

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหา:
ศึกษาเฉพาะกรณีการนำผู้ต้องหาซึ่งเกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและ
แถลงข่าวต่อสื่อมวลชนของกรมสอบสวนคดีพิเศษ

ชลธิชา สมตัว*

ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล**

บทคัดย่อ

การนำผู้ต้องหาซึ่งเกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษนั้น เป็นการปฏิบัติที่ขัดกับหลักนิติรัฐ และหลักการตามทฤษฎีสิทธิและเสรีภาพเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติให้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด การกระทำดังกล่าวจึงไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องหา และขัดต่อหลักการสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด เป็นการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาอย่างไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เป็นเพียงการยึดหลักที่ปฏิบัติต่อ ๆ กันมา และความเข้าใจว่าจะช่วยให้พยานหลักฐานในคดีมีความแน่นหนาขึ้น และขณะเดียวกันก็ได้ประชาสัมพันธ์ถึงความสำเร็จในการปฏิบัติงานในการอำนวยความยุติธรรมแก่สังคม ด้วยเหตุนี้จึงเกิดปัญหาในทางกฎหมายขึ้นเมื่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ นำผู้ต้องหาซึ่งเกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและแถลงข่าวต่อสื่อมวลชน

จากปัญหาข้างต้นเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาในการซึ่งเกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพ และแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องศึกษาทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาเป็นอย่างมาก โดยไม่มีการนำผู้ต้องหาซึ่งเกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพ ตลอดจนมีการกำหนดแนวทางในการให้ข่าวของเจ้าหน้าที่ของรัฐในคดีอาญา และหากนำมาปรับใช้กับประเทศไทยจะทำให้สิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาได้รับการคุ้มครองมากยิ่งขึ้น

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

1. บทนำ

สิทธิและเสรีภาพของบุคคล เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติรับรองไว้ สิทธิดังกล่าว จึงมีขอบเขตครอบคลุมถึงสิ่งทั้งหลายทั้งปวงอันพึงมี พึงกระทำ และพึงได้ โดยที่สิ่งนั้นจะไม่ถูก ขัดขวางโต้แย้ง หรือละเมิดโดยกฎหมาย องค์การรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงไม่ถูกขัดขวางโต้แย้งโดย บุคคลอื่นด้วย สิทธิและเสรีภาพดังกล่าวเป็นสิ่งที่มิได้อยู่ติดตัวของบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่ ผู้ต้องหา ซึ่งก็ได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน

การนำผู้ต้องหาซึ่งเกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนของ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษนั้น เป็นการปฏิบัติที่ขัดกับหลักในรัฐธรรมนูญ และหลักนิติรัฐอย่างยิ่ง เนื่องจากการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องหา และขัดต่อหลักการสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดอีกด้วย การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นเพียงการยึดหลักที่ปฏิบัติ ต่อ ๆ กันมา และความเข้าใจว่าจะช่วยให้พยานหลักฐานในคดีมีความแน่นหนาขึ้น สามารถพิสูจน์ ความผิดของผู้ต้องหาได้เป็นอย่างดี และขณะเดียวกันก็ได้ประชาสัมพันธ์ถึงความสำเร็จในการ ปฏิบัติงานในการอำนวยความยุติธรรมแก่สังคม ซึ่งจะช่วยป้องปรามผู้ที่จะกระทำความผิดได้ ด้วย เหตุนี้จึงเกิดปัญหาในทางกฎหมายขึ้นเมื่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ นำ ผู้ต้องหาซึ่งเกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและแถลงข่าวต่อสื่อมวลชน เนื่องจากไม่มีกฎหมาย บัญญัติให้อำนาจกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด การกระทำดังกล่าวจึงขัดกับหลัก นิติรัฐ และเป็นการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาอย่างไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการ ยุติธรรมด้วย

การนำผู้ต้องหาซึ่งเกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพ และแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนของ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษนั้น กระทำโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ที่บัญญัติว่าในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับ คดีพิเศษ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ และเป็นพนักงาน ฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หรือพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา และตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจพนักงาน สอบสวนดำเนินการนำผู้ต้องหาซึ่งเกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนแต่ อย่างไม่ได้ อีกทั้งการนำผู้ต้องหาซึ่งเกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนก็มีใช้ ขึ้นตอนใดขึ้นตอนหนึ่งในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ แต่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้ใช้ อำนาจดังกล่าวโดยการขยายอำนาจจากบทบัญญัติของกฎหมาย จึงทำให้การกระทำดังกล่าวของ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ของผู้ต้องหาเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จึงเกิดปัญหา ในทางกฎหมายขึ้นเมื่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ นำผู้ต้องหาซึ่งเกิดเหตุ ประกอบคำรับสารภาพและแถลงข่าวต่อสื่อมวลชน

กรมสอบสวนคดีพิเศษมีมาตรการในการควบคุมการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ในการนำผู้ต้องหาซึ่งเกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและแถลงข่าวต่อสื่อมวลชน โดยอาศัยคำสั่งกรมสอบสวนคดีพิเศษที่ 5/2548 เรื่อง มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นคำสั่งที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาในการนำผู้ต้องหาซึ่งเกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและแถลงข่าวต่อสื่อมวลชน แต่ไม่มีบทลงโทษโดยตรงหากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด คำสั่งกรมสอบสวนคดีพิเศษดังกล่าวให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ ปฏิบัติตามมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมข้างต้นโดยเคร่งครัด ผู้ใดกระทำการฝ่าฝืนมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมดังกล่าว หากเป็นความผิดทางอาญาให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางอาญา หากเป็นความผิดทางวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ พลเรือน และกฎ ก.พ. ระเบียบ ก.พ. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี มติคณะรัฐมนตรี หรือระเบียบ ข้อบังคับอื่นใดที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัย

คำสั่งกรมสอบสวนคดีพิเศษที่ 5/2548 เป็นคำสั่งที่วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในฐานะผู้บังคับบัญชา กำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชา ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ ไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่ประชาชนโดยทั่วไป คำสั่งดังกล่าวได้ตรขึ้นเพื่อให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยไม่มีพระราชบัญญัติใด ๆ ให้อำนาจไว้ ดังนั้นคำสั่งดังกล่าวจึงไม่เข้าลักษณะเป็นกฎหรือกฎหมายแต่อย่างใด เมื่อมีการฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าว ก็ขาดสภาพบังคับตามกฎหมาย คำสั่งกรมสอบสวนคดีพิเศษดังกล่าวจึงไม่สามารถควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้ และมักถูกพนักงานสอบสวนคดีพิเศษละเลยไม่ปฏิบัติตาม และในบางครั้งก็เป็นการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนคำสั่งดังกล่าวอย่างชัดเจน ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องหาเป็นอย่างมาก

2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหา

ในการคุ้มครองผู้ต้องหาในกระบวนการยุติธรรมนั้น มีหลักการสำคัญที่ทำให้ผู้ต้องหาได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ตลอดจนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้อย่างแท้จริงและเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ดังที่จะได้กล่าวต่อไปนี้

2.1 หลักนิติรัฐ คือ การปกครองโดยกฎหมาย หลักนิติรัฐนั้นเป็นการกล่าวถึงลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน เป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายซึ่งรัฐนั่นเองเป็นผู้ตรขึ้น และรัฐยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเช่นว่านั้น แต่ในบางกรณีรัฐจำต้องบังคับให้ราษฎรกระทำการ หรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจึง

สามารถล่วงล้ำเข้าไปแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ แต่รัฐจะเข้าแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน และเป็นการทั่วไปว่าให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร ทั้งนี้ กฎหมายจะให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำรงไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ (ผจญ คงเมือง, 2550: 55-56) หลักนิติรัฐ ประกอบไปด้วยหลักการย่อยหลายประการ ได้แก่ หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ และฝ่ายปกครอง เป็นต้น (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547: 26-27)

2.2 หลักการว่าด้วยการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ในความหมายที่ว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด แสดงให้เห็นว่า กฎหมายเป็นทั้ง “แหล่งที่มา” (Source) และ “ข้อจำกัด” (Limitation) ของอำนาจการกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง และดังนั้นการกระทำทางปกครองจึงเป็นเพียง “การบังคับให้การต่าง ๆ เป็นไปตามกฎหมาย” เท่านั้น (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2540: 24-27) หรืออีกนัยหนึ่ง กฎหมายเป็นแหล่งที่มาและข้อจำกัดอำนาจออกคำสั่งต่าง ๆ ขององค์กรของรัฐ ฝ่ายปกครอง และคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ เป็นแหล่งที่มาและข้อจำกัดอำนาจปฏิบัติการขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองต่อไปอีกทอดหนึ่ง (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2540: 79)

2.3 หลักการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นสิทธิเรียกร้องเพื่อให้ความเคารพและคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ในด้านหนึ่งเป็นการป้องกันการแทรกแซงจากรัฐ แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น หมายถึง สิทธิเรียกร้องจากรัฐ เพื่อให้รัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าบุคคลทุกคนย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องให้ความเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลอื่น (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547: 114)

3. กฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาในการชี้ที่เกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนของประเทศไทย และต่างประเทศ

3.1 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาในการชี้ที่เกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนของประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ทำให้สิทธิและเสรีภาพมีผลจริงจังในทางปฏิบัติมากขึ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้ให้เครื่องมือแก่ประชาชนไว้หลายประการ โดยเฉพาะการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ที่สำคัญที่สุด คือ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปลี่ยนแปลงหลักการที่เคยยึดถือมาในอดีตที่ว่า สิทธิและเสรีภาพบุคคลจะมีอยู่เฉพาะที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยตรงเท่านั้น ไปสู่หลักที่กว้างกว่าว่า สิทธิและเสรีภาพบุคคลมีอยู่แม้ไม่มีรัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยตรง อันทำให้ศาลรัฐธรรมนูญอาจนำสิทธิเสรีภาพที่บุคคลมีอยู่ตามธรรมชาติมาใช้ในการวินิจฉัยได้ด้วย ซึ่งเป็นหลักที่กว้างและเป็นสากล นั่นคือ หลักการที่ว่าสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นหลัก การจำกัดสิทธิเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ได้บัญญัติให้กรมสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาที่เป็นคดีพิเศษ เพื่อให้การสอบสวนเกิดประสิทธิภาพ ซึ่งจะมีเทคนิคการสอบสวนพิเศษเพิ่มเข้ามาในการสอบสวน แต่การสอบสวนพื้นฐานยังคงยึดหลักการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้บางประการ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ระบบเศรษฐกิจ การคลัง และความมั่นคงของประเทศ และตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 บัญญัติว่าในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจพนักงานสอบสวนดำเนินการนำผู้ต้องหาชี้ที่เกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนแต่อย่างใด อีกทั้งการนำผู้ต้องหาชี้ที่เกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนก็มีใช้ขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งในการสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษ แต่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษได้ใช้อำนาจดังกล่าวโดยการขยายอำนาจจากบทบัญญัติของกฎหมาย ประกอบกับไม่มีกฎหมายที่มาควบคุมการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในการนำผู้ต้องหาชี้ที่เกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนแต่อย่างใด โดยมีเพียงคำสั่งกรมสอบสวนคดีพิเศษที่ 5/2548 เรื่องมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นคำสั่งที่วางแนวทางการปฏิบัติราชการที่อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษในฐานะผู้บังคับบัญชา กำหนดให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชา ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ คำสั่งดังกล่าวไม่เข้าลักษณะเป็นกฎหรือกฎหมายแต่อย่างใด

3.2 การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาในการชี้ที่เกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนของต่างประเทศ

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาในการชี้ที่เกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพของต่างประเทศนั้น จะขอกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาในการชี้ที่เกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพของต่างประเทศเฉพาะประเทศที่สำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

