

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตมีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่อยู่บนพื้นฐานของ “หลักความยุติธรรม” ที่เรียกร้องให้รัฐจะต้องธำรงรักษาไว้ซึ่งความเป็นธรรมแก่ปัจเจกบุคคลที่ไว้นับถือเชื่อใจต่อระบบกฎหมายของรัฐและได้กำหนดวิถีชีวิตของตนบนความไว้นับถือเชื่อใจนั้น โดยการได้รับเหตุผลสนับสนุนจาก “ทฤษฎีความไว้วางใจ” ที่เรียกร้องมิให้รัฐกระทำการให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่เชื่อถือและไว้วางใจในการกระทำของรัฐ และที่สำคัญหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจมีรากฐานที่สำคัญอย่างยิ่งมาจาก “หลักนิติรัฐ” ซึ่งมีหลักการพื้นฐานว่าปัจเจกบุคคลย่อมมีอิสระในการแสดงเจตจำนงกำหนดวิถีชีวิตของตนเองโดยเสรี รัฐจึงต้องปกป้อง “สิทธิขั้นพื้นฐาน” ในการกำหนดวิถีชีวิตของปัจเจกบุคคลที่เกิดขึ้นบนพื้นฐานของระบบกฎหมายของรัฐและคุ้มครอง “ความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย” ของวิถีชีวิต ประโยชน์ สถานะของปัจเจกบุคคล เพื่อให้บุคคลอยู่ในฐานะที่คาดหมายทำนายได้ล่วงหน้าเกี่ยวกับผลและความมั่นคงแห่งผลในทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำของตนจนกระทั่งเขาอยู่ในฐานะที่สามารถกำหนดวิถีชีวิตของตนบนพื้นฐานของระบบกฎหมายของรัฐได้โดยเสรี นอกจากนี้หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจยังมีรากฐานส่วนหนึ่งมาจากการที่รัฐจะต้องคุ้มครองผู้สุจริตบนพื้นฐานของ “หลักความสุจริต” อีกด้วย

จากการศึกษาพบว่า ในระบบกฎหมายปกครองของไทย องค์กรฝ่ายปกครองและศาลปกครองยังไม่ได้นำหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองมาบังคับใช้ในการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่าใดนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่หรือความมีผลบังคับของคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีผลทางกฎหมายมาตั้งแต่แรกหรือที่เรียกว่าคำสั่งที่เป็นโมฆะ ซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ทั้งที่หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตเป็นหลักกฎหมายสำคัญที่องค์กรผู้ทรงอำนาจของรัฐทั้งปวงจะต้องนำมาประกอบการพิจารณาตัดสินใจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ เช่นเดียวกับในระบบกฎหมายของเยอรมันที่หลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจมีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งองค์กรของรัฐจะต้องนำมา

ประกอบการพิจารณาตัดสินใจยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอันเป็นการให้ประโยชน์ และได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1976 หรือในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสที่ได้นำหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองมาบังคับใช้ในการพิจารณาคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง จนกลายเป็นหลักกฎหมาย ทั้งนี้เพราะหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองในระบบกฎหมายของไทยยังมีปัญหาทางกฎหมายในการตีความและการนำหลักการดังกล่าวมาบังคับใช้ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากออกโดยขัดหรือแย้งกับกฎหมาย จากการศึกษาพบว่า คำสั่งทางปกครองที่ออกไปย่อมมีผลในทางกฎหมายในทันที และผูกพันให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติตาม โดยมีพิกัดคำนึงว่าคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เว้นแต่ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นความไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างรุนแรงและเห็นประจักษ์ชัด เพราะแม้คำสั่งทางปกครองจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ไม่อาจรู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ และหากยอมรับให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกล่าวอ้างได้ว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง การปฏิบัติราชการตลอดจนการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายย่อมไม่อาจเป็นไปได้หรือเป็นไปได้อย่างยากลำบาก นอกจากนี้แม้องค์กรฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองโดยมีเนื้อหาขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติย่อมมีประเด็นถกเถียงกันอยู่ว่าคำสั่งทางปกครองนั้น เป็นคำสั่งทางปกครองที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายจริงหรือไม่

2. ปัญหาการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกรณีออกโดยขัดหรือแย้งกับกฎหมาย จากการศึกษาพบว่ากฎหมายกำหนดให้องค์กรของรัฐต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองด้วยโดยไม่ได้แยกแยะว่าจะคุ้มครองเฉพาะกรณีเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่ถึงขนาดเป็นโมฆะหรือเสียเปล่ามาตั้งแต่ต้นเท่านั้น แม้ในทางกฎหมายจะถือว่าคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะหรือเสียเปล่ามาตั้งแต่ต้นย่อมไม่ก่อให้เกิดสิทธิใดๆ แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองแต่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองซึ่งได้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย บุคคลนั้นย่อมสามารถเชื่อถือได้ว่าคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย และจะไม่มีคำสั่งของฝ่ายปกครองออกมาภายหลังมายกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นอีก ดังนั้นหากต่อมาฝ่ายปกครองพิจารณาคัดสินใจที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ความเชื่อโดยสุจริตของบุคคลนั้นย่อมได้รับการคุ้มครอง และแม้คำสั่งทาง

ปกครองที่ไม่สมบูรณ์ถึงขนาดที่เป็นโมฆะจะไม่ก่อให้เกิดผลใดๆ ในทางกฎหมาย แต่ก็ไม่ได้แตกต่างไปจากคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์แล้วถูกเพิกถอนโดยให้มีผลย้อนหลังลงไปทั้งหมดจนเป็นศูนย์

3. ปัญหาการบังคับใช้หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติข้อยกเว้นมิให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง กรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จากการศึกษาพบว่า การที่กฎหมายฉบับดังกล่าวบัญญัติข้อยกเว้นในการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตไว้เช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง โดยเฉพาะการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาข้อเท็จจริงของฝ่ายปกครองและศาลปกครอง ในการวินิจฉัยว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือไม่ เพราะเป็นเรื่องของนามธรรมภายในจิตใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง และขัดกับหลักความยุติธรรม เพราะองค์กรฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายออกคำสั่งที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายย่อมถือเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองเอง จึงไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ และยิ่งถ้าหากความจริงผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่ได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว การที่กฎหมายบัญญัติข้อยกเว้นไว้เช่นนี้อาจทำให้บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้ถูกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ทั้งที่หลักกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของประชาชนเป็นหลักกฎหมายที่มีพื้นฐานมาจากหลักนิติรัฐ และทำให้ความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อรัฐถูกระทบกระเทือน ส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อถือในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง

4. ปัญหาการกำหนดระยะเวลาให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ได้รับความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ ยื่นคำร้องขอค่าทดแทนความเสียหายจากองค์กรฝ่ายปกครองภายใน 180 วัน นับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอน จากการศึกษาพบว่า การที่กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดระยะเวลาในการร้องขอค่าทดแทนความเสียหายไว้เพียง 180 วัน นับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้นเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง และทำให้หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองไม่ได้ถูกบังคับใช้อย่างที่ควรจะเป็น ทั้งที่การเรียกร้องค่าเสียหายอันเนื่องมาจากความเชื่อถือและไว้วางใจในผลของคำสั่ง

ทางปกครองถือเป็นสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครอง และเป็นหลักกฎหมายสำคัญที่จะต้องพิจารณาประกอบในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของต่างประเทศ เช่น เยอรมัน และฝรั่งเศสแล้ว จะเห็นได้ว่าทั้งสองประเทศได้กำหนดระยะเวลาให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ได้รับความเสียหายยื่นร้องขอค่าทดแทนความเสียหายได้ภายในกำหนดเวลาที่ยาวนานกว่า โดยรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องในทางปกครองของเยอรมัน กำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ซึ่งได้รับความเสียหายต้องยื่นร้องขอค่าทดแทนความเสียหายต่อฝ่ายปกครองภายในกำหนดเวลา 1 ปี ส่วนระบบกฎหมายของฝรั่งเศสได้กำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีสิทธิยื่นฟ้องเรียกร้องจากรัฐภายในกำหนดระยะเวลา 4 ปี โดยนับจากวันแรกของปีที่ถัดมาจากปีที่เกิดสิทธิ แต่ถ้ามมีการร้องขอให้ฝ่ายปกครองพิจารณากำหนดค่าเสียหายเมื่อใดและฝ่ายปกครองมีนิติกรรมทางปกครองชัดเจน ก็จะต้องนำคดีสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยทางปกครองภายใน 2 เดือน

5.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้พิจารณาปัญหาในการบังคับใช้หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังที่กล่าวข้างต้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในเบื้องต้นว่าในการพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองขององค์กรฝ่ายปกครองหรือการพิพาทเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นการให้ประโยชน์ของศาลปกครองต้องนำเอาหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองของผู้รับคำสั่งทางปกครองในสถานะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไปมาปรับใช้ประกอบในการพิจารณาตัดสินใจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและในการพิจารณาค่าทดแทนความเสียหายของผู้รับคำสั่งทางปกครองอันเนื่องมาจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น โดยมีข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. ควรให้มีการแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในเรื่องผลของคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากออกโดยขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายอย่างชัดเจนเพื่อให้กฎหมายมีความชัดเจน เป็นแนวทางในการพิจารณาบังคับใช้หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง และเพื่อส่งเสริมให้ปัจเจกบุคคลเกิดความเชื่อถือและไว้วางใจต่อกฎเกณฑ์ทางกฎหมายหรือการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐและสามารถอาศัยกฎเกณฑ์ทางกฎหมายหรือการใช้อำนาจของรัฐกำหนดวิถีชีวิตของตนได้อย่างเสรีและสนับสนุนให้เกิดความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

2. ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อให้บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ครอบคลุมถึงกรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างรุนแรงถึงขนาดที่ไม่มีผลตั้งแต่เริ่มแรกหรือเป็นโมฆะด้วย และเพิ่มบทบัญญัติของกฎหมายให้บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองที่เชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีผลตั้งแต่เริ่มแรกหรือเป็นโมฆะซึ่งได้รับความเสียหายอันเนื่องจากได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองด้วย นอกจากนี้ควรที่จะมีการแก้ไขบทบัญญัติพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 (1) ที่ให้อำนาจศาลปกครองกำหนดค่าบังคับในการพิพาทยกฟ้องคำสั่งทางปกครองโดยเพิ่มบทบัญญัติให้ศาลปกครองต้องคำนึงถึงหลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองของผู้รับคำสั่งทางปกครองในการพิพาทยกฟ้องคำสั่งทางปกครองดังกล่าวด้วย

3. ควรที่จะมีการแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเพิ่มบทบัญญัติเป็นข้อยกเว้นของข้อยกเว้นที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตได้ ตามมาตรา 51 วรรคสาม (1) กรณีคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดจากความบกพร่องหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของฝ่ายปกครองเอง เช่น กรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองขัดหรือแย้งกับกฎหมายอย่างชัดเจน โดยบัญญัติให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองกรณีดังกล่าวได้รับการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตที่มีต่อคำสั่งทางปกครองนั้น โดยมีสิทธิในการเรียกค่าทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งถูกเพิกถอนดังกล่าว เพราะถือว่าความเสียหายของปัจเจกบุคคลเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน เพื่อเป็นการปิดช่องว่างของกฎหมายที่อาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม และเพื่อป้องกันการตีความกฎหมายขององค์กรฝ่ายปกครองหรือองค์กรผู้มิอำนาจวินิจฉัยคดีปกครองที่อาจวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยไม่คำนึงถึงหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีต่อคำสั่งทางปกครองโดยอ้างว่าความไม่รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้รับคำสั่งทางปกครอง

4. ควรมีการแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 52 วรรคหนึ่ง กำหนดระยะเวลายื่นคำร้องขอค่าทดแทนความเสียหายของผู้รับคำสั่งทางปกครองจากภายใน 180 วัน นับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เป็นภายในระยะเวลา 1 ปี นับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอน โดยเทียบเคียงกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน และกำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบถึงสิทธิและระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอค่าทดแทนความเสียหายไปพร้อมกับ การแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวด้วย เพื่อให้มีความเหมาะสมและเพื่อให้ หลักการคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองถูกนำมาบังคับใช้ใน ลักษณะเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง และนอกจากนี้ควรกำหนดให้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีสิทธิยื่นขอค่า ทดแทนความเสียหายภายหลังการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองหรือภายหลังจากได้นำคดีไปสู่ศาล ปกครองได้ ภายในกำหนดเวลา 1 ปี แต่ให้นับแต่วันได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือนับแต่ วันที่คำพิพากษาศาลปกครองถึงที่สุดด้วย