

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง¹

อนุศักดิ์ หุ่นประกอบกิจ²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาของหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งหลักความเป็นกลางเป็นหลักที่มีความสำคัญและจัดเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระบบกฎหมายปกครองอันเป็นหลักสากล ซึ่งในระบบกฎหมายปกครองไทยนั้น หลักดังกล่าวนี้ได้ถูกนำมาหลักความเป็นกลางเป็นหลักที่มีความสำคัญและจัดเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในระบบกฎหมายปกครองอันเป็นหลักฐานใช้เวลานานแล้ว ก่อนที่จะได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น หลักความเป็นกลางของผู้พิพากษาในการตัดสินคดี ตลอดจนไปถึงหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง อย่างไรก็ตาม หลักดังกล่าวได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายบางฉบับเท่านั้น โดยมีได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายทุกฉบับ แต่ปัจจุบันหลักความเป็นกลางได้ถูกบัญญัติและรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายกลางที่ได้วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการ โดยเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเรื่องทางปกครองและผู้ที่คำสั่งทางปกครองจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรม³ จากมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เป็นบทบัญญัติที่สะท้อนถึงหลักความไม่มีส่วนได้เสีย หรือหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง มีสาระสำคัญ คือ คำสั่งทางปกครองต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น การพิจารณาทางปกครองในเรื่องใดที่ทำโดยบุคคลที่ไม่เคยได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้น ไม่ว่าเวลาใดๆ แต่ได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ผลผลิตจากกระบวนการพิจารณาทางปกครองดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วย

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุขสมัย สุทธิบดี และคณะกรรมการสอบ คือ ศาสตราจารย์พิเศษปัญญา สุทธิบดี และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาคพิเศษ (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ กมลชัย รัตนสกววงศ์, หลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณา เรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน - ศึกษาประวัติความเป็นมาและแนวคิดทางทฤษฎี, ดุลพาห, 2535, หน้า 88.

กฎหมาย และตกเป็นโมฆะ⁴ ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ต้องไม่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาทางปกครองนั้นด้วย เพื่อเป็นหลักประกันว่ากระบวนการปฏิบัติราชการได้ดำเนินไปด้วยความเป็นธรรมต่อคู่กรณี⁵

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง พบว่ายังมีปัญหาย่อยหลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรกคือ ปัญหาเกี่ยวกับการบัญญัติถึงกรณีการพิจารณาว่ากรณีใดขัดต่อหลักความเป็นกลาง ตามมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หลักเกณฑ์การพิจารณาหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะพบว่า หลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติไว้นั้น จะจำกัดขอบเขตอยู่ เฉพาะความสัมพันธ์ทางส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับคู่กรณี เป็นต้น แต่ในหลายประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศอังกฤษที่ใช้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) สำหรับควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง หรือในประเทศเยอรมนี ซึ่งได้ใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองควบคุมกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ได้มีข้อพิจารณาหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ครอบคลุมกว้างขวางถึงเหตุต่างๆ ที่อาจจะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีส่วนได้เสียมากกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ของไทย เช่น กรณีมีผลประโยชน์ทางการเงิน กรณีเป็นทั้งผู้กล่าวหาและเป็นผู้วินิจฉัย กรณีมีความสัมพันธ์ทางการเมือง กรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความโน้มเอียงที่จะวินิจฉัยให้เป็นไปตามนโยบายของกระทรวง กรณีแสดงความคิดเห็นล่วงหน้าต่อสาธารณชนว่าจะวินิจฉัยอย่างไร กรณีเป็นพยานผู้รู้เห็นเหตุการณ์ หรือเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญพิเศษเกี่ยวกับเรื่องจะวินิจฉัย กรณีที่เคยได้พิจารณาและวินิจฉัยเรื่องเดียวกันนั้นมาแล้ว เป็นต้น เหตุต่างๆ เหล่านี้ไม่มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แม้กระทั่งในเรื่องความสัมพันธ์ส่วนตัว เช่น ความเป็นเครือญาติ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมนี ค.ศ. 1976 มาตรา 20 (5) ได้กำหนดความสัมพันธ์ทางเครือญาติไว้กว้างขวางลึกซึ้งกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยรวมถึงกรณีเป็นบุตรบุญธรรม ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 (3) นั้นกำหนดให้การเป็นผู้สืบสันดานหมายความว่าเฉพาะผู้สืบสันดานสายโลหิตเท่านั้น มิได้รวมกรณีเป็นบุตรบุญธรรมแต่อย่างใด นอกจากนี้ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมนี ค.ศ. 1978 ยังได้รวมถึงบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องผูกพันโดยการอุปถัมภ์มาตั้งแต่เล็กในระยะเวลาอันยาวนาน โดยมีความเกี่ยวข้องใกล้ชิดระหว่างผู้ให้การอุปการะ และผู้ได้รับการอุปการะ กรณีเช่นนี้ถือว่าอยู่ในความหมายความสัมพันธ์ทางเครือญาติเช่นกัน จึงสมควรที่จะได้รับการ

⁴ วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, รวมบทความทางวิชาการทางกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2541, หน้า 50.

⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, กรุงเทพฯ: จีระการพิมพ์, 2540, หน้า 242.

บัญญัติเพิ่มเติมในกฎกระทรวงที่ออกมาตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 (6) ในภายหลัง นอกจากนี้ “เหตุอื่นๆ” หรือ “อย่างร้ายแรง” ตามมาตรา 16 ก็ยังคงมีความไม่ชัดเจน จึงอาจส่งผลให้เกิดความไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรานี้ได้

ประการที่สองคือ ปัญหาเกี่ยวกับผลของคำสั่งทางปกครองที่ขัดหรือแย้งต่อหลักความเป็นกลาง ตามมาตรา 13 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากพิจารณาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว ก็จะไม่พบบทบัญญัติที่เกี่ยวกับผลของคำสั่งทางปกครองในกรณีที่คำสั่งทางปกครองขัดต่อหลักความเป็นกลางเลย ซึ่งหากเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศอังกฤษประเทศเยอรมนีแล้ว คำสั่งทางปกครองที่ขัดหรือแย้งต่อหลักความเป็นกลางนั้น อาจจะโมฆะหรืออาจถูกเพิกถอนได้ แล้วแต่กรณี

ประการที่สามคือ ปัญหาเกี่ยวกับการตีความและการบังคับใช้ เหตุอื่นใดซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นับแต่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกาศใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน กฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นฝ่ายปกครอง กล่าวอีกนัย คือ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง ได้มีการรวบรวมพยานหลักฐาน ทั้งตรวจสอบข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย อย่างรอบด้าน ประกอบการพิจารณาทางปกครองก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครอง เป็นต้นว่าคำสั่งอนุญาต อนุมัติ ให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

อย่างไรก็ดี ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองดังกล่าวมาข้างต้น หากมีเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ก็ย่อมจะทำให้การพิจารณาทางปกครองมีผลต่อการออกคำสั่งทางปกครอง และก็จะเสียไป ทำให้คำสั่งทางปกครองมีเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจถูกเพิกถอนได้

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 16 แล้ว ก็ได้บัญญัติคำนิยามว่า เหตุอื่นใดซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางไว้แต่อย่างใด จึงทำให้เป็นปัญหาของการตีความและการบังคับใช้ ปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวทำให้ฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่พิจารณาทางปกครองอาจใช้ดุลพินิจวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายเป็นประการอื่น ซึ่งในประเด็นปัญหานี้ ผู้เขียนจะวิเคราะห์จากแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีที่มิเหตุอื่นใดซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ดังนั้นแล้วเพื่อให้กระบวนการดำเนินการวินิจฉัยถึงหลักความเป็นกลางหรือความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสมและให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการบัญญัติถึงกรณีการพิจารณาว่ากรณีใดขัดต่อหลักความเป็นกลาง หลักเกณฑ์ที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ส่วนใหญ่จะจำกัดขอบเขตอยู่เฉพาะความสัมพันธ์ทางส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับคู่กรณีเท่านั้น

ดังนั้น จึงเห็นควรออกกฎกระทรวงมารับบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้หลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาทางปกครอง แต่ทั้งนี้ควรคำนึงถึงหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ หลักนิติธรรม หลักจริยธรรมและหลักประโยชน์สาธารณะด้วย

2. ปัญหาเกี่ยวกับผลของคำสั่งทางปกครองที่ขัดหรือแย้งต่อหลักความเป็นกลาง สำหรับผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยหลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสียนั้น ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้บัญญัติหรือกำหนดถึงผลของคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยหลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสียไว้ เมื่อพิจารณาในเรื่องคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยหลักความเป็นกลางในระบบกฎหมายของประเทศเยอรมันในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถดำเนินการกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองเพราะมีเหตุต้องห้ามได้ดำเนินการกระบวนการพิจารณาดังกล่าว หากเจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีเอง ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองของเยอรมนี มาตรา 20 (1) และเห็นประจักษ์ชัดเจนว่าการกระทำดังกล่าวบกพร่องอย่างรุนแรง คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมเป็นโมฆะ ส่วนในระบบกฎหมายประเทศอังกฤษ กรณีผู้ทำคำสั่งเป็นคู่กรณีเอง คำสั่งนั้นก็ย่อมเป็นโมฆะเช่นเดียวกัน ส่วนกรณีอื่นทั้งเยอรมันและอังกฤษนั้นย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งอาจเพิกถอนได้

ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการบัญญัติถึงผลทางกฎหมายในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้พิจารณาเรื่องของตนเองไว้ให้ชัดเจน โดยให้มีผลเป็นโมฆะเช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของเยอรมัน

3. ปัญหาการตีความและการบังคับใช้ เหตุอื่นใดซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง โดยที่ปัญหาดังกล่าวนี้นี้มีความสำคัญ เนื่องจากมีถ้อยคำหรือข้อความที่ไม่ชัดเจน และเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้ศึกษาจึงเห็นควรเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในเรื่องนี้ให้ชัดเจน

ผู้ศึกษาเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 16 กรณีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง หมายถึง

1. กรณีเป็นผู้ที่มีทัศนคติเป็นปฏิปักษ์กับเรื่องที่จะทำการพิจารณาหรือเคยมีเรื่องขัดแย้งกับคู่กรณี

2. กรณีที่เกิดจากการที่คู่กรณีมีผลประโยชน์ขัดกันด้วยเหตุที่มีส่วนเกี่ยวข้องในธุรกิจที่เอื้อประโยชน์ให้กับคู่กรณี

เอกสารอ้างอิง

กมลชัย รัตนสกววงศ์. หลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณา เรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของ
ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน, คู่มือ, 2535.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง ในรวมบทความทางวิชาการทางกฎหมาย
ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2541.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์, 2540.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร :
บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2559.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครองภาคทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : นิติราษฎร์, 2554.