

สิทธิมนุษยชน : ภาครัฐต้องปฏิบัติอย่างไร

กลุ่มงานวิจัยและพัฒนา*
สถาบันดำรงราชานุภาพ

สิทธิของประชาชนตามกฎหมายที่หน่วยงาน
ภาครัฐต้องตระหนัก ได้แก่

1. สิทธิของประชาชนตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในประเด็น “สิทธิการได้รับคำแนะนำและการได้รับแจ้งสิทธิต่าง ๆ จากเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องเกี่ยวกับรายละเอียดของขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณา “คำขอ” ต่างๆ ของประชาชนที่ยื่นต่อหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจออกคำสั่งหรือพิจารณาคำขอนั้นๆ

* สรุปและเรียบเรียงจากคอลัมน์นิติปกครอง หนังสือพิมพ์บ้านเมือง ฉบับช่วงเดือนสิงหาคม – พฤศจิกายน 2547



พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้ความหมายของ “คำสั่งทางปกครอง” ไว้โดยสรุปว่า หมายถึงการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้เป็นการออกกฎแต่เป็นการใช้อำนาจที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว ซึ่งได้แก่ การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน

เช่นที่ผ่านมาเวลาที่ประชาชนไปยื่นคำขอต่อเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นการขอมิบัติประจำตัวประชาชน การขออนุญาตประกอบกิจการ การขออนุญาตทำใบขับขี่ การขออนุญาตต่อทะเบียนรถยนต์ การขอหนังสือรับรอง การขอออกโฉนดที่ดิน ฯลฯ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ โดยที่ประชาชนไม่อาจรับรู้รับทราบได้เลยว่าเรื่องของตนนั้นดำเนินการถึงขั้นตอนหรือกระบวนการใดแล้ว แต่ละขั้นตอนต้องใช้ระยะเวลาเท่าใด จะแล้วเสร็จเมื่อไรและตนมีสิทธิอะไรบ้าง ก็คงได้แต่รอกันไปอย่างไร้จุดหมายเรียกว่าตามใจเจ้าหน้าที่ก็ว่าได้



เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้นี้ พระราชบัญญัติ
วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ในมาตรา 27 จึงได้
บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ไว้ดังนี้

“ให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการ
พิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็น
แก่กรณี

ถ้าคำขอหรือคำแถลงมีข้อบกพร่องหรือมี
ข้อความที่อ่านไม่เข้าใจหรือผิดพลาดอันเห็นได้ชัดว่าเกิด
จากความไม่รู้หรือความเลินเล่อของคู่กรณีให้เจ้าหน้าที่
แนะนำให้คู่กรณีแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง”

นอกจากนี้ มาตรา 33 ในกฎหมายฉบับนี้ยังบัญญัติว่า

“เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่
ประชาชน ความประหยัดและความมีประสิทธิภาพใน
การดำเนินงานของรัฐ ให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบ
กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ

เพื่อให้เจ้าหน้าที่กำหนดเวลาสำหรับการ
พิจารณาทางปกครองขึ้นไว้ตามความเหมาะสมแก่กรณี
ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือกฎในเรื่องนั้น



ในกรณีที่การดำเนินงานในเรื่องใดจะต้องผ่าน
การพิจารณาของเจ้าหน้าที่มากกว่าหนึ่งราย เจ้าหน้าที่
ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องประสานงานกันในการ
กำหนดเวลาเพื่อการดำเนินงานในเรื่องนั้น”

ปัจจุบันนี้ การตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์
และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มีผลทำให้
บรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม
การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการจึงถูกบังคับให้ต้องมีความ
ถูกต้องตามหลัก Good Governance คือ ต้องทำตามกฎหมาย
โปร่งใส และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
บางเรื่องของภาครัฐ เป็นต้น

บทบังคับของพระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับดังกล่าวมี
เรื่องเกี่ยวกับรายละเอียดของขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลา
ที่ใช้ในการพิจารณาคำขอต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ เช่น การที่
ต้องมีแผนปฏิบัติงานที่ละเอียด แสดงให้เห็นถึงขั้นตอน
ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานและประกาศให้ประชาชนทราบ
โดยให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องตรวจสอบให้ข้าราชการ
ปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา



หากการดำเนินงานใดไม่เป็นไปตามกำหนดเวลา เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ก็ต้องแจ้งเหตุผลให้ประชาชนทราบ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชนตามความจำเป็นด้วย หากเจ้าหน้าที่ละเลยไม่ปฏิบัติ ถือว่าเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจเป็นข้อพิพาทที่เป็นคดีปกครองได้

ถือเป็นหลักการของกฎหมายที่มุ่งประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเวลาติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐอย่างแท้จริง

2. สิทธิของประชาชนที่จะได้รับแจ้งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นก่อนการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองนั้นสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1. คำสั่งที่มีผลต่อข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยตนเอง เช่น คำสั่งเกี่ยวกับสวัสดิการต่างๆ ฯลฯ
2. คำสั่งที่มีผลต่อประชาชน เช่น คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตต่างๆ ของทางราชการ คำสั่งเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาต คำสั่งเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ ฯลฯ



เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐจะออกคำสั่งทางปกครองใดๆ อันอาจมีผลกระทบต่อผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดังกล่าวจะต้องแจ้งผลกระทบเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะออกคำสั่งดังกล่าว เช่น ก่อนออกคำสั่งปิดสถานบันเทิงหรือพักใช้ใบอนุญาตเปิดสถานบันเทิง เจ้าหน้าที่ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการเข้าชี้แจงโต้แย้งก่อนที่จะออกคำสั่ง โดยจะละเลยขั้นตอนนี้มิได้ เป็นต้น

สิทธิของผู้รับคำสั่งข้างต้นถูกบัญญัติไว้ใน พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 30 วรรคหนึ่ง

“ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน”

ในวรรคสองของมาตราเดียวกันตาม พ.ร.บ. ฉบับนี้เป็นข้อยกเว้นที่มีให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับในบางกรณี เช่น เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือเมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลา



ที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครอง ต้องล่าช้าออกไป หรือเมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ เป็นต้น

สิทธิของคู่กรณีในการที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของคนนั้น ถือเป็นขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญที่องค์กรและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจต้องคำนึงในการออกคำสั่ง หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าว ก็จะส่งผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์ เพราะไม่ปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนในการออกคำสั่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คำสั่งดังกล่าวก็จะไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 หากมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นก็อาจเป็นคดีปกครองที่สามารถฟ้องต่อศาลปกครองได้

เคยมีกรณีตัวอย่างก่อนที่จะมีศาลปกครองเกิดขึ้น โดยศาลฎีกา คณะคดีปกครอง ได้มีคำพิพากษาที่ 2/55/2545 วันที่ 29 พฤษภาคม 2546 ระหว่างนายอุลริค โวล์ฟกัง โจทก์หรือผู้ฟ้องคดี ได้ฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ 1 ผู้บัญชาการตำรวจปราบปราม



ยาเสพติดที่ 2 และรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่ 3 จำเลยหรือผู้ถูกฟ้องคดี ว่าการที่จำเลยที่ 1 ได้ออกคำสั่งที่ 689/2540 ไม่อนุญาตให้โจทก์และบุคคลอื่นเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่เปิดโอกาสให้โจทก์ซึ่งขณะนั้นอยู่ในประเทศไทยและเปิดธุรกิจซึ่งชอบด้วยกฎหมายเข้าชี้แจงข้อเท็จจริง จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนในมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ศาลจึงมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ถือว่าออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ถือเป็นนิตินัยตามกฎหมายอีกประการที่ประกันความถูกต้องในการพิจารณาออกคำสั่งที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งสิทธิของคู่กรณีในการที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนนั้น เป็นกระบวนการและขั้นตอนที่สำคัญที่องค์กรและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะหลีกเลี่ยงไม่คำนึงในการออกคำสั่งไม่ได้ นอกเสียจากจะเข้าขอยกเว้นตามกฎหมาย จึงละเว้นไม่ปฏิบัติตามได้

ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนไม่ดำเนินการคำสั่งทางปกครองที่ออกมาก็จะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลย่อมเพิกถอนได้



3. สิทธิของประชาชนที่สามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้

ก่อนอื่นต้องทำความเข้าใจกับคำว่า “การพิจารณาทางปกครอง” หมายถึง การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง “คู่กรณี” หมายถึงผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

ดังนั้น คู่กรณีจึงอาจเป็นประชาชนผู้ยื่นคำขอหรือเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองได้

สิทธิของคู่กรณีในการนำทนายความหรือที่ปรึกษาของคนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองดังกล่าวนี้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2529 มาตรา 23 บัญญัติไว้ดังนี้

“ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้



การใดที่ทนายความหรือที่ปรึกษาได้ทำลงต่อหน้าคู่กรณีให้ถือว่าเป็นการกระทำของคู่กรณี เว้นแต่คู่กรณีจะได้คัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น”

จะเห็นได้ว่าในการพิจารณาทางปกครองนี้ หากขั้นตอนใดที่คู่กรณีจะต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ คู่กรณีสามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้ เช่น การดำเนินการทางวินัยข้าราชการ

กรณีตัวอย่างที่น่าสนใจจากหนังสือคู่มือการใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีหนังสือหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากรณีการดำเนินการสอบสวนทางวินัยข้าราชการ ที่มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ซึ่งออกตามความใน พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา โดยข้อ 21 กำหนดว่า ในการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหา ห้ามมิให้บุคคลอื่นอยู่ในที่สอบสวน



เว้นแต่บุคคลซึ่งคณะกรรมการสอบสวนอนาคตให้อยู่ในที่สอบสวนเพื่อประโยชน์แห่งการสอบสวน

ซึ่งหากผู้ถูกกล่าวหาจะขอให้สิทธิตามมาตรา 23 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ คือขออนุญาตความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองคณะกรรมการสอบสวนจะสามารถดำเนินการตามที่ผู้ถูกกล่าวหาขอได้หรือไม่

กรณีนี้ประเด็นที่ต้องพิจารณาก็คือ

1. การสอบสวนทางวินัยเป็นการพิจารณาทางปกครองตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ และ
2. ผู้ถูกกล่าวหาถือเป็นคู่กรณีตาม พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่

กรณีประเด็นแรก การดำเนินการสอบสวนทางวินัยหากผลการสอบสวนปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยจริง ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา ก็จะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา หรือหากผลการสอบสวนออกมาว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิด ผู้บังคับบัญชาดังกล่าว ก็ต้องออกคำสั่งยืนยันสถานภาพของผู้ถูกกล่าวหาว่ามีได้มี



การกระทำผิดวินัย ดังนั้น การสอบสวนทางวินัยจึงถือเป็นการพิจารณาทางปกครอง เพราะเป็นการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

สำหรับประเด็นที่ 2 ผู้ถูกกล่าวหาถือเป็นคู่กรณีตาม พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ เมื่อพิจารณาจากความหมายของคำว่า คู่กรณี ตามที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนด พบว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ที่จะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง จึงถือเป็นคู่กรณีตาม พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า หลักเกณฑ์ตามข้อ 21 ของกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 ดังกล่าว เป็นหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณีที่ “ต่ำกว่า” หลักเกณฑ์ของ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในมาตรา 23 จึงเห็นควรให้ใช้หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมที่ “สูงกว่า” คือนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา 23 มาบังคับใช้ ดังนั้น ผู้ถูกกล่าวหาจึงมีสิทธินำความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้ในกรณีที่จำเป็นต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าคณะกรรมการสอบสวนในฐานะคู่กรณี



เหตุที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ลักษณะเช่นนี้ ก็เพื่อให้มีทนายความหรือที่ปรึกษาช่วยเหลือประชาชนหรือคู่กรณีที่ไม่มั่นใจว่าตนมีความรู้ทางด้านกฎหมายอย่างเพียงพอ

ถือเป็นหลักประกันความเป็นธรรมของประชาชนตามกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐพึงต้องตระหนักและต้องปฏิบัติตามอีกประการหนึ่ง

4. สิทธิที่จะตั้งตัวแทนมาทำการแทนตนในการดำเนินการทางปกครองได้

การติดต่อยื่นคำขอในเรื่องต่างๆ กับทางราชการ ไม่ว่าจะเป็นการขออนุญาตประกอบกิจการขออนุญาตก่อสร้างอาคารขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน ฯลฯ อาจมีหลายท่านที่ไม่ประสงค์จะมาติดต่อด้วยตนเอง ด้วยเหตุผลที่หลากหลาย เช่น คิดว่าการติดต่อกับทางราชการต้องใช้ระยะเวลา นาน มีขั้นตอนมากมาย หรือ คิดว่าตนเองไม่มีความรู้ในเรื่องที่จะดำเนินการ หรือไม่มีความรู้ในข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือบางคนไม่ชอบทำอะไรด้วยตนเอง เป็นต้น แต่ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง 2539 มาตรา 24 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนในการที่จะสามารถตั้งตัวแทนมาทำการแทนตนในการดำเนินการทางปกครองได้ ดังนี้



“คู่กรณีอาจมีหนังสือแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใด ซึ่งบรรลุนิติภาวะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดแทนตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองใดๆ ได้ ในการนี้เจ้าหน้าที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองกับตัวคู่กรณีได้ เฉพาะเมื่อเป็นเรื่องที่ผู้นั้นมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องทำการนั้นด้วยตนเอง และต้องแจ้งให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ทำการแทนทราบด้วย

หากปรากฏว่าผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ทำการแทนผู้ใดไม่ทราบข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเพียงพอหรือมีเหตุไม่ควรได้วางใจในความสามารถของบุคคลดังกล่าว ให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้คู่กรณีทราบโดยไม่ชักช้า

การแต่งตั้งให้ทำการแทนไม่ถือว่าสิ้นสุดลงเพราะความตายของคู่กรณี หรือการที่ความสามารถหรือความเป็นผู้แทนของคู่กรณีเปลี่ยนแปลงไป เว้นแต่ผู้สืบสิทธิตามกฎหมายของคู่กรณีหรือคู่กรณีจะถอนการแต่งตั้งดังกล่าว”

คำว่า “การพิจารณาทางปกครอง” หมายถึง การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่ง



ทางปกครอง เช่น เมื่อมีคำขอจากประชาชน เป็นต้นว่า คำขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืน เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จะต้องดำเนินการพิจารณาทางปกครอง คือ ตรวจสอบหลักฐานเอกสารและประวัติของผู้ยื่นคำขอ แล้วนำมาพิจารณาตัดสินใจก่อนจะออกคำสั่งให้มีใบอนุญาตหรือไม่ เป็นต้น

ตามกฎหมายหากผู้ที่ไม่ต้องการดำเนินการในกระบวนการพิจารณาทางปกครองด้วยตนเอง ก็สามารถทำหนังสือมอบอำนาจเพื่อแต่งตั้งผู้ที่ตนไว้ใจ และมีความรู้ความสามารถในเรื่องที่จะให้ดำเนินการแทนเป็นผู้กระทำการแทนตนได้

นอกจากนี้ มาตรา 25 แห่ง พ.ร.บ. เดียวกัน ยังได้บัญญัติถึงเรื่องการเป็นตัวแทนร่วมไว้ดังนี้

“ในกรณีที่มีการยื่นคำขอ โดยมีผู้ลงชื่อร่วมกันเกินห้าสิบคนหรือมีคู่กรณีเกินห้าสิบคน ยื่นคำขอที่มีข้อความอย่างเดียวกันหรือทำนองเดียวกัน ถ้าในคำขอมีการระบุให้บุคคลใดเป็นตัวแทนของบุคคลดังกล่าว หรือมีข้อความบรรยายให้เข้าใจได้เช่นนั้น ให้ถือว่าผู้ที่ถูกระบุชื่อดังกล่าวเป็นตัวแทนร่วมของคู่กรณีเหล่านั้น



ในกรณีที่มีคู่กรณีเกินห้าสิบคนยื่นคำขอให้มีความสั่งทางปกครองในเรื่องเดียวกัน โดยไม่มีการกำหนดให้บุคคลใดเป็นตัวแทนร่วมของตนตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ในเรื่องนั้นแต่งตั้งบุคคลที่คู่กรณีฝ่ายข้างมากเห็นชอบเป็นตัวแทนร่วมของบุคคลดังกล่าว ในกรณีนี้ให้นำมาตรา 24 วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ตัวแทนร่วมตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองต้องเป็นบุคคลธรรมดา

คู่กรณีจะบอกเลิกการให้ตัวแทนร่วมดำเนินการแทนตนเมื่อใดก็ได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบและดำเนินการใด ๆ ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองต่อไปด้วยตนเอง

ตัวแทนร่วมจะบอกเลิกการเป็นตัวแทนเมื่อใดก็ได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบ ทราบกับต้องแจ้งให้คู่กรณีทุกรายทราบด้วย”

จะเห็นได้ว่า การแต่งตั้งผู้กระทำการแทนนั้น บางกรณีก็เป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะการแต่งตั้งตัวแทนร่วมใน



กรณีที่มีการยื่นคำขอในเรื่องเดียวกันเป็นจำนวนเกินกว่าห้าสิบคน ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการดำเนินการ แต่ที่สำคัญควรพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เป็นตัวแทนให้มีความเหมาะสม เพื่อให้สามารถดำเนินการแทนได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

สิทธิข้างต้นถือเป็นสิทธิของประชาชนที่หน่วยงานภาครัฐต้องตระหนักอีกเรื่องหนึ่ง ซึ่งกฎหมายต้องการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการติดต่อกับทางราชการ ด้วยวิธีการเลือกกระทำการด้วยตนเองหรือแต่งตั้งให้บุคคลอื่นกระทำการแทนคนในเวลาที่ยื่นคำขอในเรื่องต่างๆ กับทางราชการก็ได้

5. สิทธิในการคัดค้านเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีความเป็นกลาง ในการเตรียมการและดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการจัดทำคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้เท่านั้น

สิทธิการคัดค้านเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่มีความเป็นกลางนี้ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้บัญญัติรับรองไว้ตั้งแต่ มาตรา 13 ถึง มาตรา 20 ซึ่งจะขอล่าวถึงสาระในมาตราที่สำคัญโดยสรุป ดังนี้



ในมาตรา 13 กำหนดว่า “เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ เพราะกฎหมายเกรงว่าจะเกิดความไม่เป็นกลาง” เช่น เป็นคู่กรณีเอง หรือคู่หมั้น หรือคู่สมรสของคู่กรณี หรือเป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น หรือเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี เป็นต้น

นอกจากนี้ในมาตรา 16 วรรคหนึ่ง ของ พ.ร.บ.ดังกล่าว ยังบัญญัติไว้ว่า

“ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะกระทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้”

เคยมีตัวอย่าง กรณีที่มหาวิทยาลัยสุโขทัย - ธรรมศาสตร์ มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



เพื่อหารือเรื่องสิทธิคัดค้านคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงของมหาวิทยาลัย โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริง กรณีมีผู้จัดทำหนังสือเวียนแจ้งบุคลากร เพื่อขอให้ร่วมลงชื่อเรียกร้องให้มีการแต่งตั้งผู้ตรวจสอบบัญชี และตรวจสอบหลักฐานเอกสารทางการเงินของสโมสรสุโขทัยธรรมราช ซึ่งทางสโมสรแจ้งว่าได้มีการแต่งตั้งผู้ตรวจสอบบัญชีและดำเนินการบริหารงานตามระบบบัญชีอย่างถูกต้องแล้ว การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการมุ่งทำลายชื่อเสียง และสร้างความเสื่อมเสียแก่คณะกรรมการบริหารสโมสรฯ ซึ่งอาจก่อให้เกิดการแตกแยกระหว่างหมู่สมาชิกได้

ต่อมา นาย ก ซึ่งเป็นอาจารย์ที่สอนอยู่ในมหาวิทยาลัยสุโขทัยฯ และเป็นผู้หนึ่งที่จัดทำหนังสือเวียนแจ้งข้างต้น ได้คัดค้านคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงดังกล่าว โดยอ้างว่าอธิการบดี มหาวิทยาลัยสุโขทัยฯ ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการฯ เป็นผู้มีส่วนได้เสีย เนื่องจากเป็นคู่ความในคดีอาญากับตน โดยคดีอยู่ในระหว่างการไต่สวนมูลฟ้อง อันเป็นเหตุที่อาจทำให้การพิจารณาตามคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงไม่เป็นกลางได้



คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา 13 และมาตรา 16 ของ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณีทำการพิจารณาทางปกครอง โดยคู่กรณีมีสิทธิคัดค้านเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2542)... โดยลำดับแรกต้องพิจารณาก่อนว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และหากคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง นาย ก ถือเป็นคู่กรณีในการเตรียมการ และการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งดังกล่าวต่อไป

มาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ใต้ให้คำนิยามของคำว่า

“คำสั่งทางปกครอง” ไว้ว่า เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว .. เช่น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการ



และคำว่า “คู่กรณี” หมายถึง ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นถูกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงของมหาวิทยาลัยสุโขทัยฯ เป็นเพียงคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเป็นการทั่วไปในการจัดทำหนังสือเวียนแจ้งบุคลากรของมหาวิทยาลัยว่า วัตถุประสงค์ของหนังสือดังกล่าวเป็นไปด้วยความมุ่งหมายที่จะทำลายชื่อเสียงและสร้างความเสื่อมเสียแก่คณะกรรมการสโมสร ซึ่งอาจก่อให้เกิดความแตกแยกในหมู่สมาชิกของสโมสรหรือไม่เท่านั้น คำสั่งดังกล่าวยังไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลดังคำนิยามของคำสั่งทางปกครองที่บัญญัติไว้ข้างต้น

ดังนั้น คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงจึงมิใช่คำสั่งทางปกครอง เมื่อคำสั่งดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครองแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาต่อว่า นาย ก เป็นคู่กรณีในการเตรียมการและการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือไม่อีกต่อไป



ฉะนั้น นาย ก จึงไม่มีสิทธิคัดค้านอธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบข้อเท็จจริง

เรื่องนี้ ถ้าเผอิญคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง นาย ก ย่อมมีสิทธิคัดค้านได้ เพราะกรรมการอาจไม่ใช่มกลาง เนื่องจากเป็นคู่กรณีกับตน

6. สิทธิที่จะขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือป้องกันสิทธิของตน

ยุคนี้เป็นยุคของข้อมูลข่าวสารจริงๆ ต่างจากในอดีตที่เรามักได้ยินกันอยู่เสมอว่า เรื่องของราชการมักเป็น “ความลับ” เปิดเผยให้ประชาชนรู้ไม่ได้ ซึ่งก็ไม่ใช่เหมือนกันว่าความลับของราชการ เป็นความลับส่วนตัวของข้าราชการเองหรือความลับของราชการจริงๆ กันแน่

ในโลกยุคปัจจุบันบ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว การบริหารราชการแผ่นดินยุคใหม่ของไทยได้นำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลัก Good Governances เข้ามาใช้ซึ่งหลักสำคัญประการหนึ่ง ก็คือ หลักความ “โปร่งใส”



ในปี พ.ศ. 2540 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของทางราชการขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย บนหลักการที่ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูล ข่าวสารของราชการให้ประชาชนได้รับทราบ

มีข้อมูลข่าวสารบางประเภท ที่หน่วยงานของรัฐ สามารถใช้ดุลพินิจปฏิเสธคำขอข้อมูลข่าวสารนั้นๆ ได้ โดยให้คำนี้การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้อง ประกอบกัน

พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2538 มาตรา 31 และมาตรา 32 ก็ได้บัญญัติสิทธิในการขอตรวจดู เอกสารที่เกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครองในเรื่องของคนไว้ ดังนี้

มาตรา 31 “คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่ จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิ ของตนได้ แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่าง คำ วินิจฉัย



การตรวจดูเอกสาร ค่าใช้จ่ายในการตรวจดู เอกสาร หรือการจัดทำสำเนาเอกสารให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา 32 “เจ้าหน้าที่อาจไม่อนุญาตให้ตรวจดู เอกสารหรือพยานหลักฐานได้ ถ้าเป็นกรณีที่ต้องรักษา ไว้เป็นความลับ”

จะขอยกตัวอย่างเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจน ดังนี้ นาย ก ซึ่งเป็นอาจารย์สอนในมหาวิทยาลัยของรัฐแห่ง หนึ่ง ได้ถูกมหาวิทยาลัยฯ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ทางวินัย กรณีถูกกล่าวหาว่าได้กระทำการอันเป็นการเสื่อม เสียต่อมหาวิทยาลัยฯ โดยการรับเงินสินบนจากนักศึกษา แล้วให้คะแนนในวิชาที่ตนสอนตามที่นักศึกษาผู้นั้นต้องการ

กรณีนี้ นาย ก มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้ เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้หรือไม่

ก่อนอื่นต้องพิจารณาว่า การปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการสอบสวนวินัยฯ ดังกล่าว เป็นการพิจารณา ทางปกครองหรือไม่ และนาย ก มีฐานะเป็นคู่กรณีในการ พิจารณาทางปกครองนั้นหรือไม่



การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการดังกล่าว ถือเป็นการพิจารณาทางปกครอง เพราะเป็นการเตรียมการและดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหากผลการสอบสวนปรากฏว่า นาย ก ได้กระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียต่อมหาวิทยาลัยฯ จริง มหาวิทยาลัยฯ ก็จะออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ นาย ก หรือหากผลการสอบสวนปรากฏว่า นาย ก มิได้กระทำการอันเป็นเสื่อมเสียต่อมหาวิทยาลัยฯ มหาวิทยาลัยฯ ก็ต้องออกคำสั่งยืนยัน

สถานภาพของนาย ก ว่ามิได้กระทำความผิดวินัยตามที่ ถูกกล่าวหา

ฉะนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนวินัยข้าราชการดังกล่าว จึงถือเป็นการพิจารณาทางปกครอง

สำหรับกรณีที่ว่า นาย ก มีฐานะเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองหรือไม่

คำว่า “คู่กรณี” หมายความว่า **ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้ที่ถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง**



นาย ก จึงถือเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง เพราะนาย ก เป็นผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และเป็นผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครองนั้น

ดังนั้น นาย ก จึงเป็นผู้มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้ เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ และนี่คือสิทธิของประชาชนตามกฎหมายอีกประการที่รัฐต้องตระหนัก

7. สิทธิที่จะรับทราบผลการพิจารณาหรือการดำเนินงานของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่

เรื่องความรวดเร็วและโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เป็นสิ่งที่พึงปรารถนาสำหรับประชาชนทุกคน เวลาที่เราไปยื่นคำขอในเรื่องต่างๆ กับทางราชการ ไม่ว่าจะเป็นคำขออนุญาต ประกอบกิจการ คำขอตรวจดูหรือขอถ่ายสำเนาข้อมูลข่าวสารของราชการหรือการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ฯลฯ ผู้ยื่นคำขอย่อมประสงค์ที่จะได้รับทราบผลการพิจารณาอย่างรวดเร็วและโปร่งใส



หลักความรวดเร็วและโปร่งใสนี้ ถือเป็นหลักบริหารงานภาครัฐทั่วไปที่สำคัญประการหนึ่ง และ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ได้บัญญัติรับรองหลักนี้ไว้เช่นกัน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่จะต้องพิจารณาคำขอของประชาชนโดยเร็วภายในระยะเวลาตามที่หน่วยงานกำหนดและต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยการรับฟังพยานหลักฐานและแสวงหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

กรณีการพิจารณาทางปกครองโดยเร็วนี้ มาตรา 33 ของ พ.ร.บ.ดังกล่าว ได้บัญญัติไว้ว่า

“เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความประหยัดและควมมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ ให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้เจ้าหน้าที่กำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครองขึ้นไว้ตามความเหมาะสมแก่กรณี ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือกฎในเรื่องนั้น



ในกรณีที่การดำเนินงานในเรื่องใดจะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่มากกว่าหนึ่งราย เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องประสานงานกันในการกำหนดเวลาเพื่อการดำเนินงานในเรื่องนั้น”

จะเห็นได้ว่าการที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ ก็เพื่อต้องการให้ประชาชนได้รับการบริการจากภาครัฐที่รวดเร็ว

นอกจากเรื่องของความรวดเร็วในการพิจารณาทางปกครองแล้ว เรื่องของความโปร่งใสก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน ซึ่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก็ได้บัญญัติรับรองไว้ในหลายมาตรา อาทิ

ในมาตรา 29 ซึ่งได้กล่าวถึงการพิจารณาพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่ ซึ่งต้องแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง ต้องรับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง ฯลฯ หรือ

ในมาตรา 31 ซึ่งบัญญัติให้คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต่อรัฐ เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกัน



สิทธิของตนได้ หรือมาตรา 37 กำหนดไว้ว่าคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย โดยเหตุผลนั้นต้องประกอบด้วย ข้อเท็จจริง อันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งนั้น เป็นต้น

ทั้งนี้ เพื่อให้การออกคำสั่งดังกล่าวมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบเพื่อแสดงให้เห็นว่ามีความเป็นธรรมได้

จุดมุ่งหมายของการตรา พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ฉบับนี้ ก็เพื่อต้องการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส เป็นธรรม โดยมุ่งควบคุมกรอบและขั้นตอนในการพิจารณาเพื่อจัดทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งจะมีผลกระทบต่อผู้รับคำสั่ง ให้มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมและมีมาตรฐาน

ในเรื่องของความรวดเร็วและโปร่งใสนี้ นอกจาก พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะได้บัญญัติรองรับไว้แล้ว ยังมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ที่ตราขึ้นเพื่อบังคับใช้กับส่วนราชการในทุกกระทรวง ทบวง กรม ทั้งส่วนกลาง



และส่วนภูมิภาค รวมทั้ง หน่วยงานอื่นที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร โดยมีข้อกำหนดประการหนึ่งที่กำหนดให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ต้องมีแผนการปฏิบัติงานที่ละเอียดแสดงให้เห็นถึงขั้นตอน ระยะเวลาแล้วเสร็จของงานและประกาศให้ประชาชนทราบ โดยให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องตรวจสอบให้ข้าราชการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนด รวมทั้งการยึดหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า และหลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการด้วย ซึ่งการตราพระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับนี้ เป็นผลทำให้แนวทางการปฏิบัติงานที่แต่เดิมเป็น “ข้อควรปฏิบัติ” มีผลเป็น “บทบังคับ” ที่ต้องปฏิบัติตามโดยทันที

ฉะนั้น ความรวดเร็วและโปร่งใสนี้ จึงถือเป็นสิทธิที่สำคัญอีกประการที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับประชาชนที่จะสามารถเรียกร้องบริการที่ดีจากรัฐ

8. สิทธิของคู่กรณีที่สามารถโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้อโต้แย้งของตนได้ ก่อนที่เจ้าหน้าที่จะมีคำสั่งทางปกครอง

มาตรา 30 วรรคหนึ่ง ของ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่คำสั่งทาง



ปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน”

โดยความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในบางกรณี เช่น เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ หรือเมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ หรือเมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง เป็นต้น

ฉะนั้น หากมีคำสั่งทางปกครองใดที่อาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี แต่เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ไม่เปิดโอกาสให้คู่กรณีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อน ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้นก็อาจเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและสามารถฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนได้

เคยมีกรณีตัวอย่าง คดีที่อดีตรัฐมนตรีว่าการบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งฟ้องนายอำเภอ เพราะออกคำสั่งให้พ้นสภาพการเป็นสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว โดยไม่ให้สิทธิโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานสนับสนุนข้อโต้แย้งก่อนมีคำสั่ง



เรื่องมีอยู่ว่าขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีการตรวจค้นและจับกุมภรรยาของผู้ฟ้องคดีในคดีความผิดเกี่ยวกับการพนัน ซึ่งขณะนั้นผู้ฟ้องคดีไม่อยู่บ้าน และศาลได้มีคำพิพากษาลงโทษภรรยาของผู้ฟ้องคดีและคดีถึงที่สุดแล้ว

นายอำเภอซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนผู้ฟ้องคดี กรณีมีพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการพนัน เนื่องจากมีผู้ร้องเรียนและประกอบกับภรรยาของผู้ฟ้องคดีก็ได้ถูกดำเนินคดีในเรื่องดังกล่าวด้วย โดยคณะกรรมการฯ ได้สอบสวนพยานบุคคลและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้ว ทำให้เชื่อว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพนันจริง แต่คณะกรรมการสอบสวนและผู้ถูกฟ้องคดีกลับไม่ได้เรียกผู้ฟ้องคดีไปสอบสวนหรือให้ถ้อยคำแต่อย่างใด และต่อมานายอำเภอก็ได้มีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรม จึงเป็นผู้ขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว จึงนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครอง ให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว



ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามมาตรา 47 ตรี วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งเพิ่มเติมโดย มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า เมื่อมีกรณีสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้สิ้นสุดลงตาม (4) (5) (6) หรือ (7) ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของ นายอำเภอให้เป็นที่สุด

ฉะนั้น คำวินิจฉัยของนายอำเภอที่ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบถึงสิทธิของคู่กรณีซึ่งก็คือผู้ฟ้องคดี

เมื่อเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิผู้ฟ้องคดี จึงเข้าหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสที่จะทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน ตามมาตรา 30 วรรคหนึ่งแห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้นนายอำเภอจะต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาหรือร้องเรียนในเรื่องใด และได้กระทำการใดจนเป็น



เหตุให้ผู้มีอำนาจต้องพิจารณาว่าสมาชิกภาพได้สิ้นสุดลง หรือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในประเด็นใด เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน เพื่อหักล้างข้อกล่าวหาที่น้อยอย่างเต็มที่

การที่นายอำเภออ้างว่า แม้จะมีการสอบสวนผู้ฟ้องคดีก็ไม่ทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปและถึงอย่างไรผู้ฟ้องคดีจะต้องยืนยันว่าตนเป็นผู้บริสุทธิ์ ซึ่งจะทำให้การดำเนินการปราบปรามผู้มีอิทธิพลตามนโยบายของรัฐบาลล่าช้าออกไปนั้น ไม่อาจรับฟังได้เพราะกรณีดังกล่าวมิใช่เป็นความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าออกไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือประโยชน์สาธารณะ อันเป็นเหตุยกเว้นที่ไม่ต้องให้โอกาสแก่ผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการที่นายอำเภอไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการเป็นสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจึงพิพากษาให้เพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่ง



9. สิทธิที่จะรับทราบเหตุผลของคำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในสังคมมนุษย์ “เหตุผล” เป็นเรื่องสำคัญ ไม่มีใครชอบการกระทำที่ไม่มีเหตุผล แม้กระทั่งเด็กสมัยนี้เวลาจะถูกพ่อแม่ทำโทษยังต้องถามเหตุผลก่อนเลย นับประสาอะไรกับผู้ใหญ่ยิ่งย่อมต้องการเหตุผล และที่สำคัญเหตุผลนั้นต้องมีความสมเหตุสมผลในตัวเองด้วยจึงจะยอมรับได้

ในฐานะประชาชน หากเราได้รับผลกระทบจากคำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งใช้อำนาจตามกฎหมาย เราก็ควรที่จะได้รับทราบถึงเหตุผลของการออกคำสั่งนั้นๆ เช่นกัน

สิทธิของคู่กรณีในการรับทราบเหตุผลของคำสั่งที่มีผลกระทบต่อคนนั้น มีบัญญัติไว้ใน พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 37 ดังนี้

“คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- (2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
- (3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ



นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเองหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้”

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งไม่ใช่บังคับในบางกรณี เช่น เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น หรือเหตุผลนั้นเป็นที่รู้กันอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก หรือเป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา 32 แห่ง พ.ร.บ. เดียวกัน เป็นต้น

ฉะนั้น หากเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งอันกระทบต่อสิทธิของผู้รับคำสั่งก็ต้องระบุเหตุผล ซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งนั้นๆ ไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเพื่อให้ผู้รับคำสั่งได้ทราบถึงที่มาที่ไปของคำสั่ง ซึ่งหากไม่เห็นด้วยกับเหตุผลดังกล่าวก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งตามหลักเกณฑ์วิธีการ และระยะเวลา ตามที่กฎหมายกำหนดต่อไปได้



ตัวอย่างกรณีเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งเพิกถอนสิทธิการได้รับค่าเช่าบ้านของข้าราชการรายหนึ่ง ซึ่งแต่เดิมเคยได้รับค่าเช่าบ้านมาตลอด เจ้าหน้าที่ที่ผู้ออกคำสั่งก็ต้องระบุเหตุผลในการออกคำสั่ง ตามที่ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 37 กำหนดไว้

หรือกรณีเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการของสถานบริการ ซึ่งเรามักจะได้ยินข่าวกันอยู่บ่อยๆ เจ้าหน้าที่ก็ต้องระบุเหตุผลในการออกคำสั่งไว้เช่นกัน หรือกรณีนักศึกษากินแหมมแล้วพบเศษนิ้วคนอยู่ในแหมม และผลการพิสูจน์พบว่านิ้วที่อยู่ในแหมมเป็นนิ้วคนงานที่ทำงานอยู่ในโรงงานผลิตแหมมนั้นจริงๆ เป็นผลให้โรงงานดังกล่าวถูกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการเป็นการชั่วคราว ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งก็ต้องระบุเหตุผลในการออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตดังกล่าวเช่นกัน

พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง นี้ ถือเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดมาตรฐานกลางในการปฏิบัติราชการทางปกครองไว้ โดยในเรื่องใดหากกฎหมายนั้นๆ กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันเป็นการประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณีไว้ต่ำกว่า พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติ



ราชการทางปกครองฯ ก็ให้ถือปฏิบัติตาม พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แทน แต่หากเรื่องใดมีกฎหมายกำหนดมาตรฐานในการประกันความเป็นธรรมที่สูงกว่า พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก็ให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องนั้นๆ ได้

ตัวอย่างเช่น กรณีกฎหมายในเรื่องใดไม่ได้กำหนดให้แจ้งเหตุผลในการออกคำสั่งเอาไว้ ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งจะต้องถือปฏิบัติตาม พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา 37 เพราะถือว่ากฎหมายนั้นๆ มีมาตรฐานในการประกันความเป็นธรรมที่ต่ำกว่ามาตรฐานกลาง ดังนั้นผู้มีอำนาจหน้าที่จะต้องปฏิบัติตาม พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการฯ ซึ่งมีมาตรฐานในการประกันความเป็นธรรมที่สูงกว่า เป็นต้น

ฉะนั้น หากจะมีคำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วไปกระทบสิทธิของประชาชน โดยหลักแล้วกฎหมายบังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องระบุเหตุผลในการออกคำสั่งนั้นด้วย

10. สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งของผู้รับคำสั่ง
กรณีผู้รับคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งที่ออกมากระทบสิทธิของตน โดยผู้รับคำสั่งสามารถยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ตาม



หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด กฎหมาย บังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งมีหน้าที่จะต้องแจ้งรายละเอียด ในเรื่องของการอุทธรณ์ให้ผู้รับคำสั่งทราบ ทางเจ้าหน้าที่ฯ ไม่แจ้งรายละเอียดดังกล่าว ผลตามกฎหมายที่ตามมาก็คือจะ ทำให้ระยะเวลาในการอุทธรณ์ขยายออกเป็น 1 ปี ทั้งนี้ เพราะถือว่าเป็นความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง

สิทธิดังกล่าวนี้ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 40 บัญญัติไว้ว่า

“คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง ต่อไปได้ ให้ระบุงรณที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่น คำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการ อุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับ ใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลา สั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่ง ทางปกครอง”



ดังนั้น หากผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับ คำสั่งดังกล่าว ก็จะต้องอุทธรณ์คำสั่งตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่ถ้าเผชิญมีกฎหมายในเรื่องใดกำหนดขั้นตอนและระยะเวลา สำหรับการอุทธรณ์เอาไว้ต่างหากเฉพาะก็ให้ยึดตามกฎหมาย ในเรื่องนั้นๆ เพราะ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เป็นเพียงหลักเกณฑ์ทั่วไปที่บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งไว้ ถ้ามีกฎหมายบัญญัติไว้เฉพาะก็ให้ทำตามกฎหมายนั้น

มาตรา 42 วรรคสอง ของ พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ว่า

“ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอน หรือ วิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายใน เรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะ กระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและ วิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายใน เวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”



สรุปก็คือ หากเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งจะต้องอุทธรณ์คำสั่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อน จึงจะสามารถนำเรื่องมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

สำหรับกรณีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ผู้รับคำสั่งจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว โดยอุทธรณ์เป็นหนังสือ ระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิง

เหตุที่กฎหมายกำหนดให้ผู้รับคำสั่งต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อน เพราะกฎหมายต้องการให้มีการเยียวยาแก้ไขปัญหาความไม่ถูกต้องของคำสั่งให้เป็นที่ยุติภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน เพื่อไม่มาเป็นคดีฟ้องร้องกันในศาลโดยไม่จำเป็น นั่นคือ เรื่องที่นำมาฟ้องกันในศาล จะต้องเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาทางเยียวยาแก้ไขในฝ่ายปกครองได้แล้ว ทั้งนี้เป็นไปตามหลักที่ว่า “ศาลเป็นที่พึ่งสุดท้าย” (Exhaustion of administrative remedies)



ที่ผ่านมาข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองหลายคดีที่ฟ้องมายังศาลปกครอง โดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามเงื่อนไขของการฟ้องคดีปกครอง ก็จะต้องอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ออกคำสั่งนั้นก่อน

ฉะนั้น หากผู้รับคำสั่งไม่ยื่นอุทธรณ์คำสั่งซึ่งถือเป็นการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดี ศาลก็ไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาให้ได้ ซึ่งทำให้เสียเวลาไปโดยเปล่าประโยชน์ พอจะกลับไปดำเนินการอุทธรณ์คำสั่ง ก็อาจจะพ้นระยะเวลาในการอุทธรณ์ไปแล้ว คราวนี้ความเดือดร้อนเสียหายก็จะได้ไม่ได้รับการเยียวยา ต้องเสียสิทธิไปอย่างน่าเสียดาย

ดังนั้น หากผู้รับคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่ง จึงควรดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด

