

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิด หลักการ และทฤษฎีเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายใน ฝ่ายปกครองทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ รวมทั้งแนวคิดของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ยกเว้นให้ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายในฝ่ายปกครองเป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับกำหนด ผู้เขียนได้บทสรุปและข้อเสนอแนะดังนี้ต่อไปนี้

5.1 บทสรุป

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นวิธีการที่ให้กับบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จากคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐสามารถยื่นข้อโต้แย้ง หรือข้อเรียกร้อง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการยกเลิกเพิกถอน ระงับยับยั้ง หรือแก้ไขคำสั่งทางปกครองดังกล่าว โดยมีหลักการสำคัญ คือ การตรวจสอบควบคุมในชั้น ฝ่ายปกครอง ทั้งจากตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเองและผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไป ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว อันเป็นไปตามหลักการตรวจสอบและความรับผิดชอบตามลำดับสายบังคับบัญชา (Hierarchy) โดยมีความมุ่งหมายที่จะเป็นเครื่องมือในการแก้ไขบรรดาข้อพิพาทระหว่าง หน่วยงานของรัฐและประชาชน เพื่อเป็นการคุ้มครองและเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และในขณะเดียวกันการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก็เป็นช่องทางที่ทำให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาส ทบทวนการกระทำของตนเองว่าถูกต้อง เหมาะสม และชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเป็นโอกาส ที่ทำให้ฝ่ายปกครองได้ตรวจสอบประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานตนเองไปด้วย อีกทั้งการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองยังเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในการ กลับกรองข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในคดีปกครองต่างๆ เพื่อให้ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เด่นชัดขึ้นก่อนคดีจะขึ้นสู่ศาลปกครอง และหากข้อพิพาทสามารถระงับไปในชั้นการอุทธรณ์

ภายในฝ่ายปกครองได้ก็จะทำให้การแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็ว และทำให้ปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลปกครองลดลงอีกด้วย

สำหรับประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อใช้บังคับแก่วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของหน่วยงานที่ใช้อำนาจทางปกครองต่างๆ เนื่องจากก่อนที่จะมีการบัญญัติพระราชบัญญัติดังกล่าวมีกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองจำนวนมาก และแต่ละฉบับได้กำหนดรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองที่แตกต่างกันไป จึงมีการบัญญัติพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ขึ้น เพื่อให้เป็น “กฎหมายกลาง” ที่กำหนดมาตรฐานที่ชัดเจนในการปฏิบัติราชการทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ โดยมุ่งหมายให้มีหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการทางปกครองที่เป็นมาตรฐานและง่ายต่อความเข้าใจของประชาชน รวมทั้งมีหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ประกันความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน แต่สำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายในฝ่ายปกครองนั้นพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้ขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งเป็นตามที่กฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับกำหนด เนื่องจากผู้ร่างกฎหมายเห็นว่า กฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดเรื่องการเยียวยาความเสียหายในขั้นตอนต่างๆ ไว้แล้ว ประกอบกับมีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้เป็นจำนวนมาก จึงยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ ส่งผลทำให้ขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายในฝ่ายปกครองเป็นไปตามที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดไว้

จากการศึกษาพบว่าปัจจุบันมีกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้เป็นจำนวนมาก โดยกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาไว้แตกต่างกันออกไป ทำให้การอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองไม่มีความเป็นมาตรฐานกลางในการดำเนินการดังเช่นวิธีปฏิบัติราชการอื่น ทั้งยังพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายในฝ่ายปกครองยังคงมีปัญหาอยู่มาก เช่น กรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ หรือกรณีที่กฎหมายเฉพาะใช้ถ้อยคำในบทบัญญัติไม่ชัดเจนยากแก่การตีความ ส่งผลให้บางกรณีประชาชนผู้ได้รับผลกระทบที่มีได้มีความรู้ทางด้านกฎหมายปกครองไม่ทราบว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร จึงมิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้ จนกระทั่งเสียสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองต่างๆ เช่น สิทธิในการขอให้ฝ่ายปกครองแก้ไขหรือเยียวยาความเสียหาย หรือสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เป็นต้น ทั้งยังมีบทบัญญัติในกฎหมายเฉพาะบางฉบับมิได้กำหนดขั้นตอนในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้แต่ให้นำเรื่องไปฟ้องสู่ศาลได้โดยตรง โดยมีได้มีการทบทวนแก้ไขภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน ซึ่งอาจทำให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการอุทธรณ์ภายใน

ฝ่ายปกครองที่มุ่งให้ฝ่ายปกครองมีความรับผิดชอบและแก้ไขเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำที่ผิดพลาดของฝ่ายปกครองก่อนที่จะคิดจะขึ้นสู่ศาล

จากเหตุผลข้างต้นจะเห็นว่า การยกเว้นให้ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดทำให้ไม่มีบทบัญญัติที่เป็นมาตรฐานกลางในการปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง แม้ปัจจุบันจะมีคำพิพากษาของศาลปกครองหรือความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่วินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาของขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ในบางเรื่องแล้วก็ตาม แต่สำหรับประชาชนทั่วไปก็ถือเป็นข้อยุ่งยากที่จะต้องศึกษากฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับ และแนวคำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองในแต่ละเรื่อง ซึ่งแตกต่างจากวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอื่นๆ ที่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นมาตรฐานกลาง ทั้งยังเป็นกฎหมายที่มีหลักการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างครบถ้วน

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ศึกษาถึงการยกเว้นขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายในฝ่ายปกครองของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว พบว่าข้อยกเว้นดังกล่าวมีเหตุผลเนื่องมาจากการที่มีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้เป็นจำนวนมากแล้ว ทำให้ผู้ร่างกฎหมายเกรงว่าจะกระทบต่อระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในภาพรวม ซึ่งแตกต่างจากข้อยกเว้นอื่นๆ ที่กำหนดในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่เป็นการยกเว้นการดำเนินการหรือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายตุลาการ และองค์กรฝ่ายบริหาร เช่น การออกนโยบายภายในประเทศและนโยบายระหว่างประเทศ การปฏิบัติการทางทหาร และการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรม ซึ่งถือเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ หรือการดำเนินการขององค์กรตุลาการ เช่น พิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา และการบังคับคดียึดทรัพย์ ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด หรือการดำเนินการขององค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น จะเห็นได้ว่าข้อยกเว้นดังกล่าวยกเว้นสำหรับองค์กรที่เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยตามหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือองค์กรที่ใช้อำนาจในระดับรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่อาจตกอยู่ในบังคับของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติได้อยู่แล้ว แม้จะไม่มีบทบัญญัติไว้ก็ตาม ดังนั้น เหตุผลและความสำคัญของการยกเว้นมิให้บังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในเรื่องของขั้นตอนและ

ระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งนั้น จึงมีเหตุผลและความสำคัญที่น้อยกว่าข้อยกเว้นอื่นของพระราชบัญญัติดังกล่าว

โดยเมื่อศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อยกเว้นเกี่ยวกับระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดแล้วจะพบว่า การที่กำหนดให้ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งเป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับกำหนดนั้น ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีความเป็นมาตรฐานกลาง เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่และความเข้าใจของประชาชนทั่วไป ซึ่งในบางกรณีส่งผลทำให้ประชาชนจำนวนมากต้องเสียสิทธิในการขอให้ฝ่ายปกครองแก้ไขความเดือดร้อน หรือสิทธิในการที่จะได้รับการทบทวนแก้ไขคำสั่งทางปกครองจากศาลปกครอง ทั้งยังพบว่าบทบัญญัติบางประการที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น มีมาตรฐานเป็นธรรมและประกันสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองไว้มากกว่ากฎหมายเฉพาะ เช่น การพิจารณาอุทธรณ์แบบ 2 ชั้น หรือการให้โอกาสผู้อุทธรณ์ขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์กรณีมีเหตุจำเป็น ซึ่งมักจะไม่มีพบในบทบัญญัติต่างๆ ที่บัญญัติเช่นนี้ในกฎหมายเฉพาะ แต่หลักการดังกล่าวก็ถูกยกเว้นมิให้ใช้บังคับกับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามกฎหมายเฉพาะไปด้วย ดังนั้น การบัญญัติข้อยกเว้นที่มีให้ใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาบังคับใช้แก่ทุกกรณีที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองเช่นนี้ ย่อมไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานกลางที่ชัดเจนในการปฏิบัติราชการทางปกครอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างครบถ้วนในทุกด้าน ผู้เขียนจึงเห็นควรให้นำขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้เป็นกฎหมายกลางดังเช่นวิธีปฏิบัติราชการอื่น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในบทบัญญัติ และสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างครบถ้วน ดังนั้น จึงเห็นควรยกเลิกมาตรา 3 วรรคสอง และความบางส่วนในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัตินี้ดังต่อไปนี้

มาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 44 ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ ออกโดยรัฐมนตรี ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

๑๓๑

๑๓๑