

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ.....	(1)
กิตติกรรมประกาศ.....	(3)
สารบัญภาพประกอบ	(10)
บทที่	
1. บทนำ.....	1
2. ข้อพิจารณาทั่วไปเกี่ยวกับหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่.....	2
2.1 หลักนิติรัฐและหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่	2
2.1.1 หลักสิทธิขั้นพื้นฐาน	4
2.1.2 หลักแบ่งแยกอำนาจ	4
2.1.3 ความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องระหว่างหลักนิติรัฐและ หลักความไม่มีส่วนได้เสีย.....	5
2.2 พัฒนาการหลักความไม่มีส่วนได้เสียในระบบกฎหมายไทย.....	7
2.2.1 พัฒนาการหลักความไม่มีส่วนได้เสียในระบบการใช้อำนาจ ตุลาการและชั้นเจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่งทางปกครอง	7
2.2.1.1 พัฒนาการของหลักความไม่มีส่วนได้เสียในการใช้ อำนาจตุลาการ	7
2.2.1.2 พัฒนาการของหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ในชั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง.....	10
2.2.1.2.1 พัฒนาการหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ก่อนมีการใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539	10

2.2.1.2.2 พัฒนาการหลักความไม่มีส่วนได้เสีย หลังมีการใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539	14
2.2.2 ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13, 16 และมาตรา 79	17
2.2.2.1 ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 13	17
2.2.2.2 ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 16	20
2.2.2.3 ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 79	21
2.3 แนวคำพิพากษาของศาลเกี่ยวกับความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่	23
2.3.1 เหตุคัดค้านอันเนื่องมาจากการมีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับ ในคดี	25
2.3.2 เหตุคัดค้านอันเนื่องมาจากการเป็นญาติ	26
2.3.3 เหตุคัดค้านอันเนื่องมาจากการถูกอ้างเป็นพยาน	28
2.3.4 เหตุคัดค้านอันเนื่องมาจากการผู้แทนโดยชอบธรรมหรือ ทนายความ	28
2.3.5 เหตุคัดค้านอันเนื่องมาจากการเคยนั่งพิจารณาคดีนั้นมาแล้ว.....	29
2.3.6 เหตุคัดค้านอันเนื่องมาจากการมีคดีพิพาทกับคู่ความฝ่ายนั้น.....	31
2.3.7 เหตุคัดค้านอันเนื่องมาจากการเป็นเจ้าหน้าที่ ลูกหนี้ หรือนายจ้าง ของคู่ความ	31
2.3.8 เหตุคัดค้านด้วยประการอื่นอันมีสภาพร้ายแรงซึ่งอาจทำให้ การพิจารณาหรือพิพากษาคดีความเสียหายยุติธรรมไป	33
3. กระบวนการออกคำสั่งทางปกครองกับหลักความไม่มีส่วนได้เสีย.....	35
3.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง.....	35
3.1.1 องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครอง	36
3.1.1.1 การกระทำโดยเจ้าหน้าที่.....	36
3.1.1.2 เป็นการใช้อำนาจอรัฐ	37

3.1.1.3	เป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมาย	37
3.1.1.4	เกิดผลเฉพาะกรณี	37
3.1.1.5	มีผลภายนอกโดยตรง	38
3.1.2	ประเภทของคำสั่งทางปกครอง	39
3.1.2.1	คำสั่งทางปกครองพิจารณาในแง่การกำหนดสิทธิ หน้าที่	39
3.1.2.2	คำสั่งทางปกครองพิจารณาในแง่การใช้ประโยชน์ และการสร้างภาระ	40
3.1.2.3	คำสั่งทางปกครองพิจารณาในแง่กระบวนการ ขั้นตอนและรูปแบบ	41
3.2	เงื่อนไขของความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง	41
3.2.1	เงื่อนไขเกี่ยวกับกระบวนการออกคำสั่ง	42
3.2.1.1	เงื่อนไขเกี่ยวกับองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง	42
3.2.1.2	เงื่อนไขเกี่ยวกับขั้นตอนของการออกคำสั่ง ทางปกครอง	42
3.2.1.3	เงื่อนไขเกี่ยวกับรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง	43
3.2.2	เงื่อนไขเกี่ยวกับชอบอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง	46
3.2.2.1	เงื่อนไขเกี่ยวกับข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้เกิดอำนาจ ออกคำสั่งทางปกครอง	46
3.2.2.2	เงื่อนไขเกี่ยวกับวัตถุประสงค์หรือเนื้อหาของคำสั่ง ทางปกครอง	47
3.2.2.3	เงื่อนไขเกี่ยวกับความมุ่งหมายของการทำคำสั่งทาง ปกครอง	47
3.3	กระบวนการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่	49
3.3.1	การเริ่มกระบวนการพิจารณา	49
3.3.2	การพิจารณา	50
3.3.2.1	หน้าที่ในการค้นหาความจริง	50
3.3.2.2	สิทธิที่สำคัญของคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง	50
3.3.2.2.1	สิทธิที่จะได้รับการรับฟัง	50
3.3.2.2.2	สิทธิที่จะได้รับการตรวจเอกสาร	52

3.3.2.2.3	สิทธิที่จะนำทนายความหรือที่ปรึกษา เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทาง ปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองฯ มาตรา 23	52
3.3.2.2.4	สิทธิที่จะได้รับการแจ้งสิทธิและได้รับ คำแนะนำจากเจ้าหน้าที่.....	52
3.3.3	การปิดกระบวนการพิจารณา.....	52
3.4	ความไม่มีส่วนได้เสียหรือความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทาง ปกครอง	53
3.4.1	ความไม่มีส่วนได้เสียหรือความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก.	53
3.4.2	ความไม่มีส่วนได้เสียหรือความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายใน ...	54
4.	หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองใน ระบบกฎหมายต่างประเทศ	57
4.1	ประเทศอังกฤษ	57
4.1.1	สาระสำคัญของหลักความไม่มีส่วนได้เสีย	60
4.1.2	ผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยหลักความไม่มีส่วนได้เสีย.	62
4.2	ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.....	65
4.2.1	สาระสำคัญของหลักความไม่มีส่วนได้เสีย	65
4.2.1.1	บุคคลที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณา ทางปกครอง	67
4.2.1.2	เหตุต้องห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณา	68
4.2.2	ผลคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยหลักความไม่มีส่วนได้เสีย ...	69
4.2.2.1	ผลคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยหลักความไม่มีส่วน ได้เสียที่เป็นโมฆะ	69
4.2.2.2	ผลคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วย หลักความไม่มี ส่วนได้เสียที่อาจเพิกถอนได้	70
4.3	ประเทศฝรั่งเศส.....	70
4.3.1	สาระสำคัญของหลักความไม่มีส่วนได้เสีย	71
4.3.2	ผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยหลักความไม่มีส่วนได้เสีย	71

5. หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง ในระบบกฎหมายไทย.....	75
5.1 เจ้าหน้าที่ในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทย.....	76
5.1.1 หลักเกณฑ์ความดำรงอยู่ในทางกฎหมายและการดำเนินการของ ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจพิจารณาทางปกครองในลักษณะที่ เป็นองค์กรเดี่ยว	77
5.1.2 หลักเกณฑ์ความดำรงอยู่ในทางกฎหมายและการดำเนินงานของ คณะกรรมการซึ่งมีอำนาจพิจารณาทางปกครองหรือในลักษณะ ที่เป็นองค์กรกลุ่ม.....	80
5.2 สารสำคัญของหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.....	83
5.2.1 กรณีเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจทำการ พิจารณาทางปกครองมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับกรณี.....	84
5.2.2 กรณีพฤติการณ์อื่นที่ชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่า ผู้ดำรงตำแหน่ง (เจ้าหน้าที่) หรือกรรมการในคณะกรรมการ ซึ่งมี อำนาจทำการพิจารณาทางปกครองอาจจะพิจารณาทางปกครอง โดยไม่เป็นกลาง	91
5.2.3 ความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่กับการพิจารณาองค์ประชุม ของคณะกรรมการ	92
5.3 เปรียบเทียบหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่งทาง ปกครองในระบบกฎหมายต่างประเทศและระบบกฎหมายไทย	94
5.3.1 กรณีต้องห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาเนื่องจากมี ความสัมพันธ์ ทางใดทางหนึ่งกับคู่กรณี.....	95
5.3.2 กรณีเจ้าหน้าที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาเนื่องจาก มีเหตุกังวลในความเป็นกลาง	102
5.4 ผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยหลักความไม่มีส่วนได้เสีย.....	104
5.4.1 คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยหลักความไม่มีส่วนได้เสียที่ เป็นโมฆะ	104
5.4.2 คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยหลักความไม่มีส่วนได้เสียที่อาจ เพิกถอนได้.....	105

5.5	แนวคำพิพากษาศาลปกครอง แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่.....	106
5.5.1	คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.48/2546 ที่ศาลพิพากษาเพิกถอนรายชื่อคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.)	106
5.5.2	คำพิพากษาศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขแดงที่ 40 / 2546 เรื่อง คำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการพลเรือนประจำปี..	109
5.5.3	คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ.5 / 2549 ที่พิพากษาให้เพิกถอนการแปรรูปบริษัท กฟผ.	111
5.5.4	บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเลขเสร็จที่ 55/2542 เรื่อง หาหรือปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช (ในส่วนเกี่ยวกับหลักความไม่มีส่วนได้เสีย)	112
5.5.5	ข้อหาหรือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องเสร็จที่ 673/2545 กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งเป็นคณะกรรมการและเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือผู้มีคำสั่งทางปกครอง	113
6.	บทสรุป	116
ภาคผนวก		
ก.	บันทึกความเห็นแย้งของศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรมบูรณ์ เรื่อง ปัญหาการเลือก “การการสรรหา กสช.” ภายหลังที่มีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเพิกถอนมติของคณะกรรมการสรรหา ในประเด็นเกี่ยวกับ “หลักความไม่มีส่วนได้เสียหรือหลักความเป็นกลาง” ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.....	121
ข.	คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ พ.5/2549	124
บรรณานุกรม		128