3.2.1 สิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาในการชี้ที่เกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ต้องหา ในขั้นตอนการสอบสวนที่มีลักษณะที่ทำให้เห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด โดยถือว่าผู้ต้องหายังเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่ การปฏิบัติเช่นนั้นกับผู้ต้องหาอาจเกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ต้องหาในการต่อสู้คดี และยังส่งผลให้การพิจารณาชี้ขาดข้อเท็จจริงของคณะลูกขุนเกิดอคติปราศจากความยุติธรรมได้ แต่ทั้งนี้ประเทศสหรัฐอเมริกาก็เป็นประเทศหนึ่งที่ถือว่าสื่อมวลชนมีเสรีภาพโดยอิสระในการเสนอข้อมูลข่าวสาร เห็นได้จากบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 (First Amendment) ที่บัญญัติห้ามมิให้รัฐสภาจำกัดเสรีภาพในการพูด หรือการพิมพ์โฆษณา ทำให้สื่อมวลชนในประเทศสหรัฐอเมริกามีเสรีภาพในการพูด หรือการพิมพ์โฆษณา ในการเสนอข่าว แต่ทั้งนี้หากสื่อมวลชนมีเสรีภาพมากเกินไปในการเสนอข่าวก็อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่นเช่นกัน โดยเฉพาะการเสนอข่าวเกี่ยวกับคดีอาญา ดังนั้นจึงมี Freedom of Information Act 1974 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพของข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะในส่วนของ การให้ข่าวคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อสื่อมวลชน และต้องไม่ก่อให้เกิดอคติในการพิจารณาคดีตามที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6 (Sixth Amendment) และทำให้ต้องพิจารณาคดีใหม่ (new trial)

นอกจากนั้นแล้วยังมี Statement of Policy Concerning of Justice Relating to Criminal and Civil Proceedings ที่ได้กำหนดแนวทางเฉพาะสำหรับการให้ข่าวสารคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ในกระทรวงยุติธรรมต่อสื่อมวลชน โดยวางหลักเกณฑ์ทั่วไปว่า ไม่ว่าเวลาใด ๆ เจ้าหน้าที่ผู้ให้ข่าวจะต้องไม่ให้ข่าวเพื่อให้อิทธิพลเหนือการพิจารณาคดีของผู้ต้องหา และจะต้องไม่ให้ข่าวที่มีเหตุผลน่าเชื่อว่าจะก่อให้เกิดอิทธิพลเกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณาคดี หรือการพิจารณาคดีที่จะเริ่มขึ้นในภายหน้านับตั้งแต่ที่ได้จับกุมตัวไปจนกว่าการดำเนินคดีนั้นจะสิ้นสุดลงโดยคำพิพากษาของศาล หรือโดยวิธีอื่น และภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมาย หรือระเบียบกฎเกณฑ์คำสั่งศาล (วรวิทย์ ฤทธิพิศ, 2533: 69-70)

อย่างไรก็ดี เจ้าหน้าที่ผู้ให้ข่าวก็อาจให้ข่าวต่อสื่อมวลชนและสาธารณชนได้ แม้ข่าวสารนั้นอาจส่งผลกระทบต่อผู้ต้องหาหรือจำเลย แต่ทั้งนี้ การให้ข่าวนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์

สาธารณะ ซึ่งประชาชนจำเป็นที่จะต้องรับทราบเพื่อหาทางป้องกันหรือช่วยเหลือตนเอง เช่น ในกรณีที่ผู้ต้องหาหลบหนีจากการควบคุมของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

ประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญต่อสิทธิและสถานะของผู้ต้องหารวมไปถึงเสรีภาพของข้อมูลข่าวสารที่มีความสมดุลกัน และไม่มีวิธีปฏิบัติของพนักงานสอบสวนในเรื่องที่เกี่ยวกับการนำผู้ต้องหาซึ่งเกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพในลักษณะที่ทำให้ผู้ต้องหาแสดงท่าทางการกระทำความผิดตามที่สาธารณะที่มีลักษณะเปิดเผยเหมือนเช่นประเทศไทย จะมีก็แต่วิธีการสอบถามปากคำผู้ต้องหาโดยใช้วิธีการบันทึกวิดีโอเพื่อให้ผู้ต้องหาแสดงท่าทางการกระทำความผิดในห้องสอบสวนที่มิดชิดโดยกระทำต่อหน้าบุคคลอื่นที่ผู้ต้องหาไว้วางใจ โดยไม่มีลักษณะเป็นการประจานผู้ต้องหา เท่านั้นก็เป็นเพียงพอที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในชั้นพิจารณาคดีได้ว่าผู้ต้องหาให้การรับสารภาพด้วยความสมัครใจ (ศรีนิตา พรหมพิตร, 2526: 25) และวิธีพิสูจน์รูปพรรณของผู้ต้องหาโดยให้พยานและผู้เสียหายชี้ตัว ซึ่งการชี้ตัวผู้ต้องหา แต่เดิมจะให้มีการเผชิญหน้ากันระหว่างผู้ต้องหาและผู้เสียหาย หรือพยาน เพื่อให้การชี้ตัวได้ผลใกล้เคียงกับผู้กระทำผิดที่สุด ปัจจุบันมีการใช้ภาพถ่ายประกอบคดี (Photo pack) คือเป็นรูปถ่ายของผู้ต้องหาที่มอบให้ผู้เสียหายหรือพยานได้ดูเป็นการส่วนตัว เพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือ และการใช้ภาพถ่ายไม่ควรเน้นให้คนหนึ่งคนใดเห็นบ่อยกว่าคนอื่น และคำพูดหรือท่าทางของเจ้าหน้าที่ซึ่งเสนอรูปภาพต้องไม่ก่อให้เกิดทัศนคติที่ไม่เป็นประโยชน์และเกิดอคติต่อผู้ต้องหาในขั้นตอนการชี้ตัว ทั้งการชี้ตัวผู้ต้องหาและการใช้ภาพถ่ายผู้ต้องหาประกอบคดีถือเป็นวิธีพิจารณาเกี่ยวกับการพิสูจน์รูปพรรณของผู้ต้องหาที่ต้องนำมาเปรียบเทียบกับหลักฐานทางกฎหมายอื่น ๆ ด้วย

3.2.2 สิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาในการชี้ที่เกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่มีการนำผู้ต้องหาซึ่งเกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพโดยให้ผู้ต้องหาแสดงท่าทางการกระทำความผิดตามที่สาธารณะและมีสื่อมวลชนเสนอข่าวในลักษณะที่ทำให้เห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดเหมือนเช่นประเทศไทย จะมีก็แต่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่คุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่จะไม่ถูกกระทำการใด ๆ จากเจ้าหน้าที่ของรัฐในลักษณะที่กระทบเกียรติและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องหา และข้อบังคับของสภาหนังสือพิมพ์สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติสำหรับการทำงานของนักหนังสือพิมพ์ในการเสนอข่าว

