

บทคัดย่อ

หลักการรับฟังคู่กรณี (audi alteram partem) เป็นหลักกฎหมายทั่วไป ที่นานาประเทศให้การยอมรับ และนำมาบังคับใช้เป็นกฎหมายภายในประเทศของตน โดยเฉพาะในกฎหมายวิธีพิจารณาความนั้น หลักการรับฟังคู่กรณีถือว่าจำเป็นที่ต้องนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และหลักการรับฟังคู่กรณีดังกล่าวได้ปรากฏทั้งในกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ รวมถึงกฎหมายลำดับรองของประเทศต่างๆ

ในระบบกฎหมายปกครองของเยอรมันนั้น หลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองมีบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน Verwaltungsverfahrensgesetz VwVfG มาตรา 28 ที่เป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่ไม่มีรูปแบบเป็นพิธีการ การดำเนินกระบวนการพิจารณาทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่เป็นแบบเรียบง่าย เหมาะสม และไม่ให้เกิดความล่าช้า ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 10 VwVfG ส่วนกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่มีรูปแบบเป็นพิธีการนั้น บัญญัติไว้ในมาตรา 66 , 67 และ 68 VwVfG ซึ่งมีกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่คล้ายคลึงและในเรื่องของการให้การอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจ ตามมาตรา 71c ที่เน้นการตัดสินใจในการออกคำสั่งทางปกครองที่รวดเร็ว แม้จะเป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่มีรูปแบบพิธีการก็ตาม

ในระบบกฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกา นั้น หลัก due process of law ที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 5 และ 14 ที่บัญญัติให้การคุ้มครองต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจอรัฐ โดยรวมถึงสิทธิที่จะได้รับการรับฟังด้วย ซึ่งเป็นผลจากการตีความของศาลสูงสุด ในระบบกฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกานั้น มีทั้งกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่ไม่มีรูปแบบเป็นพิธีการและที่มีรูปแบบเป็นพิธีการ หรือ กระบวนการพิจารณาทางปกครองที่ต้องบังคับตามบทบัญญัติของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหรัฐอเมริกา (the Federal Administrative Procedure Act) หรือ A.P.A. ที่บังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของสหรัฐอเมริกา ส่วนในแต่ละมลรัฐก็จะมีบทบัญญัติของ A.P.A. ของแต่ละมลรัฐเอง และหลักการรับฟังคู่กรณีได้ปรากฏในบทบัญญัติของ A.P.A. ของสหรัฐอเมริกา ทั้งในส่วนของการออกคำสั่งทางปกครองและกฎ ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้คงศึกษาเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งรวมถึงการขอใบอนุญาตด้วย

ในระบบกฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกานั้น การที่จะพิจารณาว่าการออกคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่มีรูปแบบเป็นพิธีการ หรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาจากมาตรา 554 (a) ที่การพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองถูกเรียกร้องโดยรัฐบัญญัติให้มีการรับฟังและตัดสินใจในสำนวน หากรัฐบัญญัติฉบับใดที่บัญญัติให้การออกคำสั่งทางปกครองจะต้องจัดให้มีการรับฟังและตัดสินใจในสำนวนแล้ว กรณีดังกล่าวจึงอยู่ในบังคับของบทบัญญัติ A.P.A. การสืบพยาน

เป็นไปตามมาตรา 556 และการตัดสินหรือการออกคำสั่งทางปกครองเป็นไปตามมาตรา 557 โดยมีเจ้าหน้าที่ผู้รับฟังความ (administrative law judges) เป็นผู้รับฟังความ และสามารถออกคำวินิจฉัยเบื้องต้นได้ด้วย ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้รับฟังความออกคำวินิจฉัยเบื้องต้นแล้ว ไม่มีผู้ใดอุทธรณ์โต้แย้ง หรือขอให้มีการทบทวนคำวินิจฉัยเบื้องต้นแล้ว คำวินิจฉัยเบื้องต้นดังกล่าวก็จะกลายเป็นคำวินิจฉัยของหน่วยงานไปโดยไม่ต้องดำเนินการกระบวนการพิจารณาอื่นใดอีก แต่ถ้าหากมีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยเบื้องต้นแล้ว หัวหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (agency heads) ของหน่วยงานจะเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองใหม่

อย่างไรก็ตามในระหว่างอุทธรณ์คำวินิจฉัยเบื้องต้นยังไม่มีผลบังคับ ตามมาตรา 704 ของบทบัญญัติ A.P.A. ส่วนกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่ไม่มีรูปแบบเป็นพิธีการนั้น หากได้มีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองใช้บังคับแต่อย่างใด คงยึดหลัก due process เป็นหลักในการตีความของศาล ในส่วนของการทบทวนโดยศาลนั้น หากเป็นการดำเนินการพิจารณาตามบทบัญญัติ A.P.A. แล้ว และได้มีการอุทธรณ์ฝ่ายปกครองครบถ้วนแล้ว คดีจะไปสู่การทบทวนโดยศาลอุทธรณ์ในปัญหาข้อกฎหมาย มิใช่ศาลชั้นต้น ที่เป็นศาลที่ต้องมีการสืบพยานในปัญหาข้อเท็จจริง (trial courts) เช่นกรณีอ้างสิทธิตาม due process ที่เป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ จะต้องเริ่มคดีที่ศาลชั้นต้น

ในระบบกฎหมายปกครองของไทยนั้น หลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครองมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 30 ที่เป็นกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่ไม่มีรูปแบบเป็นพิธีการ ส่วนกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่มีรูปแบบเป็นพิธีการเช่นที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน (VwVfG) มาตรา 63 ถึง 71 นั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ของไทย มิได้บัญญัติไว้

นอกจากนี้แล้ว ผลของการศึกษาพบว่า แม้ว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของสหรัฐอเมริกา (A.P.A.) จะมีได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับความหมายและองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองไว้เหมือนกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน (VwVfG) แต่แนวคิดเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองของสหรัฐอเมริกา และเยอรมันนั้น หากได้แตกต่างกัน ในเรื่องของการมุ่งบังคับเฉพาะกรณี (case by case approach) (specific parties) ซึ่งมีลักษณะเป็นรูปธรรม (concrete) ที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมุ่งที่จะออกคำสั่งทางปกครองไปบังคับกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้วในอดีต (past conflicts) ซึ่งต่างกับกรณีของกฎที่มุ่งที่จะให้เกิดผลในอนาคต และใช้บังคับกับคนทั่วไป (future-general) ต่างกับคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นรูปธรรม และใช้บังคับเฉพาะเจาะจง (past-specific) ส่วนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ของไทยนั้น มีที่มาจากกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน (VwVfG) ดังนั้นแนวคิดเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองจึงไม่ต่างจากของเยอรมัน

คำสั่งทางปกครองถือว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ในการดำเนินภารกิจทางปกครองให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้รับมอบอำนาจมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ หลักการรับฟังคู่กรณีจึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อมุ่งที่จะประกันสิทธิให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง ได้มีโอกาสปกป้องนิติฐานะของตน และในขณะเดียวกันหลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครอง ยังช่วยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้รับข้อเท็จจริงที่ถูกต้องในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง อันจะเป็นผลดีต่อการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม

โดยผลของการศึกษาเปรียบเทียบของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หวังว่าคงจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจที่จะศึกษา เพื่อต่อยอดทางความคิดต่อไป อันจะก่อให้เกิดการพัฒนากฎหมายปกครองของไทย จากที่เป็นอยู่ ไปสู่สิ่งที่ควรจะเป็นต่อไป และผู้เขียนเห็นว่ากระบวนการพิจารณาทางปกครองของเยอรมันที่มีรูปแบบเป็นพิธีการนั้น ควรจะได้มีการพิจารณานำมาใช้ในระบบกฎหมายปกครองของไทย โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของคู่กรณี เพื่อให้เกิดความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย ให้ผู้ที่ถูกระงับสิทธิได้มีส่วนร่วมในการรับฟังพยานและถามพยานที่จะมาให้ข้อเท็จจริงในการระงับสิทธิของเขา เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง และได้รับการยอมรับมากขึ้นจากคู่กรณี