

วิทยานิพนธ์เรื่อง	ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภา
คำสำคัญ	ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง/อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง/ ระบบอุทธรณ์บังคับ/ผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง
นักศึกษา	เตือนใจ เบ้าสอน
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ดร.ตรีเพชร จิตรมหีมา
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
คณะ	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ.	2562

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งหมายเพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภา (President of Parliament) ในฐานะเป็นผู้รักษาการตามระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2555 ซึ่งเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยผู้มีอำนาจสูงสุดตามกฎหมายที่รักษาการ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 บัญญัติยกเว้นแต่เฉพาะคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ และคำสั่งทางปกครอง (Administrative Act) ที่ออกโดยรัฐมนตรีเท่านั้นที่ไม่อยู่ในบังคับให้ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (Internal Appeal in Administration) โดยปัญหาที่เกิดขึ้นจากคำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานรัฐสภา จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงขึ้นไปอีกที่จะเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ได้ ซึ่งมีผลทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีปัญหาในทางปฏิบัติว่าจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยประธานรัฐสภาก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่ โดยศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดและหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวทั้งในระบบกฎหมายต่างประเทศและระบบกฎหมายไทย

จากการศึกษาและวิเคราะห์พบว่า มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่นำระบบการอุทธรณ์บังคับมาบัญญัติไว้ นั้น มีแนวคิดและหลักการสำคัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมาจากระบบกฎหมายเยอรมันที่มุ่งคุ้มครองมิให้คำสั่งทางปกครองเกิดผลกระทบต่อสิทธิและสถานภาพของบุคคลโดยมิชอบด้วยกฎหมายแก่ประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ในระบบกฎหมายเยอรมันกำหนดการอุทธรณ์บังคับไว้เป็นการทั่วไป โดยตราประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง ค.ศ. 1960 (Verwaltungsgerichtsordnung หรือเรียกโดยย่อว่า VwGO) และกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976

(Verwaltungsverfahrensgesetz หรือเรียกโดยย่อว่า VwVfG) หากไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดการอุทธรณ์ไว้เป็นอย่างอื่น การอุทธรณ์ต้องเป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว แต่ได้กำหนดข้อยกเว้นไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ในกรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครอง (Verwaltungsakt) ที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นสูงสุดของสหพันธ์ (oberste Bundesbehörde) หรือของมลรัฐ และคำว่า “เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นสูงสุดของสหพันธ์” ได้แก่ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สำหรับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นสูงของมลรัฐจะกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารทางปกครองของมลรัฐ (Landesverwaltungsgesetzen) แต่การที่มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติข้อยกเว้นกรณีไม่อยู่ในบังคับให้ต้องอุทธรณ์เฉพาะแต่คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ และคำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงคำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานรัฐสภาในทางปฏิบัติของหน่วยงานทางปกครองและศาลปกครองสูงสุดอาจตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแตกต่างกัน ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ (General will) ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงอาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดเอกภาพ ทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย (Gap of Law) และอาจขัดกับวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์ที่มุ่งหมายให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้มีโอกาสเสนอการเยียวยาต่อฝ่ายปกครองก่อน ซึ่งจะได้รับการเยียวยารวดเร็วกว่าการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง และให้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นการแบ่งเบาภาระในการพิจารณาคดีของศาล

ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานของรัฐ (State Agency) โดยสภาพแล้วไม่อาจดำเนินการให้มีการพิจารณาอุทธรณ์ 2 ชั้น ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ โดยเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ในส่วนของคำนิยาม โดยเพิ่มคำนิยามคำว่า “ผู้บังคับบัญชาสูงสุด” และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 44 ให้คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยผู้บังคับบัญชาสูงสุดไม่ต้องอยู่ในบังคับให้ต้องอุทธรณ์เช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ และคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี หากแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอแนะในงานวิจัยข้างต้น จะส่งผลดีต่อการปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งก่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาและส่งผลให้ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งของประธานรัฐสภาได้รับการเยียวยาจากฝ่ายปกครอง