

บทที่ 1

บทนำ

องค์กรฝ่ายปกครองแบบดั้งเดิมของรัฐตามระบบกฎหมายไทยโดยส่วนใหญ่มักมีการจัดรูปแบบขององค์กรฝ่ายปกครองโดยกำหนดกลไกการดำเนินงานทางปกครองในลักษณะขององค์กรเดียว กล่าวคือ รูปแบบขององค์กรฝ่ายปกครองผู้ที่ปฏิบัติภารกิจทางปกครองหรือตัดสินใจเรื่องในทางปกครองจะอยู่ในรูปของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ดำรงตำแหน่งสูงสุดเพียงคนเดียว เนื่องจากแต่เดิมนั้นรัฐมีภารกิจที่ค่อนข้างจำกัดอันเป็นเหตุมาจากสภาพของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง และปัจจัยด้านอื่น ๆ รวมทั้งการพัฒนาด้านองค์ความรู้ต่าง ๆ ที่มีอยู่จำกัด แต่การดำเนินงานทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ดำรงตำแหน่งสูงสุดเพียงคนเดียวนั้นก็เป็นการจัดรูปแบบที่เหมาะสมกับงานที่ต้องมีการปฏิบัติโดยตรง ต้องการความรวดเร็วในการตัดสินใจ และงานที่ต้องการผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน ผู้รับผิดชอบคนเดียวดังกล่าวจึงมีอำนาจในการตัดสินใจและรับผิดชอบผลของการตัดสินใจนั้น ทำให้เกิดความสะดวกในการเร่งรัด ติดตาม ตลอดจนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของงาน และช่วยให้การทำงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่การจัดองค์กรในรูปแบบนี้ก็มีข้อจำกัดหรือข้อบกพร่องบางประการ เช่น การขาดความรอบคอบ และเป็นการเสี่ยงต่อการเปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นใช้อำนาจไปในทางมิชอบได้

ต่อมาเมื่อปรากฏว่าในระยะหลังผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งมีอำนาจตัดสินใจเรื่องในทางปกครองมักใช้ดุลพินิจในการดำเนินการทางปกครองตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้เพื่อประโยชน์ส่วนตน การร่างกฎหมายในระยะหลังมานี้จึงมีแนวคิดในการสร้างกลไกการดำเนินงานทางปกครองเพื่อให้มีการคานอำนาจในการใช้ดุลพินิจและยังเป็นควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางปกครอง ประกอบกับงานบางอย่างเป็นกิจการขนาดใหญ่และมีความเสี่ยงค่อนข้างมากจำเป็นต้องได้รับข้อมูลหรือความรู้หลายด้าน หรือต้องการให้เกิดการประสานงาน หรือความเป็นเอกภาพของหน่วยงานหลายหน่วยงาน จึงเกิดรูปแบบการจัดองค์กรในการบริหารงานโดยระบบคณะกรรมการซึ่งเป็นลักษณะองค์กรกลุ่มขึ้นมาเพื่อลดระดับความรับผิดชอบของบุคคลผู้ได้รับมอบหมายโดยให้เป็น การดำเนินการตามมติของคณะกรรมการเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตามการจัดองค์กรในรูปแบบนี้ก็ยังมีข้อจำกัดหรือข้อบกพร่องบางประการเช่นกัน ได้แก่ การขาดระบบความรับผิดชอบที่ชัดเจน เพราะการดำเนินการใด ๆ นั้น จะต้องอาศัยมติขององค์กรกลุ่ม และอาจเกิดความล่าช้าในกระบวนการตัดสินใจได้

ในปัจจุบันนี้ มักพบว่าขั้นตอนหรือกระบวนการพิจารณาทางปกครองตั้งแต่ขั้นตอนการริเริ่มพิจารณาทางปกครอง ขั้นตอนในการพิจารณาทางปกครอง และขั้นตอนต่างๆ ก่อนที่ผลของการตัดสินใจจะออกมาจะมีผลให้บังคับเป็นกฎหรือเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น ปรากฏว่าทั้งกระบวนการในการพิจารณาทางปกครองดังกล่าวมิได้มีเพียงองค์กรทางปกครององค์กรหนึ่งองค์กรใดเพียงองค์กรเดียวเท่านั้น แต่ได้มีองค์กรของรัฐหรือองค์กรทางปกครองอื่นที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณานั้นด้วย อาจเรียกได้ว่าเป็นกรณีที่มีองค์กรทางปกครองเข้าร่วมในการพิจารณาทางปกครองมากกว่าหนึ่งองค์กร ซึ่งอาจเป็นการร่วมกันระหว่างองค์กรเดียวหลายองค์กร หรือระหว่างองค์กรกลุ่มหลายองค์กร หรือระหว่างองค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่มก็ได้ โดยองค์กรทางปกครองทั้งหลายเหล่านั้นก็ได้มีการกระทำทางปกครองบางประการที่ปรากฏอยู่ในแต่ละขั้นตอนของการพิจารณาทางปกครอง และโดยลักษณะของภารกิจในทางปกครองขององค์กรทางปกครองอื่นที่อยู่ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาทางปกครองก็มีวัตถุประสงค์ที่อาจแตกต่างกันไป เช่น บางองค์กรอาจมีหน้าที่ในการควบคุมการกระทำทางปกครอง แต่บางองค์กรก็อาจมีหน้าที่เพียงผู้ให้คำปรึกษาหารือหรือให้ความเห็นเท่านั้น ซึ่งภารกิจในทางปกครองแต่ละประการนั้นอาจมีผลผูกพันต่อองค์กรผู้ใช้อำนาจในการกระทำทางปกครองที่แตกต่างกันได้

ดังนั้น การที่กระบวนการพิจารณาทางปกครองได้กำหนดถึงขั้นตอนหรือเงื่อนไขอย่างใดไว้ โดยองค์กรทางปกครองผู้นั้นจะต้องมีหน้าที่ในการดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ อันถือได้ว่าเป็นความมุ่งหมายของกฎหมายในเรื่องนั้นเพื่อถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองผู้ทรงอำนาจในการกระทำทางปกครองมิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยใช้กลไกในการคานอำนาจ และการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการทางปกครองอย่างหนึ่งซึ่งอาจมีทั้งในรูปแบบของการควบคุมภายในองค์กรนั้น ๆ เอง เช่น เจ้าหน้าที่กับคณะกรรมการทางปกครองที่ได้รับการแต่งตั้งโดยกฎหมายฉบับเดียวกัน หรืออาจเป็นการควบคุมต่างนิติบุคคลกันก็ได้ เช่น ราชการส่วนกลาง และราชการส่วนท้องถิ่น จึงเป็นลักษณะหนึ่งของกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองที่มีองค์กรผู้กระทำทางปกครองมากกว่าหนึ่งองค์กร

โดยที่กระบวนการพิจารณาทางปกครองที่มีองค์กรผู้กระทำทางปกครองมากกว่าหนึ่งองค์กรนี้ ปรากฏอยู่ในกฎหมายเป็นจำนวนมาก ผู้เขียนจึงได้หยิบยกกฎหมายเพียงบางฉบับขึ้นมาเพื่อเป็นตัวอย่างในการศึกษาเรื่องดังกล่าว ซึ่งพบว่าในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดขั้นตอนการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครองเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยขั้นตอนในการทำคำสั่งดังกล่าวได้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐและองค์กรทางปกครองที่มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองดังกล่าวหลายองค์กรด้วยกัน เช่น หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิด หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง

ความรับผิดชอบละเมิด คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบแพ่ง และกระทรวงการคลัง ประกอบกับการตรวจสอบในเบื้องต้นแล้วพบว่า หน่วยงานของรัฐผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบฉบับนี้มีปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก ซึ่งจะเห็นได้จากปริมาณการมีหนังสือขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติงานตามระเบียบฉบับนี้ค่อนข้างมาก รวมทั้งแนวคำวินิจฉัยและการตีความกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาในบางเรื่องที่แตกต่างกันไปจากแนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครอง โดยในระเบียบฉบับนี้เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 หมวด คือ หมวด 1 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และหมวด 2 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก แต่ขอบเขตที่ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษานี้เฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

การพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐหรือองค์กรฝ่ายปกครองอื่นที่ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาทางปกครองในการทำคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนี้เพื่อพิจารณาว่าองค์กรของรัฐหรือองค์กรฝ่ายปกครองอื่นนั้นมีอำนาจหน้าที่เป็นประการใดและเข้ามาร่วมอยู่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองขั้นตอนใดบ้าง และเมื่อสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาแล้วคำสั่งทางปกครองที่ออกมานั้นจะถือว่าเป็นการกระทำขององค์กรใดบ้าง คือ จะเป็นการกระทำขององค์กรผู้ใช้อำนาจทำคำสั่งทางปกครองนั้นเพียงองค์กรเดียว หรือจะเป็นการกระทำขององค์กรทางปกครองอื่นที่มาร่วมในการพิจารณานั้นด้วย โดยจะศึกษาด้วยว่าหากถือว่าเป็นการกระทำขององค์กรทางปกครองมากกว่าหนึ่งองค์กรแล้ว จะอาศัยหลักเกณฑ์ใดในการตัดสินว่าการกระทำนั้น ๆ เป็นการกระทำขององค์กรทางปกครองมากกว่าหนึ่งองค์กร ซึ่งในประเด็นดังกล่าวผู้เขียนก็ได้กล่าวถึงการจัดรูปแบบขององค์กรฝ่ายปกครองด้วยว่ามีการจัดเป็นประเภทใดบ้างซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ต่อการอาศัยเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองที่มีองค์กรผู้กระทำมากกว่าหนึ่งองค์กรได้

นอกจากนี้ ยังได้ศึกษาว่าการพิจารณาเรื่องทางปกครองซึ่งมีองค์กรผู้กระทำทางปกครองมากกว่าหนึ่งองค์กรในแต่ละรูปแบบนั้นมีผลต่อกระบวนการพิจารณาที่แตกต่างกันหรือไม่ประการใด รวมทั้งการศึกษาถึงสถานะของตัวองค์กรทางปกครองที่มีบทบาทในการคานอำนาจในการใช้ดุลพินิจและควบคุมตรวจสอบการดำเนินการทางปกครองนั้นด้วยว่า จะเป็นเพียงองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือเท่านั้น หรือจะถือว่างค์กรนั้นเป็นองค์กรผู้กระทำทางปกครองร่วมกับองค์กรผู้ใช้อำนาจในการสั่งการด้วย เพราะการพิจารณาถึงสถานะขององค์กรดังกล่าวก็จะทำให้ทราบถึงสถานะของคำสั่งหรือความเห็นขององค์กรทางปกครองอื่นได้ และจะมีผลต่อไปถึงความรับผิดชอบในการกระทำทางปกครองที่ได้สั่งการออกไปมีผลบังคับใช้ต่อประชาชนด้วยว่าองค์กรทางปกครองใดที่จะเป็นผู้รับผิดชอบต่อคำสั่งที่ออกไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือสถานภาพของประชาชนผู้นั้น