

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

เมื่อได้ทำการศึกษาวิจัยถึงแนวความคิด และวัตถุประสงค์ของการขอให้พิจารณาใหม่ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส หรือการขอให้พิจารณาใหม่ในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอื่น ไม่ว่าจะเป็นการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ หรือการขอให้พิจารณาใหม่ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต่างก็มีแนวความคิดในการที่จะให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนผู้ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองหรือคำพิพากษาของศาล เพื่อให้สามารถใช้สิทธิเรียกร้องขอให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือศาล นำเรื่องที่ได้เคยวินิจฉัยมาครั้งหนึ่งแล้ว กลับมาพิจารณาทบทวนใหม่อีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ก็ด้วยเหตุผล และความจำเป็นสืบเนื่องมาจากหลักการทั่วไปในระบบวิธีพิจารณา ได้แก่ หลักความยุติธรรม กระบวนการพิจารณาที่ยุติธรรมจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการรับฟังข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง แต่มีบางกรณีที่กระบวนการพิจารณา มีความผิดพลาดหรือบกพร่องหรือมีเหตุสมควรประการอื่น ทำให้คำสั่งเดิมที่ได้วินิจฉัยไปแล้วนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสม การปล่อยให้ประชาชนต้องตกอยู่ภายใต้ความผูกพันของคำสั่งทางปกครองหรือคำพิพากษาที่เกิดจากการวินิจฉัยข้อเท็จจริงที่ผิดพลาดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อไป โดยไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขให้ถูกต้องจากองค์กรผู้ทรงอำนาจแล้ว ก็จะทำให้ไม่อาจบรรลุตามวัตถุประสงค์ของระบบวิธีพิจารณาได้ และเป็นการลดทอนสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ประกอบกับองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความผูกพันต่อหลักการกระทำทางปกครอง ต้องชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เกิดข้อเรียกร้องตามมาว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความผูกพันที่จะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น จึงมีแนวคิดในการขอให้พิจารณาใหม่ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองขึ้น

เงื่อนไขโดยทั่วไปของการขอให้พิจารณาใหม่ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และในกฎหมายวิธีพิจารณาความอื่น ๆ นั้น จะมีความคล้ายคลึงกันคือ คำสั่งทางปกครองหรือคำพิพากษาในคดีเดิมนั้น ต้องเป็นที่สุด กล่าวคือ ไม่อาจอุทธรณ์โต้แย้งได้อีกต่อไป ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เรียกว่า ความเป็นที่สุดในทางรูปแบบ ในระบบกฎหมายปกครองเรียกว่า คำสั่งทางปกครองที่

มีสภาพบังคับเป็นที่สุดหรือคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับผูกพัน มีความหมายว่า คำสั่งทางปกครองนั้น ไม่อาจถูกโต้แย้งได้อีกต่อไปตามขั้นตอนการอุทธรณ์หรือการฟ้องคดีต่อศาล เช่น ผู้รับคำสั่งทางปกครองละเลยไม่ใช้สิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จนระยะเวลาอุทธรณ์โต้แย้งล่วงเลยไป หรือผู้รับคำสั่งทางปกครองอุทธรณ์โต้แย้งในชั้นเจ้าหน้าที่แล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทรงอำนาจพิจารณาอุทธรณ์แล้ววินิจฉัยยืนยันตามคำสั่งทางปกครองเดิม และบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ฟ้องคดีต่อศาลในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น ในประเทศเยอรมัน รัฐบาลบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครอง ค.ศ. 1976 มาตรา 51 ได้กำหนดเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครองที่จะขอให้พิจารณาใหม่ได้เอาไว้อย่างชัดเจนว่า คำสั่งทางปกครองนั้น จะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจโต้แย้งได้ (unanfechtbarer Verwaltungsakt หรือ unchallengeable) ซึ่งมีความหมายในทำนองเดียวกับ คำสั่งทางปกครองที่มีสภาพบังคับเป็นที่สุดหรือมีผลบังคับผูกพัน ดังนั้น หากคำสั่งทางปกครองใดที่คู่กรณียังสามารถโต้แย้งในกระบวนการพิจารณาอื่นได้ เช่น ยังอยู่ในระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาล ดังนี้ คู่กรณีก็ต้องใช้สิทธิโต้แย้งในกระบวนการนั้นให้ครบถ้วนเสียก่อนจะใช้สิทธิขอพิจารณาใหม่ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองควบคู่กันไปกับกระบวนการพิจารณาอื่นไม่ได้

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าการขอให้พิจารณาใหม่ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเป็นรูปแบบหนึ่งของการทบทวนคำสั่งทางปกครองภายในองค์กรฝ่ายปกครอง แต่การทบทวนคำสั่งทางปกครองในแต่ละรูปแบบนั้น ต่างก็มีกระบวนการพิจารณาที่แยกต่างหากจากกัน และมีขอบเขตในการพิจารณาทบทวนที่แตกต่างกันด้วย กล่าวคือ การทบทวนคำสั่งทางปกครองในกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น เริ่มต้นจากผู้รับคำสั่งทางปกครองยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ และจะต้องกระทำภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ทั้งข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย ตลอดจนความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้ยังสามารถมีคำสั่งใหม่ในทางที่เป็นภาระแก่ผู้อุทธรณ์มากกว่าเดิมได้ ส่วนการทบทวนคำสั่งทางปกครองโดยการริเริ่มของเจ้าหน้าที่นั้นสามารถกระทำได้ตลอดเวลา นับตั้งแต่คำสั่งทางปกครองมีผลต่อผู้รับคำสั่ง และเป็นอำนาจดุลพินิจ เจ้าหน้าที่ที่จะพิจารณาทบทวนหรือแก้ไขคำสั่งทางปกครองหรือไม่ก็ได้ สำหรับการทบทวนคำสั่งทางปกครองโดยการขอให้พิจารณาใหม่เป็นกระบวนการพิจารณาที่เริ่มต้นจากการยื่นคำขอของคู่กรณีในคำสั่งทางปกครอง เพื่อขอให้เจ้าหน้าที่ทบทวนคำสั่งทางปกครองใหม่อีกครั้งหนึ่ง ภายหลังจากที่คำสั่งทางปกครองไม่อาจโต้แย้งได้หรือล่วงเลยระยะเวลาอุทธรณ์ไปแล้ว จะเห็นได้ว่าการขอให้พิจารณาใหม่เป็นกระบวนการทบทวนคำสั่งทางปกครอง นอกเหนือจากกระบวนการพิจารณาชั้นอุทธรณ์คำสั่ง และในการพิจารณาลบล้างคำสั่งทางปกครองเดิม เพื่อมีคำสั่งทาง

ปกครองใหม่นั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะมีคำสั่งในทางที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ขอยิ่งกว่าเดิมไม่ได้ (reformatio in peius) เจ้าหน้าที่จะมีอำนาจพิจารณาเพียงว่าจะสามารถมีคำสั่งใหม่ในทางที่เป็นคุณตามที่คู่กรณีมีคำขอเข้ามาในกระบวนการพิจารณาใหม่ได้หรือไม่เท่านั้น และเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาภายในขอบเขตที่คู่กรณีมีคำขอเท่านั้นตามหลักการมีอำนาจเหนือวัตถุแห่งคดี (Dispositionsmaxime)

จากการศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิดในการทบทวนคำสั่งทางปกครอง โดยการขอให้พิจารณาใหม่ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั้งในประเทศเยอรมัน และประเทศฝรั่งเศสพบว่ามีผลแตกต่างกันในสาระสำคัญ กล่าวคือ ระบบกฎหมายปกครองเยอรมันจะมีแนวความคิดในเรื่องดังกล่าวว่า การขอให้พิจารณาใหม่ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นเรื่องที่ระบบกฎหมายให้สิทธิแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่เป็นภาระเพื่อเรียกร้องขอให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทบทวนคำสั่งทางปกครองที่ได้เคยวินิจฉัยไปแล้วอีกครั้งหนึ่ง ภายหลังจากที่คำสั่งทางปกครองนั้นมีผลบังคับผูกพัน หรือไม่อาจโต้แย้งได้ จากแนวคิดดังกล่าวส่งผลที่ตามมาคือ คู่กรณีจะใช้สิทธิขอให้พิจารณาใหม่ในขณะที่คำสั่งทางปกครองนั้นยังอยู่ในระยะเวลาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หรือในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองไม่ได้ คำสั่งทางปกครองที่จะขอให้พิจารณาใหม่ได้จะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่ถึงที่สุด ไม่อาจโต้แย้งได้เท่านั้น และเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองใช้สิทธิยื่นคำร้องขอให้พิจารณาใหม่ต่อเจ้าหน้าที่เจ้าหน้าที่ก็มีความผูกพันหรือหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องพิจารณาคำขอให้เสมอ เจ้าหน้าที่จะปฏิเสธไม่รับพิจารณา โดยถือว่าเป็นดุลพินิจในการทบทวนคำสั่งทางปกครองไม่ได้

ในขณะที่ระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสมีแนวคิดในเรื่องการขอให้พิจารณาใหม่ว่าเป็นการเสนอเรื่องให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง หรือผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งทางปกครองอีกครั้งหนึ่งซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจทบทวนและแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองได้เสมอ แม้จะพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาล เว้นแต่คำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดสิทธิเจ้าหน้าที่มีอำนาจทบทวนได้ภายในระยะเวลาฟ้องคดีต่อศาลเท่านั้น ซึ่งมีผลตามมาว่า ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองเสนอเรื่องให้เจ้าหน้าที่ทบทวนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ก่อให้เกิดสิทธิ ภายหลังจากที่คำสั่งทางปกครองนั้นล่วงเลยระยะเวลา 2 เดือนนับแต่วันแจ้งคำสั่งแล้ว เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจที่จะพิจารณาเรื่องให้หรือไม่ก็ได้ โดยไม่มีความผูกพันที่จะต้องพิจารณาให้เสมอไป การที่ระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีแนวคิดว่าการขอให้พิจารณาใหม่เป็นการใช้อำนาจทบทวนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น ส่งผลตามมามากประการหนึ่ง คือการทบทวนคำสั่งทางปกครองในกรณีเช่นนี้ สามารถกระทำได้ แม้ในขณะที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล และในระหว่างที่คำสั่งทางปกครองอยู่ในระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งกรณีนี้จะเห็นได้ว่าประเทศฝรั่งเศสมีแนวความคิดเกี่ยวกับการขอให้พิจารณาใหม่แตกต่างกัน โดยระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศสจะพิจารณาในด้านของการใช้อำนาจทบทวนคำสั่งของฝ่าย

ปกครองที่เจ้าหน้าที่มีความผูกพันในทางเนื้อหาของคำสั่ง ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ในขณะที่ระบบกฎหมายปกครองเยอรมันจะพิจารณาว่าการขอให้พิจารณาใหม่เป็นเรื่องของการให้สิทธิแก่ผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจโต้แย้งเป็นอย่างอื่นได้อีกให้สามารถยื่นคำขอให้เจ้าหน้าที่ทบทวนคำสั่งนั้นอีกครั้งหนึ่ง โดยกำหนดเงื่อนไขไว้อย่างชัดเจนว่าคำสั่งทางปกครองที่จะขอให้พิจารณาใหม่ได้จะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจโต้แย้งได้ (เป็นที่สุด) ทั้งนี้ตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรม ดังที่ได้ศึกษามาแล้ว

ข้อแตกต่างอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับการทบทวนคำสั่งทางปกครองที่ถึงที่สุด คือ ในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส หากคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ก่อให้เกิดสิทธิ และพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว หรือศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว กรณีย่อมถือว่าคำสั่งนั้นเป็นที่สุดซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาทบทวนใหม่อีกแม้ว่าจะเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ในระบบกฎหมายปกครองเยอรมันคำสั่งทางปกครองที่ถึงที่สุด หรือมีสภาพบังคับผูกพันเป็นที่สุดนั้น หากมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 51 รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครอง ค.ศ.1976 และคู่กรณีมีคำขอเข้ามาแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งดังกล่าวได้ เพียงแต่จะมีคำสั่งใหม่ในลักษณะที่เป็นการเพิ่มภาระไม่ได้เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม แม้ข้อความคิดเกี่ยวกับการขอให้พิจารณาใหม่ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะแตกต่างกัน แต่จากการศึกษาพบว่าระบบกฎหมายปกครองของทั้งสองประเทศต่างกำหนดแนวทางการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในขั้นตอนการทบทวนคำสั่งทางปกครองไว้ในลักษณะที่คล้ายกัน กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่เห็นว่าสมควรที่จะพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองอีกครั้งหนึ่งและเห็นว่าควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิม หรือเพิกถอนคำสั่งเดิมนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาสั่งในทางที่เป็นคุณหรือเป็นประโยชน์แก่ผู้ขอเท่านั้น เจ้าหน้าที่จะมีคำสั่งใหม่ในทางที่เป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้ขอยิ่งกว่าคำสั่งเดิมไม่ได้ ซึ่งถือได้ว่าระบบกฎหมายต่างให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามหลักความมั่นคงแห่งสิทธิ

สำหรับการขอให้พิจารณาใหม่ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เป็นมาตรการทั่วไปในกระบวนการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองที่ระบบกฎหมายให้โอกาสแก่คู่กรณีสามารถเรียกร้องขอให้เจ้าหน้าที่ทบทวนคำสั่งทางปกครองอีกครั้งหนึ่ง ภายหลังจากคำสั่งทางปกครองนั้นพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เนื่องจากคำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อผิดพลาดในข้อเท็จจริงหรือวิธีพิจารณา หรือมีเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้นภายหลัง ซึ่งการปล่อยให้คู่กรณีต้องผูกพันกับคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีความผิดพลาดโดยไม่มีการแก้ไขให้ถูกต้อง ย่อมจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้รับ

คำสั่งทางปกครอง ดังนี้ จะเห็นได้ว่าการขอให้พิจารณาใหม่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีในคำสั่งทางปกครองตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดและหลักเกณฑ์การขอให้พิจารณาใหม่ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในเยอรมัน ซึ่งเป็นต้นแบบในการยกร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 หรือแม้แต่การศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดและหลักเกณฑ์ในการขอให้พิจารณาใหม่ในระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอื่น ๆ ก็จะได้เห็นว่า การขอให้พิจารณาใหม่ในชั้นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 นั้น ยังคงขาดความชัดเจนและความสมบูรณ์ครบถ้วนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอให้พิจารณาใหม่ และเหตุแห่งการขอให้พิจารณาใหม่อยู่หลายประการ

ปัญหาสำคัญประการแรกคือ ปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนของถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอให้พิจารณาใหม่ โดยในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 54 บัญญัติว่า "เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พันกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ 5 ได้" คำว่า คำสั่งทางปกครองที่พันกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ 5 ทำให้อาจตีความหมายไปได้หลายกรณีว่า หมายความว่า คำสั่งทางปกครองที่พันกำหนดอุทธรณ์ได้แย้งในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแล้ว ไม่ว่าจะคู่กรณีจะได้ใช้สิทธิอุทธรณ์หรือไม่ และคำสั่งทางปกครองที่ยังอยู่ในระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาล และยักรวมถึงคำสั่งทางปกครองที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลด้วย การที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ของการขอให้พิจารณาใหม่ว่าจะต้องเป็นคำสั่งทางปกครองที่พันกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ 5 ทำให้เกิดปัญหากรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าการขอให้พิจารณาใหม่ย่อมกระทำได้ แม้จะอยู่ในระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาล เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ระบุแต่อย่างใดว่า หากมีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว จะเป็นการตัดอำนาจในการเยียวยาแก้ไขและการขอให้พิจารณาใหม่หรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง การที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นเช่นนี้ อาจวิเคราะห์ได้ว่าเป็นการตีความโดยอาศัยหลักเกณฑ์ในเรื่องของการทบทวนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ซึ่งอาจจะถูกต้องหากพิจารณาตามหลักการดังกล่าว แต่การตีความดังกล่าวอาจทำให้เกิดความเข้าใจในหลักการและวัตถุประสงค์ของการขอให้พิจารณาใหม่คลาดเคลื่อนไปจากหลักที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสภาพบังคับเป็นที่สุดหรือผลบังคับผูกพันของคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากเนื้อหาโดยแท้จริงของการขอให้พิจารณาใหม่ คือ การรื้อฟื้นเรื่องที่ยุติหรือเป็นที่สุดในทางรูปแบบแล้วมาพิจารณาทบทวนใหม่อีกครั้งหนึ่ง ตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรม ความมีผลบังคับผูกพันเป็นที่สุดในทาง

รูปแบบนี้ เป็นการพิจารณาความผูกพันของคำสั่งทางปกครองที่มีต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเด็ดขาดเป็นที่สุดโดยไม่อาจโต้แย้งเป็นอย่างอื่นได้อีกต่อไป เนื้อหาของเรื่องจึงแตกต่างกับผลบังคับผูกพันทางเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง ที่มีต่อองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ถือว่าเป็นความผูกพันที่ไม่มีลักษณะเด็ดขาด เนื่องจากแม้จะล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจใช้ดุลพินิจยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ปรากฏใน ส่วนที่ 6 มาตรา 49 ถึงมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539¹ การตีความกฎหมายโดยนำหลักการในเรื่องความผูกพันทางเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองที่มีต่อองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมาวินิจฉัยในกระบวนการพิจารณาชั้นขอให้พิจารณาใหม่จึงไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายและทำให้กระบวนการพิจารณาชั้นขอให้พิจารณาใหม่ไม่มีประสิทธิภาพ

ปัญหาที่สำคัญประการต่อมา คือ ความไม่ครอบคลุมของเหตุแห่งการขอให้พิจารณาใหม่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 54 (2) กรณีที่คู่กรณีแท้จริงไม่ได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาครั้งก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง จากการศึกษาพบว่า การนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาบัญญัติให้เป็นเหตุหนึ่งที่คู่กรณีอาจใช้สิทธิขอให้พิจารณาใหม่ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้นั้น อาจจะไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการขอให้พิจารณาใหม่ที่ต้องการอำนวยความสะดวกให้ผู้ที่ยังต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองให้สามารถโต้แย้งคำสั่งนั้นอีกครั้งหนึ่ง ภายหลังจากที่พ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่และในชั้นศาล บุคคลที่ระบบกฎหมายต้องการให้ความคุ้มครองคือ บุคคลที่คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับผูกพันกับเขานั่นเอง ส่วนบุคคลอื่นที่อาจได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง หรือบุคคลภายนอกที่อาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งทางปกครอง กฎหมายมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะเปิดช่องให้บุคคลดังกล่าวโต้แย้งคำสั่งโดยการรื้อฟื้นคำสั่งที่มีผลบังคับผูกพันผู้อื่นขึ้นมาพิจารณาใหม่ หากบุคคลภายนอกที่อาจได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองเห็นว่าตนถูกกระทบสิทธิหรือได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งทางปกครอง ระบบกฎหมายได้กำหนดช่องทางในการเยียวยาความเสียหายไว้แล้ว เช่น การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หรือโดยการร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจของตนในการทบทวนคำสั่งด้วยตนเอง

¹วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, หน้า 168-169.

เป็นต้น ผู้เขียนเห็นว่า การเปิดช่องให้บุคคลอื่นที่คำสั่งทางปกครองมิได้มีผลบังคับผูกพันกับเขาให้มีสิทธิโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับผูกพันกับบุคคลหนึ่ง ย่อมไม่ยุติธรรมกับผู้รับคำสั่งทางปกครองและไม่อาจบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการขอให้พิจารณาใหม่

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับเหตุแห่งการขอให้พิจารณาใหม่ตามมาตรา 54(3) กรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจทำคำสั่งในเรื่องนั้น เนื่องจากมีปัญหาทางวิชาการว่า คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจทำคำสั่งนั้น บางกรณีอาจเป็นคำสั่งที่มีความผิดพลาดร้ายแรงซึ่งอาจเป็นโมฆะได้ จึงมีข้อพิจารณาว่า การที่กฎหมายกำหนดเหตุแห่งการขอให้พิจารณาใหม่ในลักษณะกว้างเช่นนี้จะทำให้กระทบต่อหลักกฎหมายในเรื่องความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะนั้นไม่ก่อให้เกิดผลใดๆ ในกฎหมาย ผู้ใดอาจยกเอาความเป็นโมฆะขึ้นอ้างเมื่อใดก็ได้ ไม่ว่าโดยฝ่ายปกครอง หรือเอกชนที่เกี่ยวข้องหรือศาล และโดยไม่มีอายุความ ในขณะที่การใช้สิทธิขอให้พิจารณาใหม่นั้น คู่กรณีจะต้องยื่นคำขอภายในเก้าสิบวันนับแต่ผู้นั้นได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้ จะเห็นได้ว่า หลักการทั้งสองมีความขัดแย้งกันอยู่บางประการ ซึ่งการพิจารณาว่ากรณีใดที่สมควรจะนำมาบัญญัติเป็นเหตุที่คู่กรณีจะขอให้พิจารณาใหม่ได้นั้น จะต้องมี ความชัดเจนและรัดกุม ทั้งยังต้องสอดคล้องกับหลักการและวัตถุประสงค์ของการขอให้พิจารณาใหม่ การบัญญัติเหตุแห่งการขอให้พิจารณาใหม่ในลักษณะที่เปิดกว้าง อาจทำให้มีการใช้สิทธิขอให้พิจารณาใหม่ได้โดยง่าย ซึ่งจะทำให้กระทบต่อหลักความมั่นคงทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ดังนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำในกฎหมายเกี่ยวกับเหตุแห่งการขอให้พิจารณาใหม่ให้มีความชัดเจนและจำกัดเฉพาะกรณีมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการพิจารณาชั้นขอให้พิจารณาใหม่มีประสิทธิภาพ และสามารถประสานประโยชน์ของการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการทางปกครองได้โดยดุษฎี

