้วยกับความเห็นของนาย ศ. หรือความเห็นของคณะอนุกรรมการพิจารณาการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการที่มิ นาย ศ. เป็นประธาน

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขคำที่ อ. 234/2553 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 371/2560

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า กรณีนี้เมื่อปรากฏว่านาย อ. นาย ก. และนาย พ. ได้รับการแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการประเมินผลการทำงานของผู้ฟ้องคดีและบุคคลดังกล่าวได้เคยร่วมกันพิจารณาเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ผ่านการประเมินแล้ว ดังนั้น เมื่อบุคคลข้างต้นได้เข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาผลการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี ในการประชุมผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ครั้งที่ 8/2551 เมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2551 บุคคลดังกล่าวก็ย่อมจะต้องยืนยันความเห็นเดิมของตน และยังคงอาจชักจูงใจให้ที่ประชุมเห็นพ้องไปตามความเห็นของพวกเขาได้ การที่บุคคลข้างต้นได้เข้าร่วมประชุมดังกล่าว จึงถือได้ว่ามีสภาพร้ายแรงและอาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง อันเป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขคำที่ อ. 1395/2555 คดีหมายเลขแดงที่
อ. 431/2560

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เมื่อนาย จ. และว่าที่ร้อยตรี ม. ได้เข้าร่วมประชุม อ.ก.พ. กระทรวงแรงงาน ในฐานะ อ.ก.พ. กระทรวงแรงงาน รวมทั้งนาย น. ก็ได้เข้าร่วมประชุมด้วย ซึ่งกรรมการ อ.ก.พ. กระทรวงแรงงาน มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาผลการสอบสวนทางวินัยของ คณะกรรมการสอบสวน ซึ่งเมื่อ อ.ก.พ. กระทรวง มีมติเป็นประการใด ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุต้องสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามมติ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งเป็นที่คาดหมายได้อยู่แล้วว่าการที่นาย จ. และว่าที่ร้อยตรี ม. ย่อมต้องมีความเห็นเช่นเดิมตามความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนวินัยซึ่งตนทำหน้าที่เป็น กรรมการ อันเป็นความเห็นที่เป็นปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ถึงแม้เหตุดังกล่าวจะมีสาเหตุความ มีส่วนได้เสียตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ตาม แต่กรณี นี้ย่อมเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองของ อ.ก.พ. กระทรวงแรงงาน ไม่เป็นกลาง จึงไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองได้ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน สำหรับกรณีของนาย จ. ซึ่งมาเข้าประชุม อ.ก.พ. วิสามัญ เกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ทำการ แทน ก.พ. ในฐานะ อ.ก.พ. วิสามัญ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาทบทวนความชอบด้วยกฎหมาย ของคำสั่งทางปกครอง ว่าได้ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อนาย จ. ซึ่งเคยเป็นกรรมการ สอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดีในชั้นต้น และมีความเห็นให้ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ต่อมา ได้มาเป็นกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน ที่ 110/2548 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2548 ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการอีก จึงเป็นที่คาดหมายได้อยู่แล้วว่า นาย จ. ย่อมต้องมีความเห็นเช่นเดิมตามความเห็น ของคณะกรรมการสอบสวนซึ่งตนทำหน้าที่เป็นกรรมการอันเป็นความเห็นที่เป็นปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดี และย่อมเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง จึงไม่อาจทำการ พิจารณาทางปกครองได้เช่นกัน

หลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลางของประเทศฝรั่งเศส การทำคำสั่งทาง ปกครองผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัย หรือมีคำสั่งทางปกครองต้องไม่มีส่วนได้เสียทั้งทางตรงหรือ ทางอ้อม ในกรณีที่มีเหตุสงสัยว่าบุคคลนั้นมีส่วนได้เสียในการทำคำสั่งหรือคำวินิจฉัยหรือไม่ นั้น ศาลปกครองฝรั่งเศสมักตีความไปในทางที่คุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยมีกวินิจฉัยว่า บุคคลนั้น มีส่วนได้เสียในคำวินิจฉัยหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ในกรณีที่มีผู้มีอำนาจทำการวินิจฉัยหรือมีคำสั่ง ทางปกครองหลายคน แม้ผู้มีส่วนได้เสียคนใดคนหนึ่งอยู่ในฐานะผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองนั้น ก็ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด อันก่อให้เกิดความไม่เป็นกลางได้ ซึ่งคำวินิจฉัยนั้นศาลอาจถือว่าเป็น โฆษณาได้ การที่มีส่วนได้เสียนั้น บุคคลนั้นอาจเคยเป็นผู้เสนอให้ความเห็นในเรื่องนั้นๆ ไว้แล้ว

หรือเคยให้ความเห็นมาก่อน หรือคำวินิจฉัยนั้นเกี่ยวข้องกับบุคคลนั้นโดยตรงหรือโดยอ้อม ซึ่งศาลมักจะถือว่าบุคคลนั้นมีส่วนได้เสียในเรื่องที่เกี่ยวข้องนั้นแล้ว โดยศาลปกครองฝรั่งเศสได้วางแนวทางตัดสินในส่วนที่เกี่ยวกับหลักความไม่มีส่วนได้เสียไว้ 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 ได้มีการตัดสินก่อน ค.ศ. 1982 โดยศาลปกครองฝรั่งเศสได้วางแนวทางในการตัดสินคดีเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียของบุคคลผู้มีอำนาจทำการวินิจฉัยหรือมีคำสั่งทางปกครองไว้ในกรณีที่บุคคลมีส่วนได้เสียนั้นร่วมอยู่ในที่ประชุมว่า การปรากฏตัวของบุคคลนั้นไม่ถึงขนาดมีผลทำให้คำสั่งหรือความเห็นนั้นเสียไป ถึงแม้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียจะอยู่ในที่ประชุม ถ้าเขาปฏิเสธที่จะออกเสียงหรืออภิปรายแสดงความคิดเห็นเรื่องนั้น ซึ่งศาลปกครองได้เคยตัดสินในเรื่องเกี่ยวกับนิติกรรมของเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นที่ถูกยกเลิกไป แต่ไม่ยกเลิกทุกกรณี

แนวทางที่ 2 หลัง ค.ศ. 1982 เป็นต้นมา ศาลปกครองฝรั่งเศสมักวินิจฉัยไปในแนวทางว่า แม้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียนั้น ถ้าปรากฏตัวอยู่ในที่ประชุมนั้นแม้เขาจะมีได้แสดงความคิดเห็นหรือพูดอะไรก็ตาม การปรากฏตัวก็มีผลต่อการออกคำสั่ง โดยอาจทำให้เกรงใจหรือโน้มน้าวใจให้คำวินิจฉัยหรือคำสั่งโน้มเอียงไม่เป็นกลางได้ จึงทำให้คำสั่งนั้นเป็นโมฆะ

กฎหมายฉบับลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 1983 มาตรา 13 ของประเทศฝรั่งเศสได้บัญญัติรับรองไว้โดยถือว่า บุคคลผู้มีส่วนได้เสียนั้น ถ้าอยู่ในที่ประชุมถึงแม้ไม่ได้ออกเสียงแสดงความคิดเห็น การปรากฏตัวของบุคคลนั้น ก็ก่อให้เกิดอคติหรือการมีส่วนได้เสียได้ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติตามแนวทางที่ 2 ตามที่ศาลปกครองฝรั่งเศสได้วางหลักไว้ โดยบัญญัติให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่ามีผลประโยชน์โดยตรงหรือโดยอ้อมบุคคลนั้นต้องไม่อยู่ร่วมในที่ประชุมในการตัดสินใจบุคคลดังกล่าวต้องออกไปจากที่ประชุมนั้น โดยบัญญัติไว้ในวรรคที่ 2 ของกฎหมายฉบับดังกล่าวของมาตรา 13 โดยให้ถือว่า การปรากฏตัวของบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในที่ประชุมนั้นทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นเสียไปเป็นโมฆะ ซึ่งใช้บังคับทุกกรณียกเว้นเฉพาะในกรณีที่การปรากฏตัวของผู้มีส่วนได้เสียนั้นไม่มีการส่งผลกระทบต่อการประชุมหรือการตัดสินใจแต่ประการใด แต่ก็เป็นกรณียกที่จะหาข้อพิสูจน์ว่าการปรากฏตัวของบุคคลผู้มีส่วนได้เสียนั้นไม่มีอิทธิพลหรือส่งผลใดๆ ต่อการวินิจฉัยหรือออกคำสั่งนั้น ฉะนั้น บุคคลผู้มีส่วนได้เสียนั้นไม่ควรอยู่ในที่ประชุมนั้น ซึ่งตามปกติศาลปกครองมักวินิจฉัยไปในแนวทางที่ 2 คือ การปรากฏตัวของบุคคลนั้นย่อมส่งผลหรือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจมาก

สำหรับในประเทศอังกฤษ หลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือไม่มีอคติ เป็นหลักการหนึ่งในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ โดยเห็นว่า ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิที่จะขอให้คดีของเขาได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาที่มีความเป็นธรรมที่ไม่มีส่วนได้เสียในคดีที่จะพิพากษาและไม่มี ความลำเอียงหลักที่ว่าผู้พิพากษาจะต้องไม่มีความลำเอียงหรือมีอคตินั้นได้พิจารณาในระบอบกฎหมายอังกฤษโดยอาศัยอำนาจการควบคุมของศาล High Court ที่มีเหนือศาลชั้นต้น แต่ในปัจจุบันนี้หลักดังกล่าว

ได้นำมาใช้กับคณะกรรมการกึ่งตุลาการหรือเจ้าหน้าที่องค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ทางตุลาการด้วย ในกรณีที่ศาลเห็นว่ามิพพฤติการณ์ที่จะก่อให้เกิดความลำเอียงเท่ากับมีความลำเอียงเกิดขึ้นจริงๆ แม้ว่าผู้พิพากษาที่มีส่วนได้เสียจริงหรือถูกเข้าใจว่ามีส่วนได้เสียจริงจะมีเหตุผลที่ดีและถูกต้อง และไม่ได้ให้ความมีส่วนได้เสียของตัวเองเข้ามามีอิทธิพลต่อคำตัดสินของตนเองก็ตาม ศาลถือว่าเป็นการละเมิดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

การที่ข้อ 36 วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 กำหนดว่า ให้ ก.พ.ค. ตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะก็ได้ 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. ตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะเป็นองค์คณะวินิจฉัยก็ได้ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นประธาน และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกสองคนเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยจะกำหนดให้ประธาน ก.พ.ค. หรือกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งทำหน้าที่ประธานในคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หลายคณะพร้อมกันก็ได้ และข้อ 54 วรรคสอง กำหนดว่า คำวินิจฉัยขององค์คณะวินิจฉัย ให้นำเสนอ ก.พ.ค. เพื่อพิจารณา เมื่อ ก.พ.ค. มีความเห็นประการใดแล้ว ให้องค์คณะวินิจฉัยดำเนินการเพื่อให้มีคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ต่อไป ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ากรณีที่กรรมการ ก.พ.ค. ได้เคยพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์มาก่อนแล้ว (ในฐานะที่เป็นองค์คณะวินิจฉัย) และต่อมาได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวในที่ประชุมของ ก.พ.ค. (ในฐานะกรรมการ ก.พ.ค.) อีก การพิจารณาใช้ดุลพินิจของกรรมการ ก.พ.ค. จึงอาจมีความโน้มเอียงไปตามความเห็นเดิมที่ตนได้เคยพิจารณาวินิจฉัยไปแล้ว เมื่อครั้งที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ แล้วแต่กรณี ซึ่งในกรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เป็นที่คาดหมายได้อยู่แล้วว่า ย่อมต้องมีความเห็นเช่นเดิมซึ่งเป็นความเห็นที่เป็นปฏิปักษ์กับคู่กรณี ย่อมมีสภาพร้ายแรงอันทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางได้ และหากประธาน ก.พ.ค. ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้วแต่กรณี ต่อมา ประธาน ก.พ.ค. ดังกล่าวได้ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมของ ก.พ.ค. ซึ่งการทำหน้าที่ของประธาน ก.พ.ค. ดังกล่าว มิใช่การมีส่วนร่วมพิจารณาในฐานะกรรมการคนหนึ่งเท่านั้น หากแต่เป็นการทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมซึ่งมีบทบาทสำคัญในการควบคุม และกำหนดทิศทางการประชุม และอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้กรรมการที่มีความเห็น

สนับสนุนหรือคัดค้านได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนหรือไม่ก็ได้ อาจมีผลทำให้ความเห็นของ
 ประธาน ก.พ.ค. มีอิทธิพลเหนือกรรมการ ก.พ.ค. อื่น ดังนั้น จึงทำให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์
 และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ไม่เป็นกลาง อันอาจถือได้ว่ามีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้
 การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
 พ.ศ. 2539 ได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาความเป็นกลางในการพิจารณาวินิจฉัย
 อุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ผู้วิจัย
 มีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์
 พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551
 ดังนี้

เนื่องจากข้อ 36 วรรคหนึ่ง ของ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัย
 อุทธรณ์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ ก.พ.ค. ตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะ
 ก็ได้ แต่ละคณะประกอบด้วย กรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นประธาน และกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์
 อีกสองคนเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ โดยจะกำหนดให้ประธานกรรมการ ก.พ.ค. หรือ
 กรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งทำหน้าที่ประธานในคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หลายคณะพร้อมกัน
 ก็ได้ และข้อ 34 ของ กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551
 กำหนดให้ ก.พ.ค. ตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะเป็นองค์คณะ
 วินิจฉัยก็ได้ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นประธาน และกรรมการวินิจฉัย
 เรื่องร้องทุกข์อีกสองคนเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ โดยจะกำหนดให้ประธาน ก.พ.ค.
 หรือกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งทำหน้าที่ประธานในคณะกรรมการวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์หลายคณะพร้อมกัน
 ก็ได้ มีผลทำให้ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของ กรรมการ
 ก.พ.ค. ได้เป็นประธานในองค์คณะวินิจฉัยดังกล่าว และมีความเห็นหรือคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าว
 มาครั้งหนึ่งแล้ว การที่ข้อ 45 วรรคสาม ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัย
 อุทธรณ์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ เมื่อองค์คณะวินิจฉัยได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้เสนอ ก.พ.ค.
 พิจารณาวินิจฉัยต่อไป และการที่ข้อ 54 วรรคสอง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการ
 พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ คำวินิจฉัยขององค์คณะวินิจฉัยให้นำเสนอ
 ก.พ.ค. เพื่อพิจารณา เมื่อ ก.พ.ค. มีความเห็นประการใดแล้ว ให้องค์คณะวินิจฉัยดำเนินการเพื่อให้มี

คำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ต่อไป ดังนั้น การใช้ดุลพินิจของกรรมการ ก.พ.ค. จึงอาจมีความโน้มเอียงไปตามความเห็นเดิมที่ตนเคยได้พิจารณาวินิจฉัยไปแล้วเมื่อครั้งที่ เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และยังคงอาจมีผลถึงการ ใช้ดุลพินิจของกรรมการ ก.พ.ค. อื่นๆ อีก อันอาจทำให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์หรือการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์มีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง จึงเห็นสมควรให้มีการแก้ไข ข้อ 36 ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 และข้อ 34 วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 ดังนี้

1. กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551

จากเดิม

ข้อ 36 วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ ก.พ.ค. ตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะก็ได้ แต่ละคณะประกอบด้วย กรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นประธาน และกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ อีกสองคน เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ โดยจะกำหนดให้ประธาน ก.พ.ค. หรือกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งทำหน้าที่ประธานในคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หลายคณะพร้อมกันก็ได้ และให้มีเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. ที่ได้รับมอบหมายเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

แก้ไขเพิ่มเติมเป็น

ข้อ 36 วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ ก.พ.ค. ตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะก็ได้ แต่ละคณะให้มีกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์จำนวนสามคน และให้องค์คณะนั้นมีการเลือกกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์คนหนึ่งทำหน้าที่ประธานในคณะกรรมการนั้น และให้มีเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. ที่ได้รับมอบหมายเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

2. กฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551

จากเดิม

ข้อ 34 วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ ก.พ.ค. ตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะ เป็นองค์คณะวินิจฉัยก็ได้ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งเป็นประธาน และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกสองคนทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยจะกำหนดให้ประธาน ก.พ.ค. หรือกรรมการ ก.พ.ค. คนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในคณะกรรมการวินิจฉัยร้อง

ทุกข์หลายคณะพร้อมกันก็ได้ และให้มีเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. ที่ได้รับมอบหมายเป็นเลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

แก้ไขเพิ่มเติมเป็น

ข้อ 34 วรรคหนึ่ง ของกฎ ก.พ.ค. ว่าด้วยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้ ก.พ.ค. ตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะเป็นองค์คณะวินิจฉัยก็ได้ แต่ละคณะให้มีกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จำนวนสามคน และให้องค์คณะนั้นมีการเลือกกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หนึ่งคนทำหน้าที่ประธานในคณะกรรมการนั้น และให้มีเจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ. ที่ได้รับมอบหมายเป็นเลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

และให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ลักษณะ 2 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยให้เพิ่มมาตรา 27/1 ดังนี้

มาตรา 27/1 กรรมการ ก.พ.ค. คนใดคนหนึ่งอาจถูกคัดค้านได้ในเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ถ้ากรรมการ ก.พ.ค. นั้นมีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น
- (2) ถ้าเป็นญาติเกี่ยวข้องกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คือว่า เป็นบุพการี หรือผู้สืบสันดาน ไม่ว่าในชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (3) ถ้าเป็นผู้ที่ได้ถูกอ้างเป็นพยานโดยที่ผู้รู้เห็นเหตุการณ์ หรือโดยเป็นผู้เชี่ยวชาญ มีความรู้เป็นพิเศษเกี่ยวข้องกับคดีนั้น
- (4) ถ้าได้เป็นหรือเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้แทนหรือได้เป็นทนายความของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาแล้ว
- (5) ถ้าได้เป็นองค์คณะนั่งพิจารณาคดีเดียวกันนั้นมาก่อนแล้ว หรือเป็นอนุญาโตตุลาการมาแล้ว
- (6) ถ้ามีคดีอีกเรื่องหนึ่งอยู่ในระหว่างพิจารณาซึ่งกรรมการ ก.พ.ค. นั้นเอง หรือภริยา หรือญาติทางสืบสายโลหิตตรงขึ้นไป หรือตรงลงมาของกรรมการ ก.พ.ค. นั้นฝ่ายหนึ่ง พิพาทกับคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือภริยา หรือญาติทางสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือตรงลงมาของคู่ความฝ่ายนั้นอีกฝ่ายหนึ่ง
- (7) ถ้ากรรมการ ก.พ.ค. นั้นเป็นเจ้าของหรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

ข้อเสนอแนะดังกล่าวจึงน่าจะทำให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมมีความชัดเจนและเป็นธรรมแก่คู่กรณี

มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความบริสุทธิ์ โปร่งใส และเป็น
ธรรม อีกทั้งยังเป็นหลักประกันว่าคุณธรรมจะได้รับพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความเป็นกลาง