

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการดำเนินกิจการต่างๆ ของรัฐอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนได้ เมื่อความเสียหายเกิดขึ้น รัฐที่ปกครองโดยหลักนิติรัฐ (Legal State) ย่อมจะต้องมีการเยียวยาความเสียหายนั้น ไม่ว่าจะเป็นการเยียวยาความเสียหายในรูปแบบของการชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายเป็นเงินหรือในรูปแบบของการเยียวยาความเสียหายตามความเป็นจริงตามคำขอของผู้เสียหาย จึงทำให้เกิดข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐขึ้น โดยความรับผิดชอบของรัฐอาจเกิดจากการกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางปกครองของฝ่ายบริหาร และการกระทำทางตุลาการซึ่งในการศึกษานี้จะศึกษาเฉพาะปัญหาการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามหลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ต้องยึดมั่นถือมั่นในหลักนิติรัฐ ประชาชนย่อมได้รับการประกันสิทธิ เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรในการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณาความของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องมีความเป็นกลาง ไม่มีอคติ ไม่มีความลำเอียง ในเรื่องที่ตนเองกำลังพิจารณา เพราะหากเป็นเช่นนั้นแล้ว ผลของคำสั่งทางปกครองนั้นต้องไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างแน่นอน หลักความเป็นกลางเป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ประเทศไทยนำมาใช้เป็นองค์ประกอบในเรื่องนี้ ซึ่งหลักความเป็นกลางนี้เป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ มีรากฐานมาจากความต้องการให้สาธารณชนเชื่อมั่นในความเป็นกลางของกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยในเรื่องทางปกครอง โดยหลักความเป็นกลางนี้จะเป็นหลักประกันและป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองถือเอาประโยชน์ส่วนตนเข้าไปปะปนกับการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นไปอย่างถูกต้อง ปราศจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจและลำเอียง

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 ได้กำหนดเหตุบางอย่างที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นไม่สามารถพิจารณาทางปกครองได้ ซึ่งเหตุส่วนใหญ่ได้มีการเทียบเคียงจากหลักเกณฑ์การคัดค้านผู้พิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นหลักว่า “เหตุ” ที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีความเป็นกลาง มักเกี่ยวกับความสัมพันธ์

ทางส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับคู่กรณีเป็นสำคัญ ซึ่งในความเป็นจริงยังมี “เหตุอื่น” ที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีความเป็นกลางอยู่อีกหลายประการ

ดังนั้น การนำเอาหลักความเป็นกลาง มาใช้กับกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของไทย ก็เพื่อมุ่งหมายที่จะให้กระบวนการออกคำสั่งทางปกครองเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความเป็นกลางกับเรื่องทางปกครองที่พิจารณาความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น ถือเป็นข้อพิจารณาสำคัญประการหนึ่งที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้น จะทำการเริ่มการพิจารณาเรื่องทางปกครองนั้นๆ เพราะถ้าหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความเป็นกลางในเรื่องทางปกครองที่พิจารณาแล้ว ความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเข้าไปมีบทบาทในทุกขั้นตอนของการพิจารณา ซึ่งท้ายที่สุดจะทำให้คำสั่งทางปกครองที่ออกมาเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั่นเอง

แม้ประเทศไทยจะได้นำเอาหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมาใช้ โดยกำหนดไว้ในกฎหมายปกครอง แต่ความเข้าใจในหลักความเป็นกลาง ทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และคู่กรณีมีความเข้าใจในเรื่องนี้น้อยมาก ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะมีความเข้าใจว่า ความเป็นกลางนั้น หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องไม่มีความสัมพันธ์ในทางส่วนตัวกับคู่กรณีเท่านั้น ซึ่งอาจจะเกิดความไม่เป็นกลางกับเรื่องที่ตนเองกำลังพิจารณาได้โดยง่าย เช่นนี้แล้ว การบังคับใช้หลักความเป็นกลาง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ควรที่จะคำนึงถึงบริบทของสังคมประกอบด้วย มิฉะนั้นแล้วย่อมก่อให้เกิดอุปสรรคและไม่บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

ดังนั้น จึงควรศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ของหลักความเป็นกลาง กับการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง รวมถึงผลทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ไม่มีความเป็นกลาง เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามกระบวนการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของไทยให้มีความเป็นกลางและบริสุทธิ์ยุติธรรมต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
2. เพื่อศึกษา กฎเกณฑ์ของหลักความเป็นกลาง ขอบเขตการบังคับใช้หลักความเป็นกลาง กับการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง รวมถึงผลทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความเป็นกลาง

3. เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามหลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามหลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ กำหนดหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไว้ก็จริงแต่เมื่อได้ทำการศึกษาหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังขาดความละเอียดชัดเจนของคำว่า “เหตุอื่น” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 16 ซึ่งอาจทำให้มีความเข้าใจและตีความเป็นอย่างอื่นไม่สอดคล้องตรงตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงควรให้กำหนดเรื่องหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้มีความชัดเจนต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ศึกษากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ตามหลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง ศึกษาถึงผลกระทบและวิเคราะห์ถึงปัญหาการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามหลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง เพื่อหาข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามหลักความเป็นกลางได้เสียในการพิจารณาทางปกครองให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาข้อมูลทั้งหมดจากหลักกฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกา หนังสือ ตำรา บทความ วารสารทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ เอกสารประกอบการศึกษาวิชากฎหมายปกครองสูงสุด ข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ อินเทอร์เน็ต แล้วนำมาวิเคราะห์รวบรวมเป็นเล่ม

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
2. ทำให้ทราบถึงกฎเกณฑ์ของหลักความเป็นกลาง ขอบเขตการบังคับใช้หลักความเป็นกลางกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง รวมถึงผลทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีความเป็นกลาง
3. ทำให้ทราบถึงผลการวิเคราะห์ถึงปัญหาการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามหลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครอง
4. ทำให้ได้ข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามหลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง