

บทที่ 4

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

หลักการรับฟังคู่กรณีทุกฝ่าย (Audi alteram partem) หรือสิทธิที่จะได้รับการรับฟังอย่างเป็นธรรม (The right to a fair hearing) ตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural justice) ซึ่งถือกำเนิดและมีพัฒนาการมาในระบบกฎหมายคอมมอน ลอว์ (Common Law) ของอังกฤษ ในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ดั้งเดิม (An ancient rule) ซึ่งมีแนวความคิดพื้นฐานสอดคล้องกับหลักการหนึ่งที่ว่า “บุคคลไม่อาจถูกพรากไปซึ่งสิทธิ เสรีภาพ และประโยชน์อันพึงคาดหมายได้โดยชอบธรรมของตน โดยปราศจากโอกาสที่จะต่อสู้เพื่อปกป้องสิทธิ เสรีภาพ และประโยชน์อันพึงคาดหมายได้โดยชอบธรรมเหล่านั้น”

และเป็นความจริงที่ว่า การใช้อำนาจทางปกครองโดยเคารพหลักการรับฟังคู่กรณีทุกฝ่าย ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ย่อมส่งผลเป็นการจำกัดเสรีภาพของการกระทำทางปกครอง และการตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว ย่อมต้องใช้ทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมากอย่างแน่นอน แต่เวลาและค่าใช้จ่ายที่ต้องสูญเสียไปนั้น ย่อมถือว่าเป็นการคุ้มค่า หากสามารถลดความขัดแย้งในกลไกของการปกครองได้ และเนื่องจากกฎเกณฑ์นี้ถือเป็นกฎเกณฑ์ที่มีความสำคัญและจำเป็นสำหรับการที่จะทำให้ได้มาซึ่งความเป็นธรรม รวมทั้งช่วยลดความไม่พึงพอใจและข้อข้องใจทั้งหลาย อันอาจเกิดขึ้นได้ในกระบวนการใช้อำนาจทางปกครอง จึงกล่าวได้ว่าการปฏิบัติตามหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่าย ย่อมเป็นการช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้อำนาจทางปกครองมากกว่าที่จะเป็นการขัดขวาง หรือต่อต้านกระบวนการดังกล่าว

สำหรับศาลอังกฤษ ซึ่งคำพิพากษาของศาลในส่วนที่เป็นเหตุผลของคำพิพากษาเป็นบ่อเกิดของกฎหมายนั้น เคยมีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับขอบเขตการบังคับใช้หลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายในวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ความเห็นแรกเห็นว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่าย เมื่อมีอำนาจวินิจฉัยที่กระทบสิทธิของประชาชน ความเห็นที่สองเห็นว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ เมื่อมีอำนาจวินิจฉัยที่กระทบสิทธิของประชาชนและมีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาทำนองการพิจารณาในชั้นศาล แต่ในปัจจุบันศาลอังกฤษมีความเห็นเกี่ยวกับขอบเขตการบังคับใช้หลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายในชั้นวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตาม

หลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่าย เมื่อมีอำนาจวินิจฉัยที่กระทบสิทธิของประชาชน โดยไม่ต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาทำนองการพิจารณาในชั้นศาลหรือไม่ เพราะหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาทำนองการพิจารณาในชั้นศาลนั้นเป็นผลของการมีอำนาจวินิจฉัยที่กระทบสิทธิโดยไม่ได้เป็นหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นจากการมีอำนาจวินิจฉัยที่กระทบสิทธิ ดังนั้นหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายจึงได้เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งมีผลผูกพันเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการวินิจฉัยที่กระทบสิทธิและประโยชน์ของประชาชน อย่างไรก็ตามหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายในที่ยอมรับข้อยกเว้นที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องปฏิบัติตามหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายในการวินิจฉัยที่กระทบสิทธิประชาชนและหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายก็ถูกบังคับใช้ในวิธีพิจารณาถึงสิทธิและประโยชน์ของประชาชน ประโยชน์มหาชนและควมมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ส่วนผลของการพิจารณาที่ขัดต่อหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายนั้นแม้ไม่ทำให้คำวินิจฉัยมีผลเป็นโมฆะกรรมโดยแท้ แต่ก็มีผลเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ยังผูกพันบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิอยู่จนกว่าคำวินิจฉัยนั้นจะถูกศาลสั่งให้เป็นโมฆะ การพิจารณาที่ขัดต่อหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายนั้นสามารถเยียวยาแก้ไขได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยังมีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยนั้นอยู่

สำหรับในส่วนของกฎหมายไทยนั้น ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 การออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนขึ้นอยู่กับกฎหมายแต่ละฉบับที่จะกำหนดกระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจออกคำสั่ง ตามที่จะเหมาะสมกับแต่ละหน่วยงาน ดังนั้นหลักเกณฑ์การออกคำสั่งทางปกครองจึงกระจัดกระจายอยู่ตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ทำให้เกิดความสับสนในเรื่องการปฏิบัติราชการ เช่น กำหนดระยะเวลาหรือขั้นตอนการดำเนินการหรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในเรื่องเดียวกันแต่อาจใช้ได้ไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าหน่วยงานนั้น ๆ อยู่ในบังคับของกฎหมายฉบับใด และปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นคือเรื่องการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ซึ่งโดยเนื้อแท้ที่กฎหมายเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจได้ในหลาย ๆ เรื่องก็เพราะต้องการให้การปฏิบัติราชการมีความยืดหยุ่นสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และอาจจะมองไกลไปถึงอนาคตด้วย ทั้งนี้โดยยึดหลักว่าการใช้ดุลพินิจนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อประสิทธิภาพการทำงานและประโยชน์สาธารณะ แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา การใช้ดุลพินิจมักไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย และมีการบิดเบือนนำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้อง การทุจริตและประพฤติมิชอบจึงมีอยู่ทั่วไปในวงราชการ ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์หลายประการขึ้นเพื่อวางลำดับขั้นตอน และกลไกการควบคุมทั้งก่อนการ

ออกคำสั่งและภายหลังการมีคำสั่ง เช่น หลักการรับฟังความจากทุกฝ่ายที่จะถูกกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครอง หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ หลักการแสดงเหตุผลในการมีคำสั่ง สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่ง เป็นต้น

หลักดังกล่าวจะสามารถช่วยให้การออกคำสั่งทางปกครองมีความโปร่งใส ชัดเจน เป็นที่เชื่อถือได้ว่าไม่ได้กระทำให้ไปโดยมีอคติ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติราชการก็จะมีความสบายใจในสิ่งที่ตนได้กระทำให้ไป ทุกหน่วยงานจะมีแนวปฏิบัติเดียวกัน ในส่วนของประชาชนก็จะได้รับความเป็นธรรม และได้รับการปฏิบัติที่เสมอเหมือนกัน

และเมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม 2540 อันเป็นวันที่พ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามความในมาตรา 2 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นต้นไปนั้น นอกจากจะเป็นการตรากฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการปฏิบัติราชการและการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทที่มี “อำนาจมหาชน” ทั้งที่อยู่ในระบบราชการและอยู่นอกระบบราชการแล้ว กฎหมายดังกล่าวยังมีฐานะเป็นกฎหมายหลักฉบับแรกที่ยอมรับสิทธิหน้าที่ของประชาชน ในฐานะปัจเจกชนที่จะเป็น “ประธานแห่งสิทธิ” (Subject of Law) แทนที่จะเป็นเพียง “ผู้ถูกปฏิบัติต่อ” (Object of Law) ดังที่เคยเป็นมาแต่เดิมตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นกฎหมายปกครองของไทยอีกด้วย

นอกจากลักษณะที่เด่นชัดทั้งสองประการนี้แล้ว กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองยังมีความสำคัญอย่างยิ่งในการวาง “มาตรฐานกลาง” ในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจมหาชนทั้งหลายให้เป็นไปโดยมีมาตรฐานเดียวกันที่สามารถอ้างอิงและตรวจสอบได้ ซึ่งนอกจากจะมีคุณูปการอย่างยิ่งต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้ว “มาตรฐานกลาง” ดังกล่าวนี้อย่างจะเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติงานที่เจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจมหาชนทั้งหลายจะต้องถือปฏิบัติภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองที่จะมีขึ้นต่อไปในอนาคตอีกด้วย ซึ่งก็ย่อมมีความหมายว่าศาลปกครองจะใช้มาตรฐานตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้เป็นหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการควบคุมตรวจสอบใช้อำนาจเพื่อที่จะนำไปสู่การพัฒนาหลักกฎหมายปกครองขึ้นต่อไปนั่นเอง รวมทั้งยังเป็นแนวทางที่จะเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการใช้อำนาจอีกด้วย ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 3 วรรคแรกของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ดังกล่าวที่กำหนดว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใด

กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้” นั้น ได้แสดงเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายไว้อย่างชัดเจนว่าประสงค์จะให้หลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการตามกฎหมายนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานกลางที่จะใช้บังคับกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ทุกฉบับโดยนับแต่วันที่กฎหมายนี้มีผลบังคับ ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีบทกฎหมายที่บัญญัติรองรับอำนาจทางปกครองของตนไว้อย่างไรก็ตาม แต่ในการใช้อำนาจนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการใช้การใช้อำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ด้วยเสมอ

บทบัญญัติมาตรา 3 นี้เป็นเทคนิคในการบัญญัติกฎหมายที่จะให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงแก้ไขกระบวนการใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น ๆ ทั้งหมดโดยไม่จำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเหล่านั้นเป็นรายฉบับทีละฉบับอีก หากแต่สามารถกระทำได้ครั้งเดียวในกฎหมายฉบับเดียวโดยบทบัญญัติในมาตรา 3 นี้ เทคนิคในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอื่น ๆ ทั้งหมดโดยกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยปกติจะกระทำได้ในเฉพาะกรณีของการยกเลิกกฎหมายหลาย ๆ ฉบับโดยกฎหมายฉบับเดียวเท่านั้น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น ๆ ทั้งหมดโดยมิได้มีการระบุชื่อกฎหมายที่ประสงค์จะให้มีการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ จะกระทำได้ก็แต่เฉพาะเมื่อบทบัญญัติกฎหมายนั้นได้กำหนด “มาตรฐานกลาง” ซึ่งผู้ร่างกฎหมายมีความมั่นใจว่า “มาตรฐานกลาง” ในการใช้อำนาจเช่นนี้จะสอดคล้องและไม่ขัดแย้งใด ๆ ในกฎหมายอื่น ๆ จนจะเป็นเหตุให้ไม่สามารถบังคับใช้มาตรฐานกลางนี้ต่อกฎหมายนั้น ๆ ได้

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการใช้อำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้ ประกอบกับการพิจารณาสภาพความเป็นจริงของการตราพระราชบัญญัติในทางปกครองทั้งหลายที่มักจะระบุ “ให้อำนาจ” แก่เจ้าหน้าที่โดยไม่มีการกำหนดมาตรการในการใช้อำนาจนั้น ๆ แล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า บทบัญญัติในเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติราชการตามกฎหมายฉบับนี้สามารถนำไปใช้บังคับในลักษณะของ “มาตรฐานกลาง” กับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ได้อย่างไม่มีอุปสรรคข้อขัดขวางใด ๆ มากนัก

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติมาตรา 3 นี้เองก็ได้บัญญัติยกเว้นการนำเอากฎหมายฉบับนี้ไปใช้บังคับสำหรับวิธีการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ ในบางกรณีไว้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ได้มีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานการ

ปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนี้ไว้ เช่นกัน เพราะในกรณีที่บทกฎหมายเฉพาะได้บัญญัติมาตรการเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายนั้น ๆ ไว้ดีกว่าหรือดีเท่า ๆ กับในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการแล้ว ก็ย่อมไม่มีเหตุผลใด ที่จะปฏิเสธการใช้บังคับกฎหมายเฉพาะนั้น โดยมานำเอากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปใช้บังคับอีก

การกำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมไว้ไม่ต่ำกว่าในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น โดยเนื้อหาของบทบัญญัตินี้ย่อมเห็นได้ชัดเจนว่าจะต้องเป็นกรณีที่มี “คู่กรณี” ในคำสั่งทางปกครองที่กฎหมายจะต้องให้ “หลักประกันความเป็นธรรม” แก่บุคคลเหล่านี้ ซึ่งโดยสภาพก็น่าจะจำกัดอยู่แต่เฉพาะในกรณีการทำ “คำสั่งทางปกครอง” เท่านั้น

การให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณีนั้นอาจจะดำเนินการได้ด้วยวิธีการสองประการคือ กำหนดคุณสมบัติขององค์กรเจ้าหน้าที่ที่จะออกคำสั่งทางปกครองที่จะต้องมีความเป็นกลางไม่มีส่วนได้เสียประการหนึ่ง และการกำหนดวิธีพิจารณาในการทำคำสั่งที่เปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อปกป้องสิทธิของคู่กรณี ในคำสั่งทางปกครองได้อีกประการหนึ่ง

เมื่อพิจารณาในแง่ความเป็นกลางขององค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งหรือทำการพิจารณาเรื่องทางปกครอง ซึ่งมาตรา 13 กำหนดลักษณะต้องห้ามในเรื่องการมีส่วนได้เสียขององค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองไว้อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมแล้วก็ย่อมทำให้เห็นได้อยู่ในตัวเองว่า ในเรื่องความเป็นกลางของผู้ทำคำสั่งทางปกครองนี้ ย่อมยากยิ่งที่จะมีกฎหมายอื่นกำหนดมาตรฐานไว้สูงกว่าจนเป็นเหตุให้ต้องยกเว้นมิให้นำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไปใช้บังคับได้

สำหรับการกำหนดวิธีพิจารณาในการทำคำสั่งทางปกครองนั้น กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้คู่กรณีในคำสั่งทางปกครองมีสิทธิโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อรักษาสิทธิของตนได้ก่อนมีการออกคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งรับรองสิทธิมีทนายหรือที่ปรึกษา และสิทธิของตรวจเอกสาร เป็นต้น ทั้งนี้ตามหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายซึ่งมาตรฐานเช่นนี้ถือได้ว่าค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับหลักเกณฑ์ในเรื่องเช่นนี้มีได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ โดยทั่วไป เช่น ในเรื่องการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือน ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ในหมวด 5 ตั้งแต่มาตรา 102 จนถึงมาตรา 111 แม้จะได้กำหนดวิธีพิจารณาก่อนออกคำสั่งทางปกครองในเรื่อง

การลงโทษวินัยแก่ข้าราชการไว้อย่างละเอียด รัดกุม และมีมาตรฐานที่ประกันความเป็นธรรมได้ดี ในระดับหนึ่ง จึงต้องนำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไปใช้บังคับ

ในเรื่องการดำเนินการเพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยนี้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ ส่วนแล้วแต่ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกับกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนทั้งสิ้น ดังนั้น จึงเห็นว่ากระบวนการดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการนั้น โดยปกติแล้วย่อมต้องนำกฎหมายนี้ไปใช้บังคับเช่นเดียวกัน เพราะมิได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิบางประการตามหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายไว้อย่างครบถ้วนตามองค์ประกอบของหลักการนี้เท่าที่ควรจะเป็น เช่น สิทธิมีทนายหรือที่ปรึกษาและสิทธิขอตรวจเอกสาร เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่บกพร่องในวิธีพิจารณา โดยเฉพาะกรณีเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การรับฟังคู่กรณี ตามที่ได้มีการบัญญัติตามหลักเกณฑ์การรับฟังคู่กรณีตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 41 (3) ว่า “คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

๑๗๑

๑๗๑

(3) การรับฟังคู่กรณีที่จำเป็นต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง ๑๗๑” นั้น

ผู้เขียนเห็นว่า การรับฟังคู่กรณีก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองถือได้ว่าเป็นหลักการสำคัญ รวมทั้งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองตามหลักเกณฑ์การรับรองสิทธิของพระราชบัญญัติฉบับนี้เอง คือ การให้คู่กรณีได้มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน (มาตรา 30) นอกจากนี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ ตามหลักศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์แล้วยังถือได้ว่าการรับฟังเป็นหัวใจหรือสาระสำคัญของการตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครอง เพราะหากได้มีการรับฟังเหตุผลหรือข้อโต้แย้งคัดค้านของคู่กรณีอย่างเพียงพอแล้ว เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจปกครองอาจไม่วินิจฉัยสั่งการ ดังเช่นที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองไปก็เป็นได้ เนื่องจากได้รับทราบข้อมูลอย่างครบถ้วน รอบด้านเพียงพอ แม้ว่าจะมีแนวความคิดว่า ควรเปิดช่องให้มีการแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่องในวิธีพิจารณาโดยถือว่าขั้นตอนในการทำขั้นตอนในการทำคำสั่งทางปกครอง ไม่ใช่เนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง หากเนื้อหาบกพร่องก็ต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองสถานเดียว หากเนื้อหาถูกต้องแต่บกพร่องในเรื่องวิธีพิจารณา มาตรา 41 (3) กำหนดหลักเกณฑ์ให้แก้ไขข้อบกพร่อง โดย

วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า คำสั่งทางปกครองที่ต้องรับฟังคู่กรณี แต่หากคำสั่งที่ออกมามีข้อบกพร่องโดยรับฟังน้อยเกินไป ไม่มีเอกสารครบถ้วน หากภายหลังได้รับฟังแล้วและผลการพิจารณาไม่เปลี่ยนไป จากเดิมก็ถือว่าคำสั่งนั้นได้รับการแก้ไขให้สมบูรณ์แล้ว เพื่อมิให้เป็นการบังคับใช้หลักการฟังคู่กรณี ทุกฝ่ายอย่างแข็งกระด้างเกินไป อันอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีเอง หรือขัดต่อเจตนารมณ์ที่แท้จริงของหลักการดังกล่าวก็ตาม

แต่ด้วยความเคารพ ผู้เขียนเห็นว่า หากไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การรับรองสิทธิตามหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายอย่างเพียงพอแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นก็ควรตกเป็นโมฆะ และไม่มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่ต้น ซึ่งอาจแก้ไขได้โดยการจัดให้มีการรับฟังคู่กรณีผู้ถูกระทบสิทธิ ที่สมบูรณ์ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้ข้อมูลที่ครบถ้วนเพียงพอดังกล่าวมาประกอบการตัดสินใจ ใช้ดุลพินิจหรือวินิจฉัยสั่งการ เพื่อจะออกคำสั่งทางปกครองนั้นหรือไม่ออกคำสั่งทางปกครอง ดังที่ได้ออกไปแล้ว และตกเป็นโมฆะดังกล่าว

ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณี ผู้ถูกระทบสิทธิให้รัดกุมยิ่งขึ้นแม้อาจจำเป็นต้องลงทุนทั้งในแง่ทรัพย์สิน และเวลาเพิ่มขึ้นก็ตาม

และเนื่องจากหลักการรับฟังคู่กรณีทุกฝ่ายได้รับการรับรองโดยการวางหลักเกณฑ์ไว้เป็นบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญหลายๆ มาตรา เช่น ในบทมาตรว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 28 ที่วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ฯลฯ” ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นี้ได้รับการยอมรับว่าหมายรวมถึง “สิทธิในการป้องกันตนเอง” ของบุคคลที่จะได้ชี้แจงแสดงเหตุผล ข้อโต้แย้ง และข้อเท็จจริงของตนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะออกคำสั่งทางปกครองอันกระทบต่อสิทธิของบุคคลนั้นด้วย นอกจากนี้ในบทบัญญัติมาตรา 58 ยังได้บัญญัติวางหลักเกณฑ์ไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ ฯลฯ” มาตรา 59 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ ฯลฯ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ” และ มาตรา 60 “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลตามหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายในส่วนของกรณีที่บุคคลต้องได้รับข้อมูลข่าวสารและข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนเพื่อจะได้สามารถใช้สิทธิในการ

ป้องกันตนเองโดยการนำเสนอข้อโต้แย้ง คัดค้านหรือให้ข้อเท็จจริงแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะออกคำสั่งทางปกครองกระทับสิทธิของตนได้

นอกจากนี้ในหมวดศาลนั้น รัฐธรรมนูญยังได้วางหลักเกณฑ์การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาโดยรับรองสิทธิตามหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายไว้ใน มาตรา 241 วรรคสองว่า “ในชั้นสอบสวน ผู้ต้องหามีสิทธิไต่ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้” และในส่วนที่กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่าร้ายวยผิดาปกติหรือกระทำการทุจริตต่อหน้าที่นั้น ต้องให้การคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร (มาตรา 331 (6) และ (8)) ซึ่งย่อมหมายความว่ารวมถึงการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงดำเนินการไต่สวน และข้อโต้แย้งคัดค้านของตนต่อเจ้าหน้าที่ดำเนินการไต่สวน และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ รวมทั้งในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนและระเบียบข้าราชการฝ่ายต่างๆ และพระราชบัญญัติวิชาชีพทั้งหลายก็ได้มีการบัญญัติรับรองหลักการนี้ ในส่วนของการรักษาวินัยและจรรยาบรรณของข้าราชการและผู้ประกอบวิชาชีพทั้งหลาย ก็ได้มีการวางหลักเกณฑ์ให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงแสดงเหตุผลข้อเท็จจริงและข้อโต้แย้งคัดค้านต่อคณะกรรมการสอบสวนได้ และในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ก็ได้กำหนดรับรองสิทธิของคู่กรณีไว้ในมาตราต่างๆ เช่น มาตรา 30 และมาตรา 31 ซึ่งจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ได้วางหลักเกณฑ์รับรองหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายไว้ดังกล่าว จึงกล่าวได้ว่าหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายได้รับการรับรองและยอมรับในฐานะที่เป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” ระบอบกฎหมายของไทยด้วย

ดังนั้นในการจะพิจารณาถึงผลและการเยียวยาแก้ไขการพิจารณาที่ขัดต่อหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายจึงต้องพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงของการละเมิดหลักการนี้ ซึ่งรวมถึงลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์รับรองหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายและถูกละเมิดด้วยว่ามีความร้ายแรงอย่างไรและกฎหมายดังกล่าวอยู่ในลำดับศักดิ์ใด กล่าวคือ หากเป็นการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองโดยละเมิดหรือฝ่าฝืนหลักการนี้ในกรณีเป็นอำนาจผูกพันคือกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ดังนี้ แม้จะมีได้มีการรับฟังคู่กรณีผู้ถูกระทับสิทธิคำสั่งดังกล่าวก็ย่อมมีผลสมบูรณ์และชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่ว่าจะดำเนินการรับฟังคู่กรณีหรือไม่เจ้าหน้าที่ก็ผูกพันที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว นั่นคือการรับฟังย่อมจะไม่ส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงผลของคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ในขณะที่หากเป็นกรณีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ปกครองที่จะดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ก็ย่อมเป็นหน้าที่ของ

ฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการให้ได้ทราบถึงข้อเท็จจริงและแสดงถึงเหตุผลข้อโต้แย้งคัดค้าน คำสั่งทางปกครองดังกล่าวตามหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่าย ทั้งนี้ เพื่อความรอบคอบและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในการป้องกันตนเองของบุคคลผู้เป็นคู่กรณีผู้ถูกระทวนสิทธิ ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่มิได้ดำเนินการรับฟังคู่กรณีมาเลย คำสั่งดังกล่าวก็ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อาจเยียวยาได้ ดังนั้น คู่กรณีจึงมีสิทธิขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ เนื่องจากการละเมิดต่อหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายแต่หากเป็นกรณีได้มีการรับฟังแต่ไม่สมบูรณ์ เช่น เปิดโอกาสหรือให้เวลาในการชี้แจงข้อมูลน้อยเกินไป ดังนี้ ก็อาจดำเนินการเยียวยาได้ตามมาตรา 41 (3) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งจะทำให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้รับการแก้ไขให้สมบูรณ์แล้ว

นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาถึงลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่ได้กำหนดรับรองหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายไว้ด้วยว่า กฎหมายดังกล่าวอยู่ในลำดับศักดิ์ใด ซึ่งจะทำให้ทราบถึงผลและการเยียวยา คำสั่งทางปกครองที่มีการพิจารณาขัดต่อหลักการดังกล่าวได้นั้นคือ หากเป็นการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองที่ขัดต่อหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายที่ถึงขนาดกระทบหรือขัดต่อ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แล้วคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมตกเป็นโมฆะ ไม่อาจเยียวยาได้

แต่หากเป็นการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองโดยขัดต่อหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งอาจทำให้คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็อาจเยียวยาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ตามมาตรา 41 (3) ได้ เป็นต้น

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าผลและการเยียวยาการพิจารณาที่บกพร่องโดยขัดต่อหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายนั้นมีลักษณะสัมพัทธ์ คือขึ้นอยู่กับระดับความร้ายแรงของการละเมิดและลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่กำหนดรับรองหลักการดังกล่าวว่าอยู่ในลำดับศักดิ์ใด และเป็นการพิจารณาที่บกพร่องซึ่งสามารถเยียวยาแก้ไขได้หรือไม่ โดยการเยียวยาแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยบกพร่องดังกล่าว อาจทำได้โดยคู่กรณีผู้ถูกระทวนสิทธิขอให้มีการพิจารณาใหม่ เช่น กรณีที่คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณา อันอาจเห็นได้ทั้งการไม่ได้เข้ามาเลยหรือเข้ามาแต่ไม่มีโอกาสได้มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม โดยตามหลักของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแล้ว คู่กรณีย่อมมีสิทธิได้รับแจ้งถึงผลกระทมาถึงตน เพราะมีโอกาสที่จะโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน หากไม่มีการแจ้งให้ทราบกระบวนการพิจารณาก็บกพร่องหรือแจ้งให้ทราบแต่บอก

ปิดไม่ให้เข้ามีโอกาสได้แข่งก็เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างโรงงาน โดยไม่แจ้งเจ้าของที่ดินที่ติดต่อให้ทราบหรือไม่ให้เข้าได้แข่ง เป็นต้น ซึ่งมาตรการและกระบวนการเยียวยาแก้ไขการพิจารณาที่บกพร่อง ดังกล่าว ข้อมเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เมื่อหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปและเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ ซึ่งได้รับการบัญญัติรับรองไว้ทั้งในกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือรัฐธรรมนูญ และกฎหมายระดับพระราชบัญญัติต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงสมควรที่จะได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผลและการเยียวยาแก้ไขการพิจารณาและเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงทั้งการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีผู้ถูกระทำสิทธิและประโยชน์สาธารณะต่อไป