

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการ
ออกคำสั่งทางปกครอง

โดย : นายอรรถวุฒิ สุวรรณมงคล

ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชา : นิติศาสตร์

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์:

1. รองศาสตราจารย์ ดร.วราพงษ์ วิศรุตพันธ์ ประธานกรรมการ
2. รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์ กรรมการ
3. อาจารย์ ดร.สมชัย ศิริสมบูรณ์เวช กรรมการ

ปีการศึกษา : 2540

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยยึดมั่นในหลักนิติรัฐ ราษฎร
ย่อมจะได้รับการประกันสิทธิ เสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจากการใช้อำนาจ
โดยอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง บรรดาคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่
ฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของราษฎรต้องชอบด้วยกฎหมาย ราษฎรควรจะได้
รับประกันสิทธิเสียตั้งแต่ในขั้นวิธีพิจารณาความของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยการ
พิจารณาจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความเป็นกลาง ไม่มีอคติ
ลำเอียง ในเรื่องมีตนกำลังพิจารณา เพราะถ้าการพิจารณากระทำโดยเจ้าหน้าที่
ฝ่ายปกครองที่มีอคติ ลำเอียง ความไม่เป็นกลางดังกล่าวจะเข้าไปมีบทบาทในทุก
ขั้นตอนของการพิจารณาเรื่องนั้น ซึ่งจะส่งผลให้ได้คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วย
กฎหมายในท้ายที่สุด

หลักความไม่มีส่วนได้เสีย เป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ หลักความไม่มีส่วนได้เสียมีรากฐานมาจากความต้องการให้สาธารณชนเชื่อมั่นในความเป็นกลางของกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพราะหลักความไม่มีส่วนได้เสียจะป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเอาประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปปะปนกับการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตามข้อเท็จจริง ปราศจากการใช้อำนาจโดยอำเภอใจและลำเอียง

ในปีพุทธศักราช 2539 ได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539 ขึ้น หลักความไม่มีส่วนได้เสียเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งที่ได้รับการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ สำหรับเป็นบทห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสียเป็นผู้พิจารณาและออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงตัวบุคคลว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะทำหน้าที่ได้อย่างเป็นกลางหรือไม่

ด้วยความสำคัญของหลักความไม่มีส่วนได้เสียดังกล่าวมาในข้างต้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้ทำการศึกษาถึงบ่อเกิดและความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ของหลักความไม่มีส่วนได้เสีย เนื้อหาสาระของหลักความไม่มีส่วนได้เสีย วิวัฒนาการของการนำหลักความไม่มีส่วนได้เสียมาใช้บังคับกับวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง รวมถึงขอบเขตการบังคับใช้หลักความไม่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาเรื่องเพื่อออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ข้อยกเว้นของหลักความไม่มีส่วนได้เสีย กระบวนการกีดกันเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสียให้ออกไปจากกระบวนการพิจารณาทางปกครองเรื่องนั้น และผลทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสีย

จากการศึกษาพบว่า ความเข้าใจในหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ทั้งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและคู่กรณีมีความเข้าใจในเรื่องนี้น้อย โดยส่วนใหญ่จะเข้าใจ

ใจว่า ความมีส่วนได้เสียหมายถึงการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความสัมพันธ์ในทางส่วนตัวกับคู่กรณีเท่านั้น เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นคู่กรณีเสียเองหรือมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติไม่ว่าจะโดยทางแต่งงานหรือทางสายโลหิต โดยไม่เข้าใจว่าพฤติการณ์บางอย่างที่ตนเองเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องทางปกครองที่พิจารณาอยู่ไม่ว่าทางใดทางหนึ่งก็อาจจะทำให้ตนเองมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นได้เหมือนกัน เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้เคยแสดงความคิดเห็นล่วงหน้าอย่างชัดแจ้งต่อสาธารณชนว่าจะวินิจฉัยอย่างไร หรือกรณีได้เคยพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องเดียวกันมาแล้ว พฤติการณ์เช่นนี้อาจจะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นมีส่วนได้เสียกับเรื่องทางปกครองที่ตนเองมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยและอาจจะถูกคัดค้านจากคู่กรณีได้

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่พบจากการศึกษา คือ บริบททางสังคมของไทยมีความใกล้ชิดสนิทสนมกันมากโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคู่กรณีที่อยู่ในท้องถิ่นนั้นเอง อาจจะทำให้เกิดส่วนได้เสียกับเรื่องที่กำลังพิจารณาได้โดยง่าย ดังนั้น การบังคับใช้หลักความไม่มีส่วนได้เสียตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ควรจะคำนึงถึงบริบทของสังคมประกอบด้วย มิฉะนั้นการปฏิบัติราชการทางปกครองอาจจะเกิดอุปสรรคและไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ตั้งไว้