

การให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง*

CE, 25 mars 1983, Ministre de l'éducation c/ Mousset

กฎหมายของฝรั่งเศสหลายฉบับกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องให้เหตุผลไว้ในคำสั่งทางปกครอง เช่น รัฐบัญญัติฉบับลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๗๙ ว่าด้วยการให้เหตุผลประกอบการทำคำสั่งทางปกครอง ที่กำหนดไว้ว่าคำสั่งทางปกครองกรณีใดที่ต้องจัดให้มีเหตุผลประกอบการทำคำสั่ง แต่กฎหมายมิได้กำหนดกรอบการใช้บังคับไว้เป็นการทั่วไปให้ใช้ได้กับคำสั่งทางปกครองในทุกๆ เรื่อง ด้วยเหตุนี้ สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) จึงได้วินิจฉัยเป็นแนวทางกว้างๆ ไว้ในคำพิพากษาต่างๆ เพื่อให้เป็นหลักการทั่วไปที่สามารถนำไปใช้พิจารณาว่าเรื่องใดบ้างที่ต้องนำหลักเกณฑ์ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายฉบับดังกล่าวมาใช้บังคับ

สภาแห่งรัฐวางหลักไว้พอสรุปได้ว่า หลักเกณฑ์ในการที่ต้องจัดให้มีเหตุผลประกอบการทำคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติฉบับลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๗๙ นอกจากจะนำไปใช้กับคำสั่งทางปกครองกรณีต่างๆ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายฉบับเดียวกันนี้แล้ว ยังจะถูกนำมาใช้ในกรณีดังต่อไปนี้อีกด้วย

๑. การจำกัดหรือยกเว้นหน้าที่ในการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครองที่มีผลเฉพาะบุคคล (limitation de l'obligation de motiver aux decisions individuelles)

๒. คำสั่งทางปกครองที่มีผลเฉพาะบุคคล อันไม่เป็นคุณแก่ผู้รับคำสั่ง (notion de decision qui refuse un avantage, don't l'attribution constitue un droit)

๓. คำอธิบายลักษณะ วิธีการ หรือขั้นตอนการลงโทษ (notion de sanction) เมื่อเป็นคำสั่งลงโทษ

๔. กรณีที่การนิ่งเฉยของฝ่ายปกครองมีผลเป็นคำสั่งไม่รับคำร้องโดยปริยาย (rejet implicite) และผู้ร้องได้ขอทราบเหตุผลในคำสั่งไม่รับโดยปริยายนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งเหตุผลและแจ้งผลทางกฎหมายของคำสั่งไม่รับโดยปริยายในกรณีนี้ให้ผู้ร้องได้ทราบด้วย

ด้วยเหตุนี้ คำสั่งที่นอกเหนือไปจากกรณีที่กล่าวมาข้างต้น ฝ่ายปกครองจึงไม่จำเป็นต้องจัดให้มีเหตุผลประกอบไว้ในคำสั่ง ดังตัวอย่างคดีปกครองฝรั่งเศส ในคดีที่นายและนาง Mousset ฟ้องเพิกถอนคำสั่งของผู้ตรวจการโรงเรียนประจำเมือง Lyon ที่ไม่อนุญาต

* ลงพิมพ์เผยแพร่ในหนังสือรวมบทความทางวิชาการ เล่ม ๑ : กฎหมายปกครองภาคสารบัญญัติ

* แปลสรุปและเรียบเรียงโดย ดร. ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์ พนักงานคดีปกครอง ๖๖ ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองเปรียบเทียบ สำนักงานศาลปกครอง

ผอมผันให้บุตรของตนที่มีอายุยังไม่ถึงเกณฑ์ ได้เข้าศึกษาในโรงเรียน อันมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง ดังนี้

ข้อเท็จจริง

ผู้ตรวจการโรงเรียนประจำเมือง Lyon มีหนังสือแจ้งแก่นายและนาง Mousset ว่า คณะกรรมการการศึกษาแห่งเมือง Lyon มีมติไม่อนุมัติตามคำร้องของนายและนาง Mousset ที่ขอผอมผันหลักเกณฑ์เพื่อให้สามารถนำบุตรของตนที่มีอายุยังไม่ถึงเกณฑ์ (๖ ปี) เข้ารับการศึกษาภาคบังคับในโรงเรียนของรัฐ ผู้ตรวจการโรงเรียนประจำเมือง Lyon จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตตามคำร้องดังกล่าว ตามความเห็นของคณะกรรมการการศึกษา นายและนาง Mousset จึงฟ้องเป็นคดีขึ้นสู่ศาล และศาลปกครองแห่งเมือง Lyon มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ตรวจการโรงเรียนประจำเมือง Lyon เพราะเห็นว่าคำสั่งนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ปรากฏเหตุผลในการออกคำสั่ง ไม่ว่าจะ เป็นข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย

เมื่อคดีมีการอุทธรณ์ต่อๆ มาจนมาถึงชั้นพิจารณาของสภาแห่งรัฐ สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ รัฐบัญญัติฉบับลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๗๙ ว่าด้วยการให้เหตุผลประกอบการทำคำสั่งทางปกครอง บทบัญญัติตามมาตรา ๑ กำหนดไว้ว่า “บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลต่างก็มีสิทธิได้รับแจ้งเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองที่มีผลเฉพาะบุคคล อันไม่เป็นคุณแก่ตน โดยไม่มีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลา ด้วยเหตุนี้ คำสั่งดังต่อไปนี้จะต้องจัดให้มีการให้เหตุผลเอาไว้ : ...คำสั่งที่มีผลเป็นการจำกัดเสรีภาพของประชาชน...”^๑

คำวินิจฉัย

สภาแห่งรัฐพิจารณาประเด็นแห่งคดีแล้ว เห็นว่า ไม่ปรากฏว่ามีหลักกฎหมายทั่วไป กฎหมาย หรือกฎระเบียบใด ที่กำหนดให้อนุญาตหรือผอมผันให้กับเด็กที่มีอายุยังไม่ครบ ๖ ปีบริบูรณ์ สามารถเข้ารับการศึกษาในโรงเรียนของรัฐได้ ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบัญญัติฉบับลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๗๙ ว่าด้วยการศึกษาภาคบังคับ ได้กำหนดอายุของผู้ที่ต้องเข้ารับ

^๑ Article 1^{er} “les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. A cet effet, doivent être motivées les décisions qui : - restreignent l'exercice des libertés publiques...”

การศึกษาภาคบังคับไว้อย่างชัดเจน คือ ๖-๑๖ ปี คำสั่งของผู้ตรวจการโรงเรียนประจำเมือง Lyon ที่ไม่อนุญาตตามคำร้องของนายและนาง Mousset ในประเด็นนี้ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ส่วนกรณีศาลปกครองแห่งเมือง Lyon มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ตรวจการโรงเรียนประจำเมือง Lyon เพราะเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ปรากฏเหตุผลในการออกคำสั่ง นั้น สภาแห่งรัฐไม่เห็นด้วย เพราะคำสั่งของผู้ตรวจการโรงเรียนประจำเมือง Lyon ในกรณีนี้มีใช้คำสั่งที่มีผลเป็นการ “จำกัดเสรีภาพของประชาชน” (**restreignent l'exercice des libertés publiques**) อันจะต้องปรากฏเหตุผลในการออกคำสั่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑ แห่งรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๗๙ เพราะไม่มีกฎหมายใดรองรับหรือให้สิทธิแก่เด็กที่อายุไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้ให้เข้าศึกษาในโรงเรียนของรัฐได้ สภาแห่งรัฐจึงเห็นว่าเรื่องนี้ไม่จำเป็นต้องมีเหตุผลประกอบในการทำคำสั่งทางปกครอง และมีคำวินิจฉัยกลับคำพิพากษาศาลปกครองแห่งเมือง Lyon โดยให้ยกคำร้องของนายและนาง Mousset