นอกเหนือจากปัญหาในเรื่องของความไม่ครอบคลุมของเหตุแห่งการขอให้พิจารณาใหม่แล้ว ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาชั้นขอให้พิจารณาใหม่ยังคงมีปัญหาในเรื่องของอำนาจในการทำคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในกระบวนการพิจารณาชั้นขอให้พิจารณาใหม่ โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 54 มิได้บัญญัติถึงขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในกระบวนการพิจารณาใหม่ว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองใหม่ในทางที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ได้หรือไม่ ในทางปฏิบัติหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจพิจารณาคำขอให้พิจารณาใหม่ไม่เข้าใจในวัตถุประสงค์ของการขอให้พิจารณาใหม่และหลักการดำเนินกระบวนการพิจารณาชั้นขอให้พิจารณาใหม่แล้วก็อาจทำให้เจ้าหน้าที่เข้าใจว่าตนมีดุลพินิจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในทางที่เป็นผลร้ายแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองยิ่งกว่าคำสั่งเดิมได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวถือ

ว่าเป็นการพิจารณาที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการขอให้พิจารณาใหม่ และขัดกับหลักการทั่วไปในระบบวิธีพิจารณาความ ดังนี้ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรจะมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความเข้าใจในอำนาจของตนเองในกระบวนการพิจารณาชั้นขอให้พิจารณาใหม่ อันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองเอง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาทั้งหมด ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าควรจะต้องมีการปรับปรุง แก้ไขพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 54 เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพื่อให้มีความชัดเจน ครบถ้วนในหลักการสำคัญ ดังที่ได้ศึกษาไปแล้ว ทั้งนี้ เพราะการบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจนและรัดกุมจะทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นไปโดยถูกต้องตามหลักการและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และมีประสิทธิภาพ และย่อมเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันจะก่อให้เกิดการยอมรับจากคู่กรณีในคำสั่งทางปกครองและประชาชนโดยทั่วไป ดังนั้นผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะต่อประเด็นปัญหาต่างๆที่ได้กล่าวมา ดังนี้

1. ควรแก้ไขถ้อยคำใน มาตรา 54 เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การขอให้พิจารณาใหม่ โดยเทียบเคียงกับหลักเกณฑ์การขอให้พิจารณาใหม่ในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในประเทศเยอรมันซึ่งเป็นต้นแบบในการพิจารณายกร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และหลักเกณฑ์การขอให้พิจารณาใหม่ในระบบวิธีพิจารณาความอื่นๆ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความคล้ายคลึงกันในทางเนื้อหาของเรื่องการขอให้พิจารณาใหม่ โดยแก้ไขจากถ้อยคำที่ว่า "เมื่อคู่กรณีมีคำขอเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ 5" เป็น "เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่ถึงที่สุดแล้ว" ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครองที่จะขอให้พิจารณาใหม่ และตรงตามวัตถุประสงค์ของการพิจารณาใหม่ที่เป็นการนำเรื่องที่ยุติแล้วกลับมาพิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่ง ทั้งยังเป็นการป้องกันมิให้เกิดปัญหาอันเกิดจากการตีความถ้อยคำในกฎหมายที่ทำให้มีการพิจารณาใหม่ในขณะที่คำสั่งทางปกครองนั้นยังสามารถโต้แย้งได้ หรืออยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล เป็นต้น

2. ควรตัดเหตุแห่งการขอให้พิจารณาใหม่ ตามมาตรา 54 (2) ออก เนื่องจากกรณีดังกล่าวอาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายเกี่ยวกับการขอให้พิจารณาใหม่ที่ต้องการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ที่คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับผูกพันกับเขาโดยไม่อาจโต้แย้งเป็นอย่างอื่นได้อีก การเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกซึ่งคำสั่งทางปกครองมิได้มีผลบังคับกับเขาสามารถโต้แย้งคำสั่งที่เป็น

ที่สุดและผู้ก่อกวนบุคคลอื่นนั้นอาจก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง และอาจส่งผลกระทบต่อหลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย

3. ควรปรับปรุงแก้ไขเหตุแห่งการขอให้พิจารณาใหม่ ตามมาตรา 54 (3) โดยกำหนดเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจจะต้องเป็นกรณีที่ความผิดพลาดนั้นไม่สามารถเห็นได้โดยชัดแจ้ง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่สำคัญในระบบกฎหมายปกครอง คือ หลักความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะนั้นไม่ก่อให้เกิดผลใดๆ ในทางกฎหมาย ผู้ใดอาจยกความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครองขึ้นอ้างเมื่อใดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็ฝ่ายปกครองหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องหรือศาลปกครอง และโดยไม่มีกำหนดอายุความ ดังนั้นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจทำคำสั่งในเรื่องนั้นและเป็นกรณีที่เห็นได้โดยชัดแจ้ง ย่อมถือว่าเป็นคำสั่งที่เป็นโมฆะ ดังนั้นการโต้แย้งหรือยกขึ้นกล่าวอ้างถึงความเป็นโมฆะของคำสั่งดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดของระยะเวลาการใช้สิทธิขอให้พิจารณาใหม่

4. ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 54 เกี่ยวกับอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการทำคำวินิจฉัยสั่งการ ตลอดจนการทำคำสั่งทางปกครองใหม่ในกระบวนการพิจารณาชั้นขอให้พิจารณาใหม่ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจพิจารณาทบทวนภายใต้ขอบเขตที่ผู้ขอยื่นเข้ามาเท่านั้น และการทำคำสั่งใหม่นั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะมีคำสั่งในลักษณะที่เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้ขอยิ่งกว่าเดิมไม่ได้ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ได้รับมาจากคำสั่งทางปกครอง ตามหลักความมั่นคงแห่งสิทธิหรือความมั่นคงแห่งนิติฐานะ

จากข้อเสนอแนะตามที่กล่าวมาทั้งหมด ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางการปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 54 โดยมีข้อความที่แก้ไขปรากฏตามตัวอักษรที่พิมพ์สีแดง ดังนี้

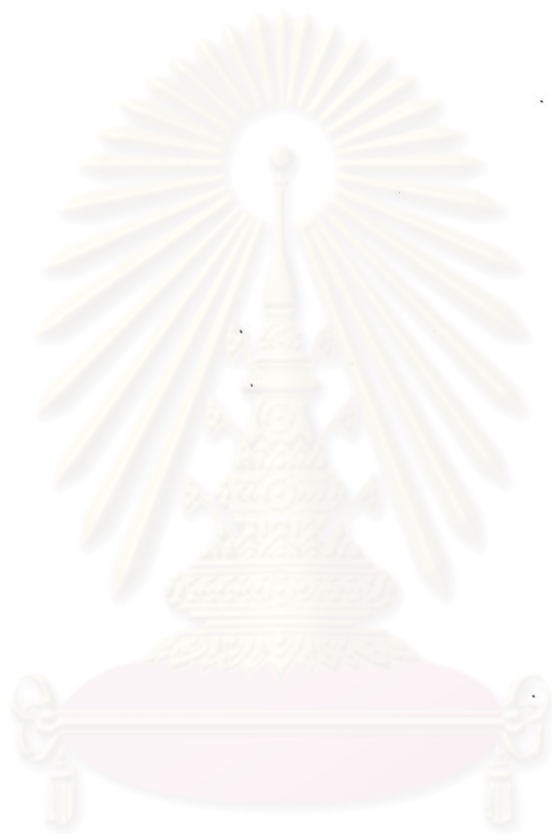
“มาตรา 54 เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองได้ถึงที่สุดแล้วได้ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ
- (2) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นซึ่งไม่อาจเห็นได้โดยชัดแจ้ง
- (3) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง (1) (2) หรือ (3) ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีไม่อาจทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อนโดยไม่ใช้ความผิดของผู้นั้น

การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวัน นับแต่ผู้นั้นได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้

การพิจารณาและมีคำสั่งในกระบวนการพิจารณาใหม่ เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาตามคำขอ แต่ห้ามมิให้พิจารณาหรือมีคำสั่งใดๆ ในลักษณะที่เป็นภาระแก่ผู้ขอยิ่งกว่าคำสั่งเดิม"



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย