

คำนำ

มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราชได้ออกระเบียบมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อเป็นแนวทางและขั้นตอนปฏิบัติให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนวินัย ในการพิจารณาทางปกครองเรื่องของวินัยและการดำเนินการทางวินัยสอบสวนพิจารณาความผิดและเสนอบทลงโทษ อันนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิของผู้กระทำความผิด สิ่งที่สำคัญในกระบวนการสอบสวนของกรรมการสอบสวนวินัยคือ “ความเป็นกลาง” อันถือเป็นหลักการหนึ่งในหลักความยุติธรรม ซึ่งการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลาง เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์และยุติธรรมตามข้อเท็จจริง ปราศจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือโดยลำเอียง อันอาจส่งผลให้เกิดนิติกรรมทางปกครองอันไม่ชอบธรรมในท้ายที่สุด จึงเป็นที่มาของการศึกษาปัญหาเรื่องของความเป็นกลางของกรรมการสอบสวนวินัย เพื่อเป็นแนวทางให้กรรมการสอบสวนวินัยได้ยึดเป็นแนวทางปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปด้วยความยุติธรรมต่อไป

นายพชร ภูมิรัตน์
นิติกรปฏิบัติการ

สารบัญ

บทที่ ๑ บทนำ	หน้า
๑. ประวัติความเป็นมา	๑
๒. วัตถุประสงค์	๒
๓. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๒
๔. ขอบเขตของคู่มือปฏิบัติงาน	๒
๕. คำจำกัดความเบื้องต้น	๓
บทที่ ๒ ภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ	
๑. บุคคลที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน	๔
๒. องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนและคุณสมบัติของกรรมการสอบสวน	๔
๓. หน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวน	๕
๔. เหตุแห่งการคัดค้านกรรมการสอบสวน	๕
๕. วิธีการคัดค้านกรรมการสอบสวน	๖
บทที่ ๓ เทคนิคหรือแนวทางการปฏิบัติงาน	
๑. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	๘
๒. หลักเกณฑ์การปฏิบัติงาน	๑๐
๓. แนวทางการปฏิบัติงานของกรรมการสอบสวน	๑๑
๔. ข้อควรระวัง/สิ่งที่ควรคำนึงในการปฏิบัติงาน	๑๓
๕. จรรยาบรรณและคุณธรรมในการปฏิบัติงาน	๑๓
บทที่ ๔ ปัญหา อุปสรรคและแนวทางแก้ไข	
๑. ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน	๑๔
๒. ผลการดำเนินการที่ขัดกับหลักความเป็นกลาง	๑๔
๓. ข้อยกเว้นเรื่องหลักความเป็นกลาง	๑๕
๓. แนวทางการแก้ไขและพัฒนา	๑๕
บทที่ ๕ บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
๑. บทสรุป	๑๗
๒. ข้อเสนอแนะ	๑๗
บรรณานุกรม	๑๙
ภาคผนวก	๒๐
(ก) คำพิพากษาศาลปกครอง/แนวคำวินิจฉัยที่น่าสนใจ	
(ข) ตัวอย่างแบบฟอร์มหนังสือคัดค้านกรรมการสอบสวน	
(ค) แบบ ดว. ๒ คำสั่งเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวน	
(ง) กฎ ระเบียบ	
(จ) ประวัติของผู้จัดทำ	

บทที่ ๑

บทนำ

๑. ประวัติความเป็นมา

มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราชเป็นมหาวิทยาลัยที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นสถาบันอุดมศึกษาที่เป็นหน่วยงานของรัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่ใช่ส่วนราชการและไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งถือเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐที่เป็นหน่วยงานทางปกครอง^๑ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรุงเทพมหานคร มีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมวิชาการ ทำการวิจัย สร้างและพัฒนาวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง เพื่อสร้างหรือพัฒนาองค์ความรู้ไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนา กรุงเทพมหานคร สังคมและประเทศชาติ ให้บริการทางวิชาการและสังคม ทะนุบำรุงศิลป วัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น เป็นต้น ผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยฯ ได้แก่ ข้าราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย บุคคลภายนอกช่วยปฏิบัติงาน ฯลฯ ที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของมหาวิทยาลัยฯ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ^๒ ซึ่งมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติงานภายใต้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งที่มหาวิทยาลัยฯ กำหนดไว้ กฎ ระเบียบดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการควบคุมความประพฤติของผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัยฯ ในกรณีที่ผู้ปฏิบัติงานฝ่าฝืนหรือก่อให้เกิดความเสียหายก็ต้องเข้าสู่กระบวนการดำเนินการทางวินัย โดยผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจจะแต่งตั้งองค์กรกลุ่มขึ้นมาเรียกว่า คณะกรรมการสอบสวนเพื่อทำหน้าที่แทนผู้บังคับบัญชา ในการพิจารณาความผิดและเสนอบทลงโทษ และอาจนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิของผู้กระทำความผิด จากข้อมูลสถิติ ปี๒๕๕๖ – ๒๕๖๑^๓ มหาวิทยาลัยฯ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยทั้งสิ้น จำนวน ๑๕ สำนวน โดยแยกออกเป็นรายปี ดังนี้

ปี พ.ศ.	จำนวน	เรื่องเสร็จ	หมายเหตุ
๒๕๕๖	๕ เรื่อง	๕ เรื่อง	-
๒๕๕๗	๕ เรื่อง	๕ เรื่อง	-
๒๕๕๘	๓ เรื่อง	๒ เรื่อง	แต่งตั้งเพิ่มเติม ๑ เรื่อง
๒๕๕๙	-	-	-
๒๕๖๐	-	๑ เรื่อง	เรื่องเสร็จของปี ๒๕๕๘
๒๕๖๑	๒ เรื่อง	๑ เรื่อง	อยู่ระหว่างดำเนินการ ๑ เรื่อง

ผู้เขียนเสนอผลงานที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยที่แต่งตั้งขึ้นดังกล่าว จากการได้รับการหารือเป็นการภายในจากผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ และจากการที่ผู้เสนอผลงานได้รับมอบหมายให้พิจารณาตรวจสอบสำนวนการสอบสวนที่คณะกรรมการเสนอ ซึ่งผู้เสนอผลงานได้พบปัญหาที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งเกิดขึ้นในเรื่อง “ความเป็นกลางของกรรมการสอบสวน” ซึ่งอาจเกิดจากการขาดความตระหนักหรือความรู้ของความเป็นกลางในการเป็นกรรมการ

^๑ นิยามคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

^๒ นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

^๓ ข้อมูลฝ่ายนิติการ สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช

ความเป็นกลางถือเป็นหลักการหนึ่งในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (justice natural) เป็นหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป เกิดขึ้นจากแนวความคิดพื้นฐานที่ว่าหากบุคคลมีอำนาจสั่งการในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่ บุคคลนั้นก็จะต้องสูญเสียความเป็นกลางและไม่อาจวินิจฉัยสั่งการ โดยปราศจากอคติในเรื่องนั้นๆ ความไม่เป็นกลางดังกล่าวจะเข้ามามีบทบาทในทุกขั้นตอนของการพิจารณาดังนั้นหลักการนี้จึงนำมาใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคณะกรรมการใดๆ ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง โดยห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือกรรมการที่มีส่วนได้เสีย ร่วมในการพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการหรือร่วมประชุมและลงมติในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่^๔ เพื่อจะป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนำเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปปะปนกับการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปด้วยความถูกต้องตามข้อเท็จจริง ปราศจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือลำเอียง อันส่งผลให้เกิดนิติกรรมทางปกครองอันไม่ชอบธรรมในท้ายที่สุด ทั้งนี้หากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือกรรมการฝ่าฝืนหลักความเป็นกลาง จะมีผลต่อความสมบูรณ์ของคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองนั้น เรื่องนี้จึงมีความสำคัญและจึงเป็นที่มาของการศึกษาปัญหาเรื่องของความเป็นกลางในการสอบสวนเพื่อเป็นแนวทางให้กรรมการสอบสวนปฏิบัติหน้าที่เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรมต่อไป

๒. วัตถุประสงค์

๒.๑ เพื่อศึกษาแนวคิดเรื่องความเป็นกลางของกรรมการสอบสวน ที่ต้องมีความเป็นกลางต่อผู้ถูกสอบสวนเพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติงาน

๒.๒ เพื่อให้ผู้ถูกแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนใช้เป็นหลักในการปฏิบัติงาน ในการพิจารณาเรื่องทางปกครองที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม

๒.๓ เพื่อเป็นมาตรฐานการปฏิบัติงานที่เหมาะสม และเป็นหลักประกันว่าผู้ถูกแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนไม่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว

๓. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๓.๑ ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการลงโทษ และกรรมการสอบสวน ทราบแนวคิดเรื่องความเป็นกลางของกรรมการสอบสวน ที่ต้องมีความเป็นกลางต่อผู้ถูกสอบสวนเพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติงาน

๓.๒ ผู้ถูกแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนมีหลักในการปฏิบัติงาน ในการพิจารณาเรื่องทางปกครองที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรม

๓.๓ กรรมการสอบสวนมีมาตรฐานการปฏิบัติงานที่เหมาะสม และเป็นหลักประกันว่าผู้ถูกแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนต้องไม่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว

๔. ขอบเขตของคู่มือปฏิบัติงาน

คู่มือปฏิบัติงานฉบับนี้เขียนขึ้นเพื่อศึกษาถึงหลักความเป็นกลางของคณะกรรมการสอบสวน โดยเริ่มการศึกษาตั้งแต่ผู้แต่งตั้งกรรมการ บุคคลที่เป็นกรรมการ ความไม่เป็นกลางที่อยู่ภายนอกความคิดหรือจิตใจ และความไม่เป็นกลางอันมีเหตุมาจากสภาพภายในความคิดหรือจิตใจ ที่มีผลต่อการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษ อันเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้กระทำความผิด

^๔ ศูนย์ศึกษาคดีปกครองสำนักวิจัยและวิชาการ, “เรื่องหลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง,” ใน เอกสารทางวิชาการของสำนักงานศาลปกครอง, หน้า ๓

๕. คำจำกัดความเบื้องต้น

การพิจารณาทางปกครอง หมายถึง การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

คณะกรรมการสอบสวน หมายถึง คณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามระเบียบมหาวิทยาลัยนวมินทราชิตราช ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๐

กรรมการสอบสวน หมายถึง ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ กรรมการในคณะกรรมการสอบสวน ตามระเบียบมหาวิทยาลัยนวมินทราชิตราช ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๐

คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า คำสั่งทางวินัยที่มีผลกระทบต่อสิทธิและสถานะภาพการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยของผู้ที่ถูกดำเนินการทางวินัย เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง

บทที่ ๒

ภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ

๑. บุคคลที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน

อธิการบดี มีอำนาจหน้าที่ พิจารณาเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาผู้นั้นว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงหรือไม่ หากเห็นว่ามีมูลจึงลงนามคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง รวมทั้งการพิจารณาคัดค้านกรรมการสอบสวน

หัวหน้าส่วนงาน มีอำนาจหน้าที่ พิจารณาเบื้องต้นว่ากรณีมีมูลที่ควรกล่าวหาผู้นั้นว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือไม่ หากเห็นว่ามีมูลจึงลงนามคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอย่างร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรง รวมทั้งการพิจารณาคัดค้านกรรมการสอบสวน

คณะกรรมการสอบสวน มีหน้าที่ ดำเนินกระบวนการตามหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนตามระเบียบมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๐

นิติกรผู้รับผิดชอบ มีหน้าที่ ตรวจสอบและดำเนินการกระบวนการทางวินัยทุกขั้นตอนให้เป็นไปตามระเบียบมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒. องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนและคุณสมบัติของกรรมการสอบสวน

องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวนและคุณสมบัติของกรรมการสอบสวน เป็นไปตามข้อ ๒๓ แห่งระเบียบมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนี้

๒.๑ องค์ประกอบของคณะกรรมการสอบสวน

คณะกรรมการสอบสวนให้มีจำนวน ๓ – ๕ คน ประกอบด้วย

(๑) ประธานกรรมการสอบสวน

(๒) กรรมการอย่างน้อย ๒ คน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการและในกรณีจำเป็นจะให้ มีผู้ช่วยเลขานุการด้วยก็ได้

๒.๒ คุณสมบัติของกรรมการสอบสวน

(๑) ประธานกรรมการและกรรมการ แต่งตั้งจากพนักงานมหาวิทยาลัยหรือผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย หรือผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมหาวิทยาลัย และผู้ช่วยเลขานุการซึ่งเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยหรือผู้ปฏิบัติงานในมหาวิทยาลัย

(๒) ประธานกรรมการต้องดำรงตำแหน่งในระดับไม่ต่ำกว่า หรือเทียบได้ในระดับไม่ต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหา แต่ไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา

(๓) กรรมการสอบสวนคนหนึ่งต้องมีผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้ได้รับการฝึกอบรมการดำเนินการทางวินัยตามที่มหาวิทยาลัยกำหนด

(๔) กรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว แม้ภายหลังประธานกรรมการจะดำรงตำแหน่งในระดับต่ำกว่า หรือเทียบได้ในระดับต่ำกว่าผู้ถูกกล่าวหาที่ไม่กระทบถึงการที่ได้รับตั้งเป็นประธานกรรมการ

(๕) กรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งของผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวน ไม่กระทบกระเทือนถึงการสอบสวนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

๒.๓ สารสำคัญของคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน
คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต้องมีสาระสำคัญ ดังนี้

- (๑) ชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา
- (๒) เรื่องที่กล่าวหา
- (๓) ชื่อและตำแหน่งของผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน

๓. หน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวน

คณะกรรมการสอบสวนต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่กำหนดในระเบียบมหาวิทยาลัยนวมินทราชูราช ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้แก่

- (๑) การประชุมคณะกรรมการสอบสวน
- (๒) กำหนดประเด็นและแนวทางการสอบสวน
- (๓) รวบรวมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐาน รวมทั้งรวบรวมประวัติและความประพฤติของผู้ถูกกล่าวหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกล่าว่าหาเท่าที่จำเป็น เพื่อประกอบการพิจารณาและจัดทำบันทึกประจำวันที่มีการสอบสวนไว้ทุกครั้ง
- (๔) สอบปากคำพยาน
- (๕) แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ
- (๖) สอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาและให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อแก้ข้อกล่าวหา

(๗) พิจารณาทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน และทำรายงานการสอบสวนพร้อมความเห็นเสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

เพื่อแสวงหาความจริงในเรื่องที่กล่าวหาและดูแลให้เกิดความยุติธรรมตลอดกระบวนการสอบสวน กระบวนการของคณะกรรมการสอบสวนมีขึ้นเพื่อนำไปสู่การวินิจฉัยสั่งการ และดำเนินการในการออกคำสั่งทางปกครอง กระบวนการเหล่านี้จะต้องดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลางและอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

๔. เหตุแห่งการคัดค้านกรรมการสอบสวน

เมื่อผู้ถูกกล่าวหาหรือกรรมการสอบสวนได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนทางวินัยกับตนได้ หรือกรรมการสอบสวนมีสิทธิคัดค้านตนเองจากการเป็นกรรมการสอบสวนได้ หากปรากฏว่ามีเหตุที่จะทำให้การสอบสวนไม่ได้ความจริงและไม่เป็นธรรม^๕ เหตุแห่งการคัดค้านกรรมการสอบสวน มีดังนี้^๖

- (๑) เป็นผู้กล่าวหาเอง
- (๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของผู้ถูกกล่าวหา
- (๓) เป็นญาติของผู้ถูกกล่าวหา คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางการสมรสนับได้เพียงสองชั้น

^๕ สำนักงานกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รวมความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, “บันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เรื่องเสร็จ ที่ ๕๕๑/๒๕๔๒ กรณีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริงของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชูราช,” เล่ม ๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑-๒๕๕๐), หน้า ๕๙

^๖ ข้อ ๒๗ และข้อ ๓๐ แห่งระเบียบมหาวิทยาลัยนวมินทราชูราช ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๐

- (๔) เป็นผู้มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา หรือกับคู่หมั้น หรือคู่สมรสของผู้ถูกกล่าวหา
- (๕) เป็นผู้มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน
- (๖) เป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำความผิดตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา
- (๗) เป็นผู้ที่มีเหตุอื่นซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นกลางหรือเสีย

ความเป็นธรรม

๕. วิธีการคัดค้านกรรมการสอบสวน

๕.๑ ผู้ถูกกล่าวหาที่ประสงค์จะคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน หรือกรรมการสอบสวนที่ประสงค์จะคัดค้านตนเอง จากการเป็นกรรมการสอบสวนให้ดำเนินการดังนี้^๗

(๑) ทำคำคัดค้านเป็นหนังสือ โดยหนังสือต้องแสดงข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์แสดงเหตุแห่งการคัดค้าน ตามข้อ ๒๗ ระเบียบมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๐

(๒) ยื่นต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนภายใน ๗ วัน นับแต่วันทราบหรือถือว่าทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ

๕.๒ เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้รับหนังสือคัดค้านกรรมการสอบสวนแล้วให้พิจารณาคำคัดค้านและดำเนินการดังนี้^๘

(๑) กรณีการคัดค้านเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนส่งสำเนาหนังสือคัดค้านไปให้ประธานกรรมการเพื่อทราบ และต้องให้โอกาสผู้ถูกคัดค้านได้ชี้แจงเป็นหนังสือต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ผู้ถูกคัดค้านได้ลงลายมือชื่อและวันที่ที่ได้รับแจ้งไว้เป็นหลักฐาน ในการนี้ผู้ถูกคัดค้านต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่กรรมการสอบสวนตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งนั้น

(๒) กรณีการคัดค้านไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสั่งไม่รับคำคัดค้านนั้นและแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบ

(๓) การสั่งไม่รับคำคัดค้านให้ถือเป็นที่สุด

๕.๓ เมื่อได้ดำเนินการคัดค้านกรรมการสอบสวนแล้ว ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้^๙

(๑) กรณีที่เห็นว่าคำคัดค้านรับฟังได้ ให้สั่งให้ผู้ถูกคัดค้านพ้นจากหน้าที่ในการเป็นกรรมการสอบสวน ในกรณีที่เห็นสมควรจะแต่งตั้งผู้อื่นให้เป็นการสอบสวนแทนผู้ถูกคัดค้านก็ได้ แต่ถ้ากรรมการสอบสวนที่เหลืออยู่มีจำนวนน้อยกว่าสามคน ให้แต่งตั้งผู้อื่นเป็นการสอบสวนแทนผู้ถูกคัดค้านและให้นำข้อ ๒๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๒) ในกรณีที่เห็นว่าคำคัดค้านไม่อาจรับฟังได้ให้สั่งยกคำคัดค้าน และมีหนังสือแจ้งให้ผู้คัดค้าน ผู้ถูกคัดค้าน และประธานกรรมการทราบโดยเร็ว คำสั่งยกคำคัดค้านให้เป็นที่สิ้นสุด

^๗ ข้อ ๒๘ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๐

^๘ ข้อ ๒๘ วรรคสอง แห่งระเบียบมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๐

^๙ ข้อ ๒๙ แห่งระเบียบมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๐

ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต้องพิจารณาและสั่งการตาม (๑) และ (๒) ให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำคัดค้าน ถ้าไม่ได้สั่งภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้ถูกคัดค้านนั้นพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวนนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว และให้ดำเนินการตาม (๑) ต่อไป

การพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวนตาม (๑) และ (๒) ไม่กระทบถึงการสอบสวนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

บทที่ ๓

เทคนิคหรือแนวทางการปฏิบัติงาน

๑. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

หลักความเป็นกลาง หลักการฟังความทุกฝ่าย และหลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง เป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไปในวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่สำคัญ เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะใช้ประกอบการพิจารณาทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นในชั้นการวินิจฉัยคดีชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองขององค์กรยุติธรรมทางปกครอง หรือในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการวินิจฉัยสั่งการหรือออกคำสั่งทางปกครอง โดยหลักความเป็นกลาง (Principle of Impartiality) ถือเป็นหลักการอย่างหนึ่งในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Justice natural) ซึ่งเกิดจากแนวความคิดตามหลักนิติรัฐที่ว่า หากบุคคลมีอำนาจสั่งการในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่บุคคลนั้นก็จะสูญเสียความเป็นกลางและไม่อาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้นได้ หลักการนี้ใช้ในองค์กรของรัฐที่มีอำนาจวินิจฉัยในเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักความเป็นกลางของผู้พิพากษา ตุลาการ หรือองค์กรฝ่ายปกครอง กฎหมายได้ให้ความสำคัญโดยมีบทบัญญัติให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถคัดค้านไม่ให้เป็นผู้วินิจฉัยพิจารณาสั่งการร่วมประชุมหรือลงมติใดๆ ที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่^{๑๐}

ทั้งนี้ หลักความเป็นกลางได้บัญญัติและรับรองไว้ในกฎหมายเฉพาะเรื่องต่างๆ โดยเฉพาะกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับวินัยของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งถือเป็นกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดมาตรฐานกลางของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งหมายความว่า เป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่จะต้องปฏิบัติ หากกฎหมายใดไม่มีกำหนดวิธีปฏิบัติราชการไว้ หรือมีกำหนดแต่ต่ำกว่ากฎหมายกลางก็จะต้องนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนี้ไปใช้กับกฎหมายนั้น จากหลักการนี้นอกจากฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามตัวบทกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ณ เวลานั้นแล้ว การพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองยังต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลาง เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (Principle of the Legality of Administrative Action)

ดังนั้น คณะกรรมการสอบสวนที่ดำเนินการในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้นั้นจะต้องเป็นผู้ถูกแต่งตั้งและมีอำนาจตามกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้มีอยู่ด้วยกัน ๒ หลักได้แก่ หลักกฎหมายว่าด้วยอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหลักกฎหมายว่าด้วยความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ดังนี้

๑.๑ หลักกฎหมายว่าด้วยอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการทางปกครองใดๆ ได้จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในเรื่องนั้น ดังนั้นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่เท่านั้นจึงเป็นเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ ดังนั้นในการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางปกครอง ก็จะต้องมีการกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ที่จะเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องนั้น เพื่อเป็นการแยกอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานทางปกครองให้ชัดเจนแน่นอนซึ่งพระราชบัญญัติวิธี

^{๑๐} สมพร พึ่งสกุล, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง,” วารสารวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยราชภัฏเลย, หน้า ๒๒, ฉบับที่ ๔๐, (เมษายน – มิถุนายน ๒๕๖๐)

ปฏิบัตินิติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้นำหลักดังกล่าวมากำหนดไว้ในมาตรา ๑๒^{๑๑} ซึ่งการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ใดเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหรือไม่นั้นมีหลักในการพิจารณาจากหลักเกณฑ์ ๔ ด้านด้วยกัน ได้แก่

(๑) เจ้าหน้าที่จะต้องเป็นผู้มีอำนาจทางเนื้อหา หมายถึง เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องมีอำนาจที่จะกระทำ “เรื่อง” นั้นๆ ได้

(๒) เจ้าหน้าที่จะต้องเป็นผู้มีอำนาจทางพื้นที่ หมายถึง เจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะกระทำการเรื่องหนึ่งเรื่องใดภายในเขตพื้นที่ที่กฎหมายกำหนด

(๓) เจ้าหน้าที่จะต้องเป็นผู้มีอำนาจทางด้านเวลา หมายถึง ในขณะที่กระทำการนั้นๆ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องมีอำนาจอยู่ มิใช่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วหรือยังไม่เข้ารับตำแหน่ง

(๔) เกณฑ์ทางด้านองค์กรหรือตัวเจ้าหน้าที่ หมายถึง เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งโดยชอบ^{๑๒}

จากหลักการนี้ คณะกรรมการสอบสวนที่ดำเนินการในกระบวนการพิจารณาทางปกครองจึงต้องได้รับการแต่งตั้งโดยชอบให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

๑.๒ หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่

หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่เป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งของกระบวนการพิจารณาทางปกครอง หลักการนี้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองและผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นเพื่อประกันความเป็นธรรม เพราะหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการเพื่อประโยชน์ส่วนตนและพิจารณาวินิจฉัยสั่งการในเรื่องทางปกครองอย่างมีอคติหรือไม่เป็นกลางแล้ว ก็จะส่งผลในทางลบต่อการวินิจฉัยสั่งการของตนอย่างแน่นอน^{๑๓} ทั้งนี้เพื่อเป็นการประกันว่าการพิจารณาทางปกครองจะกระทำด้วยความเป็นกลาง จึงต้องมีการดำเนินการที่โปร่งใสตรวจสอบได้ เนื่องจากหลักความเป็นกลางมีความสำคัญกฎหมายจึงกำหนดว่าหากเจ้าหน้าที่มีคุณสมบัติหรือพฤติกรรมที่ไม่เป็นกลางแล้ว ต้องถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็น ผู้ต้องห้ามหรือต้องถูกตัดออกจากกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้แยกกรณีต่างๆ ที่กระทบต่อความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ ความไม่เป็นกลางทางภาวะวิสัย และความไม่เป็นกลางทางอัตตะวิสัย ดังนี้

