

บทที่ 6

บทสรุป

หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ : ศึกษากรณีการออกคำสั่งทางปกครอง (The Principle of Impartiality in case of issuance of an administrative decision) วิทยานิพนธ์ที่ศึกษานี้ เกิดขึ้นจากความคิดพื้นฐานที่ว่า หากบุคคลมีอำนาจสั่งการในเรื่องที่ตนมี ส่วนได้เสียอยู่ บุคคลนั้น ก็จะสูญเสียความเป็นกลางและไม่อาจจะวินิจฉัยสั่งการได้โดยปราศจากอคติในเรื่องนั้น ๆ ได้ ดังนั้น หลักนี้จึงนำมาใช้ในองค์กรของรัฐที่มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักความเป็นกลางของผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งนำมาสู่หลักการคัดค้านผู้พิพากษาที่มีผลประโยชน์ได้เสีย ในคดีต้องห้ามมิให้เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีนั้น หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่องค์กร ฝ่ายปกครองที่ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือกรรมการในคณะกรรมการใด ๆ ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการหรือร่วมประชุมลงมติในเรื่องใด ๆ ที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่

ในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจการปกครองโดยชอบหรือไม่ จะต้องพิจารณาถึงหลักความไม่มีส่วนได้เสียก่อนพิจารณาในเนื้อหาของเรื่อง ดังนั้น กรณีเจ้าหน้าที่มีผลประโยชน์ส่วนตัวในเรื่องที่จะมีคำสั่งทางปกครองนั้น หรือเจ้าหน้าที่มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติกับผู้ยื่นคำร้อง คำสั่งทางปกครองที่ออกมาจากการใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าว ย่อมถือว่ามีความบกพร่องในทางกฎหมาย

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดหลักความไม่มีส่วนได้เสียไว้ โดยเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเรื่องทางปกครองและผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องไม่มีส่วนได้เสีย ดังนั้นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นคู่กรณีเสียเองหรือเป็น คู่สมรส คู่หมั้น ญาติ เจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือนายจ้างของคู่กรณี จึงต้องห้ามมิให้เป็นผู้พิจารณาและออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น ถ้ามีข้อเท็จจริงดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องถอนตัว หรือประชาชนที่เกี่ยวข้อง หรือผู้เสียหาย คู่กรณี ก็อาจคัดค้านได้ รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือกรรมการในคณะกรรมการอาจพิจารณามีคำสั่งทางปกครองโดยไม่เป็นกลาง ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นอาจถูกคัดค้านและจะทำการพิจารณาทางปกครองหรือมีคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

หลักความไม่มีส่วนได้เสียจึงมีที่มา 2 ลักษณะคือ

1) เหตุจากสภาพภายนอก

ซึ่งมีบทบัญญัติของ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติของราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แยกเป็น 2 กรณีคือ

ก) กรณีเกี่ยวกับเครื่องญาติ คนใกล้ชิด ตามมาตรา 13 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ข) กรณีมีเหตุสภาพร้ายแรง ซึ่งอาจทำให้พิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตาม มาตรา 16 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกรณีอื่นนอกจากมาตรา 13 แล้ว

2) เหตุจากสภาพภายใน

เหตุจากสภาพภายใน เป็นเหตุที่มีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นธรรม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติกรณีดังกล่าวไว้โดยใช้ถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง เปิดโอกาสให้มีการตีความให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณี

โดยทั่วไปแล้ว เมื่อปรากฏเหตุแห่งความไม่เป็นกลางหรือการมีส่วนได้เสียเจ้าหน้าที่ ผู้นั้นย่อมไม่อาจใช้อำนาจปกครองได้ อย่างไรก็ตามหากมีกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้นได้ ก็ไม่นำบทบัญญัติมาตรา 13 ถึง 16 ของ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้ ซึ่งตามมาตรา 18 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติไว้แล้ว

ดังนั้น กรณีตามมาตรา 18 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงเป็นกรณีที่ผลประโยชน์มหาชนที่มีคุณค่าสูงกว่าผลประโยชน์เอกชนและกรณีจำเป็นต้องรักษาผลประโยชน์มหาชนไว้ จึงยอมอยู่เหนือหลักความไม่มีส่วนได้เสียดังกล่าว เพราะการถือหลักผู้มีส่วนได้เสียโดยเคร่งครัดโดยไม่มีข้อยกเว้น อาจเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติราชการได้ การที่กฎหมายกำหนดว่า กรณีสำคัญที่เร่งด่วนหรือกรณีที่ไม่มีผู้อื่นปฏิบัติหน้าที่แทน ให้เจ้าหน้าที่ที่อาจมีมลทินเรื่องความมีส่วนได้เสียสามารถปฏิบัติ หน้าที่ต่อไปพลางก่อนก็ได้ จึงถูกต้องแล้ว ทั้งนี้เพราะการห้ามมิให้ผู้มีมลทินพิจารณาเรื่องดังกล่าว นั้น ไม่ได้เป็นพิธีการเพื่อป้องกันผลที่ไม่เป็นธรรมเท่านั้นต่อมาหากได้ความตามความจริงว่า การดำเนินการเรื่องใดเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาดำเนินการโดยไม่เป็นกลางจริงแล้วก็จะเป็เหตุบกพร่องของคำสั่งทางปกครองนั้นตลอดไปที่อาจฟ้องให้เพิกถอนในที่สุด แม้จะมีคำสั่งทางปกครองออกมาแล้วก็ตาม

มีข้อพิจารณาถึงความเป็นมาของหลักความไม่มีส่วนได้เสียของประเทศเยอรมัน ซึ่งมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 ของเยอรมัน ในมาตรา 20 และ 21 ได้กำหนดถึงบุคคลผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งต้องห้ามมิให้อำนาจออกนิติกรรมทางปกครอง และเหตุก่วงวลที่ต้องห้ามมีคำสั่งทางปกครองนั้น โดยเยอรมันได้รับอิทธิพลมาจากประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศออสเตรีย ซึ่งประเทศออสเตรียได้จัดทำประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1925 โดยอาศัยหลักพิจารณาของศาลมาประยุกต์ใช้

กรณีประเทศอังกฤษซึ่งใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณีหรือระบบ Common Law นั้น หลักความไม่มีส่วนได้เสียของประเทศไทยเป็นหลักการหนึ่งในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ หลัก (Natural justice) โดยมีหลักว่า ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิที่จะขอให้คดีของตนได้รับการพิจารณาที่มีความเป็นธรรมโดยผู้พิพากษาที่ไม่มีส่วนได้เสียในคดีและไม่มีอคติหรือลำเอียงปราศจากอคติใด ๆ ในเรื่องที่พิจารณาและมีคำสั่งนั้น ๆ

ส่วนประเทศฝรั่งเศส หลักความไม่มีส่วนได้เสียในการทำคำสั่งทางปกครองนั้น มีวิวัฒนาการมาจากคำพิพากษาศาลปกครองของฝรั่งเศสมาเป็นเวลานาน จึงมีการบัญญัติกฎหมายลำดับรองซึ่งออกโดยฝ่ายบริหารในเรื่องผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการออกคำสั่งทางปกครองจะต้องไม่มีส่วนได้เสีย

กรณีประเทศไทย หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ที่จะออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นี้ ได้บัญญัติเป็นหลักประกันความเป็นธรรม แก่ “ คู่กรณี ” หมายถึงผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับ หรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองและผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้น จะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครองว่า ผู้ที่จะใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งหรือทำการพิจารณาทางปกครองแก่ตนนั้น จะไม่ลำเอียง หรือไม่มีส่วนได้เสียจากการออกคำสั่งทางปกครองนั้น ทั้งนี้ โดยบทบัญญัติมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดคุณสมบัติต้องห้าม ของผู้ที่จะใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือทำการพิจารณาทางปกครอง ดังนี้

1. เป็นคู่กรณีเสียเองกับผู้พิจารณา หรือถูกคำสั่งทางปกครองนั้น
2. เป็นคู่หมั้น หรือคู่สมรส หรือเป็นญาติ หรือเป็น หรือเคยเป็นผู้แทน โดยชอบธรรม หรือผู้พิทักษ์ หรือผู้แทนของคู่กรณี
3. เป็นลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
4. กรณีอื่นตามที่ กำหนดในกฎกระทรวง

ในส่วนของผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยหลักความไม่มีส่วนได้เสียนั้นตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้บัญญัติหรือกำหนดถึงผลของ คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยหลักความไม่มีส่วนได้เสียไว้ อย่างไรก็ตาม เมื่อเทียบกับกฎหมายต่างประเทศแล้วพบว่า คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยหลักความไม่มีส่วนได้เสีย อาจมีผลในทางกฎหมายคือ คำสั่งทางปกครองนั้นตกเป็นโมฆะ หรือคำสั่งทางปกครองนั้นอาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจถูกเพิกถอนได้ โดยผลของคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะนั้นสามารถเทียบเคียงกับของเยอรมันและอังกฤษ ซึ่งจะตรงกับของไทยในมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ว่าเจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่งทางปกครองออกคำสั่งให้แก่ตนเองในกรณีที่เป็นคู่กรณีเอง คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบที่ออกให้แก่ตนเองดังกล่าวจึงเป็น โมฆะเนื่องจากตนเองมีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณามีคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยหลักความไม่มีส่วนได้เสียที่เป็นโมฆะที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองให้แก่ตนเองดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นคำสั่งที่บกพร่องอย่างรุนแรงและเห็นประจักษ์ชัดแล้ว

สำหรับกรณีของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยหลักความไม่มีส่วนได้เสียที่อาจถูกเพิกถอนได้นั้น เมื่อเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ในระบบกฎหมายเยอรมันและกฎหมายอังกฤษแล้ว เห็นว่าการฝ่าฝืนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 13 (2) ถึง มาตรา 13 (6) และการฝ่าฝืนมาตรา 16 ย่อมเป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งอาจถูกเพิกถอนได้