

สิทธิได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน  
ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

นางสุพิทา เดชาวัฒน์

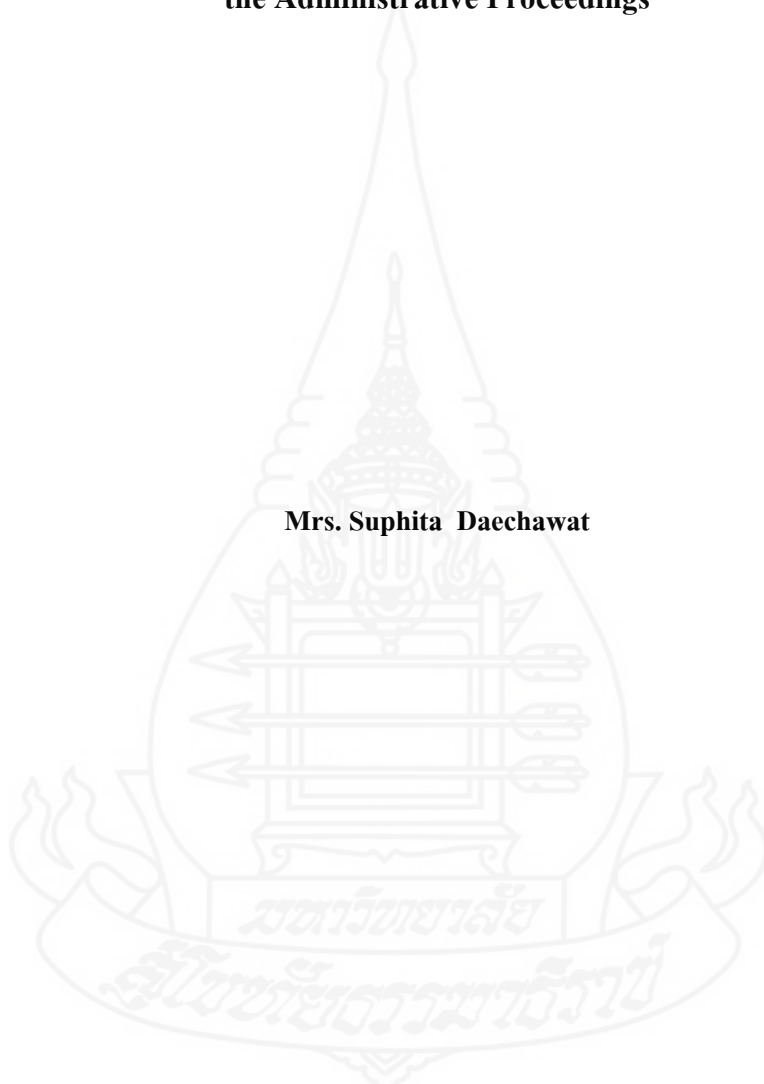


การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2556

**Rights to know the facts and argue the evidence of  
the Administrative Proceedings**

**Mrs. Suphita Daechawat**



An Independent Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement for  
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

SukhothaiThammathirat Open University

2013

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	สิทธิได้รับทราบข้อเท็จจริงและได้แจ้งแสดงพยานหลักฐาน ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง
ชื่อและนามสกุล	นางสุพิทา เตชะวัฒน์
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2557

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



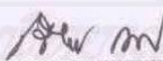
ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม)



กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สมหมาย จันทร์เรือง)



(อาจารย์เกียรติชัย ณ นคร)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

**ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ** สิทธิได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน  
ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

**ผู้ศึกษา** นางสุพิดา เดชาวัฒน์ **รหัสนักศึกษา** 2554002051 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
**อาจารย์ที่ปรึกษา** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดเงางาม **ปีการศึกษา** 2556

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่อง สิทธิได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน  
ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาความหมาย หลักกฎหมายที่  
สำคัญเกี่ยวกับสิทธิและกระบวนการพิจารณาทางปกครอง (2) ให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมาย  
เกี่ยวกับสิทธิของกลุ่มคดีตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (3) วิเคราะห์  
ปัญหาและหลักการคุ้มครองสิทธิได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน (4)  
เสนอแนะแนวทางในการกำหนดเป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มคดีในกระบวนการพิจารณา  
ทางปกครอง

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสาร  
ที่รวบรวมข้อมูลจากบทบัญญัติของกฎหมาย คำพิพากษาศาลปกครองของไทยและต่างประเทศ  
หนังสือ บทความ รวมถึงข้อมูลทางวิชาการบนอินเทอร์เน็ตและเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า แม้จะมีการรับรองสิทธิของกลุ่มคดีที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงและ  
โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง แต่ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติโดย  
กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวางเช่นกรณีการออกกฎหมาย  
ลำดับรองหรือกรณีอ้างความจำเป็นรีบด่วนซึ่งเป็นข้อยกเว้นไม่จำเป็นต้องให้กลุ่มคดีได้รับทราบ  
ข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน รวมไปถึงการปฏิเสธสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่กลุ่มคดี  
จำเป็นต้องรู้เพื่อปกป้องสิทธิของตน จากปัญหาดังที่กล่าว ผู้วิจัยจึงเสนอแนะเพื่อให้มีการปรับปรุง  
แก้ไขเนื้อหากฎหมายตามมาตรา 30 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง  
ปกครอง พ.ศ.2539 โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ต้องถือปฏิบัติและจำกัดอำนาจ  
ดุลยพินิจฝ่ายปกครอง เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของกลุ่มคดีในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

**คำสำคัญ** พยานหลักฐาน กระบวนการพิจารณาทางปกครอง



**Independent Study title:** Rights to know the facts and argue the evidence of the Administrative Proceedings

**Author:** Mrs. Suphita Daechawat; **ID:** 2554002051; **Degree:** Master of Law;

**Independent Study advisors:** Dr. Panumas Kudngaongarm, Assistant Professor;

**Academic year:** 2013

### **Abstract**

The objectives of this study are (1) to study meaning, a legal principle of rights and administrative proceedings (2) to find out the legal measures on the rights of the parties under The Administrative Procedure Act B.E.2539 (3) the problems and principle of rights to know the facts and argue the evidence (4) suggestions to measures protect the rights of the parties in the administrative proceedings.

This study is a qualitative research conducted based on documentary research by provisions of law, The Judgement of Administrative Court in both Thailand and abroad, text book, articles, academic sources from the internet and other papers.

The results have been revealed as follows: Although there are recognition which the rights of the parties to know the facts and argue the evidence in the administrative proceedings. But found the practical problems by law to the administration authority is used discretion extensively such as the subordinate legislation or urgently needed that are exceptions do not must be the parties to know the facts and argue the evidence. Including the rights denial to inspection of documents that the parties need to know for protection self-rights. Such problems, the study author has a suggestion to improving the law in section 30 and section 31 under The Administrative Procedure Act B.E.2539 by designated as duties for the administration must practice and limited power of discretion to protect the rights of the parties in a truly practical.

**Keywords:** Evidence, Administrative proceedings

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาจากท่าน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภานุมาศ ชัดเงางาม อาจารย์ที่ปรึกษาค้นคว้าอิสระที่ให้คำแนะนำและตรวจแก้ไขให้กับผู้ศึกษาและท่าน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมหมาย จันทรเรือง ที่ได้ตรวจสอบความสมบูรณ์และกรุณาให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์จนกระทั่งผลงานสำเร็จลุล่วงด้วยตามวัตถุประสงค์ จึงขอกราบขอบพระคุณท่านทั้งสองเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

คุณค่าและประโยชน์อันพึงมีจากการศึกษาค้นคว้าอิสระในครั้งนี้ ขอมอบเป็น กตเวทิตา คุณรำลึกบูชาแต่บิดามารดาผู้ให้ชีวิตและหล่อหลอมจิตใจ ตลอดจนคุณอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ สติปัญญา พร้อมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการผู้เขียนตำราที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาอ้างอิงทุกท่าน

สุพิตา เดชาวัฒน์

สิงหาคม 2557



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์ .....	6
3. กรอบแนวคิดของการวิจัย .....	6
4. ประเด็นปัญหาการวิจัย .....	7
5. ขอบเขตการวิจัย .....	8
6. คำนียามศัพท์เฉพาะ หรือ คำจำกัดความ .....	8
7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	9
8. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง .....	9
9. ระเบียบวิธีการวิจัย .....	10
บทที่ 2 ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและกระบวนการพิจารณาทางปกครอง .....	10
1. สิทธิ .....	12
1.1 สิทธิในความหมายโดยทั่วไป .....	12
1.2 สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 .....	15
1.3 สิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 .....	18
1.4 สิทธิตามกฎหมายอื่น : พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ.2540 .....	23
2. กระบวนการพิจารณาทางปกครอง .....	25
2.1 ความหมายและแนวความคิดพื้นฐาน .....	25
2.2 ความเป็นมา วิวัฒนาการและหลักการที่สำคัญ .....	27
2.2.1 กรณีประเทศไทย .....	27
2.2.2 กรณีต่างประเทศ .....	30
3. หลักการพื้นฐานที่สำคัญของกระบวนการพิจารณาทางปกครอง .....	31
3.1 หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ .....	31
3.2 หลักการรับฟังความสองฝ่าย .....	33

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.3 หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม .....	34
บทที่ 3 หลักกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง .....	38
1. กรณีประเทศไทย .....	40
1.1 สิทธิการได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 .....	40
1.2 ข้อยกเว้นและข้อห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้สิทธิแก่คู่กรณี .....	52
1.3 การแก้ไขเยียวยาความบกพร่องกรณีการไม่ให้สิทธิแก่คู่กรณี .....	53
2. กรณีต่างประเทศ .....	55
2.1 สิทธิการได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ของประเทศเยอรมัน .....	55
2.2 สิทธิการได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ของประเทศฝรั่งเศส .....	64
2.3 สิทธิการได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ของประเทศอังกฤษ .....	67
บทที่ 4 บทวิเคราะห์ปัญหาและหลักการคุ้มครองสิทธิการได้รับทราบข้อเท็จจริงและ โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง .....	72
1. แนวคำพิพากษาของศาลปกครองของประเทศไทย .....	73
2. ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง .....	98
3. แนวคำพิพากษาของศาลของต่างประเทศ .....	101
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	117
1. บทสรุป .....	117
2. ข้อเสนอแนะ .....	119
บรรณานุกรม .....	123
ภาคผนวก .....	129
ประวัติผู้ศึกษา .....	132

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

“การดำเนินงานทางปกครองในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสม จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ” เป็นเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกาเล่ม 113 ตอนที่ 60 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539 จากเหตุผลดังกล่าวสามารถอธิบายได้ถึงเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มี 3 ประการ กล่าวคือ<sup>1</sup>

1. เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครอง ทำให้การพิจารณาทางปกครองเกิดความรวดเร็ว โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้
2. เพื่อให้การดำเนินงานทางปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย
3. สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดย กมลชัย รัตนสกาววงศ์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ได้สรุปสาระสำคัญไว้ว่า<sup>2</sup> เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกคำสั่งทางปกครองต่างๆ ว่าจะต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการของ

#####

<sup>1</sup> มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 255 หน้า 1

<sup>2</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์ สาระสำคัญและหลักกฎหมาย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน 2539 หน้า 7-8

ตน ขณะเดียวกันก็วางหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย อันเป็นการยอมรับสถานะของประชาชนว่าเป็นผู้ทรงสิทธิ (subject) ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน สถานะของประชาชนมิใช่เป็นผู้อยู่ภายใต้การปกครองที่ไร้ซึ่งสิทธิ (object) อีกต่อไปแล้ว ซึ่งเป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การกระทำทุกอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความถูกต้องเหมาะสมกับเรื่องในกรณีเฉพาะราย จะไม่ใช่อำนาจอย่างไรซึ่งเหตุผลหรือเกินสมควรแก่เหตุ หลักเกณฑ์ทั่วไปที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ อันจะส่งผลให้คำสั่งทางปกครองต่างๆ มีความเป็นภาวะวิสัยมากที่สุด

ชาญชัย แสวงศักดิ์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายได้สรุปแนวความคิดพื้นฐานของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่า<sup>3</sup> เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าด้วยกระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกคำสั่งปกครอง โดยกำหนดเป็นขั้นตอนตั้งแต่การเตรียมการ การพิจารณา การออกคำสั่งทางปกครอง การทบทวนคำสั่งการปกครอง และการบังคับการตามคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิของประชาชนและดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะ

จากเหตุผลและแนวความคิดพื้นฐานดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เป็นบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานกลางในการปฏิบัติราชการ ทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ที่กำหนดว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่ กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้ โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้” นอกจากนี้ยังเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และที่สำคัญอย่างยิ่งเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นประเทศไทยที่อยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ต้องดำเนินการใดๆ ภายในขอบเขตของกฎหมายหรือที่เรียกว่า หลักความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดที่อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

#####

<sup>3</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์ คำอธิบายกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 13 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน

เฉพาะกรณีที่ถูกกฎหมายให้อำนาจไว้ตาม “หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” และต้องไม่ขัดต่อกฎหมายเท่านั้น

ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองโดยเฉพาะการทำคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้ให้ความหมายคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ

1. การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

2. การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

2.1 ได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540)<sup>4</sup> โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 17 ก วันที่ 22 พฤษภาคม 2540 ให้คำสั่งทางปกครองในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 30 วรรคสอง (6)

2.1.1 การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสั่งพักงานหรือสั่งให้ออกงานไว้ก่อน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง

2.1.2 การแจ้งผลการสอบหรือการวัดผลความรู้หรือความสามารถของบุคคล

2.1.3 การไม่ออกหนังสือเดินทางสำหรับการเดินทางไปต่างประเทศ

2.1.4 การไม่ตรวจลงตราหนังสือเดินทางของคนต่างด้าว

2.1.5 การไม่ออกใบอนุญาตหรือการไม่ต่ออายุใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว

2.1.6 การสั่งให้เนรเทศ

เหตุผลในการออกกฎกระทรวงดังกล่าวเนื่องมาจากสมควรกำหนดให้คำสั่งทางปกครองในบางกรณี ซึ่งโดยสภาพไม่สามารถแจ้งหรือไม่สมควรแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงหรือให้คู่กรณีโต้แย้งก่อนการทำคำสั่งทางปกครอง เป็นคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบข้อเท็จจริงหรือโต้แย้งก่อนการทำคำสั่งทางปกครอง

2.2 ได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543)<sup>5</sup> โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 78 ก วันที่ 22 สิงหาคม 2543 โดยให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง

#####

<sup>4</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2540) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 17 ก (วันที่ 22 พฤษภาคม 2540)

<sup>5</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ.2543) ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 117 ตอนที่ 78 ก (วันที่ 22 สิงหาคม 2543)



### 2.2.1 การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้

- 1) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์
- 2) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์
- 3) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน
- 4) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน

### 2.2.2 การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา

เหตุผลในการออกกฎกระทรวงดังกล่าวเนื่องมาจากคำสั่งของเจ้าหน้าที่ในบางกรณีอาจมีปัญหาการตีความว่าเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และคำสั่งดังกล่าวมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลและประโยชน์สาธารณะ เพื่อให้การออกคำสั่งที่เป็นปัญหานี้ดำเนินไปด้วยความเป็นธรรม สมควรกำหนดให้เป็นคำสั่งทางปกครอง

โดยมีข้อสังเกตที่น่าสนใจกรณีกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) กำหนดให้การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสั่งพักงาน หรือ สั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง การแจ้งผลการสอบ หรือ การวัดผลความรู้หรือความสามารถของบุคคล การไม่ออกหนังสือเดินทางสำหรับการเดินทางไปต่างประเทศ การไม่ตรวจลงตราหนังสือเดินทางของคนต่างด้าว การไม่ออกไปอนุญาตหรือ การไม่ต่ออายุใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว การสั่งให้เนรเทศ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 30 วรรคสอง (6) ที่อาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี แต่เข้าข่ายเป็นข้อยกเว้นที่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่กฎหมายให้อำนาจดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอย่างกว้างขวางที่จะรับฟังหรือไม่รับฟังคู่กรณีก็ได้ ซึ่งอาจเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลยพินิจได้ตามอำเภอใจ อันเป็นการขัดกับหลักการรับฟังความสองฝ่ายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการที่จะได้ทราบข้อเท็จจริง โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

ด้วยเหตุดังกล่าว ในการใช้อำนาจพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องชอบด้วยกฎหมายและอำนาจความเป็นธรรมแก่ประชาชน อันเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ยิ่งไปกว่านั้นการกระทำการ หรือ งดเว้นกระทำการใดๆ ของหน่วยงานฝ่ายปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน ต้องถือปฏิบัติภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะ การคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของ



ประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>6</sup> ที่ได้รับรองสิทธิของ ปวงชนชาวไทยไว้ในมาตรา 4 ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง และมาตรา 26 ที่ได้รับรองสิทธิของประชาชนจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้วางหลักกฎหมายที่สำคัญต่างๆ ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องถือปฏิบัติเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการพิจารณาทางปกครองก็ตาม แต่จากการสืบค้นข้อมูลทั้งแนวคำพิพากษา คำสั่งของศาลปกครอง บันทึกความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เอกสาร บทความทางวิชาการ หรือข้อมูลวิชาการทางอินเทอร์เน็ตต่างๆ พบว่า ในทางปฏิบัติยังพบปัญหาจากกระบวนการพิจารณาทางปกครองของหน่วยงานฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน หรือวิธีการในการดำเนินงานทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กฎหมายเฉพาะวางหลักเกณฑ์ต่ำกว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หรือกรณีเป็นเรื่องที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการพิจารณาทางปกครองที่อาจกระทบสิทธิของคู่กรณี รวมถึงกรณีที่เกิดจากคู่กรณีไม่ทราบถึงขั้นตอน วิธีการปฏิบัติทางปกครอง และการมีหรือไม่มีสิทธิของตนเอง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลกระทบต่อการได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมาย ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างยิ่ง

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ข้อมูลในเรื่องการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยมีขอบเขตการศึกษาตั้งแต่ความหมาย แนวความคิด พื้นฐาน หลักการ ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิ กระบวนการพิจารณาทางปกครอง และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 รวมถึงวิเคราะห์ปัญหาและค้นหาหลักการคุ้มครองสิทธิได้รับทราบข้อเท็จจริง และได้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองของไทยและต่างประเทศ รวมถึงบันทึกความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อการรวบรวม วิเคราะห์ข้อมูลในภาพรวมทั้งหมดสำหรับเป็นข้อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดมาตรการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของไทยต่อไป

#####

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก (วันที่

## 2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาความหมาย แนวความคิดพื้นฐาน ความเป็นมา วิวัฒนาการ และหลักกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับสิทธิและกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

2.2 เพื่อให้ทราบถึงขั้นตอน วิธีการ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและหลักการคุ้มครองสิทธิที่ได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองจากแนวคำพิพากษาศาลปกครองของไทยและต่างประเทศ รวมถึงบันทึกความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

2.4 เพื่อให้ข้อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดเป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

## 3. กรอบแนวคิดของการวิจัย

ในกระบวนการศึกษาวิจัยจากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ซึ่งเป็นการพิจารณาถึงสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยเฉพาะสิทธิที่ได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดในวรรคแรกว่า “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน” ส่วนวรรคสอง กำหนดขบทยกเว้นที่เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องให้คู่กรณีมีโอกาสตามวรรคแรกเช่น กรณีตาม (1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยเนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือกรณีตาม (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เป็นต้น นอกจากสิทธิตามมาตรา 30 ดังกล่าวแล้ว ได้พิจารณารวมถึงสิทธิการขอตรวจดูเอกสารตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดไว้ว่า “คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้...” โดยเริ่มต้นด้วยการทบทวนวรรณกรรมด้านแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ.2540 ตลอดจนการวิเคราะห์ปัญหาและหลักการคุ้มครองสิทธิที่ได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองจากแนวคำพิพากษาศาลปกครองของไทยและต่างประเทศ

เพื่อกำหนดเป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในฐานะผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

#### 4. ประเด็นปัญหาการวิจัย

โดยที่หลักการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้กำหนดรับรองสิทธิไว้ใน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่สำคัญคือ เพื่อประกันความเป็นธรรมให้กับบุคคลที่เป็นคู่กรณี โดยการให้โอกาสคู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของตน และอีกประการหนึ่งคือเพื่อประกันคุณภาพของคำสั่งทางปกครองซึ่งการเปิดโอกาสจะทำให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่จะออกคำสั่งอย่างรอบด้านและทำให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอันเป็นประโยชน์สาธารณะที่มีประสิทธิภาพและกระทบกระเทือนสิทธิอันชอบธรรมของประชาชนน้อยที่สุด

แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายดังกล่าวก็ได้กำหนดคบทกเว้นในการให้สิทธิแก่คู่กรณีไว้หลายประการด้วยถ้อยคำที่ไม่ชัดเจนแน่นอนทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ยังให้อำนาจฝ่ายปกครองออกกฎกระทรวงโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถออกคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบสิทธิของคู่กรณีโดยไม่ต้องรับฟังคู่กรณีได้ดังเช่นกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) กรณีจึงเป็นเรื่องที่กฎหมายให้อำนาจดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอย่างกว้างขวางที่จะรับฟังหรือไม่รับฟังคู่กรณีก็ได้ ซึ่งอาจเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลยพินิจได้ตามอำเภอใจ อันเป็นการขัดกับหลักการรับฟังความสองฝ่ายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการที่จะได้ทราบข้อเท็จจริง โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาทางปกครองในการศึกษาวิจัยกรณีสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิที่จะได้รับทราบถึงสิทธิของตนจึงเป็นเรื่องที่สำคัญเพื่อค้นหาหลักการที่ถูกต้องเป็นธรรมจากแนวคิดพื้นฐาน มาตรการตามกฎหมาย รวมถึงแนวคำพิพากษาของศาลและบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง สำหรับใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงมาตรฐานการปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนต่อไป

## 5. ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยฉบับนี้ มุ่งศึกษาความหมาย แนวคิดพื้นฐาน ความเป็นมา วิวัฒนาการ และหลักกฎหมายที่สำคัญของสิทธิ กระบวนการพิจารณาทางปกครอง และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 รวมถึงวิเคราะห์ปัญหาและหลักการคุ้มครองสิทธิการได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองที่สำคัญตั้งแต่ปี พ.ศ.2545–2556 และบันทึกความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

## 6. คำนิยามศัพท์เฉพาะ หรือ คำจำกัดความ

6.1 **สิทธิ** หมายความว่า ความชอบธรรมที่บุคคลอาจใช้ยันกับผู้อื่นเพื่อคุ้มครองหรือรักษาผลประโยชน์อันเป็นส่วนที่พึงได้ของบุคคลนั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง สิทธิคือประโยชน์ที่บุคคลมีความชอบธรรมที่จะได้รับ ซึ่งกฎหมายรับรองและคุ้มครองให้

6.2 **คู่กรณี** หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองและผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้น จะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

6.3 **เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง** หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

6.4 **วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง** หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎและรวมถึงการดำเนินการใดๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

6.5 **กระบวนการพิจารณาทางปกครอง** หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

6.6 **คำสั่งทางปกครอง** หมายความว่า (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ (2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

**6.7 คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง** หมายความว่า มาตรา 7 ถึงมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

## 7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

7.1 ทราบถึงความหมาย แนวความคิดพื้นฐาน ความเป็นมา วิวัฒนาการและหลักกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับสิทธิและกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

7.2 ทราบถึงขั้นตอน วิธีการ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

7.3 ทราบถึงปัญหาและหลักการคุ้มครองสิทธิได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองจากแนวคำพิพากษาศาลปกครองของไทยและต่างประเทศ รวมถึงบันทึกความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

7.4 เป็นข้อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดเป็นมาตรการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

## 8. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

8.1 บทบัญญัติของกฎหมาย

8.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

8.1.2 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

8.1.3 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ.2540

8.1.4 กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

8.1.5 กฎหมายอื่นๆ ที่ปรากฏในคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง

8.1.6 กฎหมายอื่นๆ ที่ปรากฏในบันทึกความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

8.2 คำพิพากษาศาลปกครองของไทยและต่างประเทศ

8.3 หนังสือ บทความ หรือเอกสารทางวิชาการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

8.4 ข้อมูลทางวิชาการบนอินเทอร์เน็ต

## 9. ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยฉบับนี้ เป็นการศึกษาในเชิงการวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมาย คำพิพากษา คำสั่งของศาลปกครอง บันทึกความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หนังสือ บทความ รวมถึงข้อมูลทางวิชาการบนอินเทอร์เน็ตและเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง





## บทที่ 2

# ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับ สิทธิและกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

โดยที่ ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นประเทศไทย ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันเป็นการสร้างหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่นกรณีในมาตรา 4 ที่ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” การจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้ กล่าวคือ การใช้อำนาจรัฐหรือองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองต้องดำเนินการใดๆ ภายในขอบเขตของกฎหมายสำหรับการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดที่อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เฉพาะกรณีที่ถูกกฎหมายให้อำนาจไว้และต้องไม่ขัดกับกฎหมายเท่านั้น ซึ่งนอกจากสิทธิตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว สิทธิตามกฎหมายอื่น โดยเฉพาะสิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารทางราชการ พ.ศ.2540 ก็เป็นสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการคุ้มครองและปกป้องมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจเกินขอบเขตที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้ โดยในการศึกษาวิจัยบทที่ 2 นี้จะเป็นการศึกษาให้ทราบถึงความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและกระบวนการพิจารณาทางปกครองโดยทั่วไป เพื่อเชื่อมโยงไปถึงสิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนซึ่งเป็นหัวข้อหลักในการศึกษาวิจัยในบทต่อไป

คำว่า “สิทธิ” ศาสตราจารย์ได้วินิจฉัยความหมายเป็นบรรทัดฐานตามคำพิพากษาฎีกาที่ 124/2487 โดยวางหลักไว้ว่า “สิทธิ” หมายถึงประโยชน์อันบุคคลมีอยู่ แต่ประโยชน์จะมีสิทธิหรือไม่ก็ต้องแล้วแต่บุคคลมีหน้าที่ต้องเคารพหรือไม่ ถ้าบุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพ ประโยชน์นั้นก็เป็นสิทธิ กล่าวคือได้รับการคุ้มครองและรับรองโดยกฎหมาย” <sup>7</sup> และเพื่อความเข้าใจที่ชัดเจนในความหมายและแนวคิดพื้นฐานของสิทธิ จึงยกตัวอย่างข้อความอันสำคัญที่คณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายอย่างยิ่ง ซึ่งท่านได้อธิบายไว้ดังต่อไปนี้

#####

<sup>7</sup> รัฐสิทธิ ศุรุสุวรรณ กฎหมายแพ่งหลักทั่วไป พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์ นิติธรรม

# 1. สิทธิ

## 1.1 สิทธิในความหมายโดยทั่วไป

หยุด แสงอุทัย<sup>8</sup> ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายได้ให้ความหมายโดยมีความเห็น 2 ความเห็น กล่าวคือ

**ความเห็นประเภทที่ 1** สิทธิหมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้แก่บุคคลใดในอันที่จะมีเจตจำนงเช่นผู้ใดมีกรรมสิทธิในทรัพย์สินโดยย่อมมีอำนาจในทรัพย์สินนั้นทุกประการ ความเห็นนี้ Windscheid นักกฎหมายเยอรมันเป็นผู้คิด โดยมุ่งความสำคัญของสิทธิอยู่ที่อำนาจ

**ความเห็นประเภทที่ 2** สิทธิหมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองให้ความเห็นนี้ Jhering นักกฎหมายเยอรมันเป็นผู้คิด ซึ่งเน้นหนักไปที่วัตถุประสงค์ของสิทธิโดยเห็นว่า การที่กฎหมายให้อำนาจแก่บุคคลก็เพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง

ทั้งนี้ไม่อาจถือว่าความเห็นอันใดอันหนึ่งถูกต้องเพราะมองถึงสิทธิคนละแง่ ในปัจจุบันควรถือว่า สิทธิคืออำนาจที่กฎหมายให้เพื่อให้สำเร็จประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครอง หรือก็คือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ อื่นๆไม่ใช่ว่ากฎหมายที่มีจุดประสงค์จะคุ้มครองบุคคลแล้ว บุคคลนั้นจะต้องมีสิทธิเสมอไป กล่าวคือ จะถือว่าเป็นสิทธิได้ต้องเป็นกรณีที่กฎหมายให้ประโยชน์แก่บุคคลโดยเจาะจงและบุคคลจะได้รับประโยชน์โดยใช้สิทธิทางศาล

นอกจากนี้สิทธิอาจเกิดจากกฎหมายมหาชน ซึ่งสิทธิดังกล่าวหมายความว่ารรัฐโดยรัฐธรรมนูญก็ดี โดยกฎหมายก็ดีย่อมผูกพันตนเอง เป็นการผูกมัดของอำนาจสาธารณะเพื่อประโยชน์ของเอกชน เป็นสิทธิของราษฎรที่มีต่อรัฐและอำนาจสาธารณะอื่นๆ เช่น เทศบาล สิทธินี้รัฐและผู้ทรงอำนาจสาธารณะอื่นได้รับรองหรือให้แก่ราษฎร โดยแยกเป็น 5 ประเภทคือ

### 1. สิทธิที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคลในทางปฏิบัติ

สิทธิที่จะป้องกันและสิทธิในเสรีภาพที่มีต่อรัฐ โดยราษฎรย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐและเจ้าพนักงานของรัฐละเว้นไม่ก่กรรมสิทธินี้ ซึ่งได้แก่สิทธิตามรัฐธรรมนูญและ สิทธิมนุษยชน

### 2. สิทธิที่เกี่ยวกับสถานะของบุคคลในทางที่จะดำเนินการ

เป็นสิทธิที่ให้ไว้แก่ราษฎรในการที่จะก่อตั้งชีวิตในทางการเมืองรัฐ เช่น สิทธิเลือกตั้ง

### 3. สิทธิที่ให้เรียกร้องการปฏิบัติบางประการจากรัฐ

#####

<sup>8</sup> หยุด แสงอุทัย แก๊ไขปรับปรุงโดย สมยศ เชื้อไทย ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป



เช่น สิทธิที่จะเรียกร้องให้รัฐคุ้มครองสิทธิของบุคคล สิทธิที่จะขอให้คุ้มครองจากการกระทำของรัฐต่างประเทศ สิทธิที่จะเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติการเนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการ เช่น สิทธิที่จะเรียกร้องให้จ่ายบำนาญ

4. สิทธิของรัฐตามกฎหมายมหาชนต่อราษฎร

รัฐต้องออกกฎหมายก่อตั้งสิทธิดังกล่าวขึ้นก่อน เช่น สิทธิที่จะเรียกร้องให้ราษฎรรับราชการทหาร

5. สิทธิในความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถืออำนาจต่อกันและกัน

เช่นระหว่างรัฐกับเทศบาล หรือเทศบาลต่อเทศบาลด้วยกัน

สิทธิตามกฎหมายมหาชนก็เป็นไปเช่นเดียวกับสิทธิตามกฎหมายเอกชน คือจะต้องมีวิถีทางบังคับให้เป็นไปตามสิทธินั้นๆ ได้ เช่น ถ้าเป็นสิทธิตามกฎหมายปกครองก็จัดตั้งศาลปกครองขึ้นวินิจฉัยคดีปกครองเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากศาลยุติธรรม

ปรีดี เกษมทรัพย์<sup>9</sup> ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายได้ให้ความหมายคำว่า สิทธิเป็นถ้อยคำที่ใช้มากในบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวได้ว่าเป็นข้อความที่จำเป็นต้องใช้ในบทบัญญัติของกฎหมาย ถือได้ว่าเป็นข้อความรากฐานของกฎหมายหรือเป็นข้อความพื้นฐาน (Basic Concept) ของกฎหมาย<sup>10</sup> เพราะกฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ให้แก่บุคคลในลักษณะทั่วไป<sup>11</sup>

สิทธิ คือ ความชอบธรรมที่บุคคลอาจใช้ยันกับผู้อื่นเพื่อคุ้มครองหรือรักษาผลประโยชน์อันเป็นส่วนพึงมีพึงได้ของบุคคลนั้น โดยแยกพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิได้ดังนี้<sup>12</sup>

1. สิทธิจะต้องเป็นความชอบธรรม ซึ่งเป็นเรื่องของความถูกต้อง
2. สิทธิจะต้องมีบุคคลเป็นผู้ถือสิทธิ หรือเรียกว่าผู้ทรงสิทธิ
3. สิทธินั้นจะต้องเป็นสิ่งที่ใช้ยันกับบุคคลอื่นได้
4. สิทธินั้นจะต้องมีเนื้อหา โดยมีข้อความที่เป็นประโยชน์ที่จะยืนยันคุ้มครอง

รักษา อาจเป็นผลประโยชน์ทางทรัพย์สินที่เป็นสิ่งที่มีรูปร่าง หรือผลประโยชน์ในทางจิตใจซึ่งเป็นสิ่งไม่มีรูปร่างก็ได้

#####

<sup>9</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์ กฎหมายแพ่งหลักทั่วไป พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการ

บริการทางวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2526 หน้า 83

<sup>10</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>11</sup> สมยศ เชื้อไทย ความรู้กฎหมายทั่วไป พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน 2545 หน้า 125-127

<sup>12</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์ กฎหมายแพ่งหลักทั่วไป หน้า 83-85

จันทร์ สิ้นสุภฤกษ์<sup>13</sup> ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย กล่าวถึง สิทธิที่มีความหมาย 2 กรณี คือ

1. สิทธิตามกฎหมายธรรมชาติ (Natural Right)

เป็นแนวความคิดสัมพันธ์กับกฎหมายธรรมชาติ ซึ่งเป็นผลทางความคิดจาก สำนักกฎหมายธรรมชาติ (School of Natural Law) ที่มุ่งอธิบายว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นเรื่องของ ความถูกต้องและความผิดซึ่งเป็นคุณค่าทางจริยธรรม โดยทฤษฎีสิทธิตามธรรมชาติมีกำเนิดโดย นักปราชญ์ชาวกรีกโบราณชื่อ Socrates ต่อมาได้รับการสานต่อและพัฒนาโดยนักคิดคนอื่นๆ ได้แก่ Plato Aristotle เป็นต้น

2. สิทธิตามกฎหมายบ้านเมือง (Legal Right)

โดยนัยทฤษฎีกฎหมายบ้านเมือง (Positive Law) สิทธิหมายถึง ประโยชน์หรือ อำนาจของบุคคลที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองป้องกันให้ ดังนั้นประโยชน์ใดจะเป็นสิทธิหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับว่ามีกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดรับรองคุ้มครองให้หรือไม่

ประสิทธิ์ โขวิไลกุล<sup>14</sup> ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย กล่าวถึงสิทธิ (Right) โดย จัด เศรษฐบุตร ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย เห็นว่า สิทธินั้นอาจมีความหมายได้หลายทางเพราะนอกจาก จะกินความไปถึงสิทธิประเภทที่กฎหมายระบุไว้โดยประจักษ์แจ้งแล้ว ยังกินความถึงสิทธิประเภท ต่างๆ ซึ่งเรียกว่า “เสรีภาพ” ด้วย อย่างไรก็ตามถ้าพิจารณาให้ละเอียดจะเห็นได้ว่า คำว่าสิทธิกับคำว่า เสรีภาพนั้นทั้งคู่มีข้อแตกต่างในความหมาย เช่น สิทธิเป็นสิ่งที่กฎหมายรองรับผู้ทรงสิทธิโดย เฉพาะเจาะจง อนุญาตให้กระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดได้ เราเรียกสิทธิประเภทนี้ว่า สิทธิบริบูรณ์ หมายความว่า กฎหมายได้ว่าไว้อย่างครบถ้วน ส่วนสิทธิประเภทที่สองที่กินความถึงสิทธิประเภทต่างๆ เรียกว่า เสรีภาพนั้นแตกต่างจากสิทธิประเภทแรก กล่าวคือเป็นสิทธิที่กฎหมายไม่ได้กล่าวได้โดยประจักษ์ แจ้งต่างหากเป็นที่รู้กันโดยทั่วไป มองไม่เห็นขอบเขตแห่งสิทธิ

กล่าวโดยสรุป สิทธิในความหมายโดยทั่วไป หมายถึง อำนาจหรือประโยชน์ที่ กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่น โดยการเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเฉพาะเจาะจง และเป็นความชอบธรรมที่บุคคลอาจใช้ยันกับบุคคลอื่นเพื่อคุ้มครองหรือรักษาผลประโยชน์ของตน ซึ่งกฎหมายที่รับรองและคุ้มครองสิทธิแก่บุคคลอาจจะเป็นกฎหมายมหาชน หรือกฎหมายเอกชนก็ได้

#####

<sup>13</sup> มานิตย์ จุมปา ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2551 หน้า 137-140

<sup>14</sup> ประสิทธิ์ โขวิไลกุล, กฎหมายแพ่งหลักทั่วไป คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4-14 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม 2545 หน้า 71-72

## 1.2 สิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

สิทธิตามรัฐธรรมนูญ หรือสิทธิตามกฎหมายมหาชน มีความแตกต่างกับสิทธิในความหมายโดยทั่วไป ซึ่งสิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีต่อรัฐ โดยผูกพันรัฐให้ต้องเคารพและมีหน้าที่รับรอง ค้ำครองและปกป้องสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติไว้เพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

บรรเจิด สิงคะเนติ<sup>15</sup> ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ได้ให้ความหมายสิทธิตามรัฐธรรมนูญไว้ โดยหมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุด ได้บัญญัติให้การรับรอง ค้ำครองแก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ปัจเจกบุคคลดังกล่าวได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่จะไม่ให้บุคคลใดแทรกแซงในสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน โดยเฉพาะเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซงในขอบเขตสิทธิของตน

อำนาจหรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและค้ำครองให้ นั้น ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นประเทศไทย ได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>16</sup> ซึ่งเป็นหลักประกันในการค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่นกรณีในมาตรา 4 ที่ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

มาตรา 26 บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

มาตรา 27 บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรีศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง”

มาตรา 28 วรรค 1 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน”

มาตรา 29 วรรค 1 บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่

#####

<sup>15</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน 2555 หน้า 49

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ราชกิจจานุเบกษา มาตรา 4, 26-29

รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

การรับรองสิทธิดังที่ยกตัวอย่างบางกรณีนั้น เมื่อพิจารณาถึงหลักการประกันสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ สามารถแยกได้เป็น 7 ประการ กล่าวคือ

### 1. หลักความผูกพันโดยตรงของสิทธิและเสรีภาพต่อองค์กรของรัฐ

#### 1.1 ความผูกพันต่อองค์กรนิติบัญญัติต่อบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ

เป็นความผูกพันในการตรากฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติจะต้องมิให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพและต้องกำหนดรายละเอียดของสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ให้มีผลเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ รวมถึงการออกกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพต้องระบุบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจนั้น เป็นต้น

#### 1.2 ความผูกพันต่อองค์กรบริหารต่อบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ

เป็นความผูกพันในการกระทำของฝ่ายบริหารซึ่งก็คือรัฐบาลและองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง เช่นการกำหนดนโยบายหรือแผนงานต่างๆ ที่จะต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเป็นไปตามหลักความเสมอภาค ส่วนการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารเช่นพระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง จะจำกัดสิทธิเสรีภาพไม่ได้ รวมถึงการกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองที่จะกระทบสิทธิเสรีภาพได้ต้องมีกฎหมายให้อำนาจภายในขอบเขตที่กำหนดเท่านั้น

#### 1.3 ความผูกพันต่อองค์กรตุลาการต่อบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ

เป็นความผูกพันในการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ เพื่อถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการตรวจสอบการดำเนินการต่างๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพหรือไม่เพียงใด รวมถึงการวินิจฉัยข้อพิพาท จะต้องสอดคล้องกับสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติความผูกพันต่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ องค์กรเหล่านี้ต้องผูกพันต่อบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพด้วยเช่นกัน

2. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้

กฎหมายที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น จะต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย ซึ่งก็คือองค์กรนิติบัญญัติ จึงจะเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมายดังกล่าวแสดงถึงการมีลักษณะร่วมกันของหลักประชาธิปไตยกับหลักนิติรัฐ สำหรับเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพมีทั้งเงื่อนไขทั่วไปและเงื่อนไขเฉพาะซึ่งการจะจำกัดได้ต้องกระทำภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น

3. หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องมีผลเป็นทั่วไปและไม่มุ่งหมายเพื่อใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง

เป็นการเรียกร้ององค์กรนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยมีจุดประสงค์เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้องค์กรนิติบัญญัติออกคำสั่งทางปกครองเองในรูปของกฎหมาย เพราะคำสั่งทางปกครองเป็นเครื่องมือหลักที่องค์กรฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง ฉะนั้นหากให้องค์กรนิติบัญญัติตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพื่อใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการยอมให้สามารถแทรกแซงอำนาจหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองอันเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ

นอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลแต่ละคนอันเป็นการขัดกับหลักความเสมอภาคอีกด้วย

4. หลักการให้ระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิ

การระบอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น เป็นเรื่องที่มีความสำคัญกับการบัญญัติกฎหมาย ซึ่งหากไม่ระบอบอาจเป็นการตรากฎหมายโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการขั้นตอน หรือเป็นการตราที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งตามแนวคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความหลักการประกันสิทธิและเสรีภาพเรื่องการระบอบบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดฯ เป็นเรื่องของกระบวนการขั้นตอนการตรากฎหมายที่หากไม่ระบอบมีผลทำให้กฎหมายที่ไม่อ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดฯ จะต้องตกไป

5. หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้

เป็นการให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นจะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ อันเป็นการจำกัดขอบเขตอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย ซึ่งหากมีการตรา



กฎหมายที่เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของประชาชนย่อมเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการคุ้มครองสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพจึงต้องพิจารณาถึง หลักความได้สัดส่วนหรือหลักพอสมควรแก่เหตุเป็นสำคัญ

6. หลักการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็นหรือหลักความได้สัดส่วน

เป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งในการนำมาใช้ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยมิให้รัฐใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ

หลักความจำเป็นนั้น อธิบายได้ว่า เฉพาะมาตรการหรือวิธีการที่เหมาะสมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดเท่านั้นที่เป็นมาตรการจำเป็น ส่วนหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักการจำกัดมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยการชั่งน้ำหนักประโยชน์ที่มหาชนจะได้รับกับประโยชน์ที่เอกชนจะต้องสูญเสียไป หลักการดังกล่าวถือเป็นเกณฑ์มาตรฐานที่เป็นสาระสำคัญในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ

7. หลักการคุ้มครองสิทธิโดยทางศาล

เป็นหลักการที่บัญญัติให้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมีผลในทางปฏิบัติ โดยการรับรองให้องค์กรตุลาการ (ศาล) เข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐกรณีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

กล่าวโดยสรุป ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งในการใช้อำนาจของรัฐหรือองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ต้องดำเนินการใดๆ ภายในขอบเขตของกฎหมายสำหรับการกระทำหรืองดเว้นกระทำอย่างใดที่อาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เฉพาะกรณีที่ถูกกฎหมายให้อำนาจไว้ตาม “หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” และต้องไม่ขัดต่อกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐหรือองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองที่เกินขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และที่สำคัญที่สุดเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของรัฐหรือองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง

1.3 สิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>17</sup> มีวัตถุประสงค์เพื่อการประกันและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานกลางสำหรับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ มุ่งเน้น

#####

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539 มาตรา 13,16,23-25,27,30-34,37,40

กระบวนการการทำคำสั่งทางปกครองที่เป็นมาตรการของฝ่ายปกครองใช้และมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ยกตัวอย่างเช่น คำสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน เป็นต้น เพื่อให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งปกครองอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดและเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย สำคัญตามกฎหมายดังกล่าวมี 2 ประการคือ

ประการแรก การกำหนดขั้นตอน หลักเกณฑ์และวิธีการต่างๆ อันเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครอง รวมถึงอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

ประการที่สอง สิทธิของคู่กรณี หรือบุคคลที่อาจได้รับผลกระทบกระเทือนจากการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง กล่าวคือ ประชาชนที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้ต้องเป็นประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการออกคำสั่งทางปกครอง

ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองอยู่ภายใต้หลักประการหนึ่งคือ หลักกระบวนการที่เป็นธรรม หรือเรียกว่า due process<sup>18</sup> โดยหลักเกณฑ์สำคัญที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากกระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ได้มีการรับรองสิทธินั้นไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังต่อไปนี้

### 1. สิทธิการได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

โดยในรายละเอียดจะได้กล่าวถึงในบทถัดไปเนื่องจากเป็นเรื่องที่ผู้วิจัยทำการศึกษาโดยตรง

### 2. สิทธิมีทนายความและที่ปรึกษาหรือผู้ทำการแทน

สิทธิในการนำทนายความ ที่ปรึกษาและผู้ทำการแทนของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ในมาตรา 23 ถึงมาตรา 25 โดยมีหลักการสำคัญกล่าวคือ

2.1 ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ คู่กรณีสามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้ เช่น การดำเนินการทางวินัยข้าราชการ การให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวน เพื่อให้ความช่วยเหลือ คู่กรณี โดยทนายความหรือที่ปรึกษาสามารถชี้แจงแทนคู่กรณีได้ทั้งหมดหรือบางส่วนและการชี้แจงนี้ ถือว่าเป็นการกระทำของคู่กรณีด้วย และคู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านหากไม่เห็นด้วยกับการกระทำโดยของทนายความหรือที่ปรึกษาในขณะนั้น สิทธิการมีทนายความและที่ปรึกษาดังกล่าว

#####

<sup>18</sup> จิรนิติ หะวานนท์ รวมคำบรรยายสมัยที่ 63 ปีการศึกษา 2553 เล่ม 9 กรุงเทพมหานคร สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติ บัณฑิตยสภา 2553 หน้า 27

ท่านชัชวาลน์ วงศ์วัฒนาสานต์<sup>19</sup> ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า เป็นสิทธิพื้นฐานของบุคคลในการเข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม จึงเป็นหลักประกันที่ว่า คู่กรณีจะได้รับการพิจารณาทางปกครองที่เป็นธรรมถูกต้องตามกฎหมายและสามารถใช้สิทธิได้อย่างเต็มที่อันเป็นหลักประกันความเป็นธรรมของประชาชนตามกฎหมายที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพึงต้องปฏิบัติ

## 2.2 การแต่งตั้งผู้ทำการแทน

สิทธิในการแต่งตั้งผู้ทำการแทนในการดำเนินการทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ในมาตรา 24 และมาตรา 25 โดยในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีไม่จำเป็นต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ แต่จะแต่งตั้งผู้ทำการแทนตนก็ได้ถือเป็นสิทธิของคู่กรณี โดยจะต้องพิจารณาถึงความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญหรือชำนาญการของ ผู้ทำการแทนด้วย ส่วนการแต่งตั้งตัวแทนร่วมในกรณีที่มีการยื่นคำขอในเรื่องเดียวกันทั้งนี้เพื่อความคล่องตัวและให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ดังนั้นการพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เป็นตัวแทนต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่งและต้องเหมาะสมกับการดำเนินการในเรื่องนั้นๆ เพื่อให้สามารถจัดการแทนได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

## 3. สิทธิได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ในกระบวนการพิจารณา

สิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับคำแนะนำ ได้รับแจ้งสิทธิหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ในมาตรา 27 เป็นดุลยพินิจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ในการแจ้งสิทธิหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็น ซึ่งเป็นหลักประกันความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้คู่กรณีได้รับความเป็นธรรม การแจ้งสิทธิและหน้าที่ดังกล่าวมิได้บังคับในทุกกรณี เจ้าหน้าที่จึงต้องพิจารณาถึงข้อเท็จจริงและความจำเป็นแต่ละกรณี อย่างไรก็ตาม การไม่แจ้งสิทธิบางกรณีอาจมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เช่น การไม่ได้แจ้งสิทธิที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่บางกรณีของการไม่แจ้งสิทธิก็ไม่มีผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาทางปกครองเช่น การไม่แจ้งสิทธิมีทนายความและที่ปรึกษา สำหรับการให้คำแนะนำเมื่อพบว่ากรณีใดอาจมีข้อบกพร่องผิดพลาดที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของคู่กรณี เจ้าหน้าที่จะต้องให้คำแนะนำแก่คู่กรณีในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง เพื่อการใช้สิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้อย่างเต็มที่

#####

<sup>19</sup> ชัชวาลน์ วงศ์วัฒนาสานต์ อ่างใน ชาลชัช แสงศักดิ์ คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน 2554 หน้า 145



#### 4. สิทธิตรวจสอบเอกสารของเจ้าหน้าที่

สิทธิการขอตรวจสอบเอกสารของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ใน มาตรา 31 และมาตรา 32 โดยกำหนดสิทธิของคู่กรณีไว้โดยเฉพาะที่จะขอตรวจสอบเอกสาร พยานหลักฐานที่เจ้าหน้าที่ใช้ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้คู่กรณีได้ใช้ในการ โต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องใช้เวลา พอสสมควรและเอกสารตามที่จำเป็นสำหรับการโต้แย้ง ชี้แจงหรือป้องกันสิทธิดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม คู่กรณีย่อมไม่สามารถขอตรวจสอบเอกสารหรือพยานหลักฐานได้ทั้งหมด ซึ่งมีข้อจำกัดดังนี้

4.1 การขอตรวจสอบเอกสารหรือพยานหลักฐานที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้ง ชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่จะเกินกว่าความจำเป็นที่ต้องใช้ไม่ได้

4.2 ไม่มีสิทธิขอตรวจสอบเอกสารที่เป็นต้นร่างคำวินิจฉัย ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่ง ทางปกครองในเรื่องนั้นเพราะยังเป็นเพียงความเห็นเบื้องต้นที่เป็นการจัดการภายในของเจ้าหน้าที่

4.3 กรณีเป็นเอกสารที่ต้องรักษาเป็นความลับ

อนึ่ง หลักเกณฑ์การตรวจสอบเอกสาร คำใช้จ่ายและการจัดทำสำเนาเอกสาร ได้มีกฎกระทรวงประกาศบังคับใช้แล้ว<sup>20</sup> คือ กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2540) ออกตามความใน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 โดยบทนิยามคำว่า “เอกสาร” ที่คู่กรณีมี สิทธิที่จะได้รู้ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองนั้น มีความหมายกว้างกว่าเอกสารตามนัย “ข้อมูลข่าวสาร” ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 เพราะรวมถึงวัตถุใดๆ บรรดาที่ใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาทางปกครองด้วย

#### 5. สิทธิได้รับการพิจารณาโดยรวดเร็ว

สิทธิได้รับการพิจารณาโดยรวดเร็วในกระบวนการพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้ กำหนดไว้ในมาตรา 33 โดยการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ล่าช้าเกินไปอาจทำให้สิทธิหรือประโยชน์ ของคู่กรณีเสียหายแล้วยังอาจทำให้กระทบต่อประสิทธิภาพของการดำเนินงานของรัฐอีกด้วย ดังนั้น การพิจารณาทางปกครองจึงควรกระทำโดยเรียบง่าย รวดเร็วและถูกต้องตามความเหมาะสมของ กรณี ซึ่งปัจจุบันการปฏิรูประบบราชการที่ทำให้การดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐมีประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้น ประกอบกับมีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดี พ.ศ. 2546 ทำให้เสริมสร้างบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่สามารถตอบสนองต่อการพัฒนา ประเทศ ทั้งให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม เพื่อประโยชน์ของ ประชาชนโดยรวมได้อย่างแท้จริง

#####

<sup>20</sup> กฎกระทรวง (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2540 ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 17ก (วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539)

**6. สิทธิได้รับทราบเหตุผลของคำสั่งทางปกครอง**

สิทธิได้รับทราบเหตุผลของคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ กำหนดไว้ใน มาตรา 37 โดยหน่วยงานของรัฐต้องถือปฏิบัติกรณีการออกคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและ การยื่นยื่นคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วยโดยเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้อง ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการคือ <sup>21</sup>

6.1 เหตุผลของข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่รับฟังและใช้ในการออกคำสั่งทางปกครอง

6.2 เหตุผลของบทกฎหมายที่เจ้าหน้าที่ใช้ในการออกคำสั่งทางปกครอง

6.3 เหตุผลและมูลเหตุจูงใจที่เจ้าหน้าที่ใช้เป็นข้อยุติในการออกคำสั่งทางปกครอง

การแสดงผลประกอบคำสั่งทางปกครองจึงต้องปรากฏให้ครบถ้วนทั้ง 3 ประการ เพื่อป้องกันการใช้ดุลยพินิจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเพื่อให้ผู้รับคำสั่ง ซึ่ง อาจถูกกระทบสิทธิและหน้าที่ตามคำสั่งนั้น ได้รับทราบความเป็นมาของคำสั่ง หากไม่เห็นด้วย สามารถอุทธรณ์คำสั่งตามหลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป ปัจจุบัน ได้ มีการออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง คำสั่งทางปกครองที่ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือ ในเอกสารแนบท้ายคำสั่ง <sup>22</sup> คำสั่งดังกล่าวคือ คำสั่งทางปกครองที่เป็นการปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิของ คู่กรณีเช่น การไม่รับคำขอ ไม่อนุญาต ไม่รับรอง ไม่รับอุทธรณ์หรือไม่รับจดทะเบียน คำสั่งทาง ปกครองที่เป็นการเพิกถอนสิทธิ เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น จึงกล่าวได้ว่า สิทธิการได้รับ ทราบเหตุผลของคำสั่งทางปกครองเป็นสิทธิพื้นฐานของประชาชนที่จะได้รับทราบเหตุผลของการ กระทำทางปกครองซึ่งเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อาจกระทบต่อ สถานภาพแห่งสิทธิและหน้าที่ของตน

**7. สิทธิได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง**

สิทธิได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ กำหนดไว้ในมาตรา 40 ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นกรณีที่ผู้รับคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งที่ออกมากกระทบ สิทธิและหน้าที่ของตนสามารถยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งนั้นได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่กฎหมาย กำหนด ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งมีหน้าที่จะต้องแจ้งรายละเอียดของการอุทธรณ์โต้แย้งให้ผู้รับ คำสั่งทราบ หากฝ่าฝืนไม่แจ้งถือว่าเป็นความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งที่จะทำให้ ระยะเวลาในการอุทธรณ์เริ่มนับใหม่ หรือขยายออกเป็น 1 ปี

#####

<sup>21</sup> ปธานี สุขศรี “สิทธิของประชาชนที่จะได้รับทราบเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครอง”

อุทธรณ์จากคดีปกครองจาก [www.admincourt.go.th](http://www.admincourt.go.th)

<sup>22</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง คำสั่งทางปกครองที่ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือใน เอกสารแนบท้ายคำสั่ง ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนพิเศษ 84ง (วันที่ 23 สิงหาคม 2543)

**8. สิทธิคัดค้านความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่**

สิทธิในการคัดค้านความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ กำหนดไว้ในมาตรา 13 และมาตรา 16 โดยที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้มีบทบาทอย่างมากในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง จึงต้องมีความเป็นกลางหรือต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนจะออกคำสั่งทางปกครอง หากมีเหตุที่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง คู่กรณีมีสิทธิที่จะคัดค้านไม่ให้เจ้าหน้าที่นั้นทำการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งความไม่เป็นกลางเช่นกรณีเจ้าหน้าที่มีความสัมพันธ์โดยส่วนตัวกับคู่กรณีในลักษณะใดลักษณะหนึ่งที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ อาทิ เจ้าหน้าที่เป็นคู่กรณีเสียเอง เจ้าหน้าที่เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี เป็นญาติของคู่กรณี นอกจากนี้กรณีมีเหตุอื่นที่มีสภาพร้ายแรงซึ่งหมายถึงพฤติกรรมหรือทรศนะของเจ้าหน้าที่ จนอาจเป็นเหตุให้ไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่ลักษณะดังกล่าวจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

กล่าวโดยสรุป สิทธิตามกฎหมายดังที่กล่าวตอนต้น เป็นหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากกระบวนการพิจารณาทางปกครองซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการต่างๆ ให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองใดต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจและเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนโดยรวม

**1.4 สิทธิตามกฎหมายอื่น : พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540<sup>23</sup>**

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ.2540 ตราขึ้นเพื่อรับรองสิทธิในการรับรู้ ข้อมูลข่าวสารหรือสิทธิได้รู้ (Right to know) ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้เป็นรูปธรรม โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารของราชการมากขึ้น สามารถปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตน และให้ความคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล

สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือสิทธิได้รู้ (Right to know) ดังกล่าว เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนซึ่งมาจากหลักการพื้นฐานในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสิทธินี้เป็นการใช้สิทธิตรวจสอบความโปร่งใสและควบคุมการทำงานของรัฐ รวมถึงประชาชนสามารถคุ้มครองสิทธิของตนได้ อาจกล่าวได้ว่า สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเป็นรูปแบบหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงอำนาจธิปไตยของประชาชนเข้าไปตรวจสอบรัฐและหน่วยงานของรัฐ ส่วนหลักการพื้นฐานของการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ.2540 ประกอบด้วย 2 ประการ คือ ผู้ขอข้อมูลข่าวสารไม่จำต้อง

#####

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 46 ก วันที่ 10 กันยายน 2540 มาตรา 7-25

เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารที่ขอ และการเปิดเผยเป็นหลัก ปกปิด เป็นข้อยกเว้น

สิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มีสาระสำคัญดังนี้

1. สิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารของทางราชการ
    - สิทธิได้รับตามมาตรา 7 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐนำลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา/ จัดพิมพ์เผยแพร่ เช่น ข้อมูลโครงสร้างอำนาจหน้าที่ กฎ มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับ คำสั่ง หนังสือเวียน ที่มีผลเป็นการทั่วไป
    - สิทธิตรวจสอบตามมาตรา 9 เช่น ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยที่มีผลโดยตรงต่อเอกชน / แผนงาน โครงการและงบประมาณรายจ่ายประจำปี / คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน
    - สิทธิได้รับสำเนาและขอให้รับรองสำเนาถูกต้อง เป็นต้น
  2. สิทธิคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารกรณีมีส่วนได้เสียตามมาตรา 17
    - เป็นกรณีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการใดที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของผู้ใด เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งให้ผู้นั้นทราบและเสนอคำคัดค้านตามระยะเวลาที่กำหนด
  3. สิทธิร้องเรียนหน่วยงานของรัฐ
    - กรณีหน่วยงานของรัฐฝ่าฝืน เช่น ไม่จัดพิมพ์ข้อมูลข่าวสาร ไม่จัดข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้ตรวจสอบ หรือให้แก่ประชาชน สามารถใช้สิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการได้ตามมาตรา 13
  4. สิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ
    - เป็นการใช้สิทธิกรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสีย
    - กรณีเจ้าหน้าที่ไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลข่าวสารให้ตรงตามที่มีคำขอ
  5. สิทธิได้รับการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล
    - เป็นการใช้สิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน
    - หรือเป็นกรณีที่เห็นว่าข้อมูลส่วนบุคคลของตนไม่ถูกต้องตามที่ป็นจริงสามารถยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือลบข้อมูลนั้นได้
- สาระสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติดังกล่าวกรณีประสบปัญหาในทางปฏิบัติโดยหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชนสามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการได้

1. กรณีประชาชนใช้สิทธิขอตรวจดูข้อมูลข่าวสารแล้วพบว่า หน่วยงานของรัฐไม่จัดเตรียมข้อมูลไว้ให้ตรวจหรือจัดไว้ไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด
2. กรณีประชาชนใช้สิทธิยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารที่ต้องการรู้ แต่ปรากฏว่าไม่ได้รับความสะดวกหรือหน่วยงานของรัฐนิ่งเฉยหรือดำเนินการล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
3. กรณีประชาชนใช้สิทธิขอข้อมูลข่าวสารแต่ถูกหน่วยงานของรัฐปฏิเสธไม่ให้ข้อมูลตามที่ขอ หากประชาชนไม่เห็นด้วยกับเหตุผลของการปฏิเสธนั้น

กล่าวโดยสรุป สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ.2540 เป็นสิทธิที่ทำให้ประชาชนได้มีโอกาสอย่างกว้างขวางในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ กฎหมายจึงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตามหลัก “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” ในการกำหนดขั้นตอนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการจะต้องไม่มีความซับซ้อนยุ่งยากอันเป็นปัญหาอุปสรรคในการเข้าถึงของประชาชน โดยมีข้อยกเว้นเฉพาะกรณีจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะและความมั่นคงของรัฐเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้จะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใดมิได้ขึ้นอยู่กับการใช้สิทธิของประชาชนเพียงอย่างเดียว ยังต้องประกอบไปด้วยทัศนคติและความร่วมมือของหน่วยงานรัฐ รวมถึงเงื่อนไขอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อการบังคับใช้ในทางปฏิบัติ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างแท้จริง

## 2. กระบวนการพิจารณาทางปกครอง

### 2.1 ความหมายและแนวความคิดพื้นฐาน

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>24</sup> ได้ให้ความหมายการพิจารณาทางปกครองไว้ในมาตรา 5 ดังนี้

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎและรวมถึงการดำเนินการใดๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การพิจารณาทางปกครอง หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

#####

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ราชกิจจานุเบกษา มาตรา 5



โดยกระบวนการพิจารณาทางปกครองดังกล่าว มีเหตุผลหลักเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดำเนินการต่างๆ สำหรับงานทางปกครองให้เกิดความรวดเร็ว โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ถูกต้องตามกฎหมาย รักษาประโยชน์สาธารณะและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทั้งป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ที่สำคัญเป็นการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

บุญอนันต์ วรรณพานิชย์<sup>25</sup> ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ให้คำอธิบายว่า แนวความคิดที่เป็นพื้นฐานของกระบวนการพิจารณาทางปกครองมี 2 ประการกล่าวคือ

1. เป็นเรื่องที่ว่าด้วยกระบวนการในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งกระบวนการหมายถึง ขั้นตอนการดำเนินการที่มีลำดับก่อนหลังต่อเนื่องกัน การนำเอากระบวนการมาใช้ในการดำเนินงานอย่างหนึ่งอย่างใดก็เพื่อให้ผลสุดท้ายของงานบรรลุความสำเร็จอย่างถูกต้องและสมบูรณ์ ในการดำเนินกิจกรรมของรัฐที่จะมีผลทางกฎหมายเช่น การตรากฎหมายแต่ละฉบับจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัดหรือในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล การกำหนดวิธีพิจารณาความก็คือการนำเอากระบวนการใช้เพื่อเป็นหลักประกันให้คำพิพากษาของศาลบรรลุผลสำเร็จอย่างดี

กระบวนการพิจารณาทางปกครองคือ การนำเอากระบวนการมาเป็นเทคนิคเพื่อเป็นหลักประกันให้การดำเนินงานของฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพ

2. เป็นเรื่องที่น่าเอากระบวนการพิจารณาทางปกครองมากำหนดให้มีสภาพเป็นกฎหมาย (Judicialization) ในบางเรื่องที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้หากไม่มีการปฏิบัติตามก็ไม่มีสภาพบังคับใดๆ เช่น หลักปฏิบัติทางศาสนา แต่เรื่องใดที่ต้องการให้มีสภาพบังคับในกรณีที่มีการฝ่าฝืนก็จะต้องนำเอาหลักเกณฑ์มากำหนดให้เป็นกฎหมาย

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า กระบวนการพิจารณาทางปกครอง คือ การกำหนดหลักเกณฑ์ให้การออกคำสั่งทางปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้มีการเคารพหลักเกณฑ์อย่างจริงจัง เพราะมีสภาพบังคับเป็นหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย โดยกำหนดเป็นขั้นตอนตั้งแต่การเตรียมการ การพิจารณา การออกคำสั่งทางปกครอง การทบทวนคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนการบังคับการตามคำสั่งทางปกครองด้วย

กมลชัย รัตนสกววงศ์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ได้สรุปสาระสำคัญและแนวความคิดของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกคำสั่งทางปกครอง

#####

<sup>25</sup> บุญอนันต์ วรรณพานิชย์ อังใน ชาญชัย แสงศักดิ์ คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หน้า 13-14

ต่างๆ ว่าจะต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการของตน

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่า กรณีเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปในหลายประเทศที่มีการพัฒนาระบบกฎหมายปกครองไปพอสมควรแล้วว่าสมควรมีกฎหมายฉบับหนึ่งที่เป็นแกนในการใช้บังคับกฎหมายปกครองโดยเรียกกันในตอนแรกว่า กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง ซึ่งแปลมาจากคำศัพท์ภาษาอังกฤษว่า Administrative Procedure หรือภาษาฝรั่งเศสว่า la procédure administrative ซึ่งเป็นขั้นตอนการพิจารณาของฝ่ายปกครอง แต่เนื่องจากการนำคำนี้มาใช้ในประเทศไทย ปรากฏว่ามีบางท่านเข้าใจผิดว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครอง จึงได้มีการเปลี่ยนมาใช้คำใหม่ว่า กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง<sup>26</sup>

กฎหมายดังกล่าวกำหนดกระบวนการ ขั้นตอนวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อให้กิจกรรมทางปกครองสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและได้ข้อยุติที่ถูกต้องเป็นธรรมต่อประโยชน์โดยส่วนรวม ซึ่งการบรรลุวัตถุประสงค์เป้าหมายนั้น จะต้องเป็นหลักเกณฑ์หรือวิธีการต่างๆ กำหนดในเชิงบังคับฝ่ายปกครอง เพื่อการจัดการควบคุมให้การดำเนินการทางปกครองเป็นไปตามขั้นตอนที่อาจป้องกันข้อบกพร่องหรือความผิดพลาด ทั้งเป็นการคุ้มครองสิทธิตามควรแก่กรณี

กล่าวโดยสรุป กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชน โดยกำหนดเป็นขั้นตอนหรือวิธีการต่างๆ ตั้งแต่การเตรียมการ การพิจารณา การออกและทบทวนคำสั่งทางปกครอง รวมถึงการบังคับการตามคำสั่งนั้น เพื่อให้การดำเนินงานทางปกครองสำเร็จลุล่วง และเป็นไปโดยถูกต้องเป็นธรรมตามความมุ่งหมายของกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของประชาชน อีกทั้ง ดูแลรักษาประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวมเป็นสำคัญ

## 2.2 ความเป็นมา วิวัฒนาการและหลักการที่สำคัญ

### 2.2.1 กรณีประเทศไทย

ก่อนปี 2540 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องจะพิจารณาหลักเกณฑ์จากบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้นๆ เช่นกรณีขั้นตอน

#####

<sup>26</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์ และชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ อ่างใน ชาญชัย แสงศักดิ์ คำอธิบาย

การสอบสวน การพิจารณาและลงโทษทางวินัยข้าราชการพลเรือน แต่หลังจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับแล้ว การลงโทษทางวินัย ตลอดจนการออกคำสั่งทางปกครองอื่นๆ ต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายกลางในเรื่องที่เกี่ยวกับการทำนิติกรรมทางปกครองประกอบด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะเข้ากรณีที่กฎหมายยกเว้นไว้

ในการจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์<sup>27</sup> ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ได้กล่าวถึงการพัฒนากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทยโดยกฎหมายฉบับต่างๆ ก็มีหลักเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอยู่บ้างแล้ว เช่น วิธีการอุทธรณ์ ระยะเวลาอุทธรณ์หรือการออกคำสั่งหรือกฎ แต่ยังมีรายละเอียดและหลักเกณฑ์ที่ไม่เหมาะสมเพราะในการจัดทำร่างกฎหมายในอดีตไม่ค่อยให้ความสำคัญแก่เรื่องนี้

ในสมัยรัฐบาลที่มีนายอนันต์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยให้ใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมันเป็นแนวทาง ซึ่งต่อมาในสมัยรัฐบาลที่มีนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบบริหารราชการแผ่นดิน คณะอนุกรรมการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครอง โดยคณะอนุกรรมการดังกล่าวจัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาทางปกครองโดยผ่านความเห็นชอบในหลักการและเปลี่ยนชื่อเป็น ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.....

จากนั้นในสมัยรัฐบาลที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ..... เสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยได้รับความเห็นชอบและเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร จนในที่สุดก็ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม 2540

โดยที่กระบวนการพิจารณาทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ที่มีความสำคัญอย่างมาก ในการบังคับใช้กฎหมายที่แสดงออกในรูปของคำสั่งทางปกครอง และเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับประชาชนโดยทั่วไป ดังนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญในการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อให้การดำเนินงาน

#####

<sup>27</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ อังโน ชาลุชัย แสงวงศ์ คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ



ของรัฐบรรลุตามวัตถุประสงค์เป้าหมายที่กำหนดและอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้กับประชาชน หลักการดังกล่าว มีดังนี้

### 1. หลักการไม่ยึดแบบพิธี

ยึดหลักความเรียบง่ายและความสะดวกเพื่อให้การพิจารณาทางปกครองบรรลุวัตถุประสงค์มากกว่าการยึดหลักแบบพิธีที่จะใช้เมื่อมีกฎหมายกำหนดให้ต้องทำเท่านั้น

### 2. หลักความรวดเร็วและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

ตาม มาตรา 33 พระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดเร่งรัดการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยให้เจ้าหน้าที่นั้นกำหนดเวลาแล้วเสร็จสำหรับการพิจารณาทางปกครองที่ต้องยึดหลักเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทั้งประหยัดและให้การดำเนินงานของรัฐมีประสิทธิภาพ

### 3. หลักการใช้ภาษาไทย

ต้องใช้ภาษาไทยเป็นหลักเพราะเป็นภาษาราชการ เอกสารใดที่เป็นภาษาต่างประเทศ หากนำมาใช้ในการพิจารณาทางปกครองต้องทำคำแปลเป็นภาษาไทยที่มีการรับรองความถูกต้อง และโดยที่ภาษามีหลากหลายภาษา การที่เจ้าหน้าที่ต้องจัดทำคำแปลเองอาจไม่ถูกต้องจึงควรอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ยื่นคำขอนั้น สำหรับการรับรองความถูกต้องของคำแปลเป็นภาษาไทยหรือการยอมรับเอกสารที่ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>28</sup>

### 4. หลักการพิสูจน์ความจริงและการควบคุมดูแลโดยเจ้าหน้าที่

การพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ใช้ระบบไต่สวน ซึ่งเจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมโดยจะพิจารณาพยานหลักฐานที่เห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์และไม่จำเป็นต้องผูกพันกับข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คู่กรณีกล่าวอ้างหรือนำมาแสดง โดยเจ้าหน้าที่สามารถสั่งให้มีการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เจ้าหน้าที่เห็นสมควร

อนึ่ง วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ได้ให้คำอธิบาย ในเรื่องนี้ไว้ว่า<sup>29</sup> การพิจารณาทางปกครองมีส่วนที่เหมือนกับการพิจารณาของศาลตรงที่ว่าก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษา ศาลจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงแห่งคดีให้เป็นที่ยุติเสียก่อน

#####

<sup>28</sup> กฎกระทรวง (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 17ก วันที่ 22 พฤษภาคม 2540

<sup>29</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง จาก <http://e-book.ram.edu/e-book>

ฝ่ายปกครองก็เหมือนกันก่อนจะออกคำสั่งทางปกครอง จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงของเรื่องให้เป็นที่ยุติเสียก่อนว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและดำรงอยู่นั้นเป็นอย่างไร เพราะฉะนั้น จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการหรือระบบการแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่งไม่ว่าในชั้นเจ้าหน้าที่หรือในชั้นศาลก็ตาม

### 2.2.2 กรณีต่างประเทศ

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ได้กล่าวถึงความจำเป็นของการจัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในต่างประเทศไว้ว่า<sup>30</sup> การจัดทำกฎหมายดังกล่าวเริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศสเปน ปี ค.ศ. 1889 แต่มีสาระที่ครอบคลุมกิจกรรมทางปกครองเพียงบางเรื่อง ต่อมาในประเทศออสเตรียจากผลงานของ Hans Kelsen และ Adolf Merkl ทำให้มีการจัด “Federal Law on General Administrative Procedure “ ใน ค.ศ. 1925 โดยรวมการจัดองค์กรทางปกครองวิธีพิจารณา กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และการบังคับทางปกครองเข้าไว้ในฉบับเดียวกัน ส่วนประเทศเยอรมันในระดับมลรัฐก็เคยมีกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองของมลรัฐมาตั้งแต่ ค.ศ. 1926 และหลายมลรัฐของเยอรมันสนใจในการจัดทำร่างกฎหมายประเภทนี้มาโดยตลอด แต่ไม่สำเร็จออกมาเป็นกฎหมาย อย่างไรก็ตามหลายประเทศในยุโรปกลางได้จัดทำกฎหมายประเภทนี้ขึ้นมาในช่วงเวลาดังกล่าว ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการศึกษาปัญหาความไม่เป็นธรรมในการปกครองกันมาก ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สองและได้มีการจัดทำกฎหมาย “Administrative Procedure Act” ขึ้นใน ค.ศ. 1946 แนวคิดของสำนักกฎหมายเยอรมัน ในการจัดทำกฎหมายลักษณะนี้ได้แพร่หลายไปในกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาที่เน้นการพัฒนาาระบบกฎหมายปกครองด้วย ส่วนประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเพิ่งมีกฎหมายว่าด้วยวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองของสหพันธ์ในปี ค.ศ. 1976 ส่วนประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีระบบกฎหมายปกครองที่ก้าวหน้ามากขึ้น เนื่องจากศาลปกครองฝรั่งเศสเป็นผู้วางหลักกฎหมายปกครองทั่วไปจนมีหลักเกณฑ์มากมายที่เป็นที่เข้าใจกัน โดยทั่วไปในหมู่นักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส จึงยังมิได้มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นโดยเฉพาะ

กล่าวโดยสรุป พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยให้ความสำคัญอย่างยิ่งในเรื่องการคุ้มครองสิทธิให้กับประชาชนที่เป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ซึ่งหากคู่กรณีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางปกครองโดยไม่ทราบขั้นตอนหรือวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ยิ่ง

#####

<sup>30</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ อังโน ชาญชัย แสงศักดิ์ คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หน้า 15-17

ไปกว่านั้นไม่ทราบถึงสิทธิที่กฎหมายได้รับรองและคุ้มครอง อาจเป็นช่องทางที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ อันส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนซึ่งเป็นผู้ครุณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

### 3. หลักการพื้นฐานที่สำคัญของกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

#### 3.1 หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ มีต้นกำเนิดมาจาก Magna Carta ที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ ในปี ค.ศ. 1215 Magna Carta เป็นกฎบัตรที่พระและเจ้าของที่ดินบังคับให้พระเจ้าจอห์นยอมรับที่จะปฏิบัติตาม โดยมีบทบัญญัติมาตรา 39 เป็นบทบัญญัติที่สำคัญที่สุดเกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรมที่ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของประชาชน ซึ่งกษัตริย์จะใช้อำนาจที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนต้องชอบด้วยกฎหมาย และได้กำหนดถึงสิทธิหน้าที่ของพระและเจ้าของที่ดินที่มีต่อกษัตริย์<sup>31</sup>

กมลชัย รัตนสกววงศ์<sup>32</sup> ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ได้อธิบายถึงหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ หรือหลัก Natural Justice โดยได้รับการนับถือปฏิบัติในประเทศอังกฤษมาเป็นเวลาช้านานและถือว่าเป็นข้อเรียกร้องขั้นต่ำที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติ วิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่จะต้องมีลักษณะที่คล้ายหรือทำนองเดียวกันกับวิธีพิจารณาความในชั้นศาลนั้นหมายถึงหลักความไม่มีส่วนได้เสียในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่และหลักการรับฟังผู้ถูกกระทบสิทธิ

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในประเทศอังกฤษดังกล่าว ได้รับอิทธิพลของแนวความคิดกฎหมายธรรมชาติจากกฎบัตรของพระ (Magna Carta) ซึ่งนักกฎหมายอังกฤษเห็นว่ากฎหมายธรรมชาติเป็นบ่อเกิดของกฎหมาย โดยการใช้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาศาลชั้นต้นนั้น ศาลสูงของอังกฤษได้สร้างหลักกฎหมายวิธีพิจารณาที่ถูกต้องและยุติธรรมจากแนวความคิดกฎหมายธรรมชาติที่เรียกว่า หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ประกอบด้วยหลักความไม่มีส่วนได้เสีย หลักการรับฟังและหลักการให้เหตุผล อนึ่งในกรณีที่มีช่องว่างแห่งกฎหมาย ศาลอังกฤษจะปรับใช้กับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติซึ่งเป็นการจำกัดดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไปพร้อมๆ กับการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แสดง

#####

<sup>31</sup> ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย “หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในกฎหมายปกครอง” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 19 ฉบับที่ 4 ม.ป.ท. : 149-150.

<sup>32</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์ หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน พิมพ์ครั้งแรก กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม 2537 หน้า 81

ให้เห็นว่า ศาลอังกฤษอาศัยหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเป็นเครื่องมือควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีผลบังคับให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องกระทำการใดที่อาจกระทบสิทธิประโยชน์ของประชาชนภายในขอบเขตอำนาจอย่างยุติธรรมและรอบคอบ

อย่างไรก็ดี ศาลอังกฤษได้ใช้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอย่างยืดหยุ่นเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสมดุลระหว่างหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง สถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นจริง ประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่และผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะกับวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องให้ออกาสบุคคลนั้นได้แสดงความคิดเห็นและรับทราบเหตุผลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อน เพื่อเจ้าหน้าที่ฯ จะวินิจฉัยได้ถูกต้องและได้รับการยอมรับจากบุคคลนั้น กล่าวคือ ประการแรก เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งคำบอกกล่าวให้บุคคลที่ถูกกระทบสิทธิมีโอกาสเตรียมตัวในการค้นหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานสำหรับการชี้แจงแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดังนั้น คำบอกกล่าวจึงต้องเป็นข้อมูลที่มีอย่างเพียงพอ ข้อความที่ชัดเจนและให้เวลา ในการเตรียมตัวอย่างเหมาะสม ประการที่สอง การรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ อาจรับฟังด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือ กรณีการชี้แจงข้อกล่าวหาเป็นหนังสือลายลักษณ์อักษร เจ้าหน้าที่ฯ จะต้องให้ออกาสบุคคลนั้นแก้ข้อกล่าวหาหรือให้ข้อเท็จจริงต่างๆ อย่างเพียงพอ และอาจมีผู้แทนหรือทนายความช่วยเหลือในกรณีสิทธิของบุคคลนั้นถูกระทบอย่างร้ายแรง หรือเมื่อจะวินิจฉัยในประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อน อย่างไรก็ตามหลักการรับฟังดังกล่าวมิได้เปิดโอกาสให้กับบุคคลผู้ถูกกระทบสิทธิในทุกกรณี เนื่องจากยังมีข้อจำกัดหรือข้อยกเว้นที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องให้ออกาสการใช้สิทธิของบุคคลนั้นได้แต่ต้องเป็นกรณีที่มิบัพัญญติแห่งกฎหมายยกเว้นหลักการรับฟังข้อเท็จจริงไว้ หรือกรณีที่ต้องพิจารณาอย่างเร่งด่วนเพื่อรักษาความปลอดภัยและความสงบสุขของสาธารณะ โดยส่วนรวม หรือกรณีที่การพิจารณาวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอยู่ในขั้นเตรียมการที่ยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล

กล่าวโดยสรุป หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ หรือหลัก Natural Justice เป็นรากฐานที่สำคัญในการดำรงอยู่ของความถูกต้องเป็นธรรม โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งเป็นบุคคลที่อาจถูกกระทบสิทธิได้รับทราบข้อเท็จจริง หรือเหตุผลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอย่างเพียงพอ รวมถึงการแสดงความคิดเห็นและมีเวลาเตรียมตัวในการค้นหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานสำหรับการชี้แจงแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหลักการที่กล่าวตอนต้นได้ถูกนำมาใช้เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการรับทราบข้อเท็จจริงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาทาง

ปกครองที่เรียกว่า “หลักการรับฟังความสองฝ่าย” ซึ่งเป็นไปตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ  
นั่นเอง

### 3.2 หลักการรับฟังความสองฝ่าย

หลักการรับฟังความจากทุกฝ่ายในระบบ Common Law เป็นหลักกฎหมายที่ไม่ได้  
บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร คนที่มีจิตใจเป็นธรรมที่จะให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริง  
และมีโอกาสโต้แย้งข้อกล่าวหา ซึ่งหลักดังกล่าวเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ส่วนใน  
ระบบ Civil Law เรียกว่า หลักการใช้สิทธิโต้แย้งหรือหลักการต่อสู้เพื่อป้องกันสิทธิ ซึ่งระบบ  
กฎหมายของฝรั่งเศสถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่เปิดโอกาสให้คู่ความอีกฝ่ายได้รับทราบข้อมูล  
และการให้ความเคารพในสิทธิของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งที่จะชี้แจงข้อเท็จจริง เพื่อโต้แย้งคัดค้าน  
หรือต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนเอง โดยนับตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ฝรั่งเศสได้สร้างหลัก  
กฎหมายที่เรียกว่า “สิทธิต่อสู้โต้แย้ง” ของคู่กรณีต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อันมีแนวคิดมาจากหลัก  
audi alteram partem หรือหลักการรับฟัง ซึ่งหลักนี้เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยโรมัน โดยฝรั่งเศสใช้หลัก  
สิทธิต่อสู้โต้แย้ง เพื่อควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองมิให้กระทำต่อปัจเจกชนโดยอำเภอใจ ดังที่  
ฤทัย หงส์ศิริ<sup>33</sup> ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ได้อธิบายหลักเกณฑ์การรับฟังความทุกฝ่ายโดยอาจ  
กำหนดหน้าที่บางประการให้ฝ่ายปกครองต้องกระทำก่อนการสั่งการซึ่งปรากฏในประเทศฝรั่งเศส  
ที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยวางหลักไว้ในคดี Dame Veuve Trompier-Gravier (C.E.sect.5 mai 1944)  
กำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองให้โอกาสแก่เอกชนที่จะถูกเพิกถอนการอนุญาตให้ตั้ง ร้านขาย  
หนังสือพิมพ์บนถนนแห่งหนึ่งในกรุงปารีส ในการที่จะรับทราบและโต้แย้งข้อกล่าวหาก่อนที่ฝ่าย  
ปกครองจะมีคำสั่งเพิกถอน

อย่างไรก็ดีหลักดังกล่าวได้ถูกพัฒนาและถือปฏิบัติมาพร้อมกับหลัก due process  
of law ของสหรัฐอเมริกาที่เรียกร้องให้มีการรับฟังบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิโดยเฉพาะฝ่ายปกครอง  
จะก้าวล่วงในสิทธิของบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิไม่ได้หากมิได้ให้โอกาสบุคคลนั้นแสดงความคิดเห็น  
ในเรื่องนั้นๆ แม้แต่ระบบกฎหมายเยอรมันก็ได้มีการรับรองหลักดังกล่าวด้วยเช่นกัน โดยการรับฟัง  
คู่ความในกระบวนการพิจารณาคดีซึ่งเป็นหลักในทางรัฐธรรมนูญและสิทธิขั้นพื้นฐานของ ปัจเจกชนที่  
คู่ความมีสิทธิที่จะแสดงพยานหลักฐานสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตนเพื่อโต้แย้งข้อกล่าวหาของ  
อีกฝ่ายหนึ่งต่อศาลได้

กล่าวโดยสรุป แนวความคิดของหลักการรับฟังความจากทุกฝ่ายตามหลัก audi  
alteram partem หรือ Hear the other side เป็นหลักที่ว่า บุคคลควรได้รับการแจ้งข้อกล่าวหาและควร

#####

<sup>33</sup> ฤทัย หงส์ศิริ “นิติกรรมทางปกครอง” อ้างในคู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง



ต้องรับฟังข้อโต้แย้งของบุคคลอย่างเพียงพอ หลักการรับฟังความทุกฝ่ายเป็นหนึ่งในสองหลักสำคัญของแนวความคิดในเรื่องความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice)<sup>34</sup> โดยเป็นหลักประกันให้แก่บุคคลผู้ถูกระทบสิทธิจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งก่อนการพิจารณาหรือวินิจฉัยสั่งการใดของฝ่ายปกครองจะต้องรับฟังและให้โอกาสบุคคลผู้ถูกระทบสิทธิแสดงความคิดเห็น ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เพื่อต่อสู้ป้องกันสิทธิของบุคคลนั้น อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยได้อย่างแท้จริง

### 3.3 หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม

#### 3.3.1 หลักความชอบด้วยกฎหมาย

ในสมัยก่อนการปกครองรัฐเป็นการปกครองระบบกษัตริย์ตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช โดยกษัตริย์มีพระบรมราชโองการสิ่งใดสิ่งนั้นคือกฎหมาย จึงมีคำว่า the king can do no wrong จนกระทั่งมาถึงยุคฟื้นฟูศิลปวัฒนธรรมได้เปลี่ยนความคิดที่ว่ามนุษย์สามารถมีเหตุผลและใช้สติปัญญาของตนเองได้ จึงปกครองตนเอง ปฏิเสธการปกครองในระบบกษัตริย์ ต่อมาเมื่อการเมืองการปกครองเปลี่ยนเป็นประชาธิปไตย ความจำเป็นที่จะต้องให้หน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะฝ่ายปกครองที่มีอำนาจทางปกครองในการดำเนินการใดๆ ต้องชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย หลักนี้จึงกำหนดหลักการสำคัญ 2 ประการคือ ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพโดยสมบูรณ์ และหลักความชอบด้วยกฎหมายผูกพันทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร โดยหลักความชอบด้วยกฎหมายก่อให้เกิดหลักการ โดยเฉพาะหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ ประการแรก ความชอบด้วยกฎหมายในฐานะขอบเขตของการกระทำทางปกครอง ประการที่สอง ความชอบด้วยกฎหมายในฐานะที่เป็นรากฐานของการกระทำทางปกครองและ ประการสุดท้าย ความชอบด้วยกฎหมายในฐานะกระบวนการที่ถูกต้อง ทั้งนี้มีข้อยกเว้นที่รัฐหรือองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองไม่ต้องผูกพันต่อกฎหมายคือ กรณีการกระทำในฐานะที่เป็นรัฐ (Act of State) อันได้แก่ การกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารซึ่งจะต้องรับผิดชอบทางการเมืองเช่น การยุบสภา และการกระทำที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การทำสนธิสัญญา การประกาศสงคราม ส่วนกรณีการกระทำในฐานะที่เป็นรัฐในภาวะฉุกเฉินหรือภาวะสงครามที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ต้องมีภาวะฉุกเฉินหรือภาวะสงครามและมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องใช้อำนาจเท่านั้น สรุปความหมายว่า กฎหมายในฐานะที่เป็นทั้งข้อจำกัดและอำนาจของการกระทำ

#####

<sup>34</sup> นาดาศา วศินดิติก “หลักการรับฟังความทุกฝ่าย (audi alteram partem)” (คดี Wood v Woad (1874)) อ้างในคำพิพากษาศาลปกครองต่างประเทศ เล่ม 1 กรุงเทพมหานคร สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง 2551 หน้า 110



ทางปกครอง รัฐหรือองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน สามารถกระทำได้ในขอบเขตของอำนาจทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นจึงจะชอบด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำทางปกครอง

นอกจากนี้ หลักความชอบด้วยกฎหมายยังเป็นหลักการที่สำคัญของหลักนิติรัฐ ประกอบด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาที่เป็นหลักการผูกพันต่อองค์กรที่มีอำนาจออกกฎหมายซึ่งการออกกฎหมายต้องแน่นอนชัดเจน ห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง เป็นต้น และหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ/ฝ่ายปกครองที่ต้องพิจารณาในฐานะผู้ใช้และบังคับการตามกฎหมายที่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเท่าเทียมกัน

### 3.3.2 หลักนิติรัฐ

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ<sup>35</sup> ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย อธิบายว่า หลักนิติรัฐเป็นผลพวงของความปรารถนาพื้นฐานของมนุษย์ในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลและสมาชิกในประชาคมมนุษย์ที่ไขว่คว้าหาความยุติธรรมและความแน่นอนของกฎหมาย แต่โดยเหตุที่การบรรลุถึงซึ่งความปรารถนาดังกล่าวยังขึ้นกับปัจจัยทางด้านแนวความคิด ความคาดหวังและสถานการณ์ทางสังคมเป็นสำคัญ

สมยศ เชื้อไทย<sup>36</sup> ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ให้ความหมาย “นิติรัฐ” หมายถึง รัฐที่ยอมรับรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร รัฐนี้เป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเองเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

วรเจตน์ ภาคีรัตน์<sup>37</sup> ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย กล่าวถึงพัฒนาการของหลักนิติรัฐไว้ว่า นิติรัฐ เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมัน “Rechtsstaat” การปกครองในนิติรัฐนั้น กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกันและบุคคลจะต้องสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ตนทำอะไร ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้เพื่อที่จะให้บุคคลได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย

#####

<sup>35</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย” อังใน นิติรัฐ นิติธรรม กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553 หน้า 249

<sup>36</sup> สมยศ เชื้อไทย “หลักนิติรัฐ” อังใน นิติรัฐ นิติธรรม พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553 หน้า 133

<sup>37</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม” อังใน นิติรัฐ นิติธรรม กรุงเทพมหานคร โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553 หน้า 320-321

หลักนิติรัฐประกอบด้วยหลักการย่อยหลายประการ เช่น หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะการประกันสิทธิเสรีภาพในกระบวนการพิจารณาชั้นเจ้าหน้าที่และศาลที่เรียกร้องให้รัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ต่อสู้และป้องกันสิทธิของตนจากกระบวนการพิจารณาต่างๆ ของรัฐอย่างเต็มที่ ดังนั้นระบบกฎหมายของรัฐจึงกำหนดให้องค์กรของรัฐต้องรับฟังบุคคล และเปิดโอกาสให้บุคคลเสนอข้อเท็จจริง ตรวจสอบเอกสาร นำพยานหลักฐานเข้าหักล้างข้อกล่าวหาต่างๆ ก่อนที่จะตัดสินใจกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เป็นผลร้ายหรือผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลนั้น ทั้งกระบวนการพิจารณาต้องเป็นธรรมด้วย

### 3.3.3 หลักนิติธรรม

ประยูร กาญจนกุล<sup>38</sup> ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย กล่าวถึง นิติธรรมตามความหมายทั่วไปหมายความว่า หลักธรรมพื้นฐานเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ปกครองประเทศที่พึงยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเที่ยงธรรมในการปกครองบ้านเมืองส่วนความหมายในทางนิติศาสตร์ หมายความว่า หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายซึ่งจำกัดอำนาจในทางนิติบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายและเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้เป็นไปโดยความเสมอภาคกันตามกฎหมาย

ธานินทร์ กรัยวิเชียร<sup>39</sup> ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ให้ความหมายว่า เป็นหลักแห่งกฎหมายที่เทอดทูนศักดิ์แห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุมรัฐต้องให้ความอารักขา คุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหารราชย์ หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนต่อเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมย่อมมีอำนาจอิสระ ในการตัดสินข้อพิพาทนั้น โดยเด็ดขาดตามกฎหมายของบ้านเมือง

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์<sup>40</sup> ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ได้สรุปหลักนิติธรรม โดยเห็นว่าเป็นหลักการปกครองโดยกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยเป็นธรรมทั้งต่อเอกชนแต่ละคนอันเป็นสมาชิกของรัฐ (individual interest) และเป็นธรรมต่อประโยชน์ส่วนรวม

#####

<sup>38</sup> ประยูร กาญจนกุล “หลักนิติธรรมไทย” อ้างใน นิติรัฐ นิติธรรม กรุงเทพมหานคร โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553 หน้า 140

<sup>39</sup> เสนาะ เอกพจน์ “The Rule of Law” อ้างใน นิติรัฐ นิติธรรม กรุงเทพมหานคร โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2553 หน้า 10

<sup>40</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ “หลักนิติธรรม (Rule of Law)” ในรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ธรรมศาสตร์จารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2541 หน้า 35

ของประชาชน ซึ่งรัฐมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อคุ้มครองประโยชน์เอกชนและประโยชน์มหาชนในกรณีที่ประโยชน์ทั้งสองขัดกันต้องคุ้มครองให้เกิดดุลยภาพที่เป็นธรรม

วิชา มหาคุณ<sup>41</sup> ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักนิติธรรมในทางวิชาการ โดยหมายถึงอำนาจทุกอย่างในชุมชนควรอยู่ภายใต้หลักทั่วไป นอกจากนี้รัฐบาลและการปกครองควรที่จะธำรงรักษาไว้ซึ่งหลักดังกล่าว หากพิจารณาเนื้อหาของหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้างแล้วย่อมไม่มีข้อยกเว้นในอันที่จะใช้หลักนิติธรรมในการปรับใช้กับกฎหมายทั้งปวง โดยให้ศาลเป็นผู้กำหนดสัดส่วนที่ได้ดุลยภาพระหว่างขอบเขตแห่งเสรีภาพกับอำนาจของผู้ปกครอง

กล่าวโดยสรุป หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม เป็นหลักการที่สำคัญยิ่งในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยเช่นประเทศไทย ซึ่งเป็นการปกครองโดยกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความเสมอภาคของบุคคล นอกจากนี้ กฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง โดยยึดหลักการสำคัญที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีความคิด ไม่มีโทษ” ดังที่กล่าวมาการปกครองโดยกฎหมายตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักนิติรัฐ และต้องเป็นการปกครองตามทำนองคลองธรรมที่ให้ความเป็นธรรมกับทุกคนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

#####

<sup>41</sup> วิชา มหาคุณ อังใน ธานินทร์ ทรัพย์วิเชียร “หลักนิติธรรม (The RULE OF LAW)” วารสาร  
ยุติธรรมคู่ขนาน ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 (กันยายน 2554) : 47

### บทที่ 3

## หลักกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของคู่กรณีใน กระบวนการพิจารณาทางปกครอง

โดยที่ กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่มุ่งจัดระเบียบการปกครองภายในของรัฐ โดยเฉพาะกิจการของฝ่ายบริหารในการตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน กฎหมายปกครองจึงเป็นกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นองค์กรของรัฐกับประชาชน ประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วนคือ กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างองค์กรและอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครองและภารกิจของฝ่ายปกครอง และกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง มีวัตถุประสงค์มุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐ นอกจากนี้มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนสอดคล้องกับหลักการที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ซึ่งเป็นส่วนสำคัญ ในหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองที่กำหนดองค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใดได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้กระทำการนั้น กฎหมายจึงเป็นทั้งแหล่งที่มาและข้อจำกัดของอำนาจกระทำการต่างๆ ของฝ่ายปกครอง

หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองดังกล่าวข้างต้นมีหลักสำคัญ 2 ประการคือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายที่ต้องคำนึงถึงในการใช้การตีความกฎหมายปกครอง<sup>42</sup> เพื่อป้องกันมิให้ผู้ใช้อำนาจรัฐแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองหรือแก่พวกพ้องของตน แต่ใช้อำนาจรัฐตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนหรือประโยชน์มหาชนอย่างแท้จริง และเพื่อให้การใช้อำนาจรัฐปกป้องรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล รวมทั้ง เพื่อปกป้องมิให้มีการใช้อำนาจรัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของเอกชนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การปกป้องรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน

#####

<sup>42</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ หลักการพื้นฐานกฎหมายปกครอง ในคู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา 2543 อังใน จุฑารัตน์ แก้วกัญญา “ความสำคัญของหลักการบริหารต่อการบัญญัติหรือการตีความกฎหมายปกครอง” จาก <http://www.krisdika.go.th>

จากหลักการดังกล่าวจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกาเล่ม 113 ตอนที่ 60 ก ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539 ที่มุ่งเน้นที่กระบวนการการทำความสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ซึ่งถือว่าเป็นมาตรการที่ฝ่ายปกครองใช้มากที่สุด และมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นกฎหมายที่กำหนด มาตรการเพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และที่สำคัญอย่างยิ่งเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานทางปกครองของ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นประเทศไทยที่อยู่ ภายใต้หลักนิติรัฐ ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ต้อง ดำเนินการใดๆ ภายในขอบเขตของกฎหมายหรือที่เรียกว่า หลักความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดที่อาจ กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เฉพาะกรณีที่ถูกกฎหมายให้อำนาจไว้ตาม “หลักไม่มี กฎหมาย ไม่มีอำนาจ” และต้องไม่ขัดต่อกฎหมายเท่านั้น

หลักกฎหมายดังที่กล่าวตอนต้น โดยเฉพาะหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ในการที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริง ได้แย้งและแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาทาง ปกครองที่เรียกว่า “หลักการรับฟังความสองฝ่าย” ตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อัน เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้โอกาสคู่กรณีทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานกรณีคำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมี โอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งเพื่อแสดงพยานหลักฐานของตน ซึ่งเป็นหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญในการคุ้มครองและประกันสิทธิของคู่กรณีจากการใช้อำนาจ ทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยในบทนี้เป็นการศึกษารายละเอียดถึงหลักกฎหมายวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยเฉพาะ สิทธิการได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักการที่สำคัญแบบองค์รวม เพื่อการศึกษาที่เชื่อมโยงกับ หลักการตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองที่จะกล่าวในบทต่อไป

# 1. กรณีประเทศไทย

## 1.1 สิทธิการได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

ดังที่กล่าวตอนต้น กระบวนการการทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่เป็นมาตรการที่ฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินงานทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ฉะนั้น จึงต้องทำความเข้าใจในองค์ประกอบส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิดังกล่าว รวมถึงขอบเขตการบังคับใช้โดยเฉพาะคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง บุคคลผู้เป็นคู่กรณี ซึ่งในมาตรา 30 วรรคหนึ่งของพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดไว้ว่า “คำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้โอกาสคู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน”

### 1.1.1 คำสั่งทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในมาตรา 5<sup>43</sup> ได้ให้ คำนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

1. การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

จากนิยามจะเห็นได้ว่า คำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองที่เป็นการสั่งการหรือกระทำการฝ่ายเดียวที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพทางสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามกฎหมาย

ในทางทฤษฎี สาระสำคัญของคำสั่งทางปกครองมี 5 ประการ ดังที่ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์<sup>44</sup> ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายได้ให้คำอธิบายไว้คือ เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ การใช้อำนาจรัฐ การกำหนดสภาพทางกฎหมาย เกิดผลเฉพาะกรณี และมีผลภายนอกโดยตรง

การกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่จะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น ต้องเป็นการใช้อำนาจทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ตามความหมายในมาตรา 5 และต้องมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ ตามมาตรา 12 พระราชบัญญัติเดียวกัน รวมถึงการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายที่

#####

<sup>43</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ราชกิจจานุเบกษา มาตรา 5

<sup>44</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ อังใน ชาญชัย แสงวงศ์ คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน 2554 หน้า 37-38



เป็นการใช้อำนาจสั่งการหรือกระทำการในทางปกครองฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากบุคคล ทั้งนี้ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลที่มุ่งประสงค์จะให้เกิดผลในทางกฎหมายอันอาจกระทบสิทธิหน้าที่ของบุคคลและบังคับใช้เฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่งซึ่งจะแตกต่างกับ “กฎ” ที่มุ่งให้เกิดผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป สำหรับประเด็นการมีผลภายนอกโดยตรงพิจารณาเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองเป็นหลัก ซึ่งหากอยู่ระหว่างการเตรียมการหรือพิจารณาจะออกคำสั่งทางปกครองที่ยังมิได้แจ้งให้บุคคลผู้รับคำสั่งทราบหรือเป็นกรณีมาตรการภายในที่มีได้มีผลกระทบต่อภายนอกโดยตรง เหล่านี้ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง

2. การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง หมายถึง การกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครองที่กฎกระทรวง<sup>45</sup> กำหนดให้มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ ประการแรก การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้  สิทธิประโยชน์  ในกรณีการสั่งรับหรือไม่  รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้  เช  เช่า  หรือให้  สิทธิประโยชน์  การอนุมัติสั่งซื้อ  แลกเปลี่ยน เช  เช่า  หรือให้  สิทธิประโยชน์  การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน การสั่งให้  เป  นผู้  ใช้งาน และประการที่สอง การให้  หรือไม่  ให้  ทุนการศึกษา

นอกจากนิยามและความหมายของ “คำสั่งทางปกครอง” ดังกล่าว ประเภทคำสั่งทางปกครองยังแบ่งได้หลากหลายรูปแบบดังที่ กมลชัย รัตนสกววงศ์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายได้อธิบายโดยคำนึงถึงเนื้อหา ความชอบด้วยกฎหมาย สิทธิขั้นพื้นฐาน ดุลยพินิจ การบอกล้างคำสั่งทางปกครองและผลกระทบต่อบุคคลที่สาม ในที่นี้ขอยกตัวอย่างการแบ่งประเภทคำสั่งทางปกครอง 2 รูปแบบ ดังนี้<sup>46</sup>

- 1) การแบ่งประเภทของคำสั่งทางปกครองโดยคำนึงถึงเนื้อหาเป็นเกณฑ์
  - 1.1) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการสร้างภาระกำหนดหน้าที่ให้ปฏิบัติ ซึ่งเป็นการสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทบต่อสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครอง เช่น การสั่งลงโทษทางวินัย
  - 1.2) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการอนุญาตหรืออนุมัติหรือให้ประโยชน์แก่ประชาชน ซึ่งเป็นการสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อเป็นเงื่อนไขการใช้สิทธิ เช่น การอนุญาตให้ตั้งสถานบริการ

#####

<sup>45</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ.2543) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 78 ก (วันที่ 22 สิงหาคม 2543)

<sup>46</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์ อังใน *แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง* หน่วยที่ 6 นนทบุรี สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช 2554 หน้า 6-20, 6-29

1.3) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการรับรองสิทธิ ซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ด้วยการยืนยันถึงสิทธิหน้าที่ที่เกิดขึ้นแล้วโดยกฎหมาย เช่น การออกเอกสารสิทธิ

1.4) คำสั่งทางปกครองที่อยู่ในลักษณะการรับรู้สิทธิของประชาชน เช่น การรับจดทะเบียนต่างๆ

1.5) คำสั่งทางปกครองที่เป็นการวินิจฉัยอุทธรณ์ ซึ่งเป็นการพิจารณาทบทวนของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่สั่งการ โดยเจ้าหน้าที่ชั้นต้นเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ยื่นอุทธรณ์ขอให้ตรวจสอบทบทวน เช่น การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย

1.6) มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งเป็นปฏิบัติการทางปกครองเพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผลโดยประชาชนมีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งได้

2) การแบ่งประเภทของคำสั่งทางปกครองโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อบุคคลที่สาม

2.1) คำสั่งทางปกครองที่ไม่มีผลกระทบต่อบุคคลที่สาม ซึ่งเป็นการสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้รับคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ไม่กระทบต่อบุคคลอื่นด้วย เช่น คำสั่งอนุญาตการมีบัตรประจำตัวประชาชน

2.2) คำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อบุคคลที่สามซึ่งเป็นการสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้รับคำสั่งทางปกครองและอาจกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่สามด้วย เช่น คำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารที่อาจเป็นผลร้ายแก่เจ้าของที่ดินใกล้เคียง

จากนิยาม ความหมายและประเภทของคำสั่งทางปกครองข้างต้น ในการพิจารณาการออกคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นการใช้อำนาจเหนือประชาชนเพื่อคุ้มครองประโยชน์มหาชนนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์วิธีการที่ถูกต้องชอบธรรมเนื่องจากประชาชนอาจได้รับผลกระทบจากการกระทำหรือการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทั้งเป็นการกระตุ้นเตือนให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความรอบคอบและระมัดระวังการใช้อำนาจทางปกครองนั้นด้วย

ยุทธศาสตร์วิธีการดังกล่าวที่เป็นหลักการพื้นฐานในการพิจารณาการออกคำสั่งทางปกครองโดยใช้หลักการได้ส่วนคือ เจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมและแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องโดยไม่ต้องผูกอยู่กับเงื่อนไขใดๆ มีการรับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจงหรือความเห็นของกลุ่มหรือของพยานบุคคล พยานผู้เชี่ยวชาญที่ผู้กรณีกล่าวอ้าง การขอข้อเท็จจริงจากบุคคลดังกล่าว การขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องการออกไปตรวจสอบสถานที่ รวมถึงการกระทำโดยเปิดเผยและกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลาง

ไม่ลำเอียง ซึ่งการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานนี้ปรากฏในมาตรา 28 และมาตรา 29 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

### 1.1.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง

เป็นบุคคลที่สำคัญที่สุดในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยมาตรา 5 พระราชบัญญัติเดียวกันให้คำนิยาม “เจ้าหน้าที่” หมายถึง บุคคล คณะบุคคลหรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม ซึ่งสอดคล้องกับความหมาย “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในมาตรา 3 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และความหมาย “เจ้าหน้าที่” ในมาตรา 4 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 จากนิยามเจ้าหน้าที่แบ่งได้ 3 ประเภทดังนี้

1. บุคคลธรรมดาหรือองค์กรเดี่ยว คือ ผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ ที่ใช้อำนาจทางปกครอง เช่น ปลัดกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เป็นต้น

2. คณะบุคคลหรือองค์กรกลุ่ม คือ คณะกรรมการต่างๆ ที่ใช้อำนาจในทางปกครอง เช่น คณะกรรมการอาหารและยา คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น

3. นิติบุคคล โดยการใช้อำนาจทางปกครองจะต้องผ่านผู้แทนนิติบุคคลแยกเป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนและนิติบุคคลในกฎหมายเอกชน

ในส่วนของอำนาจทางปกครองของรัฐ เป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหารไม่รวมถึงอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ นั่นหมายถึงเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจการบริหาร โดยการใช้อำนาจนั้นกระทำภายในวาระการดำรงตำแหน่ง เขตพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองดังกล่าว อธิบายได้ดังนี้

1) เจ้าหน้าที่ต้องได้รับการแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการที่จะพิจารณาทางปกครองในเรื่องใด ต้องได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นๆ

2) เจ้าหน้าที่ต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามมาตรา 12 พระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดไว้ว่า คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น หมายความว่า เจ้าหน้าที่ที่พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองได้จะต้องเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายในเรื่องนั้น หากไม่มีอำนาจหน้าที่และกระทำการพิจารณาทางปกครอง การกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง อาจจะเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจนั้น โดยตรงหรือเจ้าหน้าที่ที่รับมอบอำนาจให้ทำการพิจารณาทางปกครอง ข้อพิจารณาการมีอำนาจพิจารณาทางปกครอง สามารถแยกได้ 3 กรณีคือ

2.1) อำนาจหน้าที่ในทางเนื้อหา ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องมีอำนาจพิจารณาในเรื่องนั้นถือตามภารกิจหลักหรือภารกิจที่ได้รับมอบหมาย โดยอำนาจหน้าที่อยู่ในขอบเขตหน่วยงานใดและเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ระดับใด

2.2) อำนาจหน้าที่ในทางพื้นที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องมีอำนาจพิจารณาในเรื่องนั้นในเขตพื้นที่ที่ตนมีอำนาจ โดยพิจารณาความมุ่งหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่อยู่ในขอบเขตพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่จะต้องมีอำนาจด้วย

2.3) อำนาจหน้าที่ในทางเวลา ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องมีอำนาจพิจารณาในเรื่องนั้นในขณะเวลาที่ตนเองมีอำนาจ โดยพิจารณาจากวาระในการดำรงตำแหน่ง

3) คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งกำหนดรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับคณะกรรมการไว้หลายประการ ตั้งแต่มาตรา 75 ถึงมาตรา 84

4) เจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการต้องมีความเป็นกลาง ซึ่งนอกจากเจ้าหน้าที่จะต้องมีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดดังกล่าวตามหลักที่ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้เท่านั้นอันเป็นฐานะทางกฎหมายแล้ว คุณสมบัติของเจ้าหน้าที่เป็นส่วนสำคัญที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไขไว้ว่าจะกระทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้หากมีส่วนได้เสียในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 13 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กรณีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณีไม่ว่าจะเป็นคู่กรณีเสียเอง เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี เป็นญาติของคู่กรณีเป็นหรือเคยเป็นผู้แทน โดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี เป็นเจ้านี่หรือลูกหนี้หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณีเหล่านี้ทำให้เกิดความสงสัยและมีความไม่น่าเชื่อถือถือว่าเจ้าหน้าที่นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองได้อย่างเป็นธรรม นอกจากนี้เพื่อเป็นหลักประกันให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองมีความเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย กฎหมายได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ไม่อาจพิจารณาได้หากปราศจากความไม่เป็นกลางตามมาตรา 16 พระราชบัญญัติเดียวกันที่เป็นกรณีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ความไม่เป็นกลางดังกล่าวพิจารณาโดยสภาพภายนอกซึ่งเป็นความ ไม่เป็นกลางโดยผลของกฎหมายที่เป็นกรณีเจ้าหน้าที่มีความสัมพันธ์ในฐานะส่วนตัวใกล้ชิดกับคู่กรณีและโดยสภาพภายในซึ่งเป็นความไม่เป็นกลางโดยพฤติการณ์ที่มีสภาพร้ายแรงเช่น มีทัศนคติในทางปฏิบัติกับเรื่องที่จะพิจารณาทางปกครอง หรือเคยแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณชนในเรื่องที่จะทำการพิจารณานอกหน้าที่การงานมาก่อนแล้ว

อย่างไรก็ดี กฎหมายกำหนดบทยกเว้นความไม่เป็นกลางตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ หรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้นได้ ซึ่งอธิบายความได้ว่ากรณีเจ้าหน้าที่มีส่วนได้เสียหรืออาจไม่เป็นกลางสามารถทำการพิจารณาทางปกครองได้ในประการแรก หากเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาด้วยความจำเป็นเร่งด่วน มิฉะนั้นอาจเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวม หรือประการที่สอง เป็นกรณีสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือประการสุดท้าย ไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้นได้

### 1.1.3 บุคคลที่เป็นคู่กรณี

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ให้คำนิยามไว้โดย คู่กรณี หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองและผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

มาตรา 21 พระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดไว้ว่า บุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคล อาจเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ตามขอบเขตที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ได้ให้คำอธิบายว่า<sup>47</sup> โดยหลักแล้วบุคคลทุกคนที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ไม่ว่าโดยการเป็นผู้ริเริ่มให้เกิดการพิจารณาทางปกครองขึ้นหรือเข้ามาภายหลังที่การพิจารณาทางปกครองเริ่มไปแล้วก็ได้ สรุปทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่อง ที่พิจารณาขอมเป็นคู่กรณีได้ทั้งนั้น ไม่ว่าจะยื่นเข้ามาเองหรือเจ้าหน้าที่เรียกเข้ามา และไม่ว่าสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนมากน้อยเพียงใด ส่วนคณะบุคคลที่ไม่เป็นนิติบุคคลก็อาจเป็นคู่กรณีในการพิจารณาได้หากมีกรณีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของคณะบุคคลนั้น เช่น คณะบุคคลร่วมกันจัดทำหนังสือออกจำหน่ายในนามของคณะบุคคลแต่เจ้าพนักงานการพิมพ์เห็นว่าหนังสือนั้นต้องห้ามตามกฎหมายและดำเนินการพิจารณาเพื่อสั่งให้งดจำหน่าย คนหนึ่งคนใดในคณะบุคคลนั้นอาจโต้แย้งเข้ามาเป็นคู่กรณีได้

#####

<sup>47</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ อังใน ชาญชัย แสงศักดิ์ คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หน้า 121-122



วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ได้สรุปความหมายคู่กรณีไว้  
ดังนี้<sup>48</sup>

คู่กรณี หมายถึง เอกชนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทาง  
ปกครอง ซึ่ง ได้แก่ ผู้ยื่นคำขอ ผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทาง  
ปกครองและ ผู้ที่สิทธิของตนนั้น ถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีอาจ  
เป็นผู้เริ่มก่อให้เกิดการพิจารณาเรื่องทางปกครองขึ้นหรืออาจจะเข้ามาในกระบวนการพิจารณาเรื่องทาง  
ปกครองภายหลังจากที่ได้มีการเริ่มกระบวนการพิจารณาไปแล้วก็ได้ อนึ่งคู่กรณีในกระบวนการ  
พิจารณาเรื่องทางปกครองไม่จำเป็นจะต้องเป็นบุคคลธรรมดาเท่านั้นอาจเป็นคณะบุคคลหรือนิติ  
บุคคลก็ได้

ผู้ที่จะเป็นคู่กรณีในการพิจารณาเรื่องทางปกครองนั้น จะต้องมีความสามารถ  
ซึ่งตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองผู้ที่มีความสามารถเป็นคู่กรณีได้คือ ผู้ซึ่งบรรลุนิติ  
ภาวะผู้ที่ไม่บรรลุนิติภาวะแต่มีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่  
กำหนดได้ นิติบุคคลหรือคณะบุคคลและผู้ที่มีประกาศของนายกรัฐมนตรี หรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีย  
มอบหมายในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้มีความสามารถกระทำในเรื่องที่กำหนดได้ และคู่กรณีใน  
กระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองย่อมมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณา  
เรื่องทางปกครองได้ หรืออาจจะแต่งตั้งบุคคลที่บรรลุนิติภาวะให้เป็นตัวแทนของตนในการ  
พิจารณาเรื่องทางปกครองได้

จรินดี หะวานนท์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย กล่าวถึง คู่กรณีในกระบวนการ  
พิจารณาทางปกครองไว้ดังนี้<sup>49</sup>

คู่กรณี คือ ตัวบุคคลในกระบวนการพิจารณาไม่ใช่ฝ่ายปกครองจะทำอะไรสั่ง  
การอะไร ออกคำสั่งอะไรไม่ว่าทุกคนจะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาได้หมด ซึ่งพระราชบัญญัติ  
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ใช้คำว่าผู้ถูกระทบสิทธิที่มีความหมายกว้างกว่าผู้ถูก  
โต้แย้งสิทธิ ผู้ถูกระทบสิทธิเป็นใคร มีข้อพิจารณา 2 ประการกล่าวคือ

- 1) หลัก Obvious Party คือ ถูกกระทบอย่างแจ่มชัด ได้แก่ บุคคลที่อยู่ใน  
บังคับของคำสั่งทางปกครอง หรือบุคคลที่เป็นวัตถุแห่งคำสั่งทางปกครอง ยกตัวอย่างเช่น ยื่นขอ  
ใบอนุญาตปลูกสร้างอาคาร คำสั่งที่จะอนุญาตหรือจะปฏิเสธกระทบสิทธิของผู้ยื่นคำขอนั้น โดยตรง

#####

<sup>48</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 2 ปรับปรุงใหม่  
กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า 2554 หน้า 28

<sup>49</sup> จรินดี หะวานนท์ รวมคำบรรยายสมัยที่ 63 ปีการศึกษา 2553 เล่ม 9 หน้า 273-275



2) ผลักผลประโยชน์ผู้กระทบเรียกว่า Party of Interest โดยขอบเขตของผลประโยชน์มีดังนี้

2.1) ผลประโยชน์ของกลุ่มแข่งขัน เช่น นาย ก. ขออนุญาตก่อสร้างโรงแรม นาย ข. เป็นเจ้าของโรงแรมเก่าตั้งติดอยู่ติดๆ กัน นาย ก.เป็นผู้ยื่นคำขอ การจะอนุญาตหรือไม่ อนุญาตกระทบสิทธิโดยตรงของนาย ก. แม้ นาย ข. ไม่ใช่ผู้ยื่นคำขอแต่เป็นคู่แข่งกัน จะเห็นได้ชัดว่า ผลประโยชน์ของนาย ข. ถูกกระทบกระเทือนถ้ารัฐอนุญาตให้มีการสร้างโรงแรมคู่กับโรงแรมของ นาย ข. เพราะฉะนั้นต้องรับฟังนาย ข. ให้เข้ามาเป็นคู่กรณีได้โต้แย้ง ได้รับฟังพยานหลักฐานให้ เรียบร้อยก่อนจะตั้ง

2.2) ผลประโยชน์ของผู้บริโภค เช่น กรณีการขออนุญาตผลิตยา

2.3) ผลประโยชน์ของประชาชนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น กรณีการสร้าง เขื่อน

จากการอธิบายความหมาย “คู่กรณี” ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คู่กรณีอาจเป็น บุคคลธรรมดา นิติบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งสิทธิของผู้นั้นถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูก กระทบกระเทือนจากกระบวนการพิจารณาทางปกครอง และต้องเป็นผู้มีความสามารถ เช่น บรรลุ นิติภาวะ เป็นต้น หรือกรณีที่ต้องมีตัวแทนหรือผู้ทำการแทนในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ตามที่กฎหมายกำหนด โดยทุกคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณาของเจ้าหน้าที่ย่อมเป็นคู่กรณี ได้ไม่ว่าจะยื่นเข้ามาเองหรือเจ้าหน้าที่เรียกเข้ามา และสิทธินั้นจะถูกกระทบมากน้อยเพียงใดก็ตาม

อนึ่ง สถานะความเป็นคู่กรณีมีข้อพิจารณาที่น่าสนใจจากบันทึกคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 551/42<sup>50</sup> ได้สรุปความเห็นโดยพิจารณา 2 ประเด็น ประเด็นแรก กรณีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ เป็นเพียงคำสั่งทั่วไปที่ไม่มีผล เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับหรือมี ผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว จึง ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ส่วนประเด็นที่สอง กรณีการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯ เป็นการ สอบข้อเท็จจริงและเสนอรายงานให้ทราบเท่านั้น รายงานการสอบข้อเท็จจริงฯ ไม่มีลักษณะเป็น คำสั่งทางปกครอง ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการฯ จึงไม่ใช่การพิจารณาทางปกครองและ ไม่จำเป็นต้องพิจารณาความเป็นคู่กรณีของผู้คัดค้าน ผู้คัดค้านจึงไม่มีสิทธิคัดค้านโต้แย้งและไม่มีสิทธิ ขอดำเนินการหรือคัดค้านเอกสารใดทั้งสิ้น ซึ่งความเห็นดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า ไม่สอดคล้องกับหลักการ ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีนั้นเป็นผู้ทรงสิทธิในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง มิใช่วัตถุแห่งการกระทำของฝ่ายปกครองและฝ่ายปกครองจะต้องให้ความคุ้มครองตามเจตนารมณ์

#####

<sup>50</sup> บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ 551/42 จาก [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th)

ของกฎหมายดังที่ได้อธิบายหลักการไว้ตอนต้น ดังนั้นสถานะความเป็นคู่กรณีในฐานะผู้ทรงสิทธิ จะเกิดขึ้นเมื่อมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่อยู่ในการพิจารณาของฝ่ายปกครองและที่สำคัญไม่ว่าสิทธิ นั้นจะถูกกระทบมากน้อยเพียงใดก็ตามซึ่งกรณีตามเรื่องเสร็จที่ 551/42 ถือได้ว่า ผู้คัดค้านย่อมอยู่ในฐานะคู่กรณีที่สามารถใช้สิทธิในกระบวนการพิจารณาทางปกครองแล้ว

1.1.4 สิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง : สิทธิการได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 กำหนดว่า ในกรณีที่กำลังทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการที่จะได้รู้ข้อเท็จจริงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เรียกว่า “หลักการรับฟังความทั้งสองฝ่าย”<sup>51</sup> หรือหลักการรับฟังคู่กรณี หรือหลักการต่อสู้เพื่อป้องกันสิทธิ โดยในระบบ Common Law ใช้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ส่วนในระบบ Civil Law เรียกว่า หลักการใช้สิทธิโต้แย้งหรือหลักการต่อสู้เพื่อป้องกันสิทธิ ซึ่งระบบกฎหมายของฝรั่งเศสถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่เปิดโอกาสให้คู่ความอีกฝ่ายได้รับทราบข้อมูลและการให้ความเคารพในสิทธิของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งที่จะชี้แจงข้อเท็จจริง เพื่อโต้แย้งคัดค้านหรือต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนเอง

ในการให้สิทธิโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของคู่กรณี หรือสิทธิที่จะถูกรับฟังตามมาตรา 30 พระราชบัญญัติเดียวกันนั้น มีเจตนารมณ์สำคัญ 2 ประการคือ ประการแรก เพื่อประกันความเป็นธรรมให้กับบุคคลที่เป็นคู่กรณีในการปกป้องสิทธิเสรีภาพของตนโดยการให้คู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ประการที่สอง เพื่อประกันคุณภาพของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการเปิดโอกาสแก่คู่กรณีจะทำให้เจ้าหน้าที่ได้รับทราบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับเรื่องที่จะออกคำสั่งนั้น ได้อย่างถูกต้องครอบคลุมทุกด้าน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยส่วนรวมและจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ไม่ได้

การให้คู่กรณีมีโอกาสโต้แย้งพยานหลักฐานที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองและมีโอกาสพิสูจน์ข้อโต้แย้งที่ยกขึ้นอานั้น นับเป็นหลักการสำคัญตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ที่ได้รับการรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามหลัก “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ที่รัฐธรรมนูญ

#####

<sup>51</sup> นิรัฐ อินทร “สิทธิของประชาชนที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน”

ดังกล่าวได้รับรองสิทธิไว้ ดังนั้น แม้ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการทางปกครองแต่ก็ไม่สามารถกระทำการใดที่กระทบต่อสิทธิของคู่กรณีได้ตามอำเภอใจ ฝ่ายปกครองจึงต้องเคารพและปฏิบัติต่อสิทธิของคู่กรณีโดยการให้โอกาสคู่กรณีในการที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานเพื่อป้องกันสิทธิของตน หากฝ่ายปกครอง ไม่เคารพ หรือไม่ปฏิบัติอย่างมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองไม่สมบูรณ์หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อาจถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครองให้ยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งได้

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ได้ให้คำอธิบายมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>52</sup> โดยข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบนั้น จะต้องเพียงพอที่คู่กรณีจะสามารถโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนได้เหมาะสม ดังนั้นในการจะมีคำสั่งทางปกครองใด เจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึงปัญหานี้ก่อนเสมอ ถ้าหากมีผู้ซึ่งอาจถูกกระทบอย่างสำคัญแต่เจ้าหน้าที่มิได้แจ้งก็เป็นความบกพร่องของการพิจารณา คู่กรณีอาจขอให้เพิกถอนกระบวนการเดิมและเริ่มกระบวนการใหม่ได้

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ได้อธิบายถึงสิทธิที่ได้รับแจ้งผลกระทบต่อนั้น<sup>53</sup> มีการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการต่างๆ อยู่แล้ว ว่าก่อนที่ข้าราชการผู้ใดจะถูกลงโทษทางวินัย ผู้บังคับบัญชาหรือคณะกรรมการสอบสวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับทราบถึงความผิดวินัยเรื่องใด ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมีอยู่อย่างไรแล้วให้โอกาสแก่ข้าราชการผู้นั้นในการแก้ข้อกล่าวหา พร้อมนำพยานหลักฐานมาสนับสนุนคำให้การของตน

จากความหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายในการรับรองสิทธิการได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ดังที่กล่าวข้างต้นนั้น มีหลักการสำคัญและการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวต่อไปนี้

- 1) หลักการสำคัญของสิทธิการได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

ประการแรก ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องให้โอกาสแก่คู่กรณีที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนเหตุผลของตนหรือหักล้างข้อกล่าวหาหรือข้อสนับสนุนของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นการป้องกันสิทธิของคู่กรณี

#####

<sup>52</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ อังใน ชาญชัย แสงศักดิ์ คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หน้า 137

<sup>53</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 139-140

ประการที่สอง คู่กรณีเป็นผู้ทรงสิทธิในการเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติซึ่งเป็นสิทธิโดยสมบูรณ์เฉพาะคู่กรณีที่อาจถูกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

ประการสุดท้าย การรับรองสิทธิของคู่กรณีนั้น บังคับใช้เฉพาะการใช้อำนาจทางปกครองโดยคำสั่งทางปกครองและต้องเป็นคำสั่งที่อาจกระทบสิทธิเสรีภาพของคู่กรณี มิใช่ทุกกรณีที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ

## 2) สิทธิของคู่กรณีได้รับการรับรองและคุ้มครอง

2.1) สิทธิที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริง โดยข้อเท็จจริงใดที่ฝ่ายปกครองจะใช้เป็นเหตุแห่งการพิจารณาทางปกครองกับคู่กรณี ฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งข้อเท็จจริงนั้นให้คู่กรณีทราบอย่างชัดเจนเพียงพอที่คู่กรณีสามารถยกเหตุผลหรือข้อสนับสนุนของตนขึ้นโต้แย้งเพื่อป้องกันสิทธิได้ เช่น กรณีการลงโทษทางวินัยที่ฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาที่ชัดเจนเพียงพอให้คู่กรณีทราบก่อนเริ่มกระบวนการพิจารณาใด

2.2) สิทธิที่จะได้รับโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน โดยฝ่ายปกครองต้องให้ออกาสอย่างเพียงพอ หมายความว่า จะต้องให้ออกาสด้วยการแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงสิทธิเป็นการล่วงหน้าพอสมควรเพื่อให้มีระยะเวลาสำหรับการเตรียมตัวและรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ รวมถึงการให้คู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของฝ่ายที่กล่าวอ้างอย่างครบถ้วนเพียงพอเพื่อให้คู่กรณีใช้สิทธิโต้แย้งหักล้างพยานหลักฐานของอีกฝ่ายได้

2.3) การเข้าถึงโอกาสที่คู่กรณีจะได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน อาจเกิดขึ้นได้ทั้งกรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้เริ่มต้นกระบวนการด้วยตนเอง หรือเมื่อได้รับคำขอจากคู่กรณีคนหนึ่งคนใด ซึ่งไม่ว่าจะเป็นทางใด ฝ่ายปกครองต้องให้ออกาสคู่กรณีตามที่กฎหมายกำหนด

อย่างไรก็ดี การให้ความเป็นธรรมกับคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองในการที่จะมีโอกาสดูโต้แย้งชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานเพื่อป้องกันสิทธิของตนจะเป็นไปไม่ได้หากคู่กรณีไม่มีโอกาสตรวจดูเอกสารหรือได้รู้ถึงข้อมูลข่าวสารที่มีอยู่ในครอบครองหรือควบคุมดูแลของฝ่ายปกครอง ดังที่ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ได้ให้คำอธิบาย<sup>54</sup> โดยการจะโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของคู่กรณีย่อมเป็นไปได้ไม่เต็มที่ หากไม่มีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงในมือของเจ้าหน้าที่ มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

#####

<sup>54</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ อังโน ชาลุชัย แสงศักดิ์ คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ

จึงยอมรับให้คู่กรณีมีสิทธิตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่ ซึ่งการตรวจดูนั้นมิใช่จะให้เวลาและเอกสารที่น้อยเกินไปจนไม่อาจใช้เป็นประโยชน์ในการโต้แย้งหรือป้องกันสิทธิของตน ดังนั้นเจ้าหน้าที่จึงต้องให้เวลาและจำนวนเอกสารเท่าที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่ขณะเดียวกันมิใช่ว่าคู่กรณีจะขอตรวจดูเอกสารได้ทุกอย่างหากแต่มีข้อจำกัดด้วย

ข้อจำกัดดังกล่าวมี 3 ประการคือ คู่กรณีจะขอตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานเกินกว่าความจำเป็นที่ต้องใช้เพื่อการโต้แย้งชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนไม่ได้ คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่เป็นต้นร่างคำวินิจฉัยถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นเพราะเป็นเพียงความเห็นเบื้องต้นของเจ้าหน้าที่ และคู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่ต้องรักษาเป็นความลับของทางราชการ สำหรับหลักเกณฑ์การขอตรวจดูเอกสารนั้นได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง<sup>55</sup> ซึ่งหมายเหตุท้ายกฎกระทรวงดังกล่าวระบุเหตุผลสรุปได้ว่า ในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่จะต้องให้โอกาสแก่คู่กรณีผู้มีส่วนได้เสียได้โต้แย้งหรือชี้แจงข้อเท็จจริง เพื่อสนับสนุนหรือหักล้างข้ออ้างหรือข้อเถียง พร้อมทั้งแสดงพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง อันเป็นการป้องกันสิทธิของคู่กรณี หากคู่กรณีไม่ได้รับทราบข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานที่จะใช้เป็นพื้นฐานในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่แล้ว คู่กรณีย่อมไม่อาจจะรู้ได้ว่าตนมีสิทธิประการใดและควรป้องกันสิทธิของตนอย่างไร ซึ่งมาตรานี้ให้สิทธิแก่คู่กรณีในการขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นเพื่อการจะโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้เว้นแต่เอกสารหรือพยานหลักฐานนั้นเป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ

เมื่อพิจารณาสิทธิของคู่กรณีในการได้รับทราบข้อเท็จจริงและชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน รวมถึงการขอตรวจดูเอกสารในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กับสิทธิการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนที่อยู่ในความครอบครองดูแลของหน่วยงานรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มีความแตกต่างกันโดยสิทธิของคู่กรณีตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เป็นสิทธิโดยเฉพาะที่คู่กรณีจำเป็นต้องรู้เพื่อประโยชน์ในการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตน หากไม่รู้แล้วอาจจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครอง จึงเป็นสิทธิที่กว้างกว่าสิทธิโดยทั่วไปซึ่งจะมีส่วนได้เสียหรือไม่ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540

อนึ่ง สิทธิการได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนที่อยู่ในความครอบครองดูแลของหน่วยงานรัฐตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ดังกล่าว มีข้อพิจารณาที่

#####

<sup>55</sup>กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2540) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 17 ก (วันที่ 22 พฤษภาคม



นำเสนอจากคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารฯ ที่ สค 93/2557 กรณีขอเอกสารในสำนวนคดีอาญา โดยเห็นว่า เป็นข้อมูลข่าวสารที่กฎหมายคุ้มครองมิให้เปิดเผยเนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะจำเลยหรือผู้เสียหายก็ต่อเมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว หรือกรณีคำวินิจฉัยที่ สค 70/2550 รายงานการสอบสวนคดีอาญาในส่วนที่เป็นคำให้การของผู้กล่าวหา ผู้ต้องหาและพยานในคดี ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ การเปิดเผยอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการฟ้องคดีเสื่อมประสิทธิภาพฯ สรุปได้ว่า การเปิดเผยสำนวนการสอบสวนต้องเป็นกรณีที่มีการพิจารณาเสร็จสิ้นและเป็นที่ยุติแล้ว หากอยู่ระหว่างการพิจารณาจะต้องไม่เปิดเผยเพราะอาจมีผลกระทบต่อคดี หรืออาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพหรือไม่อาจสำเร็จได้ตามวัตถุประสงค์ อย่างไรก็ตามก็ตีกรณีการขอตรวจสอบเอกสารสอบสวนดังกล่าวมีการวิเคราะห์ปัญหาการขอเอกสารได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีที่ อ.427/2551 ซึ่งจะกล่าวในบทที่ 4 ต่อไป

## 1.2 ข้อยกเว้นและข้อห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้สิทธิแก่คู่กรณี

การพิจารณาทางปกครองมิใช่การพิจารณาของศาล การจะดำเนินการเพียงใดอย่างไรขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่ฝ่ายปกครองจะต้องตัดสินใจให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมเป็นหลัก ดังนั้นมาตรา 30 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 จึงบัญญัติข้อยกเว้นไม่เด็ดขาดที่เป็นบทยกเว้นและข้อยกเว้นเด็ดขาดตามมาตรา 30 วรรคสาม พระราชบัญญัติเดียวกันที่เป็นบทห้ามหลักการต้องแจ้งให้ทราบ กล่าวคือ

1.2.1 ข้อยกเว้นเด็ดขาด เป็นบทห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามหลักสิทธิการได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองกรณีที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งถือเป็นอำนาจผูกพันตามกฎหมายที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องออกคำสั่งทางปกครองทันทีโดยไม่ต้องชี้แจงข้อเท็จจริงและให้โอกาสแก่คู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

1.2.2 ข้อยกเว้นไม่เด็ดขาด เป็นบทยกเว้นที่ถือเป็นอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะให้สิทธิหรือไม่ให้สิทธิแก่คู่กรณีก็ได้ แต่การใช้อำนาจดุลพินิจนั้นจะต้องชอบด้วยกฎหมายมิใช่ใช้ได้โดยอำเภอใจ ซึ่งมีกรณีต่อไปนี้

1. มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่คนหนึ่งคนใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ กรณีจึงขึ้นอยู่กับคำสั่ง



น้ำหนักความสำคัญระหว่างการดำเนินการตามขั้นตอนปกติกับการป้องกันความเสียหายที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นกรณีๆ อย่างเป็นรอบด้าน

2. เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายบังคับให้ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการตามระยะเวลาที่กำหนดไว้เนื่องจากระยะเวลาที่มีความสำคัญต่อการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสาธารณะประโยชน์

3. เป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลงที่จะใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองได้โดยไม่ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงอื่นอีก

4. เมื่อมีสภาพที่เห็นได้ชัดว่าการแจ้งผลที่อาจกระทบสิทธิไม่อาจกระทำได้ ซึ่งเป็นไปตามข้อเท็จจริงโดยขึ้นอยู่กับวิธีการทำคำสั่งทางปกครองและสภาพแวดล้อม

5. เป็นคำสั่งทางปกครองอันเป็นมาตรการบังคับ เพราะคู่กรณีได้รับทราบคำสั่ง ทางปกครองแล้วแต่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น จึงไม่มีความจำเป็นใดต้องแจ้งผลกระทบ ให้ทราบอีก

6. กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2540<sup>56</sup> ซึ่งกำหนดคำสั่งทางปกครองที่ไม่ต้องแจ้งให้คู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง กรณีดังกล่าวคือ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสั่งพักงานหรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง การแจ้งผลการสอบหรือการวัดผลความรู้หรือความสามารถของบุคคล การไม่ออกหนังสือเดินทางสำหรับการเดินทางไปต่างประเทศ การไม่ตรวจลงตราหนังสือเดินทางของคนต่างด้าว การไม่ออกใบอนุญาตหรือการไม่ต่ออายุใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว และการสั่งให้เนรเทศ

**1.3 การแก้ไขเยียวยาความบกพร่องกรณีการไม่ให้สิทธิแก่คู่กรณี**

การแก้ไขความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ให้ออกาสคู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานซึ่งตามมาตรา 41 วรรคหนึ่ง(3) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดหลักการสำคัญกรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ได้รับฟังคู่กรณีที่จำเป็นต้องกระทำ กฎหมายเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ได้มีการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวโดยการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง

#####

<sup>56</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2540) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 17 ก (วันที่ 22 พฤษภาคม

และเมื่อจัดให้มีการรับฟังในภายหลังแล้วหากเจ้าหน้าที่มีความประสงค์ให้มีผลเป็นไปตามคำสั่งเดิม จะต้องบันทึกข้อเท็จจริงและความประสงค์ของตนไว้ในหรือแนบกับคำสั่งเดิม ทั้งต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ของตนให้คู่กรณีทราบด้วย

อนึ่ง การรับฟังคู่กรณีที่จำเป็นต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง เช่น ไม่ได้ให้โอกาสคู่กรณีในการโต้แย้ง แสดงความคิดเห็น ชี้แจง หรือแสดงพยานหลักฐาน การให้เวลาน้อยเกินไป การไม่รับฟังข้อเท็จจริงอย่างรอบด้าน ซึ่งการรับฟังกรณีนี้จะต้องเป็นเรื่องที่ได้มีการดำเนินการข้างแล้ว หากไม่ได้ดำเนินการอาจเสียหายความบกพร่องโดยการรับฟังภายหลังได้

แต่อย่างไรก็ดี ในการแก้ไขเสียหายความบกพร่องดังกล่าว กฎหมายกำหนดกรอบเวลาไว้โดยจะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ หรือตามกฎหมายเฉพาะ ว่าด้วยการนั้น หรือหากไม่มีการอุทธรณ์จะต้องกระทำให้เสร็จสิ้นก่อนที่จะมีการนำไปฟ้องร้องต่อศาลปกครอง รวมทั้งจะกระทำได้ต่อเมื่อคำสั่งทางปกครองยังไม่มีผลบังคับผูกพันเท่านั้นเนื่องจากอยู่ระหว่างดำเนินการตามขั้นตอน วิธีการในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง

กล่าวโดยสรุป หลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายในการที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่เรียกว่า หลักการรับฟังความสองฝ่ายนั้น แม้ว่าฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ หากการกระทำนั้นจะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะต้องให้โอกาสคู่กรณีที่จะได้รับข้อเท็จจริงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน รวมทั้งการตรวจดูเอกสารที่อยู่ในความครอบครองดูแลของฝ่ายปกครอง เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของตนอันเป็นสิทธิตามที่กฎหมายรับรองและคุ้มครอง หากฝ่ายปกครองมิได้ให้โอกาสดังกล่าวประกอบกับไม่มีเหตุผลเพียงพอที่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะ การคุ้มครองสิทธิคู่กรณีและการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ถือว่าไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่ย่อมมีผลกระทบถึงความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครอง หรืออาจถูกยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งโดยศาลปกครองได้

## 2. กรณีต่างประเทศ

### 2.1 สิทธิการได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของประเทศเยอรมัน

โดยที่ในการจัดทำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประเทศไทยได้รับเอากฎเกณฑ์ที่ปรากฏในรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1976 (Verwaltungsverfahrensgesetz 1976) ของประเทศเยอรมนี ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่องทางปกครองที่เป็นระบบและก้าวหน้ามากที่สุดฉบับหนึ่งมาเป็นแนวทางในการตรากฎหมายของไทยด้วย<sup>57</sup> ฉะนั้นการศึกษากฎหมายดังกล่าวย่อมทำให้เกิดความเข้าใจกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทยดียิ่งขึ้น

#### 2.1.1 คำสั่งทางปกครอง

วิวัฒนาการของคำสั่งทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครองในประเทศเยอรมันเกิดขึ้นในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 โดย Otto Mayer ให้ลักษณะสำคัญของนิติกรรมทางปกครองว่าเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาหรือคำสั่งของฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจเหนือต่อประชาชนในกรณีเฉพาะรายอันชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต่อมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1945 หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐได้ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของประชาชนในการโต้แย้งสิทธิหรือใช้สิทธิทางศาลปกครองต่อนิติกรรมทางปกครองทุกประเภทอันเป็นแบบอย่างในการร่างกฎหมาย<sup>58</sup>

ความหมายของคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายปกครองเยอรมันเรียกว่า “Verwaltungsakt” มีแนวคิดมาจาก “acte administrative” ของฝรั่งเศส<sup>59</sup> โดยมีการนิยามไว้ในมาตรา 35 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปี 1976 (Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25 Mai 1976) ซึ่ง บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย อธิบายความได้ว่า การกระทำในทางปกครอง คือการกำหนดกฎเกณฑ์ของทางราชการใน

#####

<sup>57</sup> วรเจตน์ ภักดิ์รัตน์ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน 2549 หน้า 13

<sup>58</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์ อ้างใน แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง. หน่วยที่ 6 (นนทบุรี สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2554 หน้า 6-8

<sup>59</sup> Mahendra P.Singh, supra note 6,p.63. อ้างใน วันชัย โฆษิตมาศ. “หลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครอง : ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายเยอรมัน สหรัฐอเมริกาและไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2549 หน้า 32

เรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยหน่วยงานราชการและมีผลโดยตรงสู่ภายนอก<sup>60</sup> นอกจากนี้ กมลชัย รัตนสกาววงศ์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย ได้อธิบายความหมายโดยหมายถึง คำสั่ง คำวินิจฉัย หรือมาตรการฝ่ายปกครองใดๆ ที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการกำหนดกฎเกณฑ์เรื่องเฉพาะรายในขอบเขตกฎหมายมหาชน ซึ่งมีผลโดยตรงไปสู่ภายนอก<sup>61</sup>

คำสั่งทางปกครองของเยอรมันตามกฎหมายดังกล่าว ได้ขยายความของคำสั่งทั่วไปทางปกครองให้รวมเป็นคำสั่งทางปกครองที่มุ่งบังคับต่อคนทั่วไป เช่น สัญญาไฟจราจรที่มุ่งบังคับต่อคนที่ขับรถผ่านมา เมื่อเห็นสัญญาไฟจราจรจะต้องปฏิบัติตามแม้จะมีได้ระบุเฉพาะเจาะจงว่าเป็นผู้ใด แต่บังคับกับคนทั่วไปที่ผ่านทาง กรณีของสัญญาไฟจึงมีลักษณะเป็นรูปธรรมแม้จะต้องบังคับต่อคนทั่วไปก็ตามก็ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองด้วย<sup>62</sup> อย่างไรก็ดี การกระทำทางปกครองที่เรียกว่า คำสั่งทั่วไปทางปกครอง ซึ่งมีลักษณะเป็นรูปธรรมและมีผลบังคับ เป็นการทั่วไปนั้น กมลชัย รัตนสกาววงศ์ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายได้อธิบายว่า<sup>63</sup> แม้มิได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แต่ในทางทฤษฎีอาจถือได้ว่าคำสั่งทั่วไปทางปกครองเป็นคำสั่งทางปกครองและนำเอาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

### 2.1.2 เจ้าหน้าที่

เป็นองค์ประกอบที่สำคัญมากประการหนึ่งซึ่งได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติให้เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการทางปกครองโดยใช้คำสั่งทางปกครองเป็นเครื่องมือภายใต้กฎหมายปกครอง นอกจากนี้ยังรวมถึงองค์กรใดที่ปฏิบัติเกี่ยวกับภารกิจของฝ่ายปกครอง เช่น องค์กรเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจมหาชนจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้ใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ก็เป็นเจ้าหน้าที่ด้วยเช่นกัน

ในระบบกฎหมายเยอรมัน หน่วยงานที่จะได้รับการจัดตั้งให้ปฏิบัติภารกิจทางปกครองมี 2 ประเภทคือ หน่วยงานที่ได้รับการจัดองค์กรในลักษณะองค์กรเดี่ยว โดยมีการตัดสินใจในนามหน่วยงานที่กระทำการโดยเจ้าหน้าที่ที่ดำรงตำแหน่งสูงสุดของหน่วยงานเพียงคนเดียว และหน่วยงานที่ได้รับการจัดองค์กรในลักษณะองค์กรกลุ่ม โดยการตัดสินใจในทางปกครองที่กระทบต่อราษฎรจะต้องกระทำในรูปคณะกรรมการ ซึ่งอำนาจของหน่วยงานในการ

#####

<sup>60</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ,กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม 2538 หน้า 24

<sup>61</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์ อังใน แนวการศึกษาวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง หน่วยที่ 6 หน้า 6-12

<sup>62</sup> วันชัย โฆษิตมาศ อังแล้ว เจริญธรรมที่ 58 หน้า 32

<sup>63</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์ อังใน แนวการศึกษาวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง หน่วยที่ 6 หน้า 6-32

พิจารณาทางปกครองจะเป็นอำนาจในแง่ของพื้นที่และกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องจะนำไปใช้ก็ต่อเมื่อไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น นอกจากนี้รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือบุคคลที่ไม่สามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองของหน่วยงานได้เนื่องจากมีส่วนได้เสียหรือมีเหตุแห่งความไม่เป็นกลาง เช่น เป็นคู่กรณี เสียเอง เป็นญาติของคู่กรณี ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทยได้นำมาใช้ด้วย

### 2.1.3 บุคคลที่เป็นคู่กรณี

รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองฯ ได้บัญญัติถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับคู่กรณี<sup>64</sup> โดยมาตราหลักได้แก่ มาตรา 11 ถึง มาตรา 13 กล่าวคือ

1) ความสามารถร่วมในกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครอง (Beteiligungsfähigkeit) หมายถึง ความสามารถที่จะเข้าร่วมกระบวนการพิจารณาทางปกครองในฐานะที่เป็นประธานซึ่งจะเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยผู้ที่มีความสามารถนั้นคือ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล คณะบุคคลเท่าที่สามารถทรงสิทธิได้ และหน่วยงาน โดยเฉพาะหน่วยงานที่มีอำนาจในการดำเนินกระบวนการพิจารณาดังกล่าวมีหน้าที่ต้องตรวจสอบความสามารถในการร่วมในกระบวนการพิจารณา หากเป็นคำขอหรือคำร้องของผู้ที่ไม่อาจมีความสามารถนั้น เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับไว้พิจารณา ถ้ารับไว้และมีคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองตกเป็นโมฆะ

2) ความสามารถกระทำการในกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครอง (Handlungsfähigkeit) มีลักษณะทำนองเดียวกับความสามารถกระทำการในกระบวนการพิจารณาชั้นศาล ซึ่งหมายถึง ความสามารถในทางกฎหมายที่จะดำเนินการขับเคลื่อนหรือกระทำการต่างๆ ในกระบวนการพิจารณาชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วยตนเองหรือด้วยการมอบหมายบุคคลอื่น ดำเนินการถือเป็นเงื่อนไขที่หน่วยงานต้องตรวจสอบความสามารถกระทำการของคู่กรณี หากไม่มีย่อมไม่อาจกระทำการในกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองได้ โดยผู้ที่มีความสามารถนั้นคือ บุคคลธรรมดา นิติบุคคลและคณะบุคคล และหน่วยงานโดยหัวหน้าหน่วยงาน (Leiter) ผู้แทนหน่วยงาน (Vertreter) หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนหน่วยงาน (Beauftragte)

3) คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครอง (Beteiligte) ตามมาตรา 13<sup>65</sup> ได้แก่บุคคลต่อไปนี้

- (1) ผู้ยื่นคำขอ หรือผู้ที่เป็นปฏิปักษ์ตามคำขอ (มาตรา 13 วรรคหนึ่ง ข้อ 1)

#####

<sup>64</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน หน้า 87-94

<sup>65</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 96-101



ผู้ยื่นคำขอ (Antragsteller) คือ ผู้ซึ่งร้องขอหน่วยงานให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามความเห็นข้างมากในทางวิชาการ ผู้ยื่นคำขอย่อมมิได้เฉพาะในกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองที่หน่วยงานจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อมีคำขอ (Antragsverfahren) สำหรับกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการตามหน้าที่ (Amtsverfahren) ย่อมไม่อาจมีผู้ยื่นคำขอได้ ดังนั้นผู้ที่ยื่นเรื่องให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามกระบวนการพิจารณาที่เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการตามหน้าที่จึงไม่ใช่ผู้ยื่นคำขอ อนึ่งในการเป็นผู้ยื่นคำขอหรือการเป็นคู่กรณีนั้น ไม่จำเป็นว่าผู้ยื่นคำขอต้องมี สิทธิตามกฎหมายสารบัญญัติที่จะยื่นคำขอได้ หรือไม่จำเป็นว่าผู้ยื่นคำขอต้องมีสิทธิในเรื่องที่ยื่นคำขอนั้นจริงๆ

ผู้ที่เป็นปฏิปักษ์ตามคำขอ (Antragsgegner) คือ บุคคลที่ผู้ยื่นคำขอต้องการให้หน่วยงานสั่งการในทางที่สร้างภาระหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการกระบวนการพิจารณานั้น ไม่ถือว่าเป็นผู้ที่เป็นปฏิปักษ์ตามคำขอไม่ว่าในกรณีใดๆ โดยปกติแล้วผู้ที่เป็นปฏิปักษ์ตามคำขอจะเกิดขึ้นในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่หน่วยงานจะออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลสองทาง (Verwaltungsakt mit Doppelwirkung)

(หมายเหตุ : คำสั่งทางปกครองที่มีผลสองทางคือ คำสั่งทางปกครองที่ส่งผลในทางที่เป็นประโยชน์แก่บุคคลคนหนึ่ง แต่สร้างภาระหรือเป็นผลร้ายแก่บุคคลอีกคนหนึ่ง)

(2) ผู้ที่จะตกอยู่ในบังคับ หรือผู้ที่ตกอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 13 วรรคหนึ่ง ข้อ 2)

คู่กรณีประเภทนี้มักจะเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองที่หน่วยงานต้องกระทำการตามหน้าที่ (Amtsverfahren) ในทางคำรามีการถกเถียงกันมากว่าสำหรับ ผู้ที่จะตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองจะถือเอาเวลาใดเป็นเวลาที่นับได้ว่าบุคคลดังกล่าวเป็นคู่กรณี นักวิชาการส่วนใหญ่ เห็นว่าควรจะต้องถือเอาเวลาที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งนำหนักแล้ว ตั้งใจที่จะออกคำสั่งทางปกครองให้บุคคลดังกล่าวตกอยู่ภายใต้บังคับ อย่างไรก็ตามในขณะที่หน่วยงานกำลังตรวจสอบความเป็นไปได้ในการออกคำสั่งปกครองหรือตัวบุคคลที่อาจจะตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง บุคคลที่ถูกหยิบยกมาพิจารณานั้นยังไม่ถือว่าเป็นคู่กรณี

สำหรับผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองแล้ว ในทางคำรามอธิบายว่า การที่ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นคู่กรณีย่อมมีประโยชน์เพราะสิทธิบางประการของคู่กรณียังคงมีอยู่



แม้เจ้าหน้าที่จะได้ออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว ซึ่งถือว่ากระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองยุติลงก็ตามเช่น สิทธิในการขออุทธรณ์

(3) ผู้ที่หน่วยงานจะตกลงทำสัญญาปกครอง หรือผู้ที่หน่วยงานได้ตกลงทำสัญญา ทางปกครองแล้ว (มาตรา 13 วรรคหนึ่ง ข้อ 3)

ในกรณีของผู้ที่หน่วยงานจะตกลงทำสัญญาทางปกครองนั้น ไม่ได้หมายความว่า ใครก็ตามที่ยื่นคำเสนอให้หน่วยงานพิจารณาตกลงทำสัญญาทางปกครองจะมีฐานะเป็นคู่กรณี ในกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองทันที บุคคลดังกล่าวจะเป็นคู่กรณีที่ต่อเมื่อหน่วยงานได้ชั่งน้ำหนักแล้วคิดว่า จะตกลงเข้าทำสัญญาทางปกครองด้วย หรือหน่วยงานได้เริ่มกระบวนการพิจารณาเจรจาทำสัญญา

(4) มบุคคลที่เข้ามาในกระบวนการพิจารณาเนื่องจากสิทธิของตนจะได้รับผลกระทบ (มาตรา 13 วรรคหนึ่ง ข้อ 4)

ในกรณีที่เห็นได้ว่า ผลการพิจารณาเรื่องทางปกครองอาจกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของบุคคลอื่น หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการกระบวนการพิจารณาอาจจะต้องเรียกให้บุคคลนั้นเข้ามาเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณา การเรียกให้บุคคลที่ไม่ใช่ผู้ยื่นคำขอ ผู้ที่เป็นปฏิบัติตามคำขอ ผู้ที่จะตกหรือตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนผู้ที่จะเป็นหรือเป็นคู่สัญญาทางปกครองกับหน่วยงาน เข้ามาในกระบวนการพิจารณามีได้ในสองกรณี

กรณีแรกเป็นการเรียกบุคคลเข้ามาในกระบวนการพิจารณาโดยสามัญ (einfache Hinzuziehung) กรณีนี้เป็นกรณีที่หน่วยงานที่ดำเนินการกระบวนการพิจารณาเรียกให้บุคคลที่สามที่ประโยชน์ของตนอาจถูกกระทบจากผลของการดำเนินการกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองเข้ามาเป็นคู่กรณี การเรียกบุคคลที่สามเข้ามาเป็นคู่กรณีดังกล่าวเป็นดุลยพินิจของหน่วยงานซึ่งเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจอาจริเริ่มด้วยตนเอง หรือดำเนินการตามที่มีคำขอของผู้ยื่นคำขอก็ได้

กรณีที่สองเป็นการเรียกบุคคลเข้ามาในกระบวนการพิจารณาโดยความจำเป็น (notwendige Hinzuziehung) กรณีนี้เป็นกรณีที่ผลของกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการก่อตั้งสิทธิให้แก่บุคคลที่สาม กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองหรือสัญญาทางปกครองทำให้เกิดการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกสิทธิของบุคคลที่สามโดยตรง

โดยเหตุที่เป็นไปได้ที่บุคคลที่สามซึ่งผลของกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองจะเป็นการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกสิทธิของตนโดยตรงอาจจะไม่ทราบที่กำลังจะมีการดำเนินการกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองนั้น มาตรา 13 วรรคสองจึงบัญญัติให้หน่วยงานแจ้งเรื่องการดำเนินการกระบวนการพิจารณาให้บุคคลที่สามทราบ ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลดังกล่าวยื่นคำร้องเข้ามาเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณานั้นเอง และในกรณีที่หน่วยงานไม่เรียกบุคคลที่สาม

เข้ามาในกระบวนการพิจารณา หากคำสั่งทางปกครองนั้นอาจกระทบประโยชน์ของบุคคลที่สาม ซึ่งหน่วยงานสามารถใช้ดุลยพินิจเรียกบุคคลนั้น คำสั่งทางปกครองที่เป็นผลมาจากกระบวนการพิจารณานั้นย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ทั้งบุคคลที่สามและคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาอาจโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ในกรณีที่เห็นประจักษ์ชัดว่า การไม่เรียกบุคคลที่สามเข้ามาในกระบวนการพิจารณาเป็นความบกพร่องอย่างรุนแรง คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมตกเป็นโมฆะ

(5) ข้อพิจารณาพิเศษ : ผู้ที่หน่วยงานต้องเรียกมารับฟัง

ผู้ที่หน่วยงานต้องเรียกเข้ามารับฟังซึ่งสิทธิหรือประโยชน์ของตน ไม่ได้รับผลกระทบใดๆ จากกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครอง เช่น พยานผู้เชี่ยวชาญ กล่าวคือ ไม่ใช่บุคคลทั้ง 4 ประเภทที่ได้กล่าวมาข้างต้น ไม่ถือว่าเป็นคู่กรณี

#### 2.1.4 สิทธิของคู่กรณี : สิทธิที่จะได้รับการรับฟัง (Recht auf Gehör)<sup>66</sup>

กฎหมายว่าด้วยการพิจารณาเรื่องทางปกครองของเยอรมันได้ออกแบบให้ คู่กรณีมีฐานะเป็นประธานในกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองซึ่งหมายความถึงการเป็นผู้ทรงสิทธิ ไม่ใช่วัตถุแห่งการกระทำของหน่วยงานของรัฐ โดยสิทธิที่สำคัญที่สุดมี 2 ประการคือ สิทธิที่จะได้รับการรับฟัง และสิทธิที่จะได้ตรวจดูเอกสาร ซึ่งใช้ในการศึกษาร่วมกับสิทธิที่จะได้รับการรับฟังตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

##### 1) หลักการพื้นฐาน

สิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับการรับฟัง (Recht auf Gehör) ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 28 แห่งรัฐบัญญัติวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองฯ ตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าวในกรณีที่หน่วยงานจะออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบถึงสิทธิของคู่กรณี หน่วยงานต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีที่จะได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งทางปกครองนั้นมีสิทธิชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่มีผลสำคัญต่อการตัดสินใจของหน่วยงาน หากพิจารณาโดยคำมาตรา 28 จะเห็นได้ว่าไม่ใช่คำสั่งทางปกครองทุกคำสั่งที่หากหน่วยงานจะทำขึ้น หน่วยงานจะต้องรับฟังคู่กรณีเฉพาะแต่คำสั่งทางปกครองที่กระทบถึงสิทธิของคู่กรณีเท่านั้นที่จะทำให้หน่วยงานมีหน้าที่ต้องรับฟังและคู่กรณีมีสิทธิที่จะได้รับการรับฟัง

คำสั่งทางปกครองที่กระทบถึงสิทธิของคู่กรณี (ein Verwaltungsakt, der in Rechte eines Beteiligten eingreift) ที่ยอมรับตรงกันเป็นที่ยุติคือ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้คู่กรณีมีหน้าที่ต้องกระทำการ ละเว้นกระทำการ หรือยอมให้กระทำการหรือคำสั่งทางปกครองที่ตัด

#####

<sup>66</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 109-118

สิทธิหรือจำกัดสิทธิของกลุ่ม ทั้งนี้โดยมีพักต้องคำนึงว่าในการออกคำสั่งทางปกครองนั้น หน่วยงานต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดโดยไม่มีดุลยพินิจ หรือเป็นกรณีที่หน่วยงานมีดุลยพินิจก็ตาม กรณีคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่กลุ่มไม่ใช่ความหมายของคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิ หน่วยงานจึงไม่ต้องรับฟังกลุ่ม แต่หากเป็นคำสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์หรือคำสั่งทางปกครองที่เปลี่ยนแปลงสิทธิของกลุ่มที่ทำให้กลุ่มตกอยู่ในฐานะที่แย่งข้อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่หน่วยงานจะต้องรับฟังกลุ่มก่อนออกคำสั่งทางปกครองด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม การกำหนดรูปแบบการรับฟังกลุ่มถือเป็นดุลยพินิจของหน่วยงาน ซึ่งการรับฟังอาจเกิดขึ้นพร้อมกับการให้กลุ่มขอตรวจเอกสารก็ได้และหน่วยงานจะต้องแจ้งให้กลุ่มทราบอย่างชัดเจน

## 2) ข้อยกเว้นในการรับฟังกลุ่ม

ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 28 วรรคสองและวรรคสามแห่งรัฐบัญญัติวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองฯ โดยมาตรา 28 วรรคสองเป็นกรณีที่หน่วยงานมีดุลยพินิจที่จะไม่รับฟังกลุ่มหากต้องด้วยเหตุที่กฎหมายกำหนด ส่วนมาตรา 28 วรรคสามเป็นข้อห้ามมิให้หน่วยงานรับฟังกลุ่ม

(1) กรณีที่หน่วยงานมีดุลยพินิจที่จะไม่รับฟังกลุ่ม หากปรากฏเหตุดังนี้

ก. มีความจำเป็นที่จะต้องตัดสินใจโดยฉับพลันเพื่อป้องกันอันตรายที่มีอยู่เฉพาะหน้า (wegen Gefahr im Verzuge) หรือ เพื่อประโยชน์สาธารณะ (im öffentlichen Interesse) ข้อยกเว้นในเรื่องนี้เป็นข้อยกเว้นที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดขึ้น โดยซึ่งนำหน้าระหว่างสิทธิที่จะได้รับการรับฟังของกลุ่มและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครอง

ข. การรับฟังกลุ่มจะทำให้ระยะเวลาในการตัดสินใจของหน่วยงานต้องล่าช้าออกไป (หน่วยงานไม่อาจรักษาไว้ซึ่งระยะเวลาที่กำหนดในการทำคำสั่งทางปกครองได้) อย่างไรก็ตาม การอ้างเอาระยะเวลามาเป็นเหตุที่จะไม่รับฟังกลุ่มนี้จะต้องไม่ใช่เป็นกรณีหน่วยงานมีส่วนผิดในการไม่รักษาระยะเวลานั้น อนึ่งบทกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานต้องดำเนินการโดยไม่ชักช้า ไม่ใช่เหตุที่จะทำให้นางานนำมาใช้อ้างที่จะไม่รับฟังกลุ่มเนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติระยะเวลาที่ชัดเจนไว้

ค. กรณีที่กลุ่มได้ให้ข้อเท็จจริงไว้ในคำขอ หรือคำแถลง และหน่วยงานไม่ได้ใช้ข้อเท็จจริงนั้นไปในทางที่ไม่เป็นประโยชน์แก่กลุ่ม ข้อยกเว้นในเรื่องนี้มีขึ้นเพื่อความรวดเร็วในการพิจารณา

ง. กรณีที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งทั่วไปทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองอย่างเดียวกันจำนวนมาก หรือใช้เครื่องจักรกลอัตโนมัติช่วยในการออกคำสั่งทาง

ปกครอง เป็นกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีจำนวนมากหรือไม่อาจจะบุตัวให้ชัดเจนแน่นอน ลงไป  
ได้ การบังคับให้หน่วยงานต้องรับฟังคู่กรณีก่อนการออกคำสั่งฯ เป็นเรื่องที่จะสร้างภาระแก่  
หน่วยงานอย่างมาก กฎหมายจึงกำหนดข้อยกเว้นไว้

จ. กรณีที่หน่วยงานใช้มาตราตามกฎหมายว่าด้วยการบังคับทาง  
ปกครอง อาจมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองได้ เช่น คำสั่งกำหนดค่าปรับบังคับการฯ หากหน่วยงาน  
จะใช้มาตรการดังกล่าวหน่วยงานย่อมมีดุลยพินิจที่ไม่รับฟังคู่กรณีก่อนการออกคำสั่งฯ

### (2) กรณีห้ามหน่วยงานรับฟังคู่กรณี

หน่วยงานจะรับฟังคู่กรณีไม่ได้ ถ้าปรากฏว่าการให้สิทธิคู่กรณีเช่นนั้น  
จะขัดต่อประโยชน์สาธารณะที่จำเป็นยิ่ง (zwingendes öffentliches Interesse) ซึ่งต้องตีความหมาย  
อย่างแคบยกตัวอย่าง “ประโยชน์สาธารณะที่จำเป็นยิ่ง ได้แก่ ความปลอดภัยของสหพันธ์สาธารณรัฐ  
เยอรมัน

### 3) ผลของการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ว่าด้วยการรับฟังคู่กรณี

#### (1) ข้อพิจารณาทั่วไป

คำสั่งทางปกครองใดที่ออกมาโดยหน่วยงานไม่ได้รับฟังคู่กรณี ทั้งๆ  
ที่หน่วยงานต้องรับฟัง ย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีความบกพร่องในแง่กระบวนการพิจารณา  
(Verfahrensfehler) และด้วยเหตุดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (rechtswidrig) ความบกพร่องนี้  
โดยทั่วไปแล้วไม่ถือว่ารุนแรงและเห็นประจักษ์ถึงขนาดที่ทำให้คำสั่งทางปกครองตกเป็นโมฆะ  
(nichtig) เพราะฉะนั้น โดยหลักแล้วคำสั่งทางปกครองที่หน่วยงานออกมาโดยไม่ได้รับฟังคู่กรณีจึง  
เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งอาจถูกเพิกถอนได้

การปฏิเสธไม่รับฟังคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาแม้ว่าจะเป็นคำสั่งที่  
กระทบถึงสิทธิของคู่กรณีโดยตรง แต่คู่กรณีต้องรอให้กระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองยุติลงก่อน  
จึงจะสามารถฟ้องร้องโต้แย้งการปฏิเสธไม่รับฟังคู่กรณีได้ และต้องโต้แย้งพร้อมทั้งคำสั่งทาง  
ปกครอง โดยที่การไม่รับฟังคู่กรณีเป็นความบกพร่องในกระบวนการพิจารณาแบบสัมพัทธ์ (relativer  
Verfahrensfehler) ไม่ใช่ความบกพร่องในกระบวนการพิจารณาแบบสัมบูรณ์ (absoluter Verfahrensfehler)  
เพราะฉะนั้นศาลจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยไม่มีกรรับฟังได้ ก็ต่อเมื่อปรากฏว่า  
การรับฟังคู่กรณีจะมีผลต่อการทำคำสั่งทางปกครอง หากการรับฟังหรือไม่รับฟังคู่กรณีไม่มีผลอย่าง  
ใดต่อเนื้อหาคำสั่งทางปกครองแล้ว ความบกพร่องของหน่วยงานที่ไม่รับฟังคู่กรณี ย่อมเป็นความ  
บกพร่องที่ไม่อาจใช้เป็นเหตุในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้

## (2) การเยียวยาความบกพร่องโดยการรับฟังภายหลัง

ในอดีตหากหน่วยงานไม่ได้รับฟังคู่กรณี หน่วยงานอาจเยียวยาความบกพร่องดังกล่าวได้โดยจัดให้มีการรับฟังในภายหลัง ซึ่งจะต้องกระทำก่อนที่จะมีการยื่นฟ้องคดี แต่ในปัจจุบันการเยียวยาความบกพร่องในการรับฟังคู่กรณีสามารถกระทำได้จนกระทั่งสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลที่มีอำนาจพิจารณาข้อเท็จจริง (Tatsacheninstanz) ทั้งนี้หากกระบวนการพิจารณาอยู่ในชั้นศาลแล้ว ศาลจะเป็นผู้ที่มีดุลพินิจว่าจะอนุญาตให้หน่วยงานเยียวยาความบกพร่องดังกล่าวหรือไม่

2.1.5 สิทธิของคู่กรณี : สิทธิที่จะได้ตรวจดูเอกสาร<sup>67</sup>

รัฐบัญญัติวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครอง มาตรา 29 กำหนดให้คู่กรณีมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้หน่วยงานอนุญาตให้ตรวจดูเอกสารในกระบวนการพิจารณาซึ่งเป็นเอกสารที่จำเป็นต้องรู้ในการใช้สิทธิหรือต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนได้ สิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิเฉพาะของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาและเอกสารที่ขอเป็นเอกสารที่ปรากฏในกระบวนการพิจารณาด้วยเพื่อทำคำสั่งทางปกครองเท่านั้น โดยคู่กรณีไม่มีสิทธิขอเอกสารที่เป็นต้นร่างคำวินิจฉัยสั่งการของหน่วยงาน

ส่วนข้อยกเว้นในการให้สิทธิตรวจดูเอกสาร หากปรากฏว่า การอนุญาตให้ดูเอกสารนั้นกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน การเปิดเผยเนื้อความในเอกสารนั้นจะกระทบต่อประโยชน์สุขของสหพันธ์หรือมลรัฐ หรือเอกสารนั้นเป็นเอกสารที่ตามกฎหมายหรือตามสาระของเรื่องต้องรักษาไว้เป็นความลับเพื่อประโยชน์โดยชอบธรรมของคู่กรณีหรือบุคคลที่สาม อนึ่ง การอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ดูเอกสารนั้นเป็นดุลพินิจของหน่วยงานซึ่งการตัดสินใจปฏิเสธไม่ให้คู่กรณีตรวจดูเอกสาร หน่วยงานต้องคำนึงถึงประโยชน์ของคู่กรณีกับประโยชน์สาธารณะหรือเอกชนอื่นที่เกี่ยวข้องในการรักษาความลับของเอกสารนั้นประกอบกันด้วย นอกจากนี้การปฏิเสธไม่ให้คู่กรณีมีสิทธิตรวจดูเอกสาร โดยหน่วยงานใช้ดุลพินิจผิดพลาด หรือการตรวจดูเอกสาร ไม่อาจกระทำได้เพราะความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ ถือว่าหน่วยงานดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยผิดพลาด หากไม่ปรากฏว่าคู่กรณีสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสาร โดยหนทางอื่นที่สามารถทำให้คู่กรณีต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนได้เป็นการกระทำของหน่วยงานที่กระทบถึงสิทธิในการรับฟังของคู่กรณี คำสั่งทางปกครองที่เป็นผลมาจากกระบวนการพิจารณาดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#####

<sup>67</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 119-124



## 2.2 สิทธิการได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของประเทศฝรั่งเศส

การกระทำทั้งหลายของฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการซึ่งประเทศที่เป็นนิติรัฐ (Etat de droit) จะต้องยึดถืออย่างเคร่งครัดเพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครอง โดยที่มาทางกฎหมายที่สำคัญของกฎหมายปกครองประเทศฝรั่งเศสนอกจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว แนวคำวินิจฉัย (jurisprudence) ของศาลปกครองยังเป็นที่มาของกฎหมายปกครองที่สำคัญต่อการสร้างหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นในระบบกฎหมายหมายปกครองฝรั่งเศส หลักกฎหมายทั่วไปนี้เป็นหลักที่มีได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร เกิดขึ้นจากการพิจารณาวินิจฉัยคดีของตุลาการโดยใช้ตรรกะทางด้านกฎหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับนิติรัฐเป็นพื้นฐาน ซึ่งปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดได้สร้างหลักกฎหมายทั่วไปที่ได้รับการยอมรับและยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง เช่น หลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองประชาชนจากคำวินิจฉัยกรณี Dame Veuve Trompier Gravier ในปี ค.ศ.1994 ที่ศาลได้วางหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับสิทธิในการป้องกันตนเองของประชาชน

อนึ่ง การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองให้ลุล่วงไปได้เป็นอย่างดีจำเป็นต้องใช้เครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญ 2 ประการคือ นิติกรรมฝ่ายเดียวและนิติกรรมหลายฝ่าย ในที่นี้จะกล่าวถึงนิติกรรมฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ได้แก่การแสดงความเห็นของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย แบ่งได้ 2 ประเภท คือประเภทแรก นิติกรรมฝ่ายเดียวที่มีผลทั่วไป ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปของฝ่ายบริหาร เช่น มาตรการต่างๆ ที่เกิดขึ้นโดยรัฐบาล โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรฝ่ายปกครองอื่นๆ ส่วนประเภทที่สอง นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่มีผลเฉพาะราย ซึ่งจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การอนุมัติ การอนุญาต การไม่อนุมัติ การไม่อนุญาต การแต่งตั้งหรือโยกย้ายของฝ่ายปกครอง เป็นต้น

นอกจากนี้ ในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีเอกสิทธิ์หรือมีอำนาจพิเศษเหนือฝ่ายเอกชนผู้อยู่ใต้ปกครองที่เป็นสิ่งช่วยให้ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลทางกฎหมายได้ด้วยตัวเองโดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากคู่กรณี นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่สำคัญที่สุดที่ฝ่ายปกครองนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทุกประเภทคือ คำสั่งที่มีผลบังคับได้เองทันที (la décision exécutoire) หมายถึง คำสั่งทุกรูปแบบของฝ่ายปกครองที่สร้างขึ้นโดยความประสงค์ของฝ่ายปกครองฝ่ายเดียวและก่อให้เกิดผลทางกฎหมายต่อผู้อยู่ใต้ปกครอง เช่น คำสั่งอนุมัติ คำสั่งห้าม ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ได้รับผลจากคำสั่งจึงอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม คำสั่งทางปกครองบางประเภทที่ไม่มีผล



บังคับ เช่น คำสั่งที่มีขึ้นเพื่อเตรียมการต่างๆ ในการออกคำสั่งทางปกครองได้แก่ การปรึกษาหารือหรือมาตรการภายในของฝ่ายปกครองที่มีขึ้นเพื่อจัดระบบการทำงานภายในฝ่ายปกครอง เหล่านี้ไม่สามารถนำไปฟ้องศาลได้ ส่วนคำสั่งทางปกครองบางประเภทที่แม้จะไม่มีผลบังคับแต่อาจก่อให้เกิดผลทางกฎหมายได้คือ หนังสือเวียนที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ผู้ได้รับผลกระทบสามารถฟ้องศาลขอให้เพิกถอนได้ดังที่ศาลปกครองสูงสุดคดี Notre-Dame du Kreisker ลงวันที่ 29 มกราคม ค.ศ.1954<sup>68</sup> ได้วางหลักไว้ว่า หนังสือเวียน (circulaire) ของฝ่ายปกครองที่มีขึ้นเพื่ออธิบายความหมายหรือขยายความกฎหมายต่อข้าราชการในหน่วยงาน ไม่สามารถนำมาฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนกรณีฝ่ายปกครองทำเกินอำนาจได้ เว้นแต่หนังสือเวียนนั้นจะมีสภาพเป็นกฎ (un caractère réglementaire) ที่มีผลบังคับกับบุคคลภายนอกจึงจะนำมาฟ้องคดีได้ ดังนั้นนิติกรรมทางปกครองที่นำมาฟ้องคดีกรณีฝ่ายปกครองทำเกินอำนาจจะต้องเป็นนิติกรรมที่เกิดขึ้นจากฝ่ายปกครองของฝรั่งเศสและก่อให้เกิดผลกระทบต่อตัวผู้ฟ้องคดีโดยมีข้อยกเว้น 2 ประการ คือการกระทำของรัฐบาลและสัญญาทางปกครอง

โดยที่ ศาลปกครองฝรั่งเศสหรือสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เป็นผู้วางหลักกฎหมายปกครองทั่วไปเพื่อควบคุมการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะหลัก “สิทธิต่อสู้โต้แย้ง” (Droit de la de fense) ของคู่กรณีต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่สร้างมาจากสภามิตกฎหมายละตินเก่าแก่ที่ว่า audi alteram partem หรือที่เรียกว่า สิทธิได้รับการรับฟัง ซึ่งเดิมศาลปกครองฝรั่งเศสได้รับรองหลักสิทธิต่อสู้โต้แย้งในฐานะหลักกฎหมายทั่วไปที่อาจเทียบได้กับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติซึ่งศาลยุติธรรมของอังกฤษสร้างขึ้นเพื่อปกป้องสิทธิของประชาชน หลักสิทธิต่อสู้โต้แย้งดังกล่าวภายหลังได้พัฒนามาเป็นกระบวนการวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เรียกว่า “กระบวนการต่อสู้โต้แย้ง” (Les procédures contradictoires)<sup>69</sup> อันเป็นกระบวนการเดียวกับมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

กระบวนการต่อสู้โต้แย้งนั้น ประกอบด้วยกระบวนการที่มาจากหลักการพื้นฐาน 3 ประการคือ สิทธิได้รับการแจ้งล่วงหน้า สิทธิชี้แจงแสดงเหตุผล ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน หรือเรียกว่าสิทธิได้รับการรับฟัง และสิทธิได้รับคำปรึกษาหรือมีผู้แทนทนายความ ในที่นี้จะ

#####

<sup>68</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน 2551 หน้า 164

<sup>69</sup> จันทจิรา เอี่ยมมยุรา “กระบวนการต่อสู้โต้แย้งตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539” ในรวมบทความครบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2543 หน้า 204, 212-216

กล่าวถึงเฉพาะสิทธิได้รับการแจ้งล่วงหน้า และสิทธิชี้แจงแสดงเหตุผลฯ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยครั้งนี้

#### 1. สิทธิได้รับการแจ้งล่วงหน้า (Droit d'avertissement préalable)

หลักการนี้ได้รับการรับรองในคำพิพากษาอันเป็นบรรทัดฐานของกฎหมายปกครองฝรั่งเศส กล่าวคือ ศาลจะพิพากษาให้คำสั่งทางปกครองใดซึ่งอาจมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลแต่มิได้แจ้งให้ผู้ที่อาจถูกกระทบสิทธินั้นทราบล่วงหน้าตั้งแต่ในกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งนั้นตกเป็นอันใช้บังคับไม่ได้

ในการแจ้งดังกล่าว รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ.1983 มิได้บัญญัติไว้ชัดเจน โดยศาลเห็นว่า ไม่จำเป็นต้องกำหนดตายตัวเพียงแต่พิจารณาว่าคู่กรณีได้รับการเคารพในสิทธิจากเจ้าหน้าที่และได้ทราบอย่างแน่ชัดไม่ก่อความถึงเหตุผลข้อเท็จจริงในการทำคำสั่งของฝ่ายปกครองเป็นการเพียงพอแล้ว และศาลถือว่าเป็นหน้าที่โดยเคร่งครัดของเจ้าหน้าที่ที่ต้องค้นหาที่อยู่แท้จริงของบุคคลผู้อาจได้รับผลร้ายของคำสั่งและแจ้งให้ทราบ กรณีที่บุคคลไม่ได้รับหนังสือแจ้งในคราวแรกจะผลักภาระให้ต้องขวนขวายทราบข้อมูลเองไม่ได้ เว้นแต่จะปรากฏว่าบุคคลจงใจหลบหลีกมิให้พบตัว สำหรับช่วงระยะเวลาระหว่างการแจ้งล่วงหน้าเพื่อให้คู่กรณีเตรียมการโต้แย้งการรับฟังข้อเท็จจริงและการตัดสินใจทำคำสั่งทางปกครองต้องไม่เร็วหรือช้าจนเกินไป กล่าวคือ ต้องไม่เป็นอุปสรรคขัดขวางโอกาสการต่อสู้โต้แย้งของคู่กรณี

#### 2. สิทธิชี้แจงแสดงเหตุผล ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน หรือเรียกว่าสิทธิได้รับการรับฟัง (Droit de présentation de la défense ou droit d'être entendu)

หลังจากได้รับแจ้งล่วงหน้าจากเจ้าหน้าที่ ขั้นตอนต่อไปคู่กรณีจะต้องได้รับโอกาสต่อสู้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนต่อเจ้าหน้าที่อย่างเต็มที่ก่อนการทำคำสั่งทางปกครอง โดยรูปแบบการโต้แย้งนั้น รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสฯ อนุญาตให้คู่กรณีมีสิทธิดำเนินการได้ทั้งทางวาจาและเป็นหนังสือ สามารถเสนอพยานเอกสารหรือหลักฐานอย่างอื่นสนับสนุนข้อโต้แย้งหรือข้อเท็จจริงของตนได้ ตลอดจนเจ้าหน้าที่จะต้องให้ระยะเวลาพอสมควรที่ผู้เกี่ยวข้องอยู่ในวิสัยที่จะเตรียมการชี้แจงแสดงเหตุผลได้เต็มที่ สิทธิประการนี้จึงเป็นเงื่อนไขและหลักประกันการใช้อำนาจทำคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่จะต้องเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับคำสั่งทางปกครองมาให้ข้อมูล รับฟังข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะก่อนการทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งศาลถือว่าสำคัญมากสำหรับกระบวนการต่อสู้โต้แย้งที่เป็นขั้นตอนสำคัญที่สุดในกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง

แม้ว่าฝรั่งเศสจะไม่มีประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแต่มีกฎหมายกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่สำคัญโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ.1983

ซึ่งกำหนดข้อยกเว้นและขอบเขตจำกัดการบังคับใช้กระบวนการต่อสู้โต้แย้งดังกล่าว<sup>70</sup> ต้องกระทำ โดยกฎหมาย กล่าวคือ ข้อยกเว้นกรณีจำเป็นเร่งด่วน กรณีที่ประเทศตกอยู่ภายใต้สถานการณ์พิเศษ กรณีเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ กรณีเป็นข้อเท็จจริงที่ คู่กรณีนั่นเองได้แสดงไว้ในคำขอของตน กรณีเป็นการกล่าวอ้างข้อเท็จจริง หรือเหตุผลเดียวกัน ซ้ำซากโดยบุคคลหลายคนหรือในเรื่องที่มีเนื้อหาซ้ำๆ กัน กรณีการปฏิบัติตามกระบวนการต่อสู้โต้แย้งมีอาจกระทำได้โดยสภาพ ส่วนขอบเขตจำกัดนั้นคือ หลักประกันและกระบวนการวิธีพิจารณา คำสั่งทางปกครองทั้งหลายที่บัญญัติในรัฐกฤษฎีกา จะถูกนำมาใช้เฉพาะแต่กรณีที่ไม่มีกระบวนการวิธีพิจารณา คำสั่งทางปกครองเป็นการเฉพาะในเรื่องนั้นเท่านั้น นอกจากนี้องค์กรที่จะอยู่ภายใต้ กระบวนการต่อสู้โต้แย้งมีเพียงหน่วยงานตามระบบราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคและ องค์การมหาชนอิสระ โดยมีได้รวมหน่วยงานอื่น

อย่างไรก็ดี กระบวนการต่อสู้โต้แย้งดังกล่าวตอนต้นปรากฏชัดเจนในคดีสำคัญ คดี Dame Veuve Trompier-Gravier ที่สภาแห่งรัฐได้วางหลักว่า เมื่อคำสั่งปกครองมีลักษณะเป็นการลงโทษและมีผลกระทบที่ร้ายแรงพอสมควรแก่สถานภาพของบุคคล ผู้รับคำสั่งต้องมีสิทธิที่จะ มีโอกาสชี้แจงแสดงเหตุผลและโต้แย้งเหตุผลในการออกคำสั่งดังกล่าวก่อน ซึ่งเป็นการสร้างหลัก กฎหมายทั่วไป (principes généraux du droit) ที่สำคัญ ซึ่งมีรายละเอียดที่จะกล่าวในบทที่ 4 ต่อไป

### 2.3 สิทธิการได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของประเทศอังกฤษ

ข้อความคิดพื้นฐานของระบบกฎหมายปกครองอังกฤษนั้น ด้วยประเพณีดั้งเดิม ของระบบกฎหมายอังกฤษไม่สนับสนุนความคิดการแบ่งแยกระบบกฎหมายปกครองออกเป็น เอกเทศจากกฎหมายแพ่งและไม่ยอมรับให้มีศาลพิเศษเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครอง แต่ปัจจุบัน ระบบกฎหมายอังกฤษเริ่มปรับตัวมากขึ้นหลังจากที่ได้เข้าร่วมอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยมีการตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท หรือที่เรียกว่า Tribunal ขึ้นในฝ่ายปกครองซึ่งมี ลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการเพื่อพิจารณาข้อพิพาททางปกครองโดยเฉพาะ

จากแนวคำพิพากษาของศาลอังกฤษสามารถแบ่งคำสั่งทางปกครองในรูปแบบของ อังกฤษได้ 2 ประเภท ประเภทแรก คำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการพิจารณาทำนองการพิจารณาใน ชั้นศาล (judicial decision) และประเภทที่สอง คำสั่งทางปกครองที่ไม่มีวิธีพิจารณา (administrative

#####

<sup>70</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 217-218

decision)<sup>71</sup> โดยแนวคิดในการแบ่งดังกล่าวพิจารณาจากวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ไม่ใช่ลักษณะขององค์กรที่ออกคำสั่งทางปกครอง ต่อมาเพื่อแก้ไขความสับสนในเนื้อหาคำสั่งทางปกครอง ศาลอังกฤษได้สร้างคำว่า คำสั่งทางปกครองกึ่งตุลาการ เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้คำว่า คำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการพิจารณาทำนองการพิจารณาในชั้นศาล โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะออกคำสั่งทางปกครองกึ่งตุลาการจะต้องปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ จากนั้นในปี ค.ศ. 1932 คณะกรรมการที่ศึกษาเกี่ยวกับอำนาจของรัฐมนตรีได้อธิบายความหมายของคำสั่งทางปกครองต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการพิจารณาว่าจะต้องปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเมื่อใด

1. คำสั่งทางปกครองที่ต้องมีการพิจารณาทำนองการพิจารณาในชั้นศาล คือ คำสั่งทางปกครองที่เป็นผลของการมีข้อพิพาทระหว่างบุคคล 2 ฝ่ายหรือมากกว่า 2 ฝ่าย และเกี่ยวข้องกับเงื่อนไข 4 ประการ คือ การเสนอประเด็นข้อพิพาทไม่จำเป็นจะต้องให้ด้วยวาจา ประเด็นข้อพิพาทที่เป็นข้อพิพาททางข้อเท็จจริงให้พิสูจน์ข้อเท็จจริงโดยการสืบพยานหลักฐาน ประเด็นข้อพิพาทที่เป็นข้อพิพาททางกฎหมายให้เสนอเหตุผลและข้อโต้แย้งให้ศาลพิจารณา และประการสุดท้ายมีการวินิจฉัยโดยการปรับใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริงที่ยุติแล้ว รวมถึงการวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายที่ได้โต้แย้งกันด้วย

2. คำสั่งทางปกครองกึ่งตุลาการ คือ คำสั่งที่เป็นผลของการมีข้อพิพาทระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย หรือมากกว่า 2 ฝ่าย และคู่พิพาทแต่ละฝ่ายต่างเสนอประเด็นข้อพิพาท โดยมีการเสนอข้อเท็จจริงและมีการพิสูจน์ข้อเท็จจริงโดยการสืบพยานหลักฐานและอาจจะมีการเสนอเหตุผลข้อโต้แย้งต่างๆ ได้ แต่ในการวินิจฉัยนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีดุลยพินิจวินิจฉัย

3. คำสั่งทางปกครองที่ไม่มีวิธีพิจารณา คือ คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะแตกต่างจากคำสั่งที่ต้องมีการพิจารณาทำนองการพิจารณาในชั้นศาล และคำสั่งทางปกครองกึ่งตุลาการ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องพิจารณาทำนองการพิจารณาในชั้นศาลซึ่งก็คือ ไม่ต้องรับฟังพยานหลักฐานและข้อโต้แย้ง แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีดุลยพินิจในการวินิจฉัยและกำหนดวิธีการสืบหาข้อเท็จจริงได้เอง<sup>72</sup>

โดยที่ ระบบกฎหมายปกครองอังกฤษได้รับอิทธิพลแนวความคิดกฎหมายธรรมชาติจากกฎบัตรของพระ (Magna Carta) ซึ่งศาลสูงของอังกฤษได้สร้างหลักกฎหมายวิธี

#####

<sup>71</sup> ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย “การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ในกฎหมายมหาชนไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2531 หน้า 22

<sup>72</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 24-25

พิจารณาที่ถูกต้องและยุติธรรมจากแนวความคิดกฎหมายธรรมชาติที่เรียกว่า หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ กรณีที่มีช่องว่างแห่งกฎหมาย ศาลอังกฤษจะปรับใช้กับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นการจำกัดดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไปพร้อมๆ กับการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แสดงให้เห็นว่า ศาลอังกฤษอาศัยหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเป็นเครื่องมือควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีผลบังคับให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องกระทำการใดที่อาจกระทบสิทธิประโยชน์ของประชาชนภายในขอบเขตอำนาจอย่างยุติธรรม โดยเฉพาะหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องให้โอกาสบุคคลนั้นได้แสดงความคิดเห็นและรับทราบเหตุผลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อน เพื่อเจ้าหน้าที่ฯ จะวินิจฉัยได้ถูกต้อง

นอกจากนี้ ในการควบคุมการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองนั้น ระบบกฎหมายปกครองอังกฤษได้นำหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติมาบังคับใช้เกี่ยวกับการเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามกระบวนการขั้นตอนบางอย่าง ซึ่งหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติประกอบด้วย หลักการฟังความจากคู่ความทุกฝ่าย (audi alteram partem) และหลักผู้มีอำนาจพิจารณาต้องมีความเป็นกลางและปราศจากอคติ หลักการเหล่านี้เป็นหลักการตาม Common Law ที่ใช้กับศาล คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทและฝ่ายปกครองทั้งหลาย ดังนั้นกรณีฝ่ายปกครองวินิจฉัยสั่งการไปโดยไม่เคารพหลักการดังกล่าว การวินิจฉัยสั่งการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันศาลอังกฤษได้นำหลักความคาดหวังอันชอบธรรม (Legitimate expectation) มาบังคับใช้โดยผ่านทางหลักการฟังความจากคู่ความทุกฝ่าย (audi alteram partem) กล่าวคือ บุคคลย่อมมีความคาดหวังอันชอบธรรมว่าตนจะได้รับความยุติธรรมจากรัฐ โดยมีโอกาสได้รับการพิจารณาอย่างปราศจากอคติและมีโอกาสชี้แจง ดังนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานก่อนที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจเปลี่ยนแปลงการกระทำจากเดิมหรือเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจจากเดิม ทั้งนี้แม้จะไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้แต่หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งใดหรือเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อประโยชน์หรือสถานะของคู่กรณีต้องให้คู่กรณีได้ชี้แจงเสียก่อน<sup>73</sup>

ดังตัวอย่างคดี Regina v. Liverpool Corporation ex parte Liverpool Taxi Fleet Operator's Association ที่ศาลใช้หลักความคาดหวังอันชอบธรรมโดยเชื่อมโยงกับการประกันสิทธิในการ

#####

<sup>73</sup> ปิยนุตร แสงกนกกุล กฎหมายปกครองของประเทศยุโรป กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์เดือนตุลา



ต่อสู้โต้แย้งและการรับฟังทุกฝ่ายจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ โดยในคดีนี้หน่วยงานเทศบาลได้เพิ่มจำนวนการออกใบอนุญาตขั้วชี้แท็กชี้ ซึ่งการเพิ่มจำนวนใบอนุญาตขัดกับข้อตกลงเดิมที่กำหนดจำนวนใบอนุญาตขั้วชี้แท็กชี้ไว้และกระทบประโยชน์ของผู้ขั้วชี้แท็กชี้ที่ได้รับใบอนุญาตไปก่อนหน้านี้แล้ว ศาลเห็นว่า ผู้ขั้วชี้แท็กชี้ที่ได้รับใบอนุญาตไปแล้วย่อมมีความคาดหวังอันชอบธรรมตามข้อตกลงว่า จำนวนใบอนุญาตฯ จะไม่ถูกเพิ่มขึ้นและจะไม่มีผู้ขั้วชี้แท็กชี้รายใหม่เข้ามาแย่งส่วนแบ่งผู้ใช้บริการ การที่เทศบาลจะตัดสินใจเพิ่มจำนวนใบอนุญาตฯ ก็ควรรับฟังความเห็นและยอมรับถึงความคาดหวังอันชอบธรรมของผู้ได้รับใบอนุญาตฯ ก่อนหน้านั้นด้วย<sup>74</sup>

กล่าวโดยสรุป จากรายละเอียดข้างต้นจะเห็นได้ว่า ประเทศฝรั่งเศสนั้น ศาลปกครองฝรั่งเศสหรือสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เป็นผู้วางหลักกฎหมายปกครองทั่วไปเพื่อควบคุมการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะหลัก "สิทธิต่อสู้โต้แย้ง" (Droit de la defense) ของคู่กรณีต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่สร้างมาจากสภานิติบัญญัติลงมติในคำตัดสินว่า audi alteram partem หรือที่เรียกว่า หลักการรับฟังความจากทุกฝ่ายหรือสิทธิได้รับการรับฟัง โดยหลักสิทธิต่อสู้โต้แย้งดังกล่าวภายหลังได้พัฒนาเป็นกระบวนการวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เรียกว่า "กระบวนการต่อสู้โต้แย้ง" (Les procédures contradictoires) อันเป็นกระบวนการเดียวกับมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ในขณะที่ศาลยุติธรรมของอังกฤษได้สร้างหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติขึ้นเพื่อปกป้องสิทธิของประชาชน โดยปัจจุบันศาลอังกฤษนำหลักความคาดหวังอันชอบธรรม (Legitimate expectation) มาบังคับใช้โดยเชื่อมโยงกับการประกันสิทธิในการต่อสู้โต้แย้งและการรับฟังทุกฝ่ายจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเพื่อควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครอง

และโดยที่ในการจัดทำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประเทศไทยได้รับเอากฎเกณฑ์ที่ปรากฏในรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1976 (Verwaltungsverfahrensgesetz 1976) ของประเทศเยอรมนี ซึ่งปัจจุบันเป็นระบบกฎหมายปกครองที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางและก้าวหน้าที่สุด โดยเฉพาะสิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับการรับฟัง (Recht auf Gehör) มีความคล้ายคลึงกันอย่างยิ่งกับโครงสร้างและกฎเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีหลักการสำคัญที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชนซึ่งเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เพื่อป้องกันสิทธิของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้รับทราบ ซึ่งแจ้งแสดงความเห็น

#####

<sup>74</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 148-149



เกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่มีผลสำคัญต่อการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ฝ่ายปกครองจะรับฟังคู่กรณี เฉพาะแต่คำสั่งทางปกครองที่กระทบถึงสิทธิของคู่กรณีเท่านั้น กรณีดังกล่าวเป็นหลักการสำคัญที่กำหนดและรับรองไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทยด้วยเช่นกัน



## บทที่ 4

# บทวิเคราะห์ปัญหาและหลักการคุ้มครองสิทธิได้รับทราบข้อเท็จจริงและ โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทาง ปกครอง

โดยที่ กระบวนการพิจารณาทางปกครองเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง เพื่อการเตรียมการและการดำเนินการจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง หรือกฎและรวมถึงการดำเนินการใดๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นกฎหมายกลาง หรือกฎหมายทั่วไปสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของ องค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะการออกคำสั่งทางปกครองที่อาจ กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณา ทางปกครอง จะต้อง ปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอน วิธีการต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้เพื่อประกันความเป็นธรรม ให้กับคู่กรณีในการได้รับทราบข้อเท็จจริง และโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ที่เป็นการปกป้องสิทธิ ของตนตามหลักการรับฟังความสองฝ่ายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งโดยเฉพาะ ประเทศที่มีรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเช่นประเทศไทย กฎหมายดังกล่าวจึงเป็น ทั้งแหล่งที่มาของการใช้อำนาจและจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ โดยองค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐฝ่ายปกครองโดยจะใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่ได้ และจะกระทำการใดได้เฉพาะที่กฎหมาย ให้อำนาจไว้เท่านั้น ดังนั้นการประกันความเป็นธรรมให้กับคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทาง ปกครองในบทนี้จึงเป็นการการวิเคราะห์ปัญหาและหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่ควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองไทยกรณีตาม บทบัญญัติมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และกฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 – 2556 ซึ่งได้คัดเลือกตัวอย่างบางคดีมาวิเคราะห์โดยแยกพิจารณา ศึกษาเป็น 4 กรณี กล่าวคือ 1. ฝ่ายปกครอง ได้ให้โอกาสคู่กรณีรับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน 2. ฝ่ายปกครองไม่ได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีรับทราบ ข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน 3. ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องให้โอกาสคู่กรณีรับทราบ ข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน 4. กรณีการขอตรวจดูและคัดสำเนาเอกสารของทาง

ราชการเพื่อป้องกันสิทธิในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานหักล้างข้อกล่าวหา รวมถึงการศึกษาถึงความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและศาลต่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิการได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เพื่อนำไปสู่การคุ้มครองและปกป้องสิทธิดังกล่าวในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

## 1. แนวคำพิพากษาศาลปกครองของประเทศไทย

### 1.1 คำพิพากษาศาลปกครองกรณีถือว่าฝ่ายปกครองได้ให้โอกาสคู่กรณีรับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน

1.1.1 กรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีที่ อ.38/2553 โดยมีประเด็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำรวจตำแหน่งผู้บังคับหมู่ ได้ฟ้องคณะกรรมการข้าราชการตำรวจกับพวกรวม 3 คน เนื่องจากถูกลงโทษไล่ออกจากราชการตามคำสั่งตำรวจชราภาค ซึ่งจากรายงานของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและผลการพิจารณาอุทธรณ์เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดในข้อหาผิดวินัยออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทประเภท 2 ไว้ในความครอบครองเพื่อขายโดยไม่ได้รับอนุญาตและเป็นข้าราชการตำรวจกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พฤติการณ์และการกระทำนับได้ว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์โดยอ้างเหตุจากผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากรายงานของคณะกรรมการสอบสวนตามคำสั่งตำรวจชราภาคจังหวัดสิงห์บุรี ซึ่งรับฟังพยานบุคคลที่เป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาที่ให้การขัดท้อผู้ฟ้องคดีโดยผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสได้โต้แย้งหรือซักค้าน เป็นกรณีที่ยังมิได้ทำการสอบสวนและให้ผู้ฟ้องคดีได้มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษทางวินัย แต่เป็นเพียงการรวบรวมข้อเท็จจริงจากคณะกรรมการดังกล่าวเท่านั้น ทำให้ไม่มีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและไม่มีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนต่อผู้ถูกฟ้องคดีนอกเหนือจากพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีได้ให้ไว้ต่อคณะกรรมการสอบสวนฯ อีกทั้งไม่ชี้เหตุอันจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้นั่งช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป ทั้งการให้โอกาสดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีอาจกระทำได้และไม่เป็นมาตรการบังคับทางปกครอง และไม่ได้เป็นกรณีตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงอันจะก่อให้เกิดผลเสียอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีนี้ โดยมีประเด็นการพิจารณากรณีการที่ผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนต่อผู้ถูกฟ้องคดี เป็นสาระสำคัญอันจะทำให้การ

สอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีเสียความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา 30 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2539 คณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งและอธิบายข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ลงนามรับทราบและให้การปฏิเสธข้อกล่าวหา ต่อมาเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2539 คณะกรรมการสอบสวนได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ให้การเพิ่มเติมแก้ข้อกล่าวหาอีกครั้งหนึ่งตามบันทึกคำให้การของผู้ถูกกล่าวหาลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2539 โดยมีได้ลงประเด็นการต่อสู้และนำพยานบุคคลฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาให้การต่อคณะกรรมการสอบสวน ย่อมแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงและได้โต้แย้งแสดงหลักฐานของตนอย่างเพียงพอ ดังนั้นการสอบสวนทางวินัยผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์และวิธีการอันเป็นข้อสาระสำคัญตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ.2540) ออกตามในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาหาได้มีผลทำให้เสียความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา 30 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว ผู้วิจัยมีความเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการ ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยการดำเนินการทางวินัยหรือการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อข้าราชการนั้นกฎหมายมีเจตนารมณ์ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามหน้าที่ดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการตามขั้นตอนการสอบสวนโดยมีการแจ้งและอธิบายให้ผู้ฟ้องคดีทราบทั้งข้อกล่าวหา สิทธิที่จะได้รับแจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหา สิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนอ้างพยานหลักฐาน หรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหา พร้อมทำบันทึกมอบไว้ให้ผู้ฟ้องคดีหนึ่งฉบับในวันเดียวกันกับผู้ฟ้องคดีได้ให้การแก้ข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการสอบสวนตามบันทึกคำให้การของผู้ถูกกล่าวหา ต่อมาหลังจากที่คณะกรรมการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานแล้วได้แจ้งสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเป็นบันทึกให้ผู้ฟ้องคดีทราบพร้อมกับลงลายมือชื่อรับทราบและมอบบันทึกให้ผู้ฟ้องคดีหนึ่งฉบับ นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดียังได้นำพยานบุคคลฝ่ายของตนมาให้การต่อคณะกรรมการสอบสวน รวมถึงการนำพยานเอกสารมานำสืบแก้ข้อกล่าวหาและให้การเพิ่มเติมตามบันทึกคำให้การเพิ่มเติมของผู้ถูกกล่าวหาอีกด้วย การที่คณะกรรมการสอบสวนได้ดำเนินการตามขั้นตอนการสอบสวนดังกล่าวข้างต้นด้วยการแจ้งและอธิบายให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบทั้งข้อกล่าวหา สิทธิต่างๆ ตั้งแต่เริ่มกระบวนการสอบสวน จนถึงการสรุปรวบรวมพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเป็นบันทึกให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบ ทั้งผู้ฟ้องคดียัง

สามารถนำพยานบุคคล พยานเอกสารฝ่ายของตนนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เพื่อการต่อสู้ป้องกันสิทธิ และสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตน ผู้วิจัยจึงเห็นว่า เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสได้รับทราบ ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามที่กฎหมายได้รับรองสิทธิ ดังกล่าวแล้วอย่างครบถ้วน อย่างไรก็ตาม จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ ทำให้ทราบว่า ขั้นตอนหรือรูปแบบในทางปฏิบัติของกระบวนการสอบสวนทางวินัยซึ่งเป็นกระบวนการ พิจารณาทางปกครองเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย จะต้องดำเนินการให้เป็นไป ตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ.2540) นอกจากนี้การ รับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานฯ รวมทั้งการให้การปฏิเสธข้อกล่าวหา การให้การ เพิ่มเติมแก้ข้อกล่าวหาอีกครั้งหนึ่งตามบันทึกคำให้การของผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีมิได้หลงประเด็น การต่อสู้แล้วยังนำพยานบุคคลฝ่ายของตนมาให้การต่อคณะกรรมการสอบสวนด้วยนั้น ถือว่าได้ ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงหลักฐานของตนอย่างเพียงพอ การวินิจฉัยใน คดีนี้จึงมีเหตุผล ถูกต้องเหมาะสมตามหลักการประกันสิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดง พยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาทางปกครองอย่างเป็นธรรมแล้ว

1.1.2 กรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีที่ อ.654/2555 โดยมีประเด็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเป็นลูกจ้างตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์งานวิเทศสัมพันธ์ ได้ฟ้องผู้อำนวยการ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติกับพวกรวม 3 คน เนื่องจากถูกลงโทษปลด ออกตามคำสั่งผู้อำนวยการสำนักงานฯ ซึ่งจากรายงานของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยและผล การพิจารณาอุทธรณ์เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดในข้อหาผิดวินัยที่ไม่เหมาะสมในการ ปฏิบัติงาน อันเป็นการรบกวนการปฏิบัติงานของผู้อื่นขัดคำสั่งหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ ผู้บังคับบัญชา จึงไม่ปฏิบัติตามนโยบาย คำสั่ง กฎระเบียบ ข้อบังคับ และแบบธรรมเนียมของผู้ ถูกฟ้องคดี และไม่มาปฏิบัติงานอันเป็นการละทิ้งหน้าที่การงาน ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์โดย อ้างเหตุจากผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงโทษที่ไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เนื่องจากไม่มีการสอบสวนผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณี ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสได้โต้แย้งและชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และ รายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเป็นเท็จ ประกอบกับก่อนที่ผู้ถูกฟ้อง คดีจะออกคำสั่งดังกล่าวไม่มีการตักเตือนผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีนี้ โดยมีประเด็นการพิจารณากรณีคำสั่งลงโทษ ปลดออกชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า คณะกรรมการสอบสวนได้มีหนังสือ เชิญให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับการสอบสวนและชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาพร้อมกับส่งคำสั่งแต่งตั้ง คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าว แต่ไม่ไปพบคณะกรรมการสอบสวนหรือแจ้งเหตุขัดข้องให้ทราบ ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้สละสิทธิ ใน



การเข้าชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อป้องกันสิทธิของตน คณะกรรมการสอบสวนจึงได้ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องอันได้แก่บัตรลงเวลาทำงานของผู้ฟ้องคดีและพยานบุคคลที่ทำงานเกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดีประกอบกับพฤติกรรมการของผู้ฟ้องคดี เป็นกรณีคณะกรรมการสอบสวนได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา การดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายตามข้อบังคับคณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2546

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว ผู้วินิจฉัยมีความเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีเกี่ยวกับวินัยซึ่งเป็นลูกจ้างที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยการดำเนินการทางวินัยหรือการมีคำสั่งลงโทษทางวินัยนั้นกฎหมายมีเจตนารมณ์เพื่อให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามหน้าที่ดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการสอบสวนดำเนินการตามขั้นตอนการสอบสวนโดยมีการแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีเข้ารับการสอบสวนและชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาพร้อมกับส่งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแต่ไม่ไปพบคณะกรรมการสอบสวนหรือแจ้งเหตุขัดข้องให้ทราบ การดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานแล้วถือว่าเป็นการปฏิบัติตามขั้นตอนหรือรูปแบบของกระบวนการสอบสวนทางวินัยซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่งลงโทษทางวินัย อย่างไรก็ดีประเด็นการไม่ไปพบนั้น ผู้วินิจฉัยข้อสังเกตกรณีศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ถือว่า การไม่ไปพบหรือแจ้งเหตุขัดข้องให้คณะกรรมการสอบสวนได้ทราบเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้สละสิทธิในการเข้าชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพื่อป้องกันสิทธิของตน โดยศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักกฎหมายปิดปากมาปรับใช้ในคดีนี้ หลักดังกล่าวเป็นหลักกฎหมายทั่วไปหมายความว่า การมีสิทธิตามกฎหมายของบุคคลแต่ไม่สามารถอ้างสิทธิเพื่อเรียกเอาประโยชน์ใดหากบุคคลนั้นได้สละสิทธิตามกฎหมายที่ตนมีไปแล้วเช่นกรณีคดีนี้ที่ผู้ฟ้องคดีรับทราบเป็นหนังสือจากคณะกรรมการสอบสวนถึงสิทธิอันพึงได้พึงมีของตนในการที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาอันเป็นการต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนแต่ผู้ฟ้องคดีกลับไม่ใช้สิทธิเสียเอง การที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยคดีว่าเป็นกรณีคณะกรรมการสอบสวนได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามที่กฎหมายกำหนดนั้น ถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว



1.1.3 กรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีที่ อ.443/2556 โดยมีประเด็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องเจ้าพนักงานท้องถิ่นเทศบาลตำบลแก่งกระจานและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาล เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารบริเวณที่ทำการถมดินลูกรังและวางท่อคอนกรีตเสริมเหล็กในลำรางสาธารณะประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีตามที่มีผู้ร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ซึ่งก่อนการออกคำสั่งดังกล่าวทางผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการตรวจสอบพบว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำการถมดินลูกรังและฝังท่อระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กในลำรางสาธารณะประโยชน์โดยไม่ได้รับใบอนุญาตหรือใบรับแจ้งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และการกระทำนั้นไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์โดยอ้างเหตุก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะออกคำสั่งให้รื้อถอนฯ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยเรียกผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องเรียนมาให้ถ้อยคำเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติเสียก่อนทั้งยังไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิโต้แย้งคำกล่าวหาของผู้ร้องเรียน ส่งผลให้การออกคำสั่งเกิดความผิดพลาดไม่ตรงกับข้อเท็จจริงที่ร้องเรียน การออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร จึงไม่ชอบด้วยมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีนี้ โดยมีประเด็นการพิจารณากรณีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างท่อคอนกรีตเสริมเหล็กและบ่อพักน้ำลงในลำรางสาธารณะประโยชน์ที่พิพาทจริง อันเป็นกรณีที่มีการก่อสร้างอาคารโดยฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนการก่อสร้างอาคารที่พิพาทฯ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งพร้อมทั้งชี้แจงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงอีกครั้งโดยขอความร่วมมือจากสำนักงานที่ดินจังหวัดให้ตรวจสอบแนวเขตลำรางสาธารณะประโยชน์และสอบถามข้อเท็จจริงจากผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องเรียน จึงมีคำสั่งให้รื้อถอนฯ ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดำเนินการโต้แย้งข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามสมควรที่กำหนดไว้ในมาตรา 30 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แล้ว ดังนั้น การสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารบริเวณที่ทำการถมดินลูกรังและฝังท่อคอนกรีตเสริมเหล็กและสิ่งอื่นใดที่ล่วงล้ำในลำรางสาธารณะประโยชน์ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยเป็นหน้าที่ของเทศบาลตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมิให้ผู้ใดบุกรุกหรือเข้าไปยึดถือครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนดูแลให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากลำรางสาธารณะประโยชน์ร่วมกันตามระเบียบ

กระทรวงมหาดไทยฯ ทั้งเทศบาลตำบลก็ไม่มีนโยบายที่จะอนุญาตให้เอกชนก่อสร้างหรือตัดแปลง  
 ลำรางสาธารณประโยชน์ให้เป็นทางระบายน้ำอีกด้วย ผู้วิจัยมีความเห็นว่า อำนาจหน้าที่ดังกล่าว  
 เป็นอำนาจผูกพันที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อพบว่ามิบุคคลใดฝ่าฝืน  
 กฎหมายดังที่กล่าวเข้าพนักงานท้องถิ่นที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด  
 ส่วนกรณีที่เทศบาลตำบลได้มีตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยความร่วมมือจากสำนักงานที่ดินจังหวัดซึ่ง  
 เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบพื้นที่ที่พิพาทและสอบถามข้อเท็จจริงทั้งผู้ที่ร้องเรียนและผู้ฟ้องคดี  
 เป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่เป็นการแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องเพื่อให้  
 ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องอย่างรอบคอบและครบถ้วนก่อนออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 29 แห่ง  
 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 การดำเนินการของเทศบาลตำบลจึงเป็น  
 การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดง  
 พยานหลักฐานด้วยความเป็นธรรมตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว

นอกจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังที่ได้ยกตัวอย่างมาประกอบการศึกษาวิจัย  
 ที่กล่าวตอนต้น ซึ่งเป็นกรณีที่ถือว่าฝ่ายปกครองได้ให้โอกาสคู่กรณีรับทราบข้อเท็จจริงอย่าง  
 เพียงพอและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน ยังปรากฏคำพิพากษาที่วางหลักไว้ในทำนอง  
 เดียวกัน อาทิ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.4/2547 ที่ อ.21/2556 และที่ อ.241/2556 เป็นต้น

## 1.2 คำพิพากษาศาลปกครองกรณีฝ่ายปกครองไม่ได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีรับทราบ ข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

1.2.1 กรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีที่ อ.36/2547 โดยมีประเด็นว่า ผู้ฟ้อง  
 คดีฟ้องนายกเทศมนตรีตำบลชมพู เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งห้ามผู้ฟ้องคดีใช้อาคารพิพาทหรือ  
 ยินยอมให้บุคคลใดใช้อาคารพิพาทที่อาจเป็นอันตรายและให้รื้อถอนอาคารพิพาทด้วยเหตุที่ผู้ฟ้อง  
 คดีสร้างอาคารพิพาทโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพชีวิต  
 ร่างกายหรือทรัพย์สิน ทั้งการกระทำนั้นไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ถูกต้องได้ตาม  
 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการ  
 พิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งได้วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารพิพาทโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นการฝ่าฝืน  
 กฎหมายดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีนี้ โดยมีประเด็นการพิจารณากรณีคำสั่งให้รื้อ  
 ถอนอาคารชอด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารพิพาทโดย  
 ไม่ได้รับอนุญาตและเป็นอาคารที่สร้างเสร็จแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งห้ามใช้และรื้อถอนอาคาร  
 พิพาทเป็นการออกคำสั่งภายหลังจากที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539  
 ประกาศใช้บังคับแล้ว คำสั่งดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ

ซึ่งมิได้บัญญัติถึงขั้นตอนและวิธีดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการจัดให้มีคำสั่งทางปกครองอันเป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้โดยเฉพาะ ดังนั้นการเตรียมการและการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อจัดให้มีคำสั่งห้ามใช้อาคารพิพาทและคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาทต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้แจ้งหรือเรียกผู้ฟ้องคดีสอบถามหรือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปยื่นคำขออนุญาตแต่อย่างใดก่อนออกคำสั่งถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและไม่ได้ให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนมีคำสั่งตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ คำสั่งห้ามดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย การมีคำสั่งห้ามใช้และรื้อถอนอาคารพิพาทซึ่งออกภายหลังจากที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ประกาศใช้บังคับแล้วโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ที่มีบัญญัติถึงขั้นตอนและวิธีดำเนินการของเจ้าหน้าที่ไว้โดยเฉพาะจึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ต้องให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนมีคำสั่งห้ามดังกล่าว ผู้วินิจฉัยมีความเห็นว่า คำวินิจฉัยในคดีนี้สอดคล้องกับหลักการรับฟังความสองฝ่ายซึ่งเป็นหลักที่คุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองโดยศาลถือว่า การออกคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบสิทธิของคู่กรณีจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน วิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องแจ้งหรือเรียกคู่กรณีที่อยู่ในบังคับหรืออยู่ในบังคับของคำสั่งห้ามนั้นมาสอบถามเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงต่างๆ อย่างถูกต้องรอบคอบก่อนออกคำสั่ง อย่างไรก็ตามผู้ฟ้องคดีจะทำการก่อสร้างอาคารพิพาทโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้ถูกต้องได้ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ไม่เป็นเหตุแห่งการใช้อำนาจออกคำสั่งห้ามใช้และรื้อถอนที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนได้ทันทีโดยไม่ต้องรับฟังข้อเท็จจริงใดๆ เพราะการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจผูกพันที่จะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดและภายในขอบเขตของกฎหมายเท่านั้น

1.2.2 กรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีที่ อ.15/2553 โดยมีประเด็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญซึ่งช่วงเกิดเหตุปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งปฏิรูปที่ดินจังหวัดได้ฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดและอธิบดีกรมบัญชีกลาง เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนกรณีละเมิดจากการดำเนินการตามโครงการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ที่ได้ซื้อที่ดินจากเอกชนมาจัดให้เกษตรกรเช่า โดยเกษตรกรชำระค่าเช่าและค่าภาษีบำรุงแล้วแต่เกษตรกรไม่ได้รับใบเสร็จรับเงินอันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีที่ผู้ฟ้องคดีมอบหมายให้รับผิดชอบจัดเก็บค่าเช่าที่ดินจากเกษตรกรไม่นำส่งเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและระเบียบกระทรวงไม่ควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการจัดเก็บค่าเช่าที่ดินให้ปฏิบัติตามระเบียบและคำสั่งของทางราชการเป็นช่องทางให้กระทำการทุจริตถือเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายอย่างลูกหนี้ร่วม ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีนั้นเป็นความผิดเฉพาะตัวสุดวิสัยจะทราบและควบคุมได้ ไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดล่วงรู้มาก่อนจวบจนมีหลักฐานปรากฏ จึงได้รับเร่งดำเนินการตามกฎหมายและขั้นตอนระเบียบของราชการเสนอผู้บังคับบัญชาลงโทษซึ่งเป็นการปฏิบัติงานในหน้าที่รับผิดชอบสุดความสามารถแล้ว ซึ่งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ยังคงยืนยันให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีนี้ โดยมีประเด็นการพิจารณากรณีผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้เป็นคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีในฐานะพยานบุคคลโดยหาได้เป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ส่งสำนวนรายงานผลการสอบสวนให้แก่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็หาได้มีการแจ้งความเห็นในเรื่องดังกล่าวเพื่อขอให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด และไม่ปรากฏว่าได้มีการแจ้งหรือให้โอกาส ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงพยานหลักฐานในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีที่ถูกฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาคดีนี้ที่มีหน้าที่จะต้องควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่กระทำผิดนั้น ซึ่งการไม่ดำเนินการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงสถานะของตนดังกล่าวย่อมมีผลทำให้การให้ถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีอยู่ในฐานะของพยานบุคคลและทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้สิทธิหรือให้ถ้อยคำที่เป็นการปกป้องตนเองตามสิทธิที่มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กำหนดไว้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้พิจารณาโดยรับฟังข้อเท็จจริงจากรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง โดยไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในส่วนของผู้ฟ้องคดีรวมไปถึงไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้ง



แสดงพยานหลักฐานของตนในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม การแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีใช้คำเสียหายแก่ทางราชการ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และคำสั่งให้ชดเชยฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้สิทธิหรือให้ถ้อยคำที่เป็นการปกป้องตนเองตามสิทธิในคดีนี้สรุปได้ 3 ประเด็นคือ 1. คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดสอบสวนผู้ฟ้องคดีในฐานะพยานบุคคลมิใช่ในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทน 2. รับฟังเพียงข้อเท็จจริงจากรายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบและหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงของผู้ฟ้องคดีโดยไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบเฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดี 3. ไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ผู้วินิจฉัยมีความเห็นว่า คำวินิจฉัยในคดีนี้สอดคล้องกับหลักการรับฟังความสองฝ่ายซึ่งเป็นหลักที่คุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองโดยการออกคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบสิทธิที่มีได้ให้ประโยชน์แก่คู่กรณีนอกจากจะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ที่สำคัญการสอบสวนข้อเท็จจริงซึ่งเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองจำเป็นต้องแสวงหาและรับฟังพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของผู้ฟ้องคดีพยานบุคคล หรืออื่นๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องอย่างรอบคอบและครบถ้วนก่อนออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เช่นคดีนี้จะต้องแสวงหาพยานหลักฐานและพิสูจน์ข้อเท็จจริงจากผู้ฟ้องคดีทั้งในฐานะพยานบุคคลและในฐานะผู้ที่จะต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทนซึ่งในฐานะที่แตกต่างกัน ทั้งเหตุแห่งความรับผิดชอบก็เป็นคนละกรณีกันด้วย ฉะนั้นการรับฟังข้อเท็จจริงในฐานะพยานบุคคลเพื่อเป็นเหตุผลในการพิจารณาลงโทษทางละเมิดในฐานะผู้ที่จะต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทนจึงไม่เป็นธรรมเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อปกป้องสิทธิของตนในฐานะผู้ที่จะต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทนได้อย่างเต็มที่อันเป็นการขัดกับหลักการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่กำหนดในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

1.2.3 กรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีที่ อ.3/2555 โดยมีประเด็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาได้ฟ้องผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาเนื่องจาก ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์จากการกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง



ซึ่งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงรวบรวมพยานหลักฐานแล้วแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาต่อผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีให้การแก้ข้อกล่าวหา คณะกรรมการฯ พิจารณาเห็นว่า เป็นความผิดเล็กน้อยสมควรงดโทษ โดยให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือแต่ผู้ฟ้องคดีไม่ยอมลงลายมือชื่อและอ้างผลการสืบสวนข้อเท็จจริงไม่เป็นธรรม จากนั้นมีการตรวจสอบเพิ่มเติมซึ่งจากรายงานการสืบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการฯ เพิ่มเติมสรุปว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดจริงและยื่นชั้นมติเดิม ในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งแต่ถูกยกอุทธรณ์และให้เพิ่มโทษจากภาคทัณฑ์เป็นตัดเงินเดือนต่อมากำสั่งเพิ่มโทษผู้ฟ้องคดีนั้นก็ได้อุทธรณ์และให้กลับไปใช้คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีตามเดิม

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีนี้ โดยมีประเด็นการพิจารณากรณีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้บังคับบัญชามีการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงซึ่งได้สอบสวนพยานบุคคลทุกฝ่าย มีการแจ้งข้อกล่าวหาและให้โอกาสผู้ฟ้องคดีแก้ข้อกล่าวหา นอกจากนั้นยังได้มีการสอบสวนพยานบุคคลเพิ่มเติมโดยผลสอบสวนนั้นเป็นความผิดวินัยตามมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ นอกจากประเด็นการผิดวินัยดังกล่าวยังมีประเด็นผู้ฟ้องคดีลงโทษเด็กนักเรียนด้วยการตีซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการอันเป็นความผิดวินัยตามมาตรา 91 พระราชบัญญัติเดียวกัน ทั้งผู้ฟ้องคดีเคยถูกลงโทษตัดเงินเดือนกรณีก่อความไม่สงบและใช้วาจาไม่สุภาพกับครูในโรงเรียนเดียวกันมาแล้วแต่ไม่หลบจำกลับกระทำผิดซ้ำอีก ในการพิจารณาความผิดและการกำหนดโทษกรณีของผู้ฟ้องคดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้นำเอาเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีทำโทษเด็กนักเรียนด้วยการตีซึ่งเป็นเรื่องทีนอกเหนือจากข้อกล่าวหาที่ได้มีการสืบสวนข้อเท็จจริงมาพิจารณาลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีกรณีผู้ฟ้องคดีไม่ถือปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการอันเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันโดยไม่ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาดังกล่าวต่อผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสดำเนินการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามนัยมาตรา 30 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และยังได้กล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีเคยถูกลงโทษภาคทัณฑ์และตัดเงินเดือนในความผิดวินัยกรณีอื่นมาเป็นเหตุลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีในครั้งนี้ด้วย การพิจารณาความผิดและลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีกรณีนี้จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบที่มีผลทำให้คำสั่งลงโทษฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงต้องสอดคล้องกับข้อกล่าวหาต่างๆ การนำเรื่องทีนอกเหนือจากข้อกล่าวหาที่ได้มีการสืบสวนข้อเท็จจริงโดยไม่แจ้งข้อกล่าวหาดังกล่าวต่อผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสดำเนินการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน รวมทั้งนำกรณีความผิดอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนครั้งนี้

มารวมพิจารณาถึงโทษจึงเป็นการใช้ดุลยพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้วิจัยเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยข้างต้น โดยฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องตระหนักถึงการใช้อำนาจใดๆ ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น โดยเฉพาะการดำเนินการทางวินัยซึ่งเป็นการบริหารจัดการภายในหน่วยงานของรัฐจะต้องใช้ดุลยพินิจอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมกับผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งการวินิจฉัยคดีนี้เป็นการวางหลักการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนการออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นการลงโทษทางวินัยได้อย่างเป็นธรรม เพื่อให้คู่กรณีได้มีโอกาสปกป้องสิทธิของตนอย่างเต็มที่

1.2.4 กรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีที่ อ.126/2555 โดยมีประเด็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตำบลโพธิ์ประทับช้าง ได้ฟ้องนายทะเบียนและนายอำเภอเนื่องจากได้ตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านตำบลโพธิ์ประทับช้างแล้วไม่มีรายชื่อของผู้ฟ้องคดีแต่ถูกจำหน่ายชื่อไปเข้าทะเบียนบ้านกลางสำนักทะเบียนอำเภอโพธิ์ประทับช้าง จึงยื่นคำร้องขอให้เพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในทะเบียนบ้านตามเดิมแต่ผู้ช่วยนายทะเบียนฯ มีคำสั่งไม่อนุญาต

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีนี้ โดยมีประเด็นการพิจารณากรณีกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีจากทะเบียนบ้านเดิมเข้าทะเบียนบ้านกลางเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งตามหลักนิติรัฐนั้น องค์การของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่กฎหมายกำหนด ดังนั้นกรณีผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งย้ายชื่อผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยเหตุที่ว่าผู้ฟ้องคดีแจ้งย้ายแต่ชื่อเข้าในทะเบียนบ้านแต่ตัวบุคคลไม่ได้เข้าอาศัยอยู่จริงและเป็น การย้ายมาเพื่อจะใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้าน การออกคำสั่งให้อำนาจตามมาตรา 10 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 ประกอบหนังสือกรมการปกครองฯ ซึ่งเห็นว่า อำนาจของนายทะเบียนตามมาตรานี้เป็นเพียงอำนาจทั่วไปในการแก้ไขรายการทะเบียนและหลักฐานทางทะเบียนให้ถูกต้องเท่านั้น ทั้งไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่กำหนดให้ผู้มีชื่อในทะเบียนบ้านใดจะต้องพักอาศัยตลอดเวลาขณะนั้นให้นายทะเบียนมีอำนาจแจ้งย้ายชื่อเข้าทะเบียนบ้านกลางได้ ถ้ามีบทบัญญัติเช่นนั้นย่อมส่งผลกระทบต่อบุคคลจำนวนมาก ส่วนหนังสือกรมการปกครองฯ เป็นเพียงการตอบข้อหารือมิได้มีสถานะเป็นกฎหมาย เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับทราบเรื่องร้องเรียนกรณีการแจ้งย้ายที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี จึงจัดประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและดำเนินการตามระเบียบฯ โดยให้เจ้าบ้านดำเนินการกับรายการบุคคลให้ถูกต้องและมีหนังสือแจ้งเจ้าบ้านให้มาชี้แจงข้อเท็จจริง รวมทั้งทำการสอบปากคำพยานบุคคล แสดงว่าเป็นการดำเนินการภายหลังการรับเรื่องร้องเรียน และโดยที่พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

มิได้มีวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกรณีการแจ้งย้ายออกจากทะเบียนบ้านไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาใช้บังคับ ซึ่งก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะออกคำสั่งฯ ผู้ถูกฟ้องคดีมีเวลาเพียงพอที่จะเปิดโอกาสให้บุคคลอื่นๆ มีโอกาสทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานได้ยกเว้นผู้ฟ้องคดี คำสั่งดังกล่าวไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 30 วรรคสอง (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ที่จะมีความจำเป็นรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ที่จะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ชอบด้วยมาตรา 30 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติเดียวกัน

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ในคดีนี้ได้ปรากฏหลักการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองจะกระทำการใดหรือใช้อำนาจทางปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจและต้องปฏิบัติตามขอบเขตของกฎหมายเท่านั้นตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองมีคำสั่งย้ายหรือจำหน่ายชื่อผู้ฟ้องคดีโดยไม่กฎหมายบัญญัติไว้ เป็นการใช้อำนาจทางปกครองเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ทั้งยังกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่ไม่เปิดโอกาสให้ได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในการป้องกันสิทธิของตน ส่วนการอ้างเหตุที่ว่าผู้ฟ้องคดีแจ้งย้ายแต่ชื่อเข้าในทะเบียนบ้านแต่ตัวบุคคลไม่ได้เข้าอาศัยอยู่จริงและเป็นการย้ายมาเพื่อจะใช้สิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านเพื่อออกคำสั่งตามมาตรา 10 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.2534 ประกอบหนังสือกรมการปกครองฯ ซึ่งมาตรานี้เป็นเพียงอำนาจทั่วไปในการแก้ไขรายการทะเบียนและหลักฐานทางทะเบียนให้ถูกต้อง แสดงให้เห็นว่า ฝ่ายปกครองตีความกฎหมายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทำให้สำคัญผิดในอำนาจหน้าที่ของตนจึงใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยในคดีนี้ที่ศาลได้นำหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติรัฐมาปรับใช้ เป็นการวินิจฉัยที่ถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม อีกทั้งสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองในการที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อป้องกันสิทธิของตนตามที่กฎหมายรับรองไว้ได้อย่างแท้จริง

1.2.5 กรณีคำพิพากษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.621/2556 โดยมีประเด็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการและเป็นคณะทำงานดำเนินโครงการจัดหาเรือชุดหัวส่วนใต้ฟองกรมเจ้า

ทำกับพวก เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีสัญญาตามโครงการจัดหาเรือชุดหัวสว่าน ซึ่งคณะกรรมการฯ พิจารณาข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีนี้ โดยมีประเด็นการพิจารณากรณีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า บริษัทผู้รับจ้างตามสัญญาจัดซื้อเรือชุดแบบหัวสว่านไม่สามารถส่งมอบเรือชุดให้ผู้ถูกฟ้องคดีตามสัญญาได้จึงถูกยกเลิกสัญญาและเรียกค่าเสียหาย และมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี จึงมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ โดยรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงพิจารณาข้อเท็จจริงจากที่ปรากฏตามสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นการสอบสวนความผิดทางวินัย โดยยังมีได้สอบสวนผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ที่จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความรับผิดชอบทางละเมิด ทั้งในรายงานผลการสอบสวนหาได้มีการแจ้งความเห็นเพื่อขอให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงฯ เฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดี แต่อย่างไรก็ดี อีกทั้งการดำเนินการของคณะกรรมการข้างต้นไม่ปรากฏว่ามีการแจ้งหรือให้โอกาสผู้ฟ้องคดีชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐานในฐานะผู้ที่จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความรับผิดชอบทางละเมิด การไม่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงสถานะของตนในเรื่องดังกล่าวย่อมมีผลทำให้ถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีอยู่ในฐานะพยานบุคคลและทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้สิทธิที่เป็นการปกป้องตนเองตาม มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว ผู้วินิจฉัยมีความเห็นว่า การตรวจสอบหรือการสอบสวนข้อเท็จจริงในความผิดแต่ละฐานความผิด จะต้องดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงต่างๆ ให้ครอบคลุมทุกกรณีเนื่องจากข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานในความผิดแต่ละฐานแตกต่างกัน หมายความว่า ก่อนการออกคำสั่งลงโทษในฐานะความผิดใดจะต้องมีการตรวจสอบหรือสอบสวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเฉพาะที่เกี่ยวข้องในความผิดนั้นๆ เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้ปกป้องสิทธิของตนอย่างเต็มที่ในทุกข้อกล่าวหา ดังเช่นกรณีคดีนี้ที่พิจารณาข้อเท็จจริงจากสำนวนการไต่สวนของ ป.ป.ช. ที่เป็นการสอบสวนทางวินัยมาเป็นเหตุอ้างการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่เป็นความรับผิดชอบทางละเมิดซึ่งเป็นคนละกรณีกันและไม่เป็นกรรมอย่างยิ่งการกระทำดังกล่าวศาลได้วินิจฉัยว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและการไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนในฐานะผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นสาระสำคัญที่ฝ่ายปกครองจะละเลยไม่ได้เนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวเป็นกรณีไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดที่อาจทำให้คำสั่งนั้นไม่ชอบด้วย



กฎหมายและถูกพิทอนคำสั่งได้ ผู้วิจัยเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยคดีดังกล่าวซึ่งมีความถูกต้องเป็น  
ธรรมเนียมและสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตาม  
มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

นอกจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังที่ได้ยกตัวอย่างมาประกอบการ  
ศึกษาวิจัยที่กล่าวตอนต้น ซึ่งเป็นกรณีที่ถือว่าฝ่ายปกครองไม่ได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีรับทราบ  
ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน ยังปรากฏคำพิพากษาที่วางหลักไว้  
ในทำนองเดียวกัน อาทิ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.55/2546 ที่ อ.117/2548 ที่ อ.34/2554  
และที่ อ.174/2555 เป็นต้น

### 1.3 คำพิพากษาศาลปกครองกรณีฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องให้โอกาสคู่กรณีรับทราบ ข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

1.3.1 กรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีที่ อ.33/2548 โดยมีประเด็นว่า  
ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ยื่นขอประกวดข้อเสนอตามประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีได้ฟ้องการทางพิเศษแห่ง  
ประเทศไทยเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีออกประกาศประกวดข้อเสนอ โครงการจัดหาผลประโยชน์ในเขต  
ทางพิเศษ โดยผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจะมีสิทธิเช่าที่ดินและบริหาร โครงการเพื่อจัดหาผลประโยชน์  
ในที่ดินเป็นเวลา 5 ปี ซึ่งผู้ฟ้องคดียื่นข้อเสนอเพียงรายเดียว และคณะกรรมการเปิดซองประกวด  
ข้อเสนอได้กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีรับภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้น และเสนอความเห็น  
ให้ผู้ฟ้องคดีชนะการประกวดข้อเสนอ ในระหว่างรอการพิจารณา ได้มีการเตรียมการก่อสร้าง  
โครงการฯ แล้ว แต่ปรากฏว่า คณะกรรมการการทางพิเศษมีมติให้ยกเลิกการประกวดข้อเสนอ  
โครงการนี้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์กรณีมติของคณะกรรมการฯ ออกโดยผิดขั้นตอนด้วยเหตุที่มีได้แจ้ง  
ให้ผู้ฟ้องคดีทราบและไม่เปิดโอกาสได้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐาน

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีนี้ โดยมีประเด็นการพิจารณากรณีมติคณะกรรมการ  
การทางพิเศษที่ให้ยกเลิกการประกวดข้อเสนอโครงการจัดหาผลประโยชน์ในเขตทางพิเศษชอบ  
ด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่ามติคณะกรรมการการทางพิเศษที่ให้ยกเลิกการ  
ประกวดข้อเสนอโครงการจัดหาผลประโยชน์ในเขตทางพิเศษนั้น ผู้ฟ้องคดีทราบจากทาง  
หนังสือพิมพ์โดยผู้ถูกฟ้องคดีให้เหตุผลว่าเงื่อนไขที่กำหนดของโครงการฯ 5 ปีน้อยเกินไปอาจไม่  
คุ้มต่อการลงทุนทำให้มีผู้ยื่นประกวดข้อเสนอน้อยกว่าที่ควร จึงได้ปรับปรุงเงื่อนไขขยายเวลาเป็น  
10 ปีและเปิดการประกวดข้อเสนอใหม่ กรณีคณะกรรมการเปิดซองฯ มีมติให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะ  
การประกวดข้อเสนอก็ยังไม่ถึงว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะจนกว่าคณะกรรมการการทางพิเศษจะได้  
อนุมัติและมีหนังสือให้ผู้ฟ้องคดีไปทำสัญญา นอกจากนี้ประกาศประกวดราคาข้อเสนอโครงการฯ  
ของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดไว้แล้วว่าผลการพิจารณาคัดเลือกของผู้ถูกฟ้องคดีให้ถือ



เป็นยุติและจะไม่รับพิจารณาข้ออุทธรณ์ใดๆ ทั้งสิ้นซึ่งข้อกำหนดในประกาศดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้รับทราบรับรองว่าจะปฏิบัติตามเงื่อนไขทุกประการ และยอมรับผลการตัดสิน ซึ่งขาดของผู้ฟ้องคดีโดยจะไม่ทักท้วงหรือโต้แย้งใดๆ ทั้งสิ้น ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีได้ให้ไว้ใบเสนอราคาฯ ของผู้ฟ้องคดี แม้มติดังกล่าวอาจจะกระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดีแต่ มิให้นำมาใช้บังคับตามมาตรา 30 วรรคสอง(3) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอคำให้การหรือคำแถลง จึงไม่จำเป็นต้องให้ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน ดังนั้น การลงมติของคณะกรรมการการทางพิเศษฯ ที่ให้ยกเลิกการประกวดข้อเสนอจึงชอบด้วยกฎหมาย

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว ผู้วิจัยมีความเห็นว่า เป็นกรณีการบริหารงานจัดซื้อจัดจ้างเพื่อประโยชน์ของทางราชการซึ่งการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ เป็นเอกสิทธิ์ฝ่ายเดียวในการกระทำทางปกครองของหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่บริการสาธารณะโดยส่วนรวมของประเทศ ประเด็นในคดีนี้ที่ศาลวินิจฉัยกรณีข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในประกาศประกวดราคาข้อเสนอโครงการฯ ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับรู้ รับทราบและรับรองว่าจะปฏิบัติตามเงื่อนไขตามที่ปรากฏในใบเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีนั้นเอง เป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีให้ไว้ จึงยกเว้น ไม่จำเป็นต้องให้ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน กรณีนี้ผู้วิจัยเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยที่ว่าหากเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีได้ให้ไว้เองย่อมแสดงว่ารับรู้รับทราบมาตั้งแต่ต้นจึงไม่อาจโต้แย้งคัดค้านใดๆ ได้ ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็วและไม่สร้างภาระแก่ฝ่ายปกครองเกินควร แต่อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยยังมีข้อสังเกตประการ กล่าวคือ สิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองควรจะต้องได้รับการคุ้มครองในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงแม้ว่าจะเป็นการดำเนินการของหน่วยงานรัฐที่มุ่งประสงค์เพื่อการบริหารสาธารณะโดยส่วนรวมก็ตามซึ่งต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ของส่วนรวมกับประโยชน์ของเอกชนเป็นสำคัญด้วย โดยเฉพาะกรณีที่ศาลวินิจฉัยว่า ไม่อาจถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะการประกวดข้อเสนอจนกว่าจะมีการอนุมัติและมีหนังสือให้ไปทำสัญญา ด้วยความเคารพกรณีนี้ผู้วิจัยไม่เห็นด้วย ซึ่งตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏพบว่า คณะกรรมการเปิดซองประกวดข้อเสนอซึ่งได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการตามระเบียบของส่วนราชการมีมติเห็นควรให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชนะถือว่าเป็นการยอมรับสถานะของผู้ฟ้องคดีในเบื้องต้นและเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ทั้งไม่ปรากฏเหตุแห่งการยกเลิก มาจากความผิดของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นเหตุอันควรที่หากฝ่ายปกครองต้องการยกเลิกประกาศนั้นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ควรเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงได้รับทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนแม้ว่าจะไม่เป็นตามเงื่อนไขก็ตาม อีกประการหนึ่งข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในประกาศประกวดข้อเสนอเป็นเอกสิทธิ์ฝ่ายเดียว

ของฝ่ายปกครองซึ่งไม่จำเป็นต้องทำความตกลงหรือขอความเห็นจากเอกชน เป็นการกำหนดที่ทำให้เอกชนที่ประสงค์จะยื่นเสนอราคาต้องยอมรับและถือปฏิบัติโดยปริยาย เพื่อให้สามารถเข้าร่วมเสนอราคาได้ ดังนั้นการนำหลักความได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์ของส่วนรวมกับประโยชน์ของเอกชนที่ต้องไม่สร้างภาระแก่เอกชนเกินควรและการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีมาใช้สำหรับกระบวนการพิจารณาทางปกครองจึงเป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง

1.3.2 กรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีที่ อ.219/2551 โดยมีประเด็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นตัวแทนประกันชีวิตได้ฟ้องกรมการประกันภัย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันชีวิตตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2535 ด้วยเหตุที่ผู้ฟ้องคดีมีส่วนร่วมในการเสนอขายและจัดทำประกันชีวิตให้แก่ลูกค้าโดยมิได้ชี้แจงและอธิบายให้ลูกค้าเข้าใจอย่างชัดเจน ซึ่งการสอบสวนข้อเท็จจริงมิได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และได้แจ้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีนี้ โดยมีประเด็นการพิจารณากรณีพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2535 มิได้กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเกี่ยวกับคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตเป็นตัวแทนประกันชีวิตไว้โดยเฉพาะ จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 โดยก่อนออกคำสั่งนั้น เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า กรมการประกันภัยได้มีการพิจารณาจากพยานหลักฐานและการให้ถ้อยคำของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งบุคคลที่เกี่ยวข้องต่อเจ้าหน้าที่ แม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนว่าในการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีร้องเรียนการดำเนินการของตัวแทนประกันชีวิตดังกล่าวก็ตาม ถือว่ากรมการประกันภัยออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ฟ้องคดีโดยนำข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีนั่นเองได้ให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ไว้ตามมาตรา 30 วรรคสอง(3) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งเข้าลักษณะเป็นข้อยกเว้นไม่จำเป็นต้องให้ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาล โดยเห็นว่า การที่กรมการประกันภัยพิจารณาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานและการให้ถ้อยคำของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งบุคคลที่เกี่ยวข้องต่อเจ้าหน้าที่เป็นการแสวงหาและรับฟังพยานหลักฐานต่างๆ ตามความจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริง โดยเฉพาะครอบคลุมไปถึงคำชี้แจงหรือถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีเอง ตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ถ้อยคำของผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นข้อเท็จจริงที่ให้การไว้เองต่อเจ้าหน้าที่จึงไม่อาจโต้แย้งคัดค้านใดๆได้ ซึ่งเข้าข่ายข้อยกเว้นตามกฎหมายที่กรมการประกันภัยไม่จำเป็นต้องให้ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้ง

แสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา 30 วรรคสอง(3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เพื่อการดำเนินการทางปกครองที่รวดเร็วและไม่เป็นการสร้างภาระให้ฝ่ายปกครองเกินสมควร

1.3.3 กรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีที่ อ.61/2552 โดยมีประเด็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นกิจการร่วมค้าและผู้ยื่นซองเสนอราคาในการประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างเพื่อปรับปรุงและพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวพื้นที่สวนป่าเขากระยาง ได้ฟ้องสำนักงานศึกษาและพัฒนาการท่องเที่ยวและองค์กรอุตสาหกรรมป่าไม้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดและมีคุณสมบัติครบถ้วนทุกประการ โดยกรรมการเปิดซองประกวดราคาแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกและเรียกมาต่อรองราคาพร้อมแจ้งให้เตรียมหลักประกันสัญญาามาทำสัญญา แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีนี้ โดยมีประเด็นการพิจารณากรณีการยกเลิกประกาศประกวดราคาของผู้ถูกฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า หลังจากประกาศประกวดราคาผู้ถูกฟ้องคดีได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ไปสังเกตการณ์ในทางลับและรายงานให้ทราบเพื่อจะได้ทราบว่ามีการดำเนินการถูกต้องและป้องกันการเสียประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดี จากรายงานดังกล่าวพบว่า มีการกระทำในลักษณะสมยอมในการเสนอราคาโดยมีกลุ่มบุคคลคอยคิดกันไม่ให้บุคคลอื่นมายื่นซองประกวดราคาและได้ยื่นเรื่องการจ่ายค่าหัว นำเชื่อว่ามิพฤติกรรมการฮั้วประมูลซึ่งเป็นการกระทำผิดกฎหมายด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งให้ยกเลิกการประกวดราคา พิเคราะห์แล้วเห็นว่าประกาศยกเลิกการประกวดราคารุนั้นเป็นการสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์อันกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี โดยการออกประกาศยกเลิกอาศัยเพียงรายงานในทางลับของเจ้าหน้าที่มาเป็นเหตุผลยกเลิกการประกวดราคาโดยมิได้มีการสอบสวนพยานบุคคลอื่นๆ ที่อยู่ใกล้ชิดเพื่อนำข้อมูลมาประกอบการพิจารณาทั้งที่ผู้ถูกฟ้องก็ไม่แน่ใจข้อความในบันทึกลับว่าจะเป็นความจริงหรือไม่จนไม่อาจนำความเข้าแจ้งความกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนได้ นอกจากนี้ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้รวบรวมข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการประกาศยกเลิกฯ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ทั้งการไม่แจ้งข้อเท็จจริงและให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานมิใช่กรณีที่จะก่อให้เกิดผลเสียอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะอันจะเข้าข้อยกเว้นตามความในมาตรา 30 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีประกาศยกเลิกการประกวดราคาโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ประกาศยกเลิกดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลโดยเห็นว่าในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องแสวงหาพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงทุกอย่างที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ก่อนที่จะออกคำสั่งฯ ซึ่งคดีนี้จะเห็นได้ชัดว่า ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นฝ่ายปกครองมิได้แสวงหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องอย่างครบถ้วนเช่น การสอบสวนพยานบุคคลอื่นๆ ที่อยู่ใกล้ชิด รวมถึงการรวบรวมข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลการประกาศยกเลิกแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบและให้โอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา 30 พระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับใช้ข้อเท็จจริงจากรายงานทางลับเพียงอย่างเดียวสำหรับการพิจารณาออกคำสั่งฯ จึงเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่นอกจากจะไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้วยังไม่เป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่กรณีผู้ถูกกระทบสิทธิ โดยไม่ได้รับการคุ้มครองและปกป้องสิทธิของตนอย่างเต็มที่

1.3.4 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.150/2553 โดยมีประเด็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการฝ่ายอัยการ ได้ฟ้องคณะกรรมการประเมินบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสกับพวกรวม 4 คน เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีมีมติไม่แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นอัยการอาวุโสเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งต่อมาผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์กรณีศาลชั้นต้นพิพากษาว่าการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้ข้าราชการอัยการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองเกี่ยวกับการแต่งตั้ง จึงอยู่ในข้อยกเว้นตามมาตรา 30 วรรคสอง(6) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ประกอบกับกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2540) ที่ไม่ต้องให้โอกาสรับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีนี้ โดยมีประเด็นการพิจารณากรณีการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้ข้าราชการอัยการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสของผู้ฟ้องคดีจำต้องให้คู่กรณีมีโอกาสรับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่ากระบวนการพิจารณาทางปกครองเกี่ยวกับการแต่งตั้งเป็นข้อยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามนัยมาตรา 30 วรรคสอง (6) ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยคำว่า “การแต่งตั้ง” ตามข้อ (1) ของกฎกระทรวงดังกล่าว เป็นการกำหนดข้อยกเว้นจากลักษณะของ “เรื่อง” ที่มีการออกคำสั่งทางปกครอง มิใช่การกำหนดข้อยกเว้นจากลักษณะของ “ผล” ของคำสั่งทางปกครอง ความหมายของคำว่า “การแต่งตั้ง” จึงมีความหมายถึงคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับเรื่องการแต่งตั้ง ไม่ว่าผลของคำสั่งแต่งตั้งนั้นจะมีผลในลักษณะใด

ทั้งนี้ กระบวนการพิจารณาทางปกครองเกี่ยวกับการแต่งตั้งนั้น ผลการพิจารณาย่อมเกิดขึ้นได้ใน 2 กรณีคือ การเห็นชอบให้แต่งตั้งและการไม่เห็นชอบให้แต่งตั้ง ผลการพิจารณาดังกล่าวเกิดจากการพิจารณาทางปกครองครั้งเดียวกัน โดยอาศัยข้อมูลและข้อเท็จจริงเดียวกัน ดังนั้นไม่ว่าผลการพิจารณาจะเป็นไปในทางใด หากเป็นการพิจารณาทางปกครองเกี่ยวกับการแต่งตั้งแล้วย่อมอยู่ในข้อยกเว้นตามมาตรา 30 วรรคสอง (6) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. 2539 ประกอบกับข้อ (1) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2540) ที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองไม่จำเป็นต้องให้คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว ผู้วิจัยมีความเห็นว่า เมื่อพิจารณากฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2540) ออกตามนัยมาตรา 30 วรรคสอง (6) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่นในคดีนี้นั้น เป็นการออกกฎหมายลำดับรองที่เป็นการจำกัดสิทธิของคู่กรณีในการที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานซึ่งถูกระงับสิทธิจากกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวางและอาจใช้อำนาจตามอำเภอใจอันเป็นการขัดกับหลักการรับฟังความสองฝ่ายและที่สำคัญสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง แม้ว่าการออกกฎหมายดังกล่าวจะเป็นการลดภาระการดำเนินงานทางปกครองของฝ่ายปกครองให้มีความสะดวกรวดเร็วดังปรากฏเหตุผลของการประกาศใช้กฎกระทรวงฯ ประการแรก คำสั่งทางปกครองที่โดยสภาพไม่สามารถแจ้งให้คู่กรณีทราบ ประการที่สอง คำสั่งทางปกครองที่ไม่สมควรแจ้งให้คู่กรณีทราบ แต่ก็ควรคำนึงสิทธิหรือประโยชน์ที่เป็นสาระสำคัญของคู่กรณีที่จะอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานทางปกครองนั้นด้วย การที่กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้อำนาจฝ่ายปกครองในการออกกฎหมายลำดับรองมาจำกัดสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้อย่างกว้างขวางเช่นนี้จึงไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง ทั้งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์หรือหลักการของการกระทำทางปกครองที่นอกจากจะต้องชอบด้วยกฎหมายแล้วยังต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริงอีกด้วย

1.3.5 กรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีที่ อ.418/2556 โดยมีประเด็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการตำแหน่งรองศาสตราจารย์ในคณะวนศาสตร์ได้ฟ้องหัวหน้าภาควิชาการจัดการป่าไม้กับพวกรวม 6 คน เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนไม่เป็นธรรมและมีได้ประกาศให้บุคคลทั่วไปในคณะวนศาสตร์ทราบก่อนออกคำสั่งตามกฎหมาย ก.พ.ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือน พ.ศ.2544 ทำให้ไม่สามารถโต้แย้งคัดค้านได้



ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีนี้ โดยมีประเด็นการพิจารณากรณีคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยพิจารณากระบวนการยุติธรรมในการออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือน เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้อ้างอุทธรณ์กรณีผู้ถูกฟ้องคดีไม่ประกาศในที่สาธารณะเพื่อให้บุคลากรในคณะวนศาสตร์ได้ทราบทั่วกันว่ามีบุคคลใดบ้างที่ได้รับการเสนอชื่อให้เลื่อนขึ้นเงินเดือน จึงไม่ชอบด้วยกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนขึ้นเงินเดือนฯ พิศาระห์แล้ว กฎ ก.พ.ดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังคู่กรณีไว้เป็นการเฉพาะ การพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนจึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นอกจากนี้ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้การเลื่อนขึ้นเงินเดือนเป็นคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่จะให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนหรือไม่ก็ได้ ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ปิดประกาศให้บุคคลทั่วไปทราบว่า บุคคลใดบ้างที่สมควรได้รับการพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนก่อนออกคำสั่งฯ จึงไม่ใช่การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว ด้วยความเคารพผู้วิจัยไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยในคดีนี้ซึ่งเป็นกรณีเดียวกับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.150/2553 เนื่องจากปรับใช้กฎหมายเป็นแนวทางเดียวกัน โดยอ้างอิงตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2540) ออกตามนัยมาตรา 30 วรรคสอง (6) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองจำกัดสิทธิของคู่กรณีในการที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอันถูกกระทบสิทธิจากกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวางและอาจใช้อำนาจตามอำเภอใจ เป็นการขัดกับหลักการรับฟังความสองฝ่ายและที่สำคัญสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง แม้ว่าการออกกฎหมายดังกล่าวจะเป็นการลดภาระการดำเนินงานทางปกครองของฝ่ายปกครองให้มีความสะดวกรวดเร็วก็ตามแต่จะต้องไม่กระทบสาระสำคัญของสิทธินั้นด้วยเช่นกรณีคดีนี้ การเลื่อนขึ้นเงินเดือนหรือการแต่งตั้งในคดีก่อนหน้านี้ เป็นการบริหารงานบุคคลภายในหน่วยงานของรัฐ เพื่อสร้างเสริมแรงจูงใจ ขวัญกำลังใจในการปฏิบัติราชการและเพิ่มพูนประสิทธิภาพประสิทธิผลให้ดำเนินภารกิจเป็นไปด้วยดี ฉะนั้นการใช้ดุลยพินิจพิจารณาถึงความเหมาะสมเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจึงต้องชอบด้วยกฎหมายและต้องโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ คู่กรณีที่อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของการพิจารณาดังกล่าวจะต้องได้รับทราบแนวทางหรือหลักเกณฑ์ในการพิจารณานั้นและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนหากการพิจารณาเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือกฎ ระเบียบของส่วนราชการ การที่กฎหมายวิธี

ปฏิบัติราชการทางปกครองให้อำนาจฝ่ายปกครองในการออกกฎหมายลำดับรองมาจำกัดสิทธิของ คู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้อย่างกว้างขวางเช่นนี้จึงไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง ทั้งไม่ สอดรับกับวัตถุประสงค์หรือหลักการของการกระทำทางปกครองที่นอกจากจะต้องชอบด้วย กฎหมายแล้วยังต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริงอีกด้วย

นอกจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีที่ได้ยกตัวอย่างมาประกอบการ ศึกษาวิจัยที่กล่าวตอนต้น ซึ่งเป็นกรณีที่ถือว่าฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องให้ออกาศคู่กรณีรับทราบ ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน ยังปรากฏคำพิพากษาที่วางหลักไว้ ในทำนองเดียวกัน อาทิ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.139/2547 ที่ อ.104/2549 ที่ อ.37/2550 และที่ อ.379/2554 เป็นต้น

#### 1.4 คำพิพากษาศาลปกครองกรณีการขอตรวจดูและคัดสำเนาเอกสารของทางราชการ เพื่อป้องกันสิทธิในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานหักล้างข้อกล่าวหา

1.4.1 กรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีที่ อ.427/2551 โดยมีประเด็นว่า ผู้ฟ้อง คดีประกอบอาชีพเปิดร้านให้เช่าเล่นวิดีโอเกมได้ฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทูจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์กล่าวโทษข้าราชการตำรวจที่บุกรุกเข้าไปใน เคหสถานของผู้ฟ้องคดีในเวลากลางคืนโดยมีอาวุธและไม่มีเหตุอันควร พร้อมยึดอุปกรณ์เครื่องเล่น วิดีโอไปโดยมิชอบ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าข้าราชการ ตำรวจนั้นไม่มีมูลความผิดตามข้อกล่าวหา เมื่อผู้ฟ้องคดีทราบผลการพิจารณาจึงได้มีหนังสือขอ ตรวจและคัดสำเนาเอกสารไต่สวนข้อเท็จจริงและการสรุปสำนวนพร้อมความเห็นทั้งหมด แต่ผู้ถูก ฟ้องคดีมีมติไม่อนุญาตแต่ส่งสรุปข้อเท็จจริง ข้อพิจารณาและความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดี แทน ต่อมาผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสาร ซึ่งคณะกรรมการฯ วินิจฉัยให้ผู้ถูกฟ้องคดีเปิดเผยสำนวนการสอบสวนให้ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีนี้ โดยมีประเด็นการพิจารณากรณีการไม่อนุญาต ให้ผู้ฟ้องคดีตรวจและคัดสำเนาเอกสารในสำนวนการไต่สวน เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 คดี มีปัญหาว่า ข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้เปิดเผยนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารที่ต้องห้ามมิให้เปิดเผย หรือ ไม่ ซึ่งตามหลักการรัฐธรรมนูญเป็นหลักประกันแก่ประชาชนที่จะมีสิทธิได้รับทราบข้อมูล ข่าวสารของทางราชการได้เสมอไม่ว่าข้อมูลข่าวสารนั้นจะเป็นของหน่วยงานรัฐประเภทใด ประกอบ กับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ เป็นกฎหมายกลางในการกำหนดหลักเกณฑ์การให้ หน่วยงานรัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในความครอบครองให้แก่ประชาชนได้ทราบ เพื่อที่ ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง

โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยที่แจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน

กรณีผู้ฟ้องคดีได้ขอตรวจและคัดสำเนาสำนวนการสอบสวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ได้มาจากการไต่สวนข้อเท็จจริง เอกสารดังกล่าวจึงเป็นเอกสารที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บทบัญญัตินี้มีได้ห้ามหรือให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารโดยไม่มีเหตุอันสมควรแต่อย่างใด นอกจากนี้ผู้ถูกฟ้องคดีหากจะต้องใช้ดุลยพินิจในการเปิดเผยหรือไม่เปิดเผยนั้นต้องพิจารณาพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ประกอบด้วย โดยต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์เอกสารที่เกี่ยวข้องประกอบกัน เมื่อไม่ปรากฏว่าข้อมูลข่าวสารที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เปิดเผยเป็นข้อมูลอันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศหรืออาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีเสื่อมประสิทธิภาพ ตลอดจนกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ในทางกลับกันผู้ฟ้องคดีสมควรได้รับการคุ้มครองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารเพื่อตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐให้สิ้นสงสัยและเพื่อปกป้องสิทธิเสรีภาพของตน โดยชอบด้วยกฎหมาย

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำวินิจฉัยนี้ซึ่งเป็นการปรับใช้กฎหมายที่รับรองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ได้อย่างเป็นธรรม โดยสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารหรือสิทธิได้รู้ข้างต้นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนซึ่งมาจากหลักการพื้นฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตยที่เป็นการใช้สิทธิตรวจสอบความโปร่งใสและควบคุมการทำงานของรัฐบาล และยังคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย โดยหลักการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ผู้ร้องขอไม่จำเป็นต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องอันใด และการเปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น ในขณะที่สิทธิตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นสิทธิที่รับรองเฉพาะคู่กรณีซึ่งอาจถูกกระทบสิทธิในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อให้คู่กรณีได้ใช้สิทธิตรวจดูเอกสาร พยานหลักฐานที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งชี้แจงและป้องกันสิทธิของตนอย่างเต็มที่ แต่มีข้อยกเว้นการขอตรวจดูเอกสาร พยานหลักฐานเกินจำเป็นไม่ได้ และไม่มีสิทธิตรวจดูเอกสารที่เป็นต้นร่างคำวินิจฉัย รวมถึงเอกสารลับ อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมีข้อสังเกตบางประการกรณีตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้เป็นสิทธิของคู่กรณีในการที่จะยื่นคำร้องขอขึ้น แม้กฎหมายจะรับรองให้เป็นสิทธิของคู่กรณีแต่อาจมีปัญหาในทางปฏิบัติ อาทิ คู่กรณีไม่ทราบถึงสิทธินั้นเพราะนอกจากกฎหมายมิได้บังคับให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แล้วตามมาตรา 27 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ยังกำหนดให้

เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ตามความจำเป็นแก่กรณี หรือกรณีตามมาตรา 31 พระราชบัญญัติเดียวกันที่กำหนดให้คู่กรณีมีสิทธิตรวจสอบเอกสารที่จำเป็นต้องรู้ ซึ่งแสดงว่าจำเป็นหรือไม่เพียงใดนั้นเป็นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง ทั้งๆ ที่เป็นสาระสำคัญแห่งสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ดังนั้นเพื่อการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง เห็นควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองโดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อป้องกันการใช้อำนาจดุลยพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันจะกระทบต่อสิทธิของคู่กรณี

1.4.2 กรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีที่ อ.22/2555 โดยมีประเด็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดลำปาง ได้ฟ้องสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข และคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร เนื่องจากผู้ฟ้องคดีขอตรวจสอบและคัดสำเนาเอกสารกรณีผู้ฟ้องคดีถูกร้องเรียนว่าทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่เปิดเผยคำให้การพยานและเอกสารอื่นในสำนวนการสอบสวนเพราะการเปิดเผยอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและความปลอดภัยของพยานและผู้ร้องเรียน ต่อมาผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งแต่ถูกยกอุทธรณ์โดยคณะกรรมการฯ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีขอข้อมูลเพื่อใช้ในการฟ้องคดีบุคคลผู้ร้องเรียนกล่าวโทษ มิได้ขอข้อมูลเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการแก้ข้อกล่าวหาตามที่มีการร้องเรียน การเปิดเผยข้อมูลฯ อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในหน่วยงาน

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีนี้ โดยมีประเด็นการพิจารณากรณีการปฏิเสธการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามคำขอของผู้ฟ้องคดี เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วหากผู้ฟ้องคดีได้ข้อมูลอาจนำไปใช้กระทำการอื่นอันละเมิดต่อกฎหมายต่อผู้ร้องเรียนและพยานได้ โดยไม่มีหลักประกันว่าผู้ฟ้องคดีจะจำกัดการใช้เพียงเพื่อการฟ้องคดี อีกทั้งการเปิดเผยนั้นอาจคาดหมายได้ต่อไปภายหน้าเมื่อเกิดกรณีพบเห็นเจ้าหน้าที่รัฐประพฤติมิชอบ คงไม่มีใครกล้าร้องเรียนและให้การเป็นพยานอันจะทำให้ถูกฟ้องร้องหรืออาจได้รับอันตรายประการอื่น

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้ดุลยพินิจมีคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ จะต้องคำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐ ประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันและจะต้องได้ความว่าการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศ หรือจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ ฯลฯ แม้การที่ผู้ถูกฟ้องคดีคาดหมายถึงผลที่อาจจะเกิดขึ้นจากการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารจะเป็นเหตุให้ไม่มีบุคคลใดกล้าร้องเรียนและให้การเป็นพยานเพราะกลัวการถูกฟ้องคดีหรือได้รับอันตรายประการอื่นจะเป็น



เหตุผลที่พอรับฟังได้ในระดับหนึ่งก็ตาม แต่ขณะเดียวกันการที่จะนำเหตุดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาตัดสินคดีไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนอาจก่อให้เกิดการกั้นแกล้งกล่าวหาระหว่างข้าราชการได้ง่ายยิ่งขึ้นและจะเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีได้เช่นเดียวกัน การที่ผู้ฟ้องคดีขอข้อมูลข่าวสารเพื่อดำเนินคดีกับบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าได้นำเรื่องอันเป็นเท็จมากล่าวหาหรือเรียนผู้ฟ้องคดีว่าทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้นถือเป็นสิทธิอันชอบธรรมตามกฎหมายของผู้ฟ้องคดีที่จะคุ้มครองพิทักษ์เกียรติยศชื่อเสียงของตนและไม่อาจถือได้ว่าเป็นการไม่ชอบธรรมต่อผู้ร้องเรียน ทั้งไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์ทำให้ผู้ร้องเรียน ต้องรับภัยใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการข่มขู่ กักขังหรือทำอันตรายต่อชีวิตและร่างกายของผู้ร้องเรียน เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงหรือมูลเหตุอันควรสงสัยว่า การเปิดเผยข้อมูลฯ ในส่วนสำนวนการสอบสวนให้ผู้ฟ้องคดีทราบจะก่อให้เกิดความเสียหายหรืออันตรายแก่ผู้ร้องเรียน นอกเหนือไปจากการใช้สิทธิที่ผู้ฟ้องคดีพึงมีตามกฎหมาย การมีคำสั่งไม่ให้เปิดเผยฯ โดยอ้างว่าการเปิดเผยจะก่อให้เกิดอันตรายและความปลอดภัยของพยานและผู้ร้องเรียน จึงเป็นการใช้ดุลยพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำวินิจฉัยนี้ซึ่งเป็นการปรับใช้กฎหมายที่รับรองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน ได้อย่างเป็นธรรม โดยการขอข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐเพื่อดำเนินคดีกับบุคคลที่นำเรื่องอันเป็นเท็จมากล่าวหาหรือเรียนผู้ฟ้องคดีว่าทุจริตต่อหน้าที่ราชการนั้น ศาลถือว่าเป็นสิทธิอันชอบธรรมตามกฎหมายของผู้ฟ้องคดีที่จะคุ้มครองพิทักษ์เกียรติยศชื่อเสียงของตนที่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีที่ต้องรับรู้ รับทราบข้อเท็จจริงเพื่อการโต้แย้งข้อกล่าวหาและปกป้องสิทธิของตนตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อีกทั้งศาลได้พิจารณาครอบคลุมถึงข้อเท็จจริงซึ่งเป็นพฤติการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอันเป็นพยานหลักฐานแวดล้อมที่สำคัญประกอบกันด้วย นอกจากนี้ศาลได้วินิจฉัยเลยไปถึงกรณีการตัดสินคดีไม่ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนอาจก่อให้เกิดการกั้นแกล้งกล่าวหาระหว่างข้าราชการได้ง่ายยิ่งขึ้นและจะเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดีได้เช่นเดียวกันซึ่งเป็นการวินิจฉัยที่มุ่งประสงค์ให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองจะต้องคำนึงถึงไม่เพียงแต่ประโยชน์ของส่วนราชการ ประโยชน์สาธารณะแล้ว ประโยชน์ของเอกชนหรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้องยังต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งโดยยึดหลักความได้สัดส่วนของการกระทำทางปกครองที่ต้องชอบด้วยกฎหมาย

1.4.3 กรณีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีที่ อ.89/2556 โดยมีประเด็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานเทศบาลซึ่งถูกดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงโดยปลดออกจากราชการ ได้ฟ้องนายกเทศมนตรีนครสวรรค์ เนื่องจากผู้ฟ้องคดียื่นคำขอสำเนาผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัยความเห็นแย้ง รวมถึงคำสั่งที่เกี่ยวข้องตามสำนวนการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมี



คำสั่งไม่เปิดเผยฯ ตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ ต่อมาได้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผย ข้อมูลข่าวสารตามขั้นตอนของกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการฯ วินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีเปิดเผยและมี คำรับรองสำเนาถูกต้องให้แก่ผู้ฟ้องคดี ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีส่งข้อมูลให้โดยไม่มีการรับรองความ ถูกต้องและมีการตัดทอนสาระสำคัญของข้อความบางส่วนในรายงานการสอบสวนทางวินัยอย่าง ร้ายแรงจนขาดความสมบูรณ์และไม่ครบถ้วนถูกต้อง เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะ นำมาใช้ในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษฯ

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีนี้ โดยข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีอ้างกรณี ที่ แม้การสอบสวนทางวินัยจะเสร็จสิ้นแล้วแต่รายงานการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงอยู่ระหว่าง การพิจารณาของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด ซึ่งข้อมูลดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับการ บังคับใช้กฎหมาย หากเปิดเผยจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพและไม่อาจสำเร็จ ตามวัตถุประสงค์ นอกจากนี้เพื่อความปลอดภัยของบุคคลที่ให้ข้อมูลจึงปกปิดข้อมูลบางส่วนตามที่ กฎหมายให้อำนาจ พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดีเสร็จสิ้นแล้วโดย ถูกปลดออกจากราชการ จึงไม่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพไป ส่วนคำวินิจฉัย ของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นที่สุด ย่อมผูกพันผู้ฟ้องคดีให้มีหน้าที่ เปิดเผยข้อมูลฯ ให้ครบถ้วนถูกต้องโดยจะตัดทอนบางหน้าหรือบางข้อความไม่ได้และต้องมีหน้าที่ สำเนาซึ่งมีคำรับรองถูกต้องให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย

จากคำวินิจฉัยดังกล่าว ผู้วินิจฉัยเห็นด้วยอย่างยิ่งกับคำวินิจฉัยนี้ซึ่งเป็นการปรับใช้ กฎหมายที่รับรองสิทธิรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชนได้อย่างเป็นธรรม โดยการขอข้อมูลข่าวสารที่ อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐเพื่อนำไปประกอบการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงโทษผู้ฟ้อง คดี สอดรับกับหลักการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีที่จะต้องรับรู้ รับทราบข้อเท็จจริงเพื่อการโต้แย้ง ข้อกล่าวหาและปกป้องสิทธิของตนตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อย่างไรก็ตามผู้วินิจฉัยมี ข้อสังเกตบางประการ กล่าวคือ เอกสารหรือพยานหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงาน รัฐตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความหมายกว้างกว่าเอกสารตามนัย พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ แตกต่างกันตรงที่การขอตรวจดูเอกสารตามกฎหมายวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครองนั้นจะต้องเป็นคู่กรณีที่มีส่วนได้เสียในกระบวนการพิจารณาทาง ปกครองและจำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งชี้แจงป้องกันสิทธิของตนซึ่งกำหนดเฉพาะกรณีจำเป็นที่ คู่กรณีต้องรู้หรือไม่เพียงใดนั้นเป็นไปตามดุลยพินิจของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าย ปกครองเท่านั้นอันเป็นการให้อำนาจดุลยพินิจอย่างกว้างขวางที่อาจเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจที่กระทบสิทธิของคู่กรณี ฉะนั้นเพื่อการ คุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง เห็นควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายวิธี

ปฏิบัติราชการทางปกครองในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองโดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและต้องสอดคล้องกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ อีกทั้งในกระบวนการพิจารณาทางปกครองจะต้องนำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้ร่วมกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ประกอบกันด้วย

นอกจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังที่ได้ยกตัวอย่างมาประกอบการศึกษาวิจัยที่กล่าวตอนต้น ซึ่งเป็นกรณีการขอตรวจดูและคัดสำเนาเอกสารของทางราชการเพื่อป้องกันสิทธิในการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานหักล้างข้อกล่าวหา ยังปรากฏคำพิพากษาที่วางหลักไว้ในทำนองเดียวกัน อาทิ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.230/2551 และที่ อ.180/2553 เป็นต้น

## 2. ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

2.1 เรื่องเสร็จ 295/2545 โดยมีประเด็นว่า ธนาคารอาคารสงเคราะห์มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อกรณีการใช้สิทธิขอตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานเพื่อโต้แย้งสิทธิหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตน และเอกสารที่เป็นการให้ถ้อยคำของพยานบุคคลอื่นในระหว่างการสอบสวนความผิดทางวินัย

คณะกรรมการฯ ได้ให้ความเห็นว่า ตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจเอกสารเพื่อประโยชน์ในการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ ถ้ากรณีใดเป็นเรื่องจำเป็นถือว่าคู่กรณีมีสิทธิต้องรู้ ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย สำหรับผู้ที่จะให้คู่กรณีดูเอกสาร คือ เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาและทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นผู้พิจารณาในเบื้องต้นว่าเอกสารดังกล่าวจำเป็นหรือไม่ ส่วนปัญหาว่ากรณีใดเป็นกรณีที่จำเป็นหรือไม่ ต้องพิจารณาจากผลแห่งความเป็นธรรมของคู่กรณีเป็นหลักในอันที่จะโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตน สำหรับการขอข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เป็นสิทธิของบุคคลทั่วไปที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการ ไม่ว่าจะเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกรณีนั้นหรือไม่ แต่สิทธิที่จะขอเอกสารตามมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นสิทธิที่คู่กรณีจำเป็นต้องได้รู้ เพื่อประโยชน์ในการโต้แย้ง หรือชี้แจง หรือป้องกันสิทธิของตน สิทธิดังกล่าวจึงกว้างขวางกว่าสิทธิของบุคคลทั่วไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้น ถ้าเรื่องใดเป็นกรณีจำเป็นหากไม่รู้แล้วจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการพิจารณาทางปกครองก็ต้องให้คู่กรณีดูเอกสารหรือพยานหลักฐานนั้น

ดังความเห็นที่กล่าวตอนต้น ผู้วิจัยเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการฯ โดยสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้ง ซึ่งเจตนาหลักฐานเพื่อปกป้องสิทธิของตน โดยเฉพาะการรับรู้รับทราบข้อมูลหรือเอกสารใดๆ ที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะได้มา และเป็นกรณีจำเป็นที่ต้องรู้เพื่อการต่อสู้โต้แย้งข้อกล่าวหาที่หากไม่รู้ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อคู่กรณีที่ได้รับผลกระทบจากการพิจารณาทางปกครองนั้น

**2.2 เรื่องเสร็จ 75/2549** โดยมีประเด็นว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อกรณีการแก้ไขข้อบกพร่องของคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการที่ดำเนินไปโดยไม่ได้รับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครอง

คณะกรรมการฯ ได้ให้ความเห็นว่า การที่คณะกรรมการสอบสวนไม่ได้ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะให้ถ้อยคำและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาตามกฎ ก.พ.ฉบับที่ 18 (2540) โดยคณะกรรมการผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์สามารถสั่งให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการให้ถูกต้องได้ ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนได้มีหนังสือแจ้งผู้ถูกกล่าวหาไปพบเพื่อแก้ข้อกล่าวหาและนำพยานหลักฐานสืบหักล้างแต่ผู้ถูกกล่าวหาปฏิเสธไม่ได้ไปพบ จึงถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาแล้วและไม่ประสงค์จะแก้ข้อกล่าวหาเป็นกรณีที่ได้มีการแก้ไขข้อบกพร่องของคำสั่งลงโทษโดยจัดให้มีการรับฟังและให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 คำสั่งลงโทษดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังความเห็นที่กล่าวตอนต้น ผู้วิจัยเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการฯ โดยสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ซึ่งการที่ผู้ถูกกล่าวหาปฏิเสธไม่ได้ไปพบคณะกรรมการสอบสวนเพื่อแก้ข้อกล่าวหาและนำพยานหลักฐานสืบหักล้าง เป็นการละสิทธิที่จะปกป้องสิทธิของตนเองแล้วจึงไม่อาจอ้างสิทธินั้นได้ตามหลักกฎหมายปิดปากนั่นเอง

**2.3 เรื่องเสร็จ 210/2549** โดยมีประเด็นว่า กรมการปกครองมีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อกรณีการสั่งเพิกถอนรายการทะเบียน หลักฐานทางทะเบียนราษฎรและการสั่งเพิกถอนรายการบัตรหรือบัตรประจำตัวประชาชนที่เกิดจากการดำเนินการ โดยมีชอบด้วยกฎหมายหรือโดยทุจริต จะต้องปฏิบัติตามมาตรา 30 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือได้รับการยกเว้นตามมาตรา 30 วรรคสอง

คณะกรรมการฯ ได้ให้ความเห็นว่า การออกคำสั่งเพิกถอนรายการทะเบียนหรือหลักฐานทางทะเบียนราษฎรและการออกคำสั่งเพิกถอนรายการบัตรหรือบัตรประจำตัวประชาชน

ซึ่งเกิดจากการดำเนินงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือโดยทุจริต เช่นคนต่างด้าวแจ้งข้อความเท็จ หรือแสดงเอกสารราชการปลอม ในการขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาส ได้รับข้อเท็จจริงและข้อโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนมีคำสั่งตามมาตรา 30 วรรคหนึ่งแห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เนื่องจากคำสั่งเพิกถอนรายการทะเบียนหรือ หลักฐานทางทะเบียนราษฎรและคำสั่งเพิกถอนรายการบัตรหรือบัตรประจำตัวประชาชนเป็นคำสั่ง ทางปกครองอันมีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อย่างไรก็ตาม มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้บัญญัติข้อยกเว้น การให้คู่กรณีมีโอกาสได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดง พยานหลักฐานไว้ในวรรคสอง (1) ถึง (6) และวรรคสาม ซึ่งหากเป็นกรณี queเข้าข้อยกเว้นดังกล่าว แล้ว เจ้าหน้าที่สามารถออกคำสั่งเพิกถอนรายการทะเบียนหรือหลักฐานทางทะเบียนราษฎร และ คำสั่งเพิกถอนรายการบัตรหรือบัตรประจำตัวประชาชนได้โดยไม่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสได้รับ ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ดังนั้น หากข้อเท็จจริงนั้นๆ เป็นข้อเท็จจริงที่เข้า ข้อยกเว้นโดยชัดแจ้งแล้ว เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ต้องปรับข้อเท็จจริงให้เป็นไปตามข้อยกเว้นใน มาตรา 30 ต่อไป

ดังความเห็นที่กล่าวตอนต้น ผู้วิจัยเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการฯ โดย สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่จะได้รับทราบ ข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวมี ผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลและไม่เข้าข้อยกเว้นที่ ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองจะปฏิเสธสิทธิของคู่กรณีนั้นได้ อย่างไรก็ตามผู้วิจัย มีข้อสังเกตกรณีข้อยกเว้นดังกล่าวเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าย ปกครองใช้อำนาจดุลยพินิจในการที่จะให้สิทธิคู่กรณีรับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐานหรือไม่ก็ได้ จึงเป็นการให้อำนาจอย่างกว้างขวางที่อาจเกินขอบเขตความชอบ ด้วยกฎหมายในการกระทำทางปกครองที่ทำให้สิทธิของคู่กรณีไม่ได้รับการคุ้มครองในทางปฏิบัติ ได้อย่างแท้จริง

### 3. แนวคำพิพากษาของศาลของต่างประเทศ

#### 3.1 สิทธิในการโต้แย้ง (Droits de la defense): คำพิพากษาศาสนาแห่งรัฐลงวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ. 1944 คดี Dame Veuve TROMPIER-GRAVIER)<sup>75</sup>

ตามข้อเท็จจริงในคดีนี้ ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ตั้งซุ้มขายหนังสือพิมพ์ถูกเพิกถอนใบอนุญาตโดยถูกกล่าวหาว่า ได้ข่มขู่เอาเงินจากผู้จำหน่ายหนังสือพิมพ์

สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งทางปกครองดังกล่าวมิได้มีขึ้นเพื่อประโยชน์ในการดูแลสาธารณะ แต่มีเหตุมาจากการที่ผู้ได้รับอนุญาตถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเมื่อคำนึงถึงลักษณะของการเพิกถอนใบอนุญาตและความร้ายแรงของการลงโทษแล้ว มาตรการดังกล่าวไม่อาจกระทำได้โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงก่อน การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งเพิกถอนใบอนุญาตการเป็นผู้ตั้งซุ้มขายหนังสือพิมพ์ของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำความผิดนั้น จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงต้องถูกเพิกถอน ตามคำพิพากษาในคดีนี้ สภาแห่งรัฐได้วางหลักว่าเมื่อคำสั่งปกครองมีลักษณะเป็นการลงโทษและมีผลกระทบที่ร้ายแรงพอสมควรแก่สถานภาพของบุคคล ผู้รับคำสั่งต้องมีสิทธิที่จะมีโอกาสชี้แจงแสดงเหตุผลและโต้แย้งเหตุผลในการออกคำสั่งดังกล่าวก่อน ซึ่งเป็นการสร้างหลักกฎหมายทั่วไป (principes généraux du droit) ที่สำคัญ

หลักในเรื่องนี้ของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสสอดคล้องกับการรับรองหลักอย่างเดียวกันของศาลรัฐธรรมนูญว่าเป็นหลักพื้นฐานที่รับรองโดยกฎหมาย ไม่ว่าจะในทางอาญาหรือในทางปกครองและมีลักษณะเดียวกันกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ เช่น คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอิตาลี เป็นต้น

จากคดีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า สภาแห่งรัฐวางหลักในการใช้สิทธิต่อสู้โต้แย้งของคู่กรณีไว้ 3 ประการ คือ 1. คำสั่งปกครองที่มีลักษณะเป็นการลงโทษ 2. คำสั่งปกครองที่มีลักษณะร้ายแรงพอสมควร และ 3. คำสั่งปกครองนั้นต้องมีผลกระทบต่อสถานภาพของบุคคล ซึ่งแม้จะเป็นการกระทำความผิดกฎหมายก็ตาม ผู้รับคำสั่งต้องมีสิทธิที่จะมีโอกาสชี้แจงแสดงเหตุผลและโต้แย้งเหตุผลในการออกคำสั่งดังกล่าวก่อนเพื่อปกป้องสิทธิของตน หลักนี้เป็นหลักการรับฟังความสองฝ่ายที่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ของประเทศไทย

#####

<sup>75</sup> ยงยุทธ อนุกุล “สิทธิในการโต้แย้ง (Droits de la defense)” ใน 3 ปี ศาลปกครองกรุงเทพมหานคร สำนักงานศาลปกครอง 2547 หน้า 65



### 3.2 คดี Cleveland Board of Education V. Loudermill (1985)<sup>76</sup>

คดีนี้เป็นคดีที่ศาลพิจารณาว่า วิธีการใดบ้างที่มีความจำเป็นจะต้องดำเนินการก่อนการเลิกจ้างข้าราชการหรือลูกจ้างของรัฐซึ่งจะถูกเลิกจ้างได้ต่อเมื่อมีเหตุอันสมควร

ในปี ค.ศ.1979 Cleveland Board of Education ผู้ฟ้องคดีได้จ้างนาย James Loudermill ผู้ถูกฟ้องคดี (respondent) มาทำหน้าที่เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้กรอกข้อมูลในใบสมัครงานว่า ไม่เคยได้รับโทษในคดีอาญาร้ายแรง (felony) ใดๆ มาก่อน ต่อมาในการตรวจสอบประวัติการทำงาน ผู้ฟ้องคดีพบว่าผู้ถูกฟ้องคดีเคยได้รับโทษทางอาญาในคดีลักทรัพย์ (grand larceny แต่เป็นคดีอาญาประเภทไม่ร้ายแรง) มาก่อน ดังนั้นผู้ฟ้องคดีจึงแจ้งการเลิกจ้างแก่ผู้ถูกฟ้องคดี โดยให้เหตุผลว่าการเลิกจ้างเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีให้ข้อมูลที่เป็นเท็จในใบสมัครงานแต่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริง หรือคัดค้านการถูกเลิกจ้างตามกฎหมายของรัฐ Ohio ผู้ถูกฟ้องคดีมีสถานะเป็นข้าราชการ(classified civil servant) ดังนั้น การเลิกจ้างจะกระทำได้ต่อเมื่อมีเหตุอันสมควรเท่านั้น และต้องจัดให้มีการดำเนินการพิจารณาทบทวนในกรณีใ้ล่อก ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีต่อคณะกรรมการข้าราชการแห่ง Cleveland (Cleveland Civil Service Commission) ซึ่งต่อมาคณะกรรมการฯ ดังกล่าวมีคำสั่งยื่นตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดี การฟ้องคดีดำเนินต่อไปจนถึงชั้นศาลสูงสุด ศาลสูงสุดได้วางหลักว่า หลัก Due Process ถือเป็นหลักการสำคัญในการบริหารงานบุคคลในภาครัฐ โดยศาลสูงสุดได้วินิจฉัยว่า หลักการที่สำคัญของหลัก Due Process เป็นหลักที่ประกันว่า การเพิกถอน การตัดสิทธิ หรือการกระทำใดๆ อันมีผลกระทบต่อสิทธิในชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินของบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีกระบวนการอันชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ จะต้องมีการแจ้งหรือบอกกล่าวล่วงหน้า (notice) และให้โอกาสในการเข้าสู่กระบวนการไต่สวนหรือกระบวนการพิจารณาคดี (hearing) ที่เหมาะสมกับคดีนั้นๆ

จากคดีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า การที่ศาลใช้หลัก Due Process ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการบริหารงานบุคคลในภาครัฐมาปรับใช้กับคดีนี้เป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องและเป็นธรรม เนื่องจากหลักดังกล่าวเรียกร้องให้มีการรับฟังบุคคลผู้ถูกกระทบสิทธิโดยเฉพาะฝ่ายปกครองจะก้าวล่วงในสิทธิของบุคคลไม่ได้หากมิได้ให้โอกาสบุคคลนั้นแสดงความคิดเห็นในเรื่องนั้นๆ เสียก่อน เป็นไปตามหลักการรับฟังความสองฝ่ายที่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ของประเทศไทย

#####

<sup>76</sup> ศศิมา ถิณรัตน์ “ตัวอย่างคดีที่ศาลสูงสุด (Supreme Court) ของสหรัฐอเมริกาใช้หลัก Due Process กับการบริหารงานบุคคลในภาครัฐ” จาก [www.admincourt.go.th](http://www.admincourt.go.th)

3.3 คดีเตรี (Tery) (Lebon 736 : Les Grands arrast de la jurisprudence administrative, 12e éd., p. 163)<sup>77</sup>

นายเตรี ซึ่งเป็นอาจารย์สอนปรัชญาของโรงเรียนมัธยมศึกษาลาอง (Laon) ได้ถูกดำเนินการทางวินัยโดยคณะกรรมการวินัยระดับภาค ซึ่งมีมติวินิจฉัยยกคำร้องของนายเตรีที่ได้ยื่นการสั่งลงโทษไล่นายเตรีออกจากราชการ ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ก่อนวันนัดพิจารณาหนึ่งวัน ทนายความของนายเตรีได้แจ้งผ่านฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการว่านายเตรีป่วยอยู่ในระหว่างการรักษาที่สถานพยาบาล และแพทย์ไม่อนุญาตให้ออกจากสถานพยาบาล จึงไม่สามารถไปให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการในวันนัดพิจารณาได้และขอให้เลื่อนการประชุมออกไปก่อน แต่ในวันนัดประชุมคณะกรรมการได้ดำเนินการประชุมโดยมิได้พิจารณาเนื้อหาของคำร้องขอให้เลื่อนการประชุมของนายเตรีว่าเหตุการณ์ที่นายเตรียกข้ออ้างในคำขอนั้นมีเหตุผลจะสั่งการให้หรือไม่ แต่กลับสั่งไม่รับคำขอและมีมติไม่รับคำขอ นายเตรีจึงนำคดีมาฟ้องต่อสภาแห่งรัฐเพื่อขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยระดับสูงโดยอ้างเหตุผลสองประการคือ คณะกรรมการวินัยระดับสูงวินิจฉัยอุทธรณ์โดยมีข้อมูลไม่สมบูรณ์ และไม่เคารพต่อสิทธิการให้คู่กรณีในการต่อสู้คัดค้านแสดงพยานหลักฐาน

คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การโต้แย้งมติของคณะกรรมการวินัยระดับภาคที่มีคำสั่งไล่นายเตรีออกจากราชการ ซึ่งนายเตรีอ้างว่าสิทธิในการต่อสู้โต้แย้งคัดค้านแสดงพยานหลักฐานของตนถูกละเลยโดยสิทธิดังกล่าวได้รับการรับรองไว้ในบทบัญญัติมาตรา 11 หมวดที่ 5 ของรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 1880 และ มาตรา 11 ของรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 11 มีนาคม 1898 สภาแห่งรัฐได้พิจารณาแล้วเห็นว่า สิทธิในการต่อสู้โต้แย้งคัดค้านแสดงพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดีถูกละเมิดจริงจึงสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัย ระดับสูงและส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินัยระดับสูงพิจารณาอุทธรณ์ของนายเตรีใหม่โดยให้รับฟังข้อเท็จจริงที่นายเตรีเสนอด้วย นักวิชาการฝรั่งเศสเห็นว่า แนวคำวินิจฉัยในคดีนี้เป็นก้าวสำคัญที่สภาแห่งรัฐได้พัฒนาหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนโดยการวางหลักว่า ปัจเจกชนมีสิทธิในการต่อสู้คดีในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง และในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ศาลปกครองต้องเคารพต่อสิทธิดังกล่าวของกลุ่มความ

จากคดีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า การที่สภาแห่งรัฐได้วางหลักกรณีปัจเจกชนมีสิทธิในการต่อสู้โต้แย้งคัดค้านแสดงพยานหลักฐานของตนในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นการวินิจฉัยที่ถูกต้องและเป็นธรรม ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิต่อสู้โต้แย้งของกลุ่มกรณีต่อ

#####

<sup>77</sup> บุนผา อัครพิมาน “คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 20 มิถุนายน ค.ศ.1913 คดีเตรี (Téry)

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีรากฐานมาจากสิทธิได้รับการรับฟัง โดยเป็นหลักประกันการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้โอกาสคู่กรณีปกป้องสิทธิของตน ซึ่งเป็นไปตามหลักการรับฟังความสองฝ่ายที่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ของประเทศไทย

### 3.4 คดี *Ministre de l'Education nationale c/Mme. Tiraspolsky*<sup>78</sup>

สิทธิในการเข้าถึงเอกสารก่อนถูกย้ายการย้ายข้าราชการเพื่อประโยชน์ของทางราชการนั้นจำเป็นที่จะต้องจัดให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับรู้ถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับตนก่อนตามสิทธิที่รับรองไว้โดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 22 เมษายน 1905 ข้อเท็จจริงปรากฏว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการได้มีคำสั่งย้ายนาง Tiraspolsky จากโรงเรียนมัธยมศึกษาตอนปลาย Frédéric-Mistral ในเมืองอาวิลียง (Avignon) ไปยังโรงเรียนมัธยม Philippe-de-Gérard ซึ่งตั้งอยู่ในสถานที่เดียวกัน นาง Tiraspolsky จึงนำเรื่องมาฟ้องศาลปกครองชั้นต้นเมืองมาร์เซย์ ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีดังกล่าว และศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองมาร์เซย์ได้พิจารณาเห็นว่า การย้ายข้าราชการนั้นต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับตนก่อนจึงจะชอบด้วยกฎหมาย เมื่อนาง Tiraspolsky ไม่ได้รับการเปิดโอกาสให้เข้าถึงเอกสารของตน การที่รัฐมนตรีมีคำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีคำพิพากษาขึ้นตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ต่อมา สภาแห่งรัฐพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อบุคคลและไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิเข้าถึงเอกสารของตนก่อนจึงขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 65 แห่งรัฐบัญญัติลงวันที่ 22 เมษายน 1905 คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จากคดีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า การที่สภาแห่งรัฐได้วางหลักกรณีคำสั่งที่มีผลกระทบต่อบุคคลและไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิเข้าถึงเอกสารของตนก่อนขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นการวินิจฉัยที่ถูกต้องและเป็นธรรม ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิการได้รับรู้หรือการเข้าถึงเอกสารข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการ เพื่อประโยชน์ในการโต้แย้งหรือชี้แจง หรือป้องกันสิทธิของตน เช่นกรณีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการนั้น ฝ่ายปกครองต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับตนก่อนจึงจะชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งสิทธิการเข้าถึงเอกสารทางราชการมีการรับรองไว้ในกฎหมายไทยด้วยคือ สิทธิการขอตรวจดูเอกสารที่

#####

<sup>78</sup> ยงยุทธ อนุกุล “คำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2003 คดี *Ministre de*

จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ประกอบพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 แต่คดีนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีข้อแตกต่างกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการของไทยที่ การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการตามกฎหมายไทยเป็นข้อยกเว้นที่ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องให้โอกาส คู่กรณีที่อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับคำสั่งทางปกครองได้รับทราบและชี้แจงโต้แย้งก่อนออก คำสั่งทางปกครองถือเป็นดุลยพินิจฝ่ายปกครองที่จะให้โอกาสนั้นหรือไม่ก็ได้

### 3.5 คดี Commune de Villedieu-sur-Indre <sup>79</sup>

นายกเทศมนตรีเทศบาล Villedieu-sur-Indre ได้มีคำสั่งลงโทษนาย น. ซึ่งเป็น ช่างเทคนิคโดยสั่งพักงานเป็นเวลา 10 วัน โดยที่ไม่ได้รอฟังความเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษาทางวินัยก่อนเพราะเหตุที่ไม่สามารถจัดการประชุมได้ นาย น. จึงนำเรื่องมาฟ้องยังศาลปกครองชั้นต้นเมืองลิมอจ (Limoges) เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวโดยอ้างเหตุผลหลายประการด้วยกัน และศาลปกครองชั้นต้นเมืองลิมอจมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษของเทศบาลดังกล่าว โดยศาลปกครองชั้นอุทธรณ์พิเคราะห์แล้วเห็นว่าไม่อาจตัดสิทธิข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาที่จะได้รับหลักประกันสิทธิในเรื่องกระบวนการทางวินัย จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจที่จะแจ้งให้ข้าราชการที่ถูกกล่าวหาทราบถึงเหตุผลที่ทำให้ไม่สามารถจัดประชุมคณะกรรมการได้ และเปิดโอกาสให้ข้าราชการผู้นั้นชี้แจงโต้แย้งข้อกล่าวหาในลักษณะเดียวกับกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการที่ปรึกษาทางวินัย ตามข้อเท็จจริงแห่งคดีปรากฏว่านายกเทศมนตรีได้มีคำสั่งลงโทษโดยไม่ได้ปฏิบัติตามกระบวนการในการพิจารณาดังกล่าว จึงเป็นการกระทำเกินขอบอำนาจ (excès de pouvoir) ในกรณีนี้ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองบอร์โดได้วางหลักว่า การที่ไม่อาจจัดประชุมคณะกรรมการได้นั้นไม่เป็นการตัดอำนาจในการลงโทษทางวินัยของนายกเทศมนตรีทั้งไม่อาจตัดสิทธิของข้าราชการตามหลักประกันในเรื่องกระบวนการทางวินัยแต่ข้าราชการจะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงเหตุผลที่ทำให้จัดประชุมคณะกรรมการไม่ได้ และต้องได้รับการเปิดโอกาสให้ต่อสู้ข้อกล่าวหาได้ในลักษณะเดียวกันกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของคณะกรรมการ เช่น ในเรื่องของระยะเวลา การให้มีผู้ช่วยเหลือในการต่อสู้ข้อกล่าวหา หรือการนำพยานเข้าชี้แจง เป็นต้น กรณีปรากฏว่านายกเทศมนตรีได้ออกคำสั่งลงโทษโดยที่ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวคำสั่งลงโทษจึงถูกเพิกถอน ทางออกของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ เป็นทางออกที่เป็นการสร้างดุลยภาพระหว่างประโยชน์ของฝ่ายปกครองและประโยชน์ของข้าราชการ

#####

<sup>79</sup> ยงยุทธ อนุกุล “คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองบอร์โด ลงวันที่ 2 มีนาคม 2004 คดี

จากคดีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า กระบวนการสอบสวนทางวินัยข้าราชการเป็นเรื่องสำคัญเนื่องจากมีผลกระทบต่อสภาพของบุคคลผู้อยู่ในคำสั่งหรือจะอยู่ในคำสั่ง จึงต้องปฏิบัติให้ถูกต้องอย่างเคร่งครัดตามหลักเกณฑ์ วิธีการต่างๆ ของกฎ ระเบียบและกฎหมายที่กำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกคำสั่งที่เป็นการลงโทษ ฝ่ายปกครองต้องให้คู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริง ข้อกล่าวหาต่างๆ อย่างเพียงพอ และเปิดโอกาสให้คู่กรณีชี้แจง ต่อสู้ แสดงพยานหลักฐานเพื่อป้องกันสิทธิของตนอย่างเต็มที่ ในคดีนี้ศาลได้วินิจฉัยคดีอย่างถูกต้องและเป็นธรรม สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ของประเทศไทย

**3.6 คดีการไต่สวน “หลักการให้สิทธิโต้แย้งและฟังความสองฝ่าย” กับ “ความลับทางอุตสาหกรรมโดยตุลาการศาลปกครอง”<sup>80 80</sup>**

แม้ว่าความลับทางพาณิชย์กรรมและทางอุตสาหกรรม (secret en matière commerciale et industrielle) ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ แต่ข้อมูลบางส่วนหรือเท่าที่จำเป็นก็ต้องนำมาเป็นข้อเท็จจริงเพื่อใช้ในการพิจารณาคดีต่อหน้า ตุลาการศาลปกครองโดยเปิดโอกาสให้คู่ความอีกฝ่ายมีโอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงดังกล่าวด้วย

ข้อเท็จจริงในคดี สมาคมเพื่อการควบคุมพลเมือง โดยวิธีการลงมติซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดี กับพวกได้ร้องขอต่อสภาแห่งรัฐให้เพิกถอนประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและการพัฒนาทางดินแดน ลงวันที่ 12 เมษายน ค.ศ.2007 ว่าด้วยการอนุมัติให้ใช้เครื่องจักรกลในการลงมติ สมาคมดังกล่าวอ้างว่าเอกสารหลักฐานเพื่อการขออนุมัตินั้นไม่สอดคล้องตามข้อกำหนดในกฎเกณฑ์ทางเทคนิคที่กำหนดไว้ ในขณะที่เดียวกันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยฯ ก็ปฏิเสธที่จะนำเอกสารนั้นเข้ามาสู่กระบวนการพิจารณาตามหลักการให้สิทธิโต้แย้งและฟังความสองฝ่าย (principe du contradictoire) โดยต่อสู้ว่าเอกสารหลักฐานดังกล่าวได้รับความคุ้มครองในเรื่องความลับทางพาณิชย์กรรมและทางอุตสาหกรรม กรณีนี้สภาแห่งรัฐชี้ว่าในชั้นของการไต่สวนหาข้อเท็จจริงนั้น ข้อมูลที่จำเป็นต่อการพิจารณาจะต้องถูกนำเข้ามาอันถือเป็นการเคารพต่อหลักการให้สิทธิโต้แย้งและฟังความสองฝ่าย จึงมีคำสั่งก่อนการตัดสินคดีให้รัฐมนตรีฯ ส่งเอกสารหลักฐานที่จำเป็นทั้งหมดซึ่งเกี่ยวข้องกับประเด็นพิพาทและที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของเอกสารหลักฐานที่ใช้ประกอบในการขออนุญาตดังกล่าวเพื่อใช้ในการไต่สวน โดยการจัดแยกเอกสารออกจากส่วนที่ต้อง

#####

<sup>80</sup> กรณีกา สุทธิประสิทธิ์ อ้างใน ทันทวีสาร สว. เก็บสาระมารวมเล่ม เล่ม 1 กรุงเทพมหานคร:



ปกปิดในลักษณะที่จะทำให้สภาแห่งรัฐเห็นข้อเท็จจริงของเรื่องหรือของคดีได้โดยไม่กระทบกระเทือนต่อความลับที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายหรือในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐหรือในเรื่องของการป้องกันหรือความปลอดภัยสาธารณะไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม

จากคดีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นด้วยกับกรณีที่สภาแห่งรัฐชี้ว่าในชั้นของการไต่สวนหาข้อเท็จจริงนั้นข้อมูลต่างๆ ที่จำเป็นต่อการพิจารณาคดีเป็นเรื่องสำคัญเพื่อการค้นหาความจริงและต้องเป็นไปตามหลักการให้สิทธิโต้แย้งและฟังความสองฝ่าย โดยหากเป็นข้อมูลที่ได้รับการคุ้มครองความลับแต่จำเป็นจะต้องใช้ในการพิจารณาเช่นคดีนี้ ย่อมได้รับความคุ้มครองโดยแยกเอกสารออกจากส่วนที่ต้องปกปิดที่ยังคงเห็นถึงข้อเท็จจริงของคดีได้โดยไม่กระทบกระเทือนต่อความลับที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายหรือความมั่นคงของรัฐหรือการป้องกันหรือความปลอดภัยสาธารณะไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ซึ่งเป็นการวินิจฉัยที่ถูกต้องและเป็นธรรม ทั้งเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนที่คุ้มครองทั้งประโยชน์ของราชการและประโยชน์เอกชนไปพร้อมๆ กัน

**3.7 คำพิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์เมืองลียง (Cour administrative d'appel de Lyon) วันที่ 12 เมษายน ค.ศ.2007 และคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี (commissaire du gouvernement (Denis BESLE))<sup>81</sup>**

การที่สถานประกอบการปล่อยให้ลูกค้านำเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในปริมาณมากจนมีเมามากไม่ได้สติ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งปิดสถานประกอบการนั้นได้ด้วยเหตุผลเพื่อคุ้มครองสุขภาพและความปลอดภัยของสังคม แม้ว่าบุคคลที่มีเมามากดังกล่าวไม่ได้ก่อให้เกิดอุบัติเหตุหรือความเสียหายก็ตาม แต่ทั้งนี้ต้องให้สิทธิโต้แย้งชี้แจงแสดงเหตุผลก่อน

ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่า คำสั่งปิดสถานประกอบการค้าเครื่องดื่มเป็นมาตรการในการรักษาความสงบเรียบร้อย (mesure de police) ซึ่งต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่ง ทั้งนี้ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติลงวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ.1979 และต้องให้โอกาสแก่คู่กรณีในการชี้แจงโต้แย้งก่อนตามบทบัญญัติมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติลงวันที่ 12 เมษายน ค.ศ.2000 ในเรื่องการให้โอกาสโต้แย้งหรือชี้แจงแถลงเหตุผลนั้น กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียได้ทราบถึงมาตรการที่ฝ่ายปกครองจะใช้และต้องแจ้งให้ทราบถึงเหตุผลหรือความเสียหายที่จะได้รับจากคำสั่งทางปกครองที่จะออกมา ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้จัดการบริษัทผู้ฟ้องคดีทราบเพื่อชี้แจงแสดงความเห็นเกี่ยวกับกรณีที่จะมีคำสั่งปิดสถานประกอบการดังกล่าวเป็นเวลาหนึ่งเดือน ซึ่งเป็นการให้โอกาสที่เพียงพอที่จะให้ผู้ฟ้องคดี

#####

<sup>81</sup> ยงยุทธ อนุกุลและสุภาวดี ชัยโยธา อ่างใน คำพิพากษาศาลปกครองต่างประเทศ เล่ม 1 กรุงเทพมหานคร สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ 2551 หน้า 66-69

ได้มีโอกาสโต้แย้งแล้ว ซึ่งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ฯ ได้พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีหนังสือแจ้งให้บริษัทฯ มาชี้แจงโดยแจ้งอย่างชัดเจนถึงข้อเท็จจริงและเหตุผลที่จะนำไปสู่การออกคำสั่งฯ และทางจังหวัดได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีมาชี้แจงเพิ่มเติมด้วย กรณีไม่อาจอ้างได้ว่าเจ้าหน้าที่ของจังหวัดไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบฯ จึงได้รับโอกาสที่จะชี้แจงแสดงเหตุผลอย่างเพียงพอแล้ว ไม่อาจอ้างว่าคนไม่ได้รับสิทธิในเรื่องการโต้แย้งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติลงวันที่ 12 เมษายน ค.ศ.2000

จากคดีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า การที่ฝ่ายปกครองได้มีหนังสือแจ้งให้คู่กรณีมาชี้แจงโดยแจ้งอย่างชัดเจนถึงข้อเท็จจริงและเหตุผลก่อนการออกคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบสิทธิของคู่กรณี ทั้งยังเปิดโอกาสให้ชี้แจงเพิ่มเติม ซึ่งเป็นการให้โอกาสคู่กรณีได้ชี้แจงโต้แย้งเพียงพอแล้ว คู่กรณีจึงไม่อาจอ้างได้ อันเป็นการวินิจฉัยตามหลักการรับฟังความสองฝ่าย สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ของประเทศไทย

**3.8 คดี R v.Secretary of State for Home Affairs, ex p.Hosenball(1977))<sup>82</sup>**

**ข้อยกเว้นของหลักการรับฟัง (audi alteram partem) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ**

คดีมีข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีเป็นพลเมืองชาวอเมริกัน ประกอบอาชีพเป็นนักหนังสือพิมพ์ในสหราชอาณาจักร เขียนบทความเกี่ยวกับการดักฟังของรัฐบาล ได้รับแจ้งว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งเนรเทศเขากลับประเทศสหรัฐอเมริกาโดยให้เหตุผลในการทำคำสั่งว่าการออกจากสหราชอาณาจักรของผู้ฟ้องคดีจะนำมาซึ่งประโยชน์ต่อสาธารณะและเพื่อความมั่นคงของรัฐเนื่องจากรัฐมนตรีฯ เห็นว่า ในการทำข่าวของผู้ฟ้องคดีได้สืบข่าวและข้อมูลที่อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของสหราชอาณาจักรได้

คำวินิจฉัยของศาลเห็นว่า เนื่องจากคดีนี้ไม่ใช่คดีทั่วไป แต่เป็นคดีที่มีประเด็นเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย แม้ว่าเป็นการปฏิบัติที่ไม่ได้ให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงและข้อกล่าวหาใดซึ่งขัดกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) ก็ตามแต่อันตรายต่อความมั่นคงของรัฐอันเกิดจากการจารกรรมของสายลับก็เป็นเรื่องที่ศาลให้ความสำคัญเสมอมาและยังคงเห็นว่าเป็นภัยที่ต้องป้องกันไม่ว่าบ้านเมืองจะอยู่ในภาวะสงครามหรือในภาวะปกติ การนำหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติมาบังคับใช้จึงต้องนำมาประยุกต์ใช้เพื่อให้

#####

<sup>82</sup> ศศิมา บุญนาค อ่างใน คำพิพากษาคดีปกครองต่างประเทศ เล่ม 1 กรุงเทพมหานคร สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ 2551 หน้า 77-79

สอดคล้องกับสถานการณ์ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ ดังนั้นในคดีนี้ศาลเห็นว่าดุลยพินิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีความเหมาะสมแล้ว

จากคดีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า การวินิจฉัยคดีนี้ถูกต้องและเป็นธรรม โดยคำสั่งทางปกครองที่จะกระทบสิทธิของคู่กรณีหากเหตุผลในการออกคำสั่งนั้นเกี่ยวกับความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ จึงเป็นข้อยกเว้นตามกฎหมายที่ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องให้คู่กรณีมีโอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงและข้อกล่าวหาใด ข้อยกเว้นการรับฟังดังกล่าวตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทยได้มีการบัญญัติรับรองไว้เช่นกัน โดยกรณีจำเป็นหากปล่อยเน้นซ้ำจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ยังมีข้อห้ามมิให้ฝ่ายปกครองรับฟังหากจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะอีกด้วย

**3.9 คดี R v. Secretary of State for Transport, exp. Pegasus Holdings (London) Ltd. And Another (1988)<sup>83</sup> ข้อยกเว้นของหลักการรับฟัง (audi alteram partem) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉิน**

คดีมีข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีเป็นบริษัทดำเนินธุรกิจนำเที่ยว โดยการเช่าเหมาลำเครื่องบินพร้อมนักบิน ในการนำเครื่องบินดังกล่าวออกบินเพื่อนำนักท่องเที่ยวเดินทางออกจากสหราชอาณาจักรนั้น กฎหมายกำหนดให้ขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

นักบินได้มีการทดสอบความสามารถบินกับหน่วยงานการบินพลเรือนแห่งสหราชอาณาจักร โดยสมัครใจ ปรากฏว่านักบินไม่ผ่านการทดสอบ ต่อมากระทรวงคมนาคมได้รับแจ้งผลการทดสอบดังกล่าวเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม รัฐมนตรีจึงได้ออกคำสั่งระงับการนำเที่ยวบินออกจากสหราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราวซึ่งคำสั่งนี้ได้สร้างความเสียหายแก่ธุรกิจของผู้ฟ้องคดีอย่างมาก ผู้ฟ้องคดีจึงนำมาฟ้อง โดยอ้างการออกคำสั่งขัดต่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

คำวินิจฉัยของศาลเห็นว่า คดีมีความเกี่ยวข้องกับหลักการรับฟัง ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติที่ว่า เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งผู้ถูกกระทบสิทธิให้ทราบข้อเท็จจริง และจะต้องให้โอกาสเขาได้โต้แย้งหรือปฏิเสธข้อเท็จจริง อย่างไรก็ตามการใช้หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจะต้องมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งปรากฏแก่ศาลว่าผลการทดสอบความสามารถบินของนักบินประกาศออกมาในวันที่ 17 กรกฎาคมจริงแต่รัฐมนตรีฯ ไม่ได้รับแจ้งผลการทดสอบนั้นจนกระทั่งวันที่ 29 กรกฎาคม รัฐมนตรีฯ ได้ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งออกคำสั่งโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ในสภาวะการณ์เช่นนั้น เมื่อพิจารณาในแง่ความปลอดภัยจะเห็นว่าการอนุญาตให้นักบินที่ไร้ความสามารถในการควบคุมเครื่องบินย่อมถือว่าเป็นความเสี่ยงต่อชีวิตของ

#####

<sup>83</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 82-83

ผู้โดยสารอย่างยิ่ง ดังนั้นศาลเห็นว่า การที่รัฐมนตรีฯ มิได้บอกกล่าวและให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้แก้ไข หรือปฏิเสธข้อเท็จจริงนั้น ไม่ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ รัฐมนตรีฯ ได้ปฏิบัติหน้าที่ได้เหมาะสมแล้วในสภาวะการณ์เร่งด่วนเช่นนั้น

จากคดีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า การวินิจฉัยคดีนี้ถูกต้องและเป็นธรรม โดยคำสั่งทางปกครองที่จะกระทบสิทธิของคู่กรณีหากเหตุผลในการออกคำสั่งนั้นเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่เป็นเรื่องความปลอดภัยและเสี่ยงต่อชีวิตของบุคคล จึงเป็นข้อยกเว้นตามกฎหมายที่ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องให้คู่กรณีมีโอกาสชี้แจงโต้แย้งข้อเท็จจริงใด ข้อยกเว้นการรับฟังดังกล่าวตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทยได้มีการบัญญัติรับรองไว้เช่นกัน โดยกรณีจำเป็นหากปล่อยเนิ่นช้าจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ยังมีข้อห้ามมิให้ฝ่ายปกครองรับฟังหากจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะอีกด้วย

### 3.10 คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดพิณแลนด์ ที่ 1989 A86 วันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ.1989)<sup>8484</sup>

ตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางน้ำและกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เจ้าของพื้นที่และผู้ประกอบการให้เช่าสกุเตเตอร์เป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะต้องได้รับการแจ้งให้ทราบถึงคำขอให้ห้ามการใช้สกุเตเตอร์ในบริเวณนั้นก่อนที่จะมีคำสั่งห้าม เมื่อไม่ได้มีการดำเนินการตามกระบวนการดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งห้ามและให้พิจารณากรณีดังกล่าวใหม่

คดีมีข้อเท็จจริงที่กลุ่มชาวประมงได้มีหนังสือขอให้จังหวัดห้ามการเล่นสกุเตเตอร์ทางน้ำในทะเลสาบคูรินกาเนื่องจากมีผลกระทบต่อประมงและเพิ่มมลภาวะทางน้ำ ต่อมาเทศบาลได้มีประกาศคำขอให้ห้ามการเล่นสกุเตเตอร์เพื่อรับฟังความคิดเห็นโดยการลงประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันหลายฉบับและกำหนดระยะเวลาในการคัดค้านได้ แต่ไม่มีผู้ใดคัดค้าน จังหวัดจึงได้มีคำสั่งห้ามการเล่นสกุเตเตอร์

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า ได้มีการแจ้งเจ้าของพื้นที่และผู้ประกอบการให้เช่าสกุเตเตอร์ในบริเวณที่มีคำขอให้ห้ามการใช้สกุเตเตอร์ทราบคำร้องนั้น โดยแยกต่างหากจากกัน บุคคลดังกล่าวจึงไม่สามารถเสนอความเห็นของตนก่อนที่สภาเทศบาลจะมีมติได้ เมื่อคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของคำขอให้ห้ามการใช้สกุเตเตอร์ในบริเวณนั้นประกอบกับกิจการให้เช่าฯ และพื้นที่บริเวณที่มีคำสั่งห้าม ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย คำสั่งห้ามดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการตามวิธีการที่ถูกต้อง จึงให้เพิกถอนคำสั่งและให้พิจารณาข้อร้องเรียนนี้ใหม่

#####

<sup>84</sup> ขงยุทธ อนุกุล อังใน คำพิพากษาคดีปกครองต่างประเทศ เล่ม 1 กรุงเทพมหานคร สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ 2551 หน้า 93-94

จากคดีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า การวินิจฉัยคดีนี้ถูกต้องและเป็นธรรมโดยหลักคำสั่งทางปกครองที่จะกระทบสิทธิของคู่กรณีจะต้องให้อีกฝ่ายคู่กรณีที่อยู่ในบังคับหรือ จะอยู่ในบังคับของคำสั่ง ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงและชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งทางปกครอง คดีนี้แสดงให้เห็นว่า กรณีการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามรูปแบบ หลักเกณฑ์หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด เป็นการกระทำไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นถูกเพิกถอน ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทยด้วยเช่นกัน

### 3.11 คดี Fisher v Keane (1878)<sup>85</sup>

ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสโมสรทหารเรือได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีฐานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ใช้อำนาจกิ่งตุลาการมีมติให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดสมาชิกภาพโดยการขับผู้ฟ้องคดีออกจากสโมสรฯ นอกจากนี้ผู้ถูกฟ้องคดียังใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบและไม่เป็นไปตามหลักพื้นฐานแห่งความยุติธรรมเนื่องจากไม่มีการรับฟังพยานหลักฐานอย่างครบถ้วนเพียงพอเพื่อใช้ประกอบในการพิจารณา กล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ได้ไต่สวนผู้ฟ้องคดีให้แน่ชัดถึงเหตุแห่งการมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมและไม่ได้ออกโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานหรือชี้แจงข้อกล่าวหาเพื่อประกอบการพิจารณาแต่อย่างใด

การพิจารณาของคณะกรรมการฯ โดยไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบล่วงหน้าและไม่มีการรับฟังข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านหรือเป็นการฟังความฝ่ายเดียวในการพิจารณาความประพฤติของผู้ฟ้องคดีฯ เป็นการพิจารณาที่ขาดความชอบธรรม ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการฯ พิจารณาขับผู้ฟ้องคดีออกจากสโมสรฯ โดยการรับฟังพยานบุคคลที่อยู่ในที่เกิดเหตุ ประกอบกับการพิจารณาหนังสือขอโทษที่ผู้ฟ้องคดีมีต่อบุคคลที่ผู้ฟ้องคดีพุดจาหายากโดยไม่ได้พิจารณาถึงข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีถึงความเจ็บป่วยจากการที่สมองเคยได้รับความกระทบกระเทือนและไม่ได้พิจารณาข้อเท็จจริงภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอโทษบุคคลฯ คณะกรรมการฯ ควรต้องรับฟังข้อเท็จจริงทุกอย่างเพื่อประกอบการพิจารณาฯ คำวินิจฉัยของศาลเห็นว่า คณะกรรมการฯ ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยไม่เป็นธรรม ให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อวินิจฉัยความรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีใหม่ตามหลักแห่งความยุติธรรมโดยไม่ลงโทษขับผู้ฟ้องคดีออกจากสโมสรฯ เว้นแต่ ได้มีการแจ้งข้อกล่าวหาและเหตุผลของคำวินิจฉัยอย่างเพียงพอและได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาแก้ไขข้อกล่าวหาเสียก่อน คดีนี้ศาลโดยผู้พิพากษา Jessel M.R. ได้นำหลักการฟังความทุกฝ่ายมาใช้โดยวางหลักเอาไว้ว่า คณะกรรมการฯ หรือองค์กรอื่นใดที่มีอำนาจตัดสินความประพฤติของบุคคลอันอาจ

#####

<sup>85</sup> นาดาทา วสินดิลก อ่างใน คำพิพากษาคดีปกครองต่างประเทศ เล่ม 1 กรุงเทพมหานคร สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ 2551 หน้า 101-104



ส่งผลให้บุคคลเสื่อมเสียชื่อเสียงหรือสูญเสียความภาคภูมิใจในการดำรงชีวิต สมควรต้องให้บุคคลนั้น ได้มีโอกาสแก้ข้อกล่าวหาโดยการชี้แจงแสดงเหตุผลความจำเป็นที่ทำให้มีพฤติกรรมเช่นนั้นก่อน จึงจะวินิจฉัยความประพฤติของบุคคลนั้น

จากคดีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า การที่ศาลนำหลักการฟังความทุกฝ่ายมาวินิจฉัยคดีนี้ เป็นการถูกต้องและเป็นธรรม โดยกรณีคณะกรรมการฯ หรือองค์กรอื่นใดที่มีอำนาจตัดสินความประพฤติของบุคคลที่ส่งผลให้บุคคลเสื่อมเสียชื่อเสียงหรือสูญเสียความภาคภูมิใจในการดำรงชีวิต จะต้องให้บุคคลนั้น ได้มีโอกาสแก้ข้อกล่าวหาโดยการชี้แจงแสดงเหตุผลความจำเป็น ซึ่งเป็นการใช้หลักการรับฟังความสองฝ่าย และหลักการต่อสู้โต้แย้งที่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ของประเทศไทย

### 3.12 คดี *Lawlor v Union of Post Office Workers (1965)*<sup>86</sup>

ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นสหภาพแรงงานไปรษณีย์โดยคณะกรรมการบริหารมีคำวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกสิ้นสุดสมาชิกภาพของสหภาพแรงงานไปรษณีย์ โดยไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาและบทลงโทษที่ผู้ฟ้องคดีกับพวกอาจได้รับ หากไม่ปฏิบัติตามก่อนเป็นการล่วงหน้าและไม่ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานหรือให้ถ้อยคำต่อสภาพบริหารของสหภาพฯ เพื่อโต้แย้งข้อกล่าวหาฯ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

คำวินิจฉัยของศาลเห็นว่า สภาพบริหารฯ ใช้อำนาจไม่สอดคล้องกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเนื่องจากหลักดังกล่าวอย่างน้อยประกอบด้วย การแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหา การให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ซึ่งต้องคำนึงเสมอในการตัดสินใจทุกประเภท ดังนั้นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติจึงเหมาะสมในการนำมาใช้กับกฎของสหภาพฯ โดยต้องมีการไต่สวนเพื่อให้เป็นไปตามหลักดังกล่าวอันมีผลทำให้ต้องมีการแจ้งข้อกล่าวหาแก่สมาชิกผู้ถูกกล่าวหาและต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกฯ ได้ชี้แจงต่อสภาพบริหารฯ ด้วย ซึ่งก็คือหลักการฟังความทุกฝ่ายนั่นเอง

จากคดีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของศาล ซึ่งการที่คณะกรรมการบริหารมีคำวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกสิ้นสุดสมาชิกภาพของสหภาพแรงงานไปรษณีย์โดยไม่มีการแจ้งข้อกล่าวหาและบทลงโทษ เป็นกรณีที่มีได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกได้รับทราบข้อเท็จจริงหรือ

#####

<sup>86</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 105-109

ข้อกล่าวหาใดและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อการต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยนั้น ซึ่งไม่เป็นธรรมและขัดกับหลักการรับฟังความสองฝ่าย หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ของประเทศไทยด้วยเช่นกัน

### 3.13 คดี Wood v Woad (1874)<sup>87</sup>

ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกของสมาคมประกันทางทะเลแห่งหนึ่ง ซึ่งรับประกันวินาศภัยอันเกี่ยวกับเรือให้กับสมาชิก โดยผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคณะกรรมการของสมาคมฯ ระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกฯ ได้ประกันเรือชื่อ โพรเกรสไว้กับสมาคมฯ โดยปฏิบัติตามขั้นตอนวิธีการประกันภัยทุกประการและได้วางเงินประกันเรือไว้อย่างครบถ้วน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิได้รับชดเชยความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับเรือดังกล่าวจากเงินกองทุนของสมาคมฯ แต่เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประพฤติเป็นที่น่าสงสัยหรือเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีความเหมาะสมที่จะเป็นสมาชิกของสมาคมฯ และขับผู้ฟ้องคดีออกจากความเป็นสมาชิกฯ นอกจากนี้ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เคยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบล่วงหน้าถึงการตรวจสอบและการตัดสินใจและไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีหรือตัวแทนของผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ลักษณะอันเป็นที่น่าสงสัยหรือเหตุผลอื่นใดที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีความเหมาะสมที่จะเป็นสมาชิกของสมาคมฯ แต่ประการใด

คำวินิจฉัยของศาลเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีขับผู้ฟ้องคดีออกจากสมาคมฯ โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงเพื่อหักล้างข้อกล่าวหาและพิสูจน์ความประพฤติอันเป็นที่น่าสงสัยหรือที่ไม่เหมาะสมตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างนั้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบ คำสั่งขับผู้ฟ้องคดีออกจากสมาคมฯ ในทางกฎหมายถือเสมือนไม่เคยมีคำสั่งนั้นมาก่อนหรือเป็นโมฆะ ผู้ฟ้องคดียังคงฐานะสมาชิกต่อไปและมีได้เสียสิทธิใดๆ รวมถึงสิทธิเรียกร้องให้ชดเชยความเสียหายนั้น คดีนี้ศาลโดยผู้พิพากษา Kelly C.B. ได้นำหลักการฟังความทุกฝ่ายมาใช้โดยวางหลักเอาไว้ว่า หลักการฟังความทุกฝ่ายไม่ได้จำกัดการใช้เฉพาะการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ด้านกฎหมายเท่านั้น แต่ยังสามารถปรับใช้ได้กับทุกคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือองค์กรอื่นใดที่ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยในเรื่องที่มีผลกระทบต่อบุคคลด้วย

#####

<sup>87</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 110-113

จากคดีดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า การที่บุคคลถูกกล่าวหาและลงโทษ โดยไม่ได้รับรู้รับทราบข้อกล่าวหา ทั้งไม่ได้รับโอกาสได้ชี้แจงโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความจริง และหักล้างข้อกล่าวหาเพื่อป้องกันสิทธิของตนนั้นไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลในคดีนี้ได้นำหลักการฟังความทุกฝ่ายมาปรับใช้เพื่อความเป็นธรรม โดยเฉพาะคู่กรณีฝ่ายที่ถูกกระทบสิทธิจากคำสั่งขับออกจากสมาคมฯ ที่ทำให้สถานภาพของบุคคลเปลี่ยนแปลงไป หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ของประเทศไทยด้วยเช่นกัน

กล่าวโดยสรุป จากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองและบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองดังกล่าวข้างต้น ปรากฏหลักการสำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ดังต่อไปนี้

1. กฎหมายบังคับเฉพาะการกระทำทางปกครองที่เป็นคำสั่งทางปกครองและคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของคู่กรณี ที่สำคัญต้องเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเท่านั้น

2. องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติต่อสิทธิของคู่กรณีกล่าวคือ

2.1 ต้องให้คู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงอันเป็นมูลเหตุหรือเหตุผลที่ต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่สามารถเข้าใจได้โดยชัดแจ้งและอย่างเพียงพอ

2.2 ต้องให้โอกาสคู่กรณีในการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานเพื่อหักล้างข้อกล่าวหาของอีกฝ่ายหรือสนับสนุนข้อโต้แย้งของตนอย่างเพียงพอ ทั้งในเรื่องของระยะเวลาที่จะใช้สิทธิโต้แย้ง การรวบรวมพยานหลักฐาน ตลอดจนพยานหลักฐานที่อีกฝ่ายยกขึ้นเป็นข้อกล่าวหาอย่างครบถ้วนและหากฝ่ายปกครองได้ให้โอกาสดังกล่าวแล้วคู่กรณีไม่ได้ป้องกันหรือรักษาสิทธิของตน ในทางกฎหมายถือว่าฝ่ายปกครองได้กระทำการใดในทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

3. การดำเนินการเพื่อให้คู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานถือเป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำทางปกครอง หากฝ่ายปกครองไม่ยึดถือปฏิบัติ จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องมาจากการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง(1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งคู่กรณีย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

4. สิทธิที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานเป็นเงื่อนไขของความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองจะต้องถือปฏิบัติในกระบวนการพิจารณาทางปกครองและคู่กรณีมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติให้ถูกต้องหรือโต้แย้งคัดค้าน หากฝ่าฝืนจะมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและฝ่ายปกครองจะต้องกำหนดให้มีกระบวนการพิจารณาทางปกครองใหม่อีกครั้ง เพื่อให้คู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสต่อสู้ โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

5. การใช้สิทธิของคู่กรณีต้องเป็นสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงจะได้รับการคุ้มครองสิทธิดังกล่าว หากกระทำการใดโดยไม่มีสิทธิและฝ่าฝืนกฎหมายเสียเองย่อมไม่ได้รับการคุ้มครอง

6. ในการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ฝ่ายปกครองพึงต้องคำนึงถึงหลักการมีสิทธิในการปกป้องตนเองของประชาชน อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ประกันสิทธิแก่บุคคลในอันที่จะปกป้องนิติฐานะของตนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง เพื่อปกป้องสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่หรือประโยชน์ของตนอย่างเต็มที่ หากไม่แล้วกรณีอาจเป็นเหตุให้การกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย

7. การปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด หรือแม้กระทั่งการสอบสวนทางวินัย โดยก่อนที่ผู้ที่มีอำนาจจะใช้ดุลยพินิจออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของบุคคลใดในกระบวนการพิจารณาทางปกครองจำเป็นจะต้องพิจารณาทั้งข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงต่างๆ อย่างครบถ้วนรอบด้านด้วยความโปร่งใสตรวจสอบได้และอำนวยความสะดวก พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้บุคคลดังกล่าวได้ทราบข้อเท็จจริงข้อกล่าวหา และชี้แจงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานเพื่อปกป้องสิทธิของเขาอย่างเพียงพอตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนด

8. ในการโต้แย้ง ชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้อย่างแท้จริงในทางปฏิบัตินั้น กฎหมายคุ้มครองให้คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้ เพราะถ้าหากไม่รู้จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณี ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการโต้แย้ง ชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตน สิทธิดังกล่าวจึงกว้างขวางกว่าสิทธิของบุคคลทั่วไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ

อย่างไรก็ดี หลักการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวมิได้ครอบคลุมในทุกกรณีของกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพราะหากเปิดโอกาสให้คู่กรณีใช้สิทธิได้ทุกกรณีก่อนการออกคำสั่งทางปกครองจะเป็นการสร้างภาระและความยุ่งยากในการดำเนินงานของทางราชการอย่างมาก นอกจากนี้ ในการปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์ต่างๆ

ให้ฝ่ายปกครองดำเนินการทางปกครอง เพื่อการบริการสาธารณะประโยชน์โดยรวม ให้มีความสะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและต่อเนื่องไม่ติดขัด จึงมีบางกรณีที่เป็นบทห้ามและบทยกเว้นการให้สิทธิแก่คู่กรณี เพื่อประโยชน์ทางราชการแต่การจำกัดสิทธิดังกล่าวจะต้องเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น





## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและหลักการคุ้มครองสิทธิได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองไทยและศาลต่างประเทศในบทที่ 4 นั้น ผู้วิจัยพบว่า ส่วนใหญ่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งอาจมีสาเหตุจากการใช้ถ้อยคำในกฎหมายที่ไม่ชัดเจนแน่นอน โดยต้องอาศัยการตีความฝ่ายเดียวของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวางที่จะรับฟังหรือไม่รับฟังคู่กรณีก็ได้ รวมถึงการตีความที่ไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่นการให้อำนาจดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการพิจารณาว่า กรณีใดบ้างเป็นความจำเป็นเร่งด่วน หรือกรณีความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ หรือการให้อำนาจออกกฎกระทรวงที่สามารถออกคำสั่งทางปกครองกระทบสิทธิของคู่กรณีได้โดยไม่ต้องรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองและการปฏิเสธสิทธิในการขอตรวจเอกสารที่คู่กรณีจำเป็นต้องรู้เพื่อชี้แจงโต้แย้งและปกป้องสิทธิของตน เหล่านี้เป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายให้อำนาจดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งอาจเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ ปราศจากความเป็นธรรมอันเป็นการขัดกับหลักการรับฟังความสองฝ่ายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ที่สำคัญยังสัมพันธ์ต่อการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการอย่างกว้างขวาง

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาหลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เป็นการมุ่งเน้นกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนต่างๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครอง ทำให้การพิจารณาทางปกครองเกิดความรวดเร็ว โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และเพื่อให้การดำเนินงานทางปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนสามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทั้งป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

โดยกฎหมายดังกล่าวได้วางหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองอันเป็นการยอมรับสถานะของประชาชนที่ เป็นผู้ทรงสิทธิในขอบเขตของกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้หลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การกระทำของฝ่ายปกครองจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายตามหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” เพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจอย่างไร้เหตุผลหรือเกินสมควรแก่เหตุของฝ่ายปกครอง

หลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริง ได้แย้งและแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เรียกว่า “หลักการรับฟังความสองฝ่าย” ซึ่งหมายความว่าแม้ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจกระทำการทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ หากการกระทำนั้นจะมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ฝ่ายปกครองต้องให้โอกาสแก่คู่กรณีที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ สิทธิโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของตนตามบทบัญญัติในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

แม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะได้กำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนซึ่งเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองไว้หลายประการ แต่กฎหมายก็ยังได้กำหนดบทยกเว้นและบทห้ามในการดำเนินงานทางปกครองของฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน ซึ่งเป็นคู่กรณีตามมาตรา 30 วรรคสอง และมาตรา 30 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติเดียวกันไว้ ดังนี้

ประการแรก กฎหมายกำหนดให้เป็นดุลยพินิจในการรับฟังหรือไม่รับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของคู่กรณีได้หากเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น อาทิเช่นกรณีความจำเป็นรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งหากฝ่ายปกครองเห็นว่าไม่เหมาะสมก็อาจไม่รับฟังคู่กรณีได้ จึงเป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองได้อย่างกว้างขวางที่อาจกระทบต่อสิทธิของคู่กรณี ทั้งยังไม่เป็นไปตามหลักการรับฟังความสองฝ่ายและที่สำคัญขัดต่อการรับรองสิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อีกด้วย

ประการที่สอง กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดเป็นข้อยกเว้นในการให้โอกาสในการรับทราบข้อเท็จจริง ได้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของคู่กรณี

จากการออกคำสั่งทางปกครองในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยเป็นดุลยพินิจถึงความเหมาะสมของฝ่ายปกครอง

ประการสุดท้าย กฎหมายให้เป็นการต้องห้ามในการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของคู่กรณีถ้าเป็นกรณีที่จะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

จากข้อจำกัดสิทธิของคู่กรณีข้างต้นประกอบกับบทวิเคราะห์แนวคำพิพากษาของศาลไทยและต่างประเทศในบทที่ 4 ทำให้เห็นได้ชัดเจนอย่างยิ่งว่า แม้จะมีการกำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนซึ่งเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองไว้ก็ตามแต่ในทางปฏิบัติก็ยังเอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินงานทางปกครองของฝ่ายปกครองที่กฎหมายให้อำนาจไว้อย่างกว้างขวางโดยให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลยพินิจพิจารณาความเหมาะสมโดยอ้างความจำเป็นรีบด่วน หรืออ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อจำกัดสิทธิของประชาชน และหากเปิดโอกาสการใช้อำนาจให้ฝ่ายปกครองเช่นนี้ หลักประกันความเป็นธรรมที่กฎหมายได้วางมาตรฐานไว้ก็ไม่อาจบรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้เนื่องจากเป็นอำนาจดุลยพินิจของฝ่ายปกครองที่อยู่เหนือประชาชน โดยไม่คำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิของประชาชนซึ่งเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง นอกจากนี้ การใช้ถ้อยคำในกฎหมายที่ไม่ชัดเจนแน่นอนโดยต้องอาศัยการตีความฝ่ายเดียวของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวางที่จะรับฟังหรือไม่รับฟังคู่กรณีก็ได้ รวมถึงการตีความที่ไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและการปฏิเสธสิทธิในการขอตรวจเอกสารที่คู่กรณีจำเป็นต้องรู้เพื่อชี้แจงโต้แย้งและปกป้องสิทธิของตนก็เป็นส่วนสำคัญยิ่งที่ทำให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครองในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

## 2. ข้อเสนอแนะ

ดังนั้น เพื่อการรับรองคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างเป็นรูปธรรมและอำนวยความสะดวกได้อย่างแท้จริง ควรอย่างยิ่งที่จะมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความชัดเจนแน่นอนและขจัดปัญหาในการใช้ดุลยพินิจตีความถ้อยคำของกฎหมายที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่บังคับใช้ในปัจจุบัน โดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการดำเนินการพิจารณาทางปกครองต้องยึดหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนซึ่งเป็นคู่กรณีที่ต้องสอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวม สอดรับกับหลักการรับฟังความสองฝ่าย ซึ่งเป็นหลักสากลตามหลักสิทธิมนุษยชน และเป็นไปตามหลักนิติธรรมที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนไว้ ประการสำคัญต้องไม่เปิดช่องให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลยพินิจในการตรากฎหมายลำดับรองไปจำกัดสิทธิของประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบจากกระบวนการ

พิจารณาทางปกครอง ในขณะที่เดียวกันการที่กฎหมายให้อำนาจดุลยพินิจอย่างกว้างขวางเช่นนั้นอาจทำให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจตามอำเภอใจที่สุ่มเสี่ยงต่อการทุจริตคอร์รัปชันในระบบราชการอันมีผลกระทบต่อภารกิจบริการสาธารณะประโยชน์โดยส่วนรวมของฝ่ายปกครองอีกด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวต่อนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า แม้จะมีการรับรองหลักการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีไว้หลายประการ แต่ตลอดการบังคับใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันยังมีปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมากดังที่ปรากฏตามคำพิพากษาของศาลปกครองในบทที่ 4 ฉะนั้น จึงควรมีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่บังคับใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2539 เป็นต้นมานั้นให้มีความชัดเจนแน่นอน สอดรับกับหลักสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักสากล โดยการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ต้องถือปฏิบัติในการให้คู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริง และโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบสิทธิของคู่กรณีภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ทั้งนี้จะต้องไม่เป็นการสร้างภาระเกินความจำเป็นต่อการดำเนินงานทางปกครองรวมถึง จำกัดการให้อำนาจดุลยพินิจในการพิจารณาถึงความเหมาะสมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง เพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจและเป็นการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชนในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง ซึ่งการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่บังคับใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2539 มีสาระสำคัญ กล่าวคือ

1. ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา 30 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 โดยมีข้อพิจารณาจากคำพิพากษาศาลปกครองของไทยและต่างประเทศในบทที่ 4 ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่า การออกคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่อาจกระทบสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ในหลายกรณีฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมายในการจำกัดสิทธิการได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งทางปกครอง ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ต้องถือปฏิบัติแทนการใช้ดุลยพินิจจะเป็นการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง แต่ยังคงไว้ซึ่งกรณีคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบกับสาระสำคัญแห่งสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อให้การดำเนินการทางปกครองเป็นไปด้วยความรวดเร็วและไม่สร้างภาระแก่ฝ่ายปกครองเกินสมควร

2. ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 โดยมีข้อพิจารณาจากคำพิพากษาศาลปกครองของไทยและต่างประเทศในบทที่

4 ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่า การออกคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่อาจกระทบสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ในหลายกรณีฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจ โดยมีขอบด้วยกฎหมายที่อาจมีเหตุมาจากการใช้ถ้อยคำในกฎหมาย ที่ไม่ชัดเจน โดยต้องอาศัยการตีความฝ่ายเดียวของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวางที่จะรับฟังหรือไม่รับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของคู่กรณีได้ หากเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างอื่น ซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิการได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งทางปกครอง ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การกำหนดโดยกฎหมายให้ต้องปฏิบัติที่ชัดเจนจะเป็นจำกัดการใช้อำนาจดุลยพินิจที่อาจกระทบต่อสิทธิของคู่กรณี แต่ยังคงไว้ซึ่งกรณีข้อยกเว้นที่ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องให้คู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานภายใต้เงื่อนไขความจำเป็นรีบด่วนที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือข้อยกเว้นของข้อยกเว้นที่ความล่าช้านั้นเป็นเหตุโดยตรงจากการละเลยหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ หรือกรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงต้องไม่กระทบสาระสำคัญของสิทธิของคู่กรณี

3. ยกเลิกความในวรรคสามของมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 โดยมีข้อพิจารณาจากรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองแห่งสหพันธ์ ค.ศ.1976 ของประเทศเยอรมนีในบทที่ 3 ประกอบคำพิพากษาศาลปกครองของไทยและต่างประเทศในบทที่ 4 ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่า การกำหนดโดยกฎหมายให้ต้องปฏิบัติที่ชัดเจนจะเป็นจำกัดการใช้อำนาจดุลยพินิจของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองที่อาจกระทบต่อสิทธิของคู่กรณี และยังคงไว้ซึ่งกรณีข้อยกเว้นที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องให้คู่กรณีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานภายใต้เงื่อนไขกรณีที่จะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะที่จำเป็นอย่างยิ่งเช่น กรณีเกี่ยวกับความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศโดยส่วนรวม

4. ยกเลิกความในวรรคหนึ่งมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 โดยมีข้อพิจารณาจากคำพิพากษาศาลปกครองของไทยและต่างประเทศในบทที่ 4 ซึ่งจากการศึกษาวิจัยพบว่า ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองมักจะปฏิเสธ การขอตรวจดูข้อมูล เอกสารหรือสำเนาเอกสารที่อยู่ในความครอบครองของทางราชการซึ่งเป็นเอกสารจำเป็นที่คู่กรณีต้องรับรู้รับทราบเพื่อการชี้แจงโต้แย้งและป้องกันสิทธิของตนเนื่องจากได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง โดยเฉพาะคำสั่งที่ไม่ได้ให้ประโยชน์แก่คู่กรณีแต่เป็นคำสั่งลงโทษที่กระทบต่อสถานภาพแห่งสิทธิของคู่กรณี เช่นกรณีสำนวนการสอบสวนทางวินัยข้าราชการหรือ



ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การกำหนดให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนจะเป็นการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง โดยยังคงไว้ซึ่งข้อยกเว้นกรณีถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัย ทั้งนี้รายละเอียดการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองปรากฏตามภาคผนวก





บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2555) หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย.  
พิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน
- กมลชัย รัตนสกววงศ์ (2539) สาระสำคัญและหลักกฎหมาย พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง  
ปกครอง พ.ศ.2539 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน
- กมลชัย รัตนสกววงศ์ (2554) แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายปกครองชั้นสูงหน่วยที่ 6 นนทบุรี  
สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- กมลชัย รัตนสกววงศ์ (2537) หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม
- กมลชัย รัตนสกววงศ์ (2535) “หลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่  
ฝ่ายปกครองประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.” ตุลาคม ปีที่ 39 เล่ม 5 (กันยายน-  
ตุลาคม) หน้า 10, 25
- กฎกระทรวง (2543) ราชกิจจานุเบกษา ฉบับที่ 12 เล่ม 117 ตอนที่ 78 ก (วันที่ 22 สิงหาคม 2543).  
\_\_\_\_\_. (2540) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 17 ก (วันที่ 22 พฤษภาคม 2540).  
\_\_\_\_\_. (2540) ราชกิจจานุเบกษา ฉบับที่ 2 เล่ม 114 ตอนที่ 17 ก (วันที่ 22 พฤษภาคม 2540).  
\_\_\_\_\_. (2540) ราชกิจจานุเบกษา ฉบับที่ 3 เล่ม 114 ตอนที่ 17ก (วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539)
- คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง (ม.ป.ท.) กรุงเทพมหานคร สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติ  
บัณฑิตยสภา
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา (2543) “กระบวนการต่อสู้โต้แย้งตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ  
ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539” ในรวมบทความครบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี  
เกษมทรัพย์ กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์เดือนตุลา
- จิรนิติ หะวานนท์ (2553) รวมคำบรรยายสมัยที่ 63 ปีการศึกษา 2553 เล่ม 4, 9 กรุงเทพมหานคร  
สำนักอบรมศึกษา กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- จิตรพรต พัฒนสิน (2555) แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง หน่วยที่ 12 นนทบุรี  
สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา “หลักนิติธรรม (The Rule of Law) กับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมใน  
สังคมไทย.” จาก [www.enlightened-jurists.com](http://www.enlightened-jurists.com)
- เฉลิมศักดิ์ วงศ์ศิริวัฒน์ (2539) “สิทธิในการรับทราบข้อเท็จจริงและสิทธิในการโต้แย้งตามมาตรา 30  
แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539” จาก [www.stabundamrong.go.th](http://www.stabundamrong.go.th)

- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ (2541) “หลักนิติธรรม (Rule of Law)” ในรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ธรรมศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2554) คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน
- \_\_\_\_\_ (2551) คำอธิบายกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 13 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ (2541) “หลักนิติธรรม (Rule of Law)” ในรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ธรรมศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เทอดพงศ์ คงจันทร์ (2553) “หลักการให้โอกาสคู่กรณีทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งทางปกครอง : วิเคราะห์แนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ชนากร วรปรัชญากุล “คดีอุบพรรค : ศาลรัฐธรรมนูญในห้วงการไต่สวนกระทบสิทธิในการโต้แย้งคัดค้านต่อผู้หรือไม่วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์.มปท.หน้า 16-17. จาก [www.library.coj.go.th](http://www.library.coj.go.th)
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร (2554) “หลักนิติธรรม (The RULE OF LAW)” วารสารยุติธรรมคู่ขนาน ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 (กันยายน)
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2551) หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน
- นาตasha วสินดิกล (2551) “หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในคดีสิ่งแวดล้อม” (คำพิพากษาศาลแพนคร ควินเบนส์เรื่อง R v Thames Magistrates Court, ex parte Polemis(1974)) อ้างในคำพิพากษาคดีปกครองต่างประเทศ เล่ม 1 กรุงเทพมหานคร สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง
- นิริฎ อินทร “สิทธิของประชาชนที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน” อุทากรณ์จากคดีปกครองจาก [www.admincourt.go.th](http://www.admincourt.go.th).
- บรรเจิด สิงคะเนติ (2555) หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน
- \_\_\_\_\_ (2551) หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 3 ปรับปรุงใหม่ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน

- ..... (2547) ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับคดีปกครองเยอรมัน กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์เดือนตุลา
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ (2538) กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจเยอรมัน กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม  
ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี(2543) เรื่อง คำสั่งทางปกครองที่ต้องระงับเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือใน  
เอกสารแนบท้ายคำสั่ง ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนพิเศษ 84ง (วันที่ 23 สิงหาคม 2543)  
ประทีป ทัฬหอดานนท์ (2549) หลักกฎหมายแพ่ง กรุงเทพมหานคร จีระวิชาการพิมพ์  
ประสิทธิ์ โฉววิไลกุล (2545) กฎหมายแพ่งหลักทั่วไป คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์  
มาตรา 4-14 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม
- ปิยนุตร แสงกนกกุล (2556) กฎหมายปกครองของประเทศไทย กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์เดือนตุลา  
ปรีดี เกษมทรัพย์ (2526) กฎหมายแพ่งหลักทั่วไป พิมพ์ครั้งที่ 5 กรุงเทพมหานคร ภาพพิมพ์  
ปรานี สุขศรี “สิทธิของประชาชนที่จะได้รับทราบเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครอง.” อุทาหรณ์  
จากคดี ปกครองจาก [www.admincourt.go.th](http://www.admincourt.go.th)
- ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย (2531) “การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตาม  
ธรรมชาติในกฎหมายหมายปกครองไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ..... (ม.ป.ท.) “หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในกฎหมายปกครอง,” *วารสารนิติศาสตร์*  
ปีที่ 19 ฉบับที่ 4
- ปราโมทย์ ประจนปัจจนึก (ม.ป.ท.) “สิทธิของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติ  
ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ.2540” *วารสารสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์*
- มานิตย์ จุมปา (2551) ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์  
แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 (2540) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่  
60 ก. (วันที่ 14 พฤษภาคม 2540)
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ.2540 (2540) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 46 ก.  
(วันที่ 10 กันยายน 2540)
- มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (2551) คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติ  
ราชการทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539  
กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- รัฐสิทธิ์ คุรุสุวรรณ (2548) กฎหมายแพ่งหลักทั่วไป พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม



รวมคำบรรยายภาคหนึ่ง สมัยที่ 63 ปีการศึกษา 2553 (2553) เล่ม 4 กรุงเทพมหานคร สำนักอบรม  
ศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

\_\_\_\_\_. (2553) เล่ม 9 กรุงเทพมหานคร สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (2550) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก.  
(วันที่ 24 สิงหาคม 2550)

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์ (2543) หลักการพื้นฐานกฎหมายปกครอง. ในคู่มือการศึกษาวิชากฎหมาย  
ปกครอง สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา อ้างใน จุฑารัตน์ แก้วกัญญา.  
“ความสำคัญของหลักการบริหารต่อการบัญญัติหรือการตีความกฎหมายปกครอง” จาก  
<http://www.krisdika.go.th>

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2554) กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 2 ปรับปรุงใหม่  
กรุงเทพมหานคร สถาบันพระปกเกล้า  
\_\_\_\_\_. (2549) วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน กรุงเทพมหานคร  
สำนักพิมพ์วิญญูชน

วันชัย โฆษิตมาศ (2549) “หลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครอง : ศึกษาเปรียบเทียบ  
ระบบกฎหมายเยอรมัน สหรัฐอเมริกาและไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร  
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สถิตย์ เล็งไธสง (2548) หลักกฎหมายแพ่งตามแนวความคิดอาจารย์สถิตย์ เล็งไธสง กรุงเทพมหานคร  
พิมพ์อักษร

สมยศ เชื้อไทย (2552) นิติปรัชญาเบื้องต้น พิมพ์ครั้งที่ 12 แก้ไขเพิ่มเติม กรุงเทพมหานคร  
สำนักพิมพ์วิญญูชน

\_\_\_\_\_. (2550) กฎหมายมหาชนเบื้องต้น พิมพ์ครั้งที่ 3 ปรับปรุงใหม่ กรุงเทพมหานคร  
สำนักพิมพ์วิญญูชน

\_\_\_\_\_. (2545) ความรู้กฎหมายทั่วไป พิมพ์ครั้งที่ 8 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน

สุชาติ เวโรจน์ (2548) กฎหมายปกครองและคดีปกครองสำหรับประชาชน กรุงเทพมหานคร  
สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สุชาติ ศรีวรกร (2554) แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง หน่วยที่ 11 นนทบุรี  
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

สุนทร มณีสวัสดิ์ (2554) แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง  
นนทบุรี สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

สุริรัตน์ ประจันปัจฉิม (2554) แนวการศึกษาชุดวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง  
ชั้นสูง นนทบุรี สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

สำนักงานศาลปกครอง (2551) หลักกฎหมายจากบทความสั้นคดีปกครองที่น่าสนใจ กรุงเทพมหานคร  
โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

\_\_\_\_\_. (2551) หลักกฎหมายจากคำพิพากษาคดีปกครองต่างประเทศ เล่มที่ 2  
กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\_\_\_\_\_. (2547) หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์คุรุสภา ลาดพร้าว

\_\_\_\_\_. (2547) 3 ปี ศาลปกครอง. มปท.

สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง (2551) คำพิพากษาคดี  
ปกครองต่างประเทศ เล่ม 1 กรุงเทพมหานคร สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่าง  
ประเทศ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง (2554) สิทธิของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทาง  
ปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กรุงเทพมหานคร  
พี.เพรส

\_\_\_\_\_. (2553) ท้นข่าวสาร สว. เก็บสาระมารวมเล่ม เล่ม 1 กรุงเทพมหานคร ประชาชน

สุนัย มโนมัยอุดม (2553) ระบบกฎหมายอังกฤษ พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์เดือนตุลา.

สุรพันธ์ อรัญนารถ (2538) “ความยุติธรรมตามธรรมชาติกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย  
ของการกระทำทางปกครอง” คุณพาห ปีที่ 42 เล่ม 4 (ตุลาคม-ธันวาคม) หน้า 135

หยุด แสงอุทัย แก้ไขปรับปรุงโดย สมยศ เชื้อไทย (2552) ความรู้เบื้องต้นกฎหมายทั่วไป พิมพ์ครั้งที่ 17  
กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล นิติรัฐ นิติธรรม (2553) โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะ  
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร

<http://guru.thaibizcenter.com/article/detail.asp?kid=4581>

<http://www.lbo.moph.go.th/enoccc/laws/law2.htm>

[http://e-book.ram.edu/e-book/1/LA342\(LW461\)/chapter6.pdf](http://e-book.ram.edu/e-book/1/LA342(LW461)/chapter6.pdf)

<http://www.oic.go.th>



ภาคผนวก

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สืบราชสันตติวงศ์

ร่าง  
พระราชบัญญัติ  
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2)  
พ.ศ. 2557

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2539”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 30 ในกรณีที่กำลังทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องให้คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน”

มาตรา 4 ให้ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ”

มาตรา 5 ให้ยกเลิกความใน (1)(2) และ(6) ของวรรคสองของมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ และอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ”

“(2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป เว้นแต่ความล่าช้านั้นเป็นเหตุโดยตรงจากการละเลยหน้าที่ของเจ้าหน้าที่”

“(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ต้องไม่กระทบสาระสำคัญของสิทธิของคู่กรณี”

มาตรา 6 ให้ยกเลิกความในวรรคสามของมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่ง ถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะที่จำเป็นอย่างยิ่ง”

มาตรา 7 ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 31 เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตน และคู่กรณีมีสิทธิขอตรวจเอกสารนั้น กรณีนี้ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัย”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....  
นายกรัฐมนตรี

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ประกาศบังคับใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ.2539 โดยเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการทางปกครองที่มุ่งเน้นกระบวนการพิจารณาทางปกครองขององค์กรฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบสิทธิของประชาชนซึ่งเป็นผู้กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง การดำเนินการกิจของฝ่ายปกครองจึงต้องคำนึงถึงหลักประกันความเป็นธรรมในการคุ้มครองสิทธิต่างๆ ให้แก่คู่กรณีจากการใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าว ซึ่งสิทธิการได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้ง แสดงพยานหลักฐาน ตลอดจนสิทธิในการขอตรวจดูเอกสารที่คู่กรณีจำเป็นต้องรู้เพื่อการปกป้องสิทธิของตน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการคุ้มครองและมีผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริงตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อีกทั้งสอดคล้องกับ หลักสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นหลักสากลที่นานาประเทศยอมรับและปฏิบัติในปัจจุบัน



## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางสุพิดา เชาว์วัฒน์
วัน เดือน ปีเกิด	26 เมษายน 2512
สถานที่เกิด	อำเภอเมือง จังหวัดลำปาง
ประวัติการศึกษา	ปี 2547 บริหารธุรกิจ (การจัดการทั่วไป) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ปี 2552 นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 2) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปี 2554 ประกาศนียบัตรการอบรมวิชาว่าความจากสภาทนายความ แห่งประเทศไทย
สถานที่ทำงาน	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เขื่อนแม่เมาะ จังหวัดลำปาง
ตำแหน่ง	พนักงานวิชาชีพระดับ 7

