

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง¹

ลลิตา หล้าสุด²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง โดยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งคู่กรณีเป็นเอกชนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะ ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง ได้ใช้สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตาม มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครอง ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย รวมถึงความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง แล้วอาจใช้ดุลยพินิจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดก็ได้ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจึงเป็นกระบวนการสำคัญในการให้อำนาจฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองและผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ได้ตรวจสอบถึงความเหมาะสมและความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นกระบวนการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจตามกฎหมายปกครองของเจ้าหน้าที่ให้อยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ³ ซึ่งได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากการให้ความสำคัญในเรื่องการตรวจสอบความเหมาะสมและความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองแล้วยังต้องให้ความสำคัญในเรื่องรูปแบบ หลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ด้วย ซึ่งถือเป็นด่านแรกในการเข้าสู่กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อให้คู่กรณีซึ่งเป็นเอกชนได้เข้าถึงกระบวนการตรวจสอบความชอบธรรมของคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐที่มีอำนาจเหนือเอกชน ให้ได้รับความเป็นธรรมอย่างเสมอภาคและสอดคล้องกับ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง โดยมี อาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และรองศาสตราจารย์สุชนิ รัตนวราห

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³วรพจน์ วิศวพิชญ์, *รวมบทความทางวิชาการในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พี.เค.พรินต์เฮาส์, 2548), หน้า 194-208.

สถานการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งจะเป็นการประกันสิทธิให้แก่ประชาชนในเชิงแก้ไข⁴ โดยปัจจุบันผู้ศึกษาเห็นว่ารูปแบบ หลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีการในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยังไม่ครอบคลุมและไม่ชัดเจนสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการ สามารถสรุปได้ดังนี้

ประการแรกคือ ปัญหารูปแบบคำอุทธรณ์และการตรวจรับคำอุทธรณ์ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคสอง⁵ ได้มีการกำหนดรูปแบบคำอุทธรณ์ที่มีรายละเอียดไว้เพียงว่าต้องทำเป็นหนังสือและให้ระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วยคำอุทธรณ์ เพียงเท่านั้น ซึ่งถือว่ามียุทธวิธีที่ยังไม่มีรายละเอียดมากเพียงพอ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ในการติดต่อกับผู้อุทธรณ์หรือการแจ้งผลการอุทธรณ์ได้ อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวยังไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ที่รับคำอุทธรณ์ต้องดำเนินการพิจารณาและตรวจสอบคำอุทธรณ์ที่ได้รับว่ามีใจความสำคัญและรายละเอียดครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ซึ่งในบางกรณีอาจมีการยื่นคำอุทธรณ์โดยไม่มีข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย หรือเป็นการอุทธรณ์โดยเคลือบคลุม หรือไม่อาจเข้าใจได้ว่าเป็นการอุทธรณ์ในเรื่องใดประเด็นใด หรือเป็นการยื่นอุทธรณ์โดยผู้ที่ไม่มีความเข้าใจในเรื่องการอ่านเขียนหรือไม่มีความเข้าใจด้านการจัดทำข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายก็ได้ ทำให้ผู้อุทธรณ์ดังกล่าวไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้อุทธรณ์ และผู้อุทธรณ์ก็ไม่ได้รับโอกาสในการแก้ไขหรือเพิ่มเติมอุทธรณ์ที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนดังกล่าว จึงย่อมส่งผลกระทบต่อพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ ในการนี้ก็อาจทำให้เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้รับอุทธรณ์อาจใช้ดุลยพินิจไม่รับอุทธรณ์ดังกล่าวไว้พิจารณาได้เนื่องจากไม่เป็นตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้

ประการที่สองคือ ปัญหาการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจรับคำอุทธรณ์ โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง กำหนดว่าการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คู่กรณีจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง แต่เมื่อทำการศึกษากฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้วพบว่า ในกระบวนการยื่นคำอุทธรณ์ในทางข้อเท็จจริงอาจเกิดกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้แจ้งการยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้งให้คู่กรณีทราบ หรือแจ้งแล้วแต่คู่กรณีเข้าใจคลาดเคลื่อน หรือเกิดความผิดพลาดประการใด หรือเกิดความไม่เชื่อมั่นของคู่กรณีในการต้องยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นคู่กรณีของตน ด้วยเหตุดังกล่าวคู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองจึงยื่นคำอุทธรณ์ไปยังผู้อื่นที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง เช่น ผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานที่

⁴ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์, *พื้นฐานความรู้ทั่วไป หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 100-107.

⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 44.

สูงขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือยื่นต่อผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์โดยตรงจะมีผลเป็นการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแล้วหรือไม่อย่างไร และการที่เจ้าหน้าที่อื่นรับคำอุทธรณ์นั้นจะเป็นการรับอุทธรณ์ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แล้วหรือไม่ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้มีการกำหนดในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจรับคำอุทธรณ์เอาไว้และไม่ได้กำหนดทางแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวไว้แต่อย่างใด จึงเกิดปัญหาในแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรและมีผลต่อการนับระยะเวลาในการพิจารณาคำอุทธรณ์

ประการที่สามคือปัญหาการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองด้วยวิธีการส่งทางไปรษณีย์ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง กำหนดการยื่นคำอุทธรณ์ไว้ว่าให้คู่กรณีจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งไม่ได้มีการกำหนดวิธีการยื่นเอาไว้ว่าจะต้องยื่นด้วยตนเอง หรือด้วยวิธีการส่งทางไปรษณีย์ หรือด้วยวิธีการอื่นใด จึงเห็นว่าย่อมทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาว่าวันใดคือวันที่ยื่นอุทธรณ์ และวันใดคือวันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำอุทธรณ์ระหว่างวันที่ไปรษณีย์ค้นทางประทับตราวันที่ซองหนังสืออุทธรณ์หรือวันที่เจ้าหน้าที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ที่นำจ่ายโดยไปรษณีย์ เนื่องจากหากเจ้าหน้าที่ได้รับคำอุทธรณ์แล้วย่อมเกิดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องพิจารณาคำอุทธรณ์และมีคำสั่งว่าเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์หรือไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์อย่างไรใน 30 วันนับแต่วันที่ตนได้รับคำอุทธรณ์ต่อไป

ประการที่สี่คือ ปัญหาหลักฐานการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง กำหนดการยื่นคำอุทธรณ์ไว้เพียงให้คู่กรณีจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง เท่านั้น แต่ไม่ได้มีการกำหนดขั้นตอนให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีหน้าที่ต้องออกหลักฐานเมื่อได้รับอุทธรณ์จากผู้อุทธรณ์แล้ว ทำให้ผู้อุทธรณ์ไม่มีหลักฐานจากเจ้าหน้าที่ว่าได้ยื่นคำอุทธรณ์โดยสมบูรณ์แล้ว อีกทั้งทำให้ผู้อุทธรณ์ไม่มีหลักฐานเพื่อไว้ใช้ในการติดตามผลการดำเนินการเรื่องอุทธรณ์ และไม่มีหลักฐานในการใช้ประกอบการยื่นฟ้องคดีต่อศาลต่อไปในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนการฟ้องคดีปกครองไว้ ซึ่งกำหนดให้ผู้จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง ก่อน และหากได้ยื่นอุทธรณ์แล้ว ถ้าได้มีการสั่งการตามกฎหมายหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายในมาตราดังกล่าว ผู้อุทธรณ์ก็มีสิทธิฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลปกครองได้ และหากผู้ฟ้องคดีไม่มีหลักฐานการอุทธรณ์ดังกล่าวมาขึ้นต่อศาล ก็อาจทำให้ศาลปกครองไม่รับฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาหรืออาจเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดีในการแสวงหาหลักฐานการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในภายหลังได้

ประการที่ห้าคือ ปัญหาการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองใหม่ภายหลังถอนคำอุทธรณ์ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง กำหนดเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเท่านั้นไม่มีการบัญญัติถึงเรื่องสิทธิการถอนคำอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ที่ยื่นต่อเจ้าหน้าที่แล้ว และหลักเกณฑ์พิจารณาคำขอถอนคำอุทธรณ์แต่อย่างใด จึงยังขาดการกำหนดขั้นตอนและวิธีการของการถอนคำอุทธรณ์และหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตถอนคำอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่

ดังนั้นแล้วเพื่อให้กระบวนการอุทธรณ์และการพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสมและเกิดความเป็นธรรมกับผู้อุทธรณ์และทำให้การปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างสอดคล้องในแนวทางเดียวกัน ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขและเพิ่มเติมในประเด็นดังต่อไปนี้

1. ปัญหารูปแบบคำอุทธรณ์และการตรวจรับคำอุทธรณ์ ผู้ศึกษาเห็นว่าการกำหนดรูปแบบคำอุทธรณ์ที่มีรายละเอียดไม่ครอบคลุมในสาระสำคัญที่ควรต้องกำหนดไว้ในคำอุทธรณ์ จึงทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ ประกอบกับเมื่อไม่ปรากฏชื่อที่อยู่ของผู้อุทธรณ์จึงยากต่อการติดต่อและการพิสูจน์ว่าผู้ใดคือผู้อุทธรณ์ หรือการที่คำอุทธรณ์ไม่มีการกำหนดให้ลงลายมือชื่อ จึงอาจต้องพิสูจน์ว่าผู้อุทธรณ์คือคู่กรณีจริงหรือไม่ อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำอุทธรณ์ให้ดำเนินการตรวจสอบคำอุทธรณ์ให้มีรายละเอียดครบถ้วนถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์ดำเนินการแก้ไขภายในระยะเวลาที่กำหนดต่อไป ซึ่งหากไม่มีการกำหนดรายละเอียดของคำอุทธรณ์เพิ่มเติมรวมถึงการกำหนดหน้าที่ในการตรวจรับคำอุทธรณ์ดังกล่าว ก็อาจทำให้ผู้อุทธรณ์ไม่ได้รับความเป็นธรรมอย่างเต็มที่และอาจเกิดช่องว่างในการสวมสิทธิผู้อุทธรณ์ได้ จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 44 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

เดิม มาตรา 44 วรรคสอง กำหนดว่า “คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมเป็น มาตรา 44 วรรคสอง กำหนดว่า “คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยให้ระบุรายละเอียดดังนี้

- (1) วันเดือนปี
- (2) ชื่อตัว นามสกุล และที่อยู่ของผู้อุทธรณ์
- (3) ข้อเท็จจริงและข้อโต้แย้งที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์
- (4) ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี)
- (5) ลายมือชื่อผู้อุทธรณ์

ทั้งนี้ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับอุทธรณ์ตรวจสอบคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 3 วันนับแต่วันที่ตนได้รับอุทธรณ์ ว่ามีรายการตามที่กำหนดไว้ในวรรคสองหรือไม่ หากไม่ครบหรือไม่ชัดเจนหรือไม่อาจ

เข้าใจได้ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับอุทธรณ์มีหนังสือคืนอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ไปแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องครบถ้วน ภายใน 7 วันนับแต่ได้รับแจ้ง โดยการกำหนดระยะเวลาให้แก้ไขเพิ่มเติมต้องอยู่ภายในระยะเวลาอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนด”

2. ปัญหาการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจรับคำอุทธรณ์ ผู้ศึกษาเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง กำหนดให้คู่กรณีต้องยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่ได้บัญญัติแนวทางหรือวิธีปฏิบัติไว้ในกรณีการยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจรับคำอุทธรณ์ไว้แต่อย่างใด แต่ในทางข้อเท็จจริงพบว่าบางกรณีผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือยื่นต่อผู้มีอำนาจพิจารณา คำอุทธรณ์โดยตรง หรือในบางเรื่องเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง อาจดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง ในรูปของคณะบุคคลจึงอาจทำให้ผู้อุทธรณ์เกิดความสับสนหรือความไม่เข้าใจในการยื่นคำอุทธรณ์ และเกิดปัญหาว่าการยื่นคำอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีอำนาจรับคำอุทธรณ์ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง อาจต้องตีความถึงความสมบูรณ์ของการยื่นอุทธรณ์ดังกล่าว และเกิดปัญหาคำอุทธรณ์นักระยะเวลา การพิจารณาคำอุทธรณ์ และส่งผลต่อการดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ เกิดความล่าช้าในการพิจารณาอีกทั้งยัง อาจกระทบต่อสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการอุทธรณ์อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะหากเจ้าหน้าที่ที่รับอุทธรณ์ไม่มีอำนาจและไม่ส่งเรื่องต่อไปยังผู้มีอำนาจตามลำดับชั้น ย่อมทำให้กระบวนการ สะดุดหรือสิ้นสุดลงโดยไม่ชอบ บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่รับรองคุ้มครองสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทาง ปกครองอย่างเต็มที่ และไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐที่มีหลักการสำคัญว่าการบัญญัติกฎหมายใดจะต้องมี ความชัดเจนเพียงพอ จึงสมควรให้เพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539 เกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจรับคำอุทธรณ์ ความว่า “หากผู้อุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออก คำสั่งทางปกครองโดยตรง ให้การยื่นอุทธรณ์มีผลสมบูรณ์ในวันที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวรับอุทธรณ์ แล้วให้ เจ้าหน้าที่นั้นส่งอุทธรณ์มาให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองพิจารณาตามมาตรา 45 วรรคหนึ่งต่อไป ทั้งนี้ให้ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์เริ่มนับเมื่อวันที่อุทธรณ์มาถึง”

3. ปัญหาการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองด้วยวิธีการส่งทางไปรษณีย์ ผู้ศึกษาเห็นว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง กำหนดการยื่นคำอุทธรณ์ไว้ ว่าให้คู่กรณีจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งไม่ได้มีการ กล่าวถึงการยื่นอุทธรณ์ด้วยวิธีการส่งทางไปรษณีย์ ซึ่งจะต้องพิจารณาว่าวันใดคือวันที่ยื่นอุทธรณ์ และวันใดคือวันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำอุทธรณ์ระหว่างวันที่ไปรษณีย์เดินทางประทับตรารับที่ของหนังสือ อุทธรณ์หรือวันที่เจ้าหน้าที่ได้รับหนังสืออุทธรณ์ที่นำมาย่อยไปรษณีย์ เนื่องจากหากเจ้าหน้าที่ได้รับคำ อุทธรณ์แล้วย่อมเกิดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวต้องพิจารณาอุทธรณ์ต่อไป จึงสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง

เดิม มาตรา 44 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คู่กรณีจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมเป็น มาตรา 44 วรรคหนึ่ง เป็น “การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คู่กรณีจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนของบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และให้ถือว่าวันที่ส่งคำอุทธรณ์แก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง ”

4. ปัญหาหลักฐานการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ผู้ศึกษาเห็นว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไว้ ในเรื่องที่ทำให้ผู้รับอุทธรณ์ต้องออกหลักฐานการรับอุทธรณ์ให้แก่ผู้อุทธรณ์ไว้ จึงสมควรเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 โดยเพิ่ม มาตรา 44 วรรคสี่ กำหนดว่า “หากคู่กรณีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองออกใบรับคำอุทธรณ์ให้คู่กรณีไว้เป็นหลักฐาน หากเป็นการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองทางไปรษณีย์ ก็ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวส่งใบรับคำอุทธรณ์ให้คู่กรณีด้วยวิธีเดียวกันนั้นโดยไม่ชักช้า”

5. ปัญหาการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองใหม่ภายหลังถอนคำอุทธรณ์ ผู้ศึกษาเห็นว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการถอนคำอุทธรณ์แต่อย่างใด จึงสมควรเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการถอนคำอุทธรณ์ ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ความว่า “ ก่อนการพิจารณาอุทธรณ์สิ้นสุดลงผู้อุทธรณ์อาจยื่นคำขอถอนคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองได้ โดยให้ผลการถอนคำอุทธรณ์สมบูรณ์ทันทีที่ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิที่คู่กรณีจะใช้สิทธิอุทธรณ์ใหม่ภายในระยะเวลาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ห้ามมิให้ถอนคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวม”

เอกสารอ้างอิง

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. รวมบทความทางวิชาการในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี

เกษมทรัพย์. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พี.เค.พรีนติ้งเฮาส์, 2548.

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. พื้นฐานความรู้ทั่วไป หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.