



ที่ สค 0001/ 1401

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
128 อาคารพญาไทพลาซ่า ถนนพญาไท กทม. 10400

22 กรกฎาคม 2551

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง กระบวนการ
คุ้มครองสิทธิของประชาชน กรณีหน่วยงานของรัฐกระทำกรณไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ตระหนักถึงความสำคัญเกี่ยวกับ
กระบวนการคุ้มครองสิทธิของประชาชน กรณีหน่วยงานของรัฐกระทำกรณไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยบทบัญญัติ
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย
ได้บัญญัติถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้หลายประการ โดยเฉพาะการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการ
กระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในสภาพความเป็นจริงสิทธิของประชาชนดังกล่าว
ได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่ สิ่งใดที่เป็นปัญหาและ
อุปสรรคต่อการคุ้มครองสิทธิดังกล่าว จึงได้มอบหมายให้คณะทำงานด้านการยุติธรรม สิทธิมนุษยชนและ
ธรรมาภิบาล ดำเนินการศึกษาเรื่องนี้อย่างจริงจัง เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางและนโยบายภาครัฐในการแก้ไข
ปัญหาการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป

ดังนั้น คณะทำงานด้านการยุติธรรม สิทธิมนุษยชนและธรรมาภิบาล ได้ดำเนินโครงการ
ศึกษาวิจัย เรื่อง กระบวนการคุ้มครองสิทธิของประชาชน กรณีหน่วยงานของรัฐกระทำกรณไม่ชอบด้วย
กฎหมาย โดยได้มีการดำเนินการศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆ จากเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้
กฎหมายที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ การรวบรวมและวิเคราะห์คำพิพากษาและคำสั่งของ
ศาลปกครองสูงสุด ตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลปกครองและเริ่มมีคำสั่งและคำพิพากษาจนถึงปี 2549 ในส่วนของ
คดีที่ประชาชนฟ้องร้องรัฐในเรื่องต่างๆ และการเก็บข้อมูลจากบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก
รวมถึงการจัดประชุมกลุ่มย่อยรับฟังความคิดเห็นในสวนกลางและสวนภูมิภาค เพื่อรวบรวมข้อมูลที่ได้มา
ประมวลและวิเคราะห์จัดทำเป็นความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา เพื่อกำหนดเป็นนโยบาย
หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบโดยตรงดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

/ สภาที่ปรึกษา...

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในคราวการประชุมครั้งที่ 11/2551 เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 12 มิถุนายน 2551 ได้พิจารณารายงานผลการศึกษาดังกล่าว และมีมติให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เรื่อง กระบวนการคุ้มครองสิทธิของประชาชน กรณีหน่วยงานของรัฐกระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีสาระสำคัญของข้อเสนอแนะ 4 ด้าน ดังนี้

1. ด้านการสร้างแนวความคิดพื้นฐาน
2. ด้านการสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจากกระบวนการใช้สิทธิของประชาชน
3. ด้านการปรับปรุงวิธีการคิดและวิธีการทำงานของหน่วยงานของรัฐ
4. ด้านการกำหนดให้มีกฎหมายที่เหมาะสม

(รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย)

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และหากผลการพิจารณาเป็นประการใด ขอได้โปรดแจ้งให้ทราบในโอกาสแรกด้วย จะเป็นพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายโคทม อาริยา)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักกิจการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. 0-2612-6965, 0-2612-9222 ต่อ 227

โทรสาร 0-2612-9179-80

ความเห็นและข้อเสนอแนะ
ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
เรื่อง กระบวนการคุ้มครองสิทธิของประชาชน
กรณีหน่วยงานของรัฐกระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย

1. ความเป็นมา

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ได้บัญญัติถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้หลายประการโดยเฉพาะ การคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายจากหน่วยงานของรัฐ โดยปรากฏในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 “บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน” มาตรา 59 “บุคคลย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว” มาตรา 60 “บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบ เนื่องจากกระทำการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น” จากบทบัญญัติดังกล่าว สะท้อนแนวคิดหรือวิธีการในการคุ้มครองประชาชนจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ 3 ประการ คือ

- 1) การมีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองใดที่มีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน
- 2) ในกรณีที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการดังกล่าว ก็มีสิทธิที่จะเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และจะต้องได้รับการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวภายในเวลาอันรวดเร็ว
- 3) สิทธิของประชาชน ในการที่จะฟ้องร้องหน่วยงานต่างๆของรัฐ จากการกระทำหรือละเว้น การกระทำอันเป็นการกระทบสิทธิของตน

จากแนวคิดดังกล่าวทำให้มีการบัญญัติกฎหมายในลำดับรอง ในเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และรวมถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งนี้เพื่อที่จะทำให้แนวคิดดังกล่าวตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเป็นจริง ประเด็นที่สำคัญสำหรับเรื่องนี้ก็คือ ในสภาพความเป็นจริง สิทธิของประชาชนดังกล่าวได้รับความคุ้มครองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ถ้าไม่ได้รับความคุ้มครองอะไรคือปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ด้วยเหตุนี้การศึกษาในเรื่องดังกล่าวจะทำให้สามารถทราบถึงสภาพและปัญหาของเรื่องดังกล่าวในปัจจุบัน ตลอดจนแนวทางแก้ไข ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางและนโยบายภาครัฐในการแก้ไขปัญหาเพื่อที่จะทำให้เรื่องการคุ้มครองสิทธิของประชาชนดังกล่าวเป็นจริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป

2. การดำเนินงาน

การศึกษาเรื่องกระบวนการคุ้มครองสิทธิของประชาชนหน่วยงานของรัฐกระทำกรอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้กำหนดขอบเขตของการศึกษา ดังนี้

1) การคุ้มครองสิทธิของประชาชนในเชิงปัจเจกจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 มาตรา 59 มาตรา 60

2) กฎหมายลำดับรอง ตลอดจนระเบียบและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3) สภาพความเป็นจริงเกิดขึ้นในสังคมในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญว่ามีสภาพอย่างไร และสอดคล้องกับแนวคิดหรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือไม่

โดยมีวิธีการศึกษาเพื่อที่จะนำมาซึ่งคำตอบในเรื่องดังกล่าวดังต่อไปนี้

1) ศึกษาจากเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

2) การรวบรวมและวิเคราะห์คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2544-2549 ในส่วนของคดีที่ประชาชนฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐในเรื่องต่าง ๆ และรวมถึงการวิเคราะห์ คำพิพากษาศาลฎีกาในส่วนของเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกรณีละเมิดที่หน่วยงานของรัฐตกเป็นจำเลย

3) เก็บข้อมูลจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวโดยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก และการจัดการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องจำนวน 2 ครั้ง

3. สารสำคัญและข้อวิเคราะห์

จากการศึกษาวิจัยในส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องปรากฏการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและกระทบสิทธิของประชาชนและความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง สามารถที่จะนำมาสรุปทสรุปในมิติต่าง ๆ ได้ดังนี้

3.1 มิติของประชาชน

1) การตัดสินใจฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐของประชาชนกลุ่มที่มีข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐ โดยทั่วไปเป็นเรื่องที่ไม่สามารถเกิดขึ้นโดยง่าย ทั้งนี้อาจจะมาจากสาเหตุในเรื่องของความคิดความเชื่อในเชิงอำนาจระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน ส่วนใหญ่ในกรณีที่มีปัญหาข้อพิพาทเกิดขึ้นกับประชาชน มักจะเลือกใช้วิธีการร้องเรียนหรือการร้องทุกข์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ส่วนใหญ่ มักจะไม่ได้รับคำตอบจากหน่วยงานของรัฐ และนอกจากนี้ความเชื่อมั่นของประชาชนในวิธีการร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐว่าจะสามารถแก้ไขปัญหาได้นั้น ประชาชนยังไม่มี ความเชื่อมั่นในจุดนี้

2) รัฐมีความเข้าใจว่ากระบวนการใช้สิทธิของประชาชนในกรณีที่มีข้อโต้แย้งกับหน่วยงานของรัฐเป็นกระบวนการที่ง่ายและไม่ซับซ้อน แต่ในทางข้อเท็จจริงปรากฏว่า ประชาชนกลุ่มที่มีข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐมีความรู้สึกว่าการใช้สิทธิดังกล่าวมีความยากลำบากและซับซ้อนการได้รับข้อแนะนำทางกฎหมายเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็น นอกจากนี้ ยังมีปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นว่ากระบวนการใช้สิทธิของประชาชนในการฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน ซึ่งได้แก่ปรากฏการณ์ดังต่อไปนี้

- ประชาชนกลุ่มที่มีข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะกลุ่มที่อาศัยอยู่ในสังคมชนบทไม่สามารถที่จะแยกได้ว่าข้อพิพาทใดเป็นข้อพิพาทเชิงนโยบายหรือข้อพิพาทใดเป็นผลจากการใช้อำนาจทางปกครอง

- ปัญหาการฟ้องผิดศาลของประชาชน ก็เป็นปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นเนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่คิดว่าถ้ามีปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องมาฟ้องที่ศาลปกครองเท่านั้น ซึ่งประเด็นการฟ้องผิดศาลนี้ ถ้าพิจารณาในภาพรวมของประเทศก็จะพบว่ามีความสูญเสียเกิดขึ้นกับทุกฝ่ายไม่ว่าในแง่ของเวลา ซึ่งก็หมายความว่าความรวมถึงความเสียหายที่เป็นตัวเงินเหตุผลเนื่องจากประชาชนต้องเสียเวลาในการดำเนินการ ส่วนของศาลปกครองเองก็ต้องเสียเวลาในการพิจารณาวินิจฉัยและมีคำสั่ง

- ถ้าพิจารณาในรายละเอียดของสาเหตุที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาด้วยเหตุที่ว่าไม่ใช่คดีปกครอง ปรากฏการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าข้อพิพาทในทางปกครองมีความซับซ้อนที่ประชาชนทั่วไปไม่สามารถที่จะทำความเข้าใจได้ง่ายนัก

3) ประชาชนกลุ่มที่มีข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐ มีความคิดเห็นว่าการไกลหรือกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิของประชาชนได้ และนอกจากนี้ ยังไม่มีความพึงพอใจต่อบทบาทของรัฐในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน

4) การใช้สิทธิฟ้องคดีของประชาชนในการฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี และมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังรวมถึงการอุทธรณ์ โต้แย้ง คำพิพากษาและคำสั่งที่มีแนวโน้มที่สูงเช่นกัน และการปล่อยให้มีกรณีโต้แย้งในลักษณะนี้จะส่งผลเกิดปัญหาจำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครองสูงสุดในปริมาณที่เพิ่มมากขึ้น

5) ลักษณะข้อพิพาทของประชาชนในกลุ่มที่มีข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐ จะใช้ระยะเวลาดำเนินการที่ค่อนข้างนานในการที่จะนำไปสู่การได้รับการคุ้มครองสิทธิของประชาชน โดยเฉพาะการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่

6) ปัจจุบันกระบวนการใช้สิทธิของประชาชนบางส่วนได้รับความช่วยเหลืออย่างไม่เป็นทางการจากนักการเมืองในระดับต่าง ๆ และ องค์กรพัฒนาภาคเอกชน

7) เมื่อเริ่มมีการใช้สิทธิของประชาชนในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นเรื่องที่อาจจะไม่ได้กระทบต่อสิทธิประชาชนโดยตรง แต่มีผลกระทบโดยอ้อมหรือเป็นเรื่องประโยชน์สาธารณะ แต่ส่วนใหญ่ศาลปกครองสูงสุดจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา กล่าวคือ ในเรื่องดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดมองว่าประชาชนผู้ฟ้องคดีเหล่านั้นไม่ใช่ผู้เดือดร้อนเสียหายในการที่จะมีสิทธิฟ้องคดีกล่าวคือเป็นการตีความในเรื่องความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายแบบแคบ

8) ปรากฏบางกรณีที่ประชาชนที่ใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐเนื่องจากหน่วยงานของรัฐละเลยต่อหน้าที่ไม่ยอมดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการกระทำทางปกครองอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่คดีลักษณะดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดไม่รับคำฟ้องโดยให้เหตุผลว่ากรณีดังกล่าวไม่สามารถออกคำสั่งได้

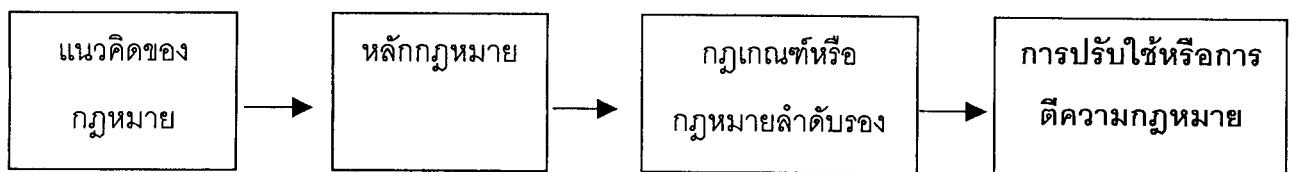
3.2 มิติของปรากฏการณ์ข้อพิพาท

1) ความรุนแรงของปัญหาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน ถ้าพิจารณาในภาพรวมจากอัตราที่หน่วยงานของรัฐแพคดี พบว่ามีอัตราที่สูงและมีความรุนแรงในระดับหนึ่งเพราะหน่วยงานของรัฐมีอัตราการแพคดีถึงประมาณร้อยละ 40 ซึ่งก็หมายความว่า การกระทำของหน่วยงานของรัฐที่กระทบสิทธิของประชาชนและมีการโต้แย้งโดยประชาชนนั้นประมาณร้อยละ 40 เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐกระทำโดยไม่ถูกต้องและไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2) สภาพปัญหาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนที่เกิดขึ้น จะพบว่า ในภาพรวมของปัญหาข้อพิพาท กรณีของรัฐที่พิพาทกันเองกลับกลายเป็นปัญหากลุ่มที่ใหญ่ที่สุด ซึ่งข้อพิพาทดังกล่าวเป็นภาระของศาลปกครอง และหมายถึงภาระของประเทศในภาพรวมที่จะต้องมาจัดการกับปัญหาเหล่านี้ โดยในกลุ่มของข้อพิพาทที่รัฐพิพาทกันเองนั้น แสดงให้เห็นถึงปัญหาการบริหารจัดการของรัฐเองที่ไม่มีความเป็นเอกภาพ และรวมถึงความชัดเจนโปร่งใสต่อการปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง

3) ถ้าพิจารณาจากอัตราการแพ้คดีของรัฐในกลุ่มต่าง ๆ ในประเด็นย่อยจะพบว่าหน่วยงานของรัฐจะมีทักษะในการที่จะจัดการกับปัญหาข้อพิพาทได้แตกต่างกันออกไปตามประเภทของปัญหาที่เป็นข้อพิพาท แต่ประเด็นสำคัญที่เห็นได้อย่างชัดเจนไม่ว่าจะเป็นกรณีพิพาทในกลุ่มใดหรือในเรื่องใดก็ตาม จะพบว่าถ้าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐต้องเข้าไปใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาหรือการตีความในเรื่องใดแล้ว หน่วยงานของรัฐจะมีอัตราการแพ้คดีสูงมาก

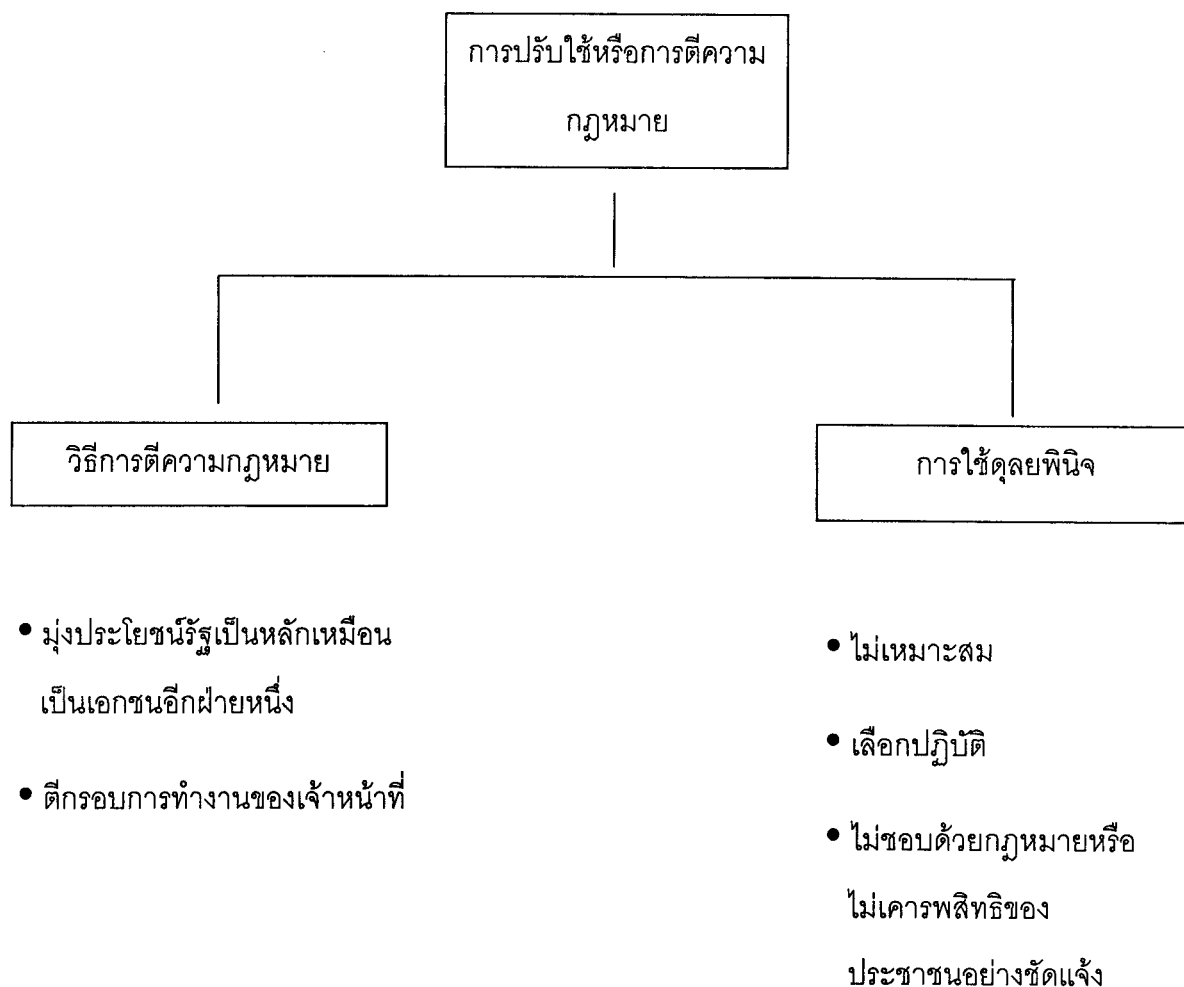
4) ปัญหาส่วนใหญ่ที่เป็นสาเหตุของการแพ้คดีของหน่วยงานของรัฐเกิดขึ้นในขั้นตอนของการปรับใช้หรือตีความกฎหมายโดยมีระดับความรุนแรงแตกต่างกันไป



โดยการตีความกฎหมายของหน่วยงานของรัฐจะมีลักษณะของการตีความกฎหมายที่มุ่งประโยชน์ของรัฐเป็นหลักโดยไม่ได้มีแนวคิดว่าจริง ๆ แล้วรัฐหรือหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นตัวแทนประชาชน ดังนั้น กิจกรรมหรือสิ่งต่าง ๆ ที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐกระทำจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนและประโยชน์ของส่วนรวม โดยเฉพาะกรณีของการใช้อำนาจเหนือกว่าต่อประชาชน นอกจากนี้ในทางข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีกรณีพิพาทส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตีความอยู่บนแนวคิดที่ว่าฝ่ายหนึ่งคือรัฐและอีกฝ่ายหนึ่งคือเอกชน หรือประชาชนที่เป็นคู่กรณีเหมือนกับกรณีเอกชนกับเอกชนที่เป็นคู่กรณีต่อกัน และประเด็นที่สำคัญก็คือการเป็นคู่กรณีต่อกันระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับประชาชนนั้น รัฐจะเป็นฝ่ายที่มีอำนาจเหนือกว่าประชาชนที่รัฐมองว่าเป็นคู่กรณี

นอกจากนี้ยังพบว่าวิธีการตีความกฎหมายของหน่วยงานของรัฐในบางกรณีก็เป็น การตีความในลักษณะของการกำหนดกรอบการทำงานของเจ้าหน้าที่หรือเป็นการปรับใช้กฎหมายอย่างไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ นอกจากนี้ปัญหาการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐก็เป็นสาเหตุที่สำคัญมากประการหนึ่ง กล่าวคือ หลายกรณีที่การใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐมีลักษณะไม่เหมาะสม หรือมีการเลือกปฏิบัติ และในบางกรณีอาจถึงขั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เคารพสิทธิของประชาชนอย่างชัดเจน

โดยจากที่กล่าวมานี้สามารถสรุปถึงปัญหาของหน่วยงานของรัฐในส่วนของ การปรับใช้หรือตีความกฎหมายได้ดังนี้



5) ปัญหาการปรับใช้หรือการตีความกฎหมายที่ประกอบด้วยวิธีการตีความกฎหมายและการใช้ดุลยพินิจตามข้อ 4. ที่ได้กล่าวไปแล้วถ้าพิจารณาในรายละเอียดในลักษณะของปัญหาจะพบว่าแต่ละกรณีมีความรุนแรงแตกต่างกันออกไป

6) ลักษณะของข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในบางเรื่องเป็นกรณีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแต่เป็นเรื่องของความเป็นธรรมในสังคม หรือ ผลกระทบที่เกิดจากนโยบายของรัฐ และในกรณีที่ข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นปัญหาข้อพิพาทที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ข้อพิพาทนั้นมักจะไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาในระดับผู้ปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้นได้

7) ปัญหาข้อพิพาทบางลักษณะเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ซับซ้อนหรือเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐ ดังนั้นการโต้แย้งทางศาลปกครองของประชาชนจึงทำได้ยาก

8) ในบางกรณีแม้ว่าประชาชนจะชนะคดีในการพิจารณาของศาลปกครองแต่เหตุแห่งความเดือดร้อนรำคาญหรือ การละเมิดสิทธิของประชาชนก็ยังคงมีอยู่ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐก็ยังคงไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของตนหรือตามคำพิพากษา

9) ข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนบางกรณีมีลักษณะเกิดซ้ำ แม้ว่าศาลปกครองสูงสุดจะเคยมีคำพิพากษาวางบรรทัดฐานไปแล้ว ซึ่งปรากฏการณ์นี้แสดงให้เห็นถึงวิถีคิดของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้รู้สึกว่าจะต้องผูกพันต่อคำพิพากษาของศาลปกครองที่ได้วางบรรทัดฐานไว้ แต่มีความคิดอยู่บนแนวคิดถ้าประชาชนโต้แย้งกับหน่วยงานของรัฐก็ให้ไปยุติกันที่ศาล

10) จากปรากฏการณ์ของข้อพิพาทแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่ได้มีความรู้ความเข้าใจหรือไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักการในเรื่องของนิติรัฐ (Legal State) ตลอดจนหลักการย่อยต่าง ๆ ของหลักนิติรัฐ (Legal State) แต่อย่างใด

3.3 มิติขององค์กรที่เกี่ยวข้อง

1) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จากการสัมภาษณ์ ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาสตราจารย์ เสน่ห์ จามริก พบว่า แนวคิดในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิของประชาชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นแนวคิดที่รับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนในมิติที่กว้างและมีความครอบคลุมต่อสภาพปัญหาในเรื่องการละเมิดสิทธิของประชาชนจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน อาจจะสามารถกล่าวได้ว่าในเชิงแนวคิดคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สามารถที่จะเข้าไปตรวจสอบได้ทั้งมิติความชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนความเป็นธรรมในเรื่องสิทธิของประชาชน ที่เป็นเรื่องละเอียดอ่อนและเกี่ยวข้องกับกิจกรรมในเรื่องต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่กระทบสิทธิของประชาชน โดยปัญหาสำคัญของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ใช่เป็นปัญหาทางแนวคิด แต่เป็นปัญหาว่าจะทำอย่างไรในการที่จะทำให้แนวคิดเหล่านั้นถูกนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นจริง

2) พรรคการเมือง

จากการสัมภาษณ์พรรคการเมือง นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์พบว่า พรรคการเมืองก็เป็นองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการที่จะสนับสนุนกระบวนการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจากหน่วยงานของรัฐ โดยการให้ความช่วยเหลือหรือคำแนะนำตลอดจนจัดทำข้อร้องเรียนให้กับประชาชนในกรณีที่มีข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐ แต่กิจกรรมดังกล่าวของพรรคการเมืองยังคงมีข้อจำกัดเนื่องจาก กิจกรรมดังกล่าวมักจะอยู่ในรูปแบบอย่างไม่เป็นทางการและในความเป็นจริงก็ไม่ได้หมายความว่าทุกพรรคการเมืองจะมีกิจกรรมดังกล่าว นอกจากนี้ ความช่วยเหลือดังกล่าวจะอยู่ในรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองในระดับต่าง ๆ ในพื้นที่กับประชาชนในพื้นที่นั้น แต่ประเด็นที่สำคัญที่สุดของพรรคการเมืองก็คือ ในฐานะที่พรรคการเมืองเป็นองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญและในเชิงแนวคิดถือได้ว่าพรรคการเมืองนั้นเป็นตัวแทนของประชาชน ดังนั้นพรรคการเมืองใดถ้ามีแนวคิดและความเข้าใจในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ดีและถ้าพรรคการเมืองดังกล่าวมีโอกาสเป็นรัฐบาลก็น่าที่จะผลักดันให้เกิดกฎหมาย ตลอดจนวิธีการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐ เพื่อที่จะทำให้กระบวนการคุ้มครองสิทธิของประชาชนมีความเป็นจริงมากขึ้น และตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่ในทางตรงกันข้ามถ้าพรรคการเมืองใดมีมุมมองว่าการใช้สิทธิดังกล่าวของประชาชนเป็นอุปสรรคต่อการบริหารประเทศและมองว่าประชาชนเป็นฝ่ายตรงกันข้ามถ้าประชาชนมีการใช้สิทธิได้แย่งหรือฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมุมมองในลักษณะนี้ก็จะส่งผลทำให้โอกาสที่จะผลักดันหรือสนับสนุนให้กระบวนการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นจริงได้ยาก

3) องค์กรที่มีหน้าที่ตัดสิน

สำหรับองค์กรที่มีหน้าที่ตัดสินในที่นี้ หมายถึง ศาลปกครองซึ่งถ้ามองกลับไปในอดีตจนถึงปัจจุบันจะพบว่าสังคมไทยได้รับประโยชน์อย่างมากในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐผ่านทางศาลปกครอง แต่อย่างไรก็ตามหลังจากที่มีกฎหมายรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนบังคับใช้ไปแล้วในระยะเวลาหนึ่งประเด็นที่สำคัญก็คือ มีความจำเป็นที่จะต้องกลับมาดูว่าในการดำเนินการที่ผ่านมา มีประเด็นใดบ้างที่สมควรที่จะนำมาพิจารณาหรือสมควรที่จะได้มีการปรับปรุงการแก้ไข ทั้งนี้เนื่องจากแนวคิดเรื่องสิทธิและการคุ้มครองสิทธิของประชาชนเป็นเรื่องที่ไม่หยุดนิ่งและมีวิวัฒนาการในลักษณะของการขยายตัวเป็นไปตามบริบทของสังคมในด้านต่าง ๆ ได้ว่าจะจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และวัฒนธรรม

โดยจากการศึกษาวิจัยพบว่ามีประเด็นที่น่าสนใจในส่วนขององค์กรที่มีหน้าที่ตัดสินคือศาลปกครอง โดยมีรายละเอียดดังนี้

- จำนวนคดีที่ค้างการพิจารณาในส่วนของการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ต่อศาลปกครองสูงสุดมีจำนวนที่สูงมาก ปรากฏการณ์ดังกล่าวจะส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดีซึ่งก็หมายความว่าความล่าช้าในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม และในอีกทางหนึ่งก็อาจส่งผลต่อคุณภาพของคำพิพากษาโดยปัญหานี้ศาลปกครองสูงสุดก็ทราบดีและพยายามที่จะแก้ไขในเรื่องดังกล่าวอยู่

- ประเด็นของการเป็นผู้ได้รับความเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ก็เป็นประเด็นสำคัญประการหนึ่งในการที่จะคุ้มครองสิทธิของประชาชนว่าคุ้มครองได้มากหรือน้อยเพียงใด ซึ่งคดีส่วนใหญ่ศาลปกครองจะมองความเป็นผู้เสียหายของประชาชนในแบบแคบ ซึ่งปัญหาที่สำคัญก็คือการมองความเป็นผู้เสียหายของประชาชนในแบบที่กว้าง น่าจะเกิดประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ประชาชน สำหรับในเรื่องนี้ประธานศาลปกครองสูงสุด ก็มีความเห็นว่าควรที่จะขยายขอบเขตของสิทธิออกไปแต่ต้องใช้ระยะเวลาในการสร้างแนวคิดและบรรทัดฐานของคำพิพากษา

- ปัญหาคดีขาดอายุความก็เป็นประเด็นหนึ่งที่ศาลปกครองสูงสุดใช้เป็นเหตุผลในการมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเอาไว้พิจารณา ซึ่งก็หมายความว่าการใช้สิทธิของประชาชนในการโต้แย้งการกระทำของหน่วยงานรัฐนั้นมีระยะเวลาที่จำกัดในระดับหนึ่ง โดยในส่วนขององค์กรตัดสิน คือศาลปกครองมีความเห็นว่า อายุความที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมแล้วเพราะต้องคำนึงถึงฝ่ายรัฐที่มีหน้าที่ดูแลประโยชน์สาธารณะด้วย นอกจากนี้กระบวนการโต้แย้งหน่วยงานของรัฐโดยปกติกฎหมายก็กำหนดให้หน่วยของรัฐที่เป็นคู่กรณีจะต้องแจ้งสิทธิการฟ้องคดีให้กับประชาชนทราบอยู่แล้ว

- ในเรื่องของวิธีการคิดหรือนิติวิธีในทางกฎหมายของตุลาการก็อาจที่จะเป็นปัญหาในเรื่องของการนำวิธีคิดแบบกฎหมายเอกชนมาใช้ ในการตัดสินคดี เนื่องจากในเรื่องของคดีปกครองนั้นเป็นเรื่องที่ใหม่ ประกอบกับระบบการศึกษากฎหมายและวิธีการศึกษากฎหมายของประเทศไทยในอดีต ดังนั้นอาจเป็นไปได้ที่จะมีร่องรอยความคิดหรือนิติวิธีแบบกฎหมายเอกชนปรากฏอยู่

4. ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง กระบวนการคุ้มครองสิทธิของประชาชนหน่วยงานของรัฐกระทำกรอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้ศึกษาจากเอกสารงานวิจัยต่างๆ คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด รวมทั้งจากการเก็บข้อมูลจากบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยการจัดประชุมกลุ่มย่อยเพื่อรับฟังความคิดเห็นและแนวทางการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน ดังนั้นเพื่อให้เรื่องกระบวนการคุ้มครองสิทธิของประชาชนหน่วยงานของรัฐกระทำกรอันไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดประสิทธิภาพและเป็นจริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้นั้น รัฐจะต้องดำเนินการในด้านต่าง ๆ 4 ด้าน ดังนี้

4.1. ด้านการสร้างแนวความคิดพื้นฐาน

รัฐต้องสร้างแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะแนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง ประโยชน์สาธารณะ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้กับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันจะนำไปสู่ความเข้าใจและการปรับใช้บัญญัติแห่งกฎหมายให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่วางไว้ รวมทั้งรัฐต้องสร้างแนวความคิดพื้นฐานดังกล่าวให้กับประชาชน องค์กรภาคประชาชนต่าง ๆ เพื่อให้สามารถใช้สิทธิของตนตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายรับรองไว้ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม อันเป็นการปกป้องสิทธิของตนเองในทางหนึ่ง

4.2 ด้านการสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจากกระบวนการใช้สิทธิของประชาชน

4.2.1 รัฐควรจัดให้มีการสร้างกระบวนการเรียนรู้ให้กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการใช้สิทธิของประชาชน เพื่อประโยชน์ต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและการบริหารราชการแผ่นดิน

4.2.2 รัฐจะต้องสร้างระบบในการที่จะนำคำพิพากษาของศาลที่ตัดสินคดีทั้งกรณีแพ่งคดีและชนะคดีกลับไปสู่หน่วยงานของรัฐที่มีข้อพิพาทกับประชาชนและรวมถึงหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบถึงผลของกระบวนการตรวจสอบโดยศาล ตลอดจนนำคำพิพากษาดังกล่าวมากำหนดยึดเป็นแบบแผนในการปฏิบัติราชการ

4.2.3 กรณีที่หน่วยงานของรัฐแพ่งคดี รัฐจะต้องมีกระบวนการวิเคราะห์เพื่อหาสาเหตุของปัญหาว่าเกิดจากอะไร ไม่ว่าจะเป็น ตัวบทกฎหมาย ระเบียบวิธีปฏิบัติ หรือ วิธีคิดวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่ โดยการดำเนินการดังกล่าวของหน่วยงานของรัฐจะต้องนำมาสู่การสร้างความรู้ความผูกพันของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องแสดงให้เห็นว่าปัญหาดังกล่าวเกิดจากอะไร และมีวิธีการใน

การแก้ไขอย่างไรบ้างเพื่อที่จะทำให้ปัญหาดังกล่าวจะไม่เกิดขึ้นอีก โดยหน่วยงานของรัฐดังกล่าวจะต้องมีหน้าที่แสดงให้เห็นประชาชนรับทราบในวิธีการที่เหมาะสมไม่ว่าจะเป็นการแจ้งประชาชนที่เป็นคู่กรณี หรืออาจจะปรากฏรายงานประจำปี หรือ การให้มีการแถลงผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

4.2.4 รัฐจะต้องสร้างกระบวนการเรียนรู้ ในการใช้สิทธิให้กับประชาชนและสังคม เนื่องจากการใช้สิทธิของประชาชนในการโต้แย้งหน่วยงานของรัฐอาจก่อให้เกิดผลเสียทางด้านต่าง ๆ ได้ ถ้าการใช้สิทธิดังกล่าวเป็นไปอย่างไม่ถูกต้องเหมาะสมอาจทำให้หน่วยงานของรัฐ และ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิของประชาชนเกิดทัศนคติในเชิงลบต่อการใช้สิทธิของประชาชน ซึ่งก็จะส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องตามมา ดังนั้น รัฐจะต้องสนับสนุนการใช้สิทธิของประชาชน โดยการให้มีการเรียนรู้ในทางอ้อม เช่น การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ เพื่อให้ประชาชนได้รู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตน เพื่อการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น การประชาสัมพันธ์จะต้องกระทำอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

4.2.5 รัฐจะต้องให้ความรู้กับประชาชนในเรื่องของการควบคุมการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจว่าเรื่องใดเป็นเรื่องทางนโยบายเรื่องใดเป็นเรื่องทางปกครองที่อยู่ภายใต้นโยบายของรัฐ เพื่อให้ประชาชนรู้ว่าในกรณีที่ประชาชนได้รับผลกระทบจากเรื่องดังกล่าวกลไกหรือวิธีการโต้แย้งจะสามารถทำอย่างไรได้บ้าง

4.2.6 รัฐจะต้องสนับสนุนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องขององค์ความรู้ในมิติต่าง ๆ ของสังคมเพื่อให้องค์กรที่มีหน้าที่ตัดสินใจสามารถที่จะรับมือกับปัญหาข้อพิพาทที่มีแนวโน้มที่จะมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ซึ่งต้องใช้องค์ความรู้อื่น ๆ ที่ไม่ใช่กฎหมายมาเป็นองค์ประกอบหรือมาเป็นข้อเท็จจริงที่นำไปสู่การตัดสินใจ

4.2.7 รัฐจะต้องสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของนักวิชาการและประชาชนในการที่จะเข้ามาวิพากษ์วิจารณ์คำพิพากษาในทางวิชาการอย่างเป็นระบบมากกว่าในปัจจุบันที่เขียนไว้เป็นเพียงหลักการในกฎหมายเท่านั้น แต่การเกิดขึ้นจริงในลักษณะที่เป็นกระบวนการที่นำไปสู่การเรียนรู้ขององค์กรนั้นไม่มี นอกจากนี้กระบวนการเข้าถึงคำพิพากษานั้นจะต้องทำให้การเข้าถึงสามารถที่เข้าถึงได้ง่ายและต้องไม่เป็นภาระทางด้านค่าใช้จ่ายมากเกินไป

4.3 ด้านการปรับปรุงวิธีการคิดและวิธีการทำงานของหน่วยงานของรัฐ

4.3.1 รัฐจะต้องดำเนินการปรับปรุงวิธีการคิดและวิธีการทำงาน ของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากกฎหมาย กฎเกณฑ์หรือระเบียบต่าง ๆ ตลอดจนวิธีในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ จะพบว่าสิ่งที่กำหนดขึ้นมาโดยหน่วยงานของรัฐเหล่านั้น บางเรื่องถูกกำหนดขึ้นมาไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนร่วม แต่อาจจะอยู่บนฐาน

ความคิดที่มุ่งความสะดวกของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นหลักหรืออยู่บนฐานความคิดว่า เป็นการกำหนดโดยผู้มีอำนาจมากกว่าที่จะคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือประโยชน์ของส่วนรวม ดังนั้นกฎหมายหรือกฎเกณฑ์เหล่านั้นในบางครั้งจึงไม่สามารถที่จะหาเหตุผลที่เป็นที่มาในเรื่องเหล่านั้นได้ว่าทำไมจึงมีการกำหนดแบบนี้ แต่คำตอบที่จะได้รับเป็นส่วนใหญ่ก็คือ สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่เคยปฏิบัติกันมา และรัฐจะต้องมีมาตรการในการที่จะจูงใจในรูปแบบต่างๆ ในการที่จะให้หน่วยงานของรัฐมีการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ได้

4.3.2 การทำงานของเจ้าหน้าที่ รัฐควรคำนึงถึงกฎหมายและประโยชน์สาธารณะควบคู่กันไปในนอกจากนี้ในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่รัฐ ควรให้การปฏิบัติราชการแบบไม่เป็นทางการ เช่น การพูดคุย การให้คำปรึกษา การให้คำแนะนำ เป็นต้น ให้มากขึ้น เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชน อันจะนำไปสู่ข้อพิพาททางศาลต่อไป ทั้งยังช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนทางหนึ่ง

4.4 ด้านการกำหนดให้มีกฎหมายที่เหมาะสม

4.4.1 รัฐควรกำหนดให้มีองค์กรที่มีลักษณะเป็นองค์กรสาธารณะ องค์กรภาคประชาชน หรือ องค์กรพัฒนาภาคเอกชน โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐทางด้านงบประมาณในการที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ในการให้ความรู้ตลอดจนการใช้สิทธิของประชาชน ในการโต้แย้งการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ และสามารถที่จะเป็นตัวแทนของประชาชนในการที่จะเป็นกระจุกสะท้อนปัญหาให้กับรัฐ เหตุผลเนื่องจากการโต้แย้งการกระทำทางปกครองของหน่วยงานของรัฐโดยประชาชนนั้น ไม่ได้เป็นเรื่องการโต้แย้งนโยบายของรัฐโดยประชาชน แต่การโต้แย้งดังกล่าวเป็นการที่ประชาชนโต้แย้งว่าหน่วยงานของรัฐทำไม่ถูกต้องตามนโยบายของรัฐ ทั้งนี้ ภายใต้หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการมีองค์กรดังกล่าวน่าจะเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาล

4.4.2 ความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายของประชาชนตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รัฐจะต้องมีการเปิดกว้างมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการฟ้องคดีโดยองค์กรภาคประชาชน หรือองค์กรที่เป็นอิสระจากหน่วยงานของรัฐ และหมายรวมถึงการให้ความหมายของคำว่าผู้เดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายของประชาชน ต้องเป็นความหมายในลักษณะที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถที่จะใช้สิทธิในเรื่องที่เป็นประโยชน์สาธารณะมากขึ้น แม้ว่าจะไม่เกี่ยวข้องกับบุคคลที่ใช้สิทธิโดยตรง แต่อาจจะเกี่ยวข้องโดยอ้อม โดยสำหรับประเด็นการขยายสิทธิของประชาชนในการใช้สิทธิได้มากขึ้น อาจจะทำให้เกิดจากการตีความขององค์กรที่มีหน้าที่ในการตัดสินคดีคือศาลปกครองที่ตีความในลักษณะของการขยายสิทธิของประชาชนออกไป แต่ในกรณีนี้อาจจะต้องใช้เวลานานเนื่องจากเป็นเรื่องของแนวคิดหรือวิถีคิดของผู้ตัดสิน ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น การแก้ไขกฎหมายจึงน่าที่จะเป็นวิธีการที่ดีที่สุด

4.4.3 เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ตัดสินใจที่จะเลือกวิธีการร้องเรียนเวลาที่มีปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐมากกว่าที่จะนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองเลย ด้วยเหตุนี้รัฐควรที่จะใช้ประโยชน์จากช่องทางดังกล่าวให้มากที่สุด โดยต้องมีกฎหมายที่เข้ามาจัดการกับข้อร้องเรียนของประชาชนที่เป็นระบบไม่ว่าจะเป็นกระบวนการเก็บข้อมูล ระยะเวลาการดำเนินงาน วิธีการแก้ไข ปัญหาหรือการดำเนินการต่อข้อร้องเรียน โดยข้อมูลดังกล่าวนี้ตามหลักการทั่วไปจะต้องมีลักษณะของการเป็นข้อมูลสาธารณะ ซึ่งการจัดการในลักษณะนี้ก็จะได้ประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐเองด้วย ในการที่จะรับรู้ปัญหาของหน่วยงานตน ก่อนที่จะมีกรณีพิพาทสู่ศาลปกครอง

4.4.4 ในระดับของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ หรือผู้บังคับบัญชา รัฐต้องมีกฎหมายที่ชัดเจน ในการที่จะกำหนดให้มีการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเองที่มีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนอย่างชัดแจ้งและแสดงให้เห็นถึงการไม่เคารพสิทธิของประชาชนอย่างที่ไม่ควรเกิดขึ้น แม้ว่ากรกระทำดังกล่าวจะไม่ได้มีมูลเหตุจูงใจมาจากกรณีในเรื่องการไม่สุจริตก็ตาม เนื่องจากในกรณีของเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยไม่สุจริตนั้นก็มีกฎหมายอาญา มาตรา 157 ในเรื่องของเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบกำหนดความผิดเอาไว้อยู่แล้ว และในทางข้อเท็จจริงการใช้กฎหมายอาญา มาตรา 157 มาใช้กับเจ้าหน้าที่สำหรับการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าสุจริตหรือไม่สุจริตเป็นสิ่งที่พิสูจน์ได้ยากเพราะเป็นเรื่องของมาตรฐานในการพิสูจน์ในคดีอาญาที่ต้องเชื่อโดยปราศจากข้อสงสัย

4.4.5 รัฐจะต้องมีกฎหมายเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจากหน่วยงานของรัฐ มีสิทธิที่จะเป็นผู้ที่จะร้องขอให้ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานดังกล่าวดำเนินการตั้งกรรมการสอบสวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และถ้าผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่มีการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวไม่ดำเนินการจะต้องชี้แจงให้ประชาชนผู้ร้องขอทราบว่ามีเหตุผลใดในการไม่ดำเนินการ

4.4.6 หลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐแพ้คดีแล้ว รัฐต้องมีกฎหมายที่สร้างความผูกพันให้หน่วยงานของรัฐที่มีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและกระทบสิทธิของประชาชน ให้มีหน้าที่ในการที่จะชี้แจงต่อประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าวว่า หน่วยงานของรัฐได้พิจารณาแล้วว่าปัญหาดังกล่าวนั้นมีสาเหตุมาจากอะไรและจะมีวิธีการแก้ไขอย่างไรในอนาคต เพื่อที่จะไม่ให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นมาอีก นอกจากนี้ความผูกพันของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวยังหมายถึงความรวมถึงหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการที่จะต้องจัดทำรายงานหรือการแถลงต่อประชาชนหรือหน่วยงานภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องตามแนวทางและวิธีการตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น

4.4.7 กฎหมายที่กำหนดมาตรการเพื่อนำไปสู่การเรียกค่าเสียหายในทางแพ่งให้กับผู้ฟ้องคดีหลังจากที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาแล้ว แต่หน่วยงานของรัฐยังคงดื้อแพ่งไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษา สมควรที่จะถูกนำมาใช้ นอกจากนี้ควรที่จะกำหนดให้มีกฎหมายที่ให้อำนาจศาลปกครองในการที่จะกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษต่อหน่วยงานของรัฐ ให้กับผู้ฟ้องคดีแม้ว่าจะไม่ได้มีการร้องขอในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีการกระทำทางปกครองที่มีลักษณะของการไม่สุจริต หรือมีลักษณะของการจงใจละเมิดสิทธิของประชาชนอย่างชัดแจ้งหรือละเมิดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างชัดแจ้ง สำหรับกรณีที่เป็นการละเมิดทางแพ่งการนำแนวคิดในเรื่องของการชดใช้ค่าเสียหายตามทฤษฎีเลี้ยงภัยหรือรับภัยมาใช้ก็น่าที่จะเป็นประโยชน์กับประชาชนโดยส่วนรวมมากกว่า

4.4.8 ควรมีกฎหมายที่นำไปสู่ระบบของการจัดเก็บ และเผยแพร่คำพิพากษาอย่างเป็นรูปธรรม เหตุผลเนื่องจากรัฐถือได้ว่าเป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งก็หมายความว่ารวมถึงองค์กรศาลที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการทำหน้าที่ตัดสินคดีความต่างๆ ด้วยเหตุนี้คำพิพากษาที่ตัดสินหรือวางบรรทัดฐานไว้จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ประชาชนจะต้องสามารถเข้าถึงโดยง่าย สะดวกและรวดเร็ว และมีค่าใช้จ่ายที่ไม่สูง เนื่องจากประเด็นที่สำคัญก็คือ คำพิพากษาดังกล่าวถือได้ว่าเป็นของประชาชน

4.4.9 ควรมีกฎหมายที่นำไปสู่การมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของสังคมต่อคำพิพากษาขององค์กรที่ตัดสินคดี อย่างเป็นรูปธรรมและเป็นระบบ โดยอยู่บนพื้นฐานของการแสดงความคิดเห็นในทางวิชาการ เพื่อที่จะสามารถช่วยให้รัฐ ซึ่งหมายความว่ารวมถึงองค์กรที่มีหน้าที่ตัดสินคดี ทราบถึงสภาพของปัญหาหรือสภาพของข้อเท็จจริงในสังคม ตลอดจนมุมมองในเชิงวิชาการที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่การแลกเปลี่ยนกันในเชิงแนวคิด อันจะนำมาซึ่งการปรับปรุงกฎหมายหรือการมีมุมมองหรือวิถีคิดที่สามารถนำมาสู่การตัดสินคดีได้อย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น
