

บทที่ 6

การพิจารณาทางปกครอง

การพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 5) การดำเนินการใด ๆ ที่ยังไม่ถือว่าเป็นการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง จึงมิใช่การพิจารณาทางปกครอง เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริง มีวัตถุประสงค์เพื่อให้คณะกรรมการทำการสอบหาข้อเท็จจริงและเสนอรายงานต่อผู้บังคับบัญชาเท่านั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงจึงไม่ใช่ “การพิจารณาทางปกครอง” การพิจารณาทางปกครองเปรียบเทียบกับ การพิจารณาคดีตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีความซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ หรือขั้นตอนของการพิจารณาคดี เพื่อพิพากษาชี้ขาดคดีข้อพิพาท คู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองมีสิทธิในกระบวนการเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง เช่นเดียวกับคู่ความในคดีพิพาท

1. หลักการพิจารณาอย่างมีประสิทธิภาพ : การใช้หลักการได้ส่วนในกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริง

ขั้นตอนของการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

1. การตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือกระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อพิจารณา
2. การตีความหรือการหยั่งทราบความหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการออกคำสั่ง
3. การปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย
4. การพิจารณาว่าสมควรจะออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่

กรณีนี้จะเห็นว่าขั้นตอนแรกได้แก่การตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือกระบวนการรวบรวมข้อเท็จจริงเพื่อประกอบพิจารณาทางปกครอง ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้หลักการรับฟังความจากทุกฝ่าย เป็นขั้นตอนในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ความยุติเสียก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการการตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครอง เป็นขั้นตอนที่สำคัญในการพิจารณาทางปกครอง

แสวงหาข้อเท็จจริงที่ใช้หลักการที่เปิดโอกาสให้มีการแสวงหาความเป็นจริงได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วนที่สุด

เป็นหลักการตามมาตรา 28 บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี ซึ่งตามมาตราดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงหรือแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้อย่างครบถ้วน เป็นระบบการตรวจสอบข้อเท็จจริงในทางปกครอง ที่เรียกว่า ระบบไต่สวน โดยเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการดำเนินการตามมาตรา 29 ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง

(2) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็น ฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา

(3) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ

(4) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง

(5) ออกไปตรวจสอบสถานที่

ทั้งนี้ ตามมาตรา 29 วรรคสอง คู่กรณีมีหน้าที่ที่จะต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง รวมทั้งคู่กรณีมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่ด้วย แม้ว่าพระราชบัญญัตินี้จะไม่มีการบังคับแก่คู่กรณีที่ไม่ให้ความร่วมมือก็ตาม หากทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต้องมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีอาจไม่ได้รับความคุ้มครองความไว้วางใจโดยสุจริต

มาตรา 29 วรรคสาม ได้กำหนดให้มีการออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดค่าป่วยการให้แก่พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญด้วย

2. หลักการพิจารณาโดยเปิดเผย : การนำหลักการให้สิทธิโต้แย้งมาใช้ในการพิจารณา

กระบวนการต่อสู้โต้แย้งตามพระราชบัญญัตินี้ เริ่มต้นเมื่อเจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็น (ตามมาตรา 27) ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของคู่กรณีต้องได้รับการแจ้งล่วงหน้าถึงการเตรียมการเพื่อทำคำสั่งทางปกครองใด ๆ ในกรณีคำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี จากนั้นเจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสจะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ เพื่อมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ตามมาตรา 30 วรรคแรก ต่อไป โดยหลักทั่วไป เจ้าหน้าที่ต้องให้ระยะเวลาพอสมควรที่คู่กรณีอยู่ในวิสัยที่จะเตรียมการชี้แจงแสดงพยานหลักฐานได้เต็มที่ ซึ่งหลักการให้สิทธิ

ได้ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำคำสั่งทางปกครองไปโดยได้รับข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วนสมบูรณ์

ข้อยกเว้นของการใช้สิทธิต่อสู้โต้แย้ง ตามมาตรา 30 วรรคสอง ได้แก่

(1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วน หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลงกรณีนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อหลีกเลี่ยงการบริหารงานที่ดีโดยฝ่ายปกครองจะไม่ยึดติดกับวิธีปฏิบัติราชการที่ไร้ประโยชน์

(4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดว่าการให้ออกคำสั่งกล่าวไม่อาจกระทำได้ เช่น หากเจ้าพนักงานตำรวจจะออกคำสั่งกำหนดการจราจรของรถยนต์บนท้องถนนโดยใช้สัญญาณไฟหรือป้ายจราจร เจ้าพนักงานจราจรอาจไม่แจ้งล่วงหน้าให้แก่ผู้ขับขี่รถยนต์ทราบก่อน เพราะโดยสภาพไม่อาจกระทำได้เป็นต้น¹

(5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งมีกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ให้คำสั่งทางปกครองในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 30 วรรคสอง (6)

(1) การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสั่งพักงาน หรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง

(2) การแจ้งผลสอบหรือการวัดผลความรู้หรือความสามารถของบุคคล

(3) การไม่ออกหนังสือเดินทางสำหรับการเดินทางไปต่างประเทศ

(4) การไม่ตรวจลงตราหนังสือเดินทางของคนต่างด้าว

(5) การไม่อนุญาตหรือการไม่ต่ออายุใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว

(6) การสั่งให้เนรเทศ

อย่างไรก็ดี ข้อยกเว้น ตามมาตรา 30 วรรคสอง (1) - (6) เป็นข้อยกเว้นไม่เด็ดขาด เจ้าหน้าที่จะดำเนินการตามหลักการให้สิทธิต่อสู้โต้แย้งหรือไม่ก็ได้ แต่ถ้าเป็นกรณีตามมาตรา 30 วรรคท้าย ซึ่งได้แก่กรณีที่อาจจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ เป็นข้อยกเว้นเด็ดขาด ที่ห้ามมิให้มีการใช้หลักการให้สิทธิต่อสู้โต้แย้งเลย

¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพฯ: จีระการพิมพ์, 2540), หน้า 264.

3. หลักในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องอื่น ๆ ได้แก่

1. หลักการไม่ยึดแบบพิธี การพิจารณาทางปกครองให้ยึดหลักความเรียบง่ายและความสะดวกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ การมีแบบพิธีถือเป็นข้อยกเว้นซึ่งฝ่ายปกครองจะต้องกระทำ เช่นนั้นต่อเมื่อมีกฎหมายบังคับให้ต้องทำ การมิได้ปฏิบัติตามแบบพิธีบางอย่างในการพิจารณาทางปกครอง หากไม่เป็นกรณีสำคัญเพื่อประกันสิทธิของเอกชน ก็ไม่ถือว่าทำให้การทำคำสั่งทางปกครองนั้นบกพร่อง

2. หลักการใช้ภาษาของประเทศ การพิจารณาทางปกครองต้องใช้ภาษาไทยเป็นหลัก เพราะเป็นภาษาราชการ เอกสารใดเป็นภาษาต่างประเทศหากนำมาใช้ในการพิจารณาทางปกครอง ก็ต้องทำคำแปลเป็นภาษาไทยที่มีรับรองถูกต้องมาให้ภายในเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนด (มาตรา 26) ในส่วนนี้ถือเป็นหน้าที่ของคู่กรณีที่ต้องเป็นผู้จัดทำคำแปลดังกล่าว

3. หลักในเรื่องการแก้ไขข้อบกพร่องของคำสั่ง เมื่อมีการยื่นคำขอหรือเอกสารต่าง ๆ ต่อทางราชการ เจ้าหน้าที่ก็จะเป็นผู้พิจารณาเอกสารนั้น ๆ หากพบข้อบกพร่องประการใด มาตรา 27 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดว่าถ้ามีกรณีที่คำขอหรือคำแถลงมีข้อบกพร่อง หรือมีข้อความที่อ่านไม่เข้าใจหรือผิดพลาดอันเห็นได้ชัดว่าเกิดจากความไม่รู้หรือความเลินเล่อของคู่กรณี ก็ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะแนะนำให้คู่กรณีแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง ข้อบกพร่องต่าง ๆ ไม่ถือเคร่งครัดให้เป็นเหตุในการตัดสิทธิของประชาชนในทันที

4. หลักในการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยในคำสั่ง ความผิดพลาดในการทำงานอาจเกิดขึ้นได้เสมอ และเมื่อมีข้อผิดพลาดแล้ว หากเป็นข้อผิดพลาดที่ร้ายแรงถึงขนาดที่กระทบต่อความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครอง ก็สามารถแก้ไขให้ถูกต้องได้ หลักในมาตรา 43 เป็นบทบัญญัติรับรองการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อย ที่เจ้าหน้าที่อาจจะแก้ไขเพิ่มเติมได้เสมอ ซึ่งหลักในการพิจารณาต้องดูว่าเป็นกรณีที่กระทบต่อเนื้อหาหรือความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งนั้นหรือไม่ หากไม่กระทบก็ถือเป็นข้อผิดพลาดเล็กน้อย เช่น การพิมพ์ผิดพลาด

5. หลักในการแก้ไขข้อบกพร่องในวิธีพิจารณา กรณีเป็นการบกพร่องในขั้นตอนการทำคำสั่งทางปกครอง มิใช่เนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง และไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ระบบการปกครองในเมื่อเนื้อหาคำสั่งทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมาย มาตรา 41 กำหนดหลักเกณฑ์ให้แก้ไขข้อบกพร่องได้ 4 กรณี ได้แก่ การออกคำสั่งทางปกครอง ที่ต้องมีผู้ยื่นคำขอ (มาตรา 41(1)), การไม่ได้จัดให้มีเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 41(2)), การไม่ได้รับฟังคู่กรณีอย่างเพียงพอและเท่าที่จำเป็น (มาตรา 41(3)) และการต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบในการออกคำสั่งทางปกครอง ทั้ง 4 กรณี สามารถจัดทำได้ในภายหลัง อย่างไรก็ตามการจะแก้ไขให้วิธีพิจารณาที่ดำเนินการบกพร่องให้กลับสมบูรณ์ได้นี้ จะต้องกระทำก่อนเสร็จสิ้นกระบวนการอุทธรณ์ตามส่วนที่ 5 หรือตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และถ้าไม่มีการอุทธรณ์ ก็ต้องแก้ไข

ก่อนมีการนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์การวินิจฉัยคดีปกครอง (มาตรา 41 วรรคสาม) โดยเจ้าหน้าที่ที่ได้ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวไว้ในคำสั่งทางปกครองเดิม หรือแนบกับคำสั่งเดิมและแจ้งผลดำเนินการให้คู่กรณีทราบด้วย