

สิทธิ ... ? ในการปกป้องตนเองของประชาชน

นางสาวจารุณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเป็นการกำหนดขั้นตอนต่างๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมาย และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักเกณฑ์ในการออก “คำสั่งทางปกครอง” ต่างๆ จะต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการ และขณะเดียวกันก็เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย ซึ่งสิทธิของประชาชนที่เป็นคู่กรณีในคำสั่งทางปกครองที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้มีหลายประการ เช่น สิทธิที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน (มาตรา ๓๐) สิทธิที่จะได้รับทราบเหตุผลของคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๓๗) และสิทธิได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๔๐) เป็นต้น และถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญดังกล่าว หรือมิได้ให้สิทธิแก่คู่กรณีในการที่จะปกป้องตนเองตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือพระราชบัญญัติฉบับอื่นๆ ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้อำนาจทางปกครองแล้ว จะมีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของการกระทำทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองที่ออกมานั้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้เป็นเรื่องสิทธิในการปกป้องตนเองของประชาชนผู้มีชื่อในทะเบียนบ้าน โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎรกำหนดไว้ โดยมีคำสั่งจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้มีชื่อออกจากทะเบียนบ้าน โดยไม่เปิดโอกาสให้บุคคลดังกล่าวได้โต้แย้งชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงพยานหลักฐาน เพราะเห็นว่าการให้โอกาสโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานไม่มีผลทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป จึงไม่ใช่สาระสำคัญ

คดีนี้เกิดขึ้นเมื่อสำนักงานเขตได้มีบันทึกข้อความแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้อำนวยการเขต) จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้านเลขที่ ๘๘๙ เขตพระนคร โดยอ้างเหตุว่าสำนักงานเขตได้ตรวจสอบบุคคลที่เคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๙/๕๑ (ผู้ฟ้องคดีเคยมีชื่อในทะเบียนบ้าน) เนื่องจากมีพฤติการณ์น่าสงสัยว่าจะมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านโดยมิชอบ จากผลการตรวจสอบทะเบียนบ้านที่ผู้ฟ้องคดีเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านย้อนหลังกลับไปจนถึงที่สุดแล้ว ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเลขที่ ๙/๕๕ เขตห้วยขวาง ที่แจ้งย้ายออก จึงเป็นกรณี queผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลที่มีชื่อในทะเบียนบ้านโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เรียกให้ตนมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงพยานหลักฐานต่างๆ ก่อนที่จะดำเนินการจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากบ้านเลขที่ ๘๘๙ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

คดีมีประเด็นที่น่าสนใจก็คือ (๑) ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะใช้อำนาจจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้าน จะต้องให้โอกาสผู้ฟ้องคดีโต้แย้งชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานหรือไม่ ? และ (๒) การไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีโต้แย้งชี้แจงหรือแสดงพยานหลักฐาน

ถือเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่มีผลทำให้คำสั่งจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้านชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? โดยมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับข้อ ๑๑๐ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักทะเบียนกลาง ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจเรียกให้เจ้าบ้านหรือบุคคลใดๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้แสดงหลักฐานต่างๆ ได้ตามความจำเป็น และเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยสามารถเข้าไปสอบถามผู้ที่อยู่ในบ้านใดๆ ได้ตามอำนาจหน้าที่ เพื่อความถูกต้องของการทะเบียนราษฎร

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่นายทะเบียนจะสั่งจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของบุคคลใดออกจากทะเบียนบ้านได้ กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการสอบสวนพยานหลักฐานก่อน เนื่องจากการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล และเนื่องจากหลักกฎหมายทั่วไปเป็นเครื่องมือที่ใช้เป็นหลักประกันหรือพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง ซึ่งก่อนที่ฝ่ายปกครองจะวินิจฉัยสั่งการในเรื่องใดที่อาจกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคลใด ฝ่ายปกครองต้องให้โอกาสบุคคลนั้นได้โต้แย้งชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานของตนตามหลักการมีสิทธิในการปกป้องตนเองของประชาชน อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปหลักหนึ่งซึ่งถือเป็นสาระสำคัญที่ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงก่อนที่จะใช้อำนาจทางปกครอง

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากบ้านเลขที่ ๘๘๙ โดยไม่ได้สอบสวนหรือให้โอกาสผู้ฟ้องคดีในการโต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานก่อนนั้น ทำให้กระบวนการในการสั่งจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์อันเป็นขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการประกันสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

พิพากษาเพิกถอนคำสั่งจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากบ้านเลขที่ ๘๘๙ เขตพระนคร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๔/๒๕๕๕)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับนายทะเบียนราษฎร รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปที่กฎหมายให้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองหรือกระทำการใดๆ ในทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลว่า ในการใช้อำนาจทางปกครองนั้นแม้กฎหมายจะเป็นแหล่งที่มาของอำนาจให้ฝ่ายปกครองได้ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่กฎหมายก็เป็นข้อจำกัดของการใช้อำนาจด้วยเช่นกัน ฝ่ายปกครองจึงไม่อาจใช้อำนาจของตนได้ตามอำเภอใจ แต่จะต้องใช้อำนาจภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น และหากเมื่อการใช้อำนาจนั้นส่งผลกระทบต่อสิทธิของปัจเจกชนคนใดคนหนึ่งที่เป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงหลักการมีสิทธิในการปกป้องตนเองของประชาชน โดยต้องให้โอกาสบุคคลนั้นได้โต้แย้งชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานของตน อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ประกันและปกป้องนิติฐานะของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และเพื่อประกันคุณภาพของการกระทำหรือคำสั่งทางปกครอง เพราะการเปิดโอกาสดังกล่าวจะทำให้ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับทราบข้อเท็จจริงของเรื่องได้อย่างรอบด้านและสมเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง