

## บทที่ 2

### หลักการพิจารณาคำสั่งทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

ในรัฐเสรีประชาธิปไตย(Liberal democratic state) ที่มีการปกครองโดยหลักประชาธิปไตย ต่างมุ่งประกันความมั่นคงในนิติฐานะของราษฎรและสิทธิของราษฎร ในอันที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน รวมทั้งมุ่งอำนวยความยุติธรรมให้แก่ราษฎรในทุกกรณี<sup>1</sup> และจากการที่รัฐเสรีประชาธิปไตยพัฒนาเจริญก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รัฐจึงได้เข้ามารับผิดชอบและควบคุมการดำเนินการในทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมไปพร้อมกันด้วย เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมทางสังคม(Social justice) และตอบสนองข้อเรียกร้องรวมทั้งความต้องการของประชาชน อันอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สุด แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด รัฐได้ตรากฎหมายขึ้นมาหลาย เพื่อเป็นเงื่อนไขในการใช้สิทธิของเอกชน และบัญญัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ตั้งแต่การอนุญาตให้เอกชนมีสิทธิในการดำเนินการต่างๆ การควบคุมการดำเนินการบริการสาธารณะ การวินิจฉัยข้อพิพาทโต้แย้งระหว่างเอกชนด้วยกันหรือระหว่างเอกชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งล้วนมีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ต้องอยู่ภายใต้หลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น

#### 2.1 หลักการทั่วไปในการพิจารณาคำสั่งทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

หลักนิติกรรมทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งใช้ตรวจสอบเงื่อนไขความสมบูรณ์ของนิติกรรมทางปกครอง เป็นหลักการที่สำคัญของหลักนิติรัฐที่ใช้ในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง มิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือบิดเบือนการใช้อำนาจ โดยการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องมีลักษณะทำนองเดียวกับรูปแบบวิธีพิจารณาในชั้นศาล ซึ่งมีหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าเจ้าหน้าที่ที่ออกนิติกรรมทางปกครองต้องมีความเป็นกลาง ไม่มีอคติหรือมีส่วนได้เสียในเรื่องที่ตนวินิจฉัย และก่อนการวินิจฉัยสั่งการจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงถูกต้องสมบูรณ์ก่อนตัดสินใจสั่งการ

<sup>1</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2532). "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ." กฎหมายปกครอง, 8.8. หน้า 37.

นอกจากนี้ในการวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครองจะต้องมีเหตุผลที่เหมาะสมถูกต้อง จึงต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองอย่างชัดเจนซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติเพื่อให้ถูกต้องชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองก่อนที่จะมีการออกนิติกรรมทางปกครอง และเป็นหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของนิติกรรมทางปกครองที่ออกไปแล้ว

การนำหลักวิธีพิจารณาในชั้นศาลมาใช้บังคับกับการปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นการนำหลักกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรมที่ศาลใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีมาใช้ควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ทำให้เกิดหลักกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรมในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (due process in the administrative procedure) ขึ้น โดยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้รับการยอมรับว่าเป็นกระบวนการพิจารณาทำนองเดียวกับกระบวนการพิจารณาของศาล เริ่มตั้งแต่การรับเรื่องราว การค้นหาข้อเท็จจริง การปรับข้อเท็จจริง และการใช้ดุลพินิจในการออกนิติกรรมทางปกครอง หลักวิธีพิจารณาความของศาลที่นำมาใช้ในกระบวนการปฏิบัติราชการหรือกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มีอยู่ 2 ประการ ได้แก่ หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural justice) และหลัก due process of law

### 2.1.1 หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural justice)

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดำเนินกำเนิดจาก Magna Carta<sup>7</sup> ของอังกฤษ ในปี ค.ศ.1215 เป็นข้อเรียกร้องขั้นต้นที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติ เพื่อให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งมีวิธีพิจารณาคดีหรือมีลักษณะทำนองเดียวกันกับวิธีพิจารณาความในชั้นศาล ได้รับการควบคุมและตรวจสอบ เพื่อป้องกันสิทธิของประชาชนจากการใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรม และเพื่อให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสอดคล้องกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามวิธีพิจารณาที่ถูกต้อง และตรงกับขั้นตอนที่กำหนดในการพิจารณาวินิจฉัยที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน<sup>8</sup>

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ได้รับการยอมรับให้เป็นหลักการในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลเป็นเวลานานมาแล้ว ซึ่งเป็นการสร้างหลักกระบวนการที่ถูกต้อง

<sup>7</sup> Magna Carta คือ กฎบัตรหรือตราสารที่พระและเจ้าของที่ดินบังคับให้พระเจ้าจอห์นทรงลงพระปรมาภิไธยยอมรับและปฏิบัติตาม โดยกำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับการถือครองที่ดินว่าการเก็บภาษีจะต้องได้รับความยินยอมจากสภาที่ประกอบไปด้วยพระและขุนนางชั้นผู้ใหญ่ซึ่งถือครองที่ดินเสียก่อน.

<sup>8</sup> ประสทิธิ อัจฉริยสกุลชัย. (2531). การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ในกฎหมายปกครองไทย. หน้า 12.

ยุติธรรมจากแนวความคิดของหลักกฎหมายธรรมชาติ หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ หลักไม่มีใครเป็นผู้พิพากษาสำหรับคดีของตนเอง (Nemo iudex in re sua) หรือหลักการไม่มีส่วนได้เสีย และหลักต้องฟังคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง (Audi alteram partem) หรือหลักการรับฟังข้อเท็จจริง

หลักความยุติธรรมธรรมชาติทั้ง 2 ประการข้างต้น ได้ถูกนำมาใช้กับองค์กรฝ่ายปกครองต่าง ๆ ซึ่งรวมถึง รัฐมนตรี เจ้าหน้าที่ของรัฐ และองค์กรฝ่ายรัฐบาลท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่เมื่อจะกระทำการอย่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการในกระบวนการพิจารณาตัดสินข้อเรียกร้องของเอกชน หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติดังกล่าว ศาลอาจมีคำสั่งห้ามมิให้ฝ่ายปกครองกระทำการนอกเหนืออำนาจและแก้ไขสิ่งที่ฝ่ายปกครองได้กระทำไปแล้ว และผลจากการที่ฝ่ายปกครองไม่ใช้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติโดยเคร่งครัดในการพิจารณาตัดสินข้อพิพาทในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนผู้เสียหาย อาจเป็นเหตุให้ศาลสูงวินิจฉัยว่าเท่ากับไม่มีคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองก็ได้ ถ้าหากว่าการไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่กรณี

#### (1) หลักการไม่มีส่วนได้เสีย

หลักไม่มีใครเป็นผู้พิพากษาสำหรับคดีของตนเอง หรือหลักการไม่มีส่วนได้เสีย เป็นหลักที่ใช้ในการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมในระบบคอมมอนลอว์โดยเคร่งครัด ซึ่งหมายความว่าผู้พิพากษาที่เป็นคู่กรณีหรือมีส่วนได้เสียกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จะเป็นผู้พิจารณาพิพากษาในคดีนั้น ๆ ไม่ได้ เพราะอาจจะเกิดความอยุติธรรม(Bias) ได้ง่าย หลักไม่มีใครเป็นผู้พิพากษาสำหรับคดีของตนเอง จึงถูกนำมาใช้ในลักษณะอย่างเดียวกันแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีกรณีพิพาทกับเอกชนผู้เสียหาย ในผลกระทบในทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทหรือคำร้องต่าง ๆ

หลักการไม่มีส่วนได้เสีย มีรากฐานมาจากความต้องการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความเป็นกลาง(Impartiality) ในการที่จะพิจารณาวินิจฉัยเรื่องราวต่าง ๆ อย่างยุติธรรมและปราศจากความลำเอียง ทั้งนี้ หากผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการนั้นมีผลประโยชน์และมีส่วนได้เสียเข้ามาเกี่ยวข้องไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม การวินิจฉัยสั่งการนั้นอาจเกิดความเบี่ยงเบนและก่อให้เกิดความเสียหายไม่เป็นธรรมหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนได้

การมีส่วนได้เสียที่จะเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองขาดคุณสมบัติที่จะเป็นผู้พิจารณา ประกอบด้วยการมีส่วนได้เสียในทางการเงิน (Financial interest) ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม แม้ในกรณีที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเป็นบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปหรือเป็นคณะบุคคล การที่ผู้มีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคนในคนหนึ่งมีส่วนได้ส่วนเสียเพียงคนเดียว ก็ถือว่าผู้มีอำนาจ

พิจารณาวินิจฉัยทั้งขณะนั้นเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วยไม่ว่าการมีส่วนได้ส่วนเสียนั้นจะกระทบกระเทือนต่อเสียงข้างมากขององค์คณะที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้เพราะสาธารณชนไม่สามารถทราบได้ว่าการที่มีส่วนได้เสียนั้นจะมีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่คนนั้นอย่างไรบ้าง จึงอาจก่อให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยในความไม่เป็นกลางขององค์กรเจ้าหน้าที่ได้ นอกจากนี้การมีส่วนได้เสียในทางการเงินแล้ว การมีส่วนได้ส่วนเสียในสถานการณ์ที่อาจทำให้เกิดความไม่เป็นกลาง (Likelihood of bias) เป็นเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่สามารถเข้าร่วมเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยได้ เช่น การมีความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือความเกี่ยวข้องอันอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นกลาง เช่น ความเป็นญาติพี่น้องหรือการมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติหรือทาง การสมรส ความเป็นเพื่อนหรือศัตรู ความเป็นลูกจ้างนายจ้าง รวมถึงการเป็นหุ้นส่วนในการประกอบธุรกิจ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นกลางขึ้นได้ แม้ในทางความเป็นจริงผู้วินิจฉัยอาจมิได้นำสิ่งต่างๆ ที่อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นกลางเข้ามาเป็นมูลเหตุในการวินิจฉัย แต่ก็ทำให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยต่อสาธารณชนที่เกี่ยวข้องได้

ตัวอย่างกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนได้ส่วนเสียกับการพิจารณา แม้จะไม่ได้ร่วมแสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงชี้ขาดข้อที่ต้องพิจารณา หากแต่เข้าร่วมประชุมในเรื่องนั้นๆ ด้วยแล้ว ศาลสูงเคยตัดสินว่า คำชี้ขาดของคณะกรรมการไม่มีผลใช้บังคับเช่น คดีระหว่าง R.V.Hendon R.D.C., parte Chorley, 1933 ซึ่งกรรมการของคณะกรรมการวางแผนและพัฒนาเมืองผู้หนึ่ง เป็นผู้ร่วมพิจารณาคำขออนุญาตการขอดำเนินการพัฒนาที่ดินของบริษัทที่ดินเป็นผู้แทนขอขึ้น แม้ว่ากรรมการผู้นั้นจะไม่ได้ร่วมแสดงความคิดเห็นต่อคำขอนั้นเลย ศาลสูงวินิจฉัยว่า การพิจารณาคำขอดังกล่าวใช้ไม่ได้ เพราะในขณะที่พิจารณาอนุมัติคำขอ กรรมการผู้นั้นได้อยู่ในที่ประชุมด้วย ซึ่งอาจมีผลต่อการพิจารณาของกรรมการอื่นๆ อีกคดีหนึ่งที่ศาลสูงวินิจฉัยไว้คล้ายคลึงกัน คือ คดีระหว่าง R.V. Sussex Justicer, ex parte McCarthy, 1924 ซึ่งเป็นคดีที่ประธานคณะกรรมการควบคุมเช่าเคหะ (rental tribunal) พิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับการเช่าระหว่างผู้เช่า ซึ่งมีบิดาของประธานเป็นคู่กรณีอยู่ด้วย และประธานเป็นผู้ร้องแทนผู้เช่าทั้งหลายต่อเจ้าของเคหะผู้ให้เช่า ศาลสูงวินิจฉัยว่า การพิจารณาข้อพิพาทดังกล่าวไม่มีผลบังคับเพราะประธานคณะกรรมการอาจมีความลำเอียงเข้าด้วยกันกับผู้เช่าได้ง่าย แม้ว่าประธานจะวางตัวเป็นกลางก็ตาม<sup>10</sup>

<sup>10</sup> แหล่งเดิม. หน้า 33.

<sup>11</sup> ฉาวร เกียรติพิภพทิวิ. (2532). คำอธิบายกฎหมายปกครอง ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาการ  
จัดการ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์. หน้า 312.

## (2) หลักการรับฟังข้อเท็จจริง

หลักต้องฟังคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งหรือหลักการรับฟังข้อเท็จจริง เป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ที่กำหนดให้ผู้ที่ทำกรทำอย่างตุลาการหรือกึ่งตุลาการจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงของทั้งสองฝ่าย รวมทั้งต้องให้แต่ละฝ่ายมีโอกาสแสดงข้อเท็จจริง พยานหลักฐานและมีสิทธิรับรู้ข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานของอีกฝ่ายหนึ่งด้วย (the right to be heard) เพื่อที่เขาจะได้มีโอกาสโต้แย้งคัดค้าน หลักการรับฟังทั้งสองฝ่ายนี้ประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำไปบัญญัติไว้เป็นกฎหมายใน The Administrative Procedure Act, 1946 Section (c) ว่า คู่กรณีทุกฝ่ายมีสิทธิที่จะเสนอข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ทั้งโดยวาจาและลายลักษณ์อักษรเพื่อคดีของฝ่ายตน มีสิทธิหักล้างพยานหลักฐานอีกฝ่ายหนึ่งและมีสิทธิคัดค้านเพื่อค้นหาข้อเท็จจริงที่แท้จริงได้"

หลักการรับฟังข้อเท็จจริงมีรากฐานมาจากแนวคิด 2 ประการ<sup>11</sup> ประการแรกคือแนวคิดที่ว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องมีเหตุผลและรู้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ถูกระทบสิทธิเพื่อให้ทราบหรือรู้ข้อเท็จจริงเหล่านั้น ซึ่งอาจมีความสำคัญหรือเป็นข้อมูลของฝ่ายปกครองในการวินิจฉัยสั่งการได้โดยถูกต้องตรงตามความเป็นจริง ทั้งนี้หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ได้รับฟังข้อเท็จจริงอาจทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นวินิจฉัยสั่งการไปตามอำเภอใจและกระทบสิทธิของผู้อื่นได้ ประการที่สอง ได้แก่แนวคิดในเรื่องความเคารพในศักดิ์ศรีและสิทธิของบุคคลอันเนื่องจากบุคคลทุกคนมีเหตุผล ทุกคนจึงควรมีโอกาสที่จะได้แสดงความคิดเห็นหรือเหตุผล และเหตุผลของแต่ละบุคคลอาจแตกต่างกันไป ดังนั้น จึงต้องเคารพในศักดิ์ศรีหรือเหตุผลของผู้อื่น หากการแสดงผลออกมาทำให้แต่ละบุคคลสามารถเข้าใจถึงแนวความคิดหรือเหตุผลของบุคคลเหล่านั้นได้ และเมื่อใดที่คำวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครองกระทบสิทธิของใคร ผู้ที่เกี่ยวข้องนั้นย่อมทราบเหตุผลของการวินิจฉัยสั่งการนั้นได้ ถ้าคำวินิจฉัยสั่งการนั้นมีเหตุผล แต่หากคำวินิจฉัยสั่งการนั้นไม่ชอบด้วยเหตุผล ฝ่ายปกครองก็ต้องเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องได้โต้แย้งแสดงความคิดเห็นและเหตุผลเช่นกัน

หลักการรับฟังข้อเท็จจริงเป็นหลักที่มีความยืดหยุ่นมาก ความยืดหยุ่นของหลักนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจจะต้องพิจารณาวินิจฉัยประเด็นที่มีบุคคล 2 ฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง หรือการรับฟังข้อเท็จจริงในกรณีที่มีบุคคลฝ่ายเดียวเข้าเกี่ยวข้อง และในกรณีที่การกระทำของฝ่ายปกครองเข้าไปกระทบสิทธิของประชาชนทุกกรณีดังกล่าว ฝ่ายปกครองจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกระทบสิทธินั้นแสดงพยานหลักฐาน และความคิดเห็น ตลอดจนข้อเท็จจริง

<sup>11</sup> แหล่งเดิม.

<sup>12</sup> ประสิทธิภาพ อัจฉริยสกุลชัย, เล่มเดิม, หน้า 15.

ข้อโต้แย้งคัดค้าน โดยการโต้แย้งคัดค้านอาจทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาก็ได้ หลักการรับฟังข้อเท็จจริงนี้ต้องการให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามข้อเรียกร้อง 2 ประการ คือ<sup>13</sup>

#### ก. การแจ้งคำบอกกล่าว

หลักการรับฟังข้อเท็จจริงเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องแจ้งคำบอกกล่าวให้แก่บุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ เพื่อให้โอกาสตามสมควรแก่ผู้ถูกกระทบสิทธิในการเตรียมตัวหาข้อเท็จจริง ตลอดจนรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อชี้แจงหรือแสดงต่อเจ้าหน้าที่ คำบอกกล่าวจะต้องมีความชัดเจนและต้องแจ้งเวลาสถานที่ที่จะรับฟังข้อเท็จจริงนั้นด้วย

#### ข. การรับฟังข้อเท็จจริง

การรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ถูกกระทบสิทธิอาจรับฟังข้อเท็จจริงด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ การเปิดโอกาสให้บุคคลที่ถูกกระทบสิทธิชี้แจงข้อเท็จจริงจะต้องเป็นการให้โอกาสอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือผู้ถูกกระทบสิทธินั้นสามารถชี้แจงแสดงข้อเท็จจริงต่าง ๆ อย่างเพียงพอ ถ้าเจ้าหน้าที่เปิดโอกาสให้บุคคลผู้เกี่ยวข้องเข้าชี้แจงแสดงข้อเท็จจริงแล้ว แต่บุคคลผู้ถูกกระทบสิทธินั้นไม่มาก็ถือว่าเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวแล้ว การเข้าชี้แจงแสดงข้อเท็จจริงนี้ผู้ถูกกระทบสิทธิอาจให้ผู้แทนหรือทนายความเข้าชี้แจงแทนก็ได้

โดยปกติหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติซึ่งประกอบด้วย หลักการไม่มีส่วนได้เสีย และหลักการรับฟังข้อเท็จจริงมักถูกบังคับใช้พร้อม ๆ กัน แต่บางครั้งหลักทั้ง 2 ประการอาจแยกออกจากกันได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเรื่องที่จะพิจารณาวินิจฉัย เนื้อหา และข้อเท็จจริงต่าง ๆ หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติสามารถปรับใช้ได้ตามความเหมาะสมในการปฏิบัติราชการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้อย่างยืดหยุ่น<sup>14</sup>

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ จึงเป็นรากฐานที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถวินิจฉัยสั่งการในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรมและเหมาะสม ตลอดจนทำให้คำวินิจฉัยมั่นคงศักดิ์สิทธิ์เป็นที่ยอมรับของผู้อยู่ภายใต้การปกครอง และการนำหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้มาใช้ในกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยังช่วยป้องกันสิทธิของประชาชนมิให้ถูกกระทบจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการนั้น เพราะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามกระบวนการพิจารณาโดยไม่อาจดำเนินกระบวนการพิจารณาตามอำเภอใจได้ จึงเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจสั่งการของเจ้าหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม

<sup>13</sup> แหล่งเดิม. หน้า 32.

<sup>14</sup> แหล่งเดิม.

### 2.1.2 หลัก due process of law

คำว่า “due process of law” มีผู้บัญญัติศัพท์เป็นภาษาไทยว่า “สุภนิติกระบวนการ” หมายถึงความเสมอภาคทางกฎหมายและขั้นตอนการกระทำต้องเป็นไปตามกฎหมาย ตามกระบวนการยุติธรรม(due process) หรือมีการตรวจสอบทบทวนการกระทำในทางบริหาร โดยอำนาจตุลาการ (judicial review of administrative action)<sup>15</sup> due process of law ปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีกำเนิดจาก Magna Carta จึงมีหลักการเช่นเดียวกันกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติของประเทศอังกฤษ กล่าวคือ เป็นหลักกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยต้องเป็นบุคคลที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียและต้องรับข้อเท็จจริงจากผู้เกี่ยวข้องก่อนออกนิตกรรมทางปกครอง แต่มีขอบเขตกว้างขวางกว่าหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ คือการออกนิตกรรมทางปกครองจะต้องมีการแสดงเหตุผลที่เหมาะสมเพียงพอด้วย เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องทราบถึงการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งการว่ามีความชอบธรรมหรือไม่ เพียงใด รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาบัญญัติรับรองหลัก due process of law ไว้เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนตามหลักสิทธิมนุษยชน (human right) โดยถือเป็นข้อเรียกร้องอันเป็นมาตรฐานขั้นต่ำในการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและการดำเนินกระบวนการพิจารณาความ โดยเริ่มแรกได้นำมาใช้เป็นหลักกฎหมายในกระบวนการพิจารณาความทางอาญาในชั้นศาล ต่อมาจึงได้นำมาปรับใช้กับกระบวนการปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง ซึ่งมีวิธีพิจารณาทำนองเดียวกันกับวิธีพิจารณาของศาล การนำหลัก due process of law ไปบังคับใช้กับการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญ ดังนี้<sup>16</sup>

#### (1) หลักการไม่มีส่วนได้เสีย

ในการวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในเรื่องใด เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการจะต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในเรื่องที่จะพิจารณาวินิจฉัยเพื่อความเป็นกลาง และเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ประชาชนผู้เกี่ยวข้องว่าเรื่องดังกล่าวจะได้รับการพิจารณาด้วยความถูกต้องเป็นธรรม ไม่มีอคติและปราศจากความลำเอียง ความเป็นกลาง เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ที่จะเป็นกลางคือผู้ที่ไม่มีส่วนได้เสียเข้าข้างใคร มีความเป็นอิสระทุกอย่างโดยปราศจากข้อสงสัยในความเป็นกลางอย่างแท้จริง ความเป็นอิสระจากทุกอย่าง

<sup>15</sup> จรัญ โฆษณานันท์. (2533). นิตិปรัชญา. หน้า 338.

<sup>16</sup> แหล่งเดิม. หน้า 341.

คือ การไม่มีอิทธิพลใด ๆ มาครอบงำกดดัน ที่จะทำให้การพิจารณาวินิจฉัยขาดความเที่ยงธรรม หรือบิดเบือนไม่ถูกต้อง ซึ่งเหมือนกันกับหลักการไม่มีส่วนได้เสียในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ หลักการไม่มีส่วนได้เสียนี้ศาลสูงสหรัฐอเมริกาใช้ในการควบคุมฝ่ายปกครองในการกระทำทางปกครองอย่างเคร่งครัด

## (2) หลักการรับฟังข้อเท็จจริง

เป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาที่สืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยโรมัน และถือปฏิบัติโดยทั่วไปในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย common law หลักการที่สำคัญคือคดีของศาลจะต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้เกี่ยวข้องก่อนโดยถือเป็นข้อเรียกร้องขั้นต่ำของการพิจารณาและการวินิจฉัยสั่งการของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน เมื่อหลักการรับฟังข้อเท็จจริงถูกนำมาใช้ในกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหลักการที่สำคัญดังกล่าวจึงได้รับการสืบทอดมาจากกระบวนการพิจารณาในชั้นศาล ซึ่งหลักการรับฟังข้อเท็จจริงนี้รวมถึงการที่ฝ่ายปกครองจะต้องบอกกล่าวให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบถึงประเด็นและเรื่องราวต่าง ๆ โดยละเอียดก่อน การรับฟังข้อเท็จจริงจึงจะสมบูรณ์ และต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องชี้แจงแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้เสมอ เช่นเดียวกับหลักการรับฟังข้อเท็จจริงในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

หลักการรับฟังข้อเท็จจริงเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง หลักการรับฟังข้อเท็จจริงเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองต้องเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกระทบสิทธิสามารถชี้แจงแสดงพยานหลักฐานต่าง ๆ ได้ การเปิดโอกาสให้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐาน จึงถือเป็น สิทธิ ประการหนึ่ง ซึ่งอาจเรียกว่า สิทธิที่จะได้รับการรับฟัง

สิทธิที่จะได้รับการรับฟัง ประกอบด้วยสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้<sup>17</sup>

1) เอกชนผู้ถูกกระทบสิทธิหรือประโยชน์จากการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง จะต้องได้รับสิทธิหรือ โอกาสในการแจ้งข้อมูลเรื่องราวที่เกี่ยวข้อง เพื่อได้แย้งคัดค้านหรือพิสูจน์ข้อเท็จจริง ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจออกนิติกรรมทางปกครอง

2) สิทธิที่จะได้รับการรับฟังขยายผลออกไปไม่ว่าโดยกฎหมายหรือในทางปฏิบัติ กล่าวคือ บุคคลอื่นหรือกลุ่มบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องแม้มิได้เป็นผู้ที่ถูกกระทบสิทธิหรือประโยชน์โดยตรง หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยเฉพาะจากการตัดสินใจนั้นๆ ของฝ่ายปกครองก็สามารถเข้าทำการชี้แจง หรือได้แย้งคัดค้านได้ เช่น กรณีผลกระทบต่อส่วนรวมและสิ่งแวดล้อม

<sup>17</sup> Georg Ress. (1978). "The Right to be heard." **Due Process in the Administrative Procedure**, Volume 3. pp.4.9 - 4.21.

3) ฝ่ายปกครองจะต้องบอกกล่าวให้บุคคลที่จะต้องถูกกระทบสิทธิทราบถึงผลของการตัดสินใจออกนิติกรรมทางปกครองและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น เพื่อให้ผู้ที่ถูกกระทบสิทธินั้นแสดงสิทธิที่จะชี้แจงโต้แย้งคัดค้านหรือสิทธิที่จะขอไว้รับฟังก่อน

4) สิทธิที่จะได้รับการรับฟัง รวมถึงสิทธิในการยื่นเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมการร้องขอให้มีการพิจารณาพยานหลักฐานจากภายนอกโดยรอบคอบ หรือมิให้พิจารณาพยานหลักฐานจากภายนอกที่เป็นโทษแก่ตน และสิทธิที่จะอ้างบุคคลภายนอกเป็นพยาน

5) หลักการรับฟังในกฎหมายมหาชนนอกจากจะหมายถึง สิทธิของเอกชนที่จะได้รับการรับฟังข้อมูลรายละเอียดและแสดงพยานหลักฐานของตนเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงแล้ว ยังครอบคลุมถึงสิทธิที่จะได้รับรู้ข่าวสารของตนเองหรือเกี่ยวข้องกับตน เพื่อให้เอกชนนั้นสามารถใช้สิทธิที่จะได้รับการรับฟังได้อย่างมีประสิทธิภาพ สิทธิที่จะได้รับรู้ข่าวสารของตนเอง ซึ่งประกอบด้วย

ก. สิทธิที่จะขอตรวจดูเอกสารสำคัญทุกชนิด ที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิของตนที่อยู่ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

ข. สิทธิตามปกติที่จะได้รับแจ้งข้อเท็จจริงและรายละเอียดการพิจารณาซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจออกนิติกรรมทางปกครอง ตั้งใจจะใช้เป็นหลักการพื้นฐานในการตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครอง

ค. สิทธิที่จะได้รับแจ้งและบอกกล่าวเกี่ยวกับข้อกฎหมาย หรือข้อบังคับใดๆ ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นข้ออ้างอิง และใช้เป็นกฎเกณฑ์ในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง

6) สิทธิที่จะได้รับการรับฟังรวมถึงสิทธิของตัวแทนที่ได้มอบหมายให้ดำเนินการแทน ซึ่งอาจเป็นทนายความหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งด้วย

การรับฟังประเด็นหรือข้อเท็จจริงจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิก่อนออกคำสั่งจึงเป็นรากฐานที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยได้อย่างถูกต้องเหมาะสม และทำให้บุคคลที่ถูกกระทบสิทธิยอมรับในคำวินิจฉัยนั้น<sup>18</sup> ดังนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จึงต้องให้โอกาสแก่ผู้เสียหายที่อุทธรณ์การประเมินภาษีอากรได้แสดงความคิดเห็นและข้อคัดค้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นประเด็นข้อกฎหมายสภาพแวดล้อมทางข้อเท็จจริง หรือคำวินิจฉัยในกรณีอื่นที่มีข้อเท็จจริงที่เหมือนกันและต้องให้โอกาสดังกล่าวอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือให้มีเวลาในการเตรียมตัวแสดงข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ รับทราบข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องก่อนเพื่อประโยชน์ในการรวบรวมพยานหลักฐาน นอกจากนี้จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้อุทธรณ์สามารถเสนอข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้เสมอก่อนมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภาษีอากร

<sup>18</sup> ประสิทธิ์ อัจฉริยะสกุลชัย. เล่มเดิม. หน้า 15-16.

อย่างไรก็ตามหลักการรับฟังจะเป็นจริงได้ต่อเมื่อองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ให้โอกาสแก่ผู้เสียหายที่อุทธรณ์การประเมินภายในการขอตรวจดูพยานหลักฐานต่างๆ ซึ่งอาจเป็นพยานหลักฐานจากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง ความเห็นจากประชาชนทั่วไป หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ เพื่อประโยชน์ในการชั่งค่านำพยานที่เป็นปฏิปักษ์ และเสนอพยานหลักฐานที่สนับสนุนความคิดเห็นของคน อื่นซึ่งสิทธิในการขอตรวจดูเอกสารหมายความรวมถึงสิทธิในการขอสำเนาเอกสารด้วย

### (3) หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง

เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยสั่งการด้วยการรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณาแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยังมีหน้าที่ต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองด้วยว่า ฝ่ายปกครองมีข้อคิดเห็นและผลสรุปอย่างไร จึงสั่งการไปตามนั้น เพื่อให้ประชาชนทราบถึงเหตุผลของการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองและเกิดความชัดเจนแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้ที่ถูกกระทบสิทธิ อันเป็นการสนับสนุนให้เกิดความสมเหตุสมผลของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นการควบคุมการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองอีกประการหนึ่ง เนื่องจากทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาเรื่องที่วินิจฉัยอย่างละเอียดรอบคอบยิ่งขึ้น เพราะการให้เหตุผลของฝ่ายปกครองนั้นถ้าผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้ที่ถูกกระทบสิทธิเห็นว่าไม่ถูกต้องก็จะใช้สิทธิโต้แย้งคัดค้านหรืออุทธรณ์คำวินิจฉัยสั่งการ โดยอาศัยเหตุผลนั้นเป็นพื้นฐานในการโต้แย้งหรืออุทธรณ์

การให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองเป็นวิธีที่สามารถควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ วัตถุประสงค์ของการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง คือ<sup>19</sup>

- 1) คำร้อง คำขอ ได้รับการประกันว่าจะได้รับการวินิจฉัยจากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องอย่างดีและมีเหตุผลอันสมควร
- 2) ผู้ถูกกระทบสิทธิสามารถที่จะหาเหตุผลโต้แย้งเหตุผลของฝ่ายปกครองได้อย่างชัดเจนในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยนั้น

<sup>19</sup> Geoffrey A. Flick. (1978). *Administrative adjudications and the duty to give reasons a search for criteria*. pp.17-18. อ้างโดย สิริชัย สุทธิวีระจกร. (2538). *หลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. หน้า 86.

3) ในกรณีที่มีผู้ร่วมวินิจฉัยสั่งการทางปกครองหลายคน เหตุผลของผู้เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นเหตุผลของฝ่ายเสียงข้างมากหรือเสียงข้างน้อย ย่อมจะมีคุณค่าต่อการตัดสินใจและการหาข้อยุติเพื่อการวินิจฉัยสั่งการนั้น

4) เหตุผลในคำสั่งทางปกครองนั้น ทำให้องค์กรฝ่ายตุลาการสามารถที่จะตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของนิติกรรมทางปกครองได้ชัดเจนขึ้น

5) เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง เป็นเครื่องมือช่วยให้เกิดความมั่นใจในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่

6) ทำให้สามารถตรวจสอบความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ การพิจารณาพิเคราะห์ไตร่ตรองอย่างรอบคอบของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง

หลักการไม่มีส่วนได้เสีย หลักการรับฟังข้อเท็จจริง และหลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาตามหลัก due process of law เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของประชาชน โดยศาลสูงสหรัฐใช้ในการควบคุมกระบวนการวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งศาลสูงสหรัฐเห็นว่าการใช้หลักกฎหมายดังกล่าวขึ้นอยู่กับเวลา สถานที่และสภาพแวดล้อม เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและเพื่อมิให้การปฏิบัติราชการทางปกครองต้องหยุดชะงัก ตามหลัก "fairness" และแม้ว่าหลักการไม่มีส่วนได้เสีย หลักการรับฟังข้อเท็จจริงและหลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองยังมิได้รับการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ศาลก็ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ศาลใช้บังคับได้

นอกจากนี้หลัก due process of law ยังเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองคุ้มครองสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียทำนองเดียวกับสิทธิของจำเลยในคดีอาญา ได้แก่<sup>20</sup>

- (1) สิทธิที่จะได้รับการบอกกล่าวล่วงหน้า ซึ่งประเด็นและเรื่องราวที่ฝ่ายปกครองจะสั่งการหรือวินิจฉัย
- (2) สิทธิที่จะเสนอพยานหลักฐานและข้อโต้แย้ง
- (3) สิทธิที่จะหักล้างพยานที่เป็นปรปักษ์ต่อผลประโยชน์ของตน
- (4) สิทธิที่จะมีทนายเข้าดำเนินการแทน
- (5) สิทธิที่จะไม่ให้มีการวินิจฉัยจากพยานหลักฐานภายนอกที่มีได้รับฟังหรือรวบรวมไว้ในสำนวนเรื่อง
- (6) สิทธิที่จะให้มีการบันทึกหลักฐานอย่างสมบูรณ์

<sup>20</sup> Ernest Gellhorn . (1972). *Administrative Law and Process*. pp. 62-68. อ้างโดย วิชัย วิวิตเสวี. (2521, มกราคม-กุมภาพันธ์). "อำนาจศาลในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง." *อุลพาท*, 26, 1. หน้า 65.

### 2.1.3 หลักการพิจารณาโดยองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม

องค์กรของรัฐประเภทนี้แบ่งโดยพิจารณาจากจำนวนสมาชิกที่ประกอบขึ้นเป็นองค์กรนั้น ถ้าองค์กรนั้นประกอบด้วยสมาชิกเพียงคนเดียวก็จะเป็นองค์กรเดี่ยว ถ้าประกอบด้วยสมาชิกหลายคนก็จัดเป็นองค์กรกลุ่ม (Collective Organ) การแบ่งในลักษณะนี้ทำให้เห็นลักษณะในการแสดงเจตนาที่แตกต่างกัน การแสดงเจตนาขององค์กรเดี่ยวนั้นไม่ซับซ้อนเพราะสามารถตัดสินใจและการแสดงเจตนาโดยบุคคลคนเดียวไม่ต้องร่วมตัดสินใจกับองค์กรอื่น เพียงแต่พิจารณาเฉพาะขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้นก็เพียงพอ เช่น ประมุขแห่งรัฐ นายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น ส่วนองค์กรกลุ่มนั้นการตัดสินใจและการแสดงเจตนามีความซับซ้อนกว่าองค์กรเดี่ยว เพราะองค์กรกลุ่มประกอบด้วยสมาชิกหลายคน ตัวอย่างเช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรลำดับรองลงมาที่อยู่ในรูปคณะกรรมการต่าง ๆ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการตัดสินใจและการแสดงเจตนาขององค์กรกลุ่มชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ดังต่อไปนี้

(1) **พิจารณาจากองค์ประกอบ** ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรกลุ่มจะต้องระบุจำนวนสมาชิกขององค์กรกลุ่มไว้ว่ามีจำนวนเท่าใด โดยหลักแล้วมติขององค์กรกลุ่มจะชอบด้วยกฎหมายต่อเมื่อมีองค์ประกอบครบถ้วนในขณะประชุมมีมติเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หากสมาชิกขององค์กรกลุ่มตายหรือลาออกก็ต้องดำเนินการตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้มีสมาชิกครบถ้วนตามองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อน จึงจะดำเนินการประชุมมีมติได้ อย่างไรก็ตามหากเห็นว่าจะมีปัญหาในการปฏิบัติ โดยเฉพาะองค์กรกลุ่มที่ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมาก หรือวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งซับซ้อน เช่น การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีนั้นกฎหมายควรบัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้ประชุมได้แม้สมาชิกขององค์กรกลุ่มนั้นยังมีไม่ครบตามองค์ประกอบก็ตาม

(2) **พิจารณาจากองค์ประชุม** การแสดงเจตนาหรือมีมติใด ๆ ขององค์กรกลุ่มจะต้องเกิดขึ้นจากการประชุมปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนเหตุผลซึ่งกันละกัน ในบรรดาสมาชิกขององค์กรกลุ่ม เพราะการจัดตั้งองค์กรกลุ่มซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งนั้น มุ่งหมายที่จะให้มีการแลกเปลี่ยนเหตุผลซึ่งกันและกันตามหลักการของประชาธิปไตย ซึ่งเชื่อว่าหลังจากแลกเปลี่ยนเหตุผลซึ่งกันและกันแล้วจะมีความคิดเห็นที่ถูกต้องร่วมกัน ด้วยเหตุนี้ก่อนจะประชุมจะต้องมีหนังสือเรียกประชุม ระบุวัน เวลา และสถานที่ที่จะประชุมกับเรื่องที่จะบรรจุเป็นระเบียบวาระที่จะพิจารณาไปถึงสมาชิกองค์กรกลุ่มทุกคนก่อน โดยหากมิได้มีการประชุมกันจริงเพียงแต่มีการแสดงความคิดเห็นแล้วนำผลรวมเป็นมติยอมเป็นมติที่ไม่ชอบ หรือมีการประชุมโดยไม่แจ้งให้สมาชิกบางคนได้ทราบก็ถือว่าเป็นการประชุมที่ไม่ชอบเช่นเดียวกัน

นอกจากจะต้องมีการประชุมและเรียกประชุมถูกต้องแล้ว จะต้องมีส่วนสมาชิกเข้าร่วมประชุมครบองค์ประชุม คือ ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งโดยปกติจะไม่เต็มตามจำนวนทั้งหมด

หรือครบองค์ประกอบ เพราะสมาชิกขององค์กรกลุ่มมีจำนวนมากยากที่จะให้มาประชุมทุกคนตามจำนวนที่กำหนดไว้เป็นองค์ประกอบได้ กฎหมายจึงกำหนดจำนวนสมาชิกขั้นต่ำที่เข้าร่วมประชุม ซึ่งสามารถมีมติหรือแสดงเจตนาให้มีผลทางกฎหมายได้ จำนวนสมาชิกขั้นต่ำขององค์กรกลุ่มที่เข้าร่วมประชุมนี้เรียกว่า องค์ประชุม โดยปกติกฎหมายจะกำหนดจำนวนองค์ประชุมไว้ว่ามีจำนวนเท่าใด เช่น เกินกว่ากึ่งหนึ่ง ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด มีกรณียกเว้นเท่านั้นที่กำหนดไว้เท่ากับองค์ประกอบ แต่ถ้าไม่กำหนดไว้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยทั่วไปที่ว่าจะต้องมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

นอกจากนั้นยังมีหลักทั่วไปว่าผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ประชุมองค์กรกลุ่มพิจารณาข้อมไม่สามารกร่วมอยู่ในที่ประชุมได้ เพราะอาจจะทำให้สมาชิกของกรกลุ่มไม่กล้าอภิปรายแสดงเหตุผลหรือตัดสินใจโดยอิสระได้ ดังนั้นมติของที่ประชุมที่ดีสมาชิกซึ่งมีส่วนได้เสียในผลของการลงมติร่วมอยู่ด้วยข้อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(3) พิจารณาจากองค์มติ มติของที่ประชุมซึ่งมีผู้มาประชุมครบองค์ประชุมจะต้องมีคะแนนเสียงครบถ้วนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด โดยปกติจะกำหนดไว้ตามหลักปริมาณ คือ จำนวนคะแนนเสียงข้างมาก จำนวนคะแนนเสียงข้างมากนี้มีได้ 2 ลักษณะ คือ คะแนนเสียงข้างมากธรรมดา หมายถึงคะแนนเกินกึ่งหนึ่งของผู้ร่วมประชุมหรือเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเรียกว่า “มติธรรมดา” และคะแนนเสียงข้างมากพิเศษ หมายถึง เกินกว่ากึ่งหนึ่งอีกจำนวนหนึ่ง เช่น สองในสามหรือสามในสี่ของผู้ร่วมประชุม หรือของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเรียกว่า “มติพิเศษ”

นอกจากนั้นบางครั้งกฎหมายอาจกำหนดให้มีมติเป็นเอกฉันท์ คือ มีคะแนนเสียงสอดคล้องกันทั้งหมดทุกคน ซึ่งจะกำหนดไว้ในกรณีพิเศษจริง ๆ เช่น การทำคำพิพากษาของศาลฎีกา เป็นต้น แต่ในบางกรณีอาจกำหนดไว้ว่าเป็นมติได้เมื่อไม่มีผู้คัดค้านหรือใช้สิทธิวีโต้ (Veto) ในกรณีนี้ถ้าไม่มีผู้คัดค้านถือว่าเป็นมติของที่ประชุมแล้ว แต่ถ้ามีผู้คัดค้านเพียงคนเดียว เรื่องที่นำมาพิจารณานั้นจะตกไปทันที

สำหรับคะแนนเสียงข้างมากอาจแยกได้ดังนี้

ก. คะแนนเสียงข้างมากสัมพัทธ์ (relative majority) คือ จำนวนคะแนนเสียงข้างมากที่สูงสุดขององค์ประชุมหรือของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

ข. คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด (absolute majority) คือ จำนวนคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งขององค์ประชุมหรือของจำนวนสมาชิกทั้งหมด<sup>21</sup>

<sup>21</sup> สมยศ เชื้อไทย. (2536). หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. หน้า 180-182.

## 2.2 หลักการพิจารณาคำสั่งทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในต่างประเทศ

หลักการพิจารณาคำสั่งทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส มีการพัฒนาจัดรูปแบบวิธีพิจารณาให้มีลักษณะทำนองเดียวกันกับกระบวนการพิจารณาคดีของศาล โดยมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการไว้แน่นอนชัดเจน ตั้งแต่หลักการออกคำสั่งทางปกครอง หลักการรับฟังข้อเท็จจริง และหลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง

### 2.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา

#### (1) หลักการไม่มีส่วนได้เสีย

ประเทศสหรัฐอเมริกามีประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่เรียกว่า The Administrative Procedure Act 1946 กำหนดขั้นตอนต่างๆ ในการออกนิติกรรมทางปกครอง ดังนั้นการวินิจฉัยชี้ขาดใดๆ ขององค์กรฝ่ายปกครองจึงมีลักษณะคล้ายกับการพิจารณาคดีของศาล โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของ The Administrative Procedure Act 1946 และหลัก due process of law ในกฎหมายรัฐธรรมนูญหากฝ่าฝืนหลักการดังกล่าวคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นจะถูกเพิกถอน การไม่มีส่วนได้เสียตามกฎหมายสหรัฐอเมริกาหมายความว่า ผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางการเงิน โดยตรงหรือโดยอ้อม รวมทั้งการมีความสัมพันธ์กับคู่กรณี แม้เพียงเล็กน้อยก็เพียงพอที่จะถูกเพิกถอนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยได้ หรือในกรณีที่มีพยานหลักฐานว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้วินิจฉัยเรื่องในบางส่วนหรือทั้งหมดมาก่อนแล้ว ต่อมาเจ้าหน้าที่นั้นได้เข้ามามีบทบาทในการวินิจฉัยเรื่องที่อุทธรณ์เข้ามาอีก โดยผลการวินิจฉัยที่ได้วินิจฉัยมาก่อนๆ ของเจ้าหน้าที่คนนั้นอาจมีผลต่อคำวินิจฉัยของเขาในภายหลัง ศาลสูงสหรัฐถือว่าได้มีอคติเกิดขึ้นแล้วซึ่งมีผลมาจากการที่มีจิตใจโน้มเอียง ศาลสูงสหรัฐให้ความสำคัญกับหลักการไม่มีส่วนได้เสียโดยถือว่าการพิจารณาคดีของฝ่ายปกครองซึ่งมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดมีความใกล้เคียงกับกระบวนการพิจารณาคดีของศาลที่เรียกว่าวิธีการ judicialization จึงต้องนำหลัก due process of law เกี่ยวข้องกับการคัดค้านผู้พิพากษาศาลยุติธรรมที่มีส่วนได้เสียมาบังคับใช้กับคดีทางปกครอง โดยศาลสูงแห่งสหรัฐกำหนดว่า<sup>22</sup> เมื่อใดที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่มีผลเป็นการกระทบถึงผลประโยชน์ของประชาชนแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามหลัก due process of law ซึ่งมีเนื้อหาลักษณะเดียวกับหลักนิติธรรม หรือ the rule of law และคล้ายกับ natural justice ของประเทศอังกฤษ

<sup>22</sup> วิชัย วิวิตเสวี. (2526, ธันวาคม). "ผู้พิพากษากฎหมายปกครอง." กฎหมายปกครอง, ๑.2, ตอน 3. หน้า 523-525.

การ Judicialization เริ่มต้นด้วยเรื่องสิทธิของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียจาก คำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง ซึ่งนอกจากจะหมายถึงฝ่ายปกครองต้องจัดให้มีการพิจารณาไต่สวน (hearing) ทำนองเดียวกับการสืบพยานของศาลโดยผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิต่างๆ เช่น สิทธิที่จะได้รับการบอกกล่าวล่วงหน้าในประเด็นและเรื่องที่ฝ่ายปกครองจะวินิจฉัย สิทธิที่จะเสนอพยานหลักฐาน และข้อโต้แย้ง หรือหักล้างพยานหลักฐานที่เป็นประปักษ์ต่อผลประโยชน์ของตน สิทธิที่จะมีทนาย เข้าดำเนินการแทน สิทธิที่จะไม่ให้มีการวินิจฉัยจากพยานหลักฐานภายนอก และสิทธิที่จะได้มีการ บันทึกลงหลักฐานอย่างสมบูรณ์แล้วยังรวมถึง สิทธิที่จะได้รับการวินิจฉัยชี้ขาดจากผู้เป็นกลางที่ ปราศจากอคติ ศาลสูงสหรัฐกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการไต่สวนก่อนมีคำวินิจฉัย ชี้ขาดไว้ว่า เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการไต่สวนของฝ่ายปกครองจะต้องไม่มีความลำเอียงหรืออคติ ต่อผู้มีส่วนได้เสีย และจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณาเสียเอง ผู้มีอำนาจพิจารณา วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในจึงต้องมีความเป็นกลางตามหลักการไม่มีส่วนได้เสีย ซึ่งเป็นหลักการที่ สำคัญของวิธีพิจารณาในชั้นศาลที่นำมาใช้เป็นหลักกฎหมายวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เช่นเดียวกับกระบวนการของฝ่ายปกครองในเรื่องอื่น ๆ

อย่างไรก็ตาม หลักการไม่มีส่วนได้เสียอาจมีข้อยกเว้นภายใต้หลักความจำเป็นซึ่ง ได้แก่ กรณีเร่งด่วนหรือไม่อาจมีเจ้าหน้าที่อื่นวินิจฉัยได้ หลักคุ้มครองประโยชน์ของมหาชนและ กรณีกฎหมายยกเว้นให้ไม่ต้องนำหลักการไม่มีส่วนได้เสียมาใช้บังคับ โดยถือว่าการพิจารณา วินิจฉัยต้องปราศจากอคติทั้งปวง<sup>23</sup>

## (2) หลักการรับฟังข้อเท็จจริง

ตามมาตรา 556 ของ The Administrative Procedure Act 1946 บัญญัติถึงหลักการ รับฟังข้อเท็จจริงของคู่กรณีก่อนการวินิจฉัยสั่งการ โดยกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการพิจารณา ไต่สวนพยานหลักฐานชั้นเรียกว่า Hearing Examiners ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็น Administrative Law Judge หรือผู้พิพากษากฎหมายปกครอง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการพิจารณาไต่สวนพยาน หลักฐานและทำความเข้าใจความเห็นเสนอ ส่วนอำนาจในการวินิจฉัยยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กร เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง<sup>24</sup>

<sup>23</sup> เกรียงไกร เจริญชนาวัดน์. (2531). องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายใน ฝ่ายปกครองในประเทศไทย. หน้า 176-177.

<sup>24</sup> สิริชัย สุทธิวีระขจร. (2538). เล่มเดิม. หน้า 71.

due process of law ในกฎหมายรัฐธรรมนูญเริ่มเรียกร้องให้มีการใช้หลักการรับฟังข้อเท็จจริงของผู้ถูกระทบสิทธิในการพิจารณาคดีของศาล โดยถือเป็นข้อเรียกร้องขั้นต่ำของกระบวนการพิจารณา ต่อมาได้มีการขยายขอบเขตมาใช้ในฝ่ายปกครองโดยเฉพาะในกรณีที่ฝ่ายปกครองจะก้าวล่วงเข้าไปกระทบสิทธิของประชาชนแล้ว หากไม่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้นั้นแสดงความคิดเห็นการกระทำของฝ่ายปกครองย่อมไม่ชอบ อย่างไรก็ตาม หลัก due process of law อาจไม่นำมาใช้หากไม่ใช่กรณีการพรากไปซึ่งสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน หมายความว่า ถ้าผู้เสียหายไม่ได้รับความกระทบกระเทือนเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพแล้ว ฝ่ายปกครองอาจปฏิเสธไม่ให้สิทธิในการรับฟังก็ได้ เช่น การที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธการจ่ายเงินทดแทนการจ้างงานเพราะเหตุถูกจ้างปฏิเสธที่จะทำงานในวันเสาร์ ศาลสูงวินิจฉัยว่าค่าทดแทนการจ้างงานไม่ใช่ สิทธิของผู้เสียหายแต่เป็นประโยชน์พิเศษ อันเป็นสิ่งที่ได้มาโดยไม่มีค่าตอบแทน ซึ่งผู้ให้สามารถเรียกคืนหรือถอนคืนเมื่อใดก็ได้ ศาลสูงจึงปฏิเสธที่จะให้ผู้เสียหายได้แย้งคัดค้าน<sup>25</sup>

### (3) หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง

The Administrative Procedure Act 1946 มาตรา 557 (C) บัญญัติว่าคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองทั้งหมดจะต้องประกอบไปด้วย ข้อเท็จจริง(findings) ข้อสรุป (conclusions) และเหตุผล(reason) อันเป็นการให้เหตุผลประกอบในการกระทำหรือมีคำสั่งทางปกครอง ซึ่งคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องระบุข้อเท็จจริงข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คำวินิจฉัยพร้อมด้วยเหตุผลประกอบ คำวินิจฉัยนั้น เพื่อเป็นการช่วยศาลให้ตรวจสอบคำสั่งของฝ่ายปกครองได้ง่ายขึ้น ถ้าคำสั่งทางปกครองมิได้กล่าวถึงข้อเท็จจริง ข้อสรุปและเหตุผลแล้ว ย่อมจะเป็นการยากสำหรับศาลที่จะพิจารณาได้ว่าคำสั่งใดของฝ่ายปกครองนั้นเหมาะสมเพียงใด และถ้าผู้กรณีไม่พอใจย่อมสามารถอุทธรณ์คำสั่งของฝ่ายปกครองนั้นได้ โดยสามารถโต้แย้งหรือคัดค้านเหตุผลของฝ่ายปกครองได้อย่างชัดเจน

หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง มีข้อยกเว้นในกรณีที่เป็นเรื่องความลับ ความปลอดภัย หรือความมั่นคงทางทหาร ทางเศรษฐกิจ การเงิน หรือกรณีเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ และกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วนอย่างยิ่ง<sup>26</sup>

<sup>25</sup> แหล่งเดิม. หน้า 196.

<sup>26</sup> แหล่งเดิม. หน้า 87,88.

## 2.2.2 ประเทศฝรั่งเศส

### (1) หลักการไม่มีส่วนได้เสีย

ในการกระทำคำสั่งทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส มีวิวัฒนาการมาจากคำพิพากษาของศาลปกครองเป็นเวลานานมาแล้ว ต่อมาได้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งออกโดยฝ่ายบริหาร (decret du 28 novembre 1983) ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 1983 และในมาตรา 13 ได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการวินิจฉัยหรือมีคำสั่งทางปกครองจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในการกระทำหรือออกคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ<sup>27</sup>

หลักการไม่มีส่วนได้เสียในการกระทำคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้เกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยหรือมีคำสั่งทางปกครองต้องไม่มีส่วนได้เสียทั้งทางตรงหรือทางอ้อม ในกรณีที่มีเหตุสงสัยว่า บุคคลนั้นมีส่วนได้เสียในการกระทำคำสั่งหรือคำวินิจฉัยทางปกครองหรือไม่นั้น ศาลปกครองฝรั่งเศสมักตีความไปในทางที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนมากกว่า โดยมีกติกานิติบัญญัติว่าบุคคลนั้นมีส่วนได้เสียในคำวินิจฉัยหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ส่วนการมีส่วนได้เสียในทางอ้อมหรือส่วนได้เสียทางจิตใจก็มีอิทธิพลโน้มน้าวให้เกิดความไม่เป็นกลางได้ ศาลปกครองถือว่าหลักการไม่มีส่วนได้เสียเป็นหลักกฎหมายทั่วไป กฎหมายหลายฉบับได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์นี้ โดยผู้มีส่วนได้เสียอาจยกขึ้นโต้แย้งประธานคณะกรรมการหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องที่มีอำนาจทำคำวินิจฉัยได้นอกจากนั้นผู้มีส่วนได้เสียสามารถยกขึ้นกล่าวอ้างถึงการมีส่วนได้เสียของผู้มีอำนาจทำการวินิจฉัยคดี และในกรณีที่ผู้มีอำนาจทำการวินิจฉัยหรือมีคำสั่งทางปกครองหลายคน แม้ผู้มีส่วนได้เสียคนใดคนหนึ่งอยู่ในฐานะมีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองก็ถือว่า ผู้มีอำนาจนั้นเป็นผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด เพราะอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นกลางและคำวินิจฉัยนั้นศาลอาจวินิจฉัยว่าเป็น โฆษะได้<sup>28</sup>

กฎหมายฉบับลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 1983 มาตรา 13 ของฝรั่งเศสได้บัญญัติรับรองกรณีบุคคลผู้มีส่วนได้เสียนั้น หากอยู่ในที่ประชุมแม้ไม่ได้ออกเสียงแสดงความคิดเห็นก็ก่อให้เกิดอคติหรือการมีส่วนได้เสียจากการปรากฏตัวของบุคคลนั้นได้ โดยบัญญัติให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าจะมีผลประโยชน์โดยตรงหรือโดยอ้อมจะต้องไม่อยู่ร่วมในที่ประชุมในการตัดสินใจ โดยต้องออกไปจากที่ประชุมนั้น เพราะถือเป็นการปรากฏตัวของบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในที่ประชุมนั้น ทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นเสียไปเป็น โฆษะ ซึ่งใช้บังคับในทุกกรณียกเว้นเฉพาะในกรณีที่การปรากฏตัวของผู้มีส่วนได้เสียนั้น ไม่มีการส่งผลกระทบต่อการประชุมหรือการตัดสินใจในแต่ประการใด แต่ก็เป็นที่ยากที่จะหาข้อพิสูจน์ว่าการปรากฏตัวของบุคคลผู้มีส่วนได้เสียนั้น ไม่มีอิทธิพล

<sup>27</sup> แหล่งเดิม. หน้า 67.

<sup>28</sup> แหล่งเดิม. หน้า 68.

หรือส่งผลใดๆ ต่อการวินิจฉัยหรือออกคำสั่งนั้น ฉะนั้น บุคคลผู้มีส่วนได้เสียจึงไม่ควรอยู่ในที่ประชุม ตามปกติศาลปกครองมักวินิจฉัยการปรากฏตัวของบุคคลผู้มีส่วนได้เสียว่ายอมส่งผลหรือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเป็นอันมาก

## (2) หลักการรับฟังข้อเท็จจริง

หลักการรับฟังข้อเท็จจริงของฝรั่งเศส ปรากฏในกฎหมายลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 1983 (le decret du 28 novemver 1983) โดยบัญญัติเรื่องการรับฟังความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียก่อนมีคำสั่งทางปกครองไว้ว่า ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองจะต้องขอข้อสังเกตที่เป็นลายลักษณ์อักษร จากบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในนิติกรรมทางปกครองนั้นเสียก่อน เว้นแต่บุคคลนั้นจะสามารถตอบด้วยวาจาได้ ก็ไม่จำเป็นต้องขอเป็นลายลักษณ์อักษร และจะต้องรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่จะมีคำสั่งหรือนิติกรรมทางปกครองนั้น ซึ่งบุคคลทุกคนที่เกี่ยวข้องนั้นกฎหมายบัญญัติว่าไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลผู้เกี่ยวข้องโดยตรง

หลักการรับฟังข้อเท็จจริงของประเทศฝรั่งเศส เรียกว่า หลักการโต้แย้งคัดค้าน หรือ หลักสิทธิที่จะมีการโต้แย้ง (le principe du contradictoire) ซึ่งใช้ได้กับนิติกรรมทางปกครองทุกชนิดที่เกี่ยวข้อง เป็นหลักการที่พัฒนามาจากแนวคำพิพากษาของศาล โดยกระบวนการพิจารณาที่มีข้อโต้แย้งที่ใช้ในกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลได้ถูกนำมาใช้กับกระบวนการในการออกนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครอง วัตถุประสงค์ก็เพื่อให้มีการโต้แย้งคัดค้านหรือรับฟังข้อเท็จจริง รวมทั้งความเห็นจากบุคคลที่เกี่ยวข้องก่อนที่ฝ่ายปกครองจะออกนิติกรรมทางฝ่ายปกครอง นอกจากนี้คดีที่มีโทษทางวินัยต่างๆ ยังมีหลักการต่อสู้ป้องกันตนเองที่เรียกว่า สิทธิในการป้องกันตนเอง (droit de la defense) ซึ่งประกอบด้วยหลักการรับฟังข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับหลักสิทธิที่จะมีการโต้แย้ง ทั้งนี้นิติกรรมทางปกครองที่เป็นมาตรการลงโทษต่างๆ หรือคดีที่เกี่ยวข้องกับความผิดทางวินัย จะมีบทบัญญัติของกฎหมายเป็นพิเศษบัญญัติให้ฝ่ายปกครองต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องก่อน<sup>29</sup>

วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในกรณีที่ไม่มีการบัญญัติไว้จะรับฟังความคิดเห็นอย่างไร ได้มีผู้อธิบายไว้ว่าจะต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการดังนี้<sup>30</sup>

<sup>29</sup> แหล่งเดิม. หน้า 79.

<sup>30</sup> Georger Vedel and Pierre Delvolve. (1990). *Droit administratif*. p.283. อ้างโดย สิริชัย สุธีวีระขจร. เกมเดิม. หน้า 84-84.

ก. ผู้มีส่วนได้เสีย จะต้องได้รับแจ้งให้ทราบก่อนว่าจะให้เขามาชี้แจงหรือโต้แย้งเกี่ยวกับเรื่องใด

ข. ต้องให้ระยะเวลาพอสมควร ที่จะให้ผู้เกี่ยวข้องได้มีโอกาสเตรียมตัวที่จะเสนอข้อเท็จจริงได้

ค. เมื่อฝ่ายปกครองได้รับฟังข้อโต้แย้งหรือข้อเท็จจริงแล้ว ผู้รับฟังต้องนำไปเสนอหรือแจ้งให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ทราบด้วย

ง. นอกจากนั้น กฎหมายบางฉบับยังกำหนดว่าผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิให้บุคคลอื่นหรือตัวแทนเข้าไปชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นร่วมกับตนเองได้ โดยผู้มีส่วนได้เสียเป็นผู้เลือกเข้าไป และผู้มีส่วนได้เสียนั้นสามารถที่จะชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้

อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นของหลักการรับฟังข้อเท็จจริงในบางกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียก่อน ถ้าข้อเท็จจริงที่วินิจฉัยมีลักษณะเป็นนโยบายเพื่อรักษาระเบียบ สุขภาพและศีลธรรมของสาธารณะอันเป็นเรื่องเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย (la police)<sup>11</sup> หรือกรณีเร่งด่วน กรณีที่มีสถานการณ์พิเศษอย่างยิ่งหรือกรณีเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น

### (3) หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง

การให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองในประเทศฝรั่งเศสเป็นหลักกฎหมายทั่วไปเหมือนกันหลักการไม่มีส่วนได้เสีย และหลักการรับฟังข้อเท็จจริง แต่หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองมีผลมาจากคำพิพากษาของศาล ที่ได้กำหนดบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง โดยมีการตรากฎหมายลงวันที่ 11 กรกฎาคม 1979 (la loi du 11 juillet, 1979) ว่าด้วยการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องที่ว่าฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำสั่งทางปกครองเฉพาะรายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งการให้เหตุผลประกอบคำสั่งของฝ่ายปกครองต้องประกอบด้วยข้อกฎหมาย ข้อเท็จจริง อันเป็นหลักหรือเป็นฐานของการออกคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ<sup>12</sup>

หลักการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองถูกโยงเข้าด้วยกันกับหลักการรับฟังข้อเท็จจริง กล่าวคือนิติกรรมทางปกครองที่ต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองจะมีผล

<sup>11</sup> สิริชัย สุทธิวิระขจร. เล่มเดิม. หน้า 128.

<sup>12</sup> แหล่งเดิม. หน้า 93.

ชอบด้วยกฎหมายต่อเมื่อได้รับการรับฟังข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องของผู้มีส่วนได้เสียก่อน ฝ่ายปกครองจึงนำข้อเท็จจริงที่ได้รับฟังมาไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง หากฝ่ายปกครองไม่รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องก่อน ฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถที่จะให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองได้<sup>33</sup>

นิติกรรมหรือคำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ นิติกรรมเฉพาะเรื่องเฉพาะราวที่ก่อให้เกิดผลเสียแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด เช่น นิติกรรมหรือคำสั่งทางปกครองที่จำกัดการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือนิติกรรมที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อย หรือนิติกรรมที่มีบทลงโทษบุคคล หรือนิติกรรมที่เกี่ยวข้องกับขออนุญาตต่างๆ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขอันจำกัดบางประการ หรือนิติกรรมที่ก่อให้เกิดการอยู่ภายใต้อำนาจบังคับอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือนิติกรรมที่ยกเลิกเพิกถอนนิติกรรมอีกอันหนึ่งที่ให้สิทธิกับประชาชน หรือนิติกรรมที่ก่อให้เกิดการบังคับอย่างใดอย่างหนึ่ง และนิติกรรมที่ปฏิเสธสิทธิประโยชน์อย่างใดของประชาชนที่พึงมีพึงได้ซึ่งประโยชน์นั้นมีบัญญัติไว้ในกฎหมาย อย่างไรก็ตามนิติกรรมเฉพาะเรื่องเฉพาะราวแม้ไม่ก่อให้เกิดผลเสียแต่ก็เป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไป ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้หรือมีกฎหมายลำดับรองกำหนดให้ต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง<sup>34</sup>

การให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองถือเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จำต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร และมีเนื้อหาเพียงพอที่จะให้รู้ถึงเหตุผล (motivation) ของฝ่ายปกครองทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถ้าหากมีการให้เหตุผลแต่เนื้อหานั้นไม่เพียงพอที่จะแสดงให้เห็นถึงเหตุผล หรือมูลเหตุจูงใจที่แท้จริงของฝ่ายปกครองนั้นได้ นิติกรรมทางปกครองนั้นอาจถูกพิพากษาว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย (illegalite) แต่เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยแบบของกฎหมาย (vice de forme) ซึ่งสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐได้ตัดสินไว้ในคดี Societe des ciments de la porte de France<sup>35</sup>

ข้อยกเว้นของนิติกรรมที่ไม่ต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง คือ นิติกรรมทั่วไป ได้แก่ การออกกฎหมายลำดับรองซึ่งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปหรือนิติกรรมที่ไม่เป็นนิติกรรมทั่วไปแต่ในขณะเดียวกันก็ไม่เป็นนิติกรรมเฉพาะราย และนิติกรรมเฉพาะรายที่ไม่ก่อให้เกิดผลเสียและไม่เข้าข้อยกเว้นของกฎหมาย

<sup>33</sup> แหล่งเดิม. หน้า 105.

<sup>34</sup> แหล่งเดิม. หน้า 94.

<sup>35</sup> แหล่งเดิม. หน้า 95.

สำหรับข้อยกเว้นของการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง คือ กรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนอย่างยิ่ง กรณีที่เป็นความลับเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ และนิติกรรมใดที่เป็น การตัดสินใจหรือมีคำสั่งโดยปริยาย(implicite) หรือเกิดจากการนิ่งเฉยของฝ่ายปกครอง ซึ่งถือเป็นการปฏิเสธการร้องขอของฝ่ายปกครองก็ไม่จำเป็นต้องให้เหตุผล

อย่างไรก็ตาม ถ้าผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้ฝ่ายปกครองให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะต้องแสดงเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองนั้นภายในกำหนด 1 เดือน นับแต่วันร้องขอ และแม้ว่ากฎหมายจะมีได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองทุกเรื่อง แต่ฝ่ายปกครองก็ได้ขยายหน้าที่ที่จะต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เช่น การออกกฎหมายลำดับรองอื่น กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองด้วย โดยกฎหมายลำดับรองนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐก่อน<sup>36</sup>

### 2.3 หลักการพิจารณาคำสั่งทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในประเทศไทย

การพิจารณาคำสั่งทางปกครองในประเทศไทย ได้มีการกำหนดเป็นหลักการไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 โดยได้มีการให้คำนิยามของ คำสั่งทางปกครองไว้หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการ สร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นต่อบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>37</sup>

แม้พระราชบัญญัตินี้จะใช้คำว่าคำสั่งทางปกครองแต่ก็หมายถึงนิติกรรมทางปกครองนั่นเอง เหตุที่ไม่ใช้คำว่านิติกรรมทางปกครองก็เพราะผู้ร่างเกรงว่าจะก่อให้เกิดความสับสนแก่สมาชิกวุฒิสภา จนอาจเป็นเหตุให้กฎหมายไม่ผ่านสภาได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัตินี้จะเห็นว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้ให้คำนิยามนิติกรรมทางปกครองไว้ โดยเป็นคำนิยามที่สอดคล้องกับความหมายของนิติกรรมทางปกครองที่ใช้อยู่ในประเทศเยอรมัน ที่หมายถึงแต่เฉพาะนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการเฉพาะเรื่องเท่านั้น ไม่หมายรวมถึงที่มีผลเป็นการทั่วไปด้วย

<sup>36</sup> แหล่งเดิม. หน้า 96.

<sup>37</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539. (2539,14 พฤศจิกายน). มาตรา 5.

จากนิยามความหมายของคำสั่งทางปกครองอาจจำแนกองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครองได้ ดังนี้

(1) นิติกรรมทางปกครองต้องมีลักษณะเป็นการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัย อุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง

(2) นิติกรรมทางปกครองต้องออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้นิยามความหมายของเจ้าหน้าที่ ไว้หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจ หรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการ ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ กิจการอย่างอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม<sup>38</sup> เมื่อพิจารณานิยามความหมายของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว จะเห็น ได้ว่าเจ้าหน้าที่ที่จะออกนิติกรรมทางปกครองนั้น มิได้มีความหมายเฉพาะต้องเป็นองค์กร ภายในฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่มีความหมายกว้าง โดยพิจารณาถึงการใช้อำนาจปกครองด้วย ดังนั้น แม้มีใช้คำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ในฝ่ายปกครอง แต่เป็นคำสั่งที่ออกจากองค์กรที่ใช้อำนาจ ปกครอง ก็อาจเป็นนิติกรรมทางปกครองได้ ซึ่งเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีการจัดทำ แบบมหาชน

(3) นิติกรรมทางปกครองต้องมีลักษณะที่เป็นการแสดงเจตนาของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็น การสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล การแสดงเจตนาของฝ่ายปกครองนี้เป็นการทำให้ความ สัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไป และเป็นนามธรรมมาเป็นนิติกรรม ทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะและเป็นรูปธรรม ตัวอย่างการแสดงเจตนาของเจ้าหน้าที่ที่ สร้างนิติสัมพันธ์ที่ทำให้มีการเคลื่อนไหวในสิทธิและหน้าที่ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ออกใบอนุญาต ย่อมก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้รับอนุญาต การที่เจ้าหน้าที่เพิกถอนใบอนุญาตย่อมทำให้สิทธิที่ประชาชน ได้รับไปแล้วต้องระงับไป การที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งต่อประชาชนย่อมทำให้ประชาชนมีหน้าที่ต้อง ปฏิบัติตามคำสั่ง เป็นต้น<sup>39</sup>

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การพิจารณาคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้มีการกำหนดไว้ดังนี้

<sup>38</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 15.

<sup>39</sup> มานิตย์ จุมปา. (2546). คู่มือศึกษากฎหมายปกครอง. หน้า 343-345.

### 2.3.1 เจ้าหน้าที่ซึ่งทำการพิจารณาทางปกครองต้องมีความเป็นกลาง

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้กำหนดว่า เจ้าหน้าที่ซึ่งมีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่กรณี โดยเป็นคู่กรณีเอง เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี หรือกรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เจ้าหน้าที่ดังกล่าวนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้<sup>40</sup> เนื่องจากจะเป็นเหตุให้เคลือบแคลงสงสัยได้ว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะทำการพิจารณาทางปกครองโดยมีอคติหรือความลำเอียง

นอกจากนี้ ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากเหตุที่กำหนดไว้ข้างต้นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการ ในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้<sup>41</sup> เช่น เป็นผู้มีทัศนคติเป็นปฏิปักษ์กับเรื่องที่จะทำการพิจารณาหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง เป็นผู้ที่ได้ถูกอ้างเป็นพยาน โดยที่ารู้เห็นเหตุการณ์หรือ โดยเป็นผู้เชี่ยวชาญมีความรู้เป็นพิเศษเกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะทำการพิจารณามาแล้ว เคยแสดงความเห็นต่อสาธารณชนในเรื่องที่จะทำการพิจารณานอกหน้าที่การงานมาก่อนแล้ว เคยพิจารณาเรื่องที่จะทำการพิจารณามาก่อนแล้ว และตนเอง คู่สมรส บุพการี หรือผู้สืบสันดานของตนกำลังมีคดีพิพาทกับคู่กรณี คู่สมรส บุพการีหรือผู้สืบสันดานของคู่กรณี เป็นต้น

### 2.3.2 หลักการไม่ยึดแบบพิธี

แบบพิธีที่กฎหมายกำหนด มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคล และให้การพิจารณาทางปกครองเป็นไปอย่างรอบคอบ แต่ในบางครั้งก็ทำให้เกิดความล่าช้า ซึ่งโดยหลักแล้วการพิจารณาทางปกครองยึดหลักความเรียบง่ายและความสะดวกเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ จะไม่ยึดแบบพิธีเพื่อให้เกิดความสะดวกในการพิจารณา เพื่อให้การออกคำสั่งทางปกครองเป็นไปอย่างทันห่วงที่ อย่างไรก็ตาม หากเป็นเรื่องที่กฎหมายได้กำหนดแบบพิธีให้ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติแต่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตาม คำสั่งที่ออกมานั้นอาจเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เว้นแต่การไม่ปฏิบัติตามแบบพิธีไม่กระทบต่อวัตถุประสงค์ในเรื่องคุ้มครองสิทธิของประชาชน<sup>42</sup>

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539, มาตรา 13.

<sup>41</sup> แห่งเดิม. มาตรา 16.

<sup>42</sup> ชาลูนชัย แสงวงศ์. (2548). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า 123,124.

### 2.3.3 หลักการไต่สวน

ในการพิจารณาทางปกครองจะต้องกระทำด้วยวิธีการไต่สวน กล่าวคือเจ้าหน้าที่มีอำนาจและหน้าที่ที่จะต้องค้นหาความจริงของเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งทางปกครองให้ได้ เพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงนั้น ความจริงนั้นมีผลสำคัญในการพิจารณาทางปกครอง เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งทางปกครองได้ถูกต้องกับเรื่องที่เกิดขึ้นหรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าเจ้าหน้าที่สามารถค้นหาข้อเท็จจริงได้มากน้อยเพียงไร ในการนี้เจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องโดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานที่คู่กรณีได้ส่งให้ เช่น การออกไปตรวจสถานที่ หรือการขอผู้ครอบครองเอกสารส่งมอบเอกสารที่เกี่ยวข้องมาให้ เป็นต้น

### 2.3.4 หลักการให้โต้แย้ง

หลักการให้โต้แย้งเป็นหลักที่ถือว่าเป็นข้อยกเว้นของการปฏิบัติราชการทางปกครอง เนื่องจากหลักการโต้แย้งจะทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ แม้ในบางครั้งคำสั่งทางปกครองอาจจะกระทบสิทธิของเอกชน ก็อาจต้องปล่อยเป็นหน้าที่ของเอกชนที่จะต้องไปอุทธรณ์คัดค้านภายหลังจากที่คำสั่งทางปกครองได้ออกไปแล้ว เช่น คำสั่งห้ามขายของบนทางเท้าของเจ้าหน้าที่เทศกิจ กรณีเช่นนี้เห็นได้ว่าถ้าเปิดโอกาสให้ผู้รับคำสั่งโต้แย้งคำสั่งได้ทันทีก็จะทำการปฏิบัติราชการกระทำไม่ได้โดยปกติ อย่างไรก็ตามหลักการโต้แย้งมักถูกนำไปใช้ในกรณีที่มีผู้ที่จะถูกบังคับหรือได้รับผลกระทบจากคำสั่งเป็นจำนวนมาก เช่น การก่อสร้างโครงการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ หรือการก่อสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิแก่บุคคลที่อาจได้รับผลกระทบจากการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดของรัฐ ที่จะแสดงความคิดเห็นหรือมีความเห็นโต้แย้งการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการกิจกรรมใดของรัฐ ไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน<sup>43</sup>

<sup>43</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540. (2540, 11 ตุลาคม). มาตรา 59.

### 2.3.5 สิทธิของคู่กรณีในการเข้าร่วมการพิจารณาทางปกครอง

สิทธิของคู่กรณีในการเข้าร่วมการพิจารณาทางปกครอง เป็นการให้สิทธิแก่คู่กรณีซึ่งเป็นบุคคลที่จะได้ผลกระทบหรืออาจจะได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ให้ได้มีโอกาสเข้าร่วมการพิจารณาทางปกครองและใช้สิทธิตามที่กฎหมายกำหนด โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ได้กำหนดไว้ว่า คู่กรณี หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง<sup>44</sup> นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลในการเข้าร่วมการพิจารณาทางปกครองไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครอง อันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนด<sup>45</sup>

#### (1) สิทธิได้รับทราบข้อเท็จจริงในกรณีที่กำลังจะมีผลกระทบต่อตน

ก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงคำสั่งทางปกครองที่จะออกมาอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ทั้งเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจา โดยผู้ถูกกระทบสิทธิสามารถที่จะเสนอพยานเพิ่มเติมได้เสมอก่อนที่เจ้าหน้าที่จะมีคำวินิจฉัยสั่งการ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงที่ได้รับฟังมา และจะวินิจฉัยจากข้อเท็จจริงที่ตนมิได้รับฟังมาไม่ได้<sup>46</sup> หากเจ้าหน้าที่ไม่แจ้งให้คู่กรณีทราบ ถือว่าการพิจารณาทางปกครองมีความบกพร่อง เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป ตามข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้

- 1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ
- 2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎหมายกำหนดไว้ในการทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

<sup>44</sup>พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539, มาตรา 5.

<sup>45</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540, มาตรา 60.

<sup>46</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2537). พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. หน้า 86.

- 3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง
- 4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่อาจกระทำได้
- 5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง
- 6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>47</sup>

### (2) สิทธิได้รับคำแนะนำและได้รับแจ้งสิทธิต่าง ๆ

ในการพิจารณาทางปกครองเจ้าหน้าที่มีหน้าที่จะต้องให้ความช่วยเหลือแนะนำ เพื่อให้คู่กรณีสามารถใช้สิทธิตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง เนื่องจากการใช้สิทธิตามกฎหมายก็ดี หรือการโต้แย้งคำสั่งของฝ่ายปกครองก็ดี ไม่ได้ถือหลักที่จะต้องเอาชนะกันในทางระเบียบปฏิบัติ มีวัตถุประสงค์ในการช่วยกันค้นหาความจริงให้ประจักษ์ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จึงต้องยึดถือหลักความเป็นธรรมในการทำงาน พร้อมกันนี้เจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี<sup>48</sup>

### (3) สิทธิการมีที่ปรึกษาหรือผู้ทำการแทน

การเข้าร่วมการพิจารณาทางปกครอง คู่กรณีสามารถแต่งตั้งผู้แทนเพื่อดำเนินการ ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองแทนตนเองได้

กรณีที่หนึ่ง สิทธิในการตั้งที่ปรึกษา เนื่องจากในการพิจารณาทางปกครอง มีระเบียบและวิธีปฏิบัติมากมาย และเป็นเรื่องยากที่คู่กรณีจะสามารถทำความเข้าใจได้ กฎหมายจึงกำหนดให้สิทธิแก่คู่กรณีที่จะนำทนายความ ที่ปรึกษาหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่ตนไว้วางใจเข้าร่วม ในการพิจารณาทางปกครองได้<sup>49</sup>

กรณีที่สอง สิทธิในการตั้งผู้ทำการแทนเป็นการอำนวยความสะดวกแก่คู่กรณีที่จะไม่ต้องดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ด้วยตนเอง เว้นแต่กรณีที่กฎหมายกำหนดให้คู่กรณีต้องทำเอง โดยเฉพาะ ได้แก่การสอบใบอนุญาตขับขี่ การตั้งผู้ทำการแทนจะต้องทำเป็นหนังสือมอบอำนาจ การดำเนินการของผู้ทำการแทนจะมีผลผูกพันคู่กรณี<sup>50</sup>

<sup>47</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2540) ออกตามความพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539.

<sup>48</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539, มาตรา 27.

<sup>49</sup> แห่งเดิม. มาตรา 23.

<sup>50</sup> แห่งเดิม. มาตรา 24.

#### (4) การได้ตรวจดูเอกสารของเจ้าหน้าที่

การตรวจดูเอกสารเป็นสิทธิอย่างหนึ่งของคู่กรณี สิทธิในข้อนี้เป็นกรณีเดียวกับหลักในการพิจารณาทางปกครองที่จะต้องทำโดยเปิดเผย คู่กรณีจึงมีสิทธิที่จะขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้<sup>51</sup> เว้นแต่เอกสารที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ<sup>52</sup>

#### (5) การโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

สิทธิในเรื่องนี้เป็นกรณีเช่นเดียวกับสิทธิการได้รับทราบข้อเท็จจริงในกรณีที่คำสั่งจะมีผลกระทบต่อตน การพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน เว้นแต่ จะเข้าข้อยกเว้นตามกฎหมาย หรือการอนุญาตจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

#### (6) การได้รับการพิจารณาโดยสมบูรณ์

ในการพิจารณาทางปกครองเจ้าหน้าที่ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี<sup>53</sup> เจ้าหน้าที่อาจดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้องด้วยตนเอง การขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง หรือออกไปตรวจสอบสถานที่ ในการนี้คู่กรณีต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่ พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำ หรือทำความเข้าใจมีสิทธิได้รับคำปวยการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>54</sup>

#### (7) สิทธิได้รับการพิจารณาโดยเร็ว

เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างรวดเร็ว พร้อมทั้งเพื่อให้ประชาชนสามารถได้รับทราบผลการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐโดยเร็ว การกำหนดสิทธิข้อนี้

<sup>51</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 31.

<sup>52</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 32.

<sup>53</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 28.

<sup>54</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 29.

ไว้ในกฎหมายจะเป็นส่วนช่วยให้สิทธิดังกล่าวได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง โดยมีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ว่า

เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความประหยัดและความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ ให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้เจ้าหน้าที่กำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครองขึ้นไว้ตามความเหมาะสมแก่กรณี ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือกฎในเรื่องนั้น

ในกรณีที่การดำเนินงานในเรื่องใดจะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่มากกว่าหนึ่งราย เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องประสานงานกันในการกำหนดเวลาเพื่อการดำเนินงานในเรื่องนั้น<sup>55</sup>

ในปัจจุบันระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 ได้ถูกยกเลิกและได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ภายในเวลา 15 วัน มิฉะนั้นถือว่าปฏิบัติราชการด้วยความบกพร่อง<sup>56</sup>

#### (8) สิทธิได้รับทราบเหตุผลของคำสั่ง

การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องระบุเหตุผลในการออกคำสั่งไว้มีเหตุผลเพื่อเป็นการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย การที่คำสั่งทางปกครองไม่ให้เหตุผลไว้จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยื่นชั้นคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย<sup>57</sup> และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- 1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- 2) ข้อกฎหมายที่อ้างถึง
- 3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเอง หรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้ โดยการให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง ข้อเท็จจริงจาก

<sup>55</sup> แหล่งเดิม. มาตรา 33.

<sup>56</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546.

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539, มาตรา 37.

พยานหลักฐานซึ่งได้นำมาวินิจฉัยนั้น จะต้องมื่อน้ำหนักพอสมควรที่จะสนับสนุนคำวินิจฉัยนั้น พร้อมทั้งเหตุผลของเจ้าหน้าที่ที่ได้วินิจฉัยนั้นว่า เพราะเหตุใดจึงมีคำวินิจฉัยเช่นนั้น โดยมีผู้แสดงความคิดเห็นว่าการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นควรพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายคดีไป<sup>58</sup> แต่อย่างไรก็ตาม คำสั่งทางปกครองบางกรณีไม่จำเป็นต้องจัดให้มีเหตุผลถ้า

- 1) เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น
- 2) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้จักกันอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก
- 3) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

ปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 32

4) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วนแต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ

การให้เหตุผลเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบ เพราะเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นสิ่งที่แสดงถึงความชอบหรือไม่ชอบในการพิจารณาทางปกครองอย่างหนึ่ง คู่กรณีที่ไม่เห็นด้วยกับเหตุผลที่เจ้าหน้าที่ได้ให้ไว้ในคำสั่งทางปกครอง สามารถโต้แย้งคัดค้านทางปกครองนั้นได้

#### (9) สิทธิได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้พิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเป็นที่เรียบร้อยแล้ว นอกจากจะต้องให้เหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครอง หากคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นกรณีที่อยู่อุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปให้ระบุนกรณีที่อยู่อุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากในการใช้สิทธิตามกฎหมายเจ้าหน้าที่ของรัฐจะทราบวิธีและขั้นตอนการดำเนินการทางกฎหมายดีกว่าประชาชน กฎหมายจึงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่จะต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ให้กับคู่กรณีทราบ และถ้าคู่กรณีไม่เห็นด้วยจะได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อไป เพราะคู่กรณีบางคนที่ได้รับคำสั่งแล้วอาจไม่ทราบว่าตนเองจะต้องใช้สิทธิต่อไปอย่างไร ได้บ้าง และการโต้แย้งคำสั่งของฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการอย่างไร หากเจ้าหน้าที่ไม่ระบุนกรณีที่อยู่อุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์จะเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ แต่ถ้าไม่มีการแจ้งสิทธิ

<sup>58</sup> กมลชัย รัตนสกาวงศ์, หน้าเดิม.

ในการอุทธรณ์ และระยะเวลาในการอุทธรณ์มีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง

นอกจากนี้ ในการแจ้งสิทธิอุทธรณ์คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เห็นว่า การแจ้งรายละเอียดและระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองแก่คู่กรณีเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพราะเป็นการคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีผู้รับคำสั่ง จึงได้ให้คำแนะนำในการแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองถือปฏิบัติด้วย<sup>59</sup>

สิทธิของคู่กรณีหรือหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติ เป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีและเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถเข้าร่วมการพิจารณาทางปกครองและใช้สิทธิตามกฎหมายได้อย่างเต็มที่ สิทธิของคู่กรณีเหล่านี้เป็นเรื่องสำคัญ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยไม่ทำตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดหรือละเลยไม่ยอมให้มีการใช้สิทธิ สิ่งเหล่านี้อาจทำให้คำสั่งทางปกครองบกพร่องและเป็นเหตุให้มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ หลักในการพิจารณาทางปกครองและสิทธิของคู่กรณีจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่

จากการศึกษาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เปรียบเทียบกับกฎหมายภายในฉบับต่าง ๆ มีประเด็นที่สำคัญซึ่งเกี่ยวข้องกับการประเมินภาษีและ การวินิจฉัยอุทธรณ์ กล่าวคือ การพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่คู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาได้ด้วย เอกสารที่ใช้ในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นภาษาต่างประเทศคู่กรณีจะต้องจัดทำคำแปลเป็นภาษาไทยที่มีการรับรองความถูกต้อง วันแ่เจ้าหน้าที่จะยอมรับเอกสารที่ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศนั้น คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือต้องระบุเหตุผล คำสั่งทางปกครองซึ่งอาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ ต้องระบุสิทธิการอุทธรณ์ และการแจ้งคำสั่งทางปกครอง<sup>60</sup>

<sup>59</sup> คำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่ 1/2540 เรื่อง หลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง.

<sup>60</sup> ประกาศ คงเอียด. (2546, กันยายน). "พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวข้องกับกฎหมายภายในอย่างไร." บทบัญญัติ, ๓.59, ตอน 3. หน้า 146-152.