

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “คำสั่งทางปกครองที่มีองค์กรเข้าร่วมพิจารณาทางปกครองมากกว่าหนึ่งองค์กร : ศึกษากรณีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539” มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงกรณีที่กระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองที่มีได้มีเพียงแค่องค์กรเดียวเท่านั้น แต่ได้มีองค์กรฝ่ายปกครองหลายองค์กรที่เข้าร่วมอยู่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองว่า องค์กรฝ่ายปกครองทั้งหลายจัดเป็นองค์กรประเภทใด มีสถานะทางกฎหมายหรือไม่ และคำวินิจฉัยหรือความเห็นขององค์กรฝ่ายปกครองทั้งหลายเหล่านั้นที่ปรากฏอยู่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองดังกล่าวจะมีสถานะทางกฎหมายเป็นประการใด

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้นำกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาเป็นกรณีศึกษาถึงเรื่องดังกล่าวเพื่อให้มองเห็นปัญหาที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น เนื่องจากกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวมีองค์กรฝ่ายปกครองหลายองค์กรที่ร่วมอยู่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทน อันได้แก่ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กระทรวงการคลัง และหน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

ปัญหาประการแรกที่จะต้องพิจารณา คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีสถานะเป็น “กฎ” หรือ “ระเบียบภายในฝ่ายปกครอง” แล้วจึงจะได้พิจารณาถึงปัญหาสำคัญที่เป็นเป้าหมายหลักของการศึกษาว่า สถานะขององค์กรและความเห็นขององค์กรฝ่ายปกครองแต่ละองค์กรที่เข้าร่วมอยู่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามระเบียบดังกล่าวว่ามีสถานะทางกฎหมายเป็นประการใด และประเด็นสุดท้ายคือ ปัญหาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน

โดยผลจากการศึกษาพบว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ไม่ได้มีการอ้างบทอาศัยอำนาจว่าเป็นการออกโดยอาศัยอำนาจจากบทบัญญัติในกฎหมายแม่บทฉบับใด จึงขาดฐานที่มาแห่งอำนาจในการออกกฎ ระเบียบฉบับนี้จึงมีผลทางกฎหมายเป็นเพียง “ระเบียบภายในฝ่ายปกครอง” ซึ่งเป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาในการออกระเบียบภายใน เพื่อกำหนดแนวปฏิบัติสำหรับผู้ใต้บังคับบัญชา สำหรับประเด็นเรื่องคำวินิจฉัยหรือความเห็นของแต่ละองค์กรที่เข้าร่วมอยู่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองดังกล่าวนั้นพบว่า หากเป็นเพียงขั้นตอนการ

ดำเนินงานภายในฝ่ายปกครองซึ่งยังไม่มีผลกระทบออกไปสู่ภายนอกฝ่ายปกครองก็จะมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่อาจเป็นเพียงคำปรึกษาหรือความเห็นอย่างหนึ่งเท่านั้น เพียงแต่ความเห็นของบางองค์กรอาจมีผลบังคับที่มีความเข้มข้นแตกต่างกัน โดยเฉพาะความเห็นของกระทรวงการคลังที่หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครองเรียกให้ชำระค่าสินไหมทดแทนจะต้องผูกพันตามความเห็นนั้น ประการสุดท้ายเรื่องปัญหาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนที่ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังนั้น ย่อมทำให้ระบบการอุทธรณ์ไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด ผู้เขียนจึงเห็นควรแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยแก้ไขกฎหมายให้ชัดเจนว่า การแจ้งคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบจะต้องแจ้งด้วยว่าผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้โดยไม่ต้องมีการอุทธรณ์อีก คือ เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งสามารถฟ้องไปยังศาลปกครองได้โดยตรง

โดยสรุปแล้ว ประเด็นปัญหาทั้งหลายที่พบโดยส่วนใหญ่เป็นผลมาจากบทบัญญัติในกฎหมายไม่ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุม อันทำให้เกิดปัญหาและช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจึงสมควรที่จะเร่งดำเนินการหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาระบบหรือข้อบกพร่องประการต่าง ๆ โดยการปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายและกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีความชัดเจนต่อไป เพื่อเป็นการแก้ไขและป้องกันมิให้เกิดปัญหาจากการตีความกฎหมายที่ไม่ตรงกัน หรือปัญหาในการปฏิบัติงานหรือการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นต่อไปในภายหลัง