(๑) ความไม่เป็นกลางทางภาวะวิสัย หรือความไม่เป็นกลางที่มีอยู่ภายนอกความคิดหรือจิตใจหมายถึง เป็นความไม่เป็นกลางอันมีเหตุมาจาก “สถานภาพ” หรือ “ฐานะ” ของตัวเจ้าหน้าที่ ซึ่งความไม่เป็นกลางประเภทนี้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

^{๑๑} มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ “คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น”

^{๑๒} สรญา โสภางรีวงศ์, สำนักกรรมาธิการ ๒ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, บทความเรื่อง “ความไม่เป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองของฝ่ายปกครอง,” หน้า ๒

^{๑๓} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๗๓๑/๒๕๕๕ “ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเข้ามาพิจารณาเรื่องและออกหรือร่วมออกคำวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้น”

^{๑๔} มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ “เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

(๑) เป็นคู่กรณีเอง

(๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี

(๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

(๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี

(๕) เป็นเจ้านี่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ได้แก่ กรณีเจ้าหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์ทางด้านใดด้านหนึ่งอย่างใกล้ชิดกับคู่กรณี จนอาจเกิดความไม่เป็นกลางขึ้นได้ เช่น เจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณี เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี เป็นญาติของคู่กรณี เป็นบุพการีผู้สืบสันดาน เป็นผู้แทนโดยชอบธรรม เป็นนายจ้างของคู่กรณี เป็นต้น

(๒) ความไม่เป็นกลางทางอัตตะวิสัย หรือความไม่เป็นกลางอันมีเหตุมาจากสภาพภายใน ความคิดหรือจิตใจ หมายถึง ความไม่เป็นกลางอันมีเหตุมาจากสภาพภายในจิตใจของตัวเจ้าหน้าที่เอง ความไม่เป็นกลางประเภทนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา ๑๖^๕ เช่น ความเกรงใจ เกรงกลัวบุญคุณ ความแค้น มิตรภาพ อิทธิพล เงินทอง ทรัพย์สิน ผู้บังคับบัญชา หรือผลประโยชน์อื่นใด เช่นกรณีเจ้าหน้าที่ปฏิเสธไม่ยอมออกใบอนุญาตประกอบการสถานบริการให้แก่ผู้ขออนุญาตรายหนึ่ง เพราะเหตุที่เกรงว่าหากยอมให้เปิดสถานบริการแล้วก็จะกระทบรายได้ของผู้ประกอบการอีกรายหนึ่งที่ตั้งอยู่ในบริเวณเดียวกัน ซึ่งภรรยาของตนหรือญาติมีหุ้นส่วนในกิจการดังกล่าว^๖ เป็นต้น

๒. หลักเกณฑ์การปฏิบัติงาน

มหาวิทยาลัยฯ ได้นำเรื่องหลักเกณฑ์เรื่องความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๗ ที่เป็นกฎหมายกลาง มาบัญญัติไว้ในระเบียบมหาวิทยาลัยนวมินทราชิตราช ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๒๗ ถึงข้อ ๓๐ เพื่อให้คณะกรรมการสอบสวนมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมและมีมาตรฐานในการปฏิบัติงาน

ระเบียบมหาวิทยาลัยนวมินทราชิตราช ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๖๐ ข้อ ๒๗ ได้กำหนดเรื่องของเหตุที่จะคัดค้านกรรมการสอบสวน โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๒.๑ กรรมการในคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณี

เมื่อกรรมการสอบสวนซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณีในทางหนึ่งทางใด ตามระเบียบมหาวิทยาลัยนวมินทราชิตราช ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๒๗ (๑) – (๖)^๗ แล้ว ถือว่าบุคคลดังกล่าวมีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครอง จึงจะทำการพิจารณาทางปกครองเพื่อเสนอต่อผู้ออกคำสั่งทางปกครองไม่ได้ ได้แก่

(๑) เป็นผู้กล่าวหา เช่น เป็นเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้กล่าวหาเอง

(๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของผู้กล่าวหา เช่น การเป็นครอบครัวเดียวกันอาจจะทำให้เกิดความลำเอียง

(๓) เป็นญาติของผู้กล่าวหา คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางการสมรสนับได้เพียงสองชั้น

“บุพการี” คือ ผู้สืบสายโลหิตโดยตรงขึ้นไป โดยถือตามความเป็นจริงไม่จำเป็นต้องเป็นบุพการีที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่น่าจะหมายถึงการเป็นผู้รับคู่กรณีเป็นบุตรบุญธรรม

^๕ มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ “ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้”

^๖ สรญา โสกาเจริญวงศ์, สำนักกรรมการการ ๒ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, บทความเรื่อง “ความไม่เป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองของฝ่ายปกครอง,” หน้า ๓

^๗ ข้อ ๒๗ (๑) - (๖) แห่งระเบียบมหาวิทยาลัยนวมินทราชิตราช ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๐

“ผู้สืบสันดาน” คือ ผู้สืบสายโลหิตโดยตรงลงมาโดยถือตามความเป็นจริงไม่จำเป็นต้องเป็นผู้สืบสันดานที่ชอบด้วยกฎหมาย

“พี่น้อง” คือ พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน หรือร่วมบิดา หรือร่วมมารดาเดียวกัน

“ลูกพี่ลูกน้อง” คือ ลูก ป้า น้า อา ของคู่กรณี หรือเป็นหลานลุงหลานป้า หลานน้า หลานอาของคู่กรณี

“ญาติเกี่ยวพันทางแต่งงาน” เช่น พ่อตา แม่ยาย ของคู่กรณี พี่เขยน้องเขย พี่สะใภ้ น้องสะใภ้ของคู่กรณี

(๔) เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับคู่กรณี หรือกับคู่หมั้น หรือคู่สมรสของผู้ถูกกล่าวหา

(๕) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่สอบสวน

(๖) เป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะกระทำความผิดตามเรื่องที่กล่าวหา

๒.๒ พฤติการณ์อื่นที่ชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่ากรรมการสอบสวนในคณะกรรมการสอบสวน ที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองอาจจะทำการพิจารณาทางปกครองโดยไม่เป็นกลาง กรณีที่บัญญัติไว้ในข้อ ๒๗ (๗)^{๑๘} ได้แก่ กรณีอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในข้อ ๒๗ (๑) – (๖) เกี่ยวกับกรรมการสอบสวนที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรม^{๑๙} กรรมการสอบสวนผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้^{๒๐}

(๑) เป็นผู้ที่มีทัศนคติเป็นปฏิปักษ์กับเรื่องที่จะทำการพิจารณาหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง

(๒) เป็นผู้ที่ได้ถูกอ้างเป็นพยานโดยที่รับรู้ได้เห็นเหตุการณ์ หรือโดยเป็นผู้เชี่ยวชาญมีความรู้เป็นพิเศษเกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะทำการพิจารณามาแล้ว

(๓) เคยแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณชนในเรื่องที่จะทำการพิจารณานอกหน้าที่การงานมาก่อนแล้ว

(๔) เคยพิจารณาเรื่องที่จะทำการพิจารณามาก่อนแล้ว

(๕) ตนเอง คู่สมรส บุพการี หรือผู้สืบสันดานของตนกำลังมีคดีพิพาทกับคู่กรณี คู่สมรส บุพการี หรือผู้สืบสันดานของคู่กรณี

๓. แนวทางการปฏิบัติงานของกรรมการสอบสวน

การดำเนินการทางวินัยที่ไม่ใช้กรณีความผิดที่ปรากฏชัดแจ้ง โดยปกติต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ดังนั้นคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจึงเป็นหลักฐานสำคัญที่แสดงว่าผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎหมาย การคัดค้านกรรมการสอบสวนถือเป็นสิทธิที่สำคัญข้อหนึ่งของผู้ถูกกล่าวหา ที่จะทำให้การสอบสวนเป็นไปอย่างยุติธรรมและปราศจากอคตินอกจากนี้กรรมการสอบสวนเองหากเห็นว่าตนมีเหตุแห่งการคัดค้านที่จะทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง ก็สามารถยื่นหนังสือต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อขอถอนตัวจากการเป็นกรรมการสอบสวนได้เช่นเดียวกัน ซึ่งระเบียบมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๓๐^{๒๑}

^{๑๘} ข้อ ๒๗ (๗) แห่งระเบียบมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงาน มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๐

^{๑๙} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๔๖/๒๕๕๔ “ผู้บังคับบัญชามีปัญหาความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงในเรื่องส่วนตัวและหน้าที่ราชการได้ร่วมเป็นกรรมการสอบสวนและได้พิจารณามีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน ถือได้ว่ามีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การดำเนินการทางวินัยไม่เป็นกลาง”

^{๒๐} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๔/๒๕๕๙ “เจ้าหน้าที่ที่ได้รับคำสั่งให้ทำหน้าที่เป็นกรรมการในการดำเนินการทางวินัยจะต้องไม่ใช่บุคคลที่มีสภาพร้ายแรงอันจะทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง”

^{๒๑} ข้อ ๓๐ แห่งระเบียบมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๐

ได้กำหนดวิธีการคัดค้านตนเองออกจากการเป็นกรรมการสอบสวนไว้ว่า เมื่อกรรมการสอบสวนซึ่งมีอำนาจทำหน้าที่การพิจารณาทางปกครองมีส่วนได้เสียกับคู่กรณีตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๒๗ ไม่ว่าผู้นั้นจะตระหนักเองหรือโดยผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านโดยยื่นคำคัดค้านต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็ตาม ผู้นั้นต้องปฏิบัติดังนี้

๓.๑ พิจารณาว่าตนมีเหตุแห่งการคัดค้านว่าจะทำการพิจารณาทางปกครองเรื่องใดไม่ได้ตามข้อ ๒๗ (๑) – (๗)^{๒๒} หรือไม่ ถ้ามีให้ทำคำคัดค้านเป็นหนังสือถึงผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยระบุข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในหนังสือคัดค้าน

๓.๒ การยื่นหนังสือคัดค้านจะต้องยื่นต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ภายในเวลา ๗ วัน นับแต่วันที่ทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือภายในเวลา ๗ วัน^{๒๓} นับแต่วันที่ทราบเหตุแห่งการคัดค้าน แต่ต้องยื่นก่อนผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนออกคำสั่งทางปกครอง

๓.๓ ในกรณีที่คำคัดค้านไม่เป็นไปตามที่กำหนดในข้อ ๒๗ ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำคัดค้านสั่งไม่รับคำคัดค้านและแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

๓.๔ เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาหนังสือคัดค้านแล้วให้ดำเนินการแจ้ง

(๑) ประธานกรรมการ

(๒) กรรมการสอบสวนผู้ถูกคัดค้าน เพื่อให้กรรมการสอบสวนผู้นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่และดำเนินการชี้แจง ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับการแจ้งจากผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

๓.๕ การพิจารณาหนังสือคัดค้าน ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งได้ดังนี้

(๑) เห็นว่าคำคัดค้านฟังไม่ได้ ให้ยกคำคัดค้านโดยแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหา ประธานกรรมการและกรรมการสอบสวนผู้ถูกคัดค้านทราบ

(๒) เห็นว่าคำคัดค้านฟังได้ ให้กรรมการสอบสวนผู้ถูกคัดค้านพ้นจากหน้าที่และให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวน ตามข้อ ๒๕^{๒๔} โดยอาจลดหรือเปลี่ยนกรรมการสอบสวนก็ได้ ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวต้องมียกประกอบและคุณสมบัติเป็นไปตามข้อ ๒๓^{๒๕}

๓.๖ การพิจารณาสั่งการคำคัดค้านนี้จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน ตามข้อ ๒๙^{๒๖} โดยนับตั้งแต่วันที่ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้รับคำคัดค้าน

๓.๗ ในกรณีที่ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่มีการสั่งการใดภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่ากรรมการสอบสวนผู้ถูกคัดค้านพ้นจากหน้าที่ และให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวน^{๒๗} ตามข้อ ๒๕

๓.๘ การพ้นจากการเป็นกรรมการสอบสวน ไม่กระทบถึงการสอบสวนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

^{๒๒} ข้อ ๒๗ แห่งระเบียบมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๐

^{๒๓} หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๙.๒/๗๐๕ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒, ตอบข้อหารือกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง, เรื่องขอหารือข้อกฎหมาย

^{๒๔} ข้อ ๒๕ แห่งระเบียบมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๐

^{๒๕} ข้อ ๒๓ แห่งระเบียบมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๐

^{๒๖} ข้อ ๒๙ แห่งระเบียบมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๐

^{๒๗} หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๙.๒/ ป ๙๘๕ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๖, ตอบข้อหารือเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, เรื่องขอหารือข้อกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสอบสวน

๔. ข้อควรระวัง/สิ่งที่ควรคำนึงในการปฏิบัติงาน

การดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวน ถือเป็นการพิจารณาทางปกครองที่จะต้องดำเนินการตามวิธีการและขั้นตอนโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย กรรมการสอบสวนวินัยจึงต้องดำเนินการให้เป็นไปด้วยความถูกต้องเรียบร้อยและเป็นธรรม โดยมีให้เกิดความเดือดร้อนหรือความเสียหายจากการกระทำที่มีข้อขัดแย้งกฎหมาย โดยกรรมการสอบสวนต้องคำนึงถึงเรื่องสำคัญ ดังต่อไปนี้

๔.๑ กรรมการสอบสวนต้องยึดมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่นำเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปปะปน อันอาจเป็นเหตุให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นกลาง

๔.๒ กรรมการสอบสวนต้องคำนึงถึงความไม่เป็นกลาง ในเรื่องของสถานภาพหรือฐานะของเจ้าหน้าที่ ร่วมกับความเป็นกลางที่มาจากเหตุอื่นด้วย อันจะทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง

๔.๓ การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสอบสวนต้องเป็นไปด้วยความถูกต้องตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ โดยปราศจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือลำเอียง

๔.๔ กรรมการสอบสวนต้องพิจารณาว่า ตนเองเป็นผู้มีเหตุที่จะทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือไม่

๕. จรรยาบรรณและคุณธรรมในการปฏิบัติงาน

๕.๑ กรรมการสอบสวนต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์สุจริตและเป็นธรรม

๕.๒ กรรมการสอบสวนต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ รวดเร็ว ถูกต้องสมเหตุสมผล โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัย

๕.๓ กรรมการสอบสวนต้องปฏิบัติหน้าที่ให้อยู่ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไม่ปฏิบัติงานในหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

๕.๔ กรรมการสอบสวนต้องปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการครอบงำด้วยอิทธิพลหรือผลประโยชน์ใดๆ

บทที่ ๔

ปัญหา อุปสรรคและแนวทางแก้ไข

๑. ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน

ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานในเรื่องความเป็นกลางที่ผู้เสนอผลงานพบจากการได้รับหรือเป็นหนังสือหรือโดยวาจาเป็นการภายในจากผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการ และจากการที่ผู้เสนอผลงานได้รับมอบหมายให้พิจารณาตรวจสอบสำนวนการสอบสวนที่คณะกรรมการเสนอ รวมถึงจากการที่ผู้เสนอได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการได้แก่

๑.๑ ผู้ถูกกล่าวหาและผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน ไม่ทราบถึงสิทธิและขั้นตอนในการคัดค้านกรรมการสอบสวน

๑.๒ ความไม่เป็นกลางของผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน ที่ไม่ได้เกิดขึ้นโดยสภาพภายนอกที่บุคคลอื่นสามารถทราบได้ แต่เกิดขึ้นจากสภาพภายในจิตใจของกรรมการสอบสวนเอง อันเป็นเหตุให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการพิจารณาของกรรมการสอบสวน

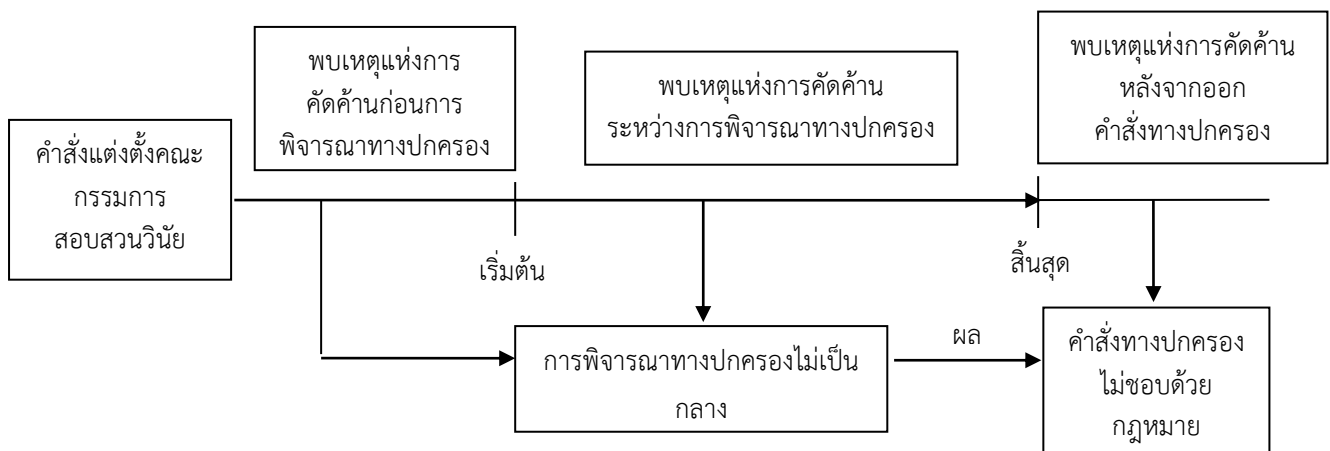
๑.๓ ผู้ถูกแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนส่วนใหญ่เป็นผู้บังคับบัญชาเบื้องต้นของผู้ถูกกล่าวหาหรือเป็นผู้ที่มีความรู้จักคุ้นเคยกัน และกรรมการสอบสวนดังกล่าวไม่ได้พิจารณาว่าตนอาจมีเหตุที่ทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดข้อห้ามเรื่องของการแต่งตั้งผู้บังคับบัญชาเบื้องต้นของผู้ถูกกล่าวหาเป็นกรรมการสอบสวนก็ตาม

๑.๔ ความไม่เป็นกลางที่เกิดขึ้นจากผู้แต่งตั้งกรรมการสอบสวนที่มีเหตุตามข้อ ๒๗ กับผู้ถูกกล่าวหากฎหมายไม่ได้กำหนดแนวทางในเรื่องดังกล่าวนี้ไว้เป็นการเฉพาะ

๑.๕ กรรมการสอบสวนไม่ทราบถึงความหมายของ “เหตุอันอันมีสภาพร้ายแรง” อันเป็นเหตุให้ไม่ทราบว่ากรณีใดควรต้องขอคัดค้านจากการเป็นกรรมการสอบสวน

๒. ผลการดำเนินการที่ขัดกับหลักความเป็นกลาง

ผลของการฝ่าฝืนหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ที่ต้องแจ้งเหตุที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง



พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่งและมาตรา ๑๖ วรรคสอง (๑) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่พบว่าตนเองมีเหตุที่ห้ามเข้าร่วมการพิจารณาทางปกครอง มาตรา ๑๓ หรือเหตุร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางมาตรา ๑๖ แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เห็นได้ว่าการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบเป็น “หน้าที่” ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองคนดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่แจ้งเหตุที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง นอกจากจะทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจนำไปสู่การยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นอาจถูกดำเนินการทางวินัยได้ เนื่องจากมิได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด^{๒๔} ในส่วนของมหาวิทยาลัยฯ ก็ได้กำหนดเรื่องดังกล่าวในระเบียบมหาวิทยาลัยฯ ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๐ ไว้ในข้อ ๒๘ วรรคสอง และข้อ ๓๐ เช่นเดียวกัน

กรณีที่เกิดการจัดทำคำสั่งทางปกครองยังไม่เสร็จสิ้น ผลความเป็นกลางจึงยังไม่มีผลกระทบต่อผู้ใด และถ้าได้มีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาออกไปแล้ว เจ้าหน้าที่คนใหม่หรือเจ้าหน้าที่ที่เหลือยู่ไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความเป็นกลางแล้ว ก็สามารถดำเนินการพิจารณาทางปกครองเพื่อให้มีคำสั่งทางปกครองต่อไปได้โดยไม่ต้องเริ่มกระบวนการพิจารณาใหม่ แต่ถ้าในกรณีที่ความไม่เป็นกลางรุนแรงเจ้าหน้าที่ที่เข้ามาใหม่จะดำเนินการสอบสวนพิจารณาบางส่วนใหม่ก็ได้ อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหลักความเป็นกลางโดยไม่มีการเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ และการพิจารณาทางปกครองได้ดำเนินการไปจนจบและมีคำสั่งทางปกครองขึ้นแล้วผลของการฝ่าฝืนหลักความเป็นกลางสามารถ แยกได้เป็น ๒ กรณี คือ

(๑) กรณีความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก ต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น

(๒) กรณีความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงหากความไม่เป็นกลางมีอยู่และเกิดขึ้นจริง และความไม่เป็นกลางนั้นมีผลโดยตรงให้เกิดคำสั่งทางปกครองในลักษณะที่เป็นการกล่าวหาหรือในทางลบ คู่กรณีก็สามารถขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้

๓. ข้อยกเว้นเรื่องหลักความไม่เป็นกลาง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๘ ได้กำหนดข้อยกเว้นเรื่องหลักความไม่เป็นกลางซึ่งมี ๒ กรณีคือ

(๑) ในกรณีเร่งด่วนจะผัดผ่อนไปไม่ได้ จำเป็นที่จะต้องมีความจำเป็นคำสั่งทางปกครองเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของเอกชน ซึ่งหากปล่อยล่าช้าจะเกิดความเสียหายที่ไม่มีทางแก้ไขได้

(๒) ไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทน

๔. แนวทางการแก้ไขและพัฒนา

การแก้ไขปัญหาในเรื่องความเป็นกลางนั้น สิ่งที่พิสูจน์ได้ยากคือความเป็นกลางอันเกิดขึ้นจากสภาพภายในจิตใจ ซึ่งหากเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากสภาพภายนอกจิตใจหรือบุคคลภายนอกสามารถรับรู้ได้ผู้ร่วมเป็นกรรมการสอบสวนยังสามารถร่วมกันพิจารณาถึงความเหมาะสมในการเปลี่ยนแปลงกรรมการได้ แต่หากเป็นเรื่องสภาพภายในจิตใจนั้นเป็นเรื่องเฉพาะตัวกรรมการสอบสวนผู้นั้นโดยเฉพาะ จึงอาจมีอคติในการพิจารณาทำให้เกิดความไม่เป็นกลางได้ ดังนั้นกรรมการสอบสวนต้องมีความซื่อสัตย์โดยพิจารณาสถานการณ์และสภาพภายในจิตใจด้วยความซื่อตรงตามข้อเท็จจริง โดยอาจต้องพิจารณาให้รอบด้านและเปรียบเทียบกับว่าหากตนเองเป็นฝ่ายถูกสอบสวนแล้ว จะยินดีให้ผู้มีสภาพภายในจิตใจเช่นนี้มาเป็นกรรมการสอบสวนหรือไม่อย่างไร และในกรณีที่ตนเองคิดว่ามีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรม

^{๒๔} นางสาวรณาริ สิงห์โต, วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายไทยและกฎหมายเยอรมัน, “ข้อสังเกตเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙,” หน้า ๗, (มกราคม ๒๕๖๐)

ก็ต้องยื่นคำคัดค้านออกจากการเป็นกรรมการสอบสวนโดยทันที เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมอันนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

๔.๑ ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการลงโทษ และผู้ถูกแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน มีหน้าที่ต้องศึกษาและทราบถึงกระบวนการเรื่องความเป็นกลาง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจากสภาพภายนอกหรือภายในจิตใจกรณีใดก็ตาม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครอง

๔.๒ นิติกรผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน ถือเป็นผู้มีความรู้ในทางกฎหมายมีหน้าที่ต้องแจ้งและอธิบายให้ผู้ถูกแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนทราบถึงเรื่องดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความยุติธรรมและปราศจากอคติ

๔.๓ มหาวิทยาลัยฯ ควรจัดอบรมให้ความรู้ในเรื่องการสอบสวนวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย และมุ่งเน้นในเรื่องความเป็นกลางของผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการ เพื่อให้กรรมการมีมาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่

บทที่ ๕

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๑. บทสรุป

การดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวน ถือเป็นการพิจารณาทางปกครองที่จะต้องดำเนินการตามวิธีการและขั้นตอนโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย คณะกรรมการสอบสวนจึงมีหน้าที่แทนผู้บังคับบัญชาในการพิจารณาทางปกครอง เพื่อสอบสวนพิจารณาความผิดและเสนอบทลงโทษ อันนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิของผู้กระทำความผิด จึงต้องดำเนินการให้เป็นไปด้วยความถูกต้องเรียบร้อยและเป็นธรรม โดยมีให้เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อนจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลักความเป็นกลางเป็นหลักที่สำคัญที่มีขึ้นเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของกรรมการสอบสวน กล่าวคือหากกรรมการสอบสวนผู้ได้รับมอบให้ใช้อำนาจในการพิจารณาทางปกครองมีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนพิจารณาแล้วความไม่เป็นกลางดังกล่าวจะทำให้เกิดอคติซึ่งจะเข้ามามีบทบาทในทุกขั้นตอนของการพิจารณา ซึ่งหลักความเป็นกลางจะเป็นเครื่องมือป้องกันมิให้กรรมการสอบสวนนำเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปปะปนกับการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปด้วยความถูกต้องตามข้อเท็จจริง ปราศจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือลำเอียง อันส่งผลให้ผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบธรรมในท้ายที่สุด ความเป็นกลางของกรรมการสอบสวนเกิดขึ้นได้ใน ๒ กรณี คือ

๑.๑ ความไม่เป็นกลางทางภาวะวิสัย หมายถึง ความไม่เป็นกลางที่มีอยู่ภายนอกความคิดจิตใจของกรรมการสอบสวน ซึ่งเป็นความไม่เป็นกลางอันมีเหตุมาจาก “สถานภาพ” หรือ “ฐานะ” ของตัวกรรมการสอบสวนเอง

๑.๒ ความไม่เป็นกลางทางอัตตะวิสัย หมายถึง ความไม่เป็นกลางอันมีเหตุมาจากสภาพภายในความคิดจิตใจของตัวกรรมการสอบสวน

เมื่อพิจารณาถึงปัญหาแล้วหลักสำคัญๆ เกิดจากผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนส่วนใหญ่ ไม่ใช่ผู้จบการศึกษาทางกฎหมายหรือผ่านการอบรมการดำเนินการทางวินัย อาจไม่ทราบหรือไม่ได้คำนึงถึงเหตุแห่งความเป็นกลาง ซึ่งเหตุดังกล่าวเป็นสิ่งที่สำคัญมากในการพิจารณาทางปกครอง และเมื่อไม่มีความเป็นกลางแล้วก็จะเกิดเหตุให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นธรรม ทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายและนำไปสู่การยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในที่สุด

๒. ข้อเสนอแนะ

เพื่อลดปัญหาการใช้ดุลพินิจและปัญหาอันเกิดจากหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของกรรมการสอบสวนในการปฏิบัติหน้าที่ว่าตนเองถูกต้องห้ามพิจารณาทางปกครองหรือไม่ หรือมีพฤติการณ์อย่างไรที่เข้าข่ายมีเหตุอันอันมีสภาพร้ายแรงลงได้บ้าง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดความชัดเจน มีความสุจริตมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีมาตรฐานและเป็นหลักประกันในการปฏิบัติงานจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๒.๑ นิติกรผู้ได้รับมอบหมายมีหน้าที่ต้องปรึกษาและตรวจสอบก่อนจัดทำคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนว่า ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกกล่าวหาและผู้ถูกแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนมีเหตุตามข้อ ๒๗ (๑) – (๖) แห่งระเบียบมหาวิทยาลัยนวมินทราชราช ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือไม่ หากเป็นเหตุที่พึงรับรู้ได้โดยสภาพภายนอกให้แจ้งผู้บังคับบัญชาเพื่อขอเปลี่ยนตัวผู้ถูกแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน

๒.๒ กรรมการสอบสวนเมื่อได้รับคำสั่งแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวนแล้ว มีหน้าที่ต้องพิจารณาตนเองว่ามีเหตุตามข้อ ๒๗ (๗) แห่งระเบียบมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือไม่ หากเป็นเหตุจากสภาพภายในจิตใจของตัวกรรมการสอบสวนเองกรรมการสอบสวนผู้นั้นต้องพิจารณาว่าตนมีเหตุอันถือได้ว่ามีสภาพร้ายแรงจนเป็นเหตุให้ส่งผลต่อการพิจารณาทางปกครองหรือไม่ หากมีเหตุอันร้ายแรงก็ให้ถอนตัวจากการเป็นกรรมการสอบสวน หรือแม้ว่าเหตุที่เกิดดังกล่าวจะมีสภาพไม่ร้ายแรงจนส่งผลต่อกระบวนการพิจารณาทางปกครอง แต่ในทางจรรยาบรรณของกรรมการสอบสวนก็ต้องยึดถือหลักการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์สุจริต และเป็นธรรม เพื่อให้การพิจารณาทางปกครองเกิดความชอบธรรมโดยปราศจากอคติและข้อครหาใดๆ และนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหา

๒.๓ มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราชควรจัดอบรมให้ความรู้ แก่ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการลงโทษ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องการสอบสวนวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย ตามระเบียบมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๐ และมุ่งเน้นเรื่องหลักความเป็นกลางของผู้ถูกแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน รวมถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนและผลกระทบของการพิจารณาทางปกครองที่ขัดต่อหลักความเป็นกลาง รวมทั้งความหมายของ “ผู้ที่มีเหตุอื่นซึ่งมีสภาพร้ายแรง” อันอาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรม พร้อมยกตัวอย่างคำพิพากษาของศาลปกครองให้กับผู้เป็นกรรมการเกิดความเข้าใจ และสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง

บรรณานุกรม

๑. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช พ.ศ. ๒๕๕๓
๒. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
๓. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
๔. ระเบียบมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยของพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๖๐
๕. ศุภย์ศึกษาศีปครองสำนักวิจัยและวิชาการ, “เรื่องหลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง,” ใน เอกสารทางวิชาการของสำนักงานศาลปกครอง
๖. สำนักงานกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รวมความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, “บันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหาข้อปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เรื่องเสร็จ ที่ ๕๕๑/๒๕๔๒ กรณีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,” เล่ม ๑ (พ.ศ. ๒๕๔๑-๒๕๕๐)
๗. สมพร พึ่งสกุล, “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง,” วารสารวิจัยและพัฒนามหาวิทยาลัยราชภัฏเลย, ฉบับที่ ๔๐, (เมษายน – มิถุนายน ๒๕๖๐)
๘. สรญา โสภาเจริญวงศ์, สำนักกรรมการ ๒ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, บทความเรื่อง “ความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองของฝ่ายปกครอง”
๙. หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๙.๒/๗๐๕ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๒, ตอบข้อหารือกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง, เรื่องขอหารือข้อกฎหมาย
๑๐. หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๙.๒/ป ๙๘๕ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๖, ตอบข้อหารือเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ, เรื่องขอหารือข้อกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการสอบสวน
๑๑. วรนาрі สิงห์โต, วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายไทยและกฎหมายเยอรมัน, “ข้อสังเกตเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ (มกราคม ๒๕๖๐)

ภาคผนวก

- (ก) คำพิพากษาศาลปกครอง/แนวคำวินิจฉัยที่น่าสนใจ
- (ข) ตัวอย่างแบบฟอร์มหนังสือคัดค้านกรรมการสอบสวน
- (ค) แบบ ดว. ๒ คำสั่งเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวน
- (ง) กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ
- (จ) ประวัติของผู้จัดทำ

คำพิพากษาศาลปกครอง/แนวคำวินิจฉัยที่น่าสนใจ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๗๓๑/๒๕๕๕

การปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่จะต้องใช้วิธีพิจารณาที่เป็นธรรม โดยคำนึงถึงความยุติธรรมเป็นหลักและต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง อันเป็นหลักกฎหมายปกครองทั่วไปที่ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เข้ามาพิจารณาเรื่องและออกหรือร่วมออกคำวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้น เพื่อเป็นหลักประกันแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ว่าเรื่องของตนจะได้รับการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ที่ปราศจากอคติและความลำเอียง

ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องเสร็จ ที่ ๕๕๑/๒๕๕๒

เมื่อเห็นว่าเจ้าหน้าที่เป็นบุคคลธรรมดา มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองมีสิทธิคัดค้านเจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในมาตรา ๑๔ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในกรณีที่เมื่ออาจคัดค้านเจ้าหน้าที่ในระหว่างการพิจารณาทางปกครอง หรือในกรณีที่การคัดค้านเจ้าหน้าที่ระหว่างนั้นไม่เป็นผล คู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองยังมีสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง โดยอ้างว่าการเตรียมการและการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองนั้น กระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะกระทำได้เพราะมีอคติลำเอียงหรือไม่เป็นกลาง ทั้งนี้ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้ในหมวดที่ ๒ ส่วนที่ ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๔๖/๒๕๕๔

กรณีที่นาย ค. (ผู้บังคับบัญชา) และนาง ง. (ผู้ใต้บังคับบัญชา) มีปัญหาความขัดแย้งกันอย่างรุนแรงในเรื่องส่วนตัวและหน้าที่ราชการ ถึงขั้นร้องทุกข์กล่าวโทษซึ่งกันและกันต่อพนักงานสอบสวน ต่อมานาย ค. ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาความผิดนาง ง. ซึ่งนาย ค. ได้ร่วมเป็นกรรมการสอบสวนอยู่ด้วย และได้พิจารณามีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนนาง ง. กรณีถือได้ว่ามีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การดำเนินการทางวินัยไม่เป็นกลาง

หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๙.๒/๗๐๕ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๒ ตอบข้อหารือกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบว่ามี การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแก่ตนตามที่มีเจ้าหน้าที่นำคำสั่งไปส่งแล้ว การยื่นหนังสือคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบสวน จึงต้องนับตั้งแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบว่ามี การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเป็นต้นไป

หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๐๗๐๙.๒/ป ๙๘๕ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๖ ตอบข้อหารือเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ

การที่ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ได้ทำหนังสือคัดค้านกรรมการสอบสวนคนใดคนหนึ่ง แต่ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนไม่สั่งยกคำคัดค้านภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่รับหนังสือคัดค้าน ย่อมถือว่าการคัดค้านนั้นมีเหตุผลรับฟังได้ การสอบสวนที่ได้ดำเนินการภายหลังจากนั้นโดยผู้ถูกคัดค้านร่วมอยู่ด้วยจึงเป็นการมิชอบ หากกรณีที่เห็นควรลงโทษในความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ก็จะทำให้การสอบสวนและมติของคณะกรรมการสอบสวนที่ไม่ครบองค์ประชุมเสียไปด้วย ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนควรมีคำสั่งให้คณะกรรมการผู้ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นกรรมการ แล้วแต่งตั้งบุคคลอื่นที่เหมาะสมเป็นกรรมการต่อไป แต่ถ้าหากเป็นการลงโทษในความผิดวินัยอย่างร้ายแรงผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งลงโทษได้ตามควรแก่กรณี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๘๓๔/๒๕๕๕ และ อ.๘๗/๒๕๕๖

กรณีคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง เป็นคณะกรรมการชุดเดียวกันกับคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยด้วย ซึ่งถือว่าขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง เพราะในการที่คณะกรรมการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง แล้วมีความเห็นว่าพฤติการณ์ของคู่กรณีมีมูลเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เมื่อกรรมการในชุดสอบสวนข้อเท็จจริงจำนวน ๒ คน ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการสอบสวนทางวินัยร้ายแรงอีก ประกอบกับคณะกรรมการสอบสวนอย่างร้ายแรงมีเพียง ๓ คน บุคคลทั้งสองจึงเป็นเสียงข้างมาก ทำให้ผลการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงย่อมคาดหมายได้อยู่แล้วว่าจะไม่ต่างไปจากผลการสอบสวนข้อเท็จจริง การแต่งตั้งกรรมการทั้ง ๒ คนซึ่งเป็นกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงให้เป็นกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงด้วยจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๔๕-๒๔๖/๒๕๕๒

การทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมของนาย ศ. ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการควบคุมกำหนดทิศทางการประชุม และอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้กรรมการที่มีความเห็นสนับสนุนหรือคัดค้าน ได้มีโอกาสดังแสดงความคิดเห็นของตนหรือไม่ก็ได้ ทั้งยังทำหน้าที่ในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของกรรมการที่เป็นตัวแทนจากส่วนราชการประจำจังหวัด และเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด ย่อมทำให้นาย ศ. มีอิทธิพลเหนือกว่ากรรมการอื่น ดังจะเห็นได้จากไม่มีการยกคนใดแสดงความคิดเห็นในลักษณะที่แตกต่าง ขัดแย้ง คัดค้าน หรือไม่เห็นด้วยกับนาย ศ. หรือความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ ที่นาย ศ. เป็นประธานจึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๐๐/๒๕๕๔

กรณีที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยจำนวนสองในสามคน เคยเป็นกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงด้วย ซึ่งคาดหมายได้ว่าผลการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรง ไม่อาจแตกต่างไปจากผลการสืบสวนข้อเท็จจริง ถือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง มีเหตุอันมีสภาพร้ายแรงทำให้คำสั่งลงโทษทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๕๐๑/๒๕๕๘

กรณีที่กระบวนการพิจารณาทางปกครองตั้งแต่การเริ่มต้นจนกระทั่งสิ้นสุดกระบวนการนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เป็นกลาง ทั้งเพราะเหตุความสัมพันธ์ส่วนตัวและมีพฤติการณ์ที่มีสภาพร้ายแรง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔/๒๕๕๙

ขั้นตอนในการสอบสวนดำเนินการทางวินัยเป็นการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง เป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับคำสั่งให้ทำหน้าที่เป็นกรรมการในการดำเนินการทางวินัย จะต้องไม่ใช่บุคคลที่มีสภาพร้ายแรงอันจะทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง



บันทึกข้อความ

ส่วนงาน.....คณะกรรมการสอบสวนวินัยตามคำสั่งมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช.....

ที่.....วันที่.....

เรื่อง.....ขอยื่นหนังสือคัดค้านกรรมการสอบสวน.....

เรียน อธิการบดี

ตามคำสั่งมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ที่/.....ลงวันที่

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานมหาวิทยาลัย ราย.....

ตำแหน่ง..... (ตำแหน่งเลขที่ พวช.) สังกัด.....

ส่วนงาน..... โดยข้าพเจ้า (ผู้คัดค้าน) ได้รับคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเมื่อ

วันที่..... มีความประสงค์ขอคัดค้านกรรมการสอบสวน ราย (ชื่อกรรมการสอบสวนที่ต้องการ

คัดค้าน) เนื่องจาก (เหตุผลการคัดค้านตามข้อ ๒๗) และเห็นว่าหากมีการดำเนินกระบวนการสอบสวนต่อไปจะ

ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อข้าพเจ้า ซึ่งเป็นเหตุให้การพิจารณาทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้การ

ดำเนินการสอบสวนไม่เป็นกลาง และไม่ยุติธรรมต่อข้าพเจ้า

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

(ลงชื่อ)

ผู้คัดค้าน



บันทึกข้อความ

ส่วนงาน.....คณะกรรมการสอบสวนวินัยตามคำสั่งมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช.....

ที่.....วันที่.....

เรื่อง.....ขอยื่นหนังสือถอนตัวจากการเป็นกรรมการสอบสวน.....

เรียน อธิการบดี

ตามคำสั่งมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ที่/..... ลงวันที่

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยพนักงานมหาวิทยาลัย ราย.....

ตำแหน่ง..... (ตำแหน่งเลขที่ พวช.) สังกัด.....

ส่วนงาน..... โดยข้าพเจ้า (กรรมการผู้ขอถอนตัว) ตำแหน่ง.....

ฝ่าย..... สังกัด..... ส่วนงาน.....

ได้รับคำสั่งแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวนเมื่อวันที่..... มีความประสงค์ขอถอนตัวจากการเป็นกรรมการสอบสวน เนื่องจาก (เหตุผลการขอถอนตัวตามข้อ ๒๗) และเห็นว่าหากมีการดำเนินกระบวนการสอบสวนต่อไปจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นเหตุให้การพิจารณาทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้การดำเนินการสอบสวนไม่เป็นกลาง และไม่ยุติธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหา

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

(ลงชื่อ)

กรรมการผู้ขอถอนตัว

ประวัติผู้จัดทำ

ชื่อ – สกุล	นายพชร ภูมิรัตน์
วัน เดือน ปีเกิด	๑๙ มกราคม ๒๕๓๐
ที่อยู่	๑๕๕ ซอยบางกระบือ ๘ แขวงสามยุค ถนนพระราม ๒ เขตบางขุนเทียน กรุงเทพฯ ๑๐๑๕๐
สถานที่ทำงาน	ฝ่ายนิติการ สำนักงานอธิการ มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช
ตำแหน่ง	นิติกรปฏิบัติการ
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙	นิติกรปฏิบัติการ สำนักงานคนบดี คณะแพทยศาสตร์วชิรพยาบาล
พ.ศ. ๒๕๕๙-ปัจจุบัน	นิติกรปฏิบัติการ ฝ่ายนิติการ สำนักงานอธิการบดี
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๒	นบ. (นิติศาสตร์) มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๕	นบ. (นิติศาสตร์) มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี
ประวัติการอบรม	
พ.ศ. ๒๕๕๘	โครงการอบรมหลักสูตรการดำเนินการทางวินัย สำนักงาน ก.พ.
พ.ศ. ๒๕๕๙	โครงการอบรมการจัดทำคู่มือ (work manual) เพื่อความก้าวหน้าของสาย สนับสนุน
ประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน	
พ.ศ. ๒๕๖๐	วิทยากรบรรยายโครงการจัดอบรมเชิงปฏิบัติการ รุ่นที่ ๑ เรื่อง การสอบสวน ข้อเท็จจริงและวินัยของบุคลากรมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช
	วิทยากรบรรยายโครงการจัดอบรมเชิงปฏิบัติการ รุ่นที่ ๒ เรื่อง การสอบสวน ข้อเท็จจริงและวินัยของบุคลากรมหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช