

หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ : ศึกษากรณีการออกคำสั่งทางปกครองในวิทยานิพนธ์ที่ศึกษานี้ มาจากแนวความคิดพื้นฐานที่ว่า “บุคคลที่มีอำนาจสั่งการในเรื่องตนมีส่วนได้เสียอยู่ บุคคลนั้นจะสูญเสียความเป็นกลาง และไม่อาจจะวินิจฉัยสั่งการได้โดยปราศจากอคติในเรื่อง ๆ นั้นได้” และมาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Principles of natural justice) ของอังกฤษที่ว่า การวินิจฉัยชี้ขาดจะต้องไม่มีอคติต่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และต้องไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับกรณีนั้น ๆ ด้วย (Freedom from interest of bias) ซึ่งมาจากหลักใหญ่ที่ว่า “No one should be a judge in his own case”

ดังนั้น หลักดังกล่าวจึงนำมาใช้ในองค์กรของรัฐที่มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือในชั้นศาล โดยในเบื้องต้นแรกได้นำมาใช้ในการคัดค้านผู้พิพากษาที่มีผลประโยชน์ได้เสียในคดีมิให้เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีนั้นก่อนแล้วมาขยายสู่องค์กรฝ่ายปกครองที่ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือกรรมการในคณะกรรมการใด ๆ ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการหรือร่วมประชุมลงมติในเรื่องใด ๆ ที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่ในภายหลัง

ในส่วนของผู้พิพากษาหรือตุลาการได้มีการบัญญัติเรื่องการคัดค้านผู้พิพากษาไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 11 ถึง มาตรา 14 และในส่วนของผู้เจ้าหน้าที่ในการดำเนินการฝ่ายปกครอง ได้มีการบัญญัติไว้ใน มาตรา 13-16 ตามพระราชบัญญัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเรื่องทางปกครองและผู้ที่คำสั่งทางปกครองจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น ดังนั้นกรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นคู่กรณีเสียเองหรือเป็นคู่สมรส คู่หมั้น ญาติ เจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือนายจ้างของคู่กรณี จึงต้องห้ามมิให้เป็นผู้พิจารณาและออกคำสั่งทางปกครองนั้น ถ้ามีข้อเท็จจริงดังกล่าวเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องถอนตัวหรือหยุดการพิจารณาแล้วแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปทราบ หรือประชาชนที่เกี่ยวข้อง หรือผู้เสียหาย คู่กรณี ก็อาจคัดค้านได้ รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือกรรมการในคณะกรรมการอาจพิจารณามีคำสั่งทางปกครองโดยไม่เป็นกลาง ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นอาจถูกคัดค้านและจะทำการพิจารณาทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

การที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือมีความเป็นกลาง (Impartiality) ในการออกคำสั่งทางปกครองย่อมเป็นเครื่องประกันในระดับหนึ่งว่า คำสั่งที่ออกมาจะเป็นธรรมแก่คู่กรณีและเป็นการผดุงความยุติธรรมในสังคมด้วย

อนึ่ง ผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยหลักความไม่มีส่วนได้เสียจะเป็นโมฆะหรืออาจเพิกถอนได้นั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ศึกษาเทียบเคียงกับกฎหมายของอังกฤษ และเยอรมันแล้วว่าหากฝ่าฝืนหลักความไม่มีส่วนได้เสียอย่างร้ายแรงและเป็นที่ยอมรับชัดและเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ว่าเจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่งออกคำสั่งให้แก่ตนเองในกรณีที่เป็นคู่กรณี คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบที่ออกให้แก่ตนเองดังกล่าวย่อมเป็นโมฆะ ส่วนกรณีเพิกถอนได้ก็คือคำสั่งตามมาตรา 13 (2) ถึง (6) และตามมาตรา 16 ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ABSTRACT

'The Principle of Official's Impartiality: A study of Issuance of Administrative Orders' examined in this thesis is based on the fundamental concept that 'a person authorized to decide a matter involving his/her interest will lose his/her impartiality and cannot make prejudice-free judgments in that matter', and also based on England's principles of Natural Justice, which stipulate that any judgment must not be prejudiced for or against any of the involved parties and must be free from interest of bias, according to the primary principle: 'No-one should be a judge in his own case'.

These principles, by which both administrative officials and court officials must abide, have been adopted by state organizations empowered to decide matters. Initially, these principles were used as the basis for objecting to the appointment of a judge to decide a case involving the judge's own interest. Likewise, state officials or state committee members with administrative power are forbidden to consider, decide or consent to any resolution that may cause interest bias.

Concerning judges, objection to appointment of judges has been legislated in articles 11 to 14 of the Civil Law. As for administrative officials, the principle of impartiality and freedom from interest bias has been legislated in articles 13 to 16 of the 1996 Administrative Act. Based on these articles, administrative officials and issuers of administrative orders must be free from interest bias and are prohibited from deciding or issuing orders on cases directly involving themselves, their spouses, their fiancées, their relations, their debtors, their creditors or their subordinates. Should a case appear to have any such involvement, the involved administrative officials must withdraw from the case or terminate their duties, and must notify their immediate superiors. Besides, the people, the victim or the opposing party are also eligible to launch an objection. In case administrative officials or state committee members issue biased orders that may severely jeopardize an impartiality of administrative judgments, the said officials or committee members are subject to remonstrance and their duties in the involved matter shall be discontinued.

The stipulation by law that administrative officials be rid of interest bias in order to be eligible to issue administrative orders may guarantee, to a certain extent, maintenance of justice both for the parties involved and for the society as a whole.

In contrast, orders not based on the principle of impartiality are subject to invalidation or revocation, which, as this thesis has examined, is comparable to the related laws of England and Germany. That is, if the issuance of an administrative order is obviously in serious violation of the impartiality principle, that order shall be invalidated because, as stated in article 13 (1) of the 1996 Administrative Act, it has been issued by an official in conflict with an opposing party, which is an illegitimate act.

Meanwhile, articles 13 (2) to (6) and 16 of the 1996 Administrative Act establish that an illegitimately issued order can be revoked.