

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ตั้งแต่ พ.ศ.2475 เป็นต้นมา การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นหลักการสำคัญ โดยการกระทำภายใต้บังคับของรัฐ ที่เป็นฝ่ายกระทำแทนรัฐในการบริหารก็คือ ฝ่ายปกครอง เช่นเดียวกับประเทศเสรีประชาธิปไตยอื่น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจึงมีผลใช้บังคับได้จริงก็ต่อเมื่อมีระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่มีประสิทธิภาพ ระบบการควบคุมตรวจสอบมีอยู่หลายระบบ เช่นการควบคุมภายใน การตรวจสอบโดยศาล ซึ่งแต่เดิมประเทศไทยใช้ศาลยุติธรรมในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย แต่ในปัจจุบันใช้ศาลปกครองทำหน้าที่ควบคุมหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

การที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินการให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายดังกล่าว จำเป็นต้องมีกลไกในการควบคุมฝ่ายปกครอง ซึ่งมีทั้งการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองและควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง¹ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจึงเป็นกระบวนการควบคุมฝ่ายปกครองที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ที่อาจแก้ไขบรรดาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนให้หมดสิ้นไปตามวัตถุประสงค์ ซึ่งมี 3 ประการ กล่าวคือ (1) เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน (2) เพื่อการควบคุมตนเองของฝ่ายปกครอง) และ (3) เพื่อลดภาระคดีในชั้นศาล เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์ดังกล่าว แล้วจะเห็นได้ว่า การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง จะเกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ เช่น มาตรการเยียวยาทางปกครอง การเพิกถอนหรือการเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งทางปกครอง อำนาจฝ่ายปกครองในการแก้ไขการสั่งการที่ผิดพลาด เงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง ดังนั้น จึงมีข้อพิจารณาทางกฎหมายหรือเกี่ยวข้องกับหลักกฎหมายปกครองหลายประการ ไม่ว่า

¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). *หลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: โครงการอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 6. หน้า 1. (อค์สำเนา).

จะเป็นเรื่องความแน่นอนหรือความมั่นคงแห่งสิทธิ หน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การดำเนินตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดี²

ในการดำเนินภารกิจของหน่วยงานทางปกครองหลายกรณี จำเป็นต้องใช้อำนาจ ตามกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ เป็นต้น

ทั้งนี้ตามบทบัญญัติมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และกฎหมายอื่นหลายฉบับที่ได้บัญญัติให้อำนาจ แก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ โดยในทางปฏิบัตินั้นการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ บางครั้งก็อาจเกิดความผิดพลาดขึ้นได้ ซึ่งคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดนี้ย่อมก่อให้เกิด ความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับคำสั่งดังกล่าวได้ ดังนั้น จึงมีแนวคิดในการควบคุมตรวจสอบ คำสั่งทางปกครองเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตามหลักนิติรัฐ อันถือว่าเป็นหลักกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรม ทั้งนี้ก็เพื่อให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองนั้นมีสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การดำเนินการดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ เพื่อให้เป็นมาตรการในเบื้องต้นสำหรับ การเยียวยาความเดือดร้อนแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองนั้น ก่อนที่จะมีการนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง และการฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไป

ดังนั้น หากผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง เห็นว่าตนเองได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งดังกล่าว ก็สามารถที่จะอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งนั้นได้ โดยการยื่นหนังสืออุทธรณ์เพื่อขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้มีอำนาจ พิจารณาทบทวนการออกคำสั่งดำเนินการทบทวนคำสั่งทางปกครองนั้นว่ามีวิธีการหรือเนื้อหา ที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากการออกคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็ให้แก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น อาจกระทำได้โดยการเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไป ต่อเมื่อปรากฏว่าผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้มีอำนาจพิจารณาทบทวนไม่ดำเนินการตามที่ผู้นั้นร้องขอ หรือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการแล้วแต่ผลการวินิจฉัยไม่เป็นการเยียวยา ความเดือดร้อนเสียหายหรือไม่ต้องตามความประสงค์ของผู้ร้องขอแล้ว ผู้นั้นก็มีสิทธิที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้พิจารณาพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ และโดยที่การร้องขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้มีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่ง กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทาง

² ฤทัย หงส์ศิริ. อ้างแล้ว. หน้า 109-110.

ปกครองสามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นได้ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งในกรณีของกฎหมายเฉพาะนั้น กฎหมายจะกำหนดขั้นตอนและวิธีการ ในการยื่นอุทธรณ์และการวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีก็จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายเฉพาะนั้นกำหนดไว้ให้แล้วเสร็จจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

แต่หากกฎหมายฉบับใดมิได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ก็จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการทางปกครอง ที่เป็นมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ และประกันความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ตามนัย มาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งบทบัญญัตินี้ได้กำหนดให้กรณีที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง สามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นได้ โดยการยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองนั้น และตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ก็ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และหรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องดำเนินการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จโดยรวมไม่เกิน หกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์³

หากต่อมา หน่วยงานทางปกครองได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้วแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ปรากฏว่าผู้อุทธรณ์ไม่พอใจผลการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือกรณีที่มีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่ได้พิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ผู้อุทธรณ์สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ ทั้งนี้ตามนัยมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้บัญญัติให้การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้กรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้น จะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในระยะเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 239/2558 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 371/2558

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ทำให้เห็นว่า ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งทางปกครอง ที่มีผลกระทบต่อบุคคลใดแล้วและบุคคลนั้นประสงค์จะโต้แย้งคำสั่งดังกล่าว กฎหมายมีเจตนารมณ์ ต้องการให้มีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อน หรือเสียหายของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดในทางปกครอง ให้เสร็จสิ้นก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง กล่าวคือ กรณีผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครองเห็นว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวนั้นไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม หรือเห็นว่า ตนยังไม่ได้รับความเป็นธรรม ผู้นั้นจะต้องยื่นหนังสืออุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นต่อเจ้าหน้าที่ ผู้ออกคำสั่งก่อน จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยที่ยัง ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ก่อนไม่ได้ และจะต้อง มีการวินิจฉัยสั่งการ โดยผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์แล้วหากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวจึงจะฟ้องคดีต่อศาลได้ ทั้งนี้ เพื่อให้มีการพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครองด้วยกันเองให้ถูกต้องและเป็นธรรมให้เสร็จสิ้นก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องศาล ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ผู้ฟ้องคดี ก็จะมีคำขอบังคับให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์มาพร้อมกัน อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีบางกรณีที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ดำเนินการวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ให้วินิจฉัยอุทธรณ์ และได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในเวลาต่อมาซึ่งล่วงพ้นระยะเวลา 90 วันซึ่งเป็นระยะเวลาอย่างสูงที่กฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีแล้ว ผู้อุทธรณ์จึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องนี้แตกต่างกันเป็น 3 แนวที่น่าสนใจ สรุปได้ดังนี้

1. ศาลเห็นว่า คำสั่งทางปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองที่แยกต่างหากจากกัน และเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาได้มีหนังสือแจ้ง ผู้อุทธรณ์แล้ว เป็นการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีออกไปนับแต่วันที่ผู้อุทธรณ์ได้รับแจ้งหนังสือดังกล่าว ทั้งนี้ผู้อุทธรณ์สามารถฟ้องขอให้เพิกถอนได้ทั้งคำสั่งทางปกครองชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ และศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาถึงความชอบด้วยกฎหมายได้ทั้งคำสั่งทางปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์

2. ศาลเห็นว่า คำสั่งทางปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองที่แยกต่างหากจากกัน และเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาได้มีหนังสือแจ้ง ผู้อุทธรณ์แล้ว ก็มีผลเป็นการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีนี้ออกไปนับแต่วันที่ผู้อุทธรณ์ได้รับแจ้งหนังสือดังกล่าว แต่ผู้อุทธรณ์สามารถฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนได้เฉพาะคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้น โดยไม่สามารถฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองชั้นต้นได้ เนื่องจากพันกำหนดระยะเวลาการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว ซึ่งศาล ก็จะพิจารณาพิพากษาความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นหลัก

3. ศาลเห็นว่า คำสั่งทางปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองที่แยกต่างหากจากกัน โดยถือว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นเป็นเพียงการยืนยันคำสั่งทางปกครองชั้นต้นเท่านั้น และเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาได้มีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบแล้ว ย่อมไม่เป็นการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีออกไป ทำให้ผู้อุทธรณ์ไม่สามารถฟ้องขอให้เพิกถอน ได้ทั้งคำสั่งทางปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เนื่องจากพ้นกำหนดระยะเวลาการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

จากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดทั้ง 3 แนวดังกล่าว ศาลได้วินิจฉัย โดยมีหลักในการพิจารณาเงื่อนไขการฟ้องคดีที่แตกต่างกัน จึงเห็นว่าเป็นประเด็นที่ควรได้รับ การศึกษาและวิเคราะห์ว่าแนวคำวินิจฉัยใด มีหลักการที่เหมาะสม เป็นธรรม และเป็นประโยชน์ ทั้งต่อหน่วยงานที่ออกคำสั่งทางปกครอง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ และผู้อุทธรณ์ซึ่งได้รับ ผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าว โดยอาจประสานให้เกิดความเป็นธรรมต่อทุกฝ่ายได้

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ โดยให้นำมาใช้เป็นกฎหมายกลาง ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ไว้ ซึ่งก่อนที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะมีผลใช้บังคับ⁴ แม้ว่ากฎหมายเฉพาะนั้น ๆ จะมีได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีก็อาจอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ได้ แต่หลังจากที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับแล้ว มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว⁵ บัญญัติให้คู่กรณีที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทำให้การตีความระบบอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายสำหรับกรณีที่พระราชบัญญัติใดๆ มิได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ ถือเป็น การบังคับให้อุทธรณ์คำสั่ง

⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มีผลใช้บังคับ วันที่ 11 ตุลาคม 2542 ซึ่งเป็นไปตามนัยมาตรา 2.

⁵ มาตรา 42 วรรคสอง ในกรณีที่มิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

ทางปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง⁶โดยที่มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁷

หน่วยงานทางปกครองนั้นมีอำนาจหน้าที่เฉพาะที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น ซึ่งหน่วยงานทางปกครองจะกระทำการใดๆ ย่อมต้องมีกฎหมายรองรับให้กระทำได้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการทำนิติกรรมกับฝ่ายเอกชน หรือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่จะใช้บังคับในฝ่ายปกครองนั้นๆ หรือจะเป็นการออกคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นที่มีผลเป็นการกระทบสิทธิของฝ่ายเอกชนก็ย่อมที่จะสามารถกระทำได้หากกฎหมาย ให้อำนาจไว้ อันจะเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้หน่วยงานทางปกครองนั้นสามารถที่จะกระทำการใดๆ ให้ภารกิจของหน่วยงานบรรลุผล ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า หน่วยงานทางปกครองสามารถออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ในบางครั้งก็อาจก่อให้เกิดความผิดพลาดขึ้น แล้วส่งผลให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ฝ่ายเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ซึ่งกรณีที่จะเกิด ความผิดพลาดได้ประจำก็คือกรณีของคำสั่งทางปกครอง บัญญัติ ลักษณะของคำสั่งทางปกครองแบ่งออกได้เป็น 3 กรณี คือ

1. คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นครณะกรรมการ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ จะไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจาก คณะกรรมการต่าง ๆ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะและไม่อยู่ในระบบสายการบังคับบัญชา คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ จึงเป็นที่สุด ไม่มีองค์กรใดที่สูงกว่าที่จะพิจารณาอุทธรณ์ได้ จึงให้โต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และเมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว ผู้รับคำสั่งทางปกครองจึงนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน⁸ แสดงให้เห็นว่า กฎหมายต้องการให้ศาลปกครองทำหน้าที่แทนคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2554). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

หน้า 104.

⁷ มาตรา 44 ภายใต้งบบังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ดินได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

⁸ มาตรา 87 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว บทบัญญัติมาตรา 48 ให้เป็นอันยกเลิก (มาตรา 57 ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง(ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562).

⁹ มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วย

2. คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี จะไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เนื่องจากรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะฉบับใด ก็เป็นองค์กรสูงสุดตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าที่จะพิจารณาอุทธรณ์ได้ คู่กรณี จึงสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรีได้โดยตรง

3. กรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้ คู่กรณีก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะนั้น¹⁰ ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมต้องถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิฉะนั้น คู่กรณีจะไม่มีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง¹¹

อย่างไรก็ตาม มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดขอบเขตการใช้บังคับไว้ โดยกำหนดข้อยกเว้นมิให้ใช้บังคับแก่รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในงานทางนโยบายโดยตรง การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์ การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และการสั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศ การดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ทางยุทธการร่วมกับทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักร

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท สิทธิการอุทธรณ์และกำหนดเวลาอุทธรณ์ ให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

¹⁰ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

¹¹ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2556). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 255-257.

จากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การดำเนินกิจการขององค์การทางศาสนา¹²

ซึ่งกรณีของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเบื้องต้นของประธานรัฐสภา¹³ ในทางกฎหมายมีประเด็นให้ต้องวินิจฉัยว่า

1.กฎหมายไม่ได้กำหนดกระบวนการอุทธรณ์ไว้อย่างชัดเจนและรัดกุม จึงเป็นเหตุให้เกิดการอุทธรณ์ซ้ำโดยบุคคลคนเดียวกัน

2.กฎหมายไม่ได้การกำหนดตัวบุคคลที่รองรับการอุทธรณ์อีกชั้นหนึ่งของประธานรัฐสภา

จากการศึกษาพบว่า การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาเกี่ยวกับการควบคุมภายในของฝ่ายปกครองตามกฎหมายไทย กฎหมายไม่ได้กำหนดกระบวนการอุทธรณ์ไว้อย่างชัดเจนและรัดกุม จึงเป็นเหตุให้เกิดการอุทธรณ์ซ้ำโดยบุคคลคนเดียวกันอีกทั้งกฎหมายไม่ได้การกำหนดตัวบุคคลที่รองรับการอุทธรณ์อีกชั้นหนึ่งของประธานรัฐสภา ผู้วิจัยจึงจะได้ทำการศึกษากฎหมาย เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภา เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขให้มีความถูกต้องและมีความสมบูรณ์ในทางปฏิบัติยิ่งขึ้น

¹² มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่

- (1) รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี
- (2) องค์การที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ
- (3) การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในงานทางนโยบายโดยตรง
- (4) การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์
- (5) การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และการสั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (6) การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศ
- (7) การดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ทางยุทธการร่วมกับทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ
- (8) การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
- (9) การดำเนินกิจการขององค์การทางศาสนา

การยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่การดำเนินกิจการใดหรือกับหน่วยงานใดนอกจากที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามข้อเสนอของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ผู้วิจัย จึงจำเป็นต้องทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์คำสั่งเบื้องต้นของประธานรัฐสภา ตามระบบกฎหมายไทย ระบบหมายต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมา เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาเกี่ยวกับการควบคุมภายในของฝ่ายปกครอง ตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

1.2.2 เพื่อศึกษากฎหมายหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ของประธานรัฐสภาเกี่ยวกับการควบคุมภายในของฝ่ายปกครอง ตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภา เกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครอง ตามกฎหมายไทย

1.2.4 เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภา เกี่ยวกับการควบคุมภายในของฝ่ายปกครอง

1.3 สมมติฐานการศึกษา

ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง กำหนดให้คำสั่งทางปกครองใดที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี ให้ผู้นั้นอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ทำคำสั่ง ยกเว้นแต่คำสั่งนั้นออกโดยรัฐมนตรีมีข้อยกเว้นให้ไม่ต้องอุทธรณ์ เพราะถือเป็นผู้รักษาการกฎหมายที่มีอำนาจสูงสุดในกรณีของประธานรัฐสภานั้น ไม่มีกฎหมายรองรับ ทั้งที่เป็นผู้รักษาการตามระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการพัสด พ.ศ. 2555 และพระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ.2554 แต่กฎหมายยังต้องให้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ออกคำสั่งซึ่งเป็นบุคคลเดียวกันซึ่งไม่มีความหมายอย่างเป็นทางการ เป็นนัยสำคัญ จึงจำเป็นต้องแก้ไขให้ไม่ต้องให้มีการอุทธรณ์ภายในซ้ำสองในกรณีของประธานรัฐสภา

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาแนวคิด ลักษณะทางกฎหมายและหลักการเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเบื้องต้นของ ประธานรัฐสภา ทฤษฎี ความเป็นมาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามระบบกฎหมายไทย หลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศึกษาและวิเคราะห์คำสั่งศาลปกครองสูงสุดและความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่าใช้หลักกฎหมายใดในการวินิจฉัย ผลทางกฎหมายของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของ ประธานรัฐสภา

1.5 วิธีการศึกษา

การวิจัยในสารนิพนธ์นี้ใช้เป็นการศึกษาวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก ซึ่ง ค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ จากหนังสือ วิทยานิพนธ์ บทความ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์ ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเบื้องต้นของประธานรัฐสภา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบแนวคิด ทฤษฎี ความเป็นมา เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธาน รัฐสภา เกี่ยวกับการควบคุมภายในของฝ่ายปกครอง ตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

1.6.2 ทำให้ทราบหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภาเกี่ยวกับการควบคุมภายใน ของฝ่ายปกครอง ทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

1.6.3 ทำให้ทราบปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภา เกี่ยวกับการ ควบคุมภายในของฝ่ายปกครอง ตามกฎหมายไทย

1.6.4 ทำให้ทราบแนวทางในการแก้ไขปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประธานรัฐสภา เกี่ยวกับการควบคุมภายในของฝ่ายปกครอง