

สารนิพนธ์เรื่อง	ปัญหาในการอุทธรณ์มาตรการบังคับทางปกครอง
คำสำคัญ	คำสั่งทางปกครอง/การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง/ มาตรการบังคับทางปกครอง
นักศึกษา	ธัญญารัตน์ ทวีระนะ
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์	ดร.ตรีเพชร จิตรมहिมา
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
คณะ	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ.	2567

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (Administrative Procedure Act B.E. 2539 (1996)) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 63/5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่บทบัญญัติในหมวดนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้กำหนดเป็นอย่างอื่น ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นได้ และมาตรา 63/5 วรรคสอง บัญญัติว่า การอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามส่วนที่ 5 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (Appeal of Administrative Order) ในหมวด 2 คำสั่งทางปกครอง (Administrative Order) ทั้งนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้น จะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่ามีปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินการทางปกครอง และมีปัญหาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งในคดีพิพาททางปกครองที่เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง โดยเหตุที่มาตรา 63/5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า อาจอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นได้ จึงมีปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญว่า การอุทธรณ์เป็นสิทธิ (Right) โดยตรงที่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองสามารถดำเนินการได้ หรือเป็นกรณีที่ไม่นับว่าจะสามารถอุทธรณ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ซึ่งกรณีนี้อาจขึ้นอยู่กับดุลพินิจของฝ่ายปกครอง (Discretion of the Administration) อันจะส่งผลในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งหากไม่มีการอุทธรณ์มาตรการบังคับทางปกครองก่อน ย่อมมีอาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เนื่องจากไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของมาตรา 42 วรรคสอง และตามนัยมาตรา 63/5 วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามส่วนที่ 5 การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในหมวด 2 คำสั่งทางปกครอง กรณีนี้อาจเป็นบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมและอาจก่อให้เกิดปัญหา เนื่องจากหมวด 2 ดังกล่าวเป็นเรื่องคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีใช้กรณีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการบังคับทางปกครอง

หลักการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (Act on Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999)) ถือเป็นระบบอุทธรณ์บังคับซึ่งเป็นขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายก่อนการนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แต่มีประเด็นปัญหาว่าหลักการอุทธรณ์บังคับดังกล่าวใช้บังคับ (Enforcement) กับผู้ที่อยู่ในมาตรการบังคับทางปกครองหรือไม่ โดยเหตุที่ว่า มาตรา 63/5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 บัญญัติให้ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์การบังคับทางปกครองนั้นได้ การที่กฎหมายบัญญัติให้อาจอุทธรณ์การบังคับทางปกครองได้ดังกล่าวจะถือเป็นข้อยกเว้นหลักการอุทธรณ์แบบบังคับหรือไม่ เพียงใดทำให้เกิดการตีความในมุมมองที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองซึ่งมีอำนาจในการวินิจฉัยในเรื่องเงื่อนไขของการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยปรากฏว่ายังมีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการอุทธรณ์มาตรการบังคับทางปกครองที่แตกต่างกันเป็น 2 แนวทาง ซึ่งแนวคำวินิจฉัยในกลุ่มที่หนึ่งเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะบังคับให้ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองโดยต้องอุทธรณ์การบังคับทางปกครองก่อนใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ส่วนแนวคำวินิจฉัยในกลุ่มที่สองเห็นว่า แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะไม่มีลักษณะบังคับให้ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองจะต้องอุทธรณ์มาตรการบังคับทางปกครองก่อน แต่กรณีที่ประสงค์จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็จะต้องอุทธรณ์มาตรการบังคับทางปกครองก่อน อันถือเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามนัยมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยเหตุดังกล่าวจึงนำมาสู่ปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญ คือ

- (1) ปัญหาสถานะทางกฎหมายของมาตรการบังคับทางปกครอง
- (2) ปัญหาการอุทธรณ์มาตรการบังคับทางปกครอง และ
- (3) ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

เมื่อทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาดังกล่าวแล้ว จึงเห็นควรเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 63/5 วรรคหนึ่ง โดยเพิ่มข้อความตอนท้ายว่า “หรือหากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะใช้สิทธิโต้แย้งทางศาล สามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง” และให้ยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 63/5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 63/5 วรรคหนึ่ง นอกจากนี้ ยังเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยให้การดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นเป็นสิทธิที่จะเลือกดำเนินการก่อนการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ซึ่งส่งผลให้ก่อนการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง คู่กรณีจะดำเนินการอุทธรณ์มาตรการบังคับทางปกครองก่อนหรือไม่ก็ได้ หรือจะนำปัญหาข้อโต้แย้งไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครองโดยตรงเลยก็ได้ กรณีนี้จึงถือเป็นสิทธิของคู่กรณีที่จะเลือกดำเนินการในการใช้สิทธิอุทธรณ์ทางปกครอง การที่คู่กรณีมิได้ดำเนินการยื่นอุทธรณ์มาตรการบังคับทางปกครองก่อนนั้น มิได้มีผลเป็นการตัดสิทธิของคู่กรณีในอันที่จะนำปัญหาข้อโต้แย้งเข้าสู่กระบวนการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครองแต่อย่างใด

ตามปัญหาที่กล่าวมานั้น หากมีการแก้ไขหรือปรับปรุงตามข้อเสนอแนะข้างต้น อาจทำให้การอุทธรณ์เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครองมีความชัดเจน เหมาะสม และถูกต้อง ซึ่งจะช่วยลดข้อพิพาทและปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้และการตีความกฎหมายของฝ่ายปกครอง รวมทั้งองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลปกครองในการรับคดีไว้พิจารณา และจะช่วยให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (Rights and Liberties) ของประชาชน รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (Examination of the Exercise of State Power) เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้หลักกฎหมายปกครองของประเทศไทยมีความก้าวหน้าและมั่นคงยิ่งขึ้น

THEMATIC TITLE	PROBLEM ON APPEAL OF ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT MEASURE
KEYWORDS	ADMINISTRATIVE ORDER/ APPEAL OF ADMINISTRATIVE ORDER/ADMINISTRATIVE ENFORCEMENT MEASURE
STUDENT	TANYARAT TAVETANA
THEMATIC ADVISOR	DR.TRIPETCH JITMAHUEMA
LEVEL OF STUDY	MASTER OF LAWS PUBLIC LAW
FACULTY	SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY
YEAR	2024

ABSTRACT

The Administrative Procedure Act B.E. 2539 (1996), as amended by the Administrative Procedure Act (No. 3) B.E. 2562 (2019), Section 63/5 paragraph one, determines that unless otherwise provided by this Chapter or other laws, a person subject to an administrative enforcement measure may appeal against the exercise of such measure. Section 63/5 paragraph two provides that the appeal against the exercise of administrative enforcement measures shall follow the same rules and procedures as the appeal against an administrative order under Part 5, Appeal of Administrative Order, in Chapter 2, Administrative Order. However, the Act on Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999), Section 42 paragraph two, provides that in the case where the law provides for the process or procedure for the redress of the grievance or injury in any particular matter, the filing of an administrative case with respect to such matter may be made only after the action has been taken in accordance with such process and procedure and an order has also been given thereunder or no order has been given within a reasonable period of time or within such time as provided by law. Considering these provisions, there are legal issues in administrative proceedings and in filing lawsuits with the Administrative Court for adjudication or orders in administrative disputes concerning administrative enforcement measures. Since Section 63/5 paragraph one provides that "may appeal against the use of such administrative enforcement measure," a crucial legal question arises: whether the appeal is a direct right that a person subject to an administrative enforcement measure can exercise or is it uncertain whether an appeal can be made, potentially subject to the discretion of the administration

This uncertainty affects the filing of lawsuits with the Administrative Court as provided in Section 42, paragraph two, of the Act on Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999). If there is no prior appeal against the administrative enforcement measure, a lawsuit cannot be filed with the Administrative Court because it is not in the conditions of Section 42 paragraph two and Section 63/5 paragraph two, which mandates the same rules and procedures as appealing an administrative order under Part 5, Appeal of Administrative Order, in Chapter 2, Administrative Order. This may be an inappropriate provision and could cause problems because Chapter 2 concerns administrative orders; it is not administrative enforcement measures.

The principle of internal appeal within the administration under the Act on Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999) is considered a mandatory appeal system, a process or method for resolving grievances before bringing a case to the Administrative Court according to Section 42, paragraph two. However, there is a problem with whether this mandatory appeal principle applies to that subject to administrative enforcement measures. Section 63/5 paragraph one of the Administrative Procedure Act B.E. 2539 (1996), as amended by the Administrative Procedure Act (No. 3) B.E. 2562 (2019), states that a person subject to an administrative enforcement measure may appeal against that enforcement. Whether the provision providing that one "may appeal" constitutes an exception to the mandatory appeal principle. This leads to different interpretations, especially in the judgments of the Administrative Court, which has the authority to rule on the conditions for filing a lawsuit. There are two different views on appealing administrative enforcement measures. The first view is that this provision does not require a person subject to administrative enforcement measures to appeal before filing a lawsuit with the Administrative Court. The second view is that although the provision does not compel an appeal before filing a lawsuit, an appeal is necessary to file a lawsuit with the Administrative Court, considered a condition for filing a lawsuit under Section 42, paragraph two of the Act on Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999). This leads to crucial law issues:

- (1) The legal status of administrative enforcement measures.
- (2) The appeal of administrative enforcement measures.
- (3) The right to file a lawsuit with the Administrative Court.

After analyzing these issues, it is proposed to amend Section 63/5, paragraph one, by adding at the end of the provision, "or if the plaintiff wishes to exercise the right to contest in

court, they can file a lawsuit directly with the Administrative Court." It is also proposed to abolish Section 63/5 paragraph two of the said Act which aligns with the amendment to Section 63/5 paragraph one. Furthermore, it is recommended to amend Section 42, paragraph two, of the Act on Establishment of Administrative Court and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (1999) to make following the procedures or methods for remedying grievances or damage a right that can be chosen before filing a lawsuit with the Administrative Court. This would allow parties to choose whether to appeal the administrative enforcement measure before filing a lawsuit or to bring the dispute directly to the Administrative Court. This would be the right of the parties to choose how to proceed. If it appears that an appeal against the administrative enforcement measure is not filed, it shall not preclude the parties from bringing the dispute to the Administrative Court. If the suggested amendments are implemented, the appeals concerning administrative enforcement measures will become clearer, more appropriate, and more accurate, reducing disputes and problems arising from the interpretation and application of the law by the administration and the Administrative Court. It will protect the rights and freedoms of the people, as well as scrutinize the exercise of state power more effectively, which will result in the administrative law of Thailand being more advanced and more stable.