

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “การแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครอง” มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาความเป็นมา หลักเกณฑ์ในทางทฤษฎี ผลในทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่ได้รับการแก้ไขเยียวยาความบกพร่อง และปัญหาในการใช้การตีความการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองที่บัญญัติเอาไว้ในมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยเป็นการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างบทบัญญัติในมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กับ มาตรา 45 แห่งรัฐธรรมนูญวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครอง ค.ศ. 1976 ทั้งนี้ ได้ดำเนินการศึกษาจากเอกสารทางวิชาการทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ คำพิพากษาของศาลปกครอง ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

จากการศึกษาพบว่า การแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองที่ปรากฏในมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น เป็นบทบัญญัติที่นำต้นแบบมาจากการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองของเยอรมันที่ปรากฏในมาตรา 45 แห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง 1976 โดยการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองนั้น หมายถึงการขจัดความบกพร่องในทางรูปแบบที่เป็นสาระสำคัญ ด้วยการกระทำเสียใหม่หลังจากที่ได้มีการออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว การแก้ไขเยียวยาความบกพร่องนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้นของหลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย เหตุที่กล่าวเช่นนั้นก็เพราะว่าการที่กฎหมายยอมให้มีการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องที่เกิดขึ้นในกระบวนการขั้นตอนของการออกคำสั่งทางปกครองก็เท่ากับกฎหมายยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการขัดต่อกฎหมาย และการกระทำเช่นนั้นย่อมส่งผลทำให้ตัวบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครองเสื่อมความสำคัญลง

แต่อย่างไรก็ดีเหตุที่กฎหมายยอมให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองได้นั้น ก็เนื่องจากเห็นว่า การที่กฎหมายกำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครองเอาไว้ ก็เพื่อให้้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ได้คำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาที่ถูกต้อง หากการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองนั้นสามารถลดกระบวนการที่ซ้ำซ้อน ทำให้การทำงานขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมี

ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และการกระทำดังกล่าวก็ไม่ได้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่อย่างไร เนื่องจากคำสั่งทางปกครองที่ได้มีการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องในทางกระบวนการ หรือขั้นตอนนั้นก็ยังคงมีเนื้อหาเช่นเดิม จึงไม่มีเหตุผลอันใดที่จะปฏิเสธไม่ยอมให้มีการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองได้

การแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองจะทำได้ภายใต้เงื่อนไข สามประการ ประการแรก ความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นต้องไม่ส่งผลให้คำสั่งทาง ปกครองเกิดความบกพร่องอย่างรุนแรงจนถึงขนาดทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นตกเป็นโมฆะ ประการที่สอง การแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองนั้นจะกระทำเฉพาะเท่าที่ กฎหมายกำหนดเอาไว้เท่านั้น ซึ่งในมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นั้น กำหนดความบกพร่องในทางกระบวนการขั้นตอนที่สามารถแก้ไขเยียวยาความบกพร่องได้เอาไว้ สี่กรณี ได้แก่ กรณีที่หนึ่ง การแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้มีการยื่นคำขอ กรณีที่สอง การแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้มีการแสดงเหตุผลประกอบ คำสั่งทางปกครอง กรณีที่สาม การแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ มีการรับฟังคู่กรณี และกรณีที่สี่ การแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ ให้องค์กรอื่นให้ความเห็นชอบ และประการสุดท้าย การแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทาง ปกครองนั้นจะต้องกระทำภายในเงื่อนไขเวลาที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองได้บัญญัติระยะเวลาในการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครอง เอาไว้ในมาตรา 41 วรรคสาม

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้มีการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองแล้ว ผลที่ เกิดขึ้นก็คือ ความบกพร่องในทางรูปแบบของคำสั่งทางปกครองก็จะหมดไป คำสั่งทางปกครองที่ ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามกระบวนการขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดนั้นก็กลับมาก เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบกฎหมาย ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นก็ไม้อาจนำเหตุแห่งความ บกพร่องที่ได้รับการแก้ไขเยียวยาไปแล้ว มากล่าวอ้างในการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง หรือใช้การฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครองได้อีกต่อไป

โดยเหตุที่บทบัญญัติมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติขึ้นมาเพื่อลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ แต่ในทางปฏิบัติ กลับพบว่าบทบัญญัติดังกล่าวนั้นมักจะไม่ถูกนำมาใช้ หรือนำมาใช้อย่างไม่ถูกต้อง เนื่องจาก ปัญหาของถ้อยคำที่ใช้ในการบัญญัติมาตราดังกล่าวนั้น เป็นถ้อยคำที่ก่อให้เกิดความสับสน โดยเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับผลของคำสั่งทางปกครองที่ได้มีการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องแล้ว

การใช้กฎหมายใช้ถ้อยคำว่า "คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์" ทำให้ได้ความหมายที่ไม่ชัดเจนว่า คำสั่งทางปกครองนั้นจะมีผลอย่างไรในระบบกฎหมาย เพราะคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์ก็อาจมีผลเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอว่าในการใช้บทบัญญัติในมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ผู้ใช้กฎหมายไม่ควรยึดติดกับถ้อยคำในตัวบทกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว แต่พึงใช้กฎหมายโดยคำนึงถึงความเป็นมาของกฎหมายและระบบกฎหมายโดยรวมประกอบกันไปด้วยก็จะทำให้สามารถเข้าใจ และใช้บทบัญญัติในมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ถูกต้องมากยิ่งขึ้น และเนื่องจากปัญหาดังกล่าวนี้ส่วนหนึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากถ้อยคำในการบัญญัติกฎหมาย ดังนั้น หากมีโอกาสในการแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ ผู้เขียนขอเสนอให้มีการแก้ไขถ้อยคำที่ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 41 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น