

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นกระบวนการควบคุมภายในฝ่ายปกครองที่สำคัญประการหนึ่งที่อาจแก้ไขบรรดาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานผู้ใช้อำนาจทางปกครองกับประชาชนให้หมดสิ้นไป¹ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองยังเป็นการให้ฝ่ายปกครองได้ทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเองให้ถูกต้องยิ่งขึ้น โดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองทบทวน แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองของตนเองให้ถูกต้อง และในการพิจารณาอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองนั้นยังมีความพิเศษประการสำคัญ คือ การที่ฝ่ายปกครองสามารถมีอำนาจทบทวนหรือพิจารณาอุทธรณ์ได้ทั้งในส่วน of ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเหมาะสมในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การพิจารณาอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองมีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจตรวจสอบได้อย่างกว้างขวาง ในทุกประเด็นของการทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งจะไม่พบการตรวจสอบอำนาจลักษณะนี้ในการพิจารณาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของศาล² นอกจากนี้แล้วการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองยังเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในการถ่วงดุลและลดปริมาณคดีปกครองก่อนที่จะขึ้นสู่องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลอีกด้วย

สำหรับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศไทย นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 ประเทศไทยได้มีการจัดองค์กรขึ้นเพื่อทำหน้าที่ข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน โดยนำต้นแบบจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของประเทศฝรั่งเศส โดยใช้ชื่อเรียกว่า “คณะกรรมการกฤษฎีกา” จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพุทธศักราช 2476 โดยหวังให้คณะกรรมการ

¹ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2556). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 96.

² Professeur Christophe ALONSO แปลโดย ปาสีรัฐ ศรีวรรณพถกษย์. (2558). การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับกับคดีปกครอง. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 15(4). กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงานศาลปกครอง. หน้า 13.

กฤษฎีกาเป็นช่องทางที่ประชาชนร้องเรียนกรณีที่ได้รับผลกระทบต่อคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งขั้นตอนและวิธีการในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในช่วงนี้มี 2 ลักษณะ คือ

1) ระบบการอุทธรณ์ปกติ หรือการร้องเรียนฝ่ายปกครองแบบทั่วไป ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปที่มีควบคู่กับอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองโดยคู่กรณีหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองหรือแม้แต่นุคคลภายนอกที่มีได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองก็สามารถที่จะยื่นอุทธรณ์ (ร้องเรียน) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเองหรือผู้บังคับบัญชาตามสายงานในระดับเหนือขึ้นไป และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก็มีอำนาจทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ทั้งในเรื่องข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและความเหมาะสม โดยการยื่นในลักษณะนี้ไม่มีรูปแบบกระทำด้วยวาจาหรือหนังสือก็ได้ และมีลักษณะการอุทธรณ์แบบไม่บังคับ (Recours Administratif Facultative)³

2) ระบบการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ เป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาอื่นหรือคณะกรรมการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการยื่นอุทธรณ์ในลักษณะนี้มีความแตกต่างในหลักเกณฑ์และรายละเอียดจนมีลักษณะที่ไม่เป็นเอกภาพก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกระทบสิทธิตามกฎหมายเฉพาะต่างๆ ซึ่งกำหนดเงื่อนไขในการอุทธรณ์ที่ต่างกัน⁴

ต่อมาได้เริ่มมีการศึกษาเกี่ยวกับลักษณะและการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและองค์กรที่จะเป็นผู้วินิจฉัยคดีปกครอง รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของฝ่ายปกครองและอำนาจขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างการทบทวนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครองกับการทบทวนคำสั่งทางปกครองเองหรือองค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการพัฒนาระบบเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง โดยนำหลักกฎหมายปกครองที่คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกับการทบทวนคำสั่งทางปกครองด้วยฝ่ายปกครองและองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน โดยมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 20 (4) ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับหลักการดำเนินการที่จะต้องมีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบ

³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์. หน้า 398.

⁴ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2534). *อำนาจฟ้องคดีปกครองในระบบกฎหมายไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 128. อ้างใน เสาวนีย์ ภู่งงษ์. (2560). *ปัญหาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองศึกษากรณีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนหรือยื่นอุทธรณ์แล้วแต่ไม่รอผลการพิจารณาและนำคดีมาฟ้องภายในระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 114.

ขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดี ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ดัดแปลงมาจาก ทฤษฎีกฎหมายปกครอง “Exhaustion of Administrative Remedies” และในขณะเดียวกันก็เป็น ความพยายามที่จะสร้างความชัดเจนของหลักการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่เป็นระบบอุทธรณ์บังคับ แต่เนื่องจากก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีกฎหมายที่กำหนดระบบการอุทธรณ์ ภายในฝ่ายปกครองถูกบัญญัติในกฎหมายแต่ละฉบับในแต่ละองค์กรอยู่แล้วเป็นจำนวนมาก โดยมี ทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง จึงเป็นเหตุให้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ยังคงถือปฏิบัติตามที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดไว้ ทำให้ยังคงไม่มีความเป็นเอกภาพและเกิดปัญหา ความสับสนทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและประชาชนในการปฏิบัติตามส่วนการรับเรื่องอุทธรณ์หรือรับฟ้อง คดีของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และศาลยุติธรรม นั้น มีทั้งกรณีที่ทำให้ความสำคัญและมิได้ ให้ความสำคัญกับการที่จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนจะนำเรื่อง เข้าสู่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม⁵

จนกระทั่งใน พ.ศ. 2534 ในสมัยรัฐบาลนายอนันต์ ปันยารชุน มีการเสนอนโยบายต่อ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2534 โดยมีแนวทางว่าจะปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครองให้เกิดความรวดเร็ว รวมทั้งปรับปรุงระบบการอนุญาต การอนุมัติหรือการดำเนินการอื่น ของข้าราชการและส่วนราชการให้มีหลักเกณฑ์และระยะเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจน พร้อมทั้ง เปิดเผยหลักฐานเกณฑ์และระยะเวลาดังกล่าวให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบล่วงหน้า เพื่อขจัดช่องทางการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ⁶ จึงมีการเสนอให้จัดตั้ง คณะกรรมการขึ้นเพื่อร่างกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้น โดยมีผู้ทรงคุณวุฒิ ทางด้านกฎหมายเป็นคณะกรรมการร่าง และสามารถจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการ ปกครองสำเร็จ โดยผ่านการพิจารณาและประกาศใช้เป็นกฎหมายในชื่อว่า “พระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539” มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 14 พฤษภาคม 2540 โดยให้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติ ราชการในด้านต่างๆ เช่น การพิจารณาคำสั่งทางปกครองการออกคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำ ทางปกครองอื่นใดจะต้องมีขั้นตอนและวิธีการที่ปฏิบัติซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมไม่ต่ำ กว่าที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ แต่ในส่วนของ การอุทธรณ์หรือโต้แย้งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง นั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

⁵ ประเวศ อรรถสุภผล. (2547). *ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 53-54.

⁶ ชาญชัย แสงวงศ์. (2561). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 21.

ทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3 วรรคสอง⁷ ได้กำหนดไว้เป็นบททั่วไปซึ่งหากมีกฎหมายที่กำหนด ขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้เป็นการเฉพาะแล้วก็จะไม่นำระบบอุทธรณ์ทั่วไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ แม้ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะจะมีมาตรฐานต่ำกว่าก็ตาม

จากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3 วรรคสอง กำหนดให้ขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งเป็นไปตามที่กฎหมายแต่ละฉบับ กำหนดไว้ ทำให้เกิดปัญหาทั้งในแง่ของข้อกฎหมายและแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาที่แตกต่างกันดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนการอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายในฝ่ายปกครองซึ่งในแต่ละกฎหมายกำหนดไว้แตกต่างกันทำให้ไม่มีความเป็นมาตรฐานกลางของขั้นตอนการอุทธรณ์หรือโต้แย้งดังเช่นวิธีปฏิบัติราชการอื่น

2) ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดไว้ไม่เท่ากัน ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไม่มีความเป็นมาตรฐานกลางที่กำหนดขั้นต่ำของระยะเวลาการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้

แม้ปัญหาดังกล่าวอาจจะมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือคำพิพากษาของศาลปกครองที่วินิจฉัยแล้วก็ตาม แต่ในบทบัญญัติในกฎหมายเฉพาะบางฉบับที่มีได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งก็ยังคงมีอยู่มาก ซึ่งในกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายในฝ่ายปกครองไว้ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะต้องอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44⁸ ส่วนกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แม้ว่าจะต่ำกว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ให้ถือว่าต้องอุทธรณ์ตามระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะกำหนดโดยไม่จำเป็นต้องถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง ทั้งยังมีกรณีที่กฎหมายเฉพาะ

⁷ มาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีลักษณะที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

⁸ มาตรา 44 ภายใต้บังคับมาตรา 4 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ฯลฯ

บางฉบับกำหนดให้ผู้ได้รับผลกระทบสามารถนำคดีไปฟ้องศาลปกครองได้ทันที โดยข้ามขั้นตอนการอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายในฝ่ายปกครองได้ ทั้งที่การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้น ถือเป็นหลักการที่สำคัญอย่างหนึ่งของกฎหมายปกครองโดยเป็นขั้นตอนที่ให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนที่ได้ออกไปแล้วอีกครั้งหนึ่งว่ามีความผิดพลาดมากน้อยเพียงใด เพื่อให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาแก้ไขหรือทบทวนคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมก่อนที่จะนำคดีขึ้นวินิจฉัยไปยังองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง⁹ อันเป็นการแก้ไขความเดือดร้อนของผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองในเบื้องต้นให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทั้งยังเป็นประโยชน์ช่วยพัฒนาองค์กรฝ่ายปกครอง ลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลและยังเป็นการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองอีกด้วย

จากเหตุผลข้างต้นเห็นได้ว่า ระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของไทยก็ยังคงมีความหลากหลายและแตกต่างกันจนมีลักษณะที่ไม่เป็นเอกภาพขาดมาตรฐานกลางในเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่กำหนดในกฎหมายอื่น จนทำให้เกิดปัญหาทั้งในทางปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่และประชาชนทั่วไป ซึ่งการอุทธรณ์หรือโต้แย้งฝ่ายปกครองนี้เป็นหลักการเยียวยาทางปกครองเพื่อให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมจากฝ่ายปกครองก่อนที่จะใช้สิทธิในการฟ้องร้องต่อองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยคดีปกครอง¹⁰ และเป็นการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในทางปกครองอย่างหนึ่ง อีกทั้งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีสถานะเป็นกฎหมายกลาง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้วิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง มีวิธีการและขั้นตอนแบบเดียวกันเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ดังนั้น การอุทธรณ์หรือโต้แย้งซึ่งถือเป็นการพิจารณาทางปกครองอย่างหนึ่งจึงควรมีมาตรฐานกลาง และปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติ

⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 46/2547 คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินในการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นฟ้องภายใน 60 วันนับแต่วันทราบคำสั่ง โดยผู้ฟ้องไม่ต้องอุทธรณ์ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้เฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

¹⁰ มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง. (2556). *คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 21.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 143.

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้เช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประกันสิทธิของประชาชนเช่นเดียวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองทั่วไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาให้ทราบถึงทฤษฎี แนวความคิดและหลักการที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายใน ต่อฝ่ายปกครองและความเป็นมาตรฐานกลางของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศ

2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จากการยกเว้นให้ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งเป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนด

3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการที่ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่แตกต่างกัน และปัญหาจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดให้ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์เป็นมาตรฐานกลาง

4. เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการที่ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่แตกต่างกัน และการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดให้ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์เป็นมาตรฐานกลาง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

จากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3 วรรคสอง มิให้นำหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมายอื่น ส่งผลให้เกิดปัญหาความแตกต่างของขั้นตอนและระยะเวลาเกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ไม่มีหลักประกันความเป็นธรรมดังเช่นการปฏิบัติราชการอื่น และยากแก่การทำความเข้าใจของประชาชน ทั้งยังมีบางกรณีที่คำสั่งทางปกครองมิได้รับการทบทวนภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน ดังนั้น จึงเห็นควรยกเลิกบทบัญญัติในมาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และความบางส่วนในมาตรา 44 วรรคหนึ่ง เพื่อให้ขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งเป็นมาตรฐานกลางตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างเช่นการปฏิบัติราชการอื่น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงแนวความคิดและหลักการเบื้องต้นของการอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายใน ฝ่ายปกครอง ว่ามีหลักความคิดและจุดประสงค์ในการกำหนดให้มีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายใน ฝ่ายปกครองอย่างไร โดยศึกษาจากแนวคิดของต่างประเทศ คือ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนีรวมทั้งศึกษาทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับหลักความเป็นกฎหมายกลางของ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ของ ประเทศไทย ตลอดจนคำวินิจฉัย คำพิพากษาและความเห็นทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอน และระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งทางปกครอง

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาในสารนิพนธ์นี้ เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Document Research) ด้วย วิธีการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง และกฎหมาย วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ทั้งเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ หนังสือ วิทยานิพนธ์ วารสาร บทบัญญัติของกฎหมาย บทความ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาคำพิพากษา ศาลปกครองชั้นต้น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดและเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์ เกี่ยวกับปัญหาการที่ขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์แตกต่างกันในกฎหมายแต่ละฉบับ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงทฤษฎี แนวความคิด และหลักการที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ภายใน ฝ่ายปกครอง และความเป็นมาตรฐานกลางของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศ
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จากการยกเว้นให้ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งเป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะ กำหนด
3. ทำให้ทราบปัญหาเกี่ยวกับการที่ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่ แตกต่างกันและปัญหาจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิได้ กำหนดให้ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์เป็นมาตรฐานกลาง

4. ทำให้ได้ข้อสรุปและแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการที่ขั้นตอนและระยะเวลา
อุทธรณ์หรือโต้แย้งที่แตกต่างกัน และการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
มิได้กำหนดให้ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์เป็นมาตรฐานกลาง