

ระยะเวลาอันสมควรในการพิจารณา “เรื่องร้องเรียน”

นางสาวนิตา บุญยรัตน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

“สิทธิได้รับการพิจารณาที่รวดเร็ว” (Right to speedy conduct of proceeding) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง เนื่องจากฝ่ายปกครองได้รับมอบอำนาจจากกฎหมายให้ดำเนินกิจการต่างๆ ในทางปกครองเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งหากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของคู่กรณีแล้ว ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายด้วยความรวดเร็วและไม่ก่อภาระที่จะนำมาซึ่งความยุ่งยากแก่คู่กรณี ดังนั้น กระบวนการพิจารณาของฝ่ายปกครองควรดำเนินการอย่างรวดเร็วไม่เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เช่น กรณีการร้องเรียนตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องเรียน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาสำหรับเจ้าหน้าที่พิจารณา “เรื่องร้องเรียน” ว่าจะต้องพิจารณาเรื่องดังกล่าวให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาใด ? หรือ จะต้องถือเอา “ระยะเวลาอันสมควรในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง” ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ คือ ไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์โดยพิจารณาเทียบเคียงจากระยะเวลาชั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546 (ที่ประชุมใหญ่) หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 714/2555

โดยข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า ผู้ฟ้องคดี 5 คน ได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดี (เลขาธิการแพทยสภา) กรณีอดีตกรรมการแพทยสภาสืรายได้แก่ นายแพทย์ ป. นายแพทย์ พ. นายแพทย์ ช. นายแพทย์ อ. และนายแพทย์ ว. เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโรงพยาบาล (เอกชน) ของผู้ฟ้องคดีและคณะแพทย์ของโรงพยาบาล ว่ากระทำความผิดจริยธรรมในเรื่องมาตรฐานการรักษาผู้ป่วยและกักศพเพื่อต่อรองคำรักษาพยาบาล อันเป็นการฝ่าฝืนต่อความเป็นจริง ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีทั้ง 5 คน เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2544 วันที่ 12 สิงหาคม 2544 และวันที่ 9 พฤศจิกายน 2544 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีใช้เวลาพิจารณาประมาณ 4 ปี 6 เดือน และ 4 ปี 4 เดือน และ 5 ปี แต่การดำเนินการยังไม่เสร็จสิ้น เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย พฤติการณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการประวิงการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้ล่าช้าเกินสมควรโดยมิชอบ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จโดยเร็วและให้ชดเชยค่าเสียหายจากการเดินทางไปติดตามเรื่องและค่าใช้จ่ายในการจ้างที่ปรึกษากฎหมาย อันเนื่องมาจากการละเว้นไม่ดำเนินการสอบสวนดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ประกอบกับข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยกระบวนการพิจารณาตัดสินจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 มิได้กำหนดระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะอนุกรรมการต่างๆ ไว้ ประกอบกับระหว่างการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงนั้น ก็ได้จำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะดำเนินการทางกฎหมายกับบุคคลทั้งห้าแต่อย่างใด

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นแรก กรณีที่พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนไว้ ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาใด ? ว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 และข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนวิธีพิจารณาคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2540 จะมิได้กำหนดระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม คณะอนุกรรมการสอบสวน คณะอนุกรรมการกลั่นกรองหรือคณะกรรมการแพทยสภาว่าจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเท่าใดก็ตาม แต่คณะอนุกรรมการและคณะกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เวลาในการพิจารณาข้อร้องเรียนประมาณ 4 ปี 6 เดือน และ 5 ปี 2 เดือน และประมาณ 7 ปี (ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด) ยังไม่เสร็จสิ้น อีกทั้ง ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำในชั้นโต้สวนต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า การดำเนินการของคณะอนุกรรมการสอบสวนของแพทยสภาไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาไว้และผู้รับมอบอำนาจไม่สามารถให้คำตอบได้ว่าในการพิจารณาเรื่องแต่ละเรื่องนั้นต้องใช้เวลานานเท่าใด แต่หากเป็นกรณีร้องเรียนเกี่ยวกับมาตรฐานในการรักษาพยาบาลของสมาชิกของแพทยสภาอาจจะใช้ระยะเวลา 1 ปี จึงเป็นข้อสนับสนุนว่า แม้เป็นกรณีร้องเรียนอื่นทางการแพทย์ ผู้ถูกฟ้องคดีก็สามารถพิจารณาข้อร้องเรียนให้แล้วเสร็จได้ภายใน 1 ปี แม้ระยะเวลาดังกล่าวจะเป็นระยะเวลาที่ไม่แน่นอนก็ตาม

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้เวลาในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนนานถึง 4 ปี 5 ปี และ 7 ปี จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีเร่งรัดการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียนผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมทั้งทำให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

ส่วนประเด็นที่สองที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชดใช้ค่าเสียหายจากการเดินทางไปติดตามเรื่องและค่าใช้จ่ายในการจ้างที่ปรึกษากฎหมายให้กับผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ? นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ค่าเสียหายดังกล่าวเป็นเพียงค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามปกติของบุคคลทั่วไปในการปกป้องสิทธิของตนตามกฎหมายและไม่มีเหตุจำเป็นที่จะต้องดำเนินการติดตามผลการพิจารณาถึง 13 ครั้ง เพราะหากพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ครั้งแรก และไม่ได้รับหนังสือชี้แจง ผู้ฟ้องคดีก็สามารถนัดมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ ส่วนค่าที่ปรึกษาก็มิใช่ผลโดยตรงจากการพิจารณาล่าช้าและผู้ฟ้องคดีก็รับว่ามีเรื่องยุ่งยากซับซ้อน จึงไม่จำเป็นต้องจ้างที่ปรึกษากฎหมายมาให้คำปรึกษาแต่อย่างใด เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงไม่อาจถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

คดีนี้นอกจากจะมีแนวทางสำหรับการปฏิบัติราชการในเรื่องระยะเวลาอันสมควรที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาเรื่องร้องเรียนให้เสร็จสิ้นว่า แตกต่างจากระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 260/2546 (ที่ประชุมใหญ่) โดยระยะเวลาอันสมควรในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนต้องพิจารณาจากระยะเวลาตามปกติที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการในเรื่องอื่นๆ เป็นเกณฑ์เปรียบเทียบ ส่วนระยะเวลาอันสมควรในการพิจารณาอุทธรณ์ จะเทียบเคียงจากระยะเวลาขั้นสูงในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คือ ไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์แล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังได้ชี้ให้เห็นถึงองค์ประกอบสำคัญของการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า หากการกระทำมีความผิดนั้นไม่ก่อให้เกิดความเสียหายก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิด