

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง¹

พนิดา หนูวัฒนา²

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของไทยก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้มีอยู่ตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ มีทั้งเป็นระบบอุทธรณ์คำสั่งที่เป็นการบังคับ คือ ได้กำหนดให้คู่กรณีที่ไม่พอใจในคำสั่งทางปกครองต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน หากไม่ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวจะนำไปสู่การพิจารณาขององค์การวินิจัยคดีปกครองหรือศาลไม่ได้ ส่วนกรณีที่เป็นระบบอุทธรณ์ที่ไม่บังคับ คือ ให้สิทธิแก่คู่กรณีมีสิทธิเลือกที่จะอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวภายในฝ่ายปกครองก่อนหรือไม่ หรือหากไม่อุทธรณ์คำสั่งก็สามารถนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์การวินิจัยคดีปกครองหรือศาลโดยตรงได้ ซึ่งก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณา

ในส่วนของกฎหมายและแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้น ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของไทย พ.ศ. 2475 ศาลฎีกายึดถือหรือให้ความสำคัญกับหลักการเป็นผู้เสียหายและเป็นผู้โต้แย้งสิทธิตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมากกว่า ซึ่งการใช้หลักการทางแพ่งดังกล่าวมีลักษณะเคร่งครัดและมีข้อจำกัดในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในทางปกครองให้แก่คู่กรณีหรือผู้เสียหายจากการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง กฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดรูปแบบอำนาจในการดำเนินการของฝ่ายปกครองและได้นำระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมาใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง โดยแบ่งเป็นระบบอุทธรณ์ที่กำหนดให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและให้มีผลเป็นที่สุด และระบบอุทธรณ์ที่กำหนดให้อุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาอื่น ๆ หรือคณะกรรมการเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในฝ่ายปกครองและกำหนดให้อุทธรณ์ต่อไปยังศาลได้

ในปี พ.ศ. 2522 ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยในชั้นการยกร่างพระราชบัญญัตินี้ได้มีการศึกษาถึงลักษณะและการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองและองค์กรที่จะเป็นผู้วินิจัยคดีปกครองรวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของฝ่ายปกครองและอำนาจขององค์การวินิจัยคดีปกครอง ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างการทบทวนคำสั่งทางปกครองโดย

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสุวรรณ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.สุมาลี วงษ์วิฑิต และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนเชื้อสกุล

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ฝ่ายปกครองกับการทบทวนคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลปกครอง โดยได้นำหลักกฎหมายปกครองที่คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกับการทบทวนคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน คือ หลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ก่อนฟ้องคดีในมาตรา 20 (4) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ. ศ. 2522 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในช่วงนี้เป็นความพยายามสร้างความชัดเจนของหลักการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่เป็นระบบอุทธรณ์บังคับ และข้อยกเว้นของหลักการดังกล่าวทั้งในช่วงของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และศาล เนื่องจากระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่กำหนดตามกฎหมายยังมีความหลากหลาย และมีรายละเอียดที่แตกต่างกันไปตามกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับ

ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ. ศ. 2539 ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้วางหลักเกณฑ์ให้มีระบบการอุทธรณ์ทั่วไป โดยศาลปกครองได้ยื่นหลักการที่คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ. ศ. 2539 ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดเรื่องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ โดยถือว่าเป็นอุทธรณ์บังคับที่คู่กรณีหรือผู้เสียหายจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวก่อน จึงจะเข้าเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ. ศ. 2542 ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ. ศ. 2539 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้หลายประการด้วยกันปรากฏอยู่ในส่วนที่ 5 ตั้งแต่มาตรา 44 ถึงมาตรา 48 ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามกฎหมายของไทยนั้นมีความหลากหลาย ไม่เป็นเอกภาพ ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นในส่วนของผู้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและคู่กรณีที่จะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการอุทธรณ์คำสั่ง มีประเด็นปัญหา ดังนี้

ประการแรก ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาการอุทธรณ์นั้นเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชน เป็นการเยียวยาผลกระทบที่เกิดแก่คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครอง โดยขอให้ฝ่ายปกครองทบทวน เปลี่ยนแปลง เพิกถอนคำสั่ง ซึ่งแก้ไขความเสียหายก่อนกระบวนการทางศาล การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีข้อยกเว้นสำหรับคำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี หรือคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป ผู้รับคำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการสามารถนำคำสั่งทางปกครองไปฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันทีโดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อน ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง และมาตรา 48 ประกอบกับมาตรา 87 แต่่นอกจากรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการแล้วยังมีเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมอีก เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ไม่มีบทบัญญัติข้อยกเว้นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาให้ไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดี มาตรา 44

วรรคหนึ่ง กำหนดไว้เฉพาะกรณีของรัฐมนตรี มิได้บัญญัติถึงเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาด้วย ทำให้เป็น “ช่องโหว่” ของตัวบทกฎหมาย ซึ่งในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดเป็นคำสั่งที่ออกโดยรัฐมนตรี กฎหมายไม่ประสงค์ที่จะให้มีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวอีก เนื่องจากรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการบังคับใช้กฎหมายที่ตนรักษาการ ไม่มีผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปที่จะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต่อไปได้อีก การกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีจึงไม่อาจกระทำได้ ซึ่งเป็นการตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ที่ให้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเพื่อให้มีการตรวจสอบ ทบทวนการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่โดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั้น (ระบบอุทธรณ์สองชั้น) ดังนั้นในกรณีคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา จึงชอบที่จะตีความว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้เช่นกัน จึงเป็นปัญหาว่า หากคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชา ไม่มีกฎหมายกำหนดยกเว้นไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดี ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันอย่างกับกรณีคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาเช่นเดียวกัน แต่ได้รับยกเว้นไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น

ประการที่สอง ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต้องอุทธรณ์ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพราะพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้ ซึ่งตามข้อ 18 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนท้องถิ่นต้องมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ในชั้นอุทธรณ์คำสั่งนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังเช่นกัน ซึ่งมีหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว 60 ลงวันที่ 29 มีนาคม 2548 เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดว่า เมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้ผู้แต่งตั้งและหรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 วินิจฉัยสั่งการอุทธรณ์ดังกล่าวตามผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง ดังนั้นจึงเป็นปัญหาว่า การอุทธรณ์คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการอุทธรณ์ที่เปล่าประโยชน์ เป็นเพียงเงื่อนไขทำให้ฟ้องคดีต่อศาลได้เท่านั้น ไม่ใช่การเยียวยาภายในฝ่ายปกครองที่คุ้มครองสิทธิผู้รับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเจตนารมณ์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก็เพื่อให้มีการตรวจสอบ ทบทวนการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 46 แห่งวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ให้เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งไปในทางใดได้

ประการที่สาม ปัญหาการยกเว้นความเป็นกฎหมายกลางในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง มาตรา 3 บัญญัติว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย”

หมายความว่า การปฏิบัติราชการทางปกครองใด ๆ ซึ่งไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะก็ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เท่านั้น หรือแม้จะมีกฎหมายกำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแต่เรื่องดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ต้องใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่ได้มีการยกเว้นไม่ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย กล่าวคือ ถ้ากฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้อย่างไรก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้น โดยไม่ต้องคำนึงว่ามีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่ เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทยที่ว่า “โดยที่การดำเนินงานทางปกครองในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสม จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” และบทบัญญัติมาตรา 3 แสดงให้เห็นถึงสถานะของความเป็น “กฎหมายกลาง” ของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่กำหนดให้มีการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายทุกฉบับต้องเป็นไปตามกระบวนการและวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน การที่กำหนดยกเว้นไม่ให้ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์อยู่ในบังคับของมาตรา 3 จึงเป็นการยกเว้นกฎหมายกลางซึ่งไม่สอดคล้องกับเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และขัดกับหลักความเสมอภาค ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 27 วรรคแรก “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” บุคคลในกลุ่มเดียวกันก็ควรได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน กลายเป็นว่าบุคคลได้รับการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองที่ไม่เหมือนกัน เพราะมีการกำหนดขั้นตอนและ

ระยะเวลาอุทธรณ์ที่แตกต่างกันไปในกฎหมายแต่ละฉบับ อีกทั้ง การที่กำหนดยกเว้นไม่ให้ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์อยู่ในบังคับของมาตรา 3 ทำให้เกิดช่องว่างที่จะทำให้ฝ่ายปกครองสามารถออกกฎหมายลำดับรองมากำหนดวิธีพิจารณาอุทธรณ์ ขั้นตอนในการอุทธรณ์ โดยหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเอื้อประโยชน์ต่อฝ่ายปกครองเอง ซึ่งเป็นการออกกฎหมายที่ขัดกับหลักนิติธรรม หลักเกณฑ์การอุทธรณ์ที่กฎหมายเฉพาะต่าง ๆ ได้กำหนดไว้นั้น มีความหลากหลาย มีระยะเวลาการอุทธรณ์สั้นยาวไม่เท่ากัน ทำให้สิทธิของประชาชนในการอุทธรณ์มีความหลากหลายและสับสนเป็นไปตามกฎหมายแต่ละฉบับ ประชาชนต้องทำความเข้าใจและศึกษา ทำให้เสียเวลาในการอุทธรณ์ ซึ่งถ้ากฎหมายนั้นกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์ที่สั้น ก็ยิ่งจะทำให้ประชาชนอาจไม่ได้รับการเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง และเกิดความสับสนของฝ่ายปกครองในการปฏิบัติงาน และหากพิจารณาถึงคำว่า “หลักเกณฑ์ที่เป็นหลักประกันความเป็นธรรม” ตามมาตรา 3 หมายความว่า หลักเกณฑ์ที่พิจารณาจากมุมมองของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง อันเป็นหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับโอกาสของบุคคลนั้นในการต่อสู้เพื่อป้องกันสิทธิของตนเองหรือเรียกร้องให้บังคับการตามสิทธิของตนเอง ดังนั้น มาตรา 3 จึงกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำไว้เพื่อให้บุคคลมีโอกาสดำเนินการต่อสู้คดีเพื่อป้องกันสิทธิของตนเองมากที่สุด หากกฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์ไว้ต่ำกว่าวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่น อุทธรณ์ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ก็เท่ากับมีหลักประกันความเป็นธรรมที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บุคคลมีโอกาสดำเนินการต่อสู้คดีเพื่อป้องกันสิทธิของตนเองได้ยากขึ้น จึงเกิดปัญหาว่า การที่กำหนดยกเว้นไม่ให้ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์อยู่ในบังคับของมาตรา 3 เป็นการขัดกับหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ และเกิดช่องว่างที่จะทำให้ฝ่ายปกครองสามารถออกกฎหมายลำดับรองมากำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์โดยหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อฝ่ายปกครองเอง ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองอย่างแท้จริง

จากการศึกษาเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ คือ

1. ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาตรา 44 บรรทัดหนึ่ง จากเดิม “ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีความหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว” เพิ่มเติมเป็น “ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีหรือคำสั่งทางปกครองใดที่ไม่ได้ออกโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป และไม่มีความหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว”

2. การที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้อำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ชั้นนี้สมควรกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐไม่ต้องถูกผูกพันให้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังอีกแต่อย่างใด ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้องได้ และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่ต้องถูกผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังเช่นกัน สามารถวินิจฉัยสั่งการคำอุทธรณ์ตามที่เห็นว่าถูกต้องได้ หากได้วินิจฉัยสั่งการหรือพิจารณาอุทธรณ์ไปโดยแตกต่างไปจากผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง และการวินิจฉัยสั่งการหรือการพิจารณาอุทธรณ์นั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเกิดความเสียหายแก่ทางราชการในภายหลังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น

3. เพื่อให้เป็นไปตามหลักความเสมอภาคของบุคคล ควรแก้ไขกฎหมายกำหนดให้การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นมาตรฐานกลางในการอุทธรณ์ โดยตัดความในมาตรา 3 วรรคสอง ที่กำหนดว่า “ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย” ออก ซึ่งหากกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับกำหนดวิธีการและระยะเวลาในการอุทธรณ์ไว้ดีกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็เป็นไปเช่นนั้น แต่หากไม่ได้กำหนดไว้หรือกำหนดไว้ต่ำกว่าให้ใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดวิธีการอุทธรณ์และระยะเวลาการอุทธรณ์ ซึ่งเป็นมาตรฐานกลาง ทั้งนี้ หากกฎหมายเฉพาะมีความจำเป็นต้องกำหนดแตกต่างจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ต้องระบุเหตุผลไว้ในกฎหมายนั้นด้วยว่ามีเหตุผลและความจำเป็นอย่างไร

เอกสารอ้างอิง

กมลชัย รัตนสกววงศ์. หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน พื้นฐานความรู้ทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537.

ขวัญชัย สันตสว่าง. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: จีรัชการพิมพ์, 2540.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2554.

ฐิติพร ลิ่มแหลมทอง. เอกสารประกอบคำบรรยาย กระบวนวิชากฎหมายปกครองชั้นสูง 1 LA 732.

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.