

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ¹

จอม จันทาม²

จากการศึกษาเกี่ยวกับการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ.2561 โดยการศึกษาในครั้งนี้ได้มีการศึกษาถึงความหมาย ประวัติ แนวคิดทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ ทำให้ได้ทราบว่า คู่กรณีในคดีปกครองนั้นนอกจากจะเป็นในกรณีที่หน่วยงานของรัฐพิพาทกับเอกชนแล้ว ยังพบว่าในคดีปกครองคู่กรณีก็ยังสามารถเป็นหน่วยงานทางปกครองกับหน่วยงานทางปกครองได้เช่นกัน

ในอดีตก่อนพ.ศ. 2561 เมื่อเกิดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐขึ้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความพยายามอย่างยิ่งที่จะยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐแทนการฟ้องคดีต่อศาล เนื่องจากการฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองนี้ยังเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในการจัดระบบบริหารงานของฝ่ายปกครองอีกด้วย³ แต่ในปัจจุบันซึ่งนับตั้งแต่วันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2561 เป็นต้นมา มีการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้การระงับข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินคดีแพ่ง คดีปกครอง คดีประเภทอื่นซึ่งมิใช่คดีอาญา และคดีซึ่งต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการ ต้องถือปฏิบัติตามระเบียบนี้⁴ แต่จากที่ได้ศึกษาเกี่ยวกับการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐแล้วนั้น ผู้เขียนพบประเด็นปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ”

การยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ได้กำหนดคำนิยามความหมายคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไว้ในข้อ 3 บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ” จากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น พบว่าไม่มีการ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่องปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สกลี สิริพิฑูร และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรพรหม อินทรมรรย์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³นฤมล ชณะรัตน, “การยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐก่อนฟ้องคดีปกครอง,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 23, ฉบับที่ 1 (มกราคม – เมษายน, 2566), หน้า 47.

⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

บัญญัติให้ครอบคลุมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครองเมื่อเปรียบเทียบกับคำนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า “หน่วยงานทางปกครอง หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครอง” ซึ่งเมื่อพิจารณาจากนิยามความหมายในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ได้มีการบัญญัติถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครอง ซึ่งมีความครอบคลุมมากกว่าในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561

แม้ว่าการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ จะถือว่าเป็นการกระบวนกรที่สำคัญ และเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่ช่วยลดคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้ก็ตาม แต่เมื่อมิได้มีการนิยามความหมายให้ชัดเจนย่อมเกิดปัญหาในการตีความได้ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐจะต้องไปดำเนินการให้แล้วเสร็จเสียก่อน ที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้⁵ เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับองค์กรเอกชน หน่วยงานเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐ ที่ได้รับมอบหมายให้กระทำตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย มอบหมายโดยมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอที่กฎหมายกำหนด ย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาการตีความกฎหมายของหน่วยงานรัฐนั้น สำนักงานอัยการของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท และศาลปกครอง ได้ว่าหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายดังกล่าว จะต้องเสนอข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดภายในอายุความหรือกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ตามข้อ 11 และข้อ 12 วรรคหนึ่ง ตามระเบียบดังกล่าวก่อนหรือสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้เลย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ถ้าหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 โดยนำข้อพิพาทไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเลย และเมื่อศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า หน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย ถือเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองก็ต้องยกฟ้องแล้วย้อนสำนวนกลับไป ให้ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 เสียก่อน แล้วค่อยมาฟ้องต่อศาลปกครองต่อไป

ผู้เขียนเห็นว่าจากคำนิยามที่มีความไม่ชัดเจนของระเบียบดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับทฤษฎี Literal Rule ที่เป็นทฤษฎีว่าด้วยการตีความกฎหมายที่ให้ความสำคัญในการใช้และการตีความกฎหมาย โดยเป็นการ

⁵พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 .

ตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามอรรถและพยัญชนะ กล่าวคือ กฎหมายเขียนไว้ว่าอย่างไรก็ใช้หรือตีความไปตามนั้น โดยมีคำพิพากษาของศาลต่างประเทศเคยวางหลักไว้ว่า “นิติวิธีว่าด้วยการตีความกฎหมายเดียวของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ คือ การใช้และตีความหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ ถ้าบทบัญญัติของกฎหมายมีความชัดเจนและไม่กำกวมในตัวเองอยู่แล้ว ศาลไม่มีความจำเป็นจะต้องตีความความหมายของบทบัญญัตินั้น ฉะนั้นคำว่าชัดเจนในตัวเองในกรณีนี้เป็นการแสดงเจตนารมณ์ที่ดีที่สุดของผู้ร่างอยู่แล้ว”⁶

การบัญญัติกฎหมายที่ไม่ชัดเจนนี้ยังไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ที่ถือว่าหลักกฎหมายสูงสุดคือการที่บุคคลใดจะถูกลงโทษได้ก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นกระทำความผิดตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่จะนำมาใช้ลงโทษได้นั้นจะต้องถูกตราขึ้นก่อนที่จะมีการกระทำความผิด ผู้เขียนจึงเห็นว่า เพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายและผู้อยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนั้น ๆ สามารถเป็นแนวทางปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง จึงต้องบัญญัติให้เกิดความชัดเจน⁷

อีกทั้ง ในปัจจุบันข้อพิพาทในศาลปกครองมีปริมาณที่เพิ่มสูงขึ้นเป็นอย่างมาก ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการเสนอข้อพิพาท และเกิดความเสียหายต่อระบบราชการ โดยเฉพาะหากเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับความเสียหายที่เป็นตัวเงินแล้ว ฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบไปตรวจสอบภายในหน่วยงานของตนอีกกว่าเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือไม่ ซึ่งต้องมีการสอบความรับผิดชอบละเมิดต่อไป อันทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับอายุความในการสอบสวน และอายุความในทางอาญา

2. ปัญหาเกี่ยวกับการทบทวนคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ

การทบทวนคำสั่งทางปกครอง หรือการขอให้พิจารณาใหม่ เป็นการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง มีลักษณะเป็นการแก้ไขข้อผิดพลาดของฝ่ายปกครอง การทบทวนคำสั่งทางปกครอง หรือการขอให้พิจารณาใหม่นี้ จึงเหมือนกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง แต่การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต้องอุทธรณ์ภายในระยะเวลา แต่การทบทวนคำสั่งทางปกครอง หรือการขอให้พิจารณาใหม่ เป็นกรณีที่ไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้ ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่าง หน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ข้อ 17 กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาข้อพิพาทของคู่กรณีและมีคำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นประการใดแล้ว ให้คำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สุด” จากข้อกำหนดตามระเบียบดังกล่าวนี้ ไม่สามารถที่จะอุทธรณ์ในฝ่ายปกครองได้แล้ว การทบทวนคำสั่งทางปกครอง หรือการขอให้พิจารณาใหม่ จึงเป็นช่องทางที่คู่กรณีอาจร้องขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองใหม่ ในประเด็นที่เคยวินิจฉัยไว้แล้ว เพื่อเป็นหลักประกันภายในฝ่ายปกครองอีกชั้นหนึ่ง

⁶ปวริศ เลิศธรรมเทวี, **ประเพณีทางรัฐธรรมนูญ** (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2560), 31-32.

⁷พัฒนา เรือนใจดี, **หลักกฎหมายปกครอง**, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2565), หน้า 9.

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561

ข้อ 19 กำหนดว่า “การทบทวนคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการจะกระทำได้เมื่อมีพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญและไม่อาจเสนอได้ก่อนการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ”

จากระเบียบดังกล่าวข้างต้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 75 แล้วนั้น ผู้เขียนพบว่าระเบียบข้อ 19 ไม่บัญญัติให้ครอบคลุมถึงการทบทวนคำสั่งทางปกครอง หรือการขอให้พิจารณาใหม่ได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด

ผู้เขียนเห็นว่าหากคณะกรรมการฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด ซึ่งอาจเกิดจากความบกพร่องของคณะกรรมการ หรือเกิดจากความผิดพลาดของคู่กรณี ซึ่งการฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดนั้น เป็นกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐ ไม่ได้รับฟังข้อเท็จจริงที่อยู่ในสำนวนจากคำร้องเสนอข้อพิพาท คำชี้แจงแก้ข้อเรียกร้อง และพยานหลักฐานต่าง ๆ ของคู่กรณี โดยรับฟังคลาดเคลื่อนไป หรือเกิดขึ้นจากความผิดพลาดของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยไม่ได้ตั้งใจ หรือโดยความสำคัญผิดของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็ได้ ซึ่งข้อเท็จจริงที่ฟังผิดพลาด จะต้องเป็นข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการฟังเป็นยุติแล้ว กล่าวคือเป็นประเด็นแห่งคดีอันมีผลต่อการแพ้หรือชนะในคดี ย่อมทำให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานราชการที่เป็นคู่กรณีได้ เพราะเมื่อมีการฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดแล้ว จะเป็นการยอมรับให้ข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดยังคงอยู่ต่อไปโดยไม่มีการแก้ไข ซึ่งจะทำให้หน่วยงานคู่กรณีเสื่อมศรัทธาต่อระบบการรับฟังข้อเท็จจริง และอาจก่อให้เกิดปัญหาในการพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการระงับข้อพิพาทที่ปฏิบัติงานไม่สัมฤทธิ์ผล และไม่สมเจตนารมณ์ของการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 อันจะนำมาซึ่งความเสียหายต่อหน่วยงานราชการที่เป็นคู่กรณีได้

(2) คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีหรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

การที่คู่กรณีที่แท้จริงไม่ได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐนั้น อาจเป็นเพราะไม่ทราบว่าจะต้องเข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี และอาจไม่ใช่เป็นความผิดของคู่กรณีดังกล่าวด้วย หากเกิดจากกรณีที่สำนักงานอัยการสูงสุด หรือคณะกรรมการยุติข้อพิพาทไม่เรียกให้เข้ามาในคดี ส่วนกรณีที่คู่กรณีที่แท้จริงเข้ามาในคดีแล้ว ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณานั้น การถูกตัดโอกาสดังกล่าวน่าจะมีขึ้นเพราะความผิดของคู่กรณี เพราะหากเป็นเพราะความผิดของบุคคลดังกล่าวแล้วก็น่าจะเป็นการถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรม

ผู้เขียนจึงเห็นว่ากรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอก มิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีนั้น ทำให้กรณีที่แท้จริงเสียโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง และทำให้เป็นผู้กระทบจากผลแห่งคดี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวนี้มีข้อบกพร่องในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ ที่ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมกับคู่กรณี อันนำมาซึ่งการต้องเสียเวลาที่ต้องมาดำเนินการใหม่ ทำให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อน หากมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และศาลปกครองเห็นว่าคู่กรณีที่แท้จริงไม่ใช่คู่ความที่ได้ฟ้องคดีต่อศาล ศาลปกครองก็ต้องพิพากษายกฟ้อง และย้อนสำนวนกลับไปให้คณะกรรมการพิจารณาใหม่ โดยให้เรียกคู่ความที่แท้จริงเข้ามาสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการยุติข้อพิพาทอีกครั้ง โดยจะมีการเริ่มกระบวนการพิจารณาใหม่ตั้งแต่ แจ้งข้อเรียกร้องใหม่ ตามข้อ 11 เสนอข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการภายในอายุความ ตามข้อ 12 ทำคำชี้แจงแก่ข้อเรียกร้องตามข้อ 13 เสนอพยานหลักฐานตามข้อ 14 ดำเนินการไต่ถามโต้เถียงตามข้อ 15 ให้เหตุผลโต้แย้งคำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดตามข้อ 16 และรอผลพิจารณาข้อพิพาทของคณะกรรมการตามข้อ 17 ซึ่งจากกระบวนการดังกล่าวจะเห็นได้ว่าจำต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานกว่าจะได้รับการเยียวยา

ดังนั้นเพื่อให้การทบทวนคำสั่งทางปกครอง หรือการขอให้พิจารณาใหม่นี้ เกิดความถูกต้องทั้งในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ และเป็นประโยชน์ต่อระบบราชการ ผู้เขียนจึงเห็นควรให้คู่กรณีที่แท้จริงขอทบทวนคำวินิจฉัยได้ โดยยังคงอาศัยพยานหลักฐานเดิมที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทเดิม

(3) มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณา

สำหรับข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณา เช่น การแสวงหาข้อเท็จจริงไม่ครบทุกฝ่าย การรับฟังพยานหลักฐาน หรือองค์ประชุมของคณะกรรมการไม่ครบถ้วนนั้น หรือข้อบกพร่องในกระบวนการพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดตามข้อ 16 และของคณะกรรมการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐตามข้อ 17 ซึ่งได้แก่ ข้อบกพร่องอันเกิดขึ้นในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริง การรับฟังพยานหลักฐาน การสรุปสำนวนของคณะกรรมการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนการนั่งพิจารณา และการมีคำวินิจฉัย เป็นต้น ซึ่งข้อบกพร่องอันจะเป็นเหตุให้มีการขอให้พิจารณาใหม่ หรือมีคำสั่งชี้ขาดข้อพิพาทใหม่ได้นั้น จะต้องเป็นข้อบกพร่องสำคัญ อันมีผลต่อคำวินิจฉัย เช่น คณะกรรมการด่วนสรุปสำนวนโดยไม่เปิดโอกาสให้คู่กรณีส่งพยานหลักฐานต่อผู้ได้เต็มที่ หรือพยานไม่เรียกเอกสารจากหน่วยงานภายนอก หรือเรียกบุคคลภายนอกมาประกอบการพิจารณาตามคำเรียกร้องของคู่ความ หรือองค์ประชุมของคณะกรรมการไม่ครบองค์ประชุม

จากปัญหาดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณี ที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เพื่อให้พยานหลักฐานเพิ่มเติมขึ้นเพียงพอ ซึ่งหากมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และศาลปกครองเห็นว่ากระบวนการพิจารณา หรือรูปแบบองค์คณะไม่ถูกต้อง ศาลปกครองต้องยกฟ้อง และมีคำสั่งย้อนสำนวนกลับไปให้คณะกรรมการพิจารณาใหม่ เสนอพยานหลักฐานใหม่ตามข้อ 14 ซึ่งทำให้ต้องเสียเวลาในการดำเนินการที่ยาวนานขึ้นและไม่เกิดประโยชน์ต่อระบบราชการแต่อย่างใด จึงเห็นควรให้มีการทบทวนคำวินิจฉัยใหม่ได้เพราะเหตุมีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณา

(4) คำวินิจฉัยชี้ขาดนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

การที่คณะกรรมการได้มีคำชี้ขาดไปโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดในขณะนั้น ครั้นเมื่อคดีถึงที่สุดไปแล้ว ปรากฏว่าข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่คณะกรรมการใช้ในการมีคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ คือเปลี่ยนแปลงไปถึงขนาดที่ทำให้ผลของคำชี้ขาดของคณะกรรมการดังกล่าวขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งหากไม่ได้รับการพิจารณาใหม่ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ไม่มีความสอดคล้องกับหลักความยุติธรรมกับคู่กรณี ในการปรับบทกฎหมายที่ถูกต้อง ตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไป

(5) ระยะเวลาและเงื่อนไขการยื่นคำขอให้ทบทวนคำวินิจฉัยชี้ขาด

การยื่นขอให้ทบทวนคำวินิจฉัยชี้ขาดใหม่จะกระทำได้เฉพาะ เมื่อคู่กรณีไม่ทราบถึงเรื่องดังต่อไปนี้ในระหว่างการศึกษาชี้ขาดของคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาทที่ผ่านมา โดยมิใช่ความผิดของคู่กรณีที่ยื่นคำขอ กล่าวคือ ไม่ทราบว่าคณะกรรมการฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด หรือคู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้นไม่ทราบว่าตนต้องเข้าไปในกระบวนการพิจารณาในคดีนั้นหรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาส โดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา หรือไม่ทราบว่ามิชอบพร้อมสำคัญในกระบวนการพิจารณา หรือไม่ทราบว่ามิชอบพร้อมของคำวินิจฉัยชี้ขาดที่ได้ทำขึ้น โดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ แล้วแต่กรณี

ผู้เขียนจึงเห็นว่า หากไม่กำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขการยื่นขอทบทวนคำวินิจฉัยชี้ขาด จะเกิดปัญหาในการตีความว่าจะต้องยื่นขอทบทวนตามกฎหมายใด และต้องยื่นภายในระยะเวลาเท่าใด ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของหน่วยงานราชการที่เป็นคู่กรณีพิพาท และเป็นอุปสรรคต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในการสั่งรับหรือไม่รับคำวินิจฉัยชี้ขาด ตลอดจนเกิดปัญหาในการพิจารณาและพิพากษาคดีของศาลปกครอง หากมีการยื่นฟ้องต่อศาลในประเด็นเกี่ยวกับการขอทบทวนคำวินิจฉัยชี้ขาดได้

จากการเปรียบเทียบประเด็นการทบทวนคำสั่งทางปกครอง หรือการขอให้พิจารณาใหม่ ที่ไม่ครอบคลุม ตามมาตรา 19 ข้างต้นแล้วนั้น ผู้เขียนพบว่า ควรนำมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาเป็นต้นแบบในการบัญญัติระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 เพื่อให้เกิดความชัดเจน และทำให้การทบทวนคำวินิจฉัยชี้ขาดเกิดประโยชน์และถูกต้องมากที่สุด

เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับหลักการพิจารณาคดีปกครองใหม่ของประเทศฝรั่งเศส ผู้เขียนพบว่า ประเทศฝรั่งเศสได้มีการบัญญัติหลักกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองใหม่ ไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (Code de justice administrative) ซึ่งมีความสอดคล้องกับมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่นเดียวกัน กล่าวคือ คู่กรณีฝ่ายที่

มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีที่เกิดจากความผิดพลาดของเอกสารหรือพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ใช้ในการพิจารณาคดี ซึ่งอาจจะเกิดจากการกระทำของกลุ่มฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือเกิดจากความผิดพลาดของศาลก็ได้ โดยอาจร้องขอให้แก้ไขข้อผิดพลาดหรือผิดหลงอันเป็นสาระสำคัญในคำวินิจฉัยได้ หรือแม้แต่ถ้าคำพิพากษาไม่ได้รับการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง รวมถึงรูปแบบการพิจารณา ก็สามารถยื่นคำร้องขอได้

และเมื่อพิจารณาหลักกฎหมายของประเทศเยอรมันที่เกี่ยวกับการพิจารณาคดีปกครองใหม่ ผู้เขียนก็พบว่า มีการบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความคดีในศาลปกครอง (VwGo) มาตรา 153 ที่ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ZPO) มาใช้โดยอนุโลม ก็ได้มีการกล่าวถึง รูปแบบการพิจารณาที่ไม่ครบองค์คณะตามที่กฎหมายกำหนด ที่ให้กลุ่มสามารถร้องขอให้มีการพิจารณาคดีใหม่ได้ เช่นเดียวกับ มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ของไทยและฝรั่งเศสอีกด้วย

ดังนั้น การบัญญัติเกี่ยวกับการทบทวนคำสั่งทางปกครอง หรือการขอให้พิจารณาใหม่นี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรบัญญัติให้เกิดความชัดเจน ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาความคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแนวคิดดังกล่าวในประเทศฝรั่งเศสและเยอรมันต่างก็มีการบัญญัติไว้อย่างครอบคลุมเช่นกัน

3 ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดี

กระบวนการหลังมีคำวินิจฉัยชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ข้อ 17 ได้บัญญัติไว้สามวรรค ดังนี้

“เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาข้อพิพาทของกลุ่มและมีคำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นประการใดแล้ว ให้คำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สุด และให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวให้กลุ่มทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับรองมติเกี่ยวกับข้อพิพาท เพื่อให้กลุ่มถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวต่อไป

เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดได้แจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาดให้กลุ่มทราบแล้ว หากปรากฏว่ากลุ่ม ฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการภายในเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาด ให้กลุ่มอีกฝ่ายหนึ่งมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานอัยการสูงสุดทราบ

เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดได้รับแจ้งตามวรรคสองแล้ว ให้มีหนังสือแจ้งเตือนกลุ่มฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว หากกลุ่มฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบยังเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตาม ให้มีหนังสือเสนอให้ประธานกรรมการมีหนังสือถึงรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือผู้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น เพื่อแจ้งให้กลุ่มฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว และหากยังคงเพิกเฉยอยู่อีกให้ประธานกรรมการเสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป”

จากบทบัญญัติดังกล่าว เมื่อคำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สุดแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดระยะเวลาการยื่นฟ้องคดีให้ชัดเจนว่าต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในกี่วัน หากไม่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ อาจทำให้หน่วยงานที่ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ ฝ่ายที่ต้องการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองนั้นไม่ทราบว่าจะต้องยื่นฟ้องภายในกี่วัน ซึ่งจะทำให้เกิดความเสียหายกับทางราชการ ประกอบกับเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐนั้น ควรกำหนดให้อายุความในการฟ้องคดีมากกว่าคดีทั่วไป เพื่อให้หน่วยงานคู่กรณีได้มีโอกาสเจรจา ไกล่เกลี่ย หรือขอทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการระงับข้อพิพาท

การยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐนั้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการดำเนินการเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 52 วรรคหนึ่ง ซึ่งได้กล่าวถึงการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ นั่น เป็นการบัญญัติกรอบของระยะเวลาการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยพิจารณาเพียงว่าหากเป็นคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะแล้ว ย่อมสามารถนำข้อพิพาทมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อใดก็ได้

เมื่อข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือข้อตกลงระหว่างหน่วยงานของรัฐนั้น ล้วนเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ที่ผู้เขียนเห็นว่าทั้งสองฝ่ายต่างกระทำการในลักษณะประโยชน์สาธารณะทั้งสิ้น เมื่อกฎหมายบัญญัติว่าหากมีคำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นประการใดแล้ว ให้คำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สุดนั้น อาจสร้างความสับสนให้กับหน่วยงานที่ได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยชี้ขาดได้ว่าคำสั่งนั้นเป็นที่สุดแล้ว โดยยุติที่ฝ่ายบริหาร หรือสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไปได้อีก

ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายมีความสมบูรณ์เหมาะสมในเรื่องเกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดี ตามข้อ 17 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ และการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 จึงควรบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมให้ระเบียบดังกล่าวมีความชัดเจน

จากที่ได้ศึกษาการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐแล้วนั้น ผู้เขียนพบประเด็นปัญหาดังที่ได้กล่าวมาแล้วจึงได้ข้อเสนอแนะดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ”

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่าง หน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ข้อ 3 ในบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไม่มีการกล่าวถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครอง ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามซึ่งเดิม ได้บัญญัติว่า

ข้อ 3 ในระเบียบนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ”

แก้ไขเพิ่มเติมเป็น ข้อ 3 ในระเบียบนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐและให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

การแก้ไขข้อ 3 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ในข้างต้นนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการตีความได้ว่าหน่วยงานใดบ้างที่ต้องอยู่ในบังคับของระเบียบดังกล่าว ซึ่งมีขั้นตอนและวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่มีกฎหมายกำหนดไว้ในการดำเนินการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐไว้เป็นการเฉพาะ และเพื่อให้นิยามความหมายมีความครอบคลุมดังเช่นมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2) ปัญหาเกี่ยวกับการทบทวนคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ

ผู้เขียนขอเสนอแนะให้มีการแก้ไข ข้อ 19 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ดังนี้

เดิม ข้อ 19 บัญญัติว่า “การทบทวนคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการจะกระทำได้เมื่อมีพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญและไม่อาจเสนอได้ก่อนการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ”

แก้ไขเป็น ข้อ 19 “เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาข้อพิพาทของคู่กรณีและมีคำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สุดแล้ว คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคำวินิจฉัยชี้ขาดนั้นอาจมีคำขอให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนั้นใหม่ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อคณะกรรมการฟังข้อเท็จจริงผิดพลาด หรือมีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(2) คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาหรือได้เข้ามาแล้วถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

(3) มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษา

(4) คำวินิจฉัยชี้ขาดนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ซึ่งทำให้ผลแห่งคำวินิจฉัยชี้ขาดขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะคู่กรณีไม่ทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาคดีครั้งที่แล้วมา โดยมีใช้ความผิดของผู้นั้น

การยื่นคำขอให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ยื่นคำขอรู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาคำสั่งใหม่ได้ แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่คณะกรรมการได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาด

การแก้ไข ข้อ 19 นี้ ผู้เขียนเห็นว่าเพื่อให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 เกิดความชัดเจนและครอบคลุมเช่นเดียวกับมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการพิจารณาคดีปกครองใหม่ของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน ที่ได้มีการวางหลักกฎหมายดังกล่าวไว้

3) ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดี

ผู้เขียนขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 17 จากเดิมมีเพียงสามวรรค โดยให้เพิ่มวรรคสี่เข้ามา ดังนี้

เดิม ข้อ 17 บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาข้อพิพาทของคู่กรณีและมีคำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นประการใดแล้ว ให้คำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สุด และให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวให้คู่กรณีทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับรองมติเกี่ยวกับข้อพิพาท เพื่อให้คู่กรณีถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวต่อไป

เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดได้แจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาดให้คู่กรณีทราบแล้ว หากปรากฏว่าคู่กรณี ฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการภายในเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาด ให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานอัยการสูงสุดทราบ

เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดได้รับแจ้งตามวรรคสองแล้ว ให้มีหนังสือแจ้งเตือนคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว หากคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบยังเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตาม ให้มีหนังสือเสนอให้ประธานกรรมการมีหนังสือถึงรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือผู้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น เพื่อแจ้งให้คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว และหากยังคงเพิกเฉยอยู่อีกให้ประธานกรรมการเสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป”

เพิ่มเติมวรรคสี่เป็น ดังนี้

ข้อ 17 “เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาข้อพิพาทของคู่กรณีและมีคำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นประการใดแล้ว ให้คำวินิจฉัยชี้ขาดเป็นที่สุด และให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวให้คู่กรณีทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการได้รับรองมติเกี่ยวกับข้อพิพาท เพื่อให้คู่กรณีถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวต่อไป

เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดได้แจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาดให้คู่กรณีทราบแล้ว หากปรากฏว่าคู่กรณี ฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการภายในเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยชี้ขาด ให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานอัยการสูงสุดทราบ

เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดได้รับแจ้งตามวรรคสองแล้ว ให้มีหนังสือแจ้งเตือนคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าว หากคู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบยังเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตาม ให้มีหนังสือเสนอให้ประธานกรรมการมีหนังสือถึงรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือผู้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงาน

ของรัฐแห่งนั้น เพื่อแจ้งให้คู่กรณีฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบปฏิบัติตามคำวินิจฉัยข้างต้นดังกล่าว และหากยังคงเพิกเฉยอยู่อีกให้ประธานกรรมการเสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามระเบียบนี้ ถือว่าเป็นคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้”

การเพิ่มเติมวรรคสี่เข้ามานั้น ผู้เขียนเห็นว่า ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ เป็นการระงับข้อพิพาทภายในฝ่ายบริหารที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งควรให้ฝ่ายบริหารได้มีเวลาในการตรวจสอบข้อพิพาทอย่างละเอียดถี่ถ้วนภายในฝ่ายบริหารก่อน และเพื่อให้มีความสอดคล้องกับมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เอกสารอ้างอิง

นฤมล ชณะรัตน. “การยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐก่อนฟ้องคดีปกครอง.” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 23. ฉบับที่ 1 (มกราคม – เมษายน, 2566). หน้า 47.

ปวิศร เลิศธรรมเทวี. ประเพณีทางรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2560.

พัฒนา เรือนใจดี. หลักกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2565.