

ปัญหากฎหมายความระงับของคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองถึงแก่ความตาย หรือตกเป็นคนที่ไร้ความสามารถ¹

บรรเจิด รักกลาง²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายความระงับของคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองถึงแก่ความตาย หรือตกเป็นคนที่ไร้ความสามารถ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการของคำสั่งและสถานะของคำสั่งทางปกครอง การตาย หรือ เป็นคนที่ไร้ความสามารถ มีผลอย่างไรตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 42 ระบุว่า คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น แล้วนำมาวิเคราะห์เหตุผลและนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายต่อไป

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กระบวนการออกคำสั่งทางปกครองและขั้นตอนปฏิบัติภายหลังออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจได้ว่า เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการด้วยความเป็นธรรม ปราศจากความลำเอียง และถูกต้องตามกฎหมาย และพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังครอบคลุมถึงเรื่องการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งอนุญาต อนุมัติ วินิจฉัยอุทธรณ์

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดวิธีการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องอันเกิดจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ ทำให้ประชาชนมีสิทธิอุทธรณ์หรือร้องขอให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการทบทวน เพื่อให้การดำเนินการได้รับการแก้ไขให้ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายต่อไป ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์จึงต้องมีความรู้และความเข้าใจในเรื่องคำสั่งทางปกครอง และความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง จึงจะสามารถดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองสิทธิและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือโดยทั่วไปแล้ว กรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับผลร้ายจากคำสั่งทางปกครอง นั้น เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวนี้ได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายความระงับของคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองถึงแก่ความตาย หรือตกเป็นคนที่ไร้ความสามารถ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ อาจารย์ ดร.พิรพงศ์ จงไพศาลสกุล และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ เทพสุเมธานนท์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มนทิษา กักคัง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 44 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว”³

ตัวอย่างเช่น นายแดงเป็นข้าราชการครู ถูกหน่วยงานต้นสังกัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และผลการสอบสวนสรุปออกมาว่าเห็นควรลงโทษไล่นายแดงออกจากราชการ เมื่อนายแดงได้รับผลร้ายจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าว หากนายแดงประสงค์ที่จะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ลงโทษให้ตนออกจากราชการ จะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามกฎหมายเฉพาะก่อน ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ในเมื่อนายแดงเป็นข้าราชการครูการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต้องดำเนินการตาม กฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ.2550 กล่าวคือ นายแดงจะต้องเป็นผู้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวด้วยตนเองภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง⁴

ทั้งนี้ หากข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่าหลังจากมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้วเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองถึงแก่ความตายหรือตกเป็นบุคคลไร้ความสามารถ เช่นนี้ ยังเป็นปัญหาว่าคำสั่งทางปกครองนั้นจะยังมีผลอยู่หรือไม่ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสิทธิในการอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่หรือทายาทของผู้รับคำสั่งทางปกครองเนื่องจากยังไม่เกิดความชัดเจนว่าคำสั่งทางปกครองนั้นสิ้นสุดไปแล้วหรือไม่

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 42 วรรคสองแล้ว พบว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้กำหนดถึงการสิ้นสุดลงของคำสั่งทางปกครองที่ชัดเจนว่า ความตายหรือตกเป็นบุคคลไร้ความสามารถของผู้รับคำสั่งจะมีผลให้คำสั่งทางปกครองเช่นว่านั้นสิ้นสุดลงไปด้วยหรือไม่

ในขณะที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 44 ประกอบกับกฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ.2550 ซึ่งเป็นกฎที่เกี่ยวข้องกับกรณีตัวอย่างข้างต้นก็กำหนดให้ในการอุทธรณ์นั้น ผู้รับคำสั่งต้องเป็นผู้อุทธรณ์ด้วยตนเอง โดยจะมีการอุทธรณ์แทนผู้อื่น หรือ

³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 44 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

⁴ กฎ ก.ค.ศ.ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ.2550 ข้อ 3 “การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ให้อุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง”

มอบหมายให้ผู้อื่นอุทธรณ์แทนไม่ได้⁵ ส่งผลให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือทายาทอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมในการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีตายหรือตกเป็นคนที่ไร้ความสามารถ หากปรากฏว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่มีผลทางกฎหมายอีกต่อไป กรณีปรากฏว่าการตายหรือตกเป็นคนที่ไร้ความสามารถมิได้ส่งผลให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวสิ้นผลตามกฎหมาย ย่อมส่งผลให้ทายาทหรือบุคคลอื่นใดที่มีอำนาจสามารถอุทธรณ์แก้ข้อกล่าวหา จนอาจจะนำไปสู่การที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาได้พิจารณาให้ความเป็นธรรมกับผู้ที่ได้รับผลร้ายจากคำสั่งที่ถูกไต่ออกจากราชการได้พินมลทิน รวมถึงชื่อเสียงวงศ์ตระกูล ตลอดระยะเวลาที่รับราชการมา และครอบครัวทายาท ที่อยู่ข้างหลัง ก็จะไม่ถูกตราหน้าว่าบิดาหรือมารดาของตนถูกไต่ออกจากราชการ การพิจารณาความสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองโดยเหตุอื่นใด ตามความในมาตรา 42 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ที่บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น”⁶ นั้นมีขอบเขตเพียงใดโดยเฉพาะอย่างยิ่งจะหมายความว่าความรวมถึงกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง กรณีตายหรือตกเป็นคนที่ไร้ความสามารถหรือไม่ ส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองหรือทายาทของบุคคลดังกล่าวจะสามารถดำเนินการอุทธรณ์แทนผู้ตายได้หรือไม่ อันเป็นปัญหาทางกฎหมายที่ทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจได้รับผลร้ายและไม่ได้รับความเป็นธรรม

จากกรณีดังกล่าวข้างต้น เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหากฎหมายความระงับของคำสั่งทางปกครองในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองถึงแก่ความตาย หรือตกเป็นคนที่ไร้ความสามารถ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 42 ระบุว่า คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น ยังมีความคลุมเครือและไม่ชัดเจน พบว่ายังคงมีปัญหาย่อยสามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรก คือ ปัญหาความสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองโดยเหตุอื่นใด ตามความในมาตรา 42 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ที่บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น” นั้นมีขอบเขตเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะหมายความว่าความรวมถึงกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง กรณีตายหรือตกเป็นคนที่ไร้ความสามารถหรือไม่

⁵ ข้อ 4 “การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ให้ผู้ทธรณ์ได้สำหรับตนเองเท่านั้นจะอุทธรณ์แทนผู้อื่นหรือมอบหมายให้ผู้อื่นอุทธรณ์แทนไม่ได้”

⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 42 วรรคสอง บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น”

โดยที่มาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น”

บทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นว่า คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลอยู่อย่างต่อเนื่องจนกว่าจะเกิดเหตุการณ์ที่ทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นสิ้นผลลง และยังแสดงให้เห็นต่อไปด้วยว่า คำสั่งทางปกครองฉบับหนึ่งอาจสิ้นผลลงจากกรณีใดกรณีหนึ่งในสามกรณี ได้แก่ (1) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (2) เงื่อนไขสิ้นสุด ไม่ว่าตามกฎหมายหรือตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ (3) เหตุอื่น เช่น การสิ้นผลโดยสภาพเนื่องจากการได้รับการปฏิบัติตามครบถ้วนและเสร็จสิ้นแล้ว⁷ สิ้นผลโดยเหตุอื่นนั้น จะหมายความว่ารวมถึงกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง กรณีตายหรือตกเป็นคนที่ไร้ความสามารถหรือไม่ เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 42 วรรคสองแล้ว พบว่าบทบัญญัตินี้ได้กำหนดถึงการสิ้นสุดลงของคำสั่งทางปกครองที่ชัดเจนว่า ความตายหรือตกเป็นคนที่ไร้ความสามารถของผู้รับคำสั่งจะมีผลให้คำสั่งทางปกครองเช่นนั้นสิ้นสุดลงไปด้วยหรือไม่

จากการศึกษาพบว่าคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ ฟป.14/2528 คดีหมายเลขแดงที่ ฟป.21/2565⁸ ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งได้เสียชีวิตระหว่างการอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ทายาทของผู้ตาย เช่น สามีที่จดทะเบียนสมรสอย่างถูกต้องตามกฎหมายมีสิทธิเข้าแทนที่ผู้ตายในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ หากเห็นว่าคำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้จะมีผู้ได้รับคำสั่งลงโทษโดยตรงก็ตาม ทั้งนี้ เพราะหากศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษ ย่อมมีผลให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่เสียไปกลับคืนมา ซึ่งคดีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ตายก็ได้ใช้สิทธิในการขอให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดฉบับดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 การตายหรือตกเป็นคนที่ไร้ความสามารถของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ไม่ทำให้คำสั่งทางปกครองสิ้นผลลงแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงอาจวิเคราะห์ได้ว่า คำว่า “สิ้นผลลงโดยเหตุอื่น” ในบทบัญญัติมาตรา 42 ของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้น ไม่รวมถึงการตายหรือตกเป็นคนที่ไร้ความสามารถของผู้รับคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด

⁷ ทศพร แสงสวัสดิ์, กฎหมายปกครอง พร้อมคำอธิบายมาตราที่สำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2567), หน้า 257.

⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟป.21/2565.

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของทนายหรือผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งถึงแก่ความตาย หรือตกเป็นคนที่ไร้ความสามารถ

โดยหลักกฎหมายการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นกระบวนการที่ให้สิทธิคู่กรณีที่จะร้องขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองทบทวนการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ทั้งในมิติเกี่ยวกับความเหมาะสมและความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแตกต่างจากการทบทวนตรวจสอบการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่โดยองค์กรตุลาการที่จะมีขอบเขตในการตรวจสอบได้เฉพาะในมิติความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น และการอุทธรณ์เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะต้องดำเนินการก่อนการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกระบวนการอุทธรณ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้คู่กรณีสามารถที่จะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ในกรณีที่กฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องมิได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ไว้และคำสั่งที่อาจอุทธรณ์ได้ตามพระราชบัญญัตินี้ คือ คำสั่งทางปกครองที่มีใช้คำสั่งของรัฐมนตรีหรือคำสั่งที่ออกโดยคณะกรรมการ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 3 วรรคสอง มาตรา 44 วรรคแรกและมาตรา 48⁹ จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติในมาตรา 44 วรรคแรก การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว และ มาตรา 42 วรรคแรก คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป วรรคสอง คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น ซึ่งโดยหลักแล้วผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง เรียกว่าคู่กรณีจะอยู่ในบังคับแห่งสิทธิที่จะทำการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ด้วยตนเองในกรณีปกติ แต่หากผู้รับคำสั่งทางปกครองถึงแก่ความตายหรือตกเป็นคนที่ไร้ความสามารถนั้น คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะยังคงมีผลใช้บังคับอยู่หรือไม่ หรือสิ้นผลลงโดยความตายหรือตกเป็นคนที่ไร้ความสามารถ ยังไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ระบุไว้ชัดเจน เพียงแต่ในมาตรา 42 วรรคสอง นั้น ระบุเพียงว่า คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น คำว่าโดยเหตุอื่นนั้น หมายความว่ารวมถึงการที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองตายหรือตกเป็นคนที่ไร้ความสามารถด้วยหรือไม่ ยังคงเป็นปัญหาทางข้อกฎหมายที่ยังไม่มีความชัดเจน

⁹ ชรรถเพ็ชร ชายทวีป, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2567), หน้า 119.

จากข้อกฎหมายตามมาตรา 44 วรรคแรก กฎหมายระบุว่าผู้ที่ทำการอุทธรณ์คำสั่งได้ คือ คู่กรณี หมายถึงผู้รับคำสั่งทางปกครอง และจากที่ผู้เขียนได้ยกตัวอย่าง กรณี นายแดง เป็นข้าราชการครู ถูกหน่วยงานต้นสังกัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และผลการสอบสวนสรุปออกมาว่าเห็นควรลงโทษไล่นายแดงออกจากราชการ เมื่อนายแดงได้รับผลร้ายจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าว หากนายแดงประสงค์ที่จะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ลงโทษให้ตนออกจากราชการ จะต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามกฎหมายเฉพาะก่อน ตามมาตรา 44 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ในเมื่อนายแดงเป็นข้าราชการครูการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต้องดำเนินการตาม กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ.2550 กล่าวคือ นายแดงจะต้องเป็นผู้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวด้วยตนเองภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ.2550 ข้อ 3 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยให้อุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และข้อ 4 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย ให้อุทธรณ์ได้สำหรับตนเองเท่านั้น จะอุทธรณ์แทนผู้อื่นหรือมอบหมายให้ผู้อื่นอุทธรณ์แทนไม่ได้ จะเห็นได้ว่าในเรื่องของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น ทั้ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ที่เป็นกฎหมายกลาง และ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ.2550 กฎหมายเฉพาะกำหนดให้คู่กรณี หรือผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองเท่านั้นที่จะทำการอุทธรณ์ได้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายที่กำหนดการอุทธรณ์ยังไม่มีหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง กรณี ผู้รับคำสั่งตาย ป่วยเข้าโรงพยาบาลจนไม่สามารถทำการอุทธรณ์ได้ ทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องเสียสิทธิในการอุทธรณ์ ผู้เขียนมีความเห็นเสนอแนะว่าควรแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ทั้ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ที่เป็นกฎหมายกลาง และ กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ.2550 กฎหมายเฉพาะ เพื่อให้ครอบคลุมและเป็นธรรมกับผู้ที่ได้รับผลร้ายจากคำสั่งทางปกครอง กรณีที่ไม่อาจทำการอุทธรณ์ด้วยตนเองได้ เพื่อให้สอดคล้องกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ ฟบ.14/2558 คดีหมายเลขแดงที่ ฟบ.21/2565 ที่ศาลได้วินิจฉัยเอาไว้

จากการศึกษาของผู้ทำการศึกษา พบว่าการสิ้นสุดผลของคำสั่งทางปกครองว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองกรณีถึงแก่ความตาย หรือตกเป็นคนที่ไร้ความสามารถนั้น ยังคงมีผลบังคับอยู่ไม่ได้สิ้นสุดลงโดยเหตุอื่น ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แต่อย่างใด หากผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองได้ถึงแก่ความตาย ทายาท สามีภริยาโดยชอบด้วยกฎหมายก็สามารถดำเนินการอุทธรณ์แทนผู้ตายได้ ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ ฟบ. 14/2558 คดีหมายเลขแดงที่ ฟบ. 21/2565 ที่ศาลได้วินิจฉัยสรุปได้ว่า กรณีเจ้าหน้าที่ที่ถูกคำสั่งลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งได้เสียชีวิต

ระหว่างการอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ทายาทของผู้ตาย เช่น สามีที่จดทะเบียนสมรสอย่างถูกต้องตามกฎหมายมีสิทธิเข้าแทนที่ผู้ตายในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ หากเห็นว่าคำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้จะมีใช้ผู้ได้รับคำสั่งลงโทษโดยตรงก็ตาม ทั้งนี้ เพราะหากศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษ ย่อมมีผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้นได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่เสียไปกลับคืนมา ซึ่งคดีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีในฐานะทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ตายก็ได้ใช้สิทธิในการขอให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงโทษ

จากคำวินิจฉัยของศาลดังกล่าว จะเห็นได้ว่ากรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ถึงแก่ความตายนั้น คำสั่งทางปกครองไม่ได้สิ้นสุดลงแต่อย่างใด คำสั่งทางปกครองยังคงมีผลใช้บังคับ ทำให้ทายาท หรือสามีโดยชอบด้วยกฎหมายของผู้ตายได้ใช้สิทธิอุทธรณ์แทนผู้ตาย หลักการดังกล่าวถือเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ได้รับผลร้ายจากคำสั่งทางปกครอง โดยบุคคลอื่นสามารถอุทธรณ์แทนได้ สอดคล้องกับหลักนิติธรรมของกฎหมาย เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560¹⁰ หลักความเสมอภาคในทางกฎหมาย หลักความได้สัดส่วน ความสมเหตุสมผลในทางกฎหมาย ตลอดจนหลักการพื้นฐานทั่วไปของกฎหมายปกครอง ทำให้บังเกิดความเป็นธรรมขึ้นกับบุคคลซึ่งได้รับผลร้ายจากคำสั่งทางปกครองกรณี ตายหรือตกเป็นคนไร้ความสามารถ นอกจากนั้นการให้บุคคลอื่นอุทธรณ์แทนได้นั้นเป็นการคุ้มครองสิทธิ ให้ได้รับความเป็นธรรมจากฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่ง หากว่าผลการอุทธรณ์ฟังขึ้นก็เป็นเหตุผลที่ฝ่ายปกครองจะได้ทำการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งที่เป็นผลร้ายนั้นเสีย หรือหากเป็นในชั้นกระบวนการพิจารณาของศาลก็เป็นโอกาสอันดีที่ศาลจะได้วินิจฉัยคุ้มครองสิทธิต่างๆ อันพึงมีพึงได้ กรณีที่ศาลได้พิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวที่เป็นผลร้ายกับผู้ตาย เท่ากับว่าได้คืนความเป็นธรรมให้กับผู้ตาย และทายาท สามีภริยา ตลอดจนชื่อเสียงของผู้ตายขณะรับราชการมา

ดังนั้นแล้ว เพื่อให้เกิดความชัดเจนในข้อกฎหมายที่ยังไม่ชัดเจนและยังไม่ครอบคลุมในการบังคับใช้ และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับคู่กรณี ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ได้รับผลร้ายจากการออกคำสั่งของฝ่ายปกครอง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง กรณี ตายหรือตกเป็นคนไร้ความสามารถ จึงมีข้อเสนอแนะแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ดังนี้

1. เติม มาตรา 42 วรรคสอง บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นสุดโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมเป็น มาตรา 42 วรรคสอง บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น เหตุอื่นนั้น ไม่รวมถึงการตายหรือตกเป็นคนที่ไร้ความสามารถของผู้รับคำสั่งทางปกครอง

เหตุผล เพื่อให้เกิดความชัดเจนและความเป็นธรรมกับผู้รับคำสั่งทางปกครองในกรณี ตายหรือตกเป็นคนที่ไร้ความสามารถ

2. เดิม มาตรา 44 บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะให้คู่กรณี อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

ขอเสนอแนะให้เพิ่มเติมเป็น มาตรา 44 บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะให้คู่กรณี หรือทายาท สามิหรือภริยาที่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือบุคคลอื่น อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

เหตุผลเพราะว่าผู้ได้รับผลร้ายจากคำสั่งทางปกครองหากเสียชีวิตลง หรือเจ็บป่วยจนไม่สามารถอุทธรณ์ได้ด้วยตนเอง หรือมีความจำเป็นอื่นๆ ที่เป็นเหตุให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่สามารถทำการอุทธรณ์ได้ด้วยตนเอง และเพื่อความเป็นธรรมกับผู้รับคำสั่งทางปกครอง จึงเห็นควรให้บุคคลอื่นอุทธรณ์แทนได้

เอกสารอ้างอิง

ขรรค์เพชร ชายทวีป. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2567.

ทศพร แสนสวัสดิ์. กฎหมายปกครอง พร้อมคำอธิบายมาตราที่สำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

ทางปกครอง พ.ศ. 2539. กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2567.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

กฎ ก.ค.ศ. ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ พ.ศ. 2550.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟบ.21/2565.