

สิทธิของประชาชนที่จะได้รับทราบเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครอง

โดย ปรานี สุขศรี

กลุ่มวารสารและเอกสารวิชาการ

สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ

กับคำพูดที่ว่า “ข้าราชการทำงานแบบเข้าซาม เย็นซาม” คงมิได้เกินเลยจากความเป็นจริงเท่าใดนักหากย้อนกลับไปดูวิธีการหรือพฤติกรรมการทำงานของข้าราชการบางคนและบางหน่วยงานหรือในอีกหลายๆ หน่วยงานที่เราๆ ท่านๆ ได้เห็นก็คือการติดต่องานราชการที่มักจะมีปัญหาอุปสรรคและมีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนมากมาย การบริการของบรรดาผู้เป็น “ข้าราชการ” ก็มักจะให้บริการแบบขอไปที ไม่ใส่ใจยินดียินร้ายกับความเดือดร้อนของผู้ขอรับบริการเสมือนกับการกิจที่ตนรับผิดชอบอยู่นั้น เป็นการทำงานในกิจการส่วนตัวและเป็นสิทธิของข้าราชการที่พอใจจะหยิบบกขึ้นทำเมื่อไรก็ได้หรือบางครั้งดูประหนึ่งว่าเป็นงานที่ต้องอาศัยความละเอียดรอบคอบมีการตรวจสอบหลายขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน จนต้องรอการพิจารณาดำเนินการจากผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเพียงคนเดียว ข้าราชการอื่นๆ หลายสิบคนในองค์กรไม่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญที่จะสามารถทำได้และยิ่งกว่านั้น หากประชาชนผู้รับบริการอยากจะรู้เหตุผลหรือที่ไปที่มาในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจออกคำสั่งที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของตน ก็จะได้การปฏิเสธเอาเสียง่ายๆ ด้วยคำพูดสั้นๆ ว่า เป็นความลับของทางราชการหรือกฎหมายบังคับให้ต้องเป็นอย่างนั้นอย่างนี้หรือผู้รับบริการทำผิดกฎหมายเองหรือกลับแจ้งให้ไปถามเจ้านายเอาเอง ส่วนจะใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายข้อใดนั้น ตอบไม่ได้ เรียกว่าใครทนได้ก็ทน หากทนไม่ได้ก็ต้องกลับไปตั้งหลักใหม่ เอาไว้เมื่อใดที่ข้าราชการมีความพร้อมที่จะให้บริการหรือผู้รับบริการมีความพร้อมที่จะอดทนอดกลั้นกับการบริการก็ค่อยว่ากันอีกครั้ง เรียกว่าต้องใช้ความอดทนอดกลั้นกันให้ถึงที่สุดเลยที่เดียว

ณ วันนี้ คงถึงเวลาที่บรรดาข้าราชการทั้งหลายต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการทำงานรวมไปถึงการปรับเปลี่ยนทัศนคติของการทำงานเสียใหม่เพื่อให้เป็นผู้รับใช้แผ่นดินด้วยเกียรติและศักดิ์ศรีอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๓๙ อันเป็นวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับเป็นต้นมานับเป็นมติใหม่ที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์กันยกใหญ่ ด้วยการถือปฏิบัติต่อสิทธิของประชาชนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัดโดยไม่อาจปฏิเสธภาระหน้าที่ที่จะต้องสนองตอบต่อสิทธิของประชาชนดังกล่าวได้

ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การพิจารณาทางปกครองเกิดความรวดเร็ว โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ อำนวยความเป็นธรรมแก่ประชาชน ป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการและให้การดำเนินงานทางปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและหากกฎหมาย

ที่ให้อำนาจหน้าที่ไว้เฉพาะในเรื่องใดเรื่องหนึ่งมีมาตรฐานการปฏิบัติราชการหรือมีหลักประกันความเป็นธรรมในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่จะต้องหยิบยกเอาหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดไว้นั้นขึ้นมาปฏิบัติ ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามที่กล่าวข้างต้นก็ตาม องค์การศาลย่อมมีอำนาจที่จะสั่งให้การกระทำทางปกครองนั้นเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

การได้รับทราบเหตุผลในคำสั่งทางปกครองเป็นสิทธิประการหนึ่งของคู่กรณี ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๗ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องถือปฏิบัติว่า ในกรณีที่เป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งเป็นหนังสือ เจ้าหน้าที่ต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้นด้วย โดยเหตุผลที่ต้องระบุอย่างน้อยต้องประกอบด้วยหลักสำคัญ ๓ ประการ คือ เหตุผลของข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่รับฟังและใช้ในการออกคำสั่งทางปกครอง เหตุผลของบทกฎหมายที่เจ้าหน้าที่ใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองและเหตุผลและมูลเหตุจูงใจที่เจ้าหน้าที่ใช้เป็นข้อยุติในการออกคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ การที่กฎหมายบังคับให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้คู่กรณีได้ทราบว่าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้เหตุผลใดในการออกคำสั่ง เหมาะสมหรือไม่และการออกคำสั่งนั้นขัดต่อข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายหรือไม่ ขณะเดียวกันในแง่ของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งก็จะได้มีโอกาสทบทวนการออกคำสั่งของตนว่าถูกต้องและเหมาะสมเพียงพอหรือไม่ โดยใช้วิจาร์ณญาณตรวจสอบกลั่นกรองเรื่องที่เกิดขึ้นประกอบข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบ เพราะกรณีดังกล่าวจะถูกนำไปพิจารณาในชั้นของการทบทวนคำสั่งทางปกครองหรือการควบคุมการกระทำทางปกครองในชั้นการอุทธรณ์หรือการพิจารณาขององค์กรตุลาการที่มีอำนาจวินิจฉัยคดีพิพาทต่อไป

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ศาลปกครองได้มีการพิจารณาพิพากษาและมีคำสั่งเกี่ยวกับประเด็นการให้เหตุผลของคำสั่งทางปกครองไว้หลายกรณี ซึ่งหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถนำไปใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการได้เป็นอย่างดี ขณะเดียวกัน ประชาชนผู้เป็นคู่กรณีในคำสั่งทางปกครองก็สามารถยกประเด็นการให้เหตุผลดังกล่าวขึ้นโต้แย้งหรือต่อสู้ว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ หากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งไม่ได้แสดงเหตุผลให้ทราบหรือแสดงเหตุผลไม่ถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ยกตัวอย่างเช่นในกรณีที่นายกเทศมนตรีออกคำสั่งห้ามเจ้าของอาคารใช้อาคารพิพาทเนื่องจากเป็นการก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตและบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยให้เหตุผลแต่เพียงว่าอาคารอาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกาย ชีวิตและทรัพย์สินตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่งและมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่ไม่ได้ชี้แจงเหตุผลว่าอาจเป็นอันตรายอย่างไร นอกจากนั้นยังมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคารโดยอ้างมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และระบุแต่เพียงว่าเจ้าของอาคารไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและการกระทำไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ โดยไม่ได้แสดง

เหตุผลว่ามีข้อเท็จจริงใดที่เป็นสาเหตุให้ออกคำสั่งว่าไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ กรณีดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา ที่ อ.๓๖/๒๕๔๗ วินิจฉัยหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไว้ ๒ ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง การคุ้มครองสิทธิเจ้าของอาคาร (ผู้ฟ้องคดี) ที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริง และโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน โดยศาลวินิจฉัยว่า ในการเตรียมการและการดำเนินการเพื่อกำหนดคำสั่ง ห้ามใช้อาคารพิพาทและคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาทนั้น นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) มิได้แจ้ง หรือเรียกเจ้าของอาคาร (ผู้ฟ้องคดี) ไปสอบถามหรือแจ้งให้ไปยื่นคำขออนุญาตก่อนออกคำสั่ง แต่อย่างใด จึงถือว่านายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) มิได้ให้โอกาสเจ้าของอาคาร (ผู้ฟ้องคดี) ได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมิได้ให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานก่อนมีคำสั่ง ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกรณีนี้ถือเป็น สิทธิอีกประการหนึ่งของคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐจะต้องปฏิบัติก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครองมาบังคับให้คู่กรณีกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิของเขา

ประการที่สอง การคุ้มครองสิทธิเจ้าของอาคาร (ผู้ฟ้องคดี) ที่จะได้รับทราบเหตุผล ในคำสั่ง โดยศาลวินิจฉัยว่า เมื่อคำสั่งห้ามใช้อาคารพิพาทและให้รื้อถอนอาคารพิพาทเป็นคำสั่ง ทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ นายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งจะต้องจัดให้มี เหตุผลไว้ด้วยและเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ (๒) ข้อกฎหมาย ที่อ้างอิง และ (๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เหตุผลที่ให้ไว้ในคำสั่งห้ามใช้อาคาร พิพาทคืออาคารพิพาทอาจเป็นภัยอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สินตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยไม่มี ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญให้เห็นว่าอาคารมีสภาพที่อาจเป็นภัยอันตรายตามข้อพิจารณา และข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งห้ามใช้อาคารพิพาทอย่างไร และเหตุผลที่ใช้ในการออกคำสั่ง ให้รื้อถอนอาคารพิพาทคือเจ้าของอาคารไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นและการกระทำนั้น ไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้นั้น ก็ไม่มีข้อเท็จจริง อันเป็นสาระสำคัญที่แสดงให้เห็นว่าอาคารพิพาทมีลักษณะเช่นไร จึงไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลง ให้ถูกต้องได้ตามกฎหมายใด ส่วนข้ออ้างที่ว่าเจ้าของอาคาร (ผู้ฟ้องคดี) ไม่ได้ขออนุญาตก่อสร้าง อาคารนั้น เห็นว่า การขออนุญาตก่อสร้างอาคาร เป็นเพียงวิธีดำเนินการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ทราบ และตรวจสอบว่าการก่อสร้างอาคารขัดกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ที่มีมุ่งหมายจะควบคุมความมั่นคงแข็งแรง ความปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การสถาปัตยกรรมและการอำนวยความสะดวกแก่ การจราจรหรือไม่เท่านั้น

ดังนั้น คำสั่งห้ามใช้อาคารพิพาทและคำสั่งให้รื้อถอนอาคารจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากมิได้ดำเนินการตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ก็ไม่อาจที่จะนำเอาเรื่องการบุกรุกที่ดินซึ่งเป็นความผิดทางอาญามาเป็นข้ออ้างเพื่อยกเว้นการให้เหตุผลในการออกคำสั่งห้ามใช้อาคารพิพาทและคำสั่งให้รื้อถอนอาคารพิพาทได้ ทั้งนี้ เพราะข้อยกเว้นที่ไม่ต้องให้เหตุผลจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๓๗ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ คำสั่งนั้นมีผลตรงตามคำขอของคู่กรณีและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่นหรือกรณีที่เหตุผลนั้นเป็นที่รู้กันอยู่โดยทั่วไปแล้วหรือกรณีที่ต้องรักษาเป็นความลับหรือกรณีที่เป็นการออกคำสั่งด้วยวาจาหรือเร่งด่วน ซึ่งหากคู่กรณีร้องขอเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษร เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งก็ต้องให้เหตุผลภายในเวลาอันสมควรด้วย

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติสำหรับการให้เหตุผลนั้น อาจมีบางกรณีที่ผู้ออกคำสั่งไม่ได้ให้เหตุผลไปพร้อมกับคำสั่ง ซึ่งก็ได้หมายความว่าคำสั่งนั้นจะไม่ชอบกฎหมายไปเลยทีเดียว เพราะพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๐ (๒) ได้ผ่อนคลายความเคร่งครัดว่า คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ คือ ไม่จัดให้มีเหตุผลด้วย ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์หากได้จัดให้มีเหตุผลในภายหลัง ซึ่งก็หมายความว่าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งยังมีโอกาสที่จะแจ้งเหตุผลให้ผู้รับคำสั่งทราบได้ แต่การให้โอกาสดังกล่าวก็เป็นเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์หรือกรณีที่ไม่ต้องมีขั้นตอนการอุทธรณ์จะต้องแจ้งเหตุผลก่อนการนำคดีเข้าสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครอง (คือศาล) แต่ถ้าเป็นคำสั่งบางประเภทที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น คำสั่งไม่รับคำขอ ไม่อนุญาต ไม่อนุมัติ ไม่รับรอง ไม่รับอุทธรณ์ หรือไม่รับจดทะเบียนหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต เพิกถอนการอนุมัติ เพิกถอนการรับรองหรือเพิกถอนการรับจดทะเบียนหรือคำสั่งยกเลิกการสอบราคา การประกวดราคาหรือการประมูลราคา เป็นต้น ผู้ออกคำสั่งมีหน้าที่ต้องแจ้งเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งเท่านั้นจะแจ้งเหตุผลในภายหลังไม่ได้

ตัวอย่างคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น ได้แสดงให้เห็นถึงหลักการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งในด้านการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง และในด้านบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้องถือเป็นหน้าที่หลักสำคัญในการปฏิบัติราชการเพื่อสนองตอบต่อสิทธิของประชาชน และหากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ถือปฏิบัติในท้ายที่สุดแล้ว ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ออกมาไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมหมายความว่ากระบวนการพิจารณาทางปกครองต้องเริ่มต้นใหม่อีกครั้ง อันเป็นผลให้ต้องสูญเสียทั้งเวลาและงบประมาณในการดำเนินการใดๆ ...