

บทที่ 3

การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองคือ การดำเนินการในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งคุ้มครองสิทธิของประชาชน เริ่มตั้งแต่การเริ่มต้นพิจารณาเรื่องเพื่อทำคำสั่งทางปกครองทั้งในกรณีที่มีผู้ร้องขอและในกรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้พิจารณาทำคำสั่งเอง ตลอดจนขั้นตอนในการเตรียมการ ขั้นตอนระหว่างพิจารณาเพื่อทำคำสั่งและการวินิจฉัยทำคำสั่งไปจนถึงการพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองภายหลังเมื่อทำคำสั่งไปแล้ว โดยเป็นการทบทวนคำสั่งภายในฝ่ายปกครองเอง ซึ่งกระบวนการทั้งหมดนี้เรียกว่าเป็น “วิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง” โดยในที่นี่จะทำการศึกษาในส่วนของแนวคิดและหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งแนวคิดและหลักเกณฑ์ดังกล่าวนอกจากจะเป็นสิ่งที่จะต้องนำมาใช้กับบุคคลที่เป็นคู่กรณีโดยตรงหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบโดยตรงแล้ว แนวคิดและหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังเป็นสิ่งที่จะต้องนำมาใช้กับบุคคลที่สามผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองด้วย

3.1 แนวคิดการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

พัฒนาการแนวคิดการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น แต่เดิมวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยังเป็นเรื่องภายในของฝ่ายปกครอง ไม่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องข้อกำหนดของการใช้อำนาจและวิธีพิจารณาไว้ในลักษณะคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำไปตามแนวทางปฏิบัติที่ทำกันมา (Verwaltungsroutine) และอาจกำหนดไว้เป็นระเบียบภายในหรือแนวปฏิบัติของฝ่ายปกครองซึ่งวิธีพิจารณายังเป็นเรื่องลับ ผู้อยู่ได้ปกครองจึงได้รับการปฏิบัติในฐานะที่เป็นกรรมหรือเสมือนหนึ่งเป็นวัตถุของฝ่ายปกครอง (Verwaltungsobjekt) เท่านั้น¹

ต่อมาในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 เริ่มเกิดแนวคิดการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเรียกร้องถึงวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินวิธีพิจารณาในลักษณะทำนองเดียวกับวิธีพิจารณาความในชั้นศาล² แนวคิดการคุ้มครองสิทธิ

¹กมลชัย รัตนสากววงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ :นิติธรรม, 2537), หน้า 71.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 91.

ของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงปรากฏในรูปของ “หลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง” พัฒนาต่อมาจนในบางประเทศจัดทำในรูปของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง³ และในบางประเทศแม้มิได้จัดทำในรูปประมวลกฎหมายแต่ก็ปรากฏอยู่ในกฎหมายเฉพาะเรื่องและสร้างหลักกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองโดยศาลปกครอง เช่น ในประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น

หลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความมุ่งหมายเพื่อจัดกระบวนการของกิจกรรมทางปกครองให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ (efficiency) และได้ข้อยุติที่ถูกต้องเป็นธรรม (just) ต่อประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์สาธารณะที่เกี่ยวข้อง เป็นวิธีการควบคุมคุณภาพ (quality control) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตามที่ต้องการและยังมีหลักการให้เอกชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง เพื่อให้เกิดความไว้วางใจในการปกครองและสามารถทราบความเป็นจริงเพื่อคุ้มครองสิทธิของตนได้ตามควรแก่กรณี⁴

ดังนั้น ตามแนวคิดการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ประชาชนผู้อาจได้รับผลกระทบสิทธิจากการดำเนินการของฝ่ายปกครอง จึงได้รับการรับรองสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการวิธีพิจารณาเรื่องของเจ้าหน้าที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตน ทำนองเดียวกับคู่ความในวิธีพิจารณาความในชั้นศาลเพื่อใช้สิทธิในการป้องกันตนเอง และหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองประกอบด้วยหลักกฎหมายที่สำคัญคือ หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียและหลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง และหลักการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครอง หลักกฎหมายดังกล่าวนี้เป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นเพื่อตอบสนองต่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ หลักนิติรัฐ หลักศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และหลักประชาธิปไตย อันถือเป็นหลักทฤษฎีพื้นฐานในการเรียกร้องให้เกิดหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดังนั้นก่อนจะทำการศึกษาถึงหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จึงจำเป็นต้อง

³ประเทศที่มีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง ได้แก่ สเปน, ออสเตรีย, โปแลนด์, ยูโกสลาเวีย, สหรัฐอเมริกา, อังกฤษ, เซกโกสโลวาเกีย, เปรู, นอร์เวย์, สวิตเซอร์แลนด์, บุลกาเรีย, สวีเดน, อาร์เจนตินา, คอสตาริกา, เวเนซุเอลา, โคลอมเบีย, เดนมาร์ก, ญี่ปุ่นและไทยคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ.2539 รายละเอียดโปรดดู ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่1 (กรุงเทพฯ:จริรัชการพิมพ์,2540), หน้า 158.

⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า159.

ศึกษาถึงหลักทฤษฎีพื้นฐานที่อยู่เบื้องหลังของแนวคิดการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดังจะศึกษาในหัวข้อต่อไปจากนี้

(1) หลักความยุติธรรมตามชาติกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติมีต้นกำเนิดและมีพัฒนาจาก Magna Carta ในประเทศอังกฤษ เป็นกฎบัตรที่ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของประชาชน โดยการบังคับให้กษัตริย์และข้าราชการบริพาลของกษัตริย์ใช้อำนาจที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนโดยชอบด้วยกฎหมายของแผ่นดิน⁵ และในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 ได้มีการตรากฎหมายแก้ไขบทบัญญัติใน Magna Carta มาตรา 39⁶ มีผลทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามวิธีพิจารณาที่ถูกต้องและยุติธรรมในการพิจารณาและวินิจฉัยที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน⁷ และโดยระบบกฎหมายประเทศอังกฤษคำพิพากษาของศาลถือเป็นบ่อเกิดของกฎหมาย ศาลสูงได้สร้างหลักกฎหมายวิธีพิจารณาที่ถูกต้องและยุติธรรมจากแนวความคิดกฎหมายธรรมชาติ โดยเรียกหลักวิธีพิจารณานี้ว่า “หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice)” ซึ่งประกอบด้วยหลัก 2 ประการ คือ⁸

1. หลักไม่มีบุคคลใดสามารถที่จะเป็นผู้วินิจฉัยในข้อพิพาทของตนเองได้ (Nemo iudex in re sua)
2. หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่ความ 2 ฝ่าย (Audi alteram partem)

⁵Magna Carta 1215 มาตรา 39 มีข้อความดังนี้ “No free man shall be taken, imprisoned, outlawed, banished or in any way destroyed, nor will we proceed against or prosecute him, except by the lawful judgement of his peers and by the law of the land” Arthur L. Goodhart, Law of the land (Charlottesville : The University Press of Virginia, 1966), p.14. อ้างถึงใน ประสิทธิ์ อัจฉริยะสกุลชัย, “การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในกฎหมายปกครองไทย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 13.

⁶Magna Carta มาตรา 39 ที่ถูกแก้ไขมีบทบัญญัตินี้ “None shall be condemned without trial, Also, that no man, of whatever estate or condition that he be, shall be put out of land or tenement, nor taken, nor imprisoned, nor disinherited, nor put to death, without being brought to answer by due process of law” Arthur L. Goodhart, Law of the land, p.38 อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

⁷เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

⁸เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

ในระยะแรกหลักวิธีพิจารณาตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติมีผลบังคับต่อคำวินิจฉัยขององค์กรตุลาการเท่านั้น แต่ต่อมาได้ถูกนำไปบังคับใช้กับองค์กรอื่น ๆ ที่มีอำนาจวินิจฉัยที่กระทบสิทธิของประชาชน กล่าวคือ ศาลอังกฤษได้วินิจฉัยขยายขอบเขตการบังคับใช้หลักวิธีพิจารณาตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติที่ใช้บังคับอยู่ในวิธีพิจารณาในชั้นศาล ให้ใช้บังคับกับการทำคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลด้วย ดังนั้นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติจึงได้กลายเป็นหลักวิธีพิจารณาที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามในการวินิจฉัยที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์ของบุคคล⁹ แต่ในระยะแรกศาลยังมีการแบ่งแยกลักษณะคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองที่ต้องบังคับใช้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติออกเป็น 2 ความเห็น คือ¹⁰

ความเห็นที่ 1 เห็นว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจวินิจฉัยที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล กล่าวคือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติต้องนำมาบังคับใช้ในทุกรกรณี

ความเห็นที่ 2 เห็นว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจวินิจฉัยที่กระทบต่อสิทธิของบุคคลและคำวินิจฉัยนั้นต้องมีลักษณะเป็นคำสั่งที่จะต้องมีการพิจารณาทำนองการพิจารณาในชั้นศาล (judicial decision) ด้วย ดังนั้นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติจะนำมาบังคับใช้ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาทำนองเดียวกับการพิจารณาในชั้นศาลด้วยเท่านั้น หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจวินิจฉัยที่กระทบสิทธิบุคคลแต่ไม่มีหน้าที่พิจารณาทำนองเดียวกับการพิจารณาในชั้นศาล ก็ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

ต่อมาภายหลังแนวคำพิพากษาของศาลตั้งแต่ ค.ศ.1964 เป็นต้นมา ศาลวินิจฉัยว่าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติไม่ได้เกิดจากบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิ นั้นมีสิทธิตามกฎหมายหรือไม่ แต่เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจวินิจฉัยที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลทำให้ต้องมีการพิจารณาในทำนองเดียวกับการพิจารณาในชั้นศาลซึ่งทำให้จะต้องปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ทำให้ปัญหาการแบ่งลักษณะคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหมดไป

แต่อย่างไรก็ตามในการบังคับใช้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ศาลอังกฤษได้บังคับใช้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอย่างยืดหยุ่นเพื่อให้เหมาะสมกับหน้าที่ที่มีลักษณะหลากหลายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยคำนึงถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตลอดจนผลกระทบต่อประโยชน์มหาชน

⁹เรื่องเดียวกัน, หน้า 31.

¹⁰เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-31.

โดยสร้างข้อยกเว้นที่ชอบด้วยกฎหมายวิธีพิจารณาขึ้น ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในการวินิจฉัยที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล เช่น ข้อยกเว้นกรณีฉุกเฉิน ความเป็นไปไม่ได้ที่จะจัดให้มีการรับฟัง กรณีผลประโยชน์ของรัฐที่มีความสำคัญมากกว่าหรือกรณีเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ เป็นต้น¹¹ โดยศาลใช้ “หลักความเป็นธรรม” (fairness) ให้เหตุผลว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครอง¹² ในการยกเว้น ไม่ต้องปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในชั้นวิธีพิจารณาเรื่องของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เรียกร้องถึงหลัก 2 ประการคือ

1. หลักเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยต้องไม่มีอคติ (impartiality)

หมายความถึงในหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่ทำคำสั่งทางปกครองต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับคำสั่งที่ตนกระทำ ความมีส่วนได้เสียนี้ นอกจากการมีส่วนได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัยแล้วยังรวมถึงสถานการณ์ที่ทำให้เห็นว่าอาจจะเกิดอคติ เช่น ความสัมพันธ์ทางส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับในการวินิจฉัย หรือความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับประเด็นที่จะวินิจฉัย เป็นต้น สถานการณ์เหล่านี้อาจจะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัย เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่ขัดแย้งกันหรือหน้าที่ที่ไปด้วยกันไม่ได้¹³ และหลักการพิจารณาและวินิจฉัยโดยไม่มีส่วนได้เสียนี้มีรากฐานมาจากความต้องการที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความเป็นกลาง (impartiality) เพื่อการพิจารณาและวินิจฉัยอย่างไม่ลำเอียง อีกทั้งยังต้องการให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในความเป็นกลางของกระบวนการพิจารณาด้วย¹⁴

2. หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่อาจถูกกระทบสิทธิมีเนื้อหาในขั้นตอนก่อนการทำคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผูกพันต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่อาจถูกกระทบสิทธิจากการทำคำสั่งทางปกครองของตน ซึ่งหลักการรับฟังข้อเท็จจริงนี้มีรากฐานจากความต้องการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้รู้ข้อเท็จจริงอย่างสมบูรณ์ เพื่อการวินิจฉัยและ

¹¹กมลชัย รัตนสากววงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า 84.

¹²อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 10.

¹³เรื่องเดียวกัน, หน้า 33-34.

¹⁴อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 8.

ทำคำสั่งได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม และเป็นไปตามแนวคิดความเคารพในศักดิ์ศรีและสิทธิของบุคคลแต่ละคน โดยเชื่อว่าแต่ละบุคคลมีเหตุผลจึงควรมีโอกาสแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่จะเกิดผลกระทบต่อสิทธิของตน¹⁵

จากต้นกำเนิดกฎบัตร Magna Carta และพัฒนาจากการสร้างหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติของศาลอังกฤษ ทำให้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเป็นหลักการทวิภาคีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ที่ผูกพันเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องยึดเป็นหลักวิธีพิจารณาในการทำคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล ดังนั้นเมื่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติถูกนำมาใช้เป็นหลักการทวิภาคีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง สิทธิของประชาชนจึงได้รับการรับรองและคุ้มครองอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือมีการประกันสิทธิของประชาชนให้ได้รับการคุ้มครองสิทธิในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอันเป็นการเสริมและอุดช่องว่างของการประกันสิทธิของประชาชนในชั้นศาลด้วย

(2) หลักนิติรัฐกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

แนวคิดนิติรัฐก่อตัวขึ้นจากแนวคิดเสรีนิยม (liberalism) และปัจเจกนิยม (individualism) ในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 แนวคิดเสรีนิยมและปัจเจกนิยมมีแนวคิดในการมุ่งจำกัดอำนาจปกครองของรัฐและยกฐานะสิทธิของประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองให้เป็นผู้ทรงสิทธิในอำนาจปกครอง ก่อให้เกิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย¹⁶ ที่มีการจำกัดอำนาจรัฐและให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้กับประชาชน ซึ่งแตกต่างจากการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แต่เดิมอย่างสิ้นเชิง เมื่อแนวคิดเสรีนิยมและปัจเจกชนนิยมเป็นที่แพร่หลายในประเทศต่าง ๆ และแนวคิดทั้งสองได้ถูกนำไปใช้ในการปกครองประเทศอย่างเป็นทางการ¹⁷ เรียกการปกครองดังกล่าวว่าเป็นการปกครองโดยใช้ “หลักนิติรัฐ” (Legal State) อันมีความหมายทั่วไปหมายถึง “รัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมาย” อธิบายได้ว่า การกระทำของรัฐทุกอย่างต้องมีกฎหมายให้อำนาจหรืออธิบายด้วยกฎหมายได้ รัฐจะต้องผูกพันกับกฎหมายและใช้อำนาจภายใต้กฎหมาย มีเป้าหมายในการกำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจรัฐและอำนาจปกครองเพื่อประโยชน์แก่เสรีภาพของปัจเจกชน เป็นสังคมที่ปกครองโดยกฎหมายและหน้าที่ของ

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

¹⁶ รายละเอียดดูหัวข้อ(4)หลักประชาธิปไตยกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

¹⁷ เห็นได้จากปรากฏแนวคิดเสรีนิยมและปัจเจกชนนิยม ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่ปกครองในระบบ “เสรีประชาธิปไตย” (Liberal and democratic state)

นิติรัฐคือ รัฐที่รับใช้ประชาชน¹⁸ และรัฐที่ปกครองโดยยึดถือหลักนิติรัฐต้องยึดถือหลักการที่สำคัญ 2 ประการ ได้แก่

1. หลักการว่าด้วย “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” (The principle of legality of administrative action)¹⁹

2. หลักการว่าด้วย “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยองค์กรตุลาการ” (The principle of judicial review of legality of administrative action)

โดยหลักการพื้นฐานของหลักการทั้งสองมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายอยู่ 3 ประการด้วยกัน คือ²⁰

1. เพื่อป้องกันมิให้ผู้ถืออำนาจรัฐใช้อำนาจดังกล่าวแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้องของตน แต่เพื่อให้มีการใช้อำนาจรัฐตอบสนองความต้องการของประชาชนหรือเรียกกันว่า “ประโยชน์ส่วนรวม” (General Interest) หรือ “ประโยชน์มหาชน” (Public Interest) อย่างแท้จริง

2. เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐปกป้องรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

3. เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจรัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพด้านต่าง ๆ ของเอกชนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การปกป้องรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน

ส่วนแนวคิดนิติรัฐในความสัมพันธ์กับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น แสดงออกในรูปของหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยแนวคิดนิติรัฐเป็นหลักการที่อยู่เบื้องหลังที่ผลักดันให้เกิดหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง²¹ โดยเนื้อหาของหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของหลักนิติรัฐคือ

1. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตอบสนองต่อการจัดอำนาจอำเภोजององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะกระทำการทางปกครองต่อประชาชน โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง

¹⁸กมลชัย รัตนสกววงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า 96. อ้างถึงใน มานิตย์ จุมปา, “การยกเลิกและเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), หน้า 31.

¹⁹รายละเอียดดูหัวข้อ 2.1.3 ความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครอง

²⁰วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 12.

²¹กมลชัย รัตนสกววงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า 97.

เป็นผู้ทรงสิทธิ มีสถานะเป็นคู่ความในวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ในชั้นวิธีพิจารณาเรื่อง ในการทำคำสั่งทางปกครอง

2. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเรียกร้องทำให้เกิด ความสมบูรณ์ใน “หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” กล่าวคือ หลักความชอบ ด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้นการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย สารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ²² และในส่วนของหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองผูกพันเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้ใน การทำคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นหลักกฎหมายที่ตอบสนองต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายวิธีสบัญญัติ เป็นการอุดช่องว่างการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายให้สมบูรณ์

(3) หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครอง

แนวคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (human dignity) ก่อตัวขึ้นจากการเกิดแนวคิด เสรีนิยม (liberalism) และปัจเจกชนนิยม (individualism) ในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 แต่เดิมก่อนเกิด แนวคิดเสรีนิยมและปัจเจกชนนิยมรัฐส่วนใหญ่ปกครองในระบบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ผู้ปกครองไม่ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ประชาชนมีฐานะเป็นผู้อยู่ ใต้อำนาจปกครองมีลักษณะเป็นวัตถุในการปกครอง (Object) แต่เมื่อแนวคิดเสรีนิยมและปัจเจกชน นิยมก่อตัวเข้าแทนที่การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์แล้วแนวคิดในการปกครองของรัฐ ก็เปลี่ยนแปลงไป โดยให้ความสำคัญในสิทธิเสรีภาพและเกียรติของประชาชนเป็นใหญ่ ประชาชน แต่เดิมซึ่งอยู่ในฐานะวัตถุทางปกครองก็เปลี่ยนสถานะเป็นผู้ทรงสิทธิทางปกครอง (subject) โดยเห็นว่ารัฐไม่มีอำนาจกระทำการใดอันเป็นการละเมิดต่อความมีเกียรติของประชาชนได้

ความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (human dignity) นักกฎหมายเยอรมัน Klaus Stern ได้สรุปสาระสำคัญของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ว่า หมายถึงคุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะและ เป็นคุณค่าที่มีความผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์ ซึ่งบุคคลในฐานะที่เป็นมนุษย์ทุกคนได้รับคุณค่า ดังกล่าวโดยไม่จำต้องคำนึงถึงเพศ เชื้อชาติ ศาสนา วัย หรือคุณสมบัติอื่น ๆ ของบุคคล ในความหมายนี้ “ศักดิ์ศรี” จึงหมายถึง ลักษณะบางประการที่สร้างออกมาเป็นคุณค่าเฉพาะตัว ของมนุษย์ อันเป็นสาระตติในการกำหนดความรับผิดชอบของตน และเป็นสาระตติที่มนุษย์แต่ละ คนได้รับเพื่อเห็นแก่ความเป็นมนุษย์ของบุคคลนั้น²³ และศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐของเยอรมัน

²²รายละเอียดดูหัวข้อ 2.1.3 ความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครอง

²³Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II/2 Allgemeine Lehren der Grundrechte, S.1113. อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและ

ได้วินิจฉัยไว้ในคดี KPD-Uteil ในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยอธิบายว่าเป็นการเรียกร้องการ
สร้างตนเองอย่างอิสระของปัจเจกบุคคลในรัฐเสรีประชาธิปไตย “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ถือว่ามี
คุณค่าสูงสุดมีอาจล่วงละเมิดได้ เป็นสิ่งที่ต้องให้ความเคารพและต้องได้รับความคุ้มครองจากรัฐ
และมนุษย์คือลักษณะส่วนบุคคลที่มีความสามารถในการสร้างชีวิตบนความรับผิดชอบของตนเอง
ดังนั้นเพื่อเห็นแก่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของปัจเจกบุคคล จะต้องทำให้เกิดความมั่นคงแก่ปัจเจก
บุคคลในการพัฒนาลักษณะส่วนบุคคลให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้²⁴ ดังนั้นในความหมายสรุป
โดยทั่วไปศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นสิทธิที่มีคุณค่ามีอาจล่วงละเมิดได้

แนวคิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เริ่มก่อตัวให้เห็นครั้งแรกในกฎบัตร Magna Carta
1215 มาตรา 39 ในการคุ้มครองประชาชนจากการออกหมายจับตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของ
รัฐ²⁵ และแสดงปรากฏอย่างชัดเจนต่อมาในคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา 1776
คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศสลงวันที่ 26 สิงหาคม 1789 และปรากฏเป็นหลักสากล
ในคำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ อีกทั้งได้บัญญัติรับรองไว้ใน
รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ในประเทศไทยหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถูกบัญญัติรอง
รับไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 4 ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ
และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” มาตรา 26 บัญญัติว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กร
ของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่ง
รัฐธรรมนูญนี้” มาตรา 28 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและ
เสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ
หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน”

หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในทางกฎหมายปกครองเรียกร้องให้องค์กรของรัฐหรือ
เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้ความเคารพและคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นพิจารณาได้
2 ประการ²⁶

ประการแรก เพื่อการป้องกันการแทรกแซงและการละเมิดสิทธิของประชาชน ทำให้
รัฐมีภาระผูกพันที่จะไม่กระทำการใด ๆ อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ:วิญญูชน,2543),
หน้า 85.

²⁴ BVerfGE 5, 85 (206) อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 86.

²⁵ กมลชัย รัตนสากาวงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า 109.

²⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตาม
รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540, หน้า 94-95.

ประการที่สอง เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องจากรัฐเพื่อให้รัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทำให้รัฐมีภาระในการดำเนินการป้องกันขัดขวางความทุกข์ยากทรมานของมนุษย์อันถือว่าเป็นหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองของรัฐด้วย

ส่วนเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจากหลักที่ว่า “มนุษย์ไม่อาจจะถูกปฏิบัติในลักษณะที่เป็นเพียงวัตถุของการพิจารณา (Nie darf der Mensch als blosses Objekt eines Verfahrens behandelt werden) เป็นการยืนยันในหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในวิธีพิจารณาทุกประเภทและในส่วนวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอันเป็นปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่นั้น การให้ความเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นข้อเรียกร้องทั่วไปว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องยอมรับว่าประชาชนเป็นผู้ร่วมในการพิจารณาเรื่องของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย และจะต้องให้โอกาสแก่ประชาชนในการพิทักษ์สิทธิของตนเอง²⁷ ดังนั้นในการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองบุคคลผู้อาจได้รับผลกระทบสิทธิจากการทำคำสั่งทางปกครอง ย่อมมีสถานะเป็นผู้ทรงสิทธิในการเข้าร่วมในกระบวนการวิธีพิจารณาเรื่องของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในเรื่องนั้น ๆ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผูกพันต้องมีการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในการทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยุคใหม่ ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผูกพันดำเนินการตามเพื่อการให้ความเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงกล่าวได้ว่าหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำให้หลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับการปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม

(4) หลักประชาธิปไตยกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยมีหลักการพื้นฐานในการจัดองค์กรของรัฐที่สำคัญ 2 หลักการ คือ หลักประชาธิปไตย (das demokratische Prinzip) และหลักนิติรัฐ (das Rechtsstaatsprinzip) หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐเป็นหลักที่มีความเกี่ยวพันกันและมีส่วนสนับสนุนซึ่งกันและกัน จนอาจกล่าวได้ว่าหลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่เอื้อให้เกิดหลักนิติรัฐ และขณะเดียวกันหลักนิติรัฐก็เป็นหลักที่ส่งเสริมสนับสนุนต่อหลักประชาธิปไตย²⁸

²⁷ กมลชัย รัตนสากววงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า 110-111.

²⁸ บรรณเจติ สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, หน้า 19.

ซึ่งรัฐเสรีประชาธิปไตยไม่อาจสถาปนาขึ้นได้หากขาดหลักการใดหลักการหนึ่ง เนื้อหาของหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐนั้นสามารถตอบสนองต่อการปกครองในรัฐเสรีประชาธิปไตยได้กล่าวคือ หลักนิติรัฐสามารถตอบสนองปรัชญาแนวคิดปัจเจกชนนิยม โดยการจำกัดการใช้อำนาจรัฐในการล่วงล้ำแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่วนหลักประชาธิปไตยสามารถตอบสนองถึงโอกาสของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองของรัฐ

หลักประชาธิปไตยเป็นหลักการที่ยอมรับว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย²⁹ การปกครองจึงเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง ซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองต้องสอดคล้องและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับเจตนารมณ์ของรัฐโดยผ่านทางกฎหมายและความสอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างเจตนารมณ์ของประชาชนกับเจตนารมณ์ของรัฐจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ ประชาชนได้รับโอกาสในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรากฎหมายหรืออย่างน้อยที่สุดก็ต้องให้ความยินยอมในการตรากฎหมายนั้น ๆ ขึ้นกำหนดหน้าที่ให้ตนเอง³⁰

พิจารณาหลักประชาธิปไตยในส่วนของกฎหมายปกครอง หลักประชาธิปไตยเป็นหลักการพื้นฐานในการสนับสนุนให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง การเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างหนึ่งในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครองซึ่งมีลักษณะเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองคือ การเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งในกฎหมายปกครองปรากฏในรูปของหลักกฎหมาย

²⁹“ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน” ของ Jean Jacques Rousseau กำเนิดขึ้นในช่วงกลางศตวรรษที่ 18 ในช่วงที่การปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กำลังล้มเหลวและแนวคิดเสรีนิยมและปัจเจกชนนิยมกำลังแพร่ขยาย ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนเป็นทฤษฎีพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย โดยอธิบายถึงอำนาจในการปกครองนั้นเกิดขึ้นจากการที่ประชาชนแต่ละคนได้ทำสัญญาประชาคมและตกลงโอนสิทธิเสรีภาพให้แก่ส่วนรวม อำนาจการปกครองจึงมาจากประชาชน ดังนั้นผู้ปกครองที่แท้จริงก็คือผู้อยู่ใต้ปกครอง และโดยผลของการทำสัญญาประชาคมอำนาจปกครองจะแสดงออกมาในรูปของ “เจตจำนงทั่วไป” หรือ “เจตนารมณ์ร่วมกัน” (Volonté générale) ของประชาชนซึ่งถือเป็นเจตจำนงทั่วไปของรัฐหรือเจตนารมณ์ของรัฐ จึงเป็นเสมือนการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนอันเป็นหลักการพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย

³⁰Gerhard Leiholz, *Politics and law* (Leyden : A.W.Sythoff, 1965), p40 ; Hans Kelsen *General Theory of law and State*,p.285. อ้างถึงใน กนิษฐา เชี่ยววิทย์,“การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรนิติบัญญัติโดยองค์กรตุลาการ,”(วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 87.

วิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเนื้อหาของกฎหมายเรียกร้องให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจได้รับการกระทบกระเทือนสิทธิจากการทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในกระบวนการวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองที่จะมีผลกระทบต่อตนในสถานะเป็นคู่ความในวิธีพิจารณา โดยผูกพันตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ที่สำคัญคือ หลักเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องไม่มีส่วนได้เสียในการทำคำสั่งทางปกครอง หลักการรับฟังผู้อาจได้รับผลกระทบกระเทือนสิทธิ และหลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง และเมื่อพิจารณาหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเข้ากับหลักประชาธิปไตยในกฎหมายปกครองจะเห็นได้ว่าหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้กำหนดให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง โดยยอมรับให้ประชาชนมีสถานะเป็นคู่ความในวิธีพิจารณาเรื่องของเจ้าหน้าที่ จึงแสดงให้เห็นว่าหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถตอบสนองข้อเรียกร้องหลักประชาธิปไตยในส่วนของกฎหมายปกครองคือ³¹

1. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตอบสนองต่อข้อเรียกร้องในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครอง

2. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตอบสนองต่อการใช้อำนาจควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยประชาชน

3. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตอบสนองต่อการทำให้เกิดความยอมรับและยอมรับปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองของประชาชนโดยสมัครใจ

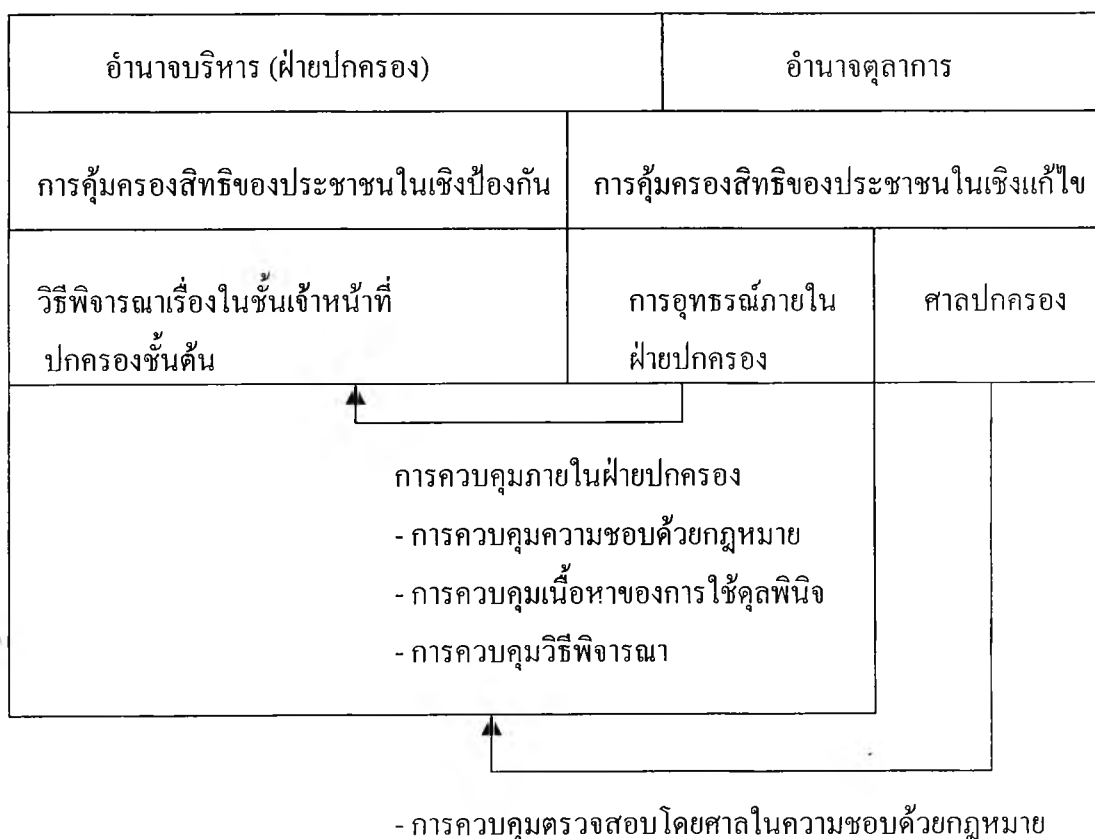
จากการศึกษาแนวคิดการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเห็นได้ว่า การคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นมีพัฒนาการทางกฎหมายในการยอมรับถึงสถานะของประชาชนในความเป็นผู้ทรงสิทธิในทางปกครอง โดยมีหลักการสำคัญในการคำนึงถึงสถานภาพแห่งสิทธิทางกฎหมายของบุคคล ที่จะถูกระทบกระเทือนเป็นหลักในการพิจารณาในการให้ความคุ้มครอง โดยฝ่ายปกครองมีความผูกพันที่จะต้องรับรองสิทธิของบุคคลในการเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิของตน และมีความผูกพันในขั้นตอนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองที่จะต้องดำเนินการตามหลักกฎหมายที่สำคัญคือ หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครอง หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียก่อนการทำคำสั่งทางปกครอง และหลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง และหลักการเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองนั้น

³¹ กมลชัย รัตนสากววงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า 114.

สำหรับในปัญหาของบุคคลที่สามผู้ซึ่งอาจได้รับผลกระทบสิทธิจากกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองนั้น โดยสถานภาพแห่งสิทธิทางกฎหมายของบุคคลที่สามที่อาจได้รับการกระทบกระเทือน ตามแนวคิดการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง บุคคลที่สามจึงอยู่ในฐานะที่จะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิของตนตามหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ไม่ต่างไปจากบุคคลผู้เป็นผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือคู่กรณีโดยตรง

3.2 หลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วยหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงป้องกันและในเชิงแก้ไขภายในฝ่ายปกครอง มีขอบเขตเนื้อหาพิจารณาอยู่เฉพาะภายในฝ่ายปกครอง เนื้อหาครอบคลุมตั้งแต่การเริ่มกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ไปจนถึงการทบทวนหรือเยียวยาแก้ไขภายในฝ่ายปกครอง โดยไม่รวมถึงการทบทวนหรือเยียวยาแก้ไขโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งอาจพิจารณาจากโครงสร้างของการประกันสิทธิของประชาชนในเชิงป้องกันและในเชิงแก้ไขได้ดังนี้³²



³²เรื่องเดียวกัน, หน้า 60และหน้า101.

จากโครงสร้างการประกันสิทธิของประชาชนในเชิงป้องกันและในเชิงแก้ไขข้างต้น จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะมีเนื้อหา อยู่เฉพาะในส่วนของวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นต้นอันเป็นการประกันสิทธิ ในเชิงป้องกันและการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองซึ่งเป็นการประกันสิทธิในเชิงแก้ไขภายใน ฝ่ายปกครองเท่านั้น

ในการพิจารณาทางประวัติศาสตร์หลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของประชาชน ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแม้จะเกิดขึ้นภายหลังหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิง แก้ไขโดยองค์กรตุลาการ³³ แต่ในแง่ของการคุ้มครองสิทธิให้กับประชาชน หลักเกณฑ์การคุ้มครอง สิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองถือเป็นหลักเกณฑ์ที่ช่วยอุดช่องว่างของกฎหมาย ในความบกพร่องของการคุ้มครองให้กับประชาชน โดยองค์กรตุลาการ กล่าวคือ

1. ช่วยอุดช่องว่างในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอำนาจตุลาการจำกัดอยู่เพียงการควบคุมตรวจสอบเฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของการวินิจฉัย สั่งการเท่านั้น แต่ในส่วนของ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเอง (การอุทธรณ์ ได้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครอง) สามารถควบคุมตรวจสอบได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมาย และความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมายอันหมายถึงการตรวจสอบถึงความเหมาะสม ของคำสั่งทางปกครองและการใช้ดุลพินิจในการทำคำสั่งทางปกครองด้วย ซึ่งอำนาจการควบคุม ตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองนี้ย่อมมีผลทำให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิง แก้ไขมีความสมบูรณ์อย่างแท้จริง

2. ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงแก้ไขโดยองค์กรตุลาการนั้น เป็นการคุ้มครอง สิทธิในลักษณะเยียวยาแก้ไขให้กับประชาชนในกรณีที่เกิดการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น แล้ว ซึ่งในความเป็นจริงในบางสถานการณ์แม้จะมีการเยียวยาแก้ไขในชั้นศาลก็ไม่อาจทำให้สิทธิ ที่ถูกระทบกระเทือนได้รับการแก้ไขเยียวยาได้ในความเป็นจริง เช่น กรณีคำสั่งทางปกครอง ที่อาจเกิดผลกระทบและเป็นอันตรายแก่กายหรือชีวิตของบุคคล หรือสิทธิหรือประโยชน์ ทางเศรษฐกิจที่ควรได้รับตั้งแต่ต้น ความบกพร่องในส่วนนี้หลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของ ประชาชนในเชิงป้องกันย่อมทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิให้กับประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จากเหตุผลในการวิเคราะห์ข้างต้นจึงอาจสรุปได้ว่าหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิ ของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความสำคัญที่จะช่วยเสริมและ อุดช่องว่างในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนทางศาล เป็นผลทำให้การคุ้มครองสิทธิให้กับ ประชาชนมีความสมบูรณ์อย่างแท้จริง

³³รายละเอียดดูหัวข้อ 3.1 แนวคิดการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

หลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแบ่งแยกออกเป็น การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงป้องกันและการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงแก้ไขภายในฝ่ายปกครอง

3.2.1 หลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงป้องกัน

หลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงป้องกันเป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชนในขั้นตอนก่อนการทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นหลักเกณฑ์ในขั้นตอนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองมีผลผูกพันเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามตั้งแต่ขั้นตอนเริ่มดำเนินการรับเรื่องหรือเริ่มพิจารณาเรื่อง การสืบหาข้อเท็จจริงปรับข้อเท็จจริงที่ยุติเข้ากับข้อกฎหมาย การใช้ดุลพินิจจนถึงขั้นตอนของการวินิจฉัยและทำคำสั่งทางปกครอง³⁴ หลักเกณฑ์ที่ผูกพันเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามในการทำคำสั่งทางปกครองนี้เรียกว่า “วิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง” ปรากฏเป็น “หลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง” โดยมีหลักกฎหมายที่สำคัญได้แก่ หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียในการทำคำสั่งทางปกครองและหลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง

3.2.1.1 หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่

หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองเป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural justice)³⁵ เรียกร้องถึงความเป็นกลาง (impartiality) ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจวินิจฉัยทำคำสั่งทางปกครอง เป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาที่ป้องกันการเกิดความอคติและความลำเอียงในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการ โดยมีเนื้อหากล่าวคือ ในการทำคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยทำคำสั่งทางปกครองต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนมีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยทำคำสั่ง

ความมีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแบ่งแยกออกเป็น 2 ลักษณะ³⁶

³⁴ กมลชัย รัตนสากววงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า 59.

³⁵ รายละเอียดดูบทที่ 2 หัวข้อ 2.3.2 หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

³⁶ ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย, “การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในกฎหมายปกครองไทย,” หน้า 38-36.

1. ความมีส่วนได้เสียทางการเงินในผลของคำวินิจฉัย (financial interest) โดยในคอมมอนลอว์มีข้อสมมติฐานที่ยุติเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสียทางการเงินว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสียทางการเงินนั้นมีโอกาส โดยศาลไม่ต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นได้เกิดอคติขึ้นจริง ๆ จากการมีส่วนได้เสียทางการเงินหรือไม่

2. สถานการณ์ที่ทำให้เห็นว่าอาจจะเกิดอคติ (likelihood of bias) ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้หลายประการเช่น ความสัมพันธ์ทางส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการวินิจฉัย ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับประเด็นที่จะวินิจฉัย และการมีความคิดเห็นล่วงหน้าต่อประเด็นที่จะวินิจฉัย สถานการณ์เหล่านี้จะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่เหมาะสมที่จะเป็นผู้พิจารณาและวินิจฉัย เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่ขัดแย้งกันหรือหน้าที่ที่ไปด้วยกันไม่ได้

หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองนั้น อาจได้รับการยกเว้นได้ ในกรณีมีความจำเป็นเพราะบุคคลนั้นเป็นเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวที่กฎหมายให้อำนาจในการทำคำสั่งทางปกครอง หรือกรณีมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่าแม้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีส่วนได้เสียเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองนั้นก็ชอบด้วยกฎหมาย หรือกรณีกฎหมายกำหนดสิทธิการคัดค้านเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไว้แต่ผู้ถูกกระทบสิทธิได้สิทธิในการคัดค้าน

ผลดีของหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองนั้น อาจพิจารณาได้ดังนี้

1. ทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในความเป็นกลางของกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง อันมีผลอาจทำให้เกิดความยอมรับในคำสั่งทางปกครองและปฏิบัติตามด้วยความสมัครใจ เป็นการลดข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนไปโดยปริยาย

2. หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ยังเป็นมาตรการช่วยป้องกันการทุจริตโดยใช้อำนาจหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะคำสั่งทางปกครองประเภทการอนุญาตหรืออนุมัติที่เป็นประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง

(1) หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในกฎหมายปกครองเยอรมัน

หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครอง ในกฎหมายปกครองเยอรมัน บัญญัติเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVfG) มาตรา 20 โดยห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีส่วน

ได้เสียในการทำคำสั่งทางปกครองนั้นทำคำสั่งทางปกครอง³⁷ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียได้แก่บุคคลที่มีลักษณะดังต่อไปนี้³⁸

1. ผู้ซึ่งเป็นคู่กรณีเอง ซึ่งหมายถึงบุคคลผู้ยื่นคำขอหรือคำร้อง เมื่อมีคำสั่งทางปกครองแล้วมีผลกระทบต่อบุคคลนั้น ซึ่งเป็นบุคคลคนเดียวกับผู้มีอำนาจวินิจฉัยหรือมีคำสั่งทางปกครอง

2. บุคคลซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องกับคู่กรณี โดยมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติหรือทางการสมรส หรือบุคคลที่เคยอุปถัมภ์กันมา

3. ผู้ซึ่งเป็นผู้แทนคู่กรณีตามกฎหมาย หรือผู้รับมอบอำนาจทั่วไป หรือผู้รับมอบอำนาจในการดำเนินการทางปกครองโดยเฉพาะ

4. ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องเป็นผู้แทนคู่กรณีในกระบวนการพิจารณา

5. ผู้ซึ่งเป็นลูกจ้างหรือได้รับค่าตอบแทนหรือเป็นกรรมการที่ปรึกษาหรือในทำนองเดียวกับที่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากคู่กรณี

6. ผู้ซึ่งไม่ใช่เจ้าพนักงานแต่สามารถให้ความเห็นหรือกระทำที่สำคัญได้ อันมีผลกระทบต่อกรออกคำสั่งทางปกครองและในกรณี “ผู้ที่เกี่ยวข้อง” ตามข้อ 2 และข้อ 4 หมายความว่า³⁹

1. คู่หมั้น
2. เป็นคู่สมรส
3. การเป็นญาติหรือเกี่ยวพันกัน โดยการสมรสโดยตรง
4. พี่น้อง
5. ลูกของญาติพี่น้อง
6. คู่สมรสของพี่น้องและพี่น้องของคู่สมรส
7. ลูก ป้า น้า อา
8. บุตรบุญธรรม
9. บุคคลที่เคยให้การอุปถัมภ์เป็นเวลานานหรือให้ที่พักพิงที่อยู่อาศัย

ผลของการฝ่าฝืนหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเยอรมันแยกผลของการฝ่าฝืนไว้เป็น 2 ส่วน คือ

³⁷ Law on Administrative Proceedings of 25 May 1976 (VwVfG) Article 20.

³⁸ Ibid., Article 20 (1).

³⁹ Ibid., Article 20 (5).

1. การฝ่าฝืนตามกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVfG) มาตรา 20 (1) ข้อ 1 กรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำคำสั่งทางปกครองให้แก่ตนเอง ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีข้อผิดพลาดอย่างร้ายแรงและเป็นที่ยอมรับอย่างแข็งขันมีผลเป็น โฆษะ⁴⁰ ทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่มีผลทางกฎหมาย

2. การฝ่าฝืนตามกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVfG) มาตรา 20 (1) ข้อ 2-6 ซึ่งถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับคำสั่งทางปกครอง แต่ยังไม่ถึงกับเป็นข้อผิดพลาดอย่างร้ายแรงและแข็งขันมีผลเป็น โฆษะ⁴¹ แต่คำสั่งทางปกครองนั้นยังคงมีความไม่สมบูรณ์เพราะกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายวิธีสบัญญัติ ซึ่งอาจทำการบอกล้างคำสั่งทางปกครองนั้นได้

ในส่วนของข้อยกเว้นหลักความไม่มีส่วนของเจ้าหน้าที่⁴² คือ

1. ไม่ใช่บังคับกับสมาชิกหรือบุคคลใดซึ่งสังกัดองค์กรวิชาชีพ ซึ่งผู้มีอำนาจวินิจฉัยเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรวิชาชีพนั้น ซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือถูกระทบโดยตรงจากการกระทำนั้น

2. ไม่ใช่บังคับในกรณีแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งกิตติมศักดิ์ หรือการถอดจากตำแหน่งดังกล่าว

3. ไม่ใช่บังคับในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ถ้าหากชักช้าจะก่อให้เกิดความเสียหายหรือภัยอันตรายเกิดขึ้นได้

(2) หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศสหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (les principes généraux du droit) โดยถือว่าคำวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายบริหารจะต้องรักษาไว้ซึ่งหลักการแห่งความปราศจากอคติ⁴³ โดยเริ่มมีวิวัฒนาการมาจากคำพิพากษาของศาลปกครองและพัฒนาบัญญัติเป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งออกโดยฝ่ายบริหาร (décret du 28 novembre 1983) ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 1983 ในมาตรา 13 บัญญัติเกี่ยวกับผู้มีส่วน

⁴⁰ Ibid., Article 44.

⁴¹ Ibid., Article 44 (3)2.

⁴² Ibid., Article 20(2) (3) (4).

⁴³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 170.

เกี่ยวข้องในการวินิจฉัยหรือทำคำสั่งทางปกครองจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในการวินิจฉัยหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ⁴⁴

หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ศาลปกครองมักตีความไปในทางคุ้มครองสิทธิให้กับประชาชนในกรณีมีเหตุสงสัยในความมีส่วนได้เสีย โดยวินิจฉัยว่าบุคคลนั้นมีส่วนได้เสียในคำวินิจฉัยหรือคำสั่งทางปกครองนั้น โดยถือว่าการมีส่วนได้เสียในทางอ้อมหรือส่วนได้เสียทางจิตใจนั้นมีอิทธิพลโน้มน้าวให้เกิดความไม่เป็นกลางได้⁴⁵ เช่นในคดี Lacambre ศาลปกครองได้สั่งเพิกถอนการลงมติของฝ่ายบริหารโดยที่มีผู้มีส่วนได้เสียอยู่ด้วย และในคดี Trebec ศาลปกครองได้สั่งเพิกถอนมติคณะกรรมการคณะหนึ่งที่ทำให้คำแนะนำเกี่ยวกับพนักงานโดยให้เหตุผลว่า คณะกรรมการคณะนี้ประกอบด้วยกรรมการหลายคนซึ่งอาชีพของกรรมการเหล่านี้จะได้รับการกระทบกระเทือนจากมติดังกล่าว⁴⁶ และในกรณีที่ผู้มีอำนาจทำการวินิจฉัยหรือมีคำสั่งทางปกครองหลายคน แม้ผู้มีส่วนได้เสียคนใดคนหนึ่งอยู่ในฐานะผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองนั้นก็ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดอันก่อให้เกิดความไม่เป็นกลางได้ ซึ่งคำวินิจฉัยนั้นศาลอาจวินิจฉัยเป็นโมฆะได้⁴⁷

ข้อสังเกตหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองฝรั่งเศสนั้น กฎหมายไม่ได้ระบุอย่างชัดเจนถึงลักษณะของความมีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเช่นในกฎหมายปกครองเยอรมัน ความมีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการตีความวางบรรทัดฐานโดยศาลปกครองเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งหากวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบตามแนวคิดการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงป้องกัน จะเห็นได้ว่าแม้ศาลจะเห็นว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีส่วนได้เสียและเพิกถอนคำสั่งทางปกครองก็เป็นเพียงการเยียวยาในชั้นศาลมีลักษณะเป็นการคุ้มครองสิทธิในเชิงแก้ไข การไม่มีกฎหมายระบุชัดเจนถึงลักษณะความมีส่วนได้เสียจึงเป็นช่องว่างของกฎหมายในชั้นต้นที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะฝ่าฝืนได้โดยง่าย

⁴⁴ สิริชัย สุธีวีระขจร, “หลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538), หน้า 67.

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 68.

⁴⁶ L. Neville Brown, *French Administrative Law*, 2nd ed (London : Butterworths 1973), p. 124. อ้างถึงใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย,” หน้า 170.

⁴⁷ AUBY, op. Cit., p.128. อ้างถึงใน สิริชัย สุธีวีระขจร, “หลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง,” หน้า 68.

(3) หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในกฎหมายปกครองไทย

หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครอง ในกฎหมายปกครองไทย พิจารณาพัฒนาการทางกฎหมายได้เป็น 2 ช่วงเวลา

ช่วงเวลาก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. 2539

ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การพิจารณาถึงการคำสั่งทางปกครองต่อหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ ต้องพิจารณาจากกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครอง ว่าได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองไว้หรือไม่ และโดยส่วนใหญ่หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่จะบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยหรือการสอบสวนกำหนดโทษของข้าราชการหรือการไต่สวนสอบสวนการประพฤติผิดมรรยาทหรือจริยธรรมทางวิชาชีพขององค์กรวิชาชีพอิสระยกตัวอย่างเช่น

- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521

มาตรา 20 บัญญัติกรณีการประชุมคณะกรรมการอัยการในการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับกรรมการอัยการผู้ใดโดยเฉพาะ กรรมการผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้าประชุม และกรณีการพิจารณาสอบสวนเกี่ยวกับวินัยข้าราชการอัยการ ข้อกำหนดว่าด้วยการสอบสวนทางวินัย พ.ศ. 2503 ข้อ 5 ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิคัดค้านกรรมการในคณะกรรมการสอบสวนได้ในกรณีที่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย คือ เป็นพยานผู้ที่รู้เห็นเหตุการณ์ที่สอบสวน เป็นผู้มีผลประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน หรือเป็นผู้มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา

- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

มาตรา 10 บัญญัติกรณีการประชุมคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับกรรมการผู้ใดโดยเฉพาะผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้าประชุม และในกรณีมีการกล่าวหาว่ากระทำความผิดร้ายแรงในการสอบสวนหาข้อเท็จจริง กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 พ.ศ. 2528 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านกรรมการผู้สอบสวนผู้เป็นผู้มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน เป็นผู้มีเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา เป็นคู่สมรส ญาติโดยเกี่ยวข้อง เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมแต่บิดาหรือมารดาเดียวกับผู้กล่าวหา

- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 (ปัจจุบันถูกยกเลิกแล้ว)

มาตรา 16 บัญญัติกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ในการดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและ

บัญญัติกรณีการประชุมคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ในการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับตัวกรรมการผู้ใดโดยเฉพาะ กรรมการผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้าประชุม⁵⁰

- พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 (ก่อนการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542)

แยกพิจารณาได้เป็น 2 ส่วน

ส่วนแรก ในส่วนของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในการใช้อำนาจหน้าที่วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหาย กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจถูกคัดค้านในการพิจารณาวินิจฉัยได้เพราะเหตุที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องร้องทุกข์นั้น⁵¹ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ออกระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ.2522 กำหนดการคัดค้านกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไว้ในกรณี กรรมการนั้นมีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องอยู่ในกรณีที่ถูกร้องเรียนนั้น หรือเป็นญาติกับผู้ร้องทุกข์หรือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่การกระทำเป็นสาเหตุแห่งการร้องทุกข์คือ เป็นผู้บุกรุกหรือผู้สืบสันดาน หรือเป็นพี่น้องร่วมบิดาหรือมารดา หรือเป็นลูกพี่ลูกน้องนับได้ภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเนื่องจากการสมรสนั้น ได้ภายในสองชั้น หรือทำหรือเคยกระทำธุรกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการหาประโยชน์มาแบ่งปันกันกับผู้ร้องทุกข์หรือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่การกระทำเป็นสาเหตุแห่งการร้องทุกข์ เว้นแต่กรณีที่เป็นเรื่องเพียงการถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด⁵²

ส่วนที่สอง ในส่วนของคณะกรรมการร่างกฎหมาย กำหนดว่ากรรมการร่างกฎหมายผู้ใดมีส่วนได้เสียเป็นการส่วนตัวในเรื่องที่ปรึกษาหารือเรื่องหนึ่งเรื่องใด ห้ามมิให้กรรมการนั้นเข้าร่วมปรึกษาหารือในเรื่องนั้น⁵³

จากการศึกษากฎหมายเฉพาะเรื่องที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองในหลักของความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่นั้นสามารถวิเคราะห์ได้ว่า

1. หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองไทย บังคับใช้อยู่ในวงจำกัด ส่วนใหญ่บัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการสอบสวนกำหนดโทษของข้าราชการหรือไต่สวนเกี่ยวกับความผิดอาชญากรรมต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นบทบัญญัติเพื่อป้องกันการใช้อำนาจถ่มถั่งหรือช่วยเหลือกันในการพิจารณาเรื่องของบุคคลเท่านั้น แต่โดยเนื้อหาของหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่นั้นมีขอบเขตเนื้อหากว้างขวางขยายบังคับใช้กับคำสั่ง

⁵⁰ กฎบววง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ.2507 ข้อ 5

⁵¹ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522, มาตรา 43

⁵² ระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยร้องทุกข์ พ.ศ.2522 ข้อ 36

⁵³ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 17

ทางปกครองในลักษณะอื่นเช่น การอนุญาตหรืออนุมัติเกี่ยวกับการประกอบอาชีพหรือประกอบธุรกิจ ซึ่งในคำสั่งทางปกครองลักษณะนี้หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่จะช่วยตอบสนองการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้อีกทางหนึ่ง

2. หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะกว้าง ๆ ไม่ได้กำหนดในรายละเอียดชัดเจน กล่าวคือ ส่วนใหญ่กฎหมายเฉพาะเรื่องไม่ได้กำหนดลักษณะความเป็นผู้มีส่วนได้เสียไว้อย่างชัดเจน จึงเป็นช่องว่างทางกฎหมายให้กับเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองในการหลีกเลี่ยงหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย โดยการหลีกเลี่ยงไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง แต่แนวทางการพัฒนาหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่โดยกำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดอย่างชัดเจนก็ปรากฏให้เห็นในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ.2528 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 แต่ก็เป็นเพียงส่วนน้อยในกฎหมายที่มีอยู่

ช่วงเวลาภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ.2539

ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองมีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ผูกพันเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาและทำคำสั่งทางปกครอง โดยผลของบทบัญญัติมาตรา 3 บังคับให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองต้องผูกพันในหลักความไม่มีส่วนได้เสียในฐานะที่เป็นกฎหมายกลางที่ประกันความเป็นธรรมและมาตรฐานขั้นต่ำของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครอง ในการทำคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่จึงต้องพิจารณาถึงกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ให้อำนาจในการทำคำสั่งทางปกครองประกอบกับหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เสมอ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กำหนดหลักเกณฑ์ให้เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเรื่องทางปกครองหรือผู้ทำคำสั่งทางปกครองต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณาหรือจะทำคำสั่งทางปกครองนั้น โดยกำหนดว่าเจ้าหน้าที่จะเป็นคู่กรณีเสียเอง หรือเป็นคู่สมรส คู่หมั้น ญาติ ผู้แทนโดยชอบธรรม เจ้าหนี้หรือลูกหนี้หรือนายจ้างของคู่กรณีไม่ได้ ต้องห้ามเป็นผู้พิจารณาและออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น⁵⁴ โดยหากมีข้อเท็จจริงในความมีส่วนได้เสีย

⁵⁴พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 13

ดังกล่าวเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นต้องถอนตัวหรือประชาชนที่เกี่ยวข้องอาจคัดค้านได้⁵⁵ หรือในกรณีมีเหตุอื่นใดอันมิใช่ความเกี่ยวพันส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแต่อาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางเจ้าหน้าที่หรือกรรมการนั้นก็ควรห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้น⁵⁶ แต่หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ที่มีข้อยกเว้นได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้มีการใช้ขั้นตอนการคัดค้านเป็นผลทำให้ล่าช้าเป็นความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือจะทำให้สิทธิของบุคคลไม่อาจเยียวยาได้ หรือกรณีไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนได้⁵⁷ เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนได้เสียนั้นก็มีอำนาจพิจารณาสั่งการต่อไปได้

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มีผลทำให้หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่มีฐานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป จึงทำให้ปัญหาความบกพร่องของกฎหมายในหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่แต่เดิมหมดไป กล่าวคือ

1. ปัญหาของความไม่ครอบคลุมของหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ซึ่งแต่เดิมบังคับใช้จำกัดในวงแคบกับคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับการลงโทษวินัยข้าราชการหรือควบคุมการประกอบวิชาชีพเท่านั้น โดยผลของมาตรา 3 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ในฐานะเป็นกฎหมายกลางจึงทำให้หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ครอบคลุมใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองในลักษณะต่าง ๆ

2. ปัญหาของความไม่ชัดเจนในรายละเอียดของหลักเกณฑ์ในความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะเรื่องแต่เดิม ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์รายละเอียดและลักษณะของความมีส่วนได้เสียไว้โดยชัดแจ้งจึงทำให้ปัญหาความไม่ชัดเจนของรายละเอียดในเรื่องลักษณะความมีส่วนได้เสียหมดไป

แต่ในส่วนของผลทางกฎหมายในการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นั้น กฎหมายไม่ได้บัญญัติผลทางกฎหมายของการฝ่าฝืนได้โดยชัดแจ้ง ซึ่งหากเปรียบเทียบกับหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ในกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของเยอรมัน (VwVfG) ได้แยกผลทางกฎหมายของการฝ่าฝืนหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ไว้ในลักษณะความเป็นโมฆะกรรมไม่มีผลทางกฎหมายและในลักษณะความไม่สมบูรณ์ทางกฎหมายสามารถบอกล้างได้ไว้ ซึ่งในเรื่องผลทางกฎหมายของการฝ่าฝืนหลักความไม่มีส่วนได้เสียตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนี้ จำเป็นต้องให้ศาลปกครองวางหลักกฎหมาย

⁵⁵พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 14

⁵⁶พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 16

⁵⁷พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 18

ในเรื่องนี้หรือทำการบัญญัติเพิ่มในส่วนผลทางกฎหมายของการฝ่าฝืนหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ต่อไป

3.2.1.2 หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียในการทำคำสั่งทางปกครอง

หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียในการทำคำสั่งทางปกครองถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural justice) เช่นเดียวกับหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ เป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาที่ถือปฏิบัติกันมาในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลและพัฒนาเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียมีรากฐานความคิดจากความต้องการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองรู้ข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับเรื่องที่พิจารณาอย่างสมบูรณ์เพื่อการวินิจฉัยอย่างถูกต้องและเหมาะสมเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และอีกทางหนึ่งก็เป็นการประกันสิทธิให้กับประชาชนผู้อาจได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ซึ่งตามสภาพการณ์บุคคลที่รู้ข้อเท็จจริงที่สำคัญที่สุดคือ บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ปกครอง ดังนั้นการรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิก่อนการทำคำสั่งทางปกครองจึงเป็นรากฐานที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยทำคำสั่งทางปกครองอย่างถูกต้องและเหมาะสม

หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ 2 ประการ⁵⁸

1. การแจ้งคำบอกกล่าว

เพื่อประโยชน์ในการเตรียมตัวชี้แจงข้อเท็จจริงแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องแจ้งคำบอกกล่าวในเรื่องเกี่ยวกับการทำคำสั่งทางปกครองแก่บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิ เพื่อให้บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิมีโอกาเตรียมตัวหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการชี้แจงข้อเท็จจริงแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง การแจ้งคำบอกกล่าวต้องแจ้งให้ผู้จะถูกกระทบสิทธิทราบถึงข้อมูลอย่างเพียงพอ ต้องแจ้งเวลาสถานที่ที่จะรับฟังข้อเท็จจริงและให้เวลาในการเตรียมตัวหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ

2. การรับฟังข้อเท็จจริง

ในการรับฟังข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถรับฟังข้อเท็จจริงได้ทั้งด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ แต่ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่จะถูกกระทบสิทธิชี้แจงข้อเท็จจริงและเสนอพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ แต่ก็ไม่ผูกมัดเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

⁵⁸ประสิทธิ อัจฉริยสกุลชัย, “การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในกฎหมายปกครองไทย,” หน้า 40-43.

ในพยานหลักฐานนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถที่จะหาพยานหลักฐานและใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญในการวินิจฉัยได้ด้วยตนเอง แต่ต้องให้โอกาสแก่บุคคลที่จะได้รับผลร้ายจากข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานนั้น ได้ปฏิเสธหรือคัดค้านข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานนั้นด้วย และจากลักษณะของการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเห็นได้ว่า มีลักษณะเป็นวิธีพิจารณาแบบไต่สวน เจ้าหน้าที่สามารถแสวงหาพยานหลักฐานได้โดยอิสระและไม่ผูกมัดในพยานหลักฐานที่เสนอมา การรับฟังข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่อยู่ในบังคับลักษณะเดียวกับกฎหมายลักษณะพยานในชั้นศาลแต่อย่างใด

หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียในการทำคำสั่งทางปกครองอาจมีข้อยกเว้นได้ในกรณี⁵⁹

- 1) มีกฎหมายบัญญัติยกเว้นหลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียไว้อย่างชัดเจน
- 2) กรณีเป็นการวินิจฉัยโดยรีบด่วนเพื่อรักษาความปลอดภัยและเพื่อความสงบสุขของสาธารณชน
- 3) กรณีการวินิจฉัยอยู่ในขั้นเตรียมการที่ยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล

(1) หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายปกครองเยอรมัน

ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐให้ความสำคัญแก่หลักการรับฟังคู่ความ โดยเห็นว่ามี ความมุ่งหมายอยู่ 2 ประการด้วยกัน ความมุ่งหมายประการแรกคือ การคลี่คลายข้อเท็จจริงอันเป็นพื้นฐานของการวินิจฉัยสั่งการ ความมุ่งหมายอีกประการหนึ่งคือ การให้ความเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ดังนั้นหลักการรับฟังคู่ความหรือผู้มีส่วนได้เสียจึงต้องนำไปใช้ในวิธีพิจารณาทุกประเภท⁶⁰ และหลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายปกครองเยอรมันบัญญัติไว้เป็นหลักทั่วไปในกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVfG) มาตรา 28 กำหนดว่า “ก่อนทำคำสั่งทางปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล ต้องเปิดโอกาสให้บุคคลนั้น ได้แสดงถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยทำคำสั่งทางปกครอง” และหลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียอาจได้รับการยกเว้นในกรณีต่อไปนี้⁶¹

1. กรณีต้องวินิจฉัยโดยจำเป็นเร่งด่วน เพราะหากชักช้าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์มหาชน

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43-44.

⁶⁰ กมลชัย รัตนสกววงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า 112.

⁶¹ สิริชัย สุธีวีระจจร, “หลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง,” หน้า 77-78.

2. ในกรณีไม่มีการรับฟังข้อเท็จจริงไม่ทำให้เกิดผลแตกต่างหรือเป็นที่เสียเปรียบแก่คู่กรณี
3. ฝ่ายปกครองต้องแจ้งคำสั่งต่อบุคคลเป็นจำนวนมากหรือเป็นการใช้เครื่องมืออัตโนมัติ
4. ได้รับการยกเว้นตามกฎหมายไม่ต้องรับฟังข้อเท็จจริง
5. การรับฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ชัดเจนว่าจะขัดต่อประโยชน์สาธารณะ การรับฟังข้อเท็จจริงอาจถูกยกเว้นได้
6. คำร้องที่เสนอไปได้รับการเห็นชอบหรือได้รับอนุญาตจากฝ่ายปกครอง ไม่จำเป็นต้องรับฟังข้อเท็จจริง
7. ไม่มีผู้ใดเข้ามาชี้แจงข้อเท็จจริงภายในกำหนดระยะเวลาที่ฝ่ายปกครองกำหนดไว้
8. ฝ่ายปกครองได้แจ้งให้ทราบก่อนแล้วว่าจะไม่มีการรับฟังข้อเท็จจริงในบางเรื่อง และคู่กรณีมิได้คัดค้านภายในระยะเวลาที่กำหนด

9. คู่กรณีทุกฝ่ายตกลงที่จะสละสิทธิการชี้แจงข้อเท็จจริง

ในส่วนของผลของการฝ่าฝืนหลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียในการทำคำสั่งทางปกครอง กฎหมายปกครองเยอรมันถือเป็นความผิดพลาดทางวิธีพิจารณา แต่แม้กฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVfG) จะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตามแต่ก็ไม่ได้มีผลถึงขนาดโมฆะกรรม แต่มีผลต่อเรื่องความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองซึ่งสามารถบอกกล่าวต่อไปได้เท่านั้น และแม้คำสั่งทางปกครองจะทำโดยฝ่าฝืนหลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียก็ตาม กฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVfG) ก็เปิดโอกาสให้มีการเยียวยาความผิดพลาดโดยการรับฟังย้อนหลังได้⁶² โดยให้ดำเนินการรับฟังย้อนหลังก่อนที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้วินิจฉัยอุทธรณ์จะได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือก่อนการนำข้อพิพาทฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองในกรณีไม่มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง และการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียย้อนหลังนี้จะเป็นการแก้ไขความผิดพลาดในทางวิธีพิจารณาให้หมดไป โดยถือว่าคำสั่งทางปกครองนั้นกลับกลายเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย⁶³

⁶²Law on Administrative Proceedings of 25 May 1976 (VwVfG) Article 45.

⁶³กมลชัย รัตนสกววงศ์, “ความชอบด้วยกฎหมาย ความมิชอบด้วยกฎหมายและผลบังคับทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองตามกฎหมายเยอรมัน,” หน้า 75.

(2) หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส

หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียในการทำคำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในสิทธิในการป้องกันตน (droits de la defense) หรือเรียกว่าวิธีพิจารณาแบบโต้แย้งคัดค้าน (contradictory procedure) ตั้งอยู่ในความคิดที่ว่าบุคคลทุกคนซึ่งผลประโยชน์ของตนเสี่ยงต่อความเสียหายอันเนื่องมาจากมาตรการทางปกครองมีสิทธิในการป้องกันตน⁶⁴ หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายปกครองฝรั่งเศสเริ่มต้นกำหนดเป็นหลักทั่วไปตามรัฐบัญญัติการคลังลงวันที่ 22 เมษายน 1905 มาตรา 65 ซึ่งเปิดโอกาสให้ข้าราชการที่ถูกสอบสวนทางวินัยได้มีโอกาสดูเอกสารหรือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหาก่อนที่จะถูกส่งลงโทษทางวินัย และเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถเตรียมข้อโต้แย้งหรือคัดค้านได้⁶⁵ โดยระยะแรกบทบัญญัตินี้ใช้บังคับเฉพาะบุคลากรของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ต่อมาศาลปกครองได้ขยายผลการบังคับไปใช้ยังบุคคลอื่น ๆ และเรื่องอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยแต่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองโดยถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไป เช่น ในคดี⁶⁶ Ribeyrolles, Hartwing, Grivel และคดีสำคัญที่วางหลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียอย่างชัดเจนคือ คดี Dame Veuve Trompier-Gravier โดยวินิจฉัยว่าในการถอนใบอนุญาตผู้ได้รับใบอนุญาตให้ขายหนังสือพิมพ์จากแผงบนถนนนั้น ฝ่ายปกครองไม่อาจออกคำสั่งโดยไม่ให้ออกแก่ผู้นั้นที่จะโต้แย้งข้อกล่าวหา และในคดีนี้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนให้ความเห็นว่า “เมื่อคำวินิจฉัยทางปกครองมีลักษณะเป็นการลงโทษอย่างรุนแรงต่อบุคคลใด แนวคำพิพากษาศาลก็บังคับให้ฝ่ายปกครองให้ออกแก่บุคคลนั้นที่จะโต้แย้งคัดค้านเหตุผลในคำสั่งที่เป็นโทษแก่เขาได้” จึงเห็นได้ว่าในคดีนี้แม้ผู้เสียหายจะมีข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐก็ตาม ศาลปกครองก็พิพากษาขยายผลบังคับให้ผู้เสียหายได้รับประโยชน์จากบทบัญญัติมาตรา 65 ด้วย และในกรณีศาลปกครองขยายผลบังคับไปยังเรื่องอื่นที่มีใจเกี่ยวกับการลงโทษ เช่น ในคดี⁶⁷ Ministre des P.T.T. c/sieur Garysas โดยวินิจฉัยในกรณีผู้เสียหายเป็นบุคลากรของหน่วยงานของรัฐ ถูกสั่งให้ออกจากงานด้วยเหตุหย่อนความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ แม้จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติเฉพาะบุคคลมิใช่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการลงโทษ ศาลปกครองก็ยังคงให้ผู้เสียหายได้รับประโยชน์จากมาตรา 65 จึงเห็นได้ว่าหลักการโต้แย้งคัดค้านหรือการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียนี้

⁶⁴เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองประเทศไทย,” หน้า 103.

⁶⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 104.

⁶⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 105-106.

⁶⁷พนม เอี่ยมประยูร, รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2541), หน้า 76-77.

พัฒนาโดยศาลปกครอง ขยายผลบังคับไปใช้กับกระบวนการพิจารณาทางปกครองทุกระดับรวมถึงขั้นตอนกระบวนการก่อนมีคำสั่งทางปกครองด้วย

ต่อมาภายหลังหลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียในการทำคำสั่งทางปกครอง ได้มีกฎหมายลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 1983 (Le decret du 28 novembre 1983) บัญญัติวางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะทำคำสั่งทางปกครองนั้นต้องดำเนินการดังต่อไปนี้⁶⁸

1. ต้องขอข้อสังเกตเป็นลายลักษณ์อักษรจากบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่บุคคลนั้นสามารถตอบด้วยวาจาได้ก็ไม่จำเป็นต้องขอเป็นลายลักษณ์อักษร
2. ต้องรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่จะมีคำสั่งทางปกครอง ซึ่งบุคคลที่เกี่ยวข้องนั้นกฎหมายบัญญัติว่าไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลผู้เกี่ยวข้องโดยตรง นอกจากนั้นศาลปกครองฝรั่งเศสได้วางแนวการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียไว้ดังนี้⁶⁹

1. กรณีคดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยหรือการลงโทษต่าง ๆ ฝ่ายปกครองต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ถูกลงโทษก่อนเสมอ ตามหลักสิทธิในการป้องกันตนเอง (droit de la defense)

2. ฝ่ายปกครองต้องรับฟังความคิดเห็นของปัจเจกชนก่อน แม้กรณีไม่เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยก็ตาม แต่เมื่อเป็นเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาถึงสถานะของบุคคลเป็นเหตุให้ทำคำสั่งทางปกครองนั้น ต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลนั้นก่อน (en consideration de la personne quien fait l'objet)

3. การรับฟังข้อเท็จจริงของผู้มีส่วนได้เสีย แม้มิใช่คดีเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยโดยตรง หรือไม่เกี่ยวกับผู้มีส่วนได้เสียแต่เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีมาตรการอย่างไรอย่างหนึ่งซึ่งมาตรการนั้นส่งผลเสียหายอย่างร้ายแรง ฝ่ายปกครองต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้วย

อนึ่งข้อยกเว้นของหลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายปกครองฝรั่งเศสมีดังนี้⁷⁰

1. ในกรณีเร่งด่วน หรือในกรณีที่สถานการณ์พิเศษอย่างยิ่งซึ่งไม่อาจรับฟังข้อเท็จจริงได้

⁶⁸ สิริชัย สุธีวีระขจร, “หลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง,” หน้า 78.

⁶⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 85.

2. ในกรณีเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือเพื่อความมั่นคงของ ประเทศทั้งทางทหาร เศรษฐกิจ และการคลัง
3. ในกรณีที่เกี่ยวข้องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
4. ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองต้องรับฟังข้อเท็จจริงจาก ประชาชน ฝ่ายปกครองก็ไม่จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นแต่ประการใด

(3) หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียในกฎหมายปกครองไทย

หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียในการทำคำสั่งทางปกครองในกฎหมาย ปกครองไทยพิจารณาพัฒนาการทางกฎหมายได้เป็น 2 ช่วงเวลาเช่นเดียวกับหลักความไม่มีส่วนได้ เสียของเจ้าหน้าที่

ช่วงเวลาก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ.2539

หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียในการทำคำสั่งทางปกครองในกฎหมาย ปกครองไทยก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ยังไม่มี ลักษณะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้พิจารณาทำคำสั่งทางปกครองจะผูกพัน ปฏิบัติตามหลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียก็ต่อเมื่อมีกฎหมายเฉพาะเรื่องกำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น การทำคำสั่งทางปกครองโดยหลักทั่วไปจึงไม่ต้องมีการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียก่อนแต่อย่างใดยกเว้น กรณีมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น และในส่วนเนื้อหาของกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น กฎหมายจะกำหนดไว้เป็นลักษณะสิทธิในการป้องกันตนเองในการที่จะโต้แย้งและแสดง พยานหลักฐานต่อผู้พิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง และกฎหมายส่วนใหญ่บัญญัติไว้ในกฎหมาย เกี่ยวกับการสอบสวน โทษทางวินัยของข้าราชการและกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบ วิชาชีพ ยกตัวอย่างเช่น

- พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ.2521

มาตรา 57 บัญญัติกรณีคณะกรรมการตำรวจทำการสอบสวนข้าราชการ ตำรวจผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดระเบียบวินัย หรือถูกกล่าวหา ร้องเรียน ในการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้ โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำพยานหลักฐานเข้าสืบแก้ข้อกล่าวหา

- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ.2521

มาตรา 54 บัญญัติกรณีการสอบสวนข้อกล่าวหาข้าราชการอัยการกระทำ ผิดวินัยร้ายแรง คณะกรรมการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและรายละเอียดให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำพยานหลักฐานเข้าสืบแก้ข้อกล่าวหา

- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535

มาตรา 102 บัญญัติกรณีการสอบสวนข้าราชการพลเรือนซึ่งทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง คณะกรรมการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำพยานหลักฐานเข้าสืบเพื่อแก้ข้อกล่าวหา

- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 (ปัจจุบันถูกยกเลิกแล้ว)

มาตรา 17 ทวิ บัญญัติกรณีการสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤติมิชอบในวงราชการหรือมีการกล่าวหาว่าร้ายหรือมีทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้นผิดปกติ ให้คณะกรรมการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกสอบสวนทราบและให้โอกาสแก่ผู้ถูกสอบสวนชี้แจงข้อกล่าวหา

- พระราชบัญญัติควบคุมการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ.2479

มาตรา 19 บัญญัติกรณีคณะกรรมการควบคุมประกอบโรคศิลปะจะสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตการประกอบโรคศิลปะ กำหนดให้คณะกรรมการทำการได้ส่วนและให้โอกาสแก่ผู้รับใบอนุญาตทราบข้อหาและยื่นคำให้การและนำพยานหลักฐานสืบแก้ตัว

- พระราชบัญญัติควบคุมการบำบัดโรคสัตว์ พ.ศ.2505

มาตรา 25 บัญญัติกรณีมีการสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตผู้ประกอบการบำบัดโรคสัตว์ ก่อนการพิจารณาสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตให้คณะกรรมการดำเนินการได้ส่วน โดยให้ผู้ประกอบการบำบัดโรคสัตว์ได้ทราบข้อกล่าวหาและยื่นคำชี้แจงข้อกล่าวหาก่อน

- พระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ.2505

มาตรา 25 บัญญัติกรณีการสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรม ก่อนการพิจารณาสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาต คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพวิศวกรรมต้องดำเนินการได้ส่วน และให้โอกาสผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมนั้นได้ทราบข้อกล่าวหาและยื่นคำชี้แจงข้อกล่าวหาก่อน

- พระราชบัญญัติวิชาชีพพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ.2528

มาตรา 39 บัญญัติกรณีการพิจารณาเรื่องการประพฤติผิดจริยธรรมแห่งวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ กำหนดให้ประธานอนุกรรมการสอบสวนแจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกกล่าวโทษ โดยผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกกล่าวโทษมีสิทธิทำคำชี้แจงนำพยานหลักฐานมาเสนอต่อคณะกรรมการสอบสวน

- พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ.2525

มาตรา 38 บัญญัติกรณีแพทยสภาพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการประพฤติผิดจริยธรรมในการประกอบวิชาชีพเวชกรรม กำหนดให้ประธานอนุกรรมการสอบสวนต้อง

แจ้งข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวโทษ และมีสิทธิทำคำชี้แจงหรือนำพยานหลักฐานมาเสนอแก้ข้อกล่าวหา

- พระราชบัญญัติผู้สอบบัญชี พ.ศ.2505

มาตรา 19 บัญญัติกรณิศการสั่งพักหรือเพิกถอนใบอนุญาตสอบบัญชี กำหนดให้มีการไต่สวนและให้โอกาสแก่ผู้สอบบัญชีได้ทราบข้อกล่าวหาและยื่นคำชี้แจงข้อกล่าวหาได้

- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518

มาตรา 32 บัญญัติกรณิศการจัดทำผังเมืองให้ประกาศเชิญชวนเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือผู้มีสิทธิก่อสร้างอาคารเหนือที่ดินของผู้อื่นเสนอความคิดเห็นและความประสงค์ในการปรับปรุงที่ดินในเขตที่แสดงไว้ได้ และจัดให้มีการประชุมรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นที่มีการวางและจัดทำผังเมือง

- พระราชบัญญัติป้องกันการทุ่มตลาด พ.ศ.2507

มาตรา 9 บัญญัติกรณิศคณะกรรมการป้องกันการทุ่มตลาดสืบสวนหาข้อเท็จจริงและพิจารณาให้โฆษณาข้อสาระสำคัญแห่งคำร้องขอให้สืบสวนและพิจารณานั้น เพื่อเปิดโอกาสแก่ผู้มีส่วนได้เสียที่จะยื่นคำชี้แจงแสดงข้อเท็จจริงและความเห็นสนับสนุน หรือคัดค้านคำร้องขอนั้นต่อคณะกรรมการ

- พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ.2511

มาตรา 17 และ 18 บัญญัติกรณิศก่อนการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์ กำหนดให้มีการประกาศความประสงค์การกำหนดมาตรฐานและกำหนดเวลาให้มีการคัดค้าน และกรณีมีการคัดค้านให้คณะกรรมการฟังคำแถลงคัดค้าน โดยเปิดโอกาสให้ผู้คัดค้านซึ่งมีส่วนได้เสียเข้าฟังและเสนอความคิดเห็น

โดยสรุป หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียในช่วงเวลาก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ยังมีขอบเขตการบังคับใช้อย่างจำกัดส่วนใหญ่จะบัญญัติไว้ในเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาโทษทางวินัยของข้าราชการ และกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบวิชาชีพเป็นหลัก ถึงแม้จะมีปรากฏบ้างในบางกฎหมายเช่น พระราชบัญญัติการผังเมืองฯ พระราชบัญญัติการทุ่มตลาดฯ พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมฯ แต่ก็เป็นเพียงส่วนน้อยซึ่งไม่ครอบคลุมถึงคำสั่งทางปกครองในลักษณะอื่น โดยเฉพาะคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการอนุญาตหรืออนุมัติในการใดๆ เช่น คำสั่งทางปกครองในลักษณะควบคุมการประกอบอาชีพ หรือควบคุมการประกอบธุรกิจ ซึ่งคำสั่งทางปกครองลักษณะนี้มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ขออนุญาตหรือผู้ขออนุมัติโดยตรง เช่น การร้องขอตั้งสถานบริการตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2521 หรือการขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 เป็นต้น และผลของขอบเขต

การบังคับใช้หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียอย่างจำกัดนี้ย่อมทำให้เกิดความบกพร่องทั้งในแง่ของประสิทธิภาพในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครองและในแง่ของหลักประกันสิทธิให้กับประชาชนด้วย กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้พิจารณาทำคำสั่งทางปกครองย่อมไม่ได้รับข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์ที่จะนำไปสู่คำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องและเหมาะสม และในส่วนของประชาชนการไม่ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงย่อมทำให้สิทธิในการป้องกันตนเสียไป

ช่วงเวลาภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 บทบัญญัติมาตรา 3 มีผลทำให้หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไป และเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทำคำสั่งทางปกครองต้องผูกพันปฏิบัติตามเช่นเดียวกับหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ และในการทำคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทำคำสั่งทางปกครองต้องพิจารณาถึงหลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯควบคู่ไปกับกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ทำให้อำนาจในการทำคำสั่งทางปกครองนั้นเสมอ เนื้อหาของหลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองต้องให้โอกาสแก่คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนด้วย⁷¹ ยกเว้นในกรณี

- 1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ
- 2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป
- 3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั่นเองได้ให้ไว้ในคำขอ
- 4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้
- 5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับการปกครอง
- 6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และในวรรคสองห้ามมิให้มีการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียก่อนกรณีจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

ส่วนเรื่องผลของกรณีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสียนั้น ย่อมมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบตามขั้นตอนตามหลักกฎหมายวิธีสบัญญัติ แต่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

⁷¹พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 30

ราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดวิธีการเยียวยาโดยให้มีการรับฟังคู่กรณีภายหลังทำคำสั่งทางปกครองได้ ก่อนที่จะสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์หรือก่อนการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองในกรณีไม่มีการอุทธรณ์ โดยให้คำสั่งทางปกครองนั้นมีผลสมบูรณ์⁷² ซึ่งวิธีการเยียวยาหลักการรับฟังคู่กรณีได้เสียนี้ แสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ให้ความสำคัญในกฎหมายวิธีสบัญญัติน้อยกว่ากฎหมายสารบัญญัติ จึงเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขรับฟังคู่กรณีภายหลังได้ เช่นเดียวกับกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (VwVfG) ของเยอรมัน

โดยสรุปภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หลักการรับฟังคู่กรณีได้เสียในการทำคำสั่งทางปกครองถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ผูกพันเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตาม ดังนั้นปัญหาความไม่ครอบคลุมของหลักการรับฟังคู่กรณีได้เสียต่อลักษณะคำสั่งทางปกครองประเภทต่าง ๆ จึงหมดไปและมีมาตรฐานกลางเป็นอย่างเดียวกัน

3.2.1.3 หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง⁷³

“การแสดงผลประกอบคำสั่งทางปกครอง อาจให้ความหมายได้ว่าเป็นการแสดงข้อความด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรเพื่อชี้แจงอธิบาย หรือทำให้ปรากฏมูลเหตุจูงใจซึ่งเป็นเหตุผลแห่งการออกคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองโดยเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองถือเป็นหลักกฎหมายวิธีสบัญญัติในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการพิจารณาก่อนออกคำสั่งทางปกครอง คือ ขั้นตอนการวินิจฉัยสั่งการเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอยู่ในฐานะที่ต้องให้เหตุผลประกอบการวินิจฉัยสั่งการของตน⁷⁴

หลักการแสดงผลประกอบคำสั่งทางปกครองมีความสำคัญกล่าวคือ

1. เป็นหลักประกันในการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล

การบังคับให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองนั้น ทำให้กระบวนการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

⁷²พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 41(3)

⁷³สรุปความมาจาก จีรพงษ์ เกียรติธำรงกุล, “การแสดงผลประกอบคำสั่งทางปกครอง,” (วิทยานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 23-47 และหน้า 86-117.

⁷⁴กมลชัย รัตนสกววงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, หน้า 76.

เพราะประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้และเข้าใจในคำสั่งทางปกครองอย่างแท้จริง และองค์กรผู้ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและความสอดคล้องกับความมุ่งหมายของกฎหมายได้โดยง่าย ส่งผลให้ฝ่ายปกครองต้องกระทำการด้วยความรอบคอบและเป็นไปตามกฎหมาย อันก่อให้เกิดหลักประกันในความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างหนึ่ง

2. เป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

ในคำสั่งทางปกครองที่ต้องอาศัยดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับเหตุการณ์แต่ละกรณีนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตของกฎหมายและใช้ดุลพินิจให้ถูกต้องเหมาะสมกับกรณี จึงจะถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย และการใช้อำนาจดุลพินิจกับการใช้อำนาจตามอำเภอใจเป็นสิ่งที่คาบเกี่ยวและบางกรณียากแก่การพิจารณา เหตุผลของคำสั่งทางปกครองจึงเป็นข้อพิจารณาว่าการใช้อำนาจดุลพินิจในการทำคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นไปโดยดุลพินิจตามกฎหมายหรือเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ โดยการพิจารณาจากเหตุผลในการใช้ดุลพินิจนั้นว่าเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ดังนั้น การบังคับให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองในการทำคำสั่งทางปกครองอีกทางหนึ่ง

3. เป็นการส่งเสริมระบบกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายปกครองให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองสามารถทำให้การตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมาย การกระทำที่เกินขอบเขตของกฎหมายหรือการกระทำที่เกินขอบเขตแห่งการใช้ดุลพินิจตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายทำได้โดยง่ายขึ้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องพิจารณาเรื่องอย่างรอบคอบที่จะเลือกมาตรการทางกฎหมายที่จะบังคับใช้กับประชาชน ทำให้ระบบกฎหมายที่ใช้บังคับกับประชาชนเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ และในส่วนที่ทำให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพนั้น การบังคับใช้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองทำให้ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงผลลัพธ์จากคำสั่งทางปกครอง จึงทำให้ฝ่ายปกครองต้องทำคำสั่งทางปกครองอย่างถูกต้องและเหมาะสมกับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีส่งผลให้เกิดความยอมรับในการปฏิบัติตามและเหตุผลในคำสั่งทางปกครองยังเป็นพื้นฐานที่จะใช้ได้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองในกรณีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองด้วย

หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองโดยทั่วไปแยกได้เป็น 2 หลักกฎหมาย คือ 1) หลักกฎหมายที่ใช้การแสดงผลประกอบคำสั่งทางปกครองเป็นหลัก การไม่ต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองเป็นข้อยกเว้น และ 2) หลักกฎหมายที่ให้การไม่ต้องแสดงผลประกอบคำสั่งทางปกครองเป็นหลัก การแสดงผลประกอบคำสั่งทางปกครองเป็น

ข้อยกเว้น ซึ่งการใช้หลักกฎหมายใดขึ้นอยู่กับระบบกฎหมายของแต่ละประเทศที่กำหนดไว้ ส่วนลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่ควรกำหนดเป็นข้อยกเว้นไม่ต้องแสดงเหตุผลประกอบนั้น อาจพิจารณาได้ดังนี้

1. คำสั่งทางปกครองที่ออกมาในสถานการณ์ฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วน
2. คำสั่งทางปกครองที่เป็นประโยชน์หรือมีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น
3. คำสั่งทางปกครองที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับทางราชการ
4. คำสั่งทางปกครองที่เป็นไปตามแนวทางการปฏิบัติราชการหรือมาตรการภายในของฝ่ายปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย
5. คำสั่งทางปกครองที่มีเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองเป็นที่รู้จักโดยทั่วไปแล้วซึ่งไม่จำเป็นต้องระบุไว้อีก

ส่วนในเรื่องของผลของการไม่ให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายของการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองที่บังคับใช้อยู่ว่าเป็นหลักกฎหมายใด กรณีหากบังคับใช้หลักการให้เหตุผลเป็นหลักและการไม่ให้เหตุผลเป็นข้อยกเว้น การไม่ให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกรณีหากบังคับใช้หลักการไม่ให้เหตุผลเป็นหลักและการให้เหตุผลเป็นข้อยกเว้นและกฎหมายที่ให้อำนาจทำคำสั่งทางปกครองไม่ได้กำหนดไว้ให้แสดงเหตุผลประกอบ การไม่ให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองย่อมไม่มีผลต่อความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองนั้น

(1) หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองเยอรมัน

ในระบบกฎหมายปกครองเยอรมันยึดหลักกฎหมายการแสดงผลประกอบคำสั่งทางปกครองเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ส่วนการไม่ต้องแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองถือเป็นข้อยกเว้นเฉพาะกรณี หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองบัญญัติเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง(VwVfG) มาตรา 39 มีสาระสำคัญ คือ

“มาตรา 39 คำสั่งทางปกครองที่ออกเป็นลายลักษณ์อักษรหรือได้รับการยืนยันเป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษร ในการให้เหตุผลนั้นจะต้องแจ้งให้ทราบถึงเหตุผลในทางข้อเท็จจริงและในทางข้อกฎหมายอันเป็นสาระสำคัญซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ใช้ในการวินิจฉัยด้วย การให้เหตุผลในการวินิจฉัยที่ประกอบด้วยดุลพินิจนั้นควรที่จะต้องสามารถทำให้ทราบได้ว่าเจ้าหน้าที่ได้ใช้ดุลพินิจโดยอาศัยหลักเกณฑ์ใด” เห็นได้ว่าคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือหรือคำสั่งทางปกครองที่ทำด้วยวาจาหรือโดยประการอื่นแต่มี

การยื่นคำร้องทางปกครองนั้นเป็นหนังสือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งผูกพันต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองนั้น และในทางกลับกันย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าคำสั่งทางปกครองที่มีได้ทำเป็นหนังสือเช่น คำสั่งทางปกครองที่ทำด้วยวาจา เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่ต้องแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือแต่อย่างใด ยกเว้นผู้รับคำสั่งทางปกครองขอให้ยื่นขอร้องการทำให้คำสั่งทางปกครองนั้น และในส่วนเนื้อหาของการให้เหตุผลนั้นจะต้องชี้แจงในประเด็นสำคัญในการวินิจฉัยทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และในกรณีเป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งการการให้เหตุผลจะต้องชี้แจงถึงการชั่งน้ำหนักเหตุผลต่าง ๆ อันเป็นที่มาของการใช้อำนาจดุลพินิจนั้น (die massgeblichen Ermessenserwaegungen)⁷⁵ ทำให้สามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของดุลพินิจได้จากเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง

อนึ่งข้อยกเว้นกรณีไม่ต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองคือ⁷⁶

1. กรณีเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอนุญาตตามคำขอของผู้ร้องขอและคำสั่งทางปกครองไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้อื่น
2. กรณีคำสั่งทางปกครองออกไปเพื่อบุคคลหรือกระทบต่อบุคคล และบุคคลนั้นได้ทราบความเห็นของเจ้าหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวแล้ว
3. กรณีคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลต่อบุคคลจำนวนมากหรือเป็นการใช้เครื่องมืออัตโนมัติ
4. กรณีการทำคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายซึ่งยกเว้นไว้
5. กรณีเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป

หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองเยอรมันแม้จะบัญญัติไว้เป็นหลักกฎหมายทั่วไป แต่ผลของการไม่ปฏิบัติตามแม้จะมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์แต่ก็ไม่ทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นเสียไปแต่อย่างใด คำสั่งทางปกครองที่ขาดการให้เหตุผลประกอบยังคงมีผลบังคับทางกฎหมาย แต่ในทางคำรื้อเป็นเหตุแห่งโมฆียะกรรม⁷⁷ ซึ่งผู้รับคำสั่งทางปกครองสามารถโต้แย้งคัดค้านเพื่อบอกล้างคำสั่งทางปกครองนั้นได้และในกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง(VwVfG) ก็ได้บัญญัติทางเยียวยาแก้ไขทำให้คำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองกลับมีความสมบูรณ์ โดยการให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้นจัดให้เหตุผลประกอบคำสั่ง

⁷⁵ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, “ความชอบด้วยกฎหมาย ความมิชอบด้วยกฎหมาย และผลบังคับทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองตามกฎหมายเยอรมัน,” หน้า 53.

⁷⁶ Law on Administrative Proceedings of 25 May 1976 (VwVfG) Article 39 (2).

⁷⁷ กมลชัย รัตนสกาวงศ์, “ความชอบด้วยกฎหมาย ความมิชอบด้วยกฎหมายและผลบังคับทางกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองตามกฎหมายเยอรมัน,” หน้า 67.

ทางปกครองย้อนหลัง⁷⁸ ภายในระยะเวลาก่อนการมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นหรือภายในระยะเวลาก่อนมีการยื่นฟ้องคำสั่งทางปกครองนั้นต่อศาลปกครอง กรณีที่ไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

(2) หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส

ในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสยึดหลักกฎหมายการที่ไม่ต้องแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองเป็นหลักกฎหมายทั่วไป (pas de motivation sans texte)⁷⁹ ส่วนการต้องแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองเป็นข้อยกเว้น กล่าวคือ ในการทำคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดให้แสดงเหตุผลประกอบเป็นกรณี ๆ ไป ในส่วนของแนวคิดที่ก่อให้เกิดหลักการไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองนี้เกิดจากแนวความคิดที่เชื่อถือและไว้วางใจฝ่ายปกครอง โดยเห็นว่าฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำกิจกรรมเพื่อส่วนรวม (ประโยชน์สาธารณะ) และการดำเนินการเป็นการทำการในฐานะตัวแทนประชาชนเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม⁸⁰ การให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองจึงเป็นข้อยกเว้นเฉพาะบางกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

ในกฎหมายปกครองฝรั่งเศสมีรัฐบัญญัติกำหนดให้มีการแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองไว้เป็นกรณีเฉพาะคือ รัฐบัญญัติว่าด้วยการแสดงเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการลงวันที่ 11 กรกฎาคม 1979 วางหลักไว้ว่า คำสั่งทางปกครองที่ไม่เป็นคุณกับผู้รับคำสั่ง (défavorable) หรือที่มีผลเป็นการยกเว้นหลักทั่วไป (règles générales) จะต้องมีการแสดงเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการซึ่งอาจจำแนกได้ดังนี้⁸¹

1. บรรดาคำสั่งทางปกครองที่จำกัดสิทธิเสรีภาพ (libertés publiques) หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่ามาตรการในการรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการเคลื่อนไหว เสรีภาพทางศาสนา สิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารจากรัฐรวมตลอดถึงเสรีภาพขององค์กรปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น

⁷⁸Law on Administrative Proceedings of 25 May 1976 (VwVfG) Article 45 (1)1.

⁷⁹พนม เอี่ยมประยูร, รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539, หน้า 97.

⁸⁰จิรพงษ์ เกียรติธำรงกุล, “การแสดงผลประกอบคำสั่งทางปกครอง,” หน้า 93-94.

⁸¹พนม เอี่ยมประยูร, รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539, หน้า 98.

2. คำสั่งลงโทษข้าราชการทางวินัย คำสั่งลงโทษทางภาษี คำสั่งลงโทษทางปกครองซึ่งตั้งแก่ผู้ใช้บริการสาธารณะ การสั่งลงโทษปรับทางปกครอง และมาตรการลงโทษทางปกครองอื่น ๆ เช่น การสั่งปิดหน่วยงาน เป็นต้น

3. คำสั่งทางปกครองซึ่งมีลักษณะเป็นการอนุญาตโดยมีเงื่อนไขที่จัดหรือที่บังคับให้ยอมรับภาระจำยอมบางประการ เช่น ข้อกำหนดหน้าที่หรือข้อห้าม ซึ่งออกใช้บังคับแก่บุคคลบางคน ทั้งนี้เพื่อปกป้องสุขภาพ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

4. คำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลเป็นเพิกถอน หรือยกเว้นคำสั่งทางปกครองก่อนหน้านั้นซึ่งมีลักษณะเป็นการให้สิทธิ เช่น การเพิกถอนใบอนุญาตต่าง ๆ การยกเลิกความยินยอม

5. บรรดาคำสั่งทางปกครองซึ่งตัดสิทธิของบุคคลอันเนื่องมาจากเรื่องอายุความหรือการที่มีได้ใช้สิทธิในกำหนดเวลา

6. คำสั่งทางปกครองซึ่งมีเนื้อหาเป็นการปฏิเสธการให้ประโยชน์แก่บุคคล ซึ่งตามสมควรจะเป็นแล้วเจ้าหน้าที่มีหน้าที่จะต้องกำหนดให้ อันเนื่องมาจากการที่ผู้นั้นได้ดำเนินการครบถ้วนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว

รัฐบัญญัติลงวันที่ 11 กรกฎาคม 1979 กำหนดข้อยกเว้นการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายฉบับนี้ด้วย คือ⁸²

1. กรณีคำสั่งทางปกครองมีความจำเป็นรีบด่วนอย่างยิ่งไม่สามารถให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองได้

2. กรณีเป็นความลับเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

3. คำสั่งทางปกครองที่เป็นการตัดสินใจหรือมีคำสั่งโดยปริยาย (implicite) หรือเกิดจากการเจียบเฉยของฝ่ายปกครองซึ่งถือว่าเป็นการปฏิเสธการร้องขอของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองก็ไม่ต้องให้เหตุผล แต่กรณีหากผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้ฝ่ายปกครองให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองภายในกำหนด 1 เดือน นับแต่วันร้องขอ

ส่วนผลทางกฎหมายของการไม่แสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองกรณีมีกฎหมายกำหนดไว้ให้แสดงเหตุผลนั้น ในกฎหมายปกครองฝรั่งเศสเหตุผลโดยที่การแสดงเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการถือเป็นแบบของคำสั่งทางปกครองที่สำคัญยิ่ง (formalité Substantielle) แยกไม่ออกจากตัวคำสั่งถือเป็นส่วนหนึ่งของข้อความซึ่งจะต้องแจ้งให้ผู้รับคำสั่ง

⁸² สิริชัย สุธีวีระขจร, “หลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง,” หน้า 95.

ทางปกครองทราบเช่นเดียวกับตัวคำสั่ง⁸³ ดังนั้นคำสั่งทางปกครองที่มีได้มีการแสดงเหตุผลประกอบจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลทำให้คำสั่งทางปกครองที่ไม่แสดงเหตุผลประกอบนั้นเสียไป และไม่สามารถทำการเยียวยาแก้ไขโดยให้เหตุผลย้อนหลังได้ดังเช่นในกฎหมายปกครองเยอรมัน ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องทำคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องออกมาใหม่ ยกเว้นใน 2 กรณี คือ กรณีที่เป็นการปฏิเสธโดยปริยายซึ่งฝ่ายปกครองไม่ให้เหตุผลอยู่แล้ว ผู้มีส่วนได้เสียสามารถขอทราบเหตุผลได้ภายในหนึ่งเดือน และกรณีเป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องออกโดยเร่งด่วนก็ไม่ต้องให้เหตุผลในทันที ผู้รับคำสั่งทางปกครองสามารถขอทราบเหตุผลได้ภายในหนึ่งเดือน⁸⁴

(3) หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองไทย

หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองไทย พิจารณาพัฒนาการทางกฎหมายได้เป็น 2 ช่วงเวลาเช่นเดียวกับหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่และหลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสีย

ช่วงเวลาก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองไทยจะปรากฏในกฎหมายเฉพาะเรื่องเช่นเดียวกับหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่และหลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสีย ความผูกพันของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นไปตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น ๆ หากกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ให้อำนาจในการทำคำสั่งทางปกครองไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองไว้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ไม่ผูกพันต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองในช่วงเวลานี้จึงยึดถือหลักกฎหมายที่ให้การไม่ต้องแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองเป็นหลักและการแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองเป็นข้อยกเว้น กฎหมายเฉพาะเรื่องที่เป็นข้อยกเว้นหลักทั่วไป โดยบังคับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง ยกตัวอย่างเช่น

⁸³พนม เอี่ยมประยูร, รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539, หน้า 101.

⁸⁴ จีรพงษ์ เกียรติธำรงกุล, “การแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง,” หน้า 136.

- พระราชบัญญัติมาตราซ่ง ตวง วัด พ.ศ.2466

มาตรา 15 ไว้บัญญัติกรณีเจ้าหน้าที่ปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตให้ผู้ใดเป็นผู้ทำ สั่ง ช่อม หรือขาย เครื่องซ่ง เครื่องตวง เครื่องวัด ต้องแจ้งเหตุแห่งการปฏิเสธให้ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตทราบเป็นลายลักษณ์อักษร

- พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ.2521

มาตรา 11 บัญญัติกรณีเจ้าพนักงานไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่ต่อใบอนุญาต สถานบริการแก่ผู้ขอ กำหนดให้เจ้าพนักงานต้องแสดงเหตุผลในการไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่ ต่อใบอนุญาตให้ผู้ขอทราบด้วย

- พระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ.2514

มาตรา 3 บัญญัติกรณีนายทะเบียนเชื่อว่าเครื่องจักรไม่ถูกต้อง นายทะเบียนอาจปฏิเสธการจดทะเบียนได้โดยแจ้งเหตุที่ไม่ถูกต้องเป็นหนังสือแก่ผู้จดทะเบียนด้วย

- พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ.2534

มาตรา 16 บัญญัติกรณีนายทะเบียนเห็นว่าเครื่องหมายการค้าไม่มีลักษณะอันพึงรับจดทะเบียนได้ ให้นายทะเบียนมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนเครื่องหมายการค้า และมีหนังสือแจ้งคำสั่งและเหตุผลให้ผู้ขอจดทะเบียนทราบ โดยไม่ชักช้า

- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522

มาตรา 25 บัญญัติกรณีเจ้าพนักงานไม่อนุญาตให้มีการรื้อถอน คัดแปลง ต่อเติม หรือเคลื่อนย้ายอาคาร กำหนดให้มีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอ

- พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535

มาตรา 11 บัญญัติกรณีอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายไม่อนุญาตให้ตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์และการฆ่าสัตว์ กำหนดให้มีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขอรับใบอนุญาตทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอ

- พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ.2535

มาตรา 34 บัญญัติกรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อนุญาตหรือไม่ต่อใบอนุญาตในการจัดตั้งตลาด การเปลี่ยนแปลง ขยาย หรือลดสถานที่หรือบริเวณที่ใช้เป็นตลาด กำหนดให้มีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่อนุญาตหรือไม่ต่อใบอนุญาตพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ขออนุญาตทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอ

- พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ.2522

มาตรา 74 บัญญัติกรณีคณะกรรมการได้วินิจฉัยหรือมีคำสั่งใด ๆ ตาม มาตรา 41 มาตรา 50 มาตรา 55 หรือมาตรา 72 แล้วให้แจ้งคำวินิจฉัยหรือคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผล ไปยังผู้ขอทราบและผู้ทรงสิทธิบัตรหรือผู้ได้รับอนุญาตแล้วแต่กรณี

- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523

มาตรา 60 บัญญัติกรณีไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีให้ข้าราชการครู ผู้ใด ให้ผู้บังคับบัญชาชี้แจงเหตุผลให้ผู้ยื่นทราบ

- พระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ.2535

มาตรา 187 บัญญัติกรณีนายทะเบียนมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนให้แจ้ง คำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่รับจดทะเบียนเป็นหนังสือให้ผู้ขอจดทะเบียนทราบโดยเร็ว

จากการพิจารณาถึงหลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองในช่วง เวลาก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 นั้นอาจวิเคราะห์ ถึงข้อบกพร่องในทางกฎหมายได้ดังนี้

1. หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองมีความไม่แน่นอน ในความเป็นหลักกฎหมาย เพราะหลักการให้เหตุผลกระจายอยู่ตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ มีความไม่เสมอภาคทางกฎหมายในการบังคับใช้ กล่าวคือ ในคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเดียวกัน ตามพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องในกิจการหนึ่งอาจกำหนดให้ต้องแสดงเหตุผลประกอบ แต่ใน พระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องอีกกิจการหนึ่งซึ่งมีลักษณะคำสั่งอย่างเดียวกันกลับไม่ได้กำหนดให้ ต้องแสดงเหตุผลประกอบ ยกตัวอย่างเช่น ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 กำหนด ถึงการไม่อนุญาตให้รื้อถอน คัดแปลง ต่อเติม หรือเคลื่อนย้ายอาคารให้แจ้งเป็นหนังสือพร้อมกับ แสดงเหตุผลในการไม่อนุญาตด้วย แต่กลับกันตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 กรณี การไม่อนุญาตให้ก่อสร้างหรือต่อเติม โรงงานกลับไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้แสดงเหตุผลประกอบ คำสั่งไม่อนุญาตแก่ผู้ขออนุญาตแต่อย่างใด ซึ่งจะเห็นได้ว่าคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายทั้งสอง ฉบับมีลักษณะเป็นการไม่อนุญาตในกิจการลักษณะเดียวกันแต่การบังคับใช้หลักการให้เหตุผล ประกอบคำสั่งทางปกครองกลับแตกต่างกัน ซึ่งปัญหานี้แสดงให้เห็นถึงความลักลั่นของกฎหมาย ที่ไม่ครอบคลุมในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครอง

2. ความไม่ชัดเจนในรายละเอียดในการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทาง ปกครองในกฎหมายเฉพาะเรื่อง ซึ่งเมื่อประกอบกับแนวคิดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในความ มีอำนาจเหนือประชาชน ทำให้การปฏิบัติตามหลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งการปกครอง ไม่เป็นไปตามเนื้อหาที่แท้จริง โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจให้เหตุผลเพียงสั้น ๆ มิได้ให้เหตุผล ในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายหรือเหตุผลในดุลพินิจที่ใช้ทำคำสั่งทางปกครอง ทำให้การให้เหตุผลนั้น ไม่เกิดประโยชน์อย่างใดแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง

ส่วนพัฒนาการของหลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง ในกฎหมายปกครองไทยเริ่มมีความชัดเจนขึ้นเมื่อมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2532 โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามระเบียบฉบับนี้ ซึ่งในส่วนของหลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองได้ถูกกำหนดไว้ในข้อ 20 (2) คือ “แจ้งผลการพิจารณาดำเนินการตามคำขอที่ถูกต้องและสมบูรณ์แล้วให้ประชาชนผู้ยื่นคำขอทราบ ในกรณีไม่สามารถดำเนินการนั้นแก่ประชาชนผู้ยื่นคำขอให้แจ้งเป็นหนังสือและระบุเหตุผลประกอบโดยละเอียด” แต่โดยที่ข้อกำหนดในเรื่องการให้เหตุผลประกอบการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐนี้เป็นเพียงระเบียบของฝ่ายปกครองจึงมีข้อจำกัดในผลของการไม่ปฏิบัติตามโดยไม่อาจกล่าวได้ว่ามีผลทำให้การดำเนินการโดยไม่ให้เหตุผลนั้นเสียไป แต่การไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้คงมีความผิดเฉพาะในทางวินัยของฝ่ายปกครอง ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2532 เป็นจุดเริ่มต้นในการแสดงถึงการพัฒนาที่ต้องการให้หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองเป็นหลักกฎหมายทั่วไปสำหรับการทำคำสั่งทางปกครองในช่วงเวลาก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

ช่วงเวลาภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

การประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในหลักกฎหมายเกี่ยวกับการแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งปกครอง ในกฎหมายปกครองไทยเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นกับหลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่และหลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสีย กล่าวคือ แต่เดิมในกฎหมายไทยยึดหลักกฎหมายที่ว่าไม่ต้องแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองเป็นหลัก ส่วนการแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองนั้นต้องมีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะจึงจะผูกพันเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง แต่เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯแล้ว ผลบังคับของความเป็นกฎหมายกลางมีผลผูกพันเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในการปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงมีผลทำให้หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองในกฎหมายไทยเปลี่ยนแปลงไปเป็นการใช้หลักกฎหมายที่ให้การแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองเป็นหลัก ส่วนการไม่ต้องแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองถือเป็นข้อยกเว้น หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองจึงถือเป็นหลักทั่วไปที่ผูกพันเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯกำหนดหลักเกณฑ์การให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองไว้ดังนี้

“มาตรา 37 คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยื่นยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

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

ตามมาตรา 37 จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้บัญญัติหลักเกณฑ์การให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองอย่างละเอียด โดยกำหนดรายละเอียดในการให้เหตุผลไว้จึงทำให้ข้อบกพร่องเดิมในความไม่ชัดเจนของการให้เหตุผลในกฎหมายเฉพาะเรื่องหมดไป และในส่วนปัญหาความถักถักของกฎหมายนั้น โดยความเป็นกฎหมายกลางของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันในหลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองในการทำคำสั่งทางปกครองเสมอ จึงทำให้เกิดการบังคับใช้หลักการให้เหตุผลอย่างเสมอภาคในคำสั่งทางปกครองทุกลักษณะ

ส่วนของผลของการไม่ให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองนั้น แม้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯจะมีได้บัญญัติไว้ชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาถึงมาตรา 41 (2) ที่ว่า “คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์ (2) คำสั่งทางปกครองที่ต้องจัดให้มีเหตุผลตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง ถ้าได้มีการจัดให้มีเหตุผลดังกล่าวภายหลัง” จึงเห็นได้ว่าการไม่ให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองนั้นย่อมทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์ แต่กฎหมายได้กำหนดวิธีการเยียวยาไว้ โดยการจัดให้มีการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองย้อนหลังก็มีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่สมบูรณ์ แต่ทั้งนี้ต้องจัดให้มีเหตุผลย้อนหลังในระยะเวลาก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์หรือก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจวินิจฉัยตามถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้นตามมาตรา 41 วรรคท้าย จากวิธีการเยียวยาแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่บกพร่องโดยกำหนดให้มีการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองได้ภายหลังนี้ เห็นได้ว่ามีลักษณะสอดคล้องกับวิธีการเยียวยาแก้ไขคำสั่งของปกครองที่บกพร่องในกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ในกฎหมายปกครองเยอรมัน ซึ่งเห็นได้ว่าการกำหนดวิธีเยียวยาแก้ไขข้อบกพร่องในวิธีพิจารณานี้จะทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง โดยลดภาระแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะต้องเริ่มกระบวนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองใหม่ตั้งแต่ต้น

3.2.2 หลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงแก้ไขภายในฝ่ายปกครอง

การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงแก้ไขภายในฝ่ายปกครองเป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชนภายหลังจากที่มีการทำคำสั่งทางปกครอง กรณีผลของคำสั่งทางปกครองนั้น

ก่อให้เกิดผลกระทบสิทธิหรือโต้แย้งสิทธิของประชาชน จึงต้องให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ประชาชนเหล่านี้โดยการเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองนั้นภายในองค์กรฝ่ายปกครองเพื่อเป็นการเยียวยาแก้ไขคำสั่งทางปกครองโดยเรียกว่า “การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในองค์กรฝ่ายปกครอง”

3.2.2.1 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองกระทำได้โดยการเสนออุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองนั้นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองโดยขึ้นอยู่กับกฎหมายที่กำหนดไว้ และในส่วนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์นั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจในการพิจารณาควบคุมตรวจสอบคำสั่งทางปกครองนั้นถึงความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (รวมถึงความเหมาะสมของเนื้อหาในคำสั่งทางปกครองและดุลพินิจที่ใช้ในการทำคำสั่งทางปกครองด้วย) ซึ่งจะมีความแตกต่างกับหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงแก้ไขโดยอำนาจตุลาการ ซึ่งจำกัดการควบคุมตรวจสอบเฉพาะในความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจึงเป็นกลไกทางกฎหมายที่ช่วยอุดช่องว่างของหลักเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงแก้ไขโดยอำนาจตุลาการ

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมีหน้าที่ในการตอบสนองต่อระบบกฎหมายโดยอาจพิจารณาได้ดังนี้⁸⁵

1. การอุทธรณ์เป็นการคุ้มครองสิทธิทางกฎหมายให้แก่ประชาชน กล่าวคือ การอุทธรณ์เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ซึ่งถูกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองสามารถโต้แย้งคัดค้านต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองให้พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของคำสั่ง ในแง่ของประชาชนจึงเป็นหลักประกันสิทธิอันเป็นการเยียวยาในทางปกครองให้กับประชาชนอย่างหนึ่ง

2. การอุทธรณ์เป็นกลไกการควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายปกครองเอง กล่าวคือ การอุทธรณ์มีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเอง พิจารณาในแง่ของฝ่ายปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองทำให้องค์กร

⁸⁵มานิตย์ วงศ์เสรี, “การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Das Widerspruchsverfahren im deutschen Recht),” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 5 ณ ตึกสันติไมตรีทำเนียบรัฐบาล 1 สิงหาคม 2539, หน้า 109-110.

ฝ่ายปกครองเองมีโอกาสรับรู้และพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของตนเอง และยังสามารถแก้ไขข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นให้ถูกต้องเหมาะสมได้

3. การอุทธรณ์เป็นการแบ่งเบาภาระของศาลปกครอง กล่าวคือ ในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ องค์กรฝ่ายปกครองผู้พิจารณาอุทธรณ์ได้ทำการพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้นก่อนที่จะนำคดีมาสู่ศาลปกครอง จึงทำให้คดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครองมีลักษณะข้อพิพาทที่เด่นชัดขึ้นและข้อพิพาทบางเรื่องอาจจะจบลงในชั้นอุทธรณ์ จึงมีลักษณะเป็นการแบ่งเบาภาระให้แก่ศาล

หลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในประเทศต่าง ๆ อาจแบ่งแยกระบบการอุทธรณ์ได้ออกเป็น 2 ระบบ คือ

- 1) ระบบอุทธรณ์บังคับซึ่งใช้ในประเทศเยอรมัน
- 2) ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับหรือระบบอุทธรณ์เพื่อเลือกซึ่งใช้ในประเทศฝรั่งเศส

1. ระบบอุทธรณ์บังคับ

ระบบอุทธรณ์บังคับเป็นระบบอุทธรณ์ที่กำหนดบังคับให้มีการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองภายในองค์กรฝ่ายปกครองก่อนการนำข้อพิพาทขึ้นสู่องค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางตุลาการ (ศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง) ในระบบอุทธรณ์บังคับการอุทธรณ์จึงมีลักษณะเป็นเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีต่อศาล การไม่อุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านต่อองค์กรฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ย่อมทำให้หมดสิทธิในการนำข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางตุลาการ หลักเกณฑ์การอุทธรณ์ในระบบอุทธรณ์บังคับนี้พิจารณาผลดีผลเสียได้กล่าวคือ

ผลดี

1. ระบบอุทธรณ์บังคับทำให้มีการนำข้อโต้แย้งผ่านการพิจารณาทบทวนโดยองค์กรฝ่ายปกครองเอง ซึ่งมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบที่กว้างขวาง สามารถคุ้มครองสิทธิให้กับประชาชนไปพร้อมกับดำเนินกิจกรรมทางปกครองได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ
2. ระบบอุทธรณ์บังคับช่วยให้ข้อโต้แย้งที่จะนำขึ้นสู่ศาลลดน้อยลงและไม่เกิดเป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน

ผลเสีย

ระบบอุทธรณ์บังคับมีผลทำให้การอุทธรณ์เป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดี จึงมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนในการนำข้อพิพาทสู่องค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางตุลาการ ซึ่งมีผลทำให้หนทางเยียวยาแก้ไขสุดท้ายที่ประชาชนจะได้รับการคุ้มครองสิทธิต้องเสียไป

2. ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับหรือระบบอุทธรณ์เพื่อเลือก

ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับเป็นระบบอุทธรณ์ที่การอุทธรณ์ไม่ได้เป็นเงื่อนไขแห่งการนำข้อโต้แย้งขึ้นสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางตุลาการแต่อย่างใด เป็นสิทธิของผู้ถูกโต้แย้งหรือถูกกระทบกระเทือนสิทธิที่จะเลือกใช้กระบวนการในการอุทธรณ์หรือไม่ก็ได้ ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิอาจเลือกการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองต่อองค์กรฝ่ายปกครองหรือนำข้อโต้แย้งฟ้องต่อศาลโดยไม่มีการอุทธรณ์ภายในองค์กรฝ่ายปกครองก็ได้ และผลของการไม่อุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองก่อนนำคดีฟ้องต่อศาลก็ไม่ทำให้สิทธิในการนำคดีฟ้องต่อศาลของผู้ถูกโต้แย้งสิทธิเสียไปดังเช่นในระบบอุทธรณ์บังคับ และในส่วนผลดีและผลเสียในระบบอุทธรณ์ไม่บังคับนี้อาจพิจารณาได้ดังนี้

ผลดี ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับไม่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิในการนำข้อพิพาททางปกครองขึ้นสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางตุลาการดังเช่นในระบบอุทธรณ์บังคับ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้กับผู้ถูกโต้แย้งอย่างเต็มที่ในการเยียวยาแก้ไขสิทธิให้กับตนเอง จากผลที่มีลักษณะไม่จำกัดสิทธิของประชาชนในการนำคดีฟ้องต่อศาลนี้ ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับจึงเหมาะกับประเทศที่กำลังพัฒนาระบบกฎหมายปกครองและประชาชนยังขาดความเข้าใจในการใช้สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของตน เพราะการใช้ระบบอุทธรณ์บังคับอาจทำให้ประชาชนผู้ที่ไม่รู้ถึงขั้นตอนการอุทธรณ์ต้องถูกจำกัดสิทธิในการนำคดีฟ้องต่อศาล

ผลเสีย ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับอาจทำให้ไม่มีการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านในองค์กรฝ่ายปกครองมาก่อนการนำคดีขึ้นสู่ศาล จึงไม่ได้รับการพิจารณาทบทวนภายในองค์กรฝ่ายปกครองเจ้าของเรื่องซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะในกิจการนั้น ๆ และเมื่อคดีมาสู่ศาลโดยระบบของกฎหมายศาลทำได้เพียงพิจารณาตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น

(1) การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองเยอรมัน

ระบบการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองเยอรมันเป็นระบบอุทธรณ์บังคับ บัญญัติเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นศาลปกครอง (VwGO) มาตรา 68 (1) และ (2) มีสาระสำคัญ คือ⁸⁶ ในการที่ประชาชนซึ่งถูกกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองจะเสนอคำฟ้องประเภทโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) และคำฟ้องประเภทขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage)⁸⁷

⁸⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 107.

⁸⁷ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นศาลปกครองเยอรมัน Code of Administrative Court Procedure of January 21st 1960 (VwGO) แบ่งคำฟ้องคดีปกครองเป็น 5 ประเภท คือ

ต่อศาลปกครองได้นั้นจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อน ทั้งนี้ เพื่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองจะได้พิจารณาตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วย วัตถุประสงค์ของกฎหมายของคำสั่งทางปกครองอีกครั้งหนึ่ง” ตามบทบัญญัติมาตรา 68 (1) แสดงให้เห็นว่าระบบการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองในกฎหมายเยอรมันเป็นระบบ อุทธรณ์บังคับ เพราะกฎหมายกำหนดเงื่อนไขบังคับผู้ที่ได้รับการโต้แย้งสิทธิหรือได้รับผลกระทบ สิทธิต้องทำการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองก่อนจึงจะสามารถ นำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลปกครองได้ ดังนั้นการอุทธรณ์จึงมีลักษณะเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดี ต่อศาลปกครอง

หลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองประกอบด้วย

1. อุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือและยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทาง ปกครองภายในกำหนดระยะเวลา 1 เดือน นับแต่วันที่ได้มีการแจ้งหรือประกาศคำสั่งทางปกครอง ให้ทราบ⁸⁸ และเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้นถึง

1. คำฟ้องโต้แย้งทางปกครอง (Anfechtungsklage) มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ศาลยกเลิกคำสั่ง ทางปกครอง

2. คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) มี จุดมุ่งหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง

3. คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ (Leistungsklage) มีจุดมุ่งหมายให้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งมิใช่เรื่องการทำคำสั่งทางปกครอง

4. คำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้พิสูจน์การมีอยู่หรือ ไม่มีอยู่ของคำสั่งทางปกครอง

5. คำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง (Antrag auf Normenkontrolle) เป็นการขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง

หลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองเยอรมันใช้บังคับกับคำฟ้อง คดีปกครองประเภทโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) และคำฟ้องคดีปกครองประเภท ขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) เท่านั้น รายละเอียดเกี่ยวกับประเภทคำฟ้อง คดีปกครองในกฎหมายปกครองเยอรมันโปรดดู บรรเจิด สิงคะเนติ, “เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง ของเยอรมัน,” วารสารนิติศาสตร์ 29 (มิถุนายน 2542) : 282-284. และ มานิตย์ วงศ์เสรี, “การ อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Das Widerspruchsverfahren im deutschen Recht),” หน้า 108-109.

⁸⁸Code of Administrative Court Procedure of January 21st 1960 (VwGO) Article70(1).

ความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยหากพิจารณาแล้วเห็นว่า อุตสาหกรรมดังกล่าวมีเหตุผลที่สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งทั้งหมดหรือบางส่วนได้⁸⁹ หรือ ในกรณีที่พิจารณาแล้วไม่เห็นชอบด้วยกับคำอุตสาหกรรมเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุตสาหกรรมมีหน้าที่ส่ง คำอุตสาหกรรมไปยังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจพิจารณาอุตสาหกรรมคือ เจ้าหน้าที่ในลำดับสูงถัดไป จากตนให้พิจารณาอุตสาหกรรมต่อไป⁹⁰

2. กรณีกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์ภายใน 1 เดือน นับแต่วันที่โต้แย้ง หรือประกาศคำสั่งทางปกครองให้ทราบนั้น กฎหมายได้กำหนดขยายระยะเวลาในการยื่น คำอุทธรณ์ออกไปเป็น 1 ปี นับแต่วันที่โต้แย้งหรือประกาศคำสั่งทางปกครองนั้นให้ทราบ ในกรณีที่หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่ได้ระบุชี้แจงให้ผู้มีส่วนได้เสียได้ทราบถึงทางแก้ไข หรือการเยียวยาทางกฎหมาย⁹¹ เช่น คำสั่งทางปกครองไม่ได้ระบุแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์โต้แย้ง คัดค้านคำสั่งทางปกครอง มีผลทำให้กำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ขยายระยะเวลาเป็น 1 ปี นับแต่วันที่โต้แย้งหรือประกาศคำสั่งทางปกครองนั้นให้ทราบ

ส่วนข้อยกเว้นในการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองกฎหมาย ระบุไว้ใน 2 กรณี คือ⁹²

1. กรณีคำสั่งทางปกครองทำโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นสูง เช่น นายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรี เป็นต้น

2. กรณีมีการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองและมีคำวินิจฉัย อุตสาหกรรมแล้ว และคำวินิจฉัยอุตสาหกรรมดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลที่สาม การบังคับ ให้อุตสาหกรรมไม่ใช่บังคับกับบุคคลที่สามผู้ซึ่งได้รับผลกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยอุตสาหกรรมนี้

ข้อยกเว้นทั้ง 2 กรณีนี้สามารถนำข้อโต้แย้งสิทธิขึ้นฟ้องต่อศาลปกครอง ได้ทันทีโดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองก่อนแต่อย่างใด

ในเรื่องผลของการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองในกฎหมาย ปกครองเยอรมันนั้นพิจารณาได้เป็น 2 ประการ คือ

1. การอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองมีผลเป็นการทุเลาการบังคับ ตามคำสั่งทางปกครอง⁹³ กล่าวคือ เมื่อมีการยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแล้ว คำสั่ง

⁸⁹Ibid.,Article72

⁹⁰Ibid.,Article73 (1).

⁹¹Ibid.,Article70 (2) , Article 58.

⁹²Ibid.,Article68 (1),(2).

⁹³Ibid.,Article80.

ทางปกครองจะไม่มีผลบังคับเป็นการชั่วคราว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์

2. การอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองมีผลทำให้ไม่นับระยะเวลาที่จะต้องยื่นอุทธรณ์และระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์รวมอยู่ในกำหนดเวลาในการฟ้องคดี (มีลักษณะเป็นระยะเวลาสะดุดหยุดลงนับแต่มีการยื่นอุทธรณ์) โดยกฎหมายกำหนดให้นับระยะเวลาการฟ้องคดีภายหลังจากที่มีคำสั่งปฏิเสธไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ โดยให้นำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในระยะเวลา 1 เดือน นับแต่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์⁹⁴

(2) การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส

การอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองฝรั่งเศสเป็นระบบอุทธรณ์ไม่บังคับหรือระบบอุทธรณ์เพื่อเลือก ผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิหรือได้รับผลกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองไม่ถูกบังคับให้ต้องอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองต่อองค์กรฝ่ายปกครองก่อนการนำข้อโต้แย้งสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจึงไม่เป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การที่จะอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองหรือไม่ขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้ถูกโต้แย้งสิทธินั่นเอง แต่มีข้อยกเว้นในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง อันมีผลเป็นการบังคับให้ต้องมีการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองนั้นเช่นเดียวกับในระบบอุทธรณ์บังคับ

หลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส⁹⁵ เนื่องจากการอุทธรณ์เป็นระบบอุทธรณ์ไม่บังคับจึงไม่มีกำหนดระยะเวลาบังคับให้ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในกำหนดเวลาใด และในการพิจารณาอุทธรณ์อาจจะเป็นการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง (Recours gracieux) หรือโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น (Recours hierarchique) ก็ได้⁹⁶ และการพิจารณาอุทธรณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำได้อย่างกว้างขวางไม่จำกัดสามารถทบทวนได้ทั้งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย (illégalité) และความไม่เหมาะสม (l'opportunité) ถือเป็นเรื่องทั่วไปที่ฝ่ายปกครองจะเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองของตนเอง ดังนั้นการอุทธรณ์จึงไม่มีรูปแบบกระบวนการพิจารณา ไม่ต้องมีส่วนได้เสียก็อุทธรณ์ได้และไม่มีอายุความโดยจะอุทธรณ์เมื่อใดก็ได้ ส่วนการจะรับไว้พิจารณาหรือไม่ก็อยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

⁹⁴Ibid., Article 74.

⁹⁵รายละเอียดโปรดดู ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 369-370.

⁹⁶พนม เอี่ยมประยูร, รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, หน้า 111.

แต่ในทางทฤษฎีแม้การอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองจะถือว่าไม่มีอายุความก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติกฎหมายกำหนดให้ต้องนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดเวลา 2 เดือน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่มีการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและได้รับการพิจารณาอุทธรณ์อายุความการฟ้องคดีจะขยายออกไปเริ่มต้นนับอายุความฟ้องคดีใหม่นับแต่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ดังนั้นแม้ในทางทฤษฎีกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์ในกฎหมายปกครองฝรั่งเศสจะไม่มีกำหนดระยะเวลา แต่ในทางปฏิบัติผู้ได้รับการโต้แย้งสิทธิยังต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในกำหนดเวลา 2 เดือน นับแต่วันแจ้งคำสั่งทางปกครองเสมอ จึงทำให้ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในกำหนดเวลา 2 เดือน เพื่อให้อายุความในการฟ้องคดีสะดุดหยุดลง

ส่วนผลของการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองฝรั่งเศสพิจารณาได้เป็น 2 ประการ คือ

1. การอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองมีผลทำให้ไม่นับระยะเวลาที่จะต้องยื่นอุทธรณ์และระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์รวมอยู่ในกำหนดเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองด้วย ซึ่งหมายความว่าเมื่อมีการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแล้วอายุความในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะสะดุดหยุดลง โดยเริ่มนับระยะเวลาในการฟ้องคดีใหม่นับแต่มีคำสั่งปฏิเสธไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์โดยสามารถนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดเวลา 2 เดือน นับแต่มีคำสั่งปฏิเสธไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ ซึ่งมีผลในข้อนี้มีหลักการเดียวกันกับในกฎหมายปกครองเยอรมัน

2. การอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งแตกต่างกับหลักการของกฎหมายปกครองเยอรมัน

(3) การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองไทย

การอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองไทยพิจารณาพัฒนาการทางกฎหมายได้เป็นสองช่วงเวลา คือ

1) ช่วงเวลาก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 2) ช่วงเวลาภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

ช่วงเวลาก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539

ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายปกครองไทยจัดอยู่ในระบบอุทธรณ์ไม่บังคับหรือระบบ

อุทธรณ์เพื่อเลือก เพราะโดยหลักทั่วไปในระบบกฎหมายการฟ้องคดีปกครองในเรื่องของคำสั่งทางปกครองที่ได้แย้งสิทธิของบุคคลหรือที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลนั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดบังคับให้ต้องทำการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรภายในฝ่ายปกครองก่อนการนำคดีฟ้องต่อศาลแต่อย่างใด โดยหลักทั่วไปเมื่อมีการทำคำสั่งทางปกครองเป็นการโต้แย้งสิทธิหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลบุคคลนั้นย่อมนำข้อโต้แย้งสิทธินั้นฟ้องคดีต่อศาลได้ทันที⁹⁷ และในส่วนข้อยกเว้นของหลักทั่วไปเป็นกรณีที่กฎหมายเฉพาะเรื่องได้กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือได้รับผลกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองถูกบังคับให้ต้องดำเนินการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อน เมื่อมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วจึงจะสามารถนำข้อโต้แย้งนั้นฟ้องเป็นคดีต่อศาลได้

ในช่วงเวลาก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครองฯ อาจแยกพิจารณาหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ในกฎหมายปกครองไทยได้ ดังนี้

1. หลักเกณฑ์การอุทธรณ์ไม่บังคับหรือระบบอุทธรณ์เพื่อเลือกในฐานะหลักทั่วไป

หลักเกณฑ์การอุทธรณ์ทั่วไปของกฎหมายปกครองไทยเป็นระบบอุทธรณ์ไม่บังคับหรือระบบอุทธรณ์เพื่อเลือก การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อองค์กรฝ่ายปกครองหรือไม่จึงขึ้นอยู่กับผู้ได้รับการโต้แย้งสิทธิ หากกรณีมีการอุทธรณ์ก็เป็นการอุทธรณ์โดยปกติทั่วไปในระบบอำนาจบริหารขององค์กรฝ่ายปกครองและเป็นการใช้อำนาจโดยทั่วไปที่จะยกเลิกเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งทางปกครองให้เหมาะสมตามอำนาจบังคับบัญชา⁹⁸ หลักเกณฑ์และรูปแบบในการอุทธรณ์ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ หลักเกณฑ์การอุทธรณ์จึงไม่มีรูปแบบและไม่มีกำหนดเวลาและการรับพิจารณาอุทธรณ์หรือไม่อยู่ในอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หากกรณีมีการอุทธรณ์และรับพิจารณาอุทธรณ์อุทธรณ์นั้นก็ไม่มีผลต่อการฟ้องคดีต่อศาลทั้งในแง่ของความเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับอำนาจฟ้องคดีและในแง่ของการขยายระยะเวลาในการฟ้องคดี (ระยะเวลา

⁹⁷คำพิพากษาฎีกาที่ 341-350/2507 ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 44 ลงวันที่ 11 มกราคม 2502 มีคำสั่งให้โจทก์รื้อถอนอาคารบ้านเรือนที่ได้ปลูกรุกกล้าที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน แม้ในประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 44 มิได้กำหนดวิธีการให้ผู้เสียหายอุทธรณ์หรือฟ้องศาลได้ แต่เมื่อโจทก์เห็นว่าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะสิ่งปลูกสร้างของโจทก์อยู่ในที่ดินของโจทก์มาก่อนมิได้ปลูกรุกกล้าในที่สาธารณะ คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นการโต้แย้งสิทธิของโจทก์ โจทก์จึงฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 ได้

⁹⁸วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, หน้า 66.

ในการฟ้องคดีไม่สะดวกหยุดลงหรือขยายระยะเวลาเพราะเหตุแห่งการอุทธรณ์) ดังนั้น แม้จะมีการอุทธรณ์และรับพิจารณาอุทธรณ์ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิยังคงต้องนำคดีฟ้องต่อศาลตามกำหนดอายุความจึงอาจกล่าวได้ว่าการอุทธรณ์เป็นการใช้สิทธิทั่วไปที่ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิขอให้ฝ่ายปกครองได้ทบทวนคำสั่งของตนในลักษณะเป็นการร้องเรียนหรือการร้องทุกข์ต่อองค์กรฝ่ายปกครองโดยทั่วไป⁹⁹

2. หลักเกณฑ์การอุทธรณ์บังคับในฐานะเป็นข้อยกเว้น

หลักเกณฑ์การอุทธรณ์บังคับถือเป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปในระบบการอุทธรณ์ในกฎหมายปกครองไทย กล่าวคือ หลักเกณฑ์การอุทธรณ์บังคับนี้จะกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการทำคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ หลักเกณฑ์การอุทธรณ์ในกฎหมายแต่ละเรื่องมีกระบวนการวิธีพิจารณาอุทธรณ์เช่นวิธีการยื่นอุทธรณ์ ระยะเวลาการยื่นหรือระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ที่แตกต่างกันหรือกฎหมายบางฉบับอาจไม่มีการกำหนดไว้¹⁰⁰ และผลบังคับของหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนี้มีผลทำให้การอุทธรณ์เป็นเงื่อนไขของอำนาจในการนำคดีฟ้องต่อศาลและองค์กรวินิจฉัย

⁹⁹โกคิน พลกุล, “รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง,” วารสารนิติศาสตร์ 12 (มกราคม 2524) : 55.

¹⁰⁰พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 52 บัญญัติว่า “ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ และผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็นหนังสือและยื่นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ออกคำสั่งดังกล่าว และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดส่งอุทธรณ์และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์

ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยตามวรรคหนึ่งภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ แล้วแจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังผู้อุทธรณ์และเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้เสนอคดีต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์หรือศาลมีคำวินิจฉัย หรือคำพิพากษาเป็นประการใด ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นปฏิบัติตามนั้น”

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 มาตรา 16 บัญญัติว่า “คำสั่งไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่ต่อใบอนุญาต ผู้ขอใบอนุญาตหรือผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด”

ข้อพิพาททางปกครอง (คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) ดังนั้นเมื่อกฎหมายเฉพาะเรื่องได้กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ไว้ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิต้องทำการอุทธรณ์ตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นให้ครบถ้วนก่อน ไม่สามารถนำข้อโต้แย้งสิทธิขึ้นฟ้องต่อศาลหรือองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองได้ทันที กรณีไม่มีการอุทธรณ์ตามที่กฎหมายเฉพาะเรื่องกำหนดไว้องค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยข้อโต้แย้งย่อมไม่รับเรื่องไว้พิจารณา¹⁰¹

กรณีเมื่อมีการอุทธรณ์ตามที่กฎหมายเฉพาะเรื่องกำหนดไว้ย่อมมีผลดังต่อไปนี้

1. ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิสามารถนำข้อโต้แย้งขึ้นฟ้องต่อศาลหรือนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองได้ในกรณีที่ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์
2. ในกรณีปัญหาว่าการอุทธรณ์มีผลทำให้ระยะเวลาฟ้องคดีต่อศาลหรือองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองขยายออกไปเพราะเหตุการอุทธรณ์หรือไม่(อายุความสะดุดหยุดลง) ปัญหานี้ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งเช่นในกฎหมายปกครองเยอรมันและฝรั่งเศส แต่เมื่อพิจารณาตามกฎหมายเฉพาะเรื่องแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายจะกำหนดหลักเกณฑ์ภายหลังเมื่อมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้ในลักษณะที่ว่าหากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสนอกดีต่อศาลได้ภายในกำหนดระยะเวลา¹⁰² ในกรณีกฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ผู้อุทธรณ์ย่อมต้องปฏิบัติตามกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายโดยไม่ต้องคำนึงถึงอายุความในการฟ้องคดีต่อศาล โดยอาจกล่าวได้ว่าเป็นการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งแล้ว แต่ในกรณีกฎหมายบางฉบับไม่มีกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลภายหลังเมื่อมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้¹⁰³ กรณีเช่นนี้เป็นปัญหาเพราะแม้จะมีการอุทธรณ์โดยชอบแล้วแต่โดยหลักผู้ถูกโต้แย้งสิทธิยังคงต้องนำคดีฟ้องต่อศาลภายในกำหนดอายุความ ดังนั้นช่วงระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ที่ล่าช้าอาจทำให้ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิเสียสิทธิในการนำคดีฟ้องต่อศาลได้ แต่ในกรณีนี้ศาลได้พยายามวินิจฉัยไปในทางคุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีของผู้ถูกโต้แย้งสิทธิโดยวินิจฉัยว่า ในกรณีเจ้าพนักงานผู้รับอุทธรณ์ไม่สังเกตเห็นขาดประการใดจนล่วงเลยเวลามาช้านานประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิมีอำนาจฟ้อง

¹⁰¹ คำพิพากษาฎีกาที่ 638/2487 ระหว่างนายเจิ้ง แซ่เคี้ยว โจทก์ กรมสรรพากร โดยหม่อมเจ้าวิมลนิตย์ รพีพัฒน์ อธิบดี จำเลย

คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 86/2526 กรณีนายอนุชิต ลิ้มสุวรรณ ร้องทุกข์ กรมสรรพากร เป็นต้น

¹⁰² พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 52 วรรคสี่ บัญญัติว่า “ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้เสนอกดีต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์”

¹⁰³ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ.2535 และ พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2535 เป็นต้น

ต่อศาลได้¹⁰⁴ ส่วนกรณีการนำข้อโต้แย้งเข้าสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง นั้นไม่เป็นปัญหาเพราะกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบถ้วนก่อนตามที่กฎหมายเฉพาะเรื่องกำหนดไว้ก่อน จึงจะนำข้อโต้แย้งนั้นเข้าสู่การพิจารณาภายใน กำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งแล้ว¹⁰⁵

3. ในเรื่องของผลของการอุทธรณ์เป็นการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองหรือไม่ โดยหลักทั่วไปในเรื่องนี้ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมีผลเป็นการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองดังเช่นในกฎหมายปกครองเยอรมัน ในกฎหมายปกครองไทยเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองต้องยื่นคำขอให้มีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองในระหว่างพิจารณาอุทธรณ์หรือฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม และขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้วิธีชั่วคราวก่อนพิพากษาเพื่อให้มีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น¹⁰⁶ หรือในกรณีเป็นข้อยกเว้นตามกฎหมายเฉพาะเรื่องบัญญัติให้การอุทธรณ์เป็นการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ.2528 มาตรา 18 กำหนดในกรณีอุทธรณ์คำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตผู้อุทธรณ์ยังคงมีสิทธิเป็นผู้จัดตั้งหรือเป็นผู้ดำเนินการสุสานหรือฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานเอกชนในระหว่างรอคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี เป็นต้น

จากการศึกษาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกฎหมายปกครองไทย ช่วงเวลาก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์

¹⁰⁴ คำพิพากษาฎีกาที่ 731/2480 ระหว่างนายผัน วรรณานุสาร โจทก์ พระณรงค์ฤทธิ์ ข้ำหลวงประจำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำเลย

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 20 บัญญัติว่า “เรื่องร้องทุกข์ต่อไปนี้ไม่ให้รับไว้พิจารณา

(4) เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบถ้วนก่อนตามที่กฎหมายกำหนดไว้”

“มาตรา 23 การยื่นคำร้องทุกข์ต้องกระทำภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์ หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ได้มีหนังสือร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ไม่มีเหตุผลอันสมควรแล้วแต่กรณี”

¹⁰⁶ พนม เอี่ยมประยูร, รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539, หน้า 123.

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายไทยมีความแตกต่างกันไม่มีความเป็นเอกภาพ สร้างปัญหาความสับสนและไม่เสมอภาคในการบังคับใช้ทางกฎหมายกล่าวคือ

1. ในคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเดียวกันเช่น มีลักษณะเป็นการไม่อนุญาต ไม่อนุมัติหรือการเพิกถอน หรือพักใบอนุญาตต่าง ๆ ในกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทำคำสั่งในบางเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ไว้ แต่อีกในบางเรื่องกลับไม่มีการกำหนด หลักเกณฑ์การอุทธรณ์ไว้โดยไม่สามารถอธิบายเหตุผลถึงความแตกต่างได้

2. กรณีในกฎหมายเฉพาะเรื่องที่กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ไว้แต่ใน รายละเอียดของกฎหมายแต่ละเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ไว้แตกต่างกันไม่เป็นเอกภาพ ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายที่ให้อำนาจทำคำสั่งทางปกครองในลักษณะเดียวกัน เช่น อนุญาต อนุมัติ หรือเพิกถอน หรือสั่งพักใบอนุญาต ในกฎหมายบางฉบับกำหนดระยะเวลาในการนำคดีฟ้องต่อศาลไว้ภายหลัง เมื่อไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่ในกฎหมายอีกฉบับซึ่งมีลักษณะคำสั่งทางปกครองแบบ เดียวกันกลับไม่ได้บัญญัติสิทธิการนำคดีฟ้องต่อศาลหรือกำหนดระยะเวลาในการนำคดีฟ้องต่อศาล ไว้เป็นต้น

ช่วงเวลาภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ.2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้บัญญัติจัดตั้ง ระบบการอุทธรณ์บังคับขึ้นเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครอง ในระบบกฎหมายปกครองไทย โดยผลบังคับของมาตรา 3 ในความเป็นกฎหมายกลางที่กำหนด ให้การทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ จึงมีผลทำให้หลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตาม พระราชบัญญัตินี้ผูกพันบังคับใช้กับการทำคำสั่งทางปกครองทุกประเภท ยกเว้นแต่ในกรณีที่มี กฎหมายเฉพาะเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็ห้าม มิให้นำเรื่องเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไปบังคับใช้กับกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น¹⁰⁷ ดังนั้น ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง การอุทธรณ์คำสั่ง ทางปกครองในระบบกฎหมายปกครองไทยจึงเปลี่ยนแปลงเป็นการยึดหลักการอุทธรณ์บังคับ มีผลทำให้คำสั่งทางปกครองทุกประเภทต้องมีการอุทธรณ์ตามหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติ ฉบับนี้ หรือตามหลักเกณฑ์ในกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ให้อำนาจทำคำสั่งทางปกครองนั้นในทุกคำสั่ง

¹⁰⁷พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 3 วรรคสอง

ทางปกครองก่อนการนำคดีฟ้องต่อศาลปกครอง¹⁰⁸ ยกเว้นแต่กรณีกฎหมายกำหนดยกเว้นไว้โดยเฉพาะ¹⁰⁹

ภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองอาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ลักษณะ

1. หลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ให้อำนาจในการทำคำสั่งทางปกครอง

ในกรณีกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ให้อำนาจในการทำคำสั่งทางปกครอง กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนตามที่กฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นกำหนด เช่น วิธีการยื่นอุทธรณ์หรือระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคารพ.ศ.2522 กำหนดให้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวัน นับแต่วันทราบคำสั่ง โดยกำหนดให้ทำคำอุทธรณ์เป็นหนังสือและยื่นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ออกคำสั่ง ดังนี้ หากปรากฏข้อเท็จจริงมีการโต้แย้งสิทธิของบุคคลตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ผู้ถูกโต้แย้งสิทธิต้องยื่นหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ เป็นต้น ทั้งนี้เป็นผลมาจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา 3 วรรคสอง ได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไม่ให้ใช้หลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กับคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะเรื่องที่กำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ดังนั้นหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะเรื่องจึงต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น แต่ในกรณีหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนอกเหนือจากขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์ หากกฎหมายเฉพาะเรื่องไม่ได้กำหนดไว้ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขบางประการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงอาจบังคับใช้ได้เท่าที่ไม่ได้กำหนดไว้โดยเฉพาะ เช่น เรื่องรูปแบบคำอุทธรณ์หรือการพิจารณาอุทธรณ์ เป็นต้น ในแง่นี้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงมีลักษณะเป็นบทบัญญัติเสริมบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น ๆ¹¹⁰

¹⁰⁸พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 42 วรรคสอง

¹⁰⁹พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 44 วรรคแรก

¹¹⁰พนม เขี่ยมประยูร, รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539, หน้า 114.

2. หลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ.2539

หลักเกณฑ์การอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองถือเป็นบทบัญญัติทั่วไปที่ใช้บังคับกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองทุกประเภท ยกเว้นในกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นออกโดยรัฐมนตรีหรือมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะแล้ว¹¹¹ ซึ่งหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แยกพิจารณาเป็นหัวข้อ ได้ดังนี้

1. ลักษณะคำสั่งทางปกครองที่อุทธรณ์ได้

โดยหลักทั่วไปคำสั่งทางปกครองทุกลักษณะย่อมต้องผูกพันตามหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่ในมาตรา 44 ได้กำหนดถึงลักษณะของคำสั่งทางปกครองในเชิงเป็นข้อยกเว้นว่าไม่อาจอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ คือ

1). คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี ทั้งนี้เนื่องจากรัฐมนตรีมีสถานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในแต่ละกระทรวงถือเป็นองค์กรสูงสุดในฝ่ายปกครอง การใช้อำนาจทำคำสั่งของรัฐมนตรีจึงไม่อาจจัดให้มีระบบอุทธรณ์ไปยังผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัตินี้ได้¹¹²

2). คำสั่งทางปกครองที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 3 ที่ไม่ให้นำความในพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะเรื่อง ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกฎหมายสองฉบับ และเป็นการป้องกันไม่ให้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์กลางขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายเฉพาะเรื่อง¹¹³

2. การยื่นอุทธรณ์และระยะเวลาการอุทธรณ์

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา 44 กำหนดให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง โดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้พิจารณา ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้นเองได้พิจารณาและ

¹¹¹พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 44

¹¹²พนม เอี่ยมประยูร, รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2531, หน้า 115.

¹¹³เรื่องเดียวกัน, หน้า 116.

ทบทวนถึงคำสั่งทางปกครองที่ตนเป็นผู้กระทำ โดยมาตรา 45 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นพิจารณา คำอุทธรณ์โดยไม่ชักช้า โดยหากเห็นด้วยกับอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็สามารถ เปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองของตนได้ แต่หากกรณีไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมด หรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการทำรายงานพร้อมความเห็นและส่งคำอุทธรณ์ไปยังผู้มีอำนาจพิจารณา อุทธรณ์ และแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ต่อผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า

ส่วนในเรื่องระยะเวลาการอุทธรณ์มาตรา 44 วรรคหนึ่ง ตอนท้าย กำหนดให้ยื่นคำอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง คำสั่งทางปกครอง ซึ่งเรื่องระยะเวลาการอุทธรณ์นั้นเป็นปัญหาสำคัญที่มีผลต่อการใช้สิทธิฟ้องคดี ต่อศาลปกครองในอนาคตของผู้รับคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ ในแง่ของประชาชนผู้รับคำสั่ง ทางปกครองหากยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์แล้ว และหาก เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่รับพิจารณาอุทธรณ์ย่อมทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้อง เสี่ยงสิทธิในการนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองเพราะเหตุมิได้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นก่อน¹¹⁴ แต่หากกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาก็สามารถทำได้¹¹⁵ และทำให้ ปัญหาการอาจเสี่ยงสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองหมดไป ดังนั้น ปัญหาการกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ ที่สั้นเกินไปอาจทำให้ประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองถูกตัดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และการนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองในอนาคตได้

แต่ทั้งนี้ในเรื่องระยะเวลาการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯยังสามารถขยายระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ออกไปได้ใน 2 กรณี คือ 1) ในแง่ของประชาชนเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่อาจอุทธรณ์ได้ภายในกำหนดเวลาเพราะมี พฤติการณ์อันจำเป็นอันมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของตน โดยทำคำขอเพื่อขยายระยะเวลา การอุทธรณ์¹¹⁶ 2) ในแง่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการทำคำสั่งทางปกครองหากคำสั่ง

¹¹⁴พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 42 วรรค สอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือ เสี่ยงภัยในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการ ตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายใน เวลาอันควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด”

¹¹⁵พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 49 บัญญัติว่า “เจ้าหน้าที่ หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 51 มาตรา 52 และมาตรา 53 ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่”

¹¹⁶พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 66

ทางปกครองไม่ได้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ไว้ ย่อมมีผลทำให้มีการขยายระยะเวลาเริ่มนับระยะเวลาการอุทธรณ์ โดยให้เริ่มนับระยะเวลาอุทธรณ์นับแต่วันที่มีการแจ้งใหม่ถึงสิทธิการอุทธรณ์และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์ หรือหากกรณีไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาการอุทธรณ์นั้นสั้นกว่าหนึ่งปีมีผลทำให้เป็นการขยายระยะเวลาการอุทธรณ์ออกไปเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง¹¹⁷

3. รูปแบบและการพิจารณาคำอุทธรณ์

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา 44 วรรคสอง กำหนดให้คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย ทั้งนี้การกำหนดให้ทำคำอุทธรณ์เป็นหนังสือก็เพื่อความแน่นอนของหลักฐานประกอบเรื่องสำหรับฝ่ายปกครองเองและสำหรับใช้ยื่นเอกชนได้ด้วย ส่วนการกำหนดให้ระบุข้อโต้แย้งก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ทราบในเรื่องที่ผิดพลาด และการกำหนดให้ระบุข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายก็เพื่อความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องเป็นการลดระยะเวลาในการพิจารณาซึ่งเป็นประโยชน์แก่ผู้เกี่ยวข้องเอง¹¹⁸

ในส่วนของการพิจารณาอุทธรณ์ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา 46 กำหนดสอดคล้องกับหลักทั่วไปในการพิจารณาอุทธรณ์ที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (รวมถึงความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองและการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองด้วย) โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ตั้งปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง โดยอาจมีคำสั่งเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งได้ ทั้งนี้ไม่ว่าเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็เพื่อความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง

ในเรื่องระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่เพื่อป้องกันมิให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณา โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองที่พิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาอุทธรณ์โดยไม่ชักช้า โดยใช้เวลาการพิจารณาอุทธรณ์ไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์แล้วทำการแจ้งผลการอุทธรณ์ไปยังผู้อุทธรณ์และในกรณีเมื่อพิจารณาอุทธรณ์แล้วไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน จะต้องเร่งรายงานความเห็น

¹¹⁷พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 40

¹¹⁸บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “การทบทวนและการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครอง,” ใน รวมบทความในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2543), หน้า 225.

พร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์¹¹⁹ เพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงาน แต่กรณีหากมีเหตุจำเป็นพิจารณาไม่แล้วเสร็จตามกำหนด

¹¹⁹กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 บัญญัติว่า

“ข้อ 2 การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งอุทธรณ์ ให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของส่วนราชการประจำจังหวัดหรือส่วนราชการประจำอำเภอของ กระทรวง ทบวง กรม เดียวกัน

(2) เลขานุการรัฐมนตรี เลขานุการกรม หัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือเทียบเท่า 2534 หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำเขต แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของส่วนราชการนั้น

(3) อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเลขานุการกรม หัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตหรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมซึ่งดำรงตำแหน่งสูงกว่านั้น

(4) ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า

(5) นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง

(6) ประธานวุฒิสภา ในกรณีที่ผู้คำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการวุฒิสภา

(7) ประธานสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่ผู้คำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(8) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้คำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนายอำเภอ เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการของจังหวัด เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการของอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่ของสภาตำบล เว้นแต่กรณีที่กำหนดไว้แล้วใน (1) หรือ (3)

(9) ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้คำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

ให้มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบโดยขยายระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาการพิจารณา¹²⁰ แต่ปัญหากรณีแม้การพิจารณาอุทธรณ์จะพ้นกำหนด ระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ไม่มีผลทำให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นเสียไปแต่อย่างใด¹²¹ แต่กรณีหากความล่าช้าเป็นไปโดยไม่เหตุผลอาจมีความผิดทางวินัยได้

4. ผลของการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

1). สามารถนำคำสั่งทางปกครองที่ผ่านขั้นตอนการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ฟ้องต่อศาลปกครองได้ในกรณีไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์

2). พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา 67 กำหนดให้การยื่นอุทธรณ์มีผลทำให้อายุความในการนับระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองระงับ

(10)ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือ คณะผู้บริหารท้องถิ่น

(11)รัฐมนตรีว่าราชการกระทรวงมหาดไทย ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือ ในฐานะราชการในส่วนภูมิภาค

(12)ผู้แทนของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(13)เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งการหรือมอบหมายให้ออกชนปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเอกชนซึ่งได้รับคำสั่งหรือได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

(14)ผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่ง แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่อื่นนอกจากที่กำหนดไว้ข้างต้น

(15)เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั่นเอง ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุม

¹²⁰พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 45 วรรคสอง

¹²¹คำพิพากษาฎีกาที่ 3618/2535 วินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการการพิจารณาอุทธรณ์ที่ไม่อนุญาต ยืนตามคำสั่งของจำเลยที่ได้มีคำสั่งไม่อนุญาตให้โจทก์ปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ 2 ชั้นในบริเวณห้ามทำการก่อสร้างตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 10 มิถุนายน 2538 นั้นเป็นคำวินิจฉัยที่ชอบด้วยกฎหมายไม่มีเหตุที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอน แม้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่เสร็จภายใน 60 วัน แต่ก็มีใช้เหตุที่จะทำให้คำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อยู่ไม่นับระยะเวลาระหว่างที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง จนกว่าการพิจารณาจะถึงที่สุดหรือเสร็จไปโดยประกาศอื่นแล้ว จึงเริ่มนับอายุความต่อจากจุดที่สะดุดหยุดอยู่ต่อไป

3). ในปัญหาเรื่องการอุทธรณ์มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองหรือไม่นั้น ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา 44 วรรคท้าย ยืนยันหลักการเดิมในเรื่องของการอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง แต่กำหนดข้อยกเว้นไว้โดยให้อำนาจแก่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองที่จะสั่งทุเลาการบังคับคำสั่งทางปกครองก่อนได้¹²²

5. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการต่าง ๆ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา 48 ได้กำหนดวิธีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการแยกไว้ต่างหากจากกรณีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่อื่น ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองที่ไม่อยู่ในสายงานบังคับบัญชาเช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่อื่น จึงไม่อาจจัดให้มีระบบอุทธรณ์เช่นเจ้าหน้าที่อื่นได้¹²³ หลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการนั้นมาตรา 48 กำหนดให้อุทธรณ์ได้แย้งไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยแยกหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการออกเป็น 2 ประเภทคือ

1). คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการทั่วไป คือ บรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ (ยกเว้นคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท) คู่กรณีมีสิทธิได้แย้งไปยังคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

2). คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ตามนิยามมาตรา 5 คือ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย โดยกำหนดสิทธิการอุทธรณ์และกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

แต่ทั้งนี้ มาตรา 48 ของพระราชบัญญัติราชการทางปกครองฯ เป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับเฉพาะในระหว่างที่ยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองเท่านั้น ซึ่งตามบทเฉพาะกาล

¹²²พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 56 วรรคแรก

¹²³ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, หน้า 389. อ้างถึงในพนม เอี่ยมประยูร, รวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539, หน้า 124.

ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา 87 บัญญัติให้ยกเลิก มาตรา 48 เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว ซึ่งในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งศาลปกครองและตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 บังคับใช้แล้ว ดังนั้นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา 48 จึงต้องนำไปฟ้องต่อศาลปกครอง

จากการศึกษาถึงหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ สามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้คือ

1. หลักเกณฑ์ระบบอุทธรณ์บังคับในกฎหมายปกครองไทยแต่เดิมในช่วงก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนในการห้ามมิให้ศาลรับพิจารณาคดีที่มีได้ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะเรื่องก่อน แต่หลักการระบบอุทธรณ์บังคับนั้น ศาลได้สร้างหลักอุทธรณ์บังคับโดยวินิจฉัยในคำพิพากษาเป็นบรรทัดฐาน แต่เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีการบัญญัติจัดตั้งระบบอุทธรณ์บังคับไว้เป็นหลักทั่วไป จึงเป็นผลดีต่อระบบกฎหมายทำให้เกิดความชัดเจนในหลักเกณฑ์การอุทธรณ์

2. หลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทำให้เกิดมาตรฐานทางกฎหมายเดียวกันในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และยังเป็นบทบัญญัติที่อุดช่องว่างให้แก่หลักเกณฑ์การอุทธรณ์ที่บกพร่องในกฎหมายเฉพาะเรื่อง(เช่นมิได้กำหนดไว้) โดยนำหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่มีใช้เรื่องเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์ไปใช้ในฐานะหลักเกณฑ์เสริมให้เกิดความสมบูรณ์ในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

3. ในเรื่องกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 44 กำหนดให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง หากพิจารณาเปรียบเทียบกับกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกฎหมายวิธีพิจารณาความในชั้นศาลปกครอง (VwGO) ของประเทศเยอรมันซึ่งเป็นระบบอุทธรณ์บังคับเช่นกัน ซึ่งกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์ไว้ภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง จะเห็นได้ว่ากำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์ตามมาตรา 44 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์ไว้สั้นมาก หากพิจารณาถึงความเข้าใจในกฎหมายของประชาชนและประกอบกับหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทยยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการบังคับใช้และการพัฒนา การกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์สั้นเช่นนี้อาจมีผลเป็นการตัดสิทธิการอุทธรณ์ของคู่กรณีและมีผลต่อการเสียสิทธิในการนำคดีฟ้องต่อศาลปกครองของคู่กรณีด้วย