

บทความที่ : 7
Article :



**ปัญหาของมาตรา 13 และ มาตรา 16 แห่ง
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
พ.ศ. 2539**

*The Problems of Section 13 and Section 16 of
the Administrative Procedure Act B.E. 2539*

ธัญญา วงษ์กมลชุนห์* พูนศักดิ์ ไวสำรวจ
ภูมิ มูลศิลป์***และ เจตน์ สดาวรรณสีพร*****

*Thanya Wongkamolchun, Poonsak Vaisumruaj,
Poom Moolsilpa and Jait Satawornseelporn*

* คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ [Faculty of Law, Assumption University]

**คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ [Faculty of Law, Assumption University]

***คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ [Faculty of Law, Assumption University]

****ศาลปกครอง [Public Administrative Court]

บทคัดย่อ

หลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสีย จัดเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระบบกฎหมายปกครอง โดยหลักดังกล่าวได้ถูกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จากการศึกษาพบว่ายังคงมีปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองที่ไม่เป็นกลางตามมาตรา 13 และมาตรา 16 อยู่หลายประการ ได้แก่ 1. ปัญหาเกี่ยวกับการบัญญัติถึงกรณีการพิจารณาว่า กรณีใดขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยศึกษาและวิเคราะห์จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด กล่าวคือ “เหตุอื่น ๆ” หรือ “อย่างร้ายแรง” ในมาตรา 16 ยังคงมีความไม่ชัดเจน 2. ปัญหาเกี่ยวกับผลของคำสั่งทางปกครองที่ขัดหรือแย้งต่อหลักความเป็นกลางเนื่องจากในส่วนผลของคำสั่งทางปกครองที่ฝ่าฝืนต่อหลักความเป็นกลางนั้น ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัติไว้เลย โดยบทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักกฎหมายของหลักความเป็นกลางของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครอง รวมถึงปัญหาของบทบัญญัติในมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผลการศึกษาพบว่าสมควรออกกฎกระทรวงมารับบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อสร้างความชัดเจนในการบังคับใช้หลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง การกำหนดผลทางกฎหมายในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหลักความเป็นกลาง รวมถึงกำหนดบทลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ผู้เจตนาฝ่าฝืนหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเกี่ยวกับบทบัญญัติในเรื่องหลักความเป็นกลาง และส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในเรื่องหลักความเป็นกลางในการออกคำสั่งทางปกครอง

คำสำคัญ : ความเป็นกลาง; คำสั่งทางปกครอง; ศาลปกครอง

Abstract

Principle of impartiality is a general principle in administrative legal system. For Thailand, the principle is embedded in the Administrative Procedure Act, B.E. 2539. The objective of this article was to study problems related to biased administrative considerations under Sections 13 and 16 of the Administrative Procedure Act B.E. 2539 (1998). From the study, it was found that there were several practical problems: 1. The problem of enactment the case is that Any case contrary to the principle of impartiality under Section 13 and Section 16 of this act namely "Other causes" or "Seriously" that is unclearly stipulated in the Section 16, 2. The problem with the outcome of the administrative order that is inconsistent with the principle of impartiality that has not been stipulated in the act. This article aims to study the concept and legal principles of the Administrative Court impartiality of the administrative order as well as the problems of Section 13 and Section 16 of the act. The results showed that it is appropriate to issue a ministerial regulation to clarify the enforcement of the impartiality principle in the administrative considerations, enact the legal consequences in case of violation of impartiality, legislate penalties on serious offenders who violate intent or negligence regarding the provisions on impartiality as well as promotes the understanding of the principle of impartiality of the administrative order.

Keywords : Impartiality; Administrative Order; Administrative Court

บทนำ

หลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสียมาจากแนวคิดพื้นฐานว่า หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนพิจารณาหรือเป็นเจ้าของเรื่องแล้ว ความเป็นกลางดังกล่าวจะเข้ามามีบทบาทในทุกขั้นตอนของการพิจารณา ซึ่งจะส่งผลให้ได้นิติกรรมทางปกครองอันไม่ชอบในท้ายที่สุด (กมลชัย รัตนสากววงศ์, 2554, น.85) โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองและการปฏิบัติภายหลังจากที่ได้มีการออกคำสั่งทางปกครองจึงได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองไว้ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2559, น.71) โดยกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดลักษณะของเจ้าหน้าที่ที่เข้าข่ายมีความไม่เป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งคู่กรณีสามารถใช้สิทธิโต้แย้งหรือคัดค้านการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ หรือแม้แต่ตัวเจ้าหน้าที่เองเมื่อเห็นว่าตนอาจเข้าลักษณะที่จะทำให้การพิจารณาทางปกครองเกิดความไม่เป็นกลาง ก็จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาในภายหลัง โดยเหตุหรือพฤติการณ์ที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น ประกอบด้วยเหตุ 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก กรณีที่เจ้าหน้าที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณี อันเป็นเหตุตามมาตรา 13 ซึ่งได้กำหนดลักษณะของเจ้าหน้าที่ที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ไว้ ได้แก่ (1) เป็นคู่กรณีเอง เช่น เจ้าหน้าที่เป็นผู้ยื่นคำขอในเรื่องที่ตนเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือเป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม หรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี (5) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี และ (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยกรณีตามมาตรา 13 นี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับฐานะหรือความสัมพันธ์ของ

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองกับคู่กรณีในลักษณะของความไม่เป็นกลางจากสภาพภายนอก ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในรูปแบบที่สามารถเห็นได้ค่อนข้างชัดเจน ประการที่สอง กรณีมีพฤติการณ์ที่ชวนสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองน่าจะมโนคติลำเอียงตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้...” โดยความไม่เป็นกลางกรณีนี้เป็นเรื่องที่จะต้องตีความและพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป ว่ามีสภาพร้ายแรงจนถึงขนาดทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือไม่

อย่างไรก็ตาม เหตุหรือพฤติการณ์ที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ก็ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่หลายประการ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

ปัญหาเกี่ยวกับการบัญญัติถึงกรณีการพิจารณาว่า กรณีใดขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยศึกษาและวิเคราะห์จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด กล่าวคือ นอกจากกรณีที่กำหนดไว้มาตรา 13 (1) ถึง (5) แล้ว ยังอาจมีกรณีที่ทำให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งน่าจะเป็นเหตุให้บุคคลดังกล่าวทำการพิจารณาทางปกครองโดยมโนคติหรือความลำเอียงได้นั้น มีตัวอย่างเช่น การเป็นผู้รับบุตรบุญธรรมหรือเป็นบุตรบุญธรรมของคู่กรณี การเป็นหรือเคยเป็นผู้อุปถัมภ์หรือผู้อยู่ในความอุปถัมภ์ของคู่กรณี ทั้งนี้ในปัจจุบันก็ยังไม่มีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 13 (6) ขึ้นแต่อย่างใด นอกจากนี้ “เหตุอื่นๆ” หรือ “อย่างร้ายแรง” ในมาตรา 16 ยังคงมีความไม่ชัดเจน ซึ่งโดยสภาพของความไม่เป็นกลางก็พบว่ามีความไม่ชัดเจนอยู่แล้ว เมื่อมีการบัญญัติเป็นกฎหมายขึ้น ก็ยังเกิดความไม่ชัดเจนอีก และหากพิจารณาจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด จะเห็นได้ว่า การที่

ศาลปกครองสูงสุดจะพิพากษาว่า กรณีใดจะถือเป็นเหตุร้ายแรงหรือไม่นั้นเป็นดุลยพินิจของศาล ซึ่งมีหลายกรณีที่ยังมีความไม่สอดคล้องกัน

ปัญหาเกี่ยวกับผลของคำสั่งทางปกครองที่ขัดหรือแย้งต่อหลักความเป็นกลาง ตามมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัติถึงผลของคำสั่งที่ฝ่าฝืนต่อหลักความเป็นกลางไว้ ซึ่งเมื่อเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศเยอรมนีและอังกฤษแล้ว พบว่าคำสั่งทางปกครองที่ฝ่าฝืนต่อหลักความเป็นกลาง จะมีผลในทางกฎหมายอยู่สองทางด้วยกัน กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองนั้นตกเป็นโมฆะ หรือคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจถูกเพิกถอนได้

วัตถุประสงค์

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักกฎหมายของหลักความเป็นกลางของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครอง รวมถึงปัญหาของบทบัญญัติในมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ ศึกษาแนวคิดและหลักกฎหมายของหลักความเป็นกลางของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครอง รวมถึงปัญหาของบทบัญญัติในมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งประกอบด้วยประเด็นการศึกษา ได้แก่ กรณีที่เจ้าหน้าที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณีตามมาตรา 13 และกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา 16 ปัญหาเกี่ยวกับการบัญญัติถึงกรณีการพิจารณาว่า กรณีใดขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่ง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยศึกษาและวิเคราะห์จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด และปัญหาเกี่ยวกับผลของคำสั่งทางปกครองที่ขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา 13 และมาตรา 16 โดยศึกษาจากการวิจัยโดยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อมูลจากหนังสือ ตำราทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาลทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับหลักความเป็นกลางในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

ผลการศึกษา

แนวคิดและหลักกฎหมายของหลักความเป็นกลางของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครอง

กรณีที่เจ้าหน้าที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณี ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

“ มาตรา 13 เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

- (1) เป็นคู่กรณีเอง
- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี

(5) เป็นเจ้านั้นหรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ความไม่เป็นกลางลักษณะนี้ ส่วนใหญ่จะได้แก่ กรณีที่เจ้าหน้าที่มีความสัมพันธ์ทางด้านใดด้านหนึ่งใกล้ชิดกับคู่กรณีจนอาจเกิดความไม่เป็นกลางขึ้นได้ และอาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่นั้นเป็นคู่กรณีเอง นอกจากนั้น อาจมีกรณีความไม่เป็น

กลางจากเหตุอื่น ๆ เกี่ยวกับสถานภาพหรือฐานะของเจ้าหน้าที่ ซึ่งผู้ร่างกฎหมายยังไม่สามารถระบุได้ในขณะนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้มีความยืดหยุ่น โดยให้ฝ่ายบริหารไปกำหนดกรณีอื่นเพิ่มเติมจากที่มีการบัญญัติไว้โดยทำเป็นกฎกระทรวง (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2556, น.17) ซึ่งอธิบายได้ดังนี้

1) เป็นกรณีเอง ได้แก่ กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นผู้พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองให้แก่ตนเอง (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554, น.169) ดังเช่น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาตตั้งโรงงานเป็นผู้ขออนุญาตตั้งโรงงานเอง หรือกรณีที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาคัดเลือกผู้รับทุนการศึกษาลงมติเห็นชอบให้ตนเองเป็นผู้รับทุนการศึกษาดังกล่าว เป็นต้น ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้นิยามคำว่า “คู่กรณี” ไว้ในมาตรา 5

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ใดที่เป็นผู้ยื่นคำขอหรือคัดค้านคำขออยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่ตนเองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาเรื่องนั้นอยู่ ด้วยเหตุสิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะพิจารณาเรื่องทางปกครองเรื่องนั้นไม่ได้ ทั้งนี้ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ทางปกครองที่เป็นคู่กรณีจะแต่งตั้งทนายความหรือที่ปรึกษากฎหมายหรือผู้กระทำการแทน หรือคู่กรณีร่วมกับบุคคลอื่นเข้าดำเนินกระบวนการพิจารณาแทน เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นก็จะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยเกี่ยวกับมาตรา 13 (1) เช่น คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 267-269/2553 การที่นายแพทย์ ช. เป็นคณะกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมที่พิจารณาข้อร้องเรียนของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค และเข้าร่วมในการประชุมของคณะกรรมการแพทยสภาเพื่อพิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว แต่ในขณะเดียวกันก็ได้ดำรง

ตำแหน่งเป็นกรรมการของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค กรณีจึงถือได้ว่าเป็นคู่กรณีโดยตรงตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และแม้การเป็นกรรมการของมูลนิธิ จะมีได้มีอำนาจในการตัดสินใจเด็ดขาด แต่ก็ย่อมก่อให้เกิดความเกรงใจหรืออาจชักจูงความเห็นของคณะกรรมการที่พิจารณาลงโทษผู้ฟ้องคดีได้ อีกทั้งก่อนที่จะทำการพิจารณาทางปกครอง นายแพทย์ ช. ได้เคยแสดงความเห็นต่อสาธารณชนในลักษณะพาดพิงและเป็นปรีภัยต่อผู้ฟ้องคดีเป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี

สำหรับกรณีของการเป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณีนั้น มีประเด็นที่น่าสนใจอยู่ว่า “คู่สมรส” จะหมายความรวมถึงสามีหรือภรรยานอกสมรสของคู่กรณีด้วยหรือไม่ ซึ่งมีนักวิชาการบางท่านให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าวไว้ว่า “เมื่อกฎหมายไม่ได้บัญญัติครอบคลุมถึงสามีหรือภรรยา นอกสมรส คำว่าคู่สมรสในมาตรานี้ น่าจะหมายถึงผู้ที่จดทะเบียนสมรสตามกฎหมายเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การพิจารณาตลอดจนการออกคำสั่งทางปกครองให้สามีหรือภรรยา นอกสมรส สมควรถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายในที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่อาจดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ (วรเจตน์ ภาคิรัตน์, 2554, น.169)

2) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยเกี่ยวกับมาตรา 13 (3) เช่น คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.129/2547 การที่นาย ส. บุตรของนาย ป. ผู้ให้เช่าที่ดินที่พิพาทได้เข้าร่วมประชุมใช้สิทธิในการพิจารณาและลงมติในกรณีพิพาทระหว่างนาย ป. กับผู้ฟ้องคดีร่วมกับคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำจังหวัดฉะเชิงเทราในฐานะกรรมการผู้แทนผู้เช่า อาจทำให้กรรมการคนอื่นเกิดความเกรงใจไม่กล้าแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว และอาจทำให้กระบวนการ

พิจารณาบิดเบือนไปในทางอื่นได้ ดังนั้น มติของคณะกรรมการการเช่าที่ดินฯ จึงเป็นมติที่ดำเนินการพิจารณาไปโดยบุคคลที่มีส่วนได้เสียหรือไม่มีความเป็นกลางร่วมด้วย เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี ตัวอย่างความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่วินิจฉัยเกี่ยวกับมาตรา 13 (4) เช่น

ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 335/2546 กรณีที่ผู้มีอำนาจในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นกรรมการบริหารหรือผู้จัดการ ซึ่งเป็นผู้แทนของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ตนถือหุ้นอยู่ด้วย ไม่อาจทำคำสั่งทางปกครองหรือมีมติเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทนั้นได้ และถึงแม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะมีได้เป็นผู้แทนของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทก็ตาม แต่ถ้ามีการถือหุ้นอยู่ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองวินิจฉัยว่า อาจถือได้ว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางได้ตามมาตรา 16

3) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี การจะเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ที่เกิดจากนิติกรรมสัญญา จัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้หรือละเมิดก็ได้ อนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน ก็เป็นความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้เช่นเดียวกัน ดังนั้น ถึงแม้กฎหมายจะกล่าวถึงเฉพาะการเป็นนายจ้างของคู่กรณี ไม่ได้กล่าวถึงการเป็นลูกจ้างของคู่กรณีไว้ด้วยก็ตาม แต่ก็คงต้องถือว่าการเป็นลูกจ้างของคู่กรณี ก็คือการเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ของคู่กรณี อยู่นั่นเอง (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2554, น.52) อย่างไรก็ตาม บทบัญญัตินี้ไม่ใช่บังคับกับเจ้าหนี้ ลูกหนี้หรือนายจ้างที่เป็นนิติบุคคล ดังที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้วินิจฉัยไว้ในความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 295/2545 ตัวอย่างคดีที่วินิจฉัยเกี่ยวกับมาตรา 13 (5) เช่น

ธนาคารอาคารสงเคราะห์มีหนังสือ ที่ กม (งกพ) 744/2544 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2544 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย

เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ว่า เนื่องจากการดำเนินการสอบสวนความผิดทางวินัยธนาคารอาคารสงเคราะห์ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยและเป็นผู้อนุมัติให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งทางปกครอง โดยธนาคารอาคารสงเคราะห์อยู่ในฐานะนายจ้างของพนักงานบางรายและบางรายอยู่ในฐานะเจ้าหน้าที่ของพนักงาน เนื่องจากพนักงานบางรายกู้เงินทางธนาคารอาคารสงเคราะห์ด้วย คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อหาหรือแล้วมีความเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 13 (5) ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่เป็นบุคคลธรรมดาที่มีความสัมพันธ์กันเป็นการส่วนตัว ไม่ว่าในฐานะใดฐานะหนึ่งที่จะพิจารณาและออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น มิได้ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ ลูกหนี้หรือนายจ้างที่เป็นนิติบุคคล ดังนั้น ธนาคารอาคารสงเคราะห์จึงสามารถดำเนินการสอบสวนความผิดทางวินัยแก่พนักงานที่ธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นนายจ้างได้

4) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ความสัมพันธ์ส่วนตัวที่น่าจะเป็นเหตุให้บุคคลดังกล่าวทำการพิจารณาทางปกครองโดยมีอคติหรือความลำเอียงได้นั้น นายกรัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอาจออกกฎกระทรวงกำหนดเพิ่มเติมได้ในภายหลัง เช่น การเป็นผู้รับบุตรบุญธรรมหรือเป็นบุตรบุญธรรมของคู่กรณี การเป็นหรือเคยเป็นผู้อุปถัมภ์หรือผู้อยู่ในความอุปถัมภ์ของคู่กรณี ฯลฯ อย่างไรก็ตาม ในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการออกกฎกระทรวงก็คงต้องถือว่า ความสัมพันธ์เช่นว่านี้เป็นพฤติการณ์อื่นที่ชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าบุคคลดังกล่าวอาจจะทำการพิจารณาทางปกครองโดยไม่เป็นกลางตามความในมาตรา 16 (วรรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2541, น.64) แต่ในปัจจุบันยังไม่มีการออกกฎกระทรวงตามมาตรา 13 (6) ขึ้นแต่อย่างใด

กรณีที่เจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

“ มาตรา 16 ในกรณีมีเหตุอื่นใด นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบแล้วแต่กรณี

(2) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(3) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณีว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 14 วรรคสอง และมาตรา 15 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน เป็นกรณีที่กฎหมายให้ความสำคัญกับพฤติกรรมและอัตวิสัยของเจ้าหน้าที่ที่จะใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองว่ามี “สภาพร้ายแรง” จนอาจเป็นเหตุให้การพิจารณาทางปกครองไม่มีความเป็นกลางหรือไม่ แต่เนื่องจากมาตรา 16 ได้บัญญัติถ้อยคำว่า “...เจ้าหน้าที่หรือกรรมการ... ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง” โดยมิได้กำหนดลักษณะหรือให้ความหมายของ “สภาพร้ายแรง” ไว้เป็นการเฉพาะ กรณีจึงเป็นเรื่องที่ผู้ใช้กฎหมายจะต้องแปลความหรือพิจารณาจากพฤติกรรมที่ปรากฏหรืออัตวิสัยของเจ้าหน้าที่นั้นเองโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณี โดยในกรณีนี้หลักกฎหมายคำนึงถึงความไม่เป็นกลางอาจมาจากเหตุที่ไม่ใช่เรื่องของสถานภาพหรือสถานะของเจ้าหน้าที่ก็ได้

อย่างไรก็ดี ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายในนี้ มิใช่เป็นเพียงเหตุระแวงหรือคาดเดาและต้องมิใช่กรณีที่เกิดขึ้นน้อยเกินไป แต่ต้องเป็นเหตุที่มีสภาพร้ายแรงที่จะเห็นได้ว่า อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองนั้นไม่เป็นกลางได้ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์-ศานต์, 2540: 247) กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องมีทิศทางความคิดที่ขัดแย้งกับปัญหาที่จะพิจารณาหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าทางบวกหรือทางลบและไม่ว่าเป็นเหตุผลทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมหรือจิตใจก็ตาม เช่น เป็นผู้มีทัศนคติที่เป็นปฏิปักษ์กับเรื่องที่จะทำการพิจารณา เป็นผู้ที่ได้ถูกอ้างเป็นพยานโดยที่ได้รู้เห็นเหตุการณ์หรือเป็นผู้เชี่ยวชาญมีความรู้เป็นพิเศษเกี่ยวกับเรื่องที่จะทำการพิจารณาทางปกครองมาแล้ว เคยแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณะในเรื่องที่จะทำการพิจารณา นอกเหนือที่ทำงานมาก่อนแล้ว

โดยศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีแนวคำวินิจฉัยและความเห็นในเรื่องดังกล่าวแยกเป็นกรณีไว้ (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2554: 34 - 41) ได้แก่

1) เหตุแห่งความไม่เป็นกลางอันเกิดจากเหตุภายใน เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองมีความเห็นที่เป็นปรปักษ์โดยตรงกับเรื่องที่พิจารณา (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ อ.121/2554), กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองเคยถูกผู้ฟ้องคดีร้องเรียนเกี่ยวกับความประพฤติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาก่อนที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ อ.241/2555) เป็นต้น เหตุแห่งความไม่เป็นกลางอันเกิดจากอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง เช่น กรณีที่คณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงเป็นคณะกรรมการชุดเดียวกันกับคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ อ.600/2554, อ.834/2555), กรณีที่ประธานคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเข้าร่วมประชุมในฐานะ อ.ก.พ. กรม พิจารณาผลการสอบสวนทางวินัยที่ตนได้เคยให้ความเห็นไว้ (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ อ.795/2555) เป็นต้น

2) เหตุแห่งความไม่เป็นกลางอันเกิดจากการขัดกันของผลประโยชน์ (conflict of interest) ทางปกครอง เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองมี

ส่วนเกี่ยวข้องในธุรกิจที่อาจเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลซึ่งเข้ารับการพิจารณาทางปกครอง (คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ อ.4/2546), กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองเป็นผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยราชการ (เรื่องเสร็จที่ 335/2546) เป็นต้น

เมื่อได้ศึกษาเหตุแห่งความไม่เป็นกลาง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีแนวคำวินิจฉัยและความเห็นในเรื่องดังกล่าวแยกเป็นกรณีไว้ทั้งสามกรณีข้างต้นนั้น หากมองอย่างกว้าง ๆ แล้ว เห็นว่าสามารถแบ่งประเภทของเหตุแห่งความไม่เป็นกลางได้ 2 ประเภท กล่าวคือ

ประเภทที่ 1 เหตุแห่งความไม่กลางที่มีลักษณะเป็นคุณต่อผู้รับคำสั่งทางปกครอง (Positive) เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองมีส่วนเกี่ยวข้องในธุรกิจที่อาจเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลซึ่งเข้ารับการพิจารณาทางปกครองในคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ อ.4/2546, กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองเป็นผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยราชการ ในบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องการดำเนินการของผู้มีอำนาจในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่มีหุ้นอยู่ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของตนเรื่องเสร็จที่ 335/2546

ประเภทที่ 2 เหตุแห่งความไม่กลางที่มีลักษณะเป็นโทษต่อผู้รับคำสั่งทางปกครอง (Negative) เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองเคยถูกผู้ฟ้องคดีร้องเรียนเกี่ยวกับความประพฤติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาก่อนที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีในคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ อ.241/2555, กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองเคยถูกผู้ฟ้องคดีร้องเรียนเกี่ยวกับความประพฤติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาก่อนที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีในคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ อ.146/2554

ปัญหาของบทบัญญัติในมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ปัญหาเกี่ยวกับการบัญญัติถึงกรณีการพิจารณาว่า กรณีใดขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยศึกษาและวิเคราะห์จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อได้ศึกษาหลักเกณฑ์การพิจารณาหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะพบว่า หลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติไว้นั้น จะจำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะความสัมพันธ์ทางส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับคู่กรณีเท่านั้น เช่น ความเป็นเครือญาติ การเป็นเจ้านาย ลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี เป็นต้น แต่ในหลายประเทศ ไม่ว่าในประเทศอังกฤษที่ใช้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural justice) สำหรับควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง หรือในประเทศเยอรมนี ซึ่งได้ใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองควบคุมกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ได้มีข้อพิจารณาหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ครอบคลุมกว้างขวางถึงเหตุต่าง ๆ ที่อาจจะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีส่วนได้เสียมากกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น กรณีมีผลประโยชน์ทางการเงิน กรณีเป็นทั้งผู้กล่าวหาและเป็นผู้วินิจฉัย กรณีมีความสัมพันธ์ทางการเมือง กรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความโน้มเอียงที่จะวินิจฉัยให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวง กรณีแสดงความคิดเห็นล่วงหน้าต่อสาธารณชนว่าจะวินิจฉัยอย่างไร กรณีเป็นพยานผู้รู้เห็นเหตุการณ์ หรือเป็นผู้มีความรู้เชี่ยวชาญพิเศษเกี่ยวกับเรื่องที่จะวินิจฉัย กรณีที่เคยได้พิจารณาและวินิจฉัยเรื่องเดียวกันนั้นมาแล้ว เป็นต้น เหตุต่าง ๆ เหล่านี้ไม่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แม้กระทั่งในความสัมพันธ์ทางส่วนตัว เช่น ความเป็นเครือญาติ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน ค.ศ. 1976 มาตรา 20 (5) ได้กำหนดความสัมพันธ์ทางเครือญาติไว้กว้างขวางลึกซึ้งกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดย

รวมถึงกรณีเป็นบุตรบุญธรรม ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 (3) นั้นกำหนดให้การเป็นผู้สืบสันดาน หมายความว่าเฉพาะผู้สืบสันดานตามสายโลหิตเท่านั้น มิได้รวมกรณีเป็นบุตรบุญธรรมแต่อย่างใด นอกจากนี้ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน ค.ศ. 1978 ยังได้รวมถึงบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องผูกพันโดยการอุปถัมภ์มาตั้งแต่เล็กในระยะเวลาอันยาวนาน โดยมีความเกี่ยวข้องใกล้ชิดระหว่างผู้ให้การอุปการะ และผู้ได้รับการอุปการะ กรณีเช่นนี้ถือว่าอยู่ในความหมายความสัมพันธ์ทางเครือญาติเช่นกัน จึงสมควรที่จะได้รับการบัญญัติเพิ่มเติมในกฎกระทรวงที่ออกมาตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 (6) ในภายหลัง นอกจากนี้ “เหตุอื่น ๆ” หรือ “อย่างร้ายแรง” ตามมาตรา 16 ก็ยังคงมีความไม่ชัดเจน จึงอาจส่งผลให้เกิดความไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรานี้ได้ ดังที่เห็นได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดซึ่งยังคงมีความขัดแย้งกันอยู่ ดังนี้

กรณีศึกษา คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 241/2555 การที่ผู้อำนวยการโรงเรียนใช้อำนาจพิจารณาโทษและออกคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี โดยก่อนหน้านี้ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนกล่าวหาผู้อำนวยการคนดังกล่าวในฐานะผู้บริหารโรงเรียน ว่าพิจารณาความดีความชอบเพื่อเลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการครูในสถานศึกษาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นเหตุที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกดำเนินการทางวินัย กรณีจึงเป็นเรื่องที่มีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาโทษไม่เป็นกลางและมีพฤติการณ์ที่มีเหตุให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองจะทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับ คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.536/2554 ในการพิจารณาทางปกครอง แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองจะเคยเป็นคู่กรณีกับผู้ฟ้องคดีในศาลปกครองชั้นต้น และผู้ฟ้องคดีได้เคยยื่นคัดค้านเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมิให้พิจารณาทางปกครองต่อไปแล้วก็ตาม แต่เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานว่าการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวทำ

ให้ผลการพิจารณาทางปกครองมีสภาพร้ายแรงจนเสียความเป็นกลาง กรณีจึงไม่เป็นการต้องห้ามตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ด้วยความเคารพคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว เห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นคู่กรณีกันในศาลปกครองชั้นต้น และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือคัดค้านการแต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นคณะกรรมการสอบการศึกษาอิสระครั้งที่ 2 แล้วนั้น แม้จะมีการให้เหตุผลว่าไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือมีพยานหลักฐานใดที่สนับสนุนอย่างเป็นรูปธรรมว่า การไม่เปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบการศึกษาอิสระครั้งที่ 2 ทำให้การพิจารณาทางปกครองเกี่ยวกับผลการสอบการศึกษาอิสระของผู้ฟ้องคดีมีสภาพร้ายแรงจนเสียความเป็นกลาง ก็ไม่อาจแสดงให้เห็นได้ว่าพฤติกรรมใดบ้างคือไม่ทำให้สูญเสียความเป็นกลาง รวมถึงการให้เหตุผลว่าการที่มหาวิทยาลัยขอนแก่นโดยอธิการบดีมหาวิทยาลัยขอนแก่นได้อนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีขยายเวลาการศึกษาเป็นกรณีพิเศษ และอนุมัติให้ผู้ฟ้องคดีเข้าสอบรายงานการศึกษาอิสระครั้งที่ 2 ย่อมแสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ให้ออกาสผู้ฟ้องคดีตามสมควรแล้ว และการมีระยะเวลาจำกัดหากเปลี่ยนคณะกรรมการสอบก็ต้องใช้เวลาในการตรวจรายงานการศึกษาอิสระของผู้ฟ้องคดีใหม่ก็ตาม แต่หากพิจารณาถึงศีลธรรมจริยธรรม และเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องของหลักความเป็นกลางแล้ว ก็พบว่า ทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ย่อมมีเหตุใกล้ชิดกับผู้ฟ้องคดีตั้งแต่เป็นคู่กรณีกันในศาลปกครองชั้นต้นแล้ว การที่แต่งตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นคณะกรรมการสอบการศึกษาอิสระครั้งที่ 2 อีกย่อมทำให้การพิจารณาทางปกครองเกี่ยวกับผลการสอบการศึกษาอิสระของผู้ฟ้องคดีมีสภาพร้ายแรงจนเสียความเป็นกลางได้

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้น จะเห็นได้ว่า หลักการพิจารณาว่ากรณีใดจะถือเป็นเหตุที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นอย่างกลางตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยังไม่แน่ชัดและมีความไม่แน่นอน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของศาลเป็นรายกรณีไป

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าเพียงแต่บทบัญญัติของกฎหมายหรือหลักนิติรัฐเพียงอย่างเดียว ย่อมไม่เพียงพอต่อการที่จะให้คู่กรณีได้รับความเป็นธรรมอย่างแท้จริง หากขาดการนำหลักศีลธรรม จริยธรรม และเจตนารมณ์ของกฎหมายมาพิจารณาประกอบด้วย ตัวอย่างคดีปกครองต่างประเทศที่มีข้อพิจารณาเรื่องอคติหรือทัศนคติอันเป็นปรีชาของผู้ทำหน้าที่พิจารณาทางปกครอง มีดังนี้

คำพิพากษาศาลแห่งรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ 18 มิถุนายน ค.ศ. 2010 หมายเลขคดีที่ 326515 กรรมการสภาวิชาชีพท้องถิ่นที่ได้พิจารณาเรื่องที่ตนถูกร้องเรียนโดยเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการสอบวินัย ดังนี้ ถือได้ว่าสมาชิกของสภาท้องถิ่นที่จะเข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยเรื่องที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง จึงเป็นการไม่เคารพต่อหลักความเป็นกลางและขัดต่อมาตรา 6 ของปฏิญญาแห่งยุโรป ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2556, น.22)

คำพิพากษาศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรป ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ. 2002 เจ้าหน้าที่หรือผู้พิพากษาที่เคยให้ความเห็นผ่านทางสื่อสาธารณะว่า คู่กรณีหรือจำเลยมีความผิด ต่อมาเจ้าหน้าที่หรือผู้พิพากษานั้นมีโอกาสพิจารณาในเรื่องดังกล่าว เช่นนี้ย่อมถือว่าบุคคลนั้นมีทัศนคติหรือเคยแสดงความคิดเห็นไปในทางที่เป็นปรีชาและมีสภาพ “ไม่เป็นกลาง” ในการพิจารณาเรื่องนั้น (สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2556, น.36)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ตัวอย่างคดีปกครองข้างต้น สอดคล้องและเป็นไปตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.241/2555 กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองเคยเป็นกรรมการในการพิจารณาเรื่องทางปกครองนั้นแล้วหรือมีความเห็นที่เป็นปรีชาโดยตรงกับเรื่องที่ต้องทำการพิจารณา ย่อมเป็นกรณีที่ทำให้เกิดความไม่เป็นกลางขึ้นได้

ปัญหาเกี่ยวกับผลของคำสั่งทางปกครองที่ขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

หากพิจารณาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แล้ว ก็จะไม่พบบทบัญญัติที่เกี่ยวกับผลของคำสั่งทางปกครองในกรณีที่คำสั่งทางปกครอง ขัดต่อหลักความเป็นกลางเลย ซึ่งหากเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมนีแล้ว คำสั่งทางปกครองที่ขัดหรือแย้งต่อหลักความเป็นกลางนั้น อาจจะเป็นโมฆะหรืออาจถูกเพิกถอนได้ แล้วแต่กรณี ดังนี้

คำสั่งทางปกครองที่ขัดต่อหลักความเป็นกลางที่เป็นโมฆะ

กรณีตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 13 (1) ที่บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคู่กรณีเองจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นความบกพร่องในระดับที่ร้ายแรงและแจ้งชัด อันส่งผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นตกเป็นโมฆะได้ เทียบเคียงได้กับประเทศอังกฤษและประเทศเยอรมนี โดยคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกให้แก่ตนเองตามกฎหมายเยอรมัน ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองของเยอรมัน มาตรา 20 (1) คำสั่งดังกล่าวจึงตกเป็นโมฆะ หรือกรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียตามแนวคำพิพากษาศาลยุติธรรมอังกฤษ ก็ตกเป็นโมฆะเช่นกัน (เอกพงษ์ ตั้งวิชาชาญ, 2548, น.284) เช่น คำพิพากษาศาลอังกฤษ คดี Wilkinson v Barking Corporation (1948, 1 KB 721) การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพิจารณาและมีคำสั่งไปโดยขัดต่อหลักความยุติธรรมทางธรรมชาติดีมีผลเป็นโมฆะ ซึ่งคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่าฝืนหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการพิจารณานั้นจะต้องเสียไป เนื่องจากขัดกับหลักความยุติธรรมทางธรรมชาติ เช่น การอนุมัติแผนการพัฒนาในพื้นที่ที่ดินมีที่ดินอยู่และเห็นได้ว่าจะได้รับประโยชน์ หรือในกรณีที่มีความคลุมเครือในเรื่องผลประโยชน์เนื่องจากไม่ได้ยื่นรายงานเอาไว้ หรือกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับ ศาลพิพากษาว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นโมฆะ (วรเจตน์ ภาคิรัตน์, 2543, น. 40) เนื่องจากเป็นเรื่องที่ผู้พิจารณามีส่วนได้เสียเกี่ยวข้อง ซึ่งในกรณีของประเทศ

อังกฤษ “เหตุแห่งความเป็นโมฆะ อันเนื่องมาจากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ (Freedom from interest of bias) ของอังกฤษจะตรงกับเหตุกรณีคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกให้แก่ตัวเองตามกฎหมายเยอรมัน” (เอกพงษ์ ตั้งวิชาชาญ, 2548: 85)

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ระบบกฎหมายไทยจะไม่ได้บัญญัติถึงผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยหลักความไม่มีส่วนได้เสียไว้ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าระบบกฎหมายไทยไม่รับรู้ในกรณีดังกล่าวดังที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

คำสั่งทางปกครองที่ขัดต่อหลักความเป็นกลางที่อาจเพิกถอนได้

ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่ขัดต่อหลักความเป็นกลางตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 (2) ถึง (6) และมาตรา 16 หากตราใดที่ยังไม่ถูกเพิกถอน คำสั่งทางปกครองนั้นยังมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายเทียบเคียงของประเทศเยอรมนี ประเทศอังกฤษและจากการศึกษาจากคำพิพากษาศาลปกครองประกอบกันจะทราบเหตุแห่งการเพิกถอนคำสั่งที่ขัดต่อหลักความเป็นกลางนั้น จะต้องเป็นความบกพร่องที่ไม่ชัดเจนรุนแรงถึงขนาดที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองเกิดผลเป็นโมฆะ

สรุปและอภิปรายผล

จากวัตถุประสงค์ของการศึกษา สามารถสรุปและอภิปรายผลการศึกษาได้ดังนี้

1. วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและหลักกฎหมายของหลักความเป็นกลางของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครอง รวมถึงปัญหาของบทบัญญัติในมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยได้มีการนำหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในมาตรา 13 ถึงมาตรา 16 ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

1.1 ความไม่เป็นกลางในทางภาวะวิสัย หมายถึงความไม่เป็นกลางที่มีอยู่ภายนอกความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นความไม่เป็นกลางอันมีเหตุมาจากสถานภาพหรือฐานะของตัวเจ้าหน้าที่ ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 13 ส่วนใหญ่จะได้แก่กรณีที่เจ้าหน้าที่มีความสัมพันธ์ทางด้านใดด้านหนึ่งใกล้ชิดกับคู่กรณี จนอาจเกิดความไม่เป็นกลางขึ้นได้ และอาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่นั้นเป็นคู่กรณีเอง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับหลักความเป็นกลางตามมาตรา 13 ในระบบกฎหมายไทยแล้ว จะพบว่าสอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองฯ ของเยอรมัน นอกจากนั้น อาจมีกรณีความไม่เป็นกลางจากเหตุอื่น ๆ เกี่ยวกับสถานภาพหรือฐานะของเจ้าหน้าที่ ซึ่งผู้ร่างกฎหมายยังไม่สามารถระบุได้ในขณะนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้มีความยืดหยุ่นโดยให้ฝ่ายบริหารไปกำหนดกรณีอื่นเพิ่มเติมจากที่มีการบัญญัติไว้โดยทำเป็นกฎกระทรวง ซึ่งในส่วนนี้จะแตกต่างกับรัฐธรรมนูญของเยอรมันในมาตรา 20 (6) ที่ระบุว่า “ผู้เคยให้ความเห็นหรือกระทำการอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณาซึ่งไม่ใช่การกระทำในตำแหน่งหน้าที่นั้น”

ส่วนหลักความเป็นกลางในประเทศอังกฤษนั้น จะอยู่บนพื้นฐานของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural justice) โดยหลักนี้ได้แบ่งคุณลักษณะที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัยออกเป็น 2 ประเภท คือ การมีส่วนได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัย (Financial interest) และสถานการณ์ที่อาจทำให้เกิดอคติ (Likelihood of bias)

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ส่วนใหญ่ จะจำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะความสัมพันธ์ทางส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับคู่กรณีเท่านั้น

ดังนั้น จึงสมควรออกกฎกระทรวงมารองรับบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อสร้างให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้หลักความเป็นกลางหรือความไม่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาทางปกครอง แต่ทั้งนี้ควรต้องคำนึงถึงหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ หลักจริยธรรมและหลักประโยชน์สาธารณะประกอบด้วย

สำหรับผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยหลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสียนั้น ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้บัญญัติหรือกำหนดถึงผลของคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยหลักความไม่มีส่วนได้เสียไว้ เมื่อพิจารณาในเรื่องคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยหลักความเป็นกลางในระบบกฎหมายของประเทศเยอรมันในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองเพราะมีเหตุต้องห้ามได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาดังกล่าว หากเจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีเอง (มาตรา 20 วรรคหนึ่ง ประโยคที่ 1) และเห็นประจักษ์ชัดว่าการกระทำดังกล่าวบกพร่องอย่างรุนแรง คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมเป็นโมฆะ ส่วนในระบบกฎหมายประเทศอังกฤษ กรณีผู้ทำคำสั่งเป็นคู่กรณีเอง คำสั่งนั้นก็เป็นโมฆะเช่นเดียวกัน ส่วนกรณีอื่นทั้งของเยอรมันและอังกฤษนั้นย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งอาจเพิกถอนได้ (วอเตอร์น ภาควิชา, 2548: 40)

ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการบัญญัติถึงผลทางกฎหมายในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้พิจารณาเรื่องของตนเองไว้ให้ชัดเจน โดยให้มีผลเป็นโมฆะเช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาคriminalในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของเยอรมัน

1.2 ความไม่เป็นกลางในทางอัตตะวิสัย หมายถึง ความไม่เป็นกลางอันมีเหตุมาจากสภาพภายในความคิดจิตใจของเจ้าหน้าที่ ความไม่เป็นกลางลักษณะนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา 16 ซึ่งกฎหมายใช้คำว่า "เหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง" ในกรณีนี้กฎหมายมุ่งจำกัดเฉพาะกรณีที่มีลักษณะร้ายแรงเท่านั้น

บัญญัติวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองของเยอรมัน กับมาตรา 16 ของไทย ซึ่งบัญญัติว่า “มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง” เห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวทั้งของไทยและเยอรมันมีความหมายเหมือนกัน โดยของไทยจะบัญญัติไว้ในลักษณะกว้าง ๆ แต่ของเยอรมันมีความละเอียดกว่า ว่าอะไรคือเหตุแห่งความกังวลในความไม่เป็นกลาง

ทั้งนี้ หลักการพิจารณาว่ากรณีใดจะถือเป็นเหตุที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยังไม่แน่ชัดและมีความไม่แน่นอน ซึ่งขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของศาลเป็นรายกรณีไป ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าเพียงแต่บทบัญญัติของกฎหมายหรือหลักนิติรัฐเพียงอย่างเดียวย่อมไม่เพียงพอต่อการที่จะให้คู่กรณีได้รับความเป็นธรรมอย่างแท้จริง หากขาดการนำหลักศีลธรรม จริยธรรม และเจตนารมณ์ของกฎหมายมาพิจารณาประกอบด้วย

สำหรับผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยหลักความเป็นกลางกรณีเจ้าหน้าที่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 13 (2) ถึง (6) และตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อาจเทียบเคียงกฎหมายของประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมนี และจากการศึกษาจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองประกอบกัน ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนได้

2. ข้อค้นพบอื่น ๆ เมื่อพิจารณาปัญหาของบทบัญญัติในมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผลการศึกษาพบว่า สมควรกำหนดบทลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ผู้เจตนาฝ่าฝืนหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเกี่ยวกับบทบัญญัติในเรื่องหลักความเป็นกลาง ซึ่งจะเป็นแนวทางหนึ่งในการช่วยป้องกันการดำเนินกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายได้เป็นอย่างดี รวมถึงการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในเรื่องหลักความเป็นกลางในการออกคำสั่งทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการเผยแพร่หลักการและสิทธิดังกล่าวตามสื่อต่าง ๆ เช่น สื่อโทรทัศน์ วิทยุ แผ่นพับหรือโปสเตอร์ประชาสัมพันธ์ไว้ตามหน่วยงานของรัฐ เพื่อสร้างความรู้และความเข้าใจอย่างจริงจัง

เอกสารอ้างอิง

กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2554). *กฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2559). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร : จีรรัชการพิมพ์.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ศาลปกครอง. (2556). *หลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: ศาลปกครอง.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2543). *รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่องวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน* เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร: นิติราษฎร์.

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2541). *รวมบทความทางวิชาการ กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

เอกพงษ์ ตั้งวิชาชาญ. (2548). *ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง: ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส อังกฤษและไทย*. วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัย คณานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Translated Thai References

Administrative Court. (2013). *Administration's Impartiality for Administrative Procedure*. Bangkok: Administrative Court.

Parkeerat W. (1998). *Administrative law: General Category*. Bangkok:

Nitirat.

Parkeerat W. (2000). *Complete Research Report: Administrative Procedures in the German Legal System*. Proposed to the Office of the Council of State.

Ratanasakawong, K. (2011). *Administrative Law*. 8th edited . Bangkok: Winyuchon.

Sawaengsak, C. (2016). *Legal Description of Administrative Procedures*. 11th edition. Bangkok: Winyuchon.

The Administrative Procedure Act B.E. 2539

Visarutpich, W. (1998). *Include academic articles on the law on Administrative Procedures in 1996*. Bangkok: Winyuchon.

Wongwatanasan, C. (1997). *Administrative Procedure* Bangkok: Jirat Printing.