

บทที่ 4

หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการออกคำสั่งทางการปกครอง
ในระบบกฎหมายต่างประเทศ

โดยเหตุที่ความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทางการปกครอง ไม่ได้มีปรากฏเฉพาะในระบบกฎหมายไทย แต่ยังปรากฏในกฎหมายต่างประเทศด้วย เพื่อให้การศึกษาหลักความไม่มีส่วนได้เสียมีความครอบคลุม จึงสมควรจะศึกษาหลักกฎหมายดังกล่าวของต่างประเทศด้วย ในที่นี้จะศึกษาหลักการดังกล่าวในประเทศอังกฤษ เยอรมัน และฝรั่งเศส

4.1 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี หรือที่เรียกว่าระบบ Common Law คอมมอนลอว์ เกิดขึ้นโดยคำพิพากษาของศาล หลักของ Common Law จึงมาจากคำพิพากษาต่าง ๆ ตามเหตุผลธรรมดาที่มีอยู่ในพื้นฐานจิตใจของมนุษย์ประกอบกับเหตุผลซับซ้อนที่นักกฎหมายได้คิดปรุงแต่งขึ้น หลักกฎหมาย Common Law ส่วนมากมีที่มาจากคำพิพากษามากมาย เป็นเวลานานนับร้อยปี เกิดขึ้นจากการใช้เหตุผลของนักกฎหมายเพื่อชี้ขาดข้อพิพาทอย่างเป็นธรรมเนียม¹ ระบบ Common Law ถือว่าคำพิพากษาของศาลเป็นบ่อเกิดของกฎหมายที่ดีเลิศ²

ระบบ Common Law เริ่มพัฒนามาตั้งแต่ศตวรรษที่ 12 โดยต่อมาในศตวรรษที่ 19 จึงได้มีการเริ่มยอมรับเป็นหลักว่าหลักกฎหมายที่ได้จากคำพิพากษาของศาลที่อยู่ในลำดับสูงกว่า ผูกพันศาลที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่า และยิ่งกว่านั้นศาลสูงสุดก็ต้องผูกพันโดยคำพิพากษาของตนเองด้วย ซึ่งเหตุผลที่สำคัญก็คือ ความปรารถนาของผู้พิพากษาอังกฤษที่จะชี้ให้เห็นถึงพื้นฐานของกฎหมายอังกฤษบางประการ โดยในการพิจารณาคดี คู่ความอาจกล่าวถึงรายงานการพิพากษาของศาลได้ โดยผู้พิพากษาอังกฤษพยายามล้มล้างแนวความคิดที่ว่า ผู้พิพากษาเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย และยืนยันตลอดมาว่า ตนเองเป็นผู้ใช้กฎหมายซึ่งมีอยู่แล้วเท่านั้น ทฤษฎีแนวบรรทัดฐานได้สนับสนุนข้อยืนยัน

¹ ปรีดี เกษมทรัพย์, กฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : จัดพิมพ์โดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), น. 120.

² สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป, เล่ม 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), น. 32.

นี้ว่าผู้ใช้กฎหมายอังกฤษเป็นกฎหมายที่มีความแน่นอน มิได้ขึ้นอยู่กับตัวผู้พิพากษาแต่ละคน ทฤษฎีแนวบรรทัดฐาน (The doctrine of precedent on stare decision) กำหนดให้การพิพากษาคดีของศาลศาลอังกฤษมีพันธะที่จะต้องพิพากษาตามแนวคำพิพากษาที่ศาลเคยตัดสินมาแล้วภายใต้หลักเกณฑ์บางประการ ส่วนคำพิพากษาซึ่งมีคุณลักษณะที่จะผูกพันศาลนั้นเองหรือศาลอื่นที่อยู่ในระดับต่ำกว่าเรียกว่าเรซิโอ เดซิเดนได (Ratio decidendi) ซึ่งเป็นส่วนที่เป็นหลักกฎหมาย (the rule of law) กล่าวคือคดีหลังจะต้องตัดสินคดีในแนวเดียวกันหากข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ (Material Fact) เหมือนกัน อาจกล่าวได้ว่า เรซิโอ เดซิเดนไดของคดีก็คือข้อเท็จจริง อันเป็นสาระสำคัญ ในคดี และมีคำวินิจฉัย ของศาลตามข้อเท็จจริงนั้น³ ตัวอย่างในคดีละเมิดขับรถโดยประมาทเป็นเหตุให้ ผู้อื่นได้รับบาดเจ็บ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวโจทก์ว่า โจทก์มีผมสีดำ ชื่อนาย ก. และเกิดอุบัติเหตุเกิดในวันศุกร์ เหล่านี้ถือว่าเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่เป็นสาระสำคัญ เพราะหลักกฎหมายในเรื่องนี้จะใช้บังคับกับบุคคลอื่น ๆ ด้วยแม้ว่าบุคคลนั้นจะมีได้มีลักษณะเช่นเดียวกับโจทก์ แต่ข้อเท็จจริงที่ว่าจำเลยขับรถโดยประมาทและผลแห่งการกระทำนั้นทำให้โจทก์ได้รับบาดเจ็บถือว่าเป็นข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ⁴ ซึ่งข้อความที่ย่อมาจากคำพิพากษา หากถือว่าเป็นข้อเท็จจริงซึ่งเป็นสาระสำคัญและมีคำพิพากษาตามข้อเท็จจริงนั้น ก็อาจวางเป็นหลักกฎหมายได้ (Ratio) ได้จะเห็นได้ว่าการค้นหาว่าอะไรเป็น เรซิโอ เดซิเดนได ของแต่ละคดีเป็นกระบวนการถอดความหมาย (Process of abstraction) จากถ้อยคำที่เป็นเหตุผลแห่งคำวินิจฉัย ซึ่งจะต้องใช้ประสบการณ์ ในการอ่านและการศึกษาต่าง ๆ⁵

บ่อเกิดของหลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลาง (Impartiality) ของประเทศอังกฤษ ประเทศอังกฤษเป็นต้นกำเนิดของกฎหมายในกลุ่มประเทศที่ใช้ Common Law คำพิพากษาในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ “Ratio decidendi” คือกฎหมายและเป็นที่มาส่วนหนึ่งของการก่อตัวกฎหมายวิธีบัญญัติในชั้นปกครอง ทั้งในคำพิพากษาและบทความตำราจะพบว่าหลัก “natural justice” เป็นสิ่งที่มีค่าสูงสุดในระบบกฎหมายนี้ซึ่งจะมีผลในลักษณะบังคับมาซึ่งการกระทำทุกอย่างของฝ่ายปกครอง ในรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษไม่ปรากฏหลัก “natural justice” อย่างชัดเจน Wade เห็นว่าหลัก “natural justice” มาจากความคิดที่ว่า อะไรคือสิ่งที่ถูกที่ควรและอะไรคือสิ่งที่ไม่ถูกต้อง de Smith มองหลัก “natural justice” ในแง่ความสัมพันธ์ระหว่าง Common Law และศีลธรรม ในขณะที่ Wade มองในแง่ของความยุติธรรม ศาลได้นำหลัก “natural justice” มาใช้กับ

³ สุนัย มโนมัยอุดม, ระบบกฎหมายอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น. 238-239.

⁴ เพิ่งอ้าง น. 242.

⁵ เพิ่งอ้าง น. 242.

วิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครอง โดยวินิจัย “it must do its best act justly and to reach just ends by just means”⁶

หลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลางที่มีความหมายถึงความไม่ส่วนได้เสียใด ๆ ในข้อพิพาทนั้นๆหรือไม่มีส่วนเกี่ยวกับคู่กรณีทั้งสองฝ่ายรวมทั้งไม่มีผลประโยชน์ได้เสียในข้อพิพาทนั้น โดยหลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสียวิวัฒนาการมาจากหลัก แนวคิด “Natural justice” ในประเทศอังกฤษซึ่งถือตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ โดยต่อมาอิทธิพลของความคิดเสรีนิยมที่เริ่มก่อตัวในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 และเริ่มขึ้นในคริสต์ศตวรรษ 19 ทำให้มาใช้คำว่า “fairness” แทน จนมาถึงคริสต์ศตวรรษที่ 20 ได้มีเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจปกครองในการรับฟังข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเบื้องต้นของผู้มีส่วนได้เสีย⁷

แนวความคิดของหลัก “natural justice” เกาะเกี่ยวกับมาตรา 39 Magna Carta 1215 ถูกบัญญัติขึ้นเป็นภาษาละติน แปลเป็นภาษาอังกฤษใจความว่า “No freeman shall be taken and imprisoned or deseized or exiled or in any way destroyed, nor will we go upon him nor send upon him, except by the lawful judgement of his peers and by the law of the land” กฎบัตรนี้เป็นผลผลิตจากการแข่งขันอำนาจระหว่างกษัตริย์ อังกฤษและขุนนางในสมัยนั้น คำว่า “the law of the land” ในมาตรา 39 Magna Carta 1215 ถูกนำมาใช้ในความหมายเกี่ยวกับ “legality” ในสมัยตั้งแต่ที่รัฐสภาเริ่มมีอำนาจสูงสุดและตรงกับสมัยกษัตริย์ Edward ที่ 3 และ Henry ที่ 4 (1422-1461) มีกฎหมายจำนวนมากที่ถูกตัดสินให้เป็นโมฆะ เนื่องจากขัดกับ Magna Carta ซึ่งเป็นกฎหมายพื้นฐาน “The Fundamental law” ตลอดจนคำพิพากษาของศาลที่ไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักวิธีพิจารณาก็มีผลขัดกับ “the law of the land” วิธีพิจารณาจะต้องมีรูปแบบที่แน่นอน มาตรา 39 Magna Carta 1215 นี้ จึงเป็นบทบัญญัติแรกที่มีลักษณะ ในการประกันสิทธิและยุติธรรมและเป็นศูนย์กลางของแนวความคิดความยุติธรรมด้วยการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง

หลัก “natural justice” จึงได้รับการนับถือปฏิบัติมาในประเทศอังกฤษ มาเป็นเวลาช้านาน และถือว่าเป็นข้อเรียกร้องขั้นต่ำ ที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติ เพื่อให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสอดคล้องกับ “natural justice” วิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่จะต้องมีลักษณะที่คล้ายหรือทำนองเดียวกันกับวิธีพิจารณาความในชั้นศาล แม้ว่าโดยธรรมชาติของพิจารณาในชั้นศาลปกครองจะมีลักษณะยืดหยุ่นกว่าวิธีพิจารณาความของศาลก็ตาม วิธีพิจารณาในชั้นปกครองทำนองวิธีพิจารณา

⁶ กมลชัย รัตนสกววงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), น. 87.

⁷ เพิ่งอ้าง น. 95.

ความในชั้นศาล ในที่นี้หมายถึงหลักความไม่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ปกครอง และหลักการรับฟังผู้ถูกระทบสิทธิ⁸

จึงเห็นได้ว่าหลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลางจะรวมอยู่ในหลัก “natural justice” หรือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ซึ่งอังกฤษใช้หลักนี้ในวิธีพิจารณาชั้นปกครอง ก่อนคริสต์ศตวรรษ 19 โดยหลักความไม่มีส่วนได้เสียจะพัฒนาควบคู่กันมาจากแนวคิด “natural justice” และ “due process of law” หมายถึง ผู้พิพากษาควบคุมการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่อย่างเคร่งครัด⁹

4.1.1 สาระสำคัญของหลักความไม่มีส่วนได้เสียของประเทอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษหลักไม่มีส่วนได้เสียหรือไม่มีอคตินี้เป็นหลักการหนึ่งในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ โดยเห็นว่าผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิที่จะขอให้คดีของเขาได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาที่มีความเป็นธรรม ที่ไม่มีส่วนได้เสียในคดีที่พิพากษาที่มีความลำเอียง

หลักที่ว่าผู้พิพากษาจะต้องไม่มีความลำเอียงหรือมีอคตินั้นได้พิจารณาในระบบกฎหมายอังกฤษโดยอาศัยอำนาจการควบคุมของศาล High court ที่มีเหนือศาลชั้นต้น แต่ในปัจจุบันนี้หลักดังกล่าวได้นำมาใช้กับคณะกรรมการกึ่งตุลาการหรือเจ้าหน้าที่องค์กรอื่นที่ทำหน้าที่ทางตุลาการด้วย คดีแรกๆ ที่ได้ยอมรับหลักการดังกล่าวคือ คดีของ Dr. Bonham ค.ศ. 1610¹⁰ ในคดีนี้ นายแพทย์หนึ่งถูกเรียกตัวให้ไปปรากฏตัวต่อหน้าคณะกรรมการแพทย์สภา และถูกปรับและจำคุก เพราะเขามีได้ร้องขอใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะจากแพทย์สภา เมื่อคดีไปสู่ศาล ผู้พิพากษา Coke วินิจฉัยว่าคณะกรรมการไม่มีอำนาจที่จะสั่งปรับนายแพทย์ผู้นั้นได้เพราะคณะกรรมการฯ เป็นผู้พิจารณาในคดีที่ตนเองมีส่วนได้เสียซึ่งเป็นการขัดต่อสิทธิและเหตุผล เป็นที่พึงรังเกียจและเป็นไปไม่ได้ที่จะปฏิบัติเช่นนั้นระบบ Common Law จะต้องควบคุมการปฏิบัติเช่นนั้นและวินิจฉัยว่าการกระทำ เช่นนั้นเป็นโมฆะ

การพิจารณาว่าอะไรเป็น “การไม่มีส่วนได้เสีย” นั้น มีความแตกต่างกันออกไปในหลาย ๆ คดี เช่น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจในเรื่องวินิจฉัย ถือว่า

⁸ เพิ่งอ้าง น. 92-93.

⁹ เพิ่งอ้าง น. 102.

¹⁰ J.F. Garner, Administrative law, Fifth Edition, Butterworths, London, 1979, p. 122.

เจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นกระทำการโดยตน มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น¹¹ ในคดี *Dimes V. Grand Junction Canal Proprietors* ปี 1852 ศาลสูงได้พิพากษาว่า คำพิพากษาที่ประธานศาลฎีกามีส่วนร่วมพิจารณาอยู่ด้วย เป็นการไม่ชอบเพราะประธานศาลมีดังกล่าวเป็นผู้ถือหุ้นเป็นคู่ความในคดี

ในกรณีที่ศาลเห็นว่ามิพพฤติการณ์ที่จะก่อให้เกิดความลำเอียงเท่ากับมีความลำเอียงเกิดขึ้นจริง ๆ แม้ว่าผู้พิพากษาที่มีส่วนได้เสียจริงหรือถูกเข้าใจว่ามีส่วนได้เสียจะมีเหตุผลที่ดีและถูกต้อง และไม่ได้ให้ความมีส่วนได้เสียของตัวเองพิพากษาเองเข้ามามีอิทธิพลต่อคำตัดสินของตนเองก็ตาม ศาลถือว่าเป็นการละเมิดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ เช่น ในคดี *R.V. Hendon R.D.C, ex parte chorley* 1933 ในคดีนี้ในการพิจารณาคำขอปลูกสร้างอาคารรายหนึ่ง กรรมการงานผังเมืองคนหนึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในบริเวณดังกล่าว แต่ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่ากรรมการผังเมืองผู้นั้นได้เข้าร่วมการประชุมด้วยหรือไม่ ศาลเห็นว่าไม่ทำให้หลุดพ้นจากกรณีมีความลำเอียงไปได้ เพราะองค์ประกอบที่ก่อให้เกิดความลำเอียงมีอยู่โดยแจ้งชัด การพิจารณาดังกล่าวจึงเสียไปหรือในกรณีที่มีส่วนได้เสียของผู้พิพากษานั้น ทำให้ผู้พิพากษาขาดคุณสมบัติ เช่น ในคดี *R.V. Altrincham Justices, ex parte pennington* 1975 ได้มีการฟ้องคดีผู้ขายส่งผักให้แก่โรงเรียน ตามกฎหมาย *Weight and Measure Act 1963* โดยคำฟ้องอ้างว่าผู้ขายโก่งน้ำหนัก ผู้พิพากษาคนหนึ่งซึ่งพิจารณาคดีนี้เป็นผู้อำนวยการโรงเรียนแห่งหนึ่งซึ่งจำเลยได้ส่งผักให้ แต่ไม่ใช่โรงเรียนที่ผู้ขายได้กระทำความผิด ศาลวินิจฉัยว่ามีการละเมิดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเพราะผู้พิพากษานั้นได้ร่วมพิพากษาคดีด้วยจึงเพิกถอนคำพิพากษาที่ลงโทษผู้ขายนั้นเสีย

นอกจากนี้ในกรณีความเป็นปฏิปักษ์ ความมีสัมพันธทางเครือญาติกับผู้ยื่นคำร้องหรือในกรณีหน้าที่การงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตั้งแต่สองหน้าขึ้นไปขัดกัน ศาลอังกฤษได้กล่าวถึงว่าด้วยอยู่ในขอบข่ายของการมีส่วนได้เสีย ยกเว้นแต่กรณีที่มิอาจหลีกเลี่ยงได้¹²

โดยสรุปแล้ว สาระสำคัญของหลักความไม่มีส่วนได้เสียของประเทศไทยจะกำหนดแยกมาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Principles of natural justice) โดยหลักความไม่มีส่วนได้เสียเรียกว่า “หลักความไม่มีฝักฝ่าย” (impartiality) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า หลักวินัยชี้ขาดจะต้องไม่มีอคติต่อคู่กรณีอีกฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และจะต้องไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับกรณีนั้นด้วย

¹¹ กมลชัย รัตนสกววงศ์, “หลักกฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของกลุ่มประเทศ Common Law” *วารสารนิติศาสตร์* เล่ม 4, ปีที่ 15 (2528):10.

¹² เพิ่งอ้าง น. 10.

(Freedom From interest of bias) ซึ่งมาจากหลักใหญ่ที่ว่า No one should be judge in his own case. นั่นเอง¹³

กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีผลประโยชน์ส่วนตัวเรื่องวินิจัย เช่น ผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำโดยตนมีส่วนได้เสียในเรื่องความเป็นปฎิบัติ หรือความมีสัมพันธ์ทางเครือญาติกับผู้อื่นคำร้อง นำไปสู่ความมีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาเช่นกัน

ในกรณีที่หน้าที่การงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตั้งแต่สองหน้าที่ขัดกันศาลอังกฤษได้กล่าวถึงว่าด้วยอยู่ขอบข่ายของการมีส่วนได้เสียยกเว้นแต่กรณีที่ไม้อาจหลีกเลี่ยงได้กรณีที่มิโอกาสหรือแนวโน้มอาจมีส่วนได้เสีย นอกเหนือไปจากเหตุที่กล่าวมาข้างต้นนี้ศาลพิจารณาจากเหตุผลทางภาวะวิสัยของวิญญูชน ถึงแม้ว่าในทางความเป็นจริง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นจะกระทำการกระทำโดยสุจริตและยุติธรรมก็ตาม แต่เพียงการคาดคะเนที่ผู้ถูกระทบสิทธิกังวลไปเองไม่เป็นการเพียงพอที่จะนำมาเป็นสาเหตุของการคัดค้านเจ้าหน้าที่ได้¹⁴

4.1.2 ผลของคำสั่งทางการปกครองที่ไม่ชอบด้วยหลักความไม่มีส่วนได้เสียเป็นกลาง

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองโดยฝ่าฝืนหลักความไม่มีส่วนได้เสียคำสั่งทางปกครองนั้นย่อมตกเป็นโมฆะ (Void Act) หรือคำสั่งทางปกครองนั้นอาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจถูกเพิกถอนได้ (Voidable Act)

โดยที่ในประเทศอังกฤษ ศาลยุติธรรมอาศัยหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) มาเป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพิจารณาและมีคำสั่งไปโดยขัดต่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติจึงเป็นการกระทำที่เกิดอำนาจคำสั่งทางปกครองที่ขัดต่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติจึงมีผลเป็นโมฆะ¹⁵

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติประกอบด้วยหลักย่อยๆหลายประการโดยคำสั่งทางปกครองที่มีความบกพร่องในรูปแบบอันส่งผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นตกเป็นโมฆะ คือ คำสั่งทาง

¹³จรัญ ภักดีธนากุล , “การควบคุมและการตรวจสอบฝ่ายปกครองในอังกฤษ,”

คูลพาน เล่มที่ 1, ปีที่ 37 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2533):112.

¹⁴กมลชัย รัตนสกาวงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6 น. 97-98.

¹⁵H.W.R. Wade, Administrative Law (Oxford: Oxford University Press Ded , 2000), p. 437.

ปกครองที่ฝ่าฝืนหลัก audi alteram partem กล่าวคือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ได้รับฟังผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือคู่กรณีผู้ซึ่งจะต้องได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองนั้น กับหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการหรือหลักการพิจารณาโดยปราศจากอคติ (Freedom from interest of bias) มีตัวอย่างคำพิพากษาคดีหนึ่ง ดังนี้

คดีนี้โจทก์ซึ่งเป็นหัวหน้าสถานีตำรวจเมือง Brighton ถูกดำเนินคดีในข้อหาสมคบกับผู้อื่นกระทำความผิด ต่อมาศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง โดยมีการกล่าวถึงการกระทำที่ไม่เหมาะสมบางประการแม้จะการกระทำที่ไม่ผิดกฎหมายแต่ข้อเท็จจริงเหล่านี้ได้รับการแพร่หลายในรายละเอียดในหนังสือพิมพ์หลังจากที่มีคำพิพากษาคดีดังกล่าวแล้วคณะกรรมการวินัยส่วนท้องถิ่นของตำรวจจึงมีคำสั่งปลดโจทก์ออกจากราชการโดยไม่ได้แจ้งให้ทราบล่วงหน้า โจทก์จึงอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีฯ พิจารณาอุทธรณ์แล้วมีคำสั่งยกอุทธรณ์ โจทก์จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล โดยกล่าวหาว่า คณะกรรมการวินัยส่วนท้องถิ่นตำรวจไม่ได้ให้โอกาสโจทก์ได้ชี้แจงเหตุผลต่าง ๆ ต่อคณะกรรมการฯ ศาลชั้นต้นพิพากษาว่าคณะกรรมการจะต้องยึดถือปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติแต่กรณีดังกล่าวโจทก์ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องชี้แจงสิ่งใดแล้วเนื่องจากคณะกรรมการได้ทราบข้อเท็จจริงจากหนังสือพิมพ์โดยละเอียดแล้ว ต่อมาโจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำของคณะกรรมการในกรณีดังกล่าวเป็นการกระทำทางการปกครอง มิใช่การพิจารณาคดีของคู่ความอย่างศาลโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย Municipal Corporation Act 1882 ดังนั้น ในกรณีนี้จึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติแต่ศาลสูงพิจารณาแล้ว เห็นว่า การตีความคำว่า การกระทำอย่างศาลนั้นมิได้ถือเคร่งครัดเช่นนั้น ถ้าการพิจารณาขององค์กรมีผลกระทบสิทธิและประโยชน์ของเอกชนแล้วก็ถือว่าการทำแบบศาลจึงต้องถือปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ และยังไม่ได้ให้สิทธิแก่โจทก์ในการที่จะได้แย้งคัดค้านแล้ว คำสั่งของคณะกรรมการวินัยส่วนท้องถิ่นตำรวจจึงเป็นโมฆะเพราะฝ่าฝืนหลัก audi alteram partem¹⁶

¹⁶ คดี Ridge V Baldwin (1964), ซึ่ง House of Lords โดยเสียงส่วนใหญ่ (4 ต่อ 1), เห็นว่าฝ่าฝืนหลักการรับฟังคู่กรณีอันเป็นส่วนหนึ่งของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติถือเป็น ultra vires และเป็นโมฆะ (void), สำหรับเสียงข้างน้อย แสดงความเห็นว่าการกระทำการทางการปกครองที่ไม่ถูกต้อง ในกรณีดังกล่าวน่าจะเป็นเพียงคำสั่งทางปกครองที่อาจถูกเพิกถอนได้เท่านั้น (Voidable), *Ibid.* p. 311.

ผลที่เกิดขึ้นจากคำพิพากษา Ridge V Baldwin นี้เป็นจุดเปลี่ยนที่ทำให้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) ที่ถูกละเลยไปเมื่อครั้งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง กลับมามีบทบาทมีความสำคัญมากขึ้นในปี ค.ศ. 1963 ในทำนองที่แสดงให้เห็นว่าต้องให้การยอมรับและปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) เป็นพื้นฐานที่ถือว่าศาลได้สร้างหลักในการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่เรียกว่าเป็นการดำเนินกระบวนการอย่างเป็นธรรม “fair play in action” ประชาชนมีสิทธิที่จะชี้แจงแสดงหลักฐานและได้รับรู้ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวพันคดีของตนอย่างเพียงพอก่อนที่จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง¹⁷

ศาลยุติธรรมอังกฤษได้เน้นให้เห็นถึงความสำคัญของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติว่าการกระทำทางปกครองที่ละเลยหรือฝ่าฝืนหลัก audi alteram partem นั้นเป็นเหตุให้การใช้อำนาจเสียไปดังที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีหนึ่งที่ว่าในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าทำลายตึกของโจทก์โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย แต่ไม่ได้แจ้งประกาศและไม่ให้โอกาสโจทก์ซึ่งเป็นเจ้าของอาคารในการชี้แจงแสดงหลักฐานต่างๆ ก่อน ศาลยุติธรรมอังกฤษพิพากษาว่าความบกพร่องหรือละเลยหลัก audi alteram partem ดังกล่าว ทำให้การใช้อำนาจเสียไป¹⁸

อนึ่ง คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่าฝืนหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ดำเนินการ (Free from interest of bias) หรือหลักปราศจากอคตินั้น ก็มีประเด็นปัญหาขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมอังกฤษว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อย่างไรเช่นกัน ดังตัวอย่างเกี่ยวกับการพิจารณาคำขอปลูกสร้างอาคารเรื่องหนึ่ง ที่มีข้อเท็จจริงว่าในการพิจารณาคำขอปลูกสร้างอาคารรายหนึ่ง กรรมการผังเมืองคนหนึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในบริเวณนั้นด้วย แม้ข้อเท็จจริงจะไม่ปรากฏว่ากรรมการผู้นั้นได้เข้าร่วมประชุมด้วยหรือไม่ แต่ศาลเห็นว่าไม่ทำให้หลุดพ้นไปจากข้อสงสัยว่ามีความลำเอียงไปได้เพราะองค์ประกอบก่อให้เกิดความลำเอียงมีอยู่โดยแจ้งชัด (apparent bias) การพิจารณาดังกล่าวจึงต้องเสียไปเนื่องจากขัดกับหลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือกรณีที่ต้องยกปกครองท้องถิ่นและรัฐมนตรีออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องด้วย ศาลยุติธรรมอังกฤษพิพากษาว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นโมฆะ (void) เนื่องจากเป็นการกระทำตนเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ทั้ง ๆ ที่เป็นเรื่องที่ดินมีส่วนเกี่ยวข้อง¹⁹

¹⁷ Ibid., p. 438.

¹⁸ คดี Cooper v Wandsworth Board of Works (1863), Ibid., p. 473.

¹⁹ คดี Wilkinon v Barking. Corporation (1948), Ibid. pp. 453, 699.

เหตุแห่งความเป็นโมฆะอันเนื่องมาจากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ (Free from interest of bias) ของอังกฤษกรณีนี้จะไม่มีผลบังคับใด ๆ

4.2 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย CIVIL LAW ใช้บทบัญญัติกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือใช้ประมวลกฎหมายเป็นแนวบรรทัดฐานซึ่งบัญญัติครอบคลุมทุก ๆ กรณี ระบบกฎหมายเยอรมันจึงได้พยายามค้นหาหลักกฎหมายต่าง ๆ ที่แยกมาจากความยุติธรรม ซึ่งเริ่มจากการกำหนดให้ผู้พิพากษาจะต้องเป็นกลาง ไม่มีอคติหรือส่วนได้เสียในคดีที่นั่งพิจารณา หลักความเป็นกลางนี้เป็นหลักที่มีมาแต่โบราณกาลว่า ผู้พิพากษาเป็นผู้รับใช้ความยุติธรรมจึงต้องไม่มีส่วนได้เสียในคดีที่ตนรับผิดชอบ โดย G.Freytag เห็นว่าจะต้องกำหนดไว้เป็นข้อห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีส่วนได้เสียเป็นผู้พิจารณา และถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป อันแตกต่างจากหลักสุจริตในการดำเนินการตามกฎหมาย Fecker เห็นว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ที่มีหลักศีลธรรมอันดีของประชาชนสนับสนุนอยู่ อันตรายที่มีต่อความยุติธรรมเพราะความที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีส่วนได้เสียคือ การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ไม่ได้วางอยู่บน ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องครบถ้วน²⁰ โดยบ่อเกิดของหลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสียนี้ แยกแยะมาจากวิธีพิจารณาที่เป็นธรรม (Fair) และวิธีพิจารณาที่เป็นธรรมนี้ก็แตกแขนงมาจากหลักนิติรัฐ (das Rechtsstaatsprinzip) ที่นำไปใช้กับวิธีพิจารณาต่าง ๆ ที่กระทำโดยรัฐ

4.2.1 สาระสำคัญของหลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลาง

ระบบกฎหมายเยอรมันจึงมีหลักที่ถือกันมานานว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง (Die Verpflichtung zu einer unparteiischen Amtsführung) หลักการดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐบัญญัติว่าด้วยกรอบของกฎหมายข้าราชการ (BRRG) มาตรา 35 และ 36 ที่บัญญัติให้ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งอย่างเป็นกลางและไม่ใช้ตำแหน่งเพื่อประโยชน์ของตนนอกจากนี้ยังปรากฏในกฎหมายว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอื่น ๆ

²⁰ กมลชัย รัตนสากววงศ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6 น. 105-106.

ที่กำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองด้วย²¹ รัฐบัญญัติวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองของเยอรมัน ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่ไม่สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองของหน่วยงานได้ เนื่องจากมีส่วนได้เสียหรือมีเหตุแห่งความไม่เป็นกลางไว้ในมาตรา 20 และมาตรา 21 โดยมาตรา 20 บัญญัติตัดบุคคลที่มีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองมิให้เข้ามาดำเนินกระบวนการพิจารณา ส่วนมาตรา 21 เป็นการบัญญัติห้ามมิให้บุคคลที่มีเหตุก่อให้เกิดความกังวลในความไม่เป็นกลาง (Besorgnis der Befangenheit) ดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครอง

การดำเนินกระบวนการพิจารณาของหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 20 และมาตรา 21 คือการดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจทางปกครอง ด้วยเหตุนี้การห้ามมิให้บุคคลที่มีส่วนได้เสียหรือมีเหตุก่อให้เกิดความกังวลในความไม่เป็นกลางเข้ามาดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองจึงไม่ได้หมายถึงการห้ามเฉพาะในขั้นตัดสินใจสั่งการ อย่างไรก็ตามบุคคลที่ดำเนินการในขั้นตอนที่ไม่มีผลกระทบต่อตัดสินใจ เช่น พนักงานขับรถ พนักงานส่งเอกสาร หรือ เจ้าหน้าที่ที่ช่วยเหลืองานทางเทคนิค ไม่ถูกห้ามตามมาตรา 20 และมาตรา 21²²

บุคคลที่ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ที่ตกอยู่ในบังคับมาตรา 20 และมาตรา 21 ไม่ได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานทางปกครองเท่านั้น แต่หมายถึงบุคคลใด ๆ ก็ตามที่มีการกระทำของตนอาจส่งผลกระทบต่อตัดสินใจขั้นสุดท้ายหรือกระทบต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณา เช่น ผู้จัดบันทึกรายงานการประชุม ล่าม เป็นต้น²³

ในแง่ของลำดับขั้นตอนการใช้กฎหมาย มาตรา 21 ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยเหตุกังวลในความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ จะใช้บังคับหลังมาตรา 20 ซึ่งว่าด้วยบุคคลที่ไม่สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่องปกครองได้ หากบุคคลที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองเป็นบุคคลที่ระบุไว้ในมาตรา 20 แล้วก็ไม่ต้องนำมาตรา 21 มาใช้บังคับอีก²⁴ มีข้อพิจารณาตามรัฐบัญญัติวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองของเยอรมัน มีประเด็นที่จะต้องพิจารณา 2 ประเด็น คือ

- 1) บุคคลที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครอง
- 2) เหตุที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณา

²¹วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน,” รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, (พฤษภาคม 2548), น. 35.

²²Kopp/Eamsauer, S. 20 RdNr. 13.1 อ้างไว้ในวรเจตน์ ภาคีรัตน์, *เพิ่งอ้าง* น. 36.

²³Kopp/Eamsauer, S. 20 RdNr. 11. อ้างไว้ในวรเจตน์ ภาคีรัตน์, *เพิ่งอ้าง* น. 36.

²⁴Ule/Laubinger, S. 130. อ้างไว้ในวรเจตน์ ภาคีรัตน์, *เพิ่งอ้าง* น. 36-37.

4.2.1.1 บุคคลที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครอง

บุคคลหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของเยอรมันที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครอง ได้รับบัญญัติไว้ในตามมาตรา 20 วรรคหนึ่ง ประโยคที่ 1 แห่งรัฐบัญญัติวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองของเยอรมัน โดยบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ทำการพิจารณาทางปกครอง คือ

1. ผู้ที่เป็นคู่กรณีเอง
2. ผู้ที่มีความเกี่ยวพันหรือเป็นญาติของคู่กรณี (Angehörige) ซึ่งได้แก่คู่หมั้นของคู่กรณี คู่สมรสของคู่กรณีผู้ที่สืบสายโลหิต โดยตรงขึ้นไปหรือลงมาจากคู่กรณีหรือผู้ที่สืบสายโลหิตโดยตรงขึ้นไปหรือลงมาจากคู่สมรสของคู่กรณี พี่น้องของคู่กรณี บุตรของพี่น้องของคู่กรณี คู่สมรสของพี่น้องของคู่กรณี หรือพี่น้องของคู่สมรสของคู่กรณี พี่น้องของบิดามารดาของคู่กรณี และบุคคลที่มีความสัมพันธ์ยาวนานกับคู่กรณีเสมือนเป็นบิดามารดา หรือบุตรของคู่กรณี อนึ่งแม้ความสัมพันธ์ในทางสมรสระหว่างเจ้าหน้าที่กับคู่กรณีจะสิ้นสุดลงแล้ว ก็ยังถือว่าเจ้าหน้าที่มีความเกี่ยวข้องกับคู่กรณีหรือญาติทางการสมรสทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นอยู่ต่อไป²⁵
3. ผู้ที่กระทำการแทนคู่กรณี เช่น เป็นผู้อนุบาล หรือผู้ปกครองคู่กรณี
4. ผู้ที่มีความเกี่ยวพันหรือเป็นญาติของผู้แทนคู่กรณี มีความหมายของผู้ที่มีความเกี่ยวพันหรือเป็นญาติ (Angehörige) เป็นอย่างเดียวกับมาตรา 20 วรรคหนึ่ง ประโยคที่ 1 ข้อ 2 แห่งรัฐบัญญัติวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองของเยอรมัน
5. ผู้ที่เป็นลูกจ้างหรือผู้ที่ทำงานให้แก่คู่กรณี โดยได้รับค่าตอบแทน หรือเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารหรือตำแหน่งอื่นใดที่คล้ายคลึงกันของคู่กรณี
6. ผู้ที่เคยให้ความเห็นหรือกระทำการอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องพิจารณาซึ่งไม่ใช่การกระทำตามตำแหน่งหน้าที่ เช่น ผู้ช่วยเหลือเฟือบ้านในการเขียนคำร้องขอใบอนุญาตตามกฎหมายควบคุมอาคาร²⁶

หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งโดยฝ่าฝืนรัฐบัญญัติวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองในมาตรา 20 วรรคหนึ่ง ประโยคหนึ่งแล้ว ซึ่งคำสั่งทางปกครองทำให้เจ้าหน้าที่ได้ประโยชน์รวมทั้งประโยชน์ในทางเศรษฐกิจอันไม่คำนวณเป็นมูลค่าได้ เช่น คำสั่งทางปกครองที่เปลี่ยนแปลงเส้นทางจราจรผ่านจากถนนใหญ่เปลี่ยนเป็นเส้นทางตัน ทำให้เจ้าหน้าที่ทางปกครองที่ออกคำสั่ง

²⁵ Ule/Laubinger, S. 130. อ้างไว้ใน วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, เพิ่งอ้าง น. 37.

²⁶ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, เพิ่งอ้าง น. 38

ดังกล่าว ซึ่งตั้งบ้านเรือนอยู่บริเวณดังกล่าวนั้นได้ประโยชน์ เจ้าหน้าที่จึงต้องห้ามมิให้มีคำสั่งทางปกครองโดย ผ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว

การได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์โดยตรงดังกล่าว ไม่รวมถึงการที่บุคคลดังกล่าว เช่น คู่สมรส หรือบิดา มารดาของเจ้าหน้าที่ ฯลฯ หรือตัวเจ้าหน้าที่ได้รับ เนื่องจากตนอยู่ในกลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มบุคคลซึ่งจะได้รับประโยชน์หรือเสียประโยชน์ในเรื่องพิจารณาทางปกครองร่วมกัน (มาตรา 20 วรรคหนึ่ง ประโยค 3)

อนึ่ง บทบัญญัติมาตรา 20 วรรคหนึ่งคือหลักเกณฑ์ ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้ไม่ใช่ บังคับกับการเลือกตั้งบุคคลเข้าทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่สมทบหรือเจ้าหน้าที่กิตติมศักดิ์ ตลอดจนการ ปลดบุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่งแต่อย่างใด (มาตรา 20 วรรคสอง)

กรณีฉุกเฉินเร่งด่วน เจ้าหน้าที่จะสั่งการตามที่จำเป็นให้มีผลใช้บังคับไปก่อนได้ ถึงแม้ว่า ตนจะเป็นเจ้าหน้าที่ที่ต้องห้ามตามมาตรา 20 วรรคหนึ่ง เพราะเหตุที่มีความเกี่ยวข้องกับคู่กรณีหรือมีส่วนได้เสียก็ตาม (มาตรา 20 วรรคสาม)

กรณีเจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่งทางปกครองทราบว่าตนเป็นบุคคลต้องห้าม มิให้ดำเนินเรื่องทางปกครอง (มาตรา 20 วรรคหนึ่ง ประโยคที่ 1) ต้องแจ้งผู้บังคับบัญชาเหนือตน เพื่อจะได้มีเจ้าหน้าที่ทางปกครองคนอื่นดำเนินการแทน หากไม่มีเจ้าหน้าที่แทน ก็ให้เจ้าหน้าที่คนเดิมดำเนินการตามที่จำเป็นไปชั่วคราวได้²⁷

4.2.1.2 เหตุต้องห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณา

เหตุความกังวลในความเป็นกลางหรือเหตุที่เกิดจากความไม่ไว้วางใจ ตามมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองของเยอรมัน หมายถึง ความเป็นปรปักษ์ ต่อกัน ความเป็นมิตรต่อกันของคู่กรณีกับเจ้าหน้าที่ ความมีผลประโยชน์ในทางธุรกิจร่วมกัน รวมทั้งกรณีเคยแสดงความคิดเห็นต่อต้านเป็นอคติต่อกัน ความเป็นคู่แข่งในทางการค้าหรือธุรกิจ หากปรากฏเหตุความกังวลหรือความไม่ไว้วางใจดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่งทางปกครองย่อมต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครองหรือมีคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ตาม หากการกล่าวอ้างดังกล่าวเป็นเพียงแต่การคาดหมายหรือเดาเอง ก็ยังไม่ถือว่าเป็นเหตุกังวลในความเป็นกลาง²⁸ แต่แม้กระนั้น ใน

²⁷ Ule/Laubinger, S. 134 § 12 RdNr.17. อ้างไว้ใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เพิ่งอ้าง น. 39.

²⁸ Weides, Verwaltungsverfahren und Widerspruchsverfahren, 3. Aufl. 1993, S.92.

อ้างไว้ใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เพิ่งอ้าง น. 41.

อีกด้านหนึ่งก็ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ยืนยันว่า เจ้าหน้าที่ที่มีความไม่เป็นกลางจริง ๆ เพียงแต่มีเหตุดังกล่าวปรากฏอยู่ก็เพียงพอแล้ว²⁹

4.2.2 ผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยหลักไม่มีส่วนได้เสีย

ผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยหลักความเป็นกลางของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มี 2 กรณีคือ คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นโมฆะ กรณีหนึ่ง อีกกรณีหนึ่งคือ คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบนี้อาจถูกเพิกถอนได้

4.2.2.1 คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยหลักความไม่มีส่วนได้เสียที่เป็นโมฆะ

เจ้าหน้าที่จะมีคำสั่งทางปกครองไม่ได้ กรณีเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นคู่กรณีเอง ซึ่งตามมาตรา 20 วรรคหนึ่ง ประโยค 1 แห่งรัฐบัญญัติวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองของเยอรมันได้บัญญัติไว้แล้ว

ผลของคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งให้แก่ตนเองในฐานะคู่กรณีดังกล่าว และเห็นประจักษ์ชัดว่า การกระทำความดังกล่าวบกพร่องอย่างรุนแรง คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมตกเป็นโมฆะ³⁰ ซึ่งเท่ากับคำสั่งดังกล่าวไม่มีผลใด ๆ ในทางกฎหมาย อนึ่ง คำสั่งที่เจ้าหน้าที่ออกให้แก่ตนเองดังกล่าว เป็นลักษณะของความบกพร่องในแง่ของตัวเจ้าหน้าที่³¹

²⁹Ule/Laubinger, S. 140 § 140 RdNr.28. ศาลปกครองแห่งสหพันธ์เคยมีคำสั่งการปฏิเสธตนเองที่จะเป็นกรรมการสอบ (ถอนตัวจากการเป็นกรรมการ) ยังไม่เป็นเหตุพอฟังได้ว่า กรรมการสอบผู้นั้นมีเหตุไม่ควรไว้นับถือเชื่อใจ หรือมีเหตุกังวลในความเป็นกลาง ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องพิจารณาว่าในทางข้อเท็จจริงมีเหตุเช่นนั้นหรือไม่ BverwG, BeschouB v.29.1.1985,NVwZ 1985, S. 576; นอกจากนี้การที่กรรมการสอบคนหนึ่ง เคยร่วมเป็นกรรมการอยู่ในกระบวนการสอบครั้งก่อน หน้ากระบวนการสอบครั้งนี้ของผู้สมัครสอบคนเดียวกัน ยังไม่พอฟังว่ากรรมการสอบผู้นั้นมีเหตุไม่ควรไว้นับถือเชื่อใจ หรือควรกังวลในความเป็นกลาง

OVG NW, Urteil v. 4.12.1908, DOD 1981, S.167 f. อ้างไว้ในวรเจตน์ ภาคีรัตน์, *เพ็งอ้าง* น. 41.

³⁰วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *เพ็งอ้าง* น. 40.

³¹เอกพงษ์ ตั้งวิชาชาญ, “ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส อังกฤษและไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น. 78.

4.2.2.2 คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยหลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลางที่อาจเพิกถอนได้

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยหลักความไม่มีส่วนได้เสียที่อาจเพิกถอนได้ของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน นั้นหมายถึง คำสั่งทางปกครองนั้นยังมีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้อยู่ โดยมีผลในทางกฎหมายอยู่จนกว่าจะมีการเพิกถอน โดยการเพิกถอนองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง³²

ซึ่งคำสั่งที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองในฐานะที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้มีความเกี่ยวพันหรือเป็นญาติของคู่กรณี, ในฐานะเป็นผู้ที่กระทำการแทนคู่กรณี, ในฐานะเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวพันหรือเป็นญาติของผู้แทนคู่กรณี, ในฐานะที่เป็นผู้ที่เป็นลูกจ้างหรือผู้ที่ทำงานให้แก่คู่กรณีโดยได้รับค่าตอบแทน และในฐานะเป็นผู้ที่เคยให้ความเห็นกระทำอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่พิจารณา ตามมาตรา 20 วรรคหนึ่ง ประโยคหนึ่ง ข้อ 2 ถึง ข้อ 6 ดังกล่าว และคำสั่งที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองโดยมีเหตุต้องห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณา เพราะปรากฏเหตุก้างวลในความเป็นกลาง ตามมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองดังกล่าว คำสั่งทางปกครองดังกล่าวนั้นย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งอาจถูกเพิกถอนได้³³

4.3 ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส เป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายซึ่งเรียกว่า Civil Law หรือเรียกว่า ระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรป โดยระบบนี้โดยหลักแล้วจึงถือว่า คำพิพากษาเป็นเพียงการใช้กฎหมายที่มีอยู่มาปรับกับคดีที่เกิดขึ้นเฉพาะคดี ด้วยเหตุนี้ ในระบบ Civil Law คำพิพากษาของศาลจึงไม่ใช่บ่อเกิดของกฎหมาย นอกจากคำพิพากษานั้นจะเป็นคำพิพากษาบรรทัดฐานคือ เป็นคำพิพากษาตัวอย่างที่คนปฏิบัติตาม³⁴ ระบบประมวลกฎหมายจึงเป็นการพิจารณาหลักเกณฑ์ทั่วไป มาสู่เรื่องเฉพาะเรื่อง กล่าวคือ เอาบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปมาใช้ปรับกับคดีเฉพาะเรื่องเป็นคดี ๆ ไป³⁵

³² วรเจตน์ ภาคิรัตน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 21* น. 191.

³³ วรเจตน์ ภาคิรัตน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 21* น. 40.

³⁴ สมยศ เชื้อไทย, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2* น. 82.

³⁵ หยุต แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประกายพริก, 2542), น. 7.

4.3.1 หลักความไม่มีส่วนได้เสียของประเทศฝรั่งเศส

หลักความไม่มีส่วนได้เสียในการกระทำคำสั่งทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสนั้นมีวิวัฒนาการมาจากคำพิพากษาของศาลปกครองเป็นเวลานานมาแล้ว ต่อมาได้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งออกโดยฝ่ายบริหาร (décret du 28 novembre 1983) ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 1983 มาตรา 13 ได้บัญญัติว่า ในการวินิจฉัยหรือมีคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่จะต้องไม่มีส่วนได้เสียในการกระทำหรือออกคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ³⁶

ในประเทศฝรั่งเศส หลักการไม่มีส่วนได้เสียของผู้ทำการสั่งการนั้นก็คือ หลักความปราศจากอคติ (impartiality) ซึ่งเป็นหลักหนึ่งของหลักกฎหมายทั่วไป (les principes généraux du droit) ของฝรั่งเศสโดยถือว่าการวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายบริหารจะต้องรักษาไว้ ซึ่งหลักการแห่งความปราศจากอคติ³⁷

4.3.2 ผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยหลักความไม่มีส่วนได้เสีย

คำสั่งทางปกครองในระบบฝรั่งเศสที่ออกมาโดยไม่ชอบด้วยหลักความไม่มีส่วนได้เสียจะมีผลทางกฎหมายอย่างไรนั้น จะต้องพิจารณาจากคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศส ศาลปกครองฝรั่งเศสได้พิพากษาวางหลักเรื่องดังกล่าวนี้มานานแล้วว่า องค์การที่ทำคำสั่งทางปกครองหรือวินิจฉัยทางปกครอง ต้องไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งศาลปกครองได้วินิจฉัยไว้ในคดี Trebes³⁸ ลงวันที่ 4 มีนาคม 1949 คดีนี้ศาลปกครองได้สั่งเพิกถอนมติคณะกรรมการ ซึ่งอาชีพของกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าวได้รับผลกระทบจากมติดังกล่าว³⁹ และในคดี Lacamber ศาลปกครองฝรั่งเศส

³⁶ สิริชัย สุธีวีระขจร, “หลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538), น. 67-70.

³⁷ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองในฝ่ายปกครองในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), น. 170.

³⁸ Jean-Marie AUBY, “L’administration et ses usagers Le décret du 28 novembre 1983,” *L’Actualité juridique-Droit administratif* 20 Mars 1984):128.

³⁹ L, Neville Brown, *French administrative law*, 2 ed (London : Butterworths, 1973), p. 124.

ได้พิพากษาเพิกถอนการลงมติของฝ่ายบริหาร เนื่องจากในการลงมตินั้นมีผู้บริหารผู้หนึ่งซึ่งมีส่วนได้เสียร่วม ลงมติด้วย

ตามหลักความไม่มีส่วนได้เสียในการกระทำคำสั่งทางปกครองนั้นผู้เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัย หรือมีคำสั่งทางปกครองต้องไม่มีส่วนได้เสียทั้งทางตรงหรือทางอ้อม ในกรณีที่มีเหตุสงสัยว่าบุคคลนั้นมีส่วนได้เสียในการกระทำคำสั่ง หรือคำวินิจฉัยทางปกครองหรือไม่นั้นศาลปกครองฝรั่งเศสมักตีความไปในทางที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนมากกว่า โดยมีกวีนิพนธ์ว่าบุคคลนั้นมีส่วนได้เสียในคำวินิจฉัยหรือคำสั่งทางปกครองนั้น โดยถือว่าการมีส่วนได้เสียในทางอ้อมหรือส่วนได้เสียทางจิตใจนั้นมีอิทธิพลโน้มน้าวให้เกิดความไม่เป็นกลางได้ศาลปกครองถือว่าหลักความไม่มีส่วนได้เสียเป็นหลักกฎหมายทั่วไปกฎหมายหลายฉบับได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์นี้โดยมีผู้ส่วนเกี่ยวข้องอาจยกขึ้นโต้แย้ง หรือประธานคณะกรรมการ หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องที่มีอำนาจทำคำวินิจฉัยนั้นตลอดจนผู้มีส่วนได้เสียนั้นสามารถยกขึ้นกล่าวอ้างได้ถึงการมีส่วนได้เสียของผู้มีอำนาจทำการวินิจฉัยคดีในกรณีที่ผู้มีอำนาจทำการวินิจฉัยหรือมีคำสั่งทางปกครองหลายคน แม้ ผู้มีส่วนได้เสียคนใดคนหนึ่งอยู่ในฐานะผู้มีอำนาจทำสั่งทางปกครองนั้นก็ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดอันก่อให้เกิดความไม่เป็นกลางได้ ซึ่งคำวินิจฉัยนั้นศาลอาจวินิจฉัยให้เป็นโมฆะได้⁴⁰

การที่มีส่วนได้เสียนั้น บุคคลนั้นอาจเคยเป็นผู้เสนอให้ความเห็นในเรื่องนั้นๆ ไว้แล้ว หรือเคยให้ความเห็นมาก่อน หรือคำวินิจฉัยนั้นเกี่ยวข้องกับบุคคลนั้นโดยตรงหรือโดยอ้อมซึ่งศาลมักจะถือว่าบุคคลนั้นมีส่วนได้เสียในเรื่องที่เกี่ยวข้องนั้นแล้ว ซึ่งถ้าไม่มีกระบวนการนี้ก็ไม่สามารถมีหลักเกณฑ์โต้แย้งได้ ซึ่งศาลปกครองฝรั่งเศสตัดสินไว้ในคดีตัวอย่าง คือ Esch Chadely คดีลงวันที่ 6 Mai 1955⁴¹

นอกจากนั้นศาลปกครองฝรั่งเศสได้วางแนวทางตัดสินในส่วนที่เกี่ยวกับหลักความไม่มีส่วนได้เสียโดยวางแนวทางไว้ 2 แนวทาง ดังนี้⁴²

แนวทางที่ 1 ได้มีการตัดสินก่อน ค.ศ. 1982 โดยศาลปกครองฝรั่งเศสวางแนวทางในการตัดสินคดีเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียของบุคคลผู้มีอำนาจทำการวินิจฉัยหรือมีคำสั่งทางปกครองไว้ในกรณีที่บุคคลมีส่วนได้เสียนั้นร่วมอยู่ในที่ประชุมว่า การปรากฏตัวของบุคคลนั้น ไม่ถึงขนาดมีผลทำให้คำสั่งหรือความเห็นนั้นเสียไปถึงแม้บุคคลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะอยู่ในที่ประชุม ถ้าเขา

⁴⁰ Jean-Marie AUBY, *supra* note 38, p. 128.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

ปฏิเสธที่จะออกเสียงหรืออภิปรายแสดงความคิดเห็นในเรื่องนั้น ซึ่งศาลปกครองได้เคยตัดสินในเรื่องเกี่ยวกับนิติกรรมของเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นที่ถูกยกเลิกไป แต่ไม่ยกเลิกในทุกกรณี

แนวทางที่ 2 หลัง ค.ศ. 1982 เป็นต้นมา ศาลปกครองฝรั่งเศสมักตัดสินใจไปในแนวทางว่า แม้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียนั้น ถ้าปรากฏตัวอยู่ในที่ประชุมนั้นแม้เขาจะมีได้แสดงความคิดเห็นหรือพูดอะไรเลยก็ตามการปรากฏตัวก็มีผลต่อการออกคำสั่ง โดยอาจทำให้เกรงใจหรือโน้มน้าวใจให้คำวินิจฉัยหรือคำสั่งโน้มเอียงไม่เป็นกลางได้ จึงทำให้คำสั่งนั้นเป็นโมฆะ

กฎหมายฉบับลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 1983 มาตรา 13 ของฝรั่งเศสดังกล่าวได้บัญญัติรับรองไว้โดยถือว่า บุคคลผู้มีส่วนได้เสียนั้น ถ้าอยู่ในที่ประชุมถึงแม้ไม่ได้ออกเสียงแสดงความคิดเห็น การปรากฏตัวของตัวบุคคลนั้น ก็ก่อให้เกิดอคติหรือการมีส่วนได้เสียได้ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติตามแนวทางที่ 2 ตามที่ศาลปกครองฝรั่งเศสได้วางหลักไว้ โดยบัญญัติให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่ามีผลประโยชน์โดยตรงหรือโดยอ้อมบุคคลนั้นต้องไม่อยู่ร่วมในที่ประชุมในการตัดสินใจบุคคลดังกล่าวต้องออกไปจากที่ประชุมนั้น โดยบัญญัติไว้ในวรรคที่ 2 ของกฎหมายฉบับดังกล่าวของมาตรา 13 โดยให้ถือว่า การปรากฏตัวของบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในที่ประชุมนั้น ทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นเสียไปเป็นโมฆะ ซึ่งใช้บังคับในทุกกรณี ยกเว้นเฉพาะในกรณีที่ปรากฏตัวของผู้มีส่วนได้เสียนั้น ไม่มีการส่งผลกระทบต่อการประชุมหรือการตัดสินใจแต่ประการใด แต่ก็เป็นการยากที่จะหา ข้อพิสูจน์ว่าการปรากฏตัวของผู้มีส่วนได้เสียนั้นไม่มีอิทธิพลหรือส่งผลใดๆ ต่อการวินิจฉัยหรือออกคำสั่งนั้น ฉะนั้นบุคคลผู้มีส่วนได้เสียนั้นไม่ควรอยู่ในที่ประชุมนั้น ซึ่งตามปกติศาลปกครองมักวินิจฉัยไปแนวทางที่ 2 คือ การปรากฏตัวของบุคคลนั้นย่อมส่งผลหรืออิทธิพลต่อการตัดสินใจมาก เช่น

ในคดี *Gouverneu Ge'ne'ral de L'Algerie* ศาลปกครองตัดสินว่าคณะกรรมการวินัยจะมีสมาชิกคนหนึ่งที่กำลังถูกลงโทษทางวินัยอยู่ไม่ได้และในคดี *Ministre de l' Education Nationale C/Sudaka et Camas* ศาลปกครองตัดสินว่านายกเทศมนตรี ซึ่งเป็นคนที่รู้จักกันดีว่าต่อต้านสตรีอย่างรุนแรงจะเป็นกรรมการในคณะกรรมการสอบที่มีสตรี เป็นผู้สมัครสอบไม่ได้⁴³

อนึ่ง มีคำพิพากษา ของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2004 ในคดี *M.Frank* ที่วินิจฉัยในเรื่องหลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลาง วินิจฉัยสรุปว่า

“การที่กรรมการในการสอบคัดเลือกเป็นผู้อยู่ใต้การควบคุมของผู้สมัครรายหนึ่งทำให้ผู้สมัครรายอื่นไม่ได้รับหลักประกันในเรื่องความเป็นกลาง มติของคณะกรรมการที่ประกาศรายชื่อผู้สอบได้ จึงถูกเพิกถอน”

⁴³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 37* น. 71.

โดยมีข้อเท็จจริงว่า นาย Frank ผู้สมัครเข้าการคัดเลือกในตำแหน่งหัวหน้าที่ปรึกษางานศึกษาวิจัย แต่คณะกรรมการสอบคัดเลือกมีมติไม่ให้นาย Frank ผ่านการสอบคัดเลือก นาย Frank จึงฟ้องต่อสภาแห่งรัฐ โดยขอให้

(1) เพิกถอนมติของคณะกรรมการเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2002 ที่มีมติไม่ให้นาย Frank ผ่านการคัดเลือก

(2) สั่งให้ศูนย์ศึกษาวิจัยแห่งชาติจัดให้มีการสอบใหม่

สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า ปราบกฎเอกสารในสำนวนว่าในบรรดาบุคคลที่ประกอบเป็นคณะกรรมการสอบคัดเลือกที่ 40-01 เพื่อสอบคัดเลือกผู้มีสิทธิเป็นหัวหน้าที่ปรึกษางานศึกษาวิจัย ประจำปี 2002 ที่จัดขึ้นในแผนกที่ 40 ของคณะกรรมการศึกษาวิจัยแห่งชาติ นั้น มีกรรมการคนหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้อยู่ได้บังคับบัญชาของผู้สมัครรายหนึ่งซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานศึกษาวิจัย ข้อเท็จจริงดังกล่าว มีลักษณะที่ทำให้ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกไม่ได้รับการคัดเลือกไม่ได้รับการประกันสิทธิในเรื่องความเป็นกลาง (des garanties d'impartialité) ข้อกล่าวอ้างของนาย Frank ที่ขอให้ เพิกถอนมติของคณะกรรมการที่ให้ตนเป็นผู้ผ่านการคัดเลือกจึงฟังขึ้น

สำหรับคำขอประการต่อมาที่นาย Frank ขอให้จัดมีการสอบใหม่นั้น สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า การบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาในกรณีนี้ไม่จำเป็นที่จะต้องจัดให้มีการสอบใหม่ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาคำขอในประเด็นนี้

สภาแห่งรัฐจึงมีคำพิพากษาดังนี้

(1) ให้เพิกถอนมติของคณะกรรมการที่กำหนดรายชื่อผู้ผ่านการสอบคัดเลือกในการสอบเพื่อเป็นหัวหน้าที่ปรึกษางานศึกษาวิจัย ประจำปี 2002 ที่จัดโดยแผนกที่ 40 ของ คณะกรรมการศึกษาวิจัยแห่งชาติ

(2) คำขอนอกจากนี้ให้ยก

(3) ให้แจ้งคำพิพากษานี้แก่นาย Frank ศูนย์ศึกษาวิจัยแห่งชาติ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเยาวชน การศึกษา และการวิจัย⁴⁴

⁴⁴ ยงยุทธ อนุกุล, “คดีปกครองฝรั่งเศสเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล,” เอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครองภูมิภาค ครั้งที่ 3/2547 เรื่องปัญหาทางปฏิบัติในคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล จัดโดยสำนักงานศาลปกครอง (17-19 กันยายน 2547), น. 437 -438.