

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภา เกี่ยวกับการควบคุมภายในของฝ่ายปกครองตามกฎหมายไทยกฎหมาย รวมถึงหลักการสำคัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ทำให้พบปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคดีที่มีผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยผู้ตรวจการแผ่นดินว่าผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ส่งผลให้การออกคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปอีกที่จะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเองซ้ำสองครั้ง จึงไม่เป็นการอุทธรณ์สองชั้นตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่มุ่งประสงค์ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนในชั้นแรกและให้ผู้บังคับบัญชาตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ได้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองอีกชั้นหนึ่ง นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นที่สอง คือ ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเหนือขึ้นไป เพื่อให้สอดคล้องกับระบบอุทธรณ์สองชั้น

การที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นแตกต่างจากคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด โดยเห็นว่า คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยประธานรัฐสภา เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปที่จะเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ต่อไปได้อีก การกำหนดให้ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจึงไม่อาจกระทำได้ ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นการให้ความเห็นโดยพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งหมายให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองโดยผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป แต่การให้ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครองดังกล่าวไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติยกเว้นไว้เฉพาะแต่คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีที่ไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง และไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์ที่ต้องการแบ่งเบาภาระในการพิจารณาคดีของศาลและต้องการให้ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองได้รับการเยียวยาได้รวดเร็วกว่าการนำคดีมาสู่ศาล

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่แตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้และตีความบทบัญญัติดังกล่าวแตกต่างกัน จึงก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสิทธิในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยประธานรัฐสภา ซึ่งประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น จึงเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปอีก โดยสภาพแล้วไม่อาจดำเนินการให้มีการพิจารณาอุทธรณ์สองชั้นตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ เมื่อกรณีนี้ไม่อาจดำเนินการให้มีการพิจารณาอุทธรณ์สองชั้นได้ ดังนั้น จึงบัญญัติยกเว้นไม่ต้องอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่นเดียวกับในระบบกฎหมายเยอรมัน ที่มาตรา 68 VwGo บัญญัติยกเว้น กรณีที่ไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ 3 กรณี คือ (1) มีกฎหมายซึ่งอาจเป็นกฎหมายของสหพันธ์หรือของมลรัฐกำหนดหลักการยกเว้นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้โดยเฉพาะ(2) คำสั่งทางปกครองซึ่งออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นสูงของสหพันธ์หรือของมลรัฐ สำหรับพนักงานฝ่ายปกครองชั้นสูงของมลรัฐจะกำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการบริหารทางปกครองของมลรัฐ มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองได้พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์แล้ว

ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้แก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในส่วนที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานนั้น ยกเว้นไม่ต้องอุทธรณ์เช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ และคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและการควบคุมภายในฝ่ายปกครองที่ออกโดยประธานรัฐสภา ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติกฎหมาย ดังนี้

1. กฎหมายไทยตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ควรกำหนดกระบวนการอุทธรณ์ให้ชัดเจนและมีความรัดกุม ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยผู้มีอำนาจสูงสุดและไม่มีกฎหมายกำหนดกระบวนการ ขึ้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

2. กฎหมายตามไทยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ควรมีการกำหนดตัวบุคคลรองรับการอุทธรณ์อีกชั้นหนึ่งของประธานรัฐสภาไว้อย่างชัดเจน

3. ผู้วิจัยเสนอให้เพิ่มหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่คัดกรองคำสั่งทางปกครองขึ้นเพื่อแก้ปัญหา โดยเฉพาะเพราะเมื่อเกิดปัญหาขึ้นจะได้มีหน่วยงานเข้าช่วยเหลือได้ตรงจุด โดยเสนอแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิจากนอกหน่วยงานเพื่อคัดกรองคำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภา

4. ควรให้เพิ่มวิชากฎหมาย โดยเน้นไปที่วิชาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ไปในข้อสอบคัดเลือกเป็นข้าราชการรัฐสภา เพื่อบังคับให้ผู้สนใจสอบรับราชการเป็นข้าราชการรัฐสภามีความรู้ความเข้าใจถึงพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว และในอนาคตอาจจะเผยแพร่ไปยังประชาชนทั่วไปด้วย

เมื่อมีกฎหมายและกระบวนการดำเนินการไว้อย่างชัดเจนและหากได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตามข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะทำให้การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดของหน่วยงานมีความชัดเจนรัดกุมยิ่งขึ้นจะทำให้ระบบการปกครองของประเทศไทยมีความเข้าใจถึงปัญหาและแก้ไขได้อย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น