

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ก่อนที่จะได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น หลักการเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีปรากฏอยู่บ้างแล้วในกฎหมายฉบับต่าง ๆ อย่างไรก็ตามกฎหมายเหล่านั้นไม่ได้บัญญัติรายละเอียดเพียงพอที่จะช่วยให้การพิจารณาเรื่องทางปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม จึงมีการเสนอแนะให้จัดทำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2528 ส่วนในทางปฏิบัตินั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พยายามผลักดันให้มีการวางระเบียบบางส่วนเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นใน พ.ศ. 2532 แต่ไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมาในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาทางปกครองขึ้นตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้อาศัยรัฐธรรมนูญด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองหรือวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน (Verwaltungsverfahrensgesetz 1976) เป็นแนวทางในการร่าง และได้จัดทำร่างกฎหมายเสนอไปยังรัฐบาลเมื่อวันที่ 17 กันยายน 2534

การแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองที่ปรากฏใน มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น เป็นบทบัญญัติที่นำต้นแบบมาจากการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองของเยอรมันที่ปรากฏในมาตรา 45 แห่งรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง 1976 โดยบทบัญญัติในเรื่องการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่เป็นข้อยกเว้นของหลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย เหตุที่กล่าวเช่นนั้นก็เพราะว่าการที่กฎหมายยอมให้มีการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องที่เกิดขึ้นในกระบวนการขั้นตอนหรือรูปแบบของการออกคำสั่งทางปกครองเท่ากับกฎหมายยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการขัดต่อกฎหมาย และการกระทำเช่นนั้นย่อมส่งผลทำให้ตัวบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดกระบวนการขั้นตอนหรือรูปแบบในการออกคำสั่งทางปกครองเสื่อมความสำคัญลง แต่อย่างไรก็ดีเหตุที่กฎหมายยอมให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองได้นั้นก็เนื่องจากเห็นว่า การที่กฎหมายกำหนดกระบวนการขั้นตอนหรือรูปแบบในการออกคำสั่งทางปกครองเอาไว้ ก็เพื่อให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและเพื่อเป็นหลักประกันในการ

คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ได้คำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาที่ถูกต้อง หากการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองนั้นสามารถลดกระบวนการที่ซ้ำซ้อน ทำให้การทำงานขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและการกระทำดังกล่าวก็ไม่ได้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนแต่อย่างใดเนื่องจากคำสั่งทางปกครองที่ได้มีการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องในทางกระบวนการหรือขั้นตอนนั้นก็ยังคงมีเนื้อหาเช่นเดิม จึงไม่มีเหตุผลอันใดที่จะปฏิเสธไม่ยอมให้มีการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองได้

การที่บทบัญญัติในเรื่องการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น เป็นบทบัญญัติที่มีต้นแบบมาจากกฎหมายของต่างประเทศแม้พยายามแปลถ้อยคำด้วยความละเอียดรอบคอบเพียงใดแต่ก็ยังพบว่ามีความคลาดเคลื่อนในการใช้ศัพท์ทางกฎหมายอยู่ และเนื่องจากข้อความคิดในเรื่องดังกล่าวเป็นข้อความคิดที่ไม่เคยปรากฏในระบบกฎหมายไทยมาก่อน จึงส่งผลให้มีการใช้การตีความบทบัญญัติมาตราดังกล่าวแตกต่างกันออกไป

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ศึกษาข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง เจาะไขความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองและผลของความบกพร่องของคำสั่งทางปกครอง หลักเกณฑ์การแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครอง ผลในทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่ได้รับการแก้ไขเยียวยาความบกพร่อง และปัญหาในการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครอง โดยเป็นการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างบทบัญญัติในมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กับ มาตรา 45 แห่งรัฐธรรมนูญวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครอง ค.ศ. 1976 ทั้งนี้ ได้ดำเนินการศึกษาจากเอกสารทางวิชาการทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ คำพิพากษาของศาลปกครอง ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

การศึกษาเกี่ยวกับการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก็มุ่งที่จะทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิดที่อยู่เบื้องหลังของการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครอง หลักเกณฑ์การแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครอง ผลในทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่ได้รับการแก้ไขเยียวยาความบกพร่อง เพื่อนำไปสู่การใช้การตีความบทบัญญัติมาตราดังกล่าวได้อย่างถูกต้องมากยิ่งขึ้น