การใช้มาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้มีการบัญญัติหลักกฎหมายไว้อย่างชัดเจน ในรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยมีจุดเด่นที่กระบวนการสอบสวนและพิจารณาคดีที่เป็นการกลั่นกรองอย่างรอบคอบ เริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการนำตัวผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการคุมขัง ซึ่งจะเน้นไปที่อำนาจการสอบสวนของอัยการและของศาลเป็นหลัก การสอบสวนคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการจะต้องเป็นไปด้วยความถูกต้อง และ

รอบคอบอย่างยิ่ง เพื่อแสวงหาความจริงและเป็นการยืนยันว่าผู้นั้นได้กระทำความผิดจริง ประกอบกับการเน้นการไม่ควบคุมตัวผู้ต้องหาที่กระทำความผิดอาญาเล็กน้อย หรือความผิดที่สามารถพิจารณาเปลี่ยนแปลงการลงโทษเป็นการปรับรายวันแทนการจำคุก (Day-Fine) ได้ จากกรณีดังกล่าวในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี จึงเป็นประเทศที่ไม่ค่อยพบปัญหาในเรื่องการละเมิดสิทธิของบุคคล ตลอดทั้งผู้ต้องหา หรือผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดี (สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์, 2533:13)

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่มีคำแนะนำเกี่ยวกับการให้ข่าวของเจ้าหน้าที่ของรัฐเหมือนเช่นประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ก็มีแนวทางการปฏิบัติงานของสื่อมวลชนโดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ที่เป็นข้อบังคับของสภาหนังสือพิมพ์ในการเสนอข่าวคดีอาญา คือเมื่อไรก็ตามที่มีการรายงานข่าวคดีอาชญากรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้ต้องหา ไม่ควรรายงานข่าวอย่างมีอคติ การรายงานชื่อรูปภาพ ทำได้แต่โดยเพื่อประโยชน์ในการติดตามจับกุม หรือประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะการรายงานข่าวเกี่ยวกับขั้นตอนการสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวนและการไต่สวนในชั้นศาล ควรมีความระมัดระวังในการเสนอข่าว เพราะผู้ต้องหาควรจะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าจะมีการพิสูจน์ความจริงให้ปรากฏโดยศาล แม้พวกเขาจะยอมรับผิดก็ตาม การรายงานข่าวโดยอคติเป็นการขัดต่อการป้องกันสิทธิของผู้ต้องหาเกี่ยวกับเกียรติยศ ศักดิ์ศรีของมนุษย์ โดยถือเป็นข้อห้ามในการรายงานข่าว

จากที่กล่าวมาทำให้เห็นได้ว่าประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องหาเป็นอย่างมาก รวมทั้งสื่อมวลชนเองก็มีการกำหนดแนวทางในการให้ความเคารพต่อสิทธิของผู้ต้องหาที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญอย่างจริงจัง ทำให้ไม่พบว่ามีกรณีประจานผู้ต้องหาจากวิธีปฏิบัติในขั้นตอนการสอบสวนเหมือนเช่นที่มีการปฏิบัติในประเทศไทย

3.2.3 สิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาในการชี้ที่เกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพ และแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนของประเทศญี่ปุ่น

ในประเทศญี่ปุ่นการดำเนินคดีอาญา ได้มีการบัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิของประชาชนไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1947 ซึ่งได้วางหลักประกันเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญาไว้หลายประการในหมวดที่ 3 เรียกกันโดยทั่วไปว่า Japanese Bill of Rights หรือ กฎบัตรแห่งสิทธิของญี่ปุ่น

จากหลักการใน Japanese Bill of Rights หรือกฎบัตรแห่งสิทธิของประเทศญี่ปุ่นนี้ บุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องหาจะไม่ถูกบังคับให้รับสารภาพ คำรับสารภาพโดยการบังคับ ทรมาน หรือข่มขู่ หรือคำรับสารภาพ ภายหลังจากการถูกจับหรือคุมขังโดยการหน่วงเหนี่ยวถ่วงเวลาให้ล่าช้า มิให้รับฟังเป็นพยานหลักฐาน นอกจากนั้นบุคคลจะไม่ถูกพิพากษาลงโทษในกรณีที่มีข้อพิสูจน์เพียงคำรับสารภาพของเขาเท่านั้น ซึ่งเห็นได้ชัดว่าหลักการของประเทศญี่ปุ่นดังกล่าวนี้เป็นหลักประกันว่าบุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องหาจะไม่ถูกบังคับให้ชี้ที่เกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพโดยไม่เต็มใจ (ศิระบุญภินนท์, 2552: 13)

กล่าวโดยสรุปได้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น ต่างให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหา เคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ผู้ต้องหาได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีการพิสูจน์ โดยเจ้าหน้าที่จะปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบอำนาจตามกฎหมาย เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหา รวมทั้งไม่มีกฎหมายหรือวิธีปฏิบัติให้อำนาจในการนำผู้ต้องหาซึ่งเกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพ ในลักษณะที่ให้ผู้ต้องหาแสดงท่าทางการกระทำความผิดตามที่สาธารณะในลักษณะเปิดเผย โดยมีสื่อมวลชนนำเสนอข่าวเหมือนเช่นประเทศไทยแต่อย่างใด เมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทยในการนำตัวผู้ต้องหาซึ่งเกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษแล้ว จะพบว่าวิธีปฏิบัติของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษดังกล่าว เป็นการกระทำที่กระทบสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นอย่างยิ่ง

4. สรุปและข้อเสนอแนะ

การนำผู้ต้องหาซึ่งเกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพและแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องหาเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และหลักกฎหมายของต่างประเทศ ตลอดจนปณิญาสากลว่าด้วยมนุษยชน จึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

1. ควรห้ามมิให้มีการนำผู้ต้องหาซึ่งเกิดเหตุประกอบคำรับสารภาพทุกกรณี โดยแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็น มาตรา 132/1 เพื่อจำกัดการใช้อำนาจดังกล่าวของพนักงานสอบสวนให้ชัดเจน

2. ควรมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่เป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับการแถลงข่าวคดีอาญาของหน่วยบังคับใช้กฎหมาย โดยนำหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา อันได้แก่ Freedom of Information 1974 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพของข้อมูลข่าวสาร โดยเฉพาะในส่วนของการให้ข่าวคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อสื่อมวลชน มาใช้เป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมาย เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ต้องหาในการแถลงข่าวต่อสื่อมวลชน หรือ

3. ควรมีการบัญญัติกฎหมายลำดับรอง อันได้แก่ กฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวงขึ้น เพื่อจำกัดหรือควบคุมการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ โดยมีหลักการ คือให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงหรือประกาศกระทรวงเกี่ยวกับการให้ข่าวคดีอาญา และกำหนดรายละเอียดอันเป็นสาระสำคัญ ซึ่งได้แก่ อำนาจหน้าที่

ขั้นตอนวิธีการ หลักเกณฑ์ การกำกับดูแล และบทลงโทษ เพื่อควบคุมการแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ตลอดจนบังคับใช้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ในกระทรวงยุติธรรมทั้งหลาย อันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหา โดยนำหลักกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาอันได้แก่ Statement of Policy Concerning of Justice Relating to Criminal and Civil Proceedings มาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*.

กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

ผจญ คงเมือง. (2550). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*.

กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

_____. (2540). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

วรวิทย์ ฤทธิพิศ. (2533, พฤศจิกายน-ธันวาคม). “เสรีภาพในการพิมพ์กับความเที่ยงธรรมใน

การพิจารณาคดีอาญา.” *ดุสิต*, 37(6).

_____. (2535, พฤศจิกายน - ธันวาคม). “การแก้ไขปัญหาเสรีภาพในการพิมพ์กับความเที่ยง

ธรรมในการพิจารณาคดีอาญาของสหรัฐอเมริกา.” *ดุสิต*, 39(6).

ศรีนิตา พรหมหิตาธร. (2526). “พยานวิดีโอ.” *วารสารอัยการ*, 6(71).

ศิระ บุญภินนท์. (2552). *กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศญี่ปุ่น*. นนทบุรี:

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

สุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์. (2552). *กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศสหพันธ์*

สาธารณรัฐเยอรมนี. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

ปัญหาเกี่ยวกับหลักการรับฟังคู่กรณี : ศึกษากรณีคำสั่งทางปกครอง
ให้บุคคลพ้นจากตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. 2539

ชัชชัย นาราสัจ
ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล**

บทคัดย่อ

คำสั่งทางปกครองที่ให้บุคคลพ้นจากตำแหน่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณี ซึ่งในการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งนั้น ข้อ (1) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ได้รับการยกเว้นที่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสดังกล่าวได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนออกคำสั่ง อันเป็นหลักการทั่วไปของหลักการรับฟังคู่กรณี อย่างไรก็ตามแม้ว่าข้อ (1) ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าวจะกำหนด “การให้พ้นจากตำแหน่ง” เป็นข้อยกเว้นของหลักการรับฟังคู่กรณีไว้อย่างชัดเจนแล้ว แต่เมื่อมีคดีพิพาทมาสู่ศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดกลับมีความวินิจฉัยตีความคำว่า “การให้พ้นจากตำแหน่ง” แตกต่างกันเป็น 2 แนวคำวินิจฉัยซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และศาลปกครองสูงสุดได้มีความวินิจฉัยตีความคำว่า “การให้พ้นจากตำแหน่ง” ต่างกัน โดยแนวคำวินิจฉัยแรกศาลปกครองสูงสุดได้มีความวินิจฉัยตีความว่า “การให้พ้นจากตำแหน่ง” หมายถึง การให้พ้นจากตำแหน่งหนึ่งไปสู่อีกตำแหน่งหนึ่งเท่านั้น การให้พ้นจากตำแหน่งไปโดยมิได้ไปดำรงตำแหน่งอื่นเป็นกรณีที่ต้องรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งดังกล่าว ส่วนแนวคำวินิจฉัยที่สองศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า “การให้พ้นจากตำแหน่ง” หมายถึง การให้พ้นจากตำแหน่งในความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ หมายถึงทั้งการให้พ้นจากตำแหน่งไปโดยมิได้ไปดำรงตำแหน่งอื่นและการให้พ้นจากตำแหน่งหนึ่งเพื่อไปดำรงอีกตำแหน่งหนึ่ง ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นการสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไปโดยมิได้ไปดำรงตำแหน่งอื่น หรือการสั่ง ให้พ้นจากตำแหน่งหนึ่งเพื่อไปดำรงอีกตำแหน่งหนึ่งก็เป็นกรณีที่ไม่ต้องรับฟังคู่กรณีทั้งสิ้น ต่อมาได้มีความวินิจฉัยของ

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ศาลปกครองสูงสุดในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการสั่งให้พ้นจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีนั้น โดยเหตุผลของเรื่องแล้วเป็นกรณีที่ไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งถือได้ว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นอีกแนวคำวินิจฉัยหนึ่งที่แตกต่างออกไปจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับการสั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการเลือกตั้ง การศึกษานี้จึงได้อธิบายหลักการเบื้องหลังของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พัฒนาการและแนวความคิดของหลักการรับฟังคู่กรณี รวมทั้งหลักการตีความกฎหมายมหาชนเพื่อจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้การปรับใช้หลักการรับฟังคู่กรณีกับคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเป็นไปอย่างถูกต้องชอบธรรม และมีความเหมาะสมในแต่ละกรณี จึงต้องมีการแก้ไขกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดการดำเนินงานของหน่วยงานเพิ่มเติม อันจะทำให้ปัญหาการวินิจฉัยตีความของศาลปกครองที่แตกต่างกันลดน้อยลงหรือหมดไป และทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

1. บทนำ

ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของฝ่ายปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองนั้น สิทธิที่จะได้รับการรับฟังเป็นสิทธิที่สำคัญที่สุดในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยฝ่ายปกครองจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองได้ทราบข้อเท็จจริงและต้องให้คู่กรณีมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนก่อน ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการรับฟังคู่กรณี (audialterampartem) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่พัฒนามาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในประเทศอังกฤษ ส่วนฝรั่งเศสก็ปรากฏหลักการทำนองเดียวกัน คือ “หลักการรับฟังผู้มีส่วนได้เสีย” (le principe de l’audition de l’intéressé) หรือใช้ในอีกสำนวนหนึ่งว่า “สิทธิในการต่อสู้ป้องกันในกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครอง” (Droits de la défense) หลังจากนั้นประเทศเยอรมันได้นำหลักการดังกล่าวมาพัฒนาเป็นกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในปี ค.ศ. 1976 โดยหลักการรับฟังคู่กรณีนั้นถือเป็นหลักการที่ให้การรับรองและคุ้มครองต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและในขณะเดียวกันก็เป็นหลักประกันที่จะก่อให้เกิดความถูกต้องชอบธรรมในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในเวลาเดียวกันด้วย ดังนั้น หลักการรับฟังคู่กรณีจึงได้รับการยอมรับและนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อกำหนดรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญของกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่

เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติก่อนที่เจ้าหน้าที่จะออกคำสั่งทางปกครองให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายเพื่อให้คำสั่งทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับประเทศไทยได้นำหลักการรับฟังคู่กรณีมาใช้กับกระบวนการพิจารณาในการออกคำสั่งทางปกครองตามแนวทางของประเทศเยอรมันด้วยการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยวรรคหนึ่งเป็นหลักการทั่วไปของหลักการรับฟังคู่กรณี วรรคสองเป็นข้อยกเว้นของหลักการรับฟังคู่กรณี และวรรคสามเป็นข้อจำกัดของหลักการรับฟังคู่กรณี ซึ่งเมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2540 แล้ว มีผลทำให้ฝ่ายปกครองต้องคำนึงถึงหลักการรับฟังคู่กรณีเสมอ โดยก่อนที่ฝ่ายปกครองจะออกคำสั่งทางปกครองนั้นในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนเสียก่อน เว้นแต่เป็นกรณีที่เป็นข้อยกเว้นหรือข้อจำกัดห้ามมิให้ฝ่ายปกครองต้องรับฟังคู่กรณี เจ้าหน้าที่จึงไม่จำเป็นต้องรับฟังคู่กรณีแต่อย่างใด การที่เจ้าหน้าที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวย่อมมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น และคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมถูกเพิกถอนได้โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง หรือโดยองค์กรตุลาการเมื่อมีการนำคดีพิพาทอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครอง

จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งโดยผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองมิได้ปฏิบัติตามหลักการรับฟังคู่กรณี ตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ไม่ได้ให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ซึ่งคดีดังกล่าวเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พบว่าศาลปกครองสูงสุดต่างองค์คณะกันได้มีคำวินิจฉัยแตกต่างกันโดยคดีพิพาทคำว่า “การให้พ้นจากตำแหน่ง” แตกต่างกันไป อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการปรับใช้หลักการรับฟังคู่กรณีและการวินิจฉัยตีความคำว่า “การให้พ้นจากตำแหน่ง” ที่แตกต่างกัน

การที่ศาลปกครองสูงสุดปรับใช้หลักการรับฟังคู่กรณีและวินิจฉัยตีความคำว่า “การให้พ้นจากตำแหน่ง” แตกต่างกันอย่างมีผลทำให้เกิดคำวินิจฉัยและผลแห่งคำพิพากษาที่ต่างกันไป ซึ่งอาจทำให้การรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะภายใต้หลักการรับฟังคู่กรณีไม่สามารถบรรลุเจตนารมณ์แห่งกฎหมายได้จากความสำคัญของสภาพปัญหาดังกล่าวได้นำไปสู่ความต้องการที่จะเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ขึ้นเพื่อศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับหลักการรับฟังคู่กรณีและวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับหลักการรับฟังคู่กรณีเพื่อศึกษาสาเหตุของการปรับใช้หลักการรับฟังคู่กรณีและการวินิจฉัยตีความคำว่า “การให้พ้นจากตำแหน่ง” ที่แตกต่างกัน และเสนอแนะแนวทางแก้ไขต่อไป

2. สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการวินิจฉัยตีความคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยตีความคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

ในการตีความคำว่า “การให้พ้นจากตำแหน่ง” เป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการปรับใช้หลักการรับฟังคู่กรณีกับคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดต้องทำการตีความคำว่า “การให้พ้นจากตำแหน่ง” ซึ่งเป็นถ้อยคำที่ปรากฏอยู่ในข้อ (1) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่จากการศึกษาพบว่าแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดยังไม่มี ความชัดเจนในการวินิจฉัยตีความคำว่า “การให้พ้นจากตำแหน่ง” ว่าถ้อยคำดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดจะต้องตีความอย่างแคบว่า หมายถึง การให้พ้นจากตำแหน่งหนึ่งเพื่อไปดำรงอีกตำแหน่งหนึ่งเท่านั้น หรือจะต้องตีความอย่างกว้างว่า หมายถึง ทั้งการให้พ้นจากตำแหน่งหนึ่งเพื่อไปดำรงอีกตำแหน่งหนึ่ง และการให้พ้นจากตำแหน่งไปโดยมิได้ไปดำรงตำแหน่งอื่น ซึ่งปัญหาอันเกิดจากการตีความที่ต่างกัันดังกล่าวย่อมทำให้แนวทางการพิจารณาพิพากษาไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และไม่เป็นที่ไปตามหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยตีความคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี

คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีเช่นเดียวกับคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แต่สิ่งที่ต่างกัน คือ การใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีในการแต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเทศมนตรีนั้นมีกฎหมายให้อำนาจแก่นายกเทศมนตรีเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ตามมาตรา 48 เตรส (3) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งจากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดพบว่า ศาลปกครองสูงสุดมิได้มีปัญหาด้านการตีความคำว่า “การให้พ้นจากตำแหน่ง” เหมือนเช่นกรณีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด แต่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยที่แตกต่างออกไปจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดกรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง โดยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่นายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งนั้นโดยเหตุผลของเรื่องแล้วไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งคำวินิจฉัยดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าหลักการรับฟังคู่กรณีไม่อาจนำมาใช้กับกรณีการสั่งให้รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้ โดยไม่ต้องพิจารณาเลยว่าการสั่งให้พ้นจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องรับฟังคู่กรณีตามมาตรา 30 วรรคสอง (6) ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่ นอกจากนี้ คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวยังแสดงให้เห็นว่า คำว่า “การให้พ้นจากตำแหน่ง” ตามข้อ (1) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น ไม่อาจนำไปใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทุกประเภท และไม่อาจนำไปใช้กับการสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ทุกตำแหน่ง แต่ต้องพิจารณาเป็นกรณีไปว่าเจ้าหน้าที่ที่ถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ประเภทใด และการสั่งให้พ้นจากตำแหน่งนั้นเป็นการสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด โดยจะต้องพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งด้วยว่าอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด รวมทั้งต้องพิจารณาเหตุผลของเรื่องประกอบด้วย

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการวินิจฉัยตีความคำว่า “การให้พ้นจากตำแหน่ง” และการปรับใช้หลักการรับฟังคู่กรณีกับคำสั่งให้บุคคลพ้นจากตำแหน่งโดยศาลปกครองสูงสุด

จึงเห็นได้ว่าการวินิจฉัยตีความคำว่า “การให้พ้นจากตำแหน่ง” และการปรับใช้หลักการรับฟัง คู่กรณีกับคำสั่งให้บุคคลพ้นจากตำแหน่งโดยศาลปกครองสูงสุดยังไม่มี ความชัดเจนและไม่เป็นไปตามหลักการรับฟังคู่กรณี ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจและความชัดเจนในแนวทางการวินิจฉัยตีความคำว่า “การให้พ้นจากตำแหน่ง” และการปรับใช้หลักการรับฟังคู่กรณีกับคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง จึงมีข้อเสนอแนะโดยสามารถสรุปได้ ดังนี้

1) มิติในด้านศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดควรแก้ไขปัญหาการวินิจฉัยตีความคำว่า “การให้พ้นจากตำแหน่ง” โดยการนำหลักการตีความกฎหมายมหาชนมาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การดำเนินงานทางปกครองเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ดังนั้น ในการวินิจฉัยตีความคำว่า “การให้พ้นจากตำแหน่ง” ศาลปกครองสูงสุดจึงควรตีความถ้อยคำดังกล่าวให้ได้ดุลยภาพระหว่างการดำเนินงานทางปกครองของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับการประกันสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน เมื่อพิจารณาถึงพัฒนาการและแนวความคิดของหลักการรับฟังคู่กรณีแล้วจะเห็นได้ว่า หลักการรับฟังคู่กรณีเกิดขึ้นจากความต้องการที่จะประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิได้มีโอกาสที่จะได้รับทราบข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะนำไปใช้ในการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง และได้มีโอกาสที่จะโต้แย้งคัดค้านข้อเท็จจริงที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะนำไปใช้ดังกล่าว อย่างไรก็ตามหลักการรับฟังคู่กรณีก็มีข้อยกเว้นที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องปฏิบัติตามในบางกรณี ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อยกเว้นของหลักการรับฟังคู่กรณีนั้นมีอยู่อย่างจำกัดเฉพาะกรณีตามที่มาตรา 30 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้น ในการตีความคำว่า “การให้พ้นจากตำแหน่ง” ศาลปกครองสูงสุดจึงควรตีความอย่างแคบว่า หมายถึง การให้พ้นจากตำแหน่งหนึ่งเพื่อไปดำรงอีกตำแหน่งหนึ่ง เท่านั้น ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งไม่ต้องรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งดังกล่าว แต่หากเป็นกรณีการสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไปโดยมิได้ไปดำรงตำแหน่งอื่น เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งควรต้องรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งดังกล่าว

2) มิติในด้านกฎหมาย

(1) คำว่า “การให้พ้นจากตำแหน่ง” ตามข้อ (1) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้นถึงแม้ว่าถ้อยคำดังกล่าวจะมีความหมายที่ชัดเจนแล้ว แต่เมื่อนำไปใช้ในทางกฎหมายถ้อยคำดังกล่าวกลับเป็นถ้อยคำที่ขาดความหมายที่ชัดเจน มีปัญหาต้องวินิจฉัยตีความถ้อยคำดังกล่าวว่าหมายความว่าอย่างไร ปัญหาดังกล่าวได้เกิดกับศาลปกครองสูงสุด จากการศึกษาพบว่าศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยตีความคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแตกต่างกัน ออกเป็น 2 แนวคำวินิจฉัย ส่งผลให้เกิดคำพิพากษาที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดทั้ง 2 แนวทางดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า คำว่า “การให้พ้นจากตำแหน่ง” ตามข้อ (1) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น ขาดความหมายที่ชัดเจนแน่นอนในตัวเองว่ามีความหมายใด เช่น หมายถึง การให้พ้นจากตำแหน่งไปโดยมิได้ไปดำรงตำแหน่งอื่น หรือการให้พ้นจากตำแหน่งหนึ่งเพื่อไปดำรงอีกตำแหน่งหนึ่ง เป็นต้น ดังนั้น จึงควรแก้ไขข้อ (1) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมคำว่า “การให้พ้นจากตำแหน่ง” จากเดิมกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2540) ๗ ดังกล่าว กำหนดว่า “(1) การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน การสั่งพักงาน หรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง” ควรแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้ “(1) การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน การสั่งพักงาน หรือสั่งให้ออกจากงานไว้ก่อน หรือการให้พ้นจากตำแหน่งหนึ่งเพื่อไปดำรงอีกตำแหน่งหนึ่ง” ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้วิธีการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะและการดำเนินงานของรัฐได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ โดยเจ้าหน้าที่ไม่ต้องปฏิบัติตามหลักการรับฟังคู่กรณีตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก่อน ในขณะเดียวกันการกำหนดให้การสั่งให้พ้นจากตำแหน่งไปโดยมิได้ไปดำรงตำแหน่งอื่นเป็นคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ต้องรับฟังคู่กรณีก่อนนั้น ย่อมเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพของผู้รับคำสั่งได้เป็นอย่างดีแม้จะมีผลทำให้การจัดทำบริการสาธารณะและการดำเนินงานของรัฐต้องหยุดชะงักขาดความคล่องตัว เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่สามารถออกคำสั่งดังกล่าวได้ทันที จะต้องรับฟังคู่กรณีก่อน แต่ทั้งนี้ก็ไม่เป็นการตัดสิทธิของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งที่จะออกคำสั่งให้บุคคลพ้นจากตำแหน่งไปโดยมิได้ไปดำรงตำแหน่งอื่นกล่าวอ้างว่าการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นกรณีที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้อง

รับฟังคู่กรณีตามมาตรา 30 วรรคสอง (1) – (5) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่อย่างไร

(2) คำว่า “การให้พ้นจากตำแหน่ง” ตามข้อ (1) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นอกจากจะมีปัญหาในการสื่อความหมายว่าหมายความว่าอย่างไร ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยตีความแตกต่างกันแบ่งออกเป็น 2 แนวทางดังกล่าวในข้อ (1) แล้ว คำว่า “การให้พ้นจากตำแหน่ง” ยังมีปัญหาในการนำไปปรับใช้กับหลักการรับฟังคู่กรณีอีกประการหนึ่งว่าถ้อยคำดังกล่าวสามารถนำไปใช้กับกรณีการสั่งให้บุคคลพ้นจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทตำแหน่งหรือไม่ จากการศึกษา ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยกรณีที่นายเทศมนตรีสั่งให้รองนายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่งว่าเป็นกรณีที่ไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อพิจารณามาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้วพบว่า พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติมิให้ใช้บังคับแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ 9 ประเภทเท่านั้น ไม่รวมถึงข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในราชการส่วนท้องถิ่นด้วย แต่อย่างไร หลักการรับฟังคู่กรณีตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงมีผลใช้บังคับกับข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในราชการส่วนท้องถิ่นด้วย ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดการยกเว้นไม่ให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไปใช้บังคับแก่การใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นในการถอดถอนผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2544). กฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

_____. (2551). กฎหมายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2552). การใช้การตีความกฎหมาย. งานวิชาการรำลึกศาสตราจารย์จิตติ ดิงศรัทย์ครั้งที่ 13. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (2543). กระบวนการต่อสู้โต้แย้งตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. ใน รวมบทความในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. จีระชัยการพิมพ์.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2554). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 4 แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพฯ:วิญญูชน
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2556). กฎหมายปกครองของประเทศในยุโรป. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- โกดิน พลกุล.(2530). การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง. เอกสารประกอบโครงการฝึกอบรมนิติกรหลักสูตรหลักกฎหมายปกครอง : วิธีสับัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วันที่ 26-27 สิงหาคม 2530.
- รังสิกร อุปพงษ์. (2540). กระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการทำคำสั่งทางปกครอง. บทความนำเสนอในที่ประชุมวิชาการ เรื่อง “พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539” ณ โรงแรมรีเจนท์ ชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ระหว่างวันที่ 10-12 ตุลาคม 2540. (อัดสำเนา).
- วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (2540). หลักการพื้นฐานของกฎหมายของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- _____. (2543). คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- _____. (2544). ถอดเทปคำบรรยายวิชาการกระทำทางปกครอง. โครงการประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่น 4. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (อัดสำเนา).
- _____. (2552). การตีความกฎหมายมหาชน (ถอดเทปการวิจารณ์). ใน การใช้การตีความกฎหมาย. งานวิชาการรำลึกศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์ ครั้งที่ 13. กรุงเทพฯ : เดือนตุลา.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). กฎหมายปกครองภาคทั่วไป. กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์.
- วิชญ์ วรรณัญ,ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธ์, และเจตน์ สถาวรศีลพร. (2551). ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป. กรุงเทพ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- สำนักงานศาลปกครอง. รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1. กฎหมายปกครองภาคสารบัญญัติ. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง

ศศิมา บุณนาค. (2551). หลักกฎหมายจากคำพิพากษาคดีปกครองต่างประเทศ เล่มที่ 1
กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.

บทความ

บุบผา อัครพิมาน. (2548). “หลักกฎหมายทั่วไป.”วารสารวิชาการศาลปกครอง,5(1),
น. 15.

สมยศ เชื้อไทย. (2530). “การกระทำทางปกครอง.”วารสารนิติศาสตร์, 17(3), น.49-71.

รายงานการวิจัย

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา และคณะ. (2549). วิเคราะห์คำพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครอง
ต่างประเทศ(รายงานผลการวิจัย).กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2548).หลักกฎหมายปกครอง
เยอรมัน(รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง.

วิทยานิพนธ์

ชัยยุทธนา วงศ์วานิช. (2541). หลักการรับฟังคู่กรณีทุกฝ่ายในกฎหมายอังกฤษและกฎหมายไทย.
วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.

ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย. (2531). การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตาม
ธรรมชาติในกฎหมายปกครองไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชา
นิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วันชัย โฆษิตมาศ. (2549). หลักการรับฟังคู่กรณีก่อนออกคำสั่งทางปกครอง : ศึกษาเปรียบเทียบ
ระบบกฎหมายเยอรมัน สหรัฐอเมริกาและไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต.
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (2548). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
ในระบบกฎหมายเยอรมัน(รายงานผลการวิจัย). สืบค้นเมื่อ 9 ตุลาคม 2555,
จาก <http://www.lawreform.go.th>.

เอกสารอื่น ๆ

- คำสั่งคณะกรรมการค้ำพิพาทศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 496/2549.
คำพิพาทศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 576/2549.
คำพิพาทศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 44/2549.
คำพิพาทศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 104/2549.
คำพิพาทศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 248/2549.
คำพิพาทศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 37/2550.
คำพิพาทศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 39/2550.
คำพิพาทศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 82/2550.
คำพิพาทศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 257/2550.
คำพิพาทศาลปกครองสูงสุดที่ อ.381/2550.
คำพิพาทศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 15/2551.
คำพิพาทศาลปกครองสูงสุดที่ อ.106/2551.
คำพิพาทศาลปกครองสูงสุดที่ อ.343/2551.
คำพิพาทศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 64/2552.
คำพิพาทศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 111/2553.
คำพิพาทศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 150/2553.
คำพิพาทศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 119-120/2554.
คำพิพาทศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 349/2555.
คำพิพาทศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 542/2555.
คำพิพาทศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 561/2555.
คำพิพาทศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 721/2555.
คำพิพาทศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 842/2555.
คำพิพาทศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 940/2555.
คำพิพาทศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 40/2556.
คำพิพาทศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 193/2556.
คำพิพาทศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 428/2556.

กฎหมาย

กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

ภาษาต่างประเทศ

Books

Authur L. Goodhart. (p. 1966). Law of the Land. Charlottesville : The University Press of Virginia.
C.T. Emery and B.smythe.(p. 1986). Judicial Review : Legal Limit of officer Power. London : Sweet & Max will.
Edward S. Corwin.(p. 1959).The Higher Law Background of American Constitutional Law.I theca : Great Seal Book.
H.W.R. Wade. (p. 1982). Administrative Law.Oxford : Clarendon Press.
J.R. Lucas. (p. 1966). The Principles of Politics.Oxford : Clarendon Press.
S.A. de' smith.(p. 1983). Constitutional and Administrative law. Great Britian : Penguin book.