

การควบคุมการกระทำทางปกครอง

1. ความจำเป็นในการควบคุมฝ่ายปกครอง

การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อให้ การดำเนินภารกิจของฝ่ายปกครองบรรลุตามความมุ่งหมาย ดังกล่าว ได้ จึงต้องให้ฝ่ายปกครอง สามารถใช้อำนาจมหาชนได้ และด้วยลักษณะการใช้อำนาจมหาชน นั้นเอง ย่อมมีผล กระทบต่อ ประชาชน อีกทั้งในปัจจุบัน รัฐสมัยใหม่ได้ขยายขอบเขต ภารกิจ ไปอย่าง มาก การใช้อำนาจ มหาชนของฝ่ายปกครองย่อมที่จะไปกระทบต่อสิทธิของประชาชนมากขึ้น ด้วย หากปล่อยให้ ฝ่ายปกครองใช้อำนาจมหาชนโดยไม่มีการตรวจสอบว่าได้ ใช้อำนาจของฝ่ายปกครองบรรลุ วัตถุประสงค์ในการตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะ อย่างเหมาะสม เป็นธรรม หรือถูกต้อง ตามกฎหมายหรือไม่ หรือในกรณีใดที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ย่อมต้อง กระทบต่อ สิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างไม่มีขอบเขต ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

“การควบคุมฝ่ายปกครอง ” หมายถึงการตรวจสอบฝ่ายปกครองที่อาจกระทำการ ปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและแก้ไขความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน อันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ทั้งที่เป็นการควบคุมโดย องค์การของรัฐฝ่าย ปกครองด้วยกันเองและการควบคุมจากองค์การภายนอก ฝ่ายปกครอง เช่น องค์การของรัฐฝ่าย นิติบัญญัติ องค์การของรัฐฝ่ายตุลาการ หรือองค์กรตรวจสอบอื่น เช่น ป.ป.ช. ผู้ตรวจการแผ่นดิน คตง. กสม. เป็นต้น

การควบคุมฝ่ายปกครอง แบ่งเป็น 2 ช่วงเวลา คือ การควบคุมฝ่ายปกครองและการ คุ่มครองประชาชนก่อนมีการกระทำทางปกครอง ภายหลังมีการกระทำทางปกครองแล้ว

เหตุที่จะต้องมีการจำแนกการควบคุมฝ่ายปกครองและคุ่มครองประชาชนทั้งก่อนและหลัง การกระทำทางปกครอง เพราะว่าโดยสภาพของการควบคุมและการคุ่มครองนั้นได้ยึด “ระยะเวลา” เป็นหลักในการจัดแบ่ง วิธีการควบคุมฝ่ายปกครองและคุ่มครองประชาชนทั้งก่อน

เอกสารนี้เป็นการสรุปการบรรยายโดยยังไม่มีกรเรียบเรียงและอ้างอิง จึงยังไม่สมบูรณ์ จึง ใช้ในการ ประกอบกรเรียนเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปอ้างอิง

และภายหลังจากการกระทำทางปกครองนั้นจะต้องควบคุมกันไป จะขาดอย่างใดอย่างหนึ่งหาได้ไม่ กล่าวคือ การควบคุมฝ่ายปกครองและคุ้มครองประชาชนก่อนการกระทำทางปกครองเป็น ชั้นแรก ที่จะช่วยสกัดกั้นมิให้มีการละเมิดกฎหมายโดยฝ่าย ปกครองและเป็นคดีปกครองตามมา ถึงกระนั้นก็ตามก็ไม่เป็นการเพียงพอ เพราะว่าในบางครั้งวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองและคุ้มครองประชาชน ก่อนการกระทำทางปกครอง ไม่สามารถสกัดกั้นมิให้ฝ่ายปกครองละเมิดกฎหมายได้ทั้งหมด ดังนั้น จึงต้องมีวิธีการควบคุมฝ่ายปกครองและคุ้มครองประชาชนภายหลังจากการกระทำทางปกครอง เพื่อช่วยในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น และเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดกฎหมายให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แต่ทั้งนี้ การควบคุมดังกล่าวต้อง ไม่ถึงกับเป็นอุปสรรคต่อการ บริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ

2. เกณฑ์การจำแนกประเภทของการควบคุมฝ่ายปกครอง

เราอาจจำแนกประเภทของการควบคุมฝ่ายปกครองได้ ดังนี้

1. การจำแนกประเภทตามระยะเวลา

ก. การควบคุมก่อนการดำเนินการ

ข. การควบคุมภายหลังดำเนินการ

2. การจำแนกประเภทตามองค์กร

ก. การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

ข. การควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

3. การจำแนกประเภทตามวิธีการ

ก. การควบคุมฝ่ายปกครองแบบป้องกัน หรือการควบคุมฝ่ายปกครองก่อนการดำเนินการ

การควบคุมแบบป้องกัน คือ การควบคุมใน **ขั้นตอนเตรียมการ** ก่อนที่ฝ่ายปกครองจะมีคำสั่งหรือการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งการควบคุมแบบนี้ ยังแยกได้เป็น

(ก.1) การโต้แย้งคัดค้าน

(ก.2) การปรึกษาหารือ เช่น การขอคำปรึกษาทางกฎหมายจาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(ก.3) การรับฟังทางมหาชน เช่น การประชาพิจารณ์

(ก.4) การให้ประชาชนรับรู้และเข้าถึงเอกสาร

(ก.5) การให้เหตุผล

เอกสารนี้เป็นการสรุปการบรรยายโดยยังไม่มีระเบียบและอ้างอิง จึงยังไม่สมบูรณ์ จึง ใช้ในการประกอบการเรียนเท่านั้น ไม่นำไปอ้างอิง

- (ก.6) การไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจ
- ข. การควบคุมฝ่ายปกครองแบบแก้ไข หรือการควบคุมฝ่ายปกครองภายหลังการดำเนินการ
- การควบคุมแบบแก้ไข แบ่งได้เป็น 2 ประเภท
- (ข.1) การควบคุมภายใน ได้แก่
- การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นผู้กระทำ
 - การควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่
 - การควบคุมโดยผู้กำกับดูแล
 - การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง
- (ข.2) การควบคุมภายนอก ได้แก่
- การควบคุมโดยรัฐสภา
 - การควบคุมโดยองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ
 - การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ

3. การควบคุมการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครอง หมายถึง ผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง หรืออาจเป็นการกระทำที่เป็นผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง โดยการกระทำทางปกครองอาจแบ่งเป็น ประการที่หนึ่ง นิติกรรมทางปกครอง เช่น กฎ คำสั่งทางปกครอง และประการที่สอง ปฏิบัติการทางปกครอง

การควบคุมการกระทำทางปกครองอาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมาย 2 ฉบับ ดังนี้

3.1 การควบคุมแบบป้องกันและการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง กฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ ว่า จะต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการของตน ขณะเดียวกันก็วางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย

เอกสารนี้เป็นการสรุปการบรรยายโดยยังไม่มีมีการเรียบเรียงและอ้างอิง จึงยังไม่สมบูรณ์ จึง ใช้ในการประกอบการเรียนเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปอ้างอิง

3.2 การควบคุมแบบแก้ไขและการควบคุมโดยองค์การของรัฐฝ่ายตุลาการ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การควบคุมโดยองค์การตุลาการหรือศาลนั้นเป็นกรณีที่กฎหมายให้ออกชนคนใดคนหนึ่งซึ่งได้รับความเสียหาย เนื่องจากการกระทำของฝ่ายปกครองมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่าการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของตนนั้นเป็นการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมาย และขอให้เพิกถอนการกระทำนั้น หรือขอให้ไม่บังคับใช้การกระทำนั้น แก่กรณีของตน และหรือขอให้บังคับให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน แล้วแต่กรณี

กฎหมายทั้งสองฉบับนี้จึงเป็นกฎหมายที่ควบคุมการกระทำทางปกครองทั้งสองฉบับต่างกันที่มีการแบ่งขั้นตอนในการ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเชื่อมโยงอย่างมากและโดยตรงกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ดังนี้

3.3 ความเชื่อมโยงกันโดยสภาพของหลักกฎหมายในกฎหมายทั้งสองฉบับ

(1) หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็น กฎหมายที่ศาลปกครองใช้ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

(2) ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้น ศาลปกครองจะตรวจสอบว่ามีเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ประการใดบ้าง ซึ่งเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นมีได้หลายประการ ทั้งในส่วนที่เป็นเรื่องของอำนาจ ขั้นตอน วิธีการ และรูปแบบของการออกคำสั่งทางปกครอง กับในส่วนที่เป็นเรื่องของเนื้อหาสาระของคำสั่งทางปกครองนั้น ๆ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกคำสั่งทางปกครอง ทั้งในเรื่องความมีอำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง กระบวนการในการออกคำสั่ง และแบบของคำสั่ง ตลอดจนการให้เหตุผล ในการออกคำสั่งอีกด้วย ดังนั้น หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงเป็นฐานโดยตรงที่ศาลใช้ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

3.4 กฎหมายทั้งสองฉบับมีส่วนเสริมซึ่งกันและกัน

กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองวางหลักเกณฑ์ที่ฝ่ายปกครองต้องเคารพในการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ฝ่ายปกครองคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองนั้นเป็นการตรวจสอบในเชิงแก้ไขเพื่อบังคับให้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายดำรงอยู่ต่อไป

3.5 ความเชื่อมโยงกันเฉพาะจุดในกฎหมายทั้งสองฉบับ

(1) การให้ระบุวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ในคำสั่ง

กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (มาตรา 40) กำหนดไว้ว่าคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุเกี่ยวกับวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ในคำสั่งด้วย

กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (มาตรา 50) ก็กำหนดไว้เช่นกันว่าคำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาไว้ในคำสั่งด้วย มิฉะนั้นระยะเวลาในการฟ้องคดีจะยังไม่เริ่มนับ

(2) การให้อายุความในการฟ้องคดีต่อศาลสะดุดหยุดลง

กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (มาตรา 67) กำหนดไว้ว่า เมื่อมีการอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองแล้วให้อายุความฟ้องคดีต่อศาลปกครองสะดุดหยุดอยู่

(3) การพิจารณา “คู่กรณี” ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกับพิจารณา “ผู้ฟ้องคดี” ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

โดยหลักแล้ว การยอมรับให้บุคคลเป็น “คู่กรณี” ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้ก็น่าจะหมายความต่อไปได้ได้ว่าบุคคลนั้นย่อมสามารถเป็น “ผู้ฟ้องคดี” ในคดีปกครองได้เช่นกัน

(4) ค่าทดแทนความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองกับการฟ้องคดีในศาลปกครอง กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (มาตรา 52 วรรคหนึ่งและมาตรา 53 วรรคสาม) กำหนดให้มีค่าทดแทนความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองขึ้น อันเป็นการก่อตั้งสิทธิอีกประเภทหนึ่งที่อาจมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา 9(3) แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง