

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539¹

วรวิธ รอดสงค์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีพื้นฐานของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีหลักกฎหมายปกครองพื้นฐานต่าง ๆ กำหนดอยู่ด้วย เป็นรูปแบบของผลการใช้บังคับ เหตุแห่งความบกพร่องของนิติกรรมทางปกครองและการโต้แย้งเจ้าหน้าที่ เมื่อกิจกรรมทางปกครองโดยส่วนใหญ่เป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีการจัดทำกฎหมายดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีบัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยมีความมุ่งหมายเพื่อจัดกระบวนการของกิจกรรมทางปกครองให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้ข้อยุติที่ถูกต้องเป็นธรรมต่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญมากฉบับหนึ่ง ถือเป็น “กฎหมายกลาง” หรือ “กฎหมายทั่วไป” สำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานขององค์กรเจ้าหน้าที่ เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติงานขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีระบบระเบียบ ในปัจจุบันรากฐานสำคัญประการหนึ่งในการปกครองรัฐเสรีประชาธิปไตย คือ หลักนิติรัฐอันเป็นหลักการปกครองโดยกฎหมายซึ่งรัฐหรือฝ่ายปกครองจำต้องกระทำการใด ๆ ตามหลักการทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายและเพื่อเป็นหลักประกันให้กับประชาชนในรัฐเสรีประชาธิปไตยว่า สิทธิเสรีภาพของประชาชนจะได้รับความคุ้มครองให้พ้นจากการกระทำตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองการปกครอง ในรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงจำเป็นต้องมีหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง เพราะการที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจหรือเอกสิทธิ์เหนือเอกชน ฝ่ายปกครองต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น หน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองคือการทำเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยหน่วยงานทางปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองตอบต่อประโยชน์สาธารณะและเพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผลนั้น ก็จำต้องให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจหรือเอกสิทธิ์เหนือเอกชนใน

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์จรูญ เลี้ยงวิทยา และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฬารัตน์ทองสรรค์ และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) สาขาวิชบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดขอนแก่น คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

บางประการ แต่การที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจหรือเอกสิทธิ์เหนือเอกชนนั้น มิได้หมายความว่าฝ่ายปกครองจะสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองก็จะถูกถ่วงดุลโดยหลักที่ว่าด้วยการกระทำทางในทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งหลักดังกล่าวนี้มาจากหลักนิติรัฐนั่นเอง อำนาจของฝ่ายปกครองที่มีเอกสิทธิ์เหนือกว่าเอกชนนั้นเรียกว่าอำนาจมหาชนได้แก่อำนาจอย่างหนึ่งอย่างใดใน 2 อย่างนี้

1. อำนาจและเอกสิทธิ์ในการกระทำไปก่อนเพราะกฎ คำสั่งทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองนั้นทันทีที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองมา กฎหมายให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าชอบด้วยกฎหมายจนกว่าจะถูกยกเลิกเพิกถอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง ดังนั้น ตราบใดที่ยังไม่ถูกยกเลิกเพิกถอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะโดยผู้บังคับบัญชาหรือศาลปกครองจะถือว่ากฎ คำสั่งทางปกครอง การกระทำทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมาย
2. อำนาจในการก่อให้เกิดผลบังคับในทันทีที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองก็จะก่อให้เกิดผลบังคับในทันที เพราะก่อให้เกิดความเคลื่อนไหว ก่อให้เกิดสิทธิหน้าที่ของบุคคลในทันที

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตราขึ้น โดยมีเจตนารมณ์เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครอง เพื่อให้การดำเนินงานหรือการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย โปร่งใส เป็นธรรม มีความเป็นกลาง มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้และในขณะเดียวกันก็อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยมีลักษณะเป็นกฎหมายกลางซึ่งหน่วยงานสามารถนำกฎหมายฉบับนี้ไปปรับใช้ได้กับกฎหมายอื่น ๆ ในกรณีที่กฎหมายอื่นนั้นมีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานต่ำกว่าที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด ส่วนกฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพและเกิดระบบระเบียบในการพิจารณาเรื่องทางปกครอง และถือเป็นกฎหมายที่ประกันสิทธิให้กับเอกชนในการที่จะมีนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายปกครองกับบรรดาองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองทั้งหลายด้วย มีขึ้นด้วยหลักการเพื่อให้การปฏิบัติราชการทางปกครองมีความโปร่งใสเป็นกลางและเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นที่กระบวนการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ซึ่งถือเป็นมาตรการที่ฝ่ายปกครองหน่วยงานของรัฐใช้มากที่สุด และมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีปฏิบัติก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครอง และหลังจากที่ได้มีการออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว

จากการศึกษาค้นคว้าทำให้ทราบว่าปัญหาการบังคับใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยังมีปัญหาและข้อขัดข้องบางประการซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

จากการศึกษาประเด็นปัญหาการกำหนดเจ้าหน้าที่ที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ มาตรา 13 (3) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากการเป็นญาติของคู่กรณีในความหมายของผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อพิจารณาความหมายของผู้สืบสันดานประกอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1629 คำว่า “โดยตรง” นั้นหมายถึง ผู้สืบสันดานในทางกฎหมาย ฉะนั้นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นผู้สืบสันดานโดยตรงของบิดาและมารดา บุตรนอกกฎหมายที่บิดารับรองแล้วเป็นผู้สืบสันดานโดยตรงของบิดา และที่กฎหมายได้กำหนดข้อห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทางปกครอง เพราะมีความสัมพันธ์ส่วนตัวและกรณีอื่นอันขัดต่อหลักความเป็นกลาง ยังไม่สอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมาย และในกรณีที่เป็นบุตรของบิดาในความเป็นจริงซึ่งเป็นที่ทราบกันในความสัมพันธ์ตามข้อเท็จจริงว่าเป็นบุตรของบิดาผู้นั้น และได้มีการส่งเสียเลี้ยงดูในฐานะบิดาเลี้ยงดูบุตรมาโดยตลอด หรือรวมถึงความสัมพันธ์ในทางครอบครัวที่มีการอยู่อาศัยร่วมกันและมีการดูแลปกครองถึงแม้จะไม่ได้มีการรับรองบุตรตามกฎหมายก็ตาม แต่ก็มีลักษณะเป็นความสัมพันธ์กันอย่างชัดเจนซึ่งเป็นที่ประจักษ์เช่นเดียวกันนี้ ก็เป็นความหมายในความเป็นผู้สืบสันดานด้วยเช่นเดียวกัน เพื่อลดปัญหาการใช้ดุลพินิจและลดปัญหาอันเกิดจากหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ว่า ตนเองถูกต้องห้ามพิจารณาทางปกครองหรือไม่ หรือมีพฤติการณ์อย่างไรที่เข้าข่ายมีเหตุอันอันมีสภาพร้ายแรงลงได้บ้าง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการให้เกิดความชัดเจน มีความสุจริต โปร่งใส ปราศจาก ผลประโยชน์ทับซ้อน ตรวจสอบได้มีประสิทธิภาพและ ประสิทธิผลต่อทางราชการ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายมีความชัดเจน

ประเด็นปัญหาที่สอง คือ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาเร่งรัดการออกคำสั่งทางปกครองให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด มาตรา 39/1 เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาเร่งรัดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองมิได้ทำคำสั่งทางปกครองให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด มาตรา 39/1 แห่งกฎหมายดังกล่าว ก็มีได้มีการบัญญัติผลของคำสั่งทางปกครองเอาไว้ ซึ่งระยะเวลาตามกฎหมายปกครองอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ชนิด ตามกล่าวไว้คือ ระยะเวลาที่กำหนดไว้เพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือระยะเวลาบังคับและระยะเวลาเร่งรัดการปฏิบัติราชการ ซึ่งระยะเวลาทั้งสองนั้นอาจส่งผลต่อคำสั่งทางปกครองที่แตกต่างกันได้ มีผลทำให้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากผู้มีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองมิได้จัดทำคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนับแต่วันที่รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน และบทบัญญัติมาตรา 39/1 วรรคสองกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่จะใช้ดุลพินิจกำกับดูแลให้ไปตามนั้น โดยไม่มีการกำหนดให้ลงโทษทางวินัย ในฐานะความเป็นผู้บังคับบัญชาแต่อย่างใดไว้เลยถึงอย่างไรก็ตามหากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองมิได้ทำคำสั่งทางปกครองให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่

กฎหมายกำหนด มาตรา 39/1 แห่งกฎหมายดังกล่าว ก็มีได้มีการบัญญัติผลของคำสั่งทางปกครองเอาไว้ ซึ่งระยะเวลาตามกฎหมายปกครองอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ชนิด กล่าวคือ ระยะเวลาที่กำหนดไว้เพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือระยะเวลาบังคับและระยะเวลาเร่งรัดการปฏิบัติราชการ ซึ่งระยะเวลาทั้งสองนั้นอาจส่งผลต่อคำสั่งทางปกครองที่แตกต่างกันได้ มีผลทำให้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คู่กรณีที่เกี่ยวข้องอาจอุทธรณ์โต้แย้งเพื่อขอให้ทบทวนคำสั่งทางปกครองหรือขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ หากผู้มีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองมิได้จัดทำคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนับแต่วันที่รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน บทบัญญัติมาตรา 39/1 วรรคสองกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่จะใช้ดุลพินิจกำกับดูแลให้ไปตามนั้น โดยให้มีการกำหนดให้ลงโทษทางวินัย ในฐานะความเป็นผู้บังคับบัญชา

ประเด็นปัญหาที่สาม คือ ปัญหาสภาพการบังคับของคำสั่งทางปกครองรวมกลุ่มที่มีผลบังคับเฉพาะรายหลายคำสั่งในคราวเดียวกันตามผลคำสั่งทุเลาการบังคับ ตามมาตรา 49 เนื่องจากคำสั่งทางปกครองประเภทคำสั่งทางปกครองรวมกลุ่มที่มีผลบังคับเฉพาะรายหลายคำสั่งในคราวเดียวกัน และแต่ละรายต่างมีผลกระทบซึ่งกันและกัน ก่อให้เกิดผลประโยชน์ได้เสียร่วมกันอย่างแยกจากกันมิได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งทุเลาการบังคับใช้อำนาจตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเจ้าหน้าที่ได้ริเริ่มเอง ยกเลิก เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองรวมกลุ่มโดยให้ผู้นั้นได้กลับสู่ตำแหน่งเดิมโดยพลัน มีแนวทางปฏิบัติมาแล้ว หากไม่ดำเนินการโดยด่วนก็จะเกิดความเสียหายและความสับสนวุ่นวายต่อระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ยากจะแก้ไขเยียวยาได้ในภายหลัง หากศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยกเลิกการทุเลาการบังคับของศาลปกครองชั้นต้น หรือศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำทุเลาการบังคับ มีคำพิพากษาว่าคำสั่งทางปกครองรวมดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงกลับมาพิจารณาแต่งตั้งกลุ่มดังกล่าวใหม่ แต่ทั้งนี้ หากไม่ได้เพิกถอนตามมาตรา 49 ดังกล่าวแล้ว คำสั่งดังกล่าวก็มีผลอยู่ในระบบกฎหมายตลอดเวลาที่มิได้ยกเลิกหรือเพิกถอน ผู้รับคำสั่งดังกล่าวก็มีสิทธิและหน้าที่ตามคำสั่งนั้น และมีสิทธิได้รับคำตอบแทน สิทธิประโยชน์ตามคำสั่งนั้นได้ตามผลคำสั่งทุเลาการบังคับของคำสั่งทางปกครอง เป็นการให้คำสั่งทางปกครองไม่มีผลบังคับทางกฎหมายในระหว่างที่คดีนั้นอยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษา การยกเลิก เพิกถอนคำสั่งทางปกครองในกรณีนี้เรื่องอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 49 นั้น เจ้าหน้าที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในระหว่างพิจารณาของศาล คำสั่งทางปกครองประเภทคำสั่งทางปกครองรวมกลุ่มที่มีผลบังคับเฉพาะรายหลายคำสั่งในคราวเดียวกัน และแต่ละรายต่างมีผลกระทบซึ่งกันและกัน ก่อให้เกิดผลประโยชน์ได้เสียร่วมกันอย่างแยกจากกันมิได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งทุเลาการบังคับใช้อำนาจตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ

เจ้าหน้าที่ได้รับเริ่มเอง ยกเลิก เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยยกเลิก เพิกถอนคำสั่งทางปกครองรวมกลุ่มโดยให้ผู้นั้นได้กลับสู่ตำแหน่งเดิมโดยพลัน มีแนวทางปฏิบัติมาแล้ว หากไม่ดำเนินการโดยด่วนก็จะเกิดความเสียหายและความสับสนวุ่นวายต่อระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐที่ยากจะแก้ไขเยียวยาได้ในภายหลัง หากศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยกเลิกการทุเลาการบังคับของศาลปกครองชั้นต้น หรือศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาว่าคำสั่งทางปกครองรวมดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงกลับมาพิจารณาแต่งตั้งกลุ่มดังกล่าวใหม่

ประเด็นปัญหาที่สี่ คือ ปัญหาการนับคะแนนเสียงของกรรมการในการลงมติของที่ประชุมกรณีมีกรรมการใช้สิทธิงดออกเสียงในการลงคะแนน ตามมาตรา 82 วรรคสอง ตามหลักการห้ามมิของคณะกรรมการโดยการนับคะแนนเสียง ซึ่งแบ่งเป็น 2 แบบ คือ 1. เสียงข้างมากแบบธรรมดาคะแนนเสียงข้างมากของผู้ซึ่งประกอบเป็นองค์ประชุมและได้ออกเสียงลงคะแนนการออกเสียงลงคะแนนหรือไม่อยู่ในที่ประชุมไม่ว่าด้วยเหตุใด ย่อมไม่ถือเป็นการออกเสียง ไม่อาจนับคะแนนเหล่านั้นรวมกับการออกเสียงลงคะแนนของฝ่ายที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยได้ 2. เสียงข้างมากแบบเด็ดขาดคะแนนเสียงข้างมากของจำนวนทั้งหมด ซึ่งอาจกำหนดเท่าก็ได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดคะแนนเสียงข้างมากของจำนวนทั้งหมด เช่น 2 ใน 3 ของกรรมการทั้งหมดหรือเท่าที่มีอยู่ คะแนนเสียงที่จะถือเป็นมติได้ ต้องได้ตามจำนวนเสียงที่กำหนดไว้ ดังนั้นการงดออกเสียงต้องไม่นับเป็นมติที่ประชุมโดยเด็ดขาด เพื่อให้เป็นไปตามแนวคิดเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการในการมีอำนาจในการตัดสินใจและรับผิดชอบของการตัดสินใจในฐานะองค์กรกลุ่มที่มีอำนาจในการพิจารณามีคำสั่งได้แสดงความคิดเห็นและบทบาทการทำหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้ง จะเป็นการเข้าไปทำหน้าที่กรรมการตามที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายเมื่อคณะกรรมการเป็นองค์กรกลุ่ม ประกอบด้วยบุคคลซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบและมีความรู้ความเชี่ยวชาญแตกต่างกัน การทำงานในรูปแบบของคณะกรรมการก็เพื่อให้มีองค์ประกอบที่มาจากบุคคลหลายฝ่ายร่วมกันปรึกษาหารือ ระดม แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและประสบการณ์ซึ่งกันและกันเพื่อให้ได้ข้อยุติที่เรียกว่าเป็นมติ เมื่อได้พิจารณา องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฎหมายประสงค์ที่จะให้มีคณะกรรมการที่มีความคล่องตัว และเป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยงานหรือองค์กรอย่างเสรีและเป็นธรรม รวมทั้งกฎหมายมีการกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณากำหนดโทษปรับทางปกครอง รวมทั้งฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครอง โดยคำนึงถึงความร้ายแรง แห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด ดังนั้น กรรมการเสียงข้างน้อยและกรรมการที่งดออกเสียงจึงมีหน้าที่ ต้องเข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาลงมติในวาระที่เป็นการพิจารณาทางปกครอง อาทิเช่น การมีมติในคำสั่งทางปกครองที่เป็นการกระทบสิทธิต่อบุคคลภายนอก การมีมติในคำสั่งที่เป็นการลงโทษทางวินัย การกำหนดจำนวนค่าปรับทางปกครอง เป็นต้น เพื่อกำหนดให้ความชัดเจนในบทบาทการทำหน้าที่ของคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้ง ได้ตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบของกรรมการที่จะเป็นผลสะท้อนกลับมายังคณะกรรมการเองหากได้กระทำการทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาการบังคับใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาการกำหนดเจ้าหน้าที่ที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ มาตรา 13 (3) ผู้ศึกษาเห็นว่าควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 13 เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

...(3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานตามความเป็นจริงไม่ว่าชั้นใด ๆ...

2. ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาเร่งรัดการออกคำสั่งทางปกครองให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้ศึกษาเห็นว่าควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยการเพิ่มบทบัญญัติ มาตรา 39/2 โดยมีข้อความดังต่อไปนี้

“วรรคหนึ่ง การออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในเรื่องใดที่มีกำหนดระยะเวลาไว้ในกฎหมายนี้ เจ้าหน้าที่จะปฏิเสธการพิจารณาคำขอนั้น โดยอาศัยเหตุแห่งความไม่สมบูรณ์ของคำขอหรือความไม่ครบถ้วนของเอกสารหรือหลักฐานไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ความไม่สมบูรณ์หรือความไม่ครบถ้วนนั้นเกิดจากความประมาทเลินเล่อหรือทุจริตของพนักงานเจ้าหน้าที่ และเป็นผลให้ไม่อาจดำเนินการตามคำขอได้

วรรคสอง ในกรณีเช่นนี้ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งการตามที่เห็นสมควร และดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในความบกพร่องอันเกิดจากการดำเนินการตามวรรคหนึ่งของพนักงานเจ้าหน้าที่โดยไม่ชักช้า”

3. ปัญหาเกี่ยวกับสภาพการบังคับของคำสั่งทางปกครองรวมกลุ่มที่มีผลบังคับเฉพาะรายหลายคำสั่งในคราวเดียวกันตามผลคำสั่งทุเลาการบังคับ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 49 วรรคหนึ่ง แก้ไขโดยให้เพิ่มข้อความต่อท้ายมาตรา 49 วรรคหนึ่ง โดยมีข้อความดังต่อไปนี้

“เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ตามหลักเกณฑ์ใน มาตรา 51 มาตรา 52 และมาตรา 53 ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ เว้นแต่กรณีที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองอยู่การพิจารณาคดีของศาลปกครอง และการเพิกถอนจะกระทำโดยความเห็นศาลปกครองประกอบด้วย”

4. ปัญหาเกี่ยวกับการนับคะแนนเสียงของกรรมการในการลงมติของที่ประชุมกรณีมีกรรมการใช้สิทธิงดออกเสียงในการลงคะแนน ผู้ศึกษาเห็นว่าควรให้มีการแก้ไขแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 82 วรรคสอง โดยมีข้อความดังต่อไปนี้

“กรรมการคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน โดยให้ถือเอาการนับคะแนนเสียงของกรรมการที่ออกเสียงในที่ประชุมเป็นการลงมติที่ประชุมเท่านั้น...”

เอกสารอ้างอิง

หนังสือ

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2556.

กมลชัย รัตนสกวาวงศ์. **สาระสำคัญและหลักกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2551.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: จีรรัชการพิมพ์, 2540.

นันทวัฒน์ บรรمانันท์. **หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2551.

นันทวัฒน์ บรรมานันท์. **กฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560.

วนิดา แสงสารพันธ์. **หลักกฎหมายปกครองและวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2560.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2549.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2549.

วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. **หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. ในคู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2540.

วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. **การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2559.

มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและ
การควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร:
วิพริ้นท์, 2554.

_____บรรยายกระบวนการวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง 3, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

บทความ

สมยศ เชื้อไทย. “ปัญหาทางทฤษฎีในการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ.”
วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 15, (2528)

วิทยานิพนธ์และสารนิพนธ์

อัญชริกา มุลมา. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
ที่มีลักษณะผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรง.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์
มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2558.

อภิรดี สุทธิสมณ์. “มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครอง.”
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548.