

เปรียบเทียบปัญหาการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองไทยและญี่ปุ่น¹

สุธินัน อินอำไพ²

จากการที่ได้ศึกษาในเรื่องการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองที่เป็นวิธีการภายในเฉพาะของฝ่ายปกครอง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบภายในของฝ่ายปกครองและยังเป็นการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายเบื้องต้นอันเกิดจากการกระทำทางปกครองด้วย โดยการกระทำทางปกครองนี้เป็นการกระทำที่กฎหมายได้ให้อำนาจกระทำการไว้เฉพาะเช่นนี้การกระทำบางประเภทจึงเป็นการกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่บางประการของประชาชนทำให้ต้องมีการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองเกิดขึ้น การอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองจึงมีความสำคัญที่จะก่อให้เกิดความยุติธรรมในเบื้องต้นในเมื่อได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครอง ซึ่งการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายนี้เป็นหลักการที่ปรากฏอยู่ในหลายประเทศรวมทั้งในประเทศญี่ปุ่นที่ถือว่าเป็นประเทศในแถบเอเชียที่มีความเจริญก้าวหน้าและได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ การอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองของประเทศไทยได้กำหนดไว้เป็นการทั่วไปในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และในส่วนของประเทศญี่ปุ่นนั้นปรากฏอยู่ใน Administrative Complaint Review Act 1962 ที่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในกระบวนการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองทั้งที่มีความเหมือนและความแตกต่างกับของประเทศไทย ทำให้สามารถนำมาเปรียบเทียบเพื่อให้เกิดการปรับปรุงหรือพัฒนากฎหมายของประเทศไทยให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจากการที่ได้ทำการศึกษาที่มา แนวคิด ทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองทำให้เห็นถึงปัญหาของกฎหมายไทยที่ควรได้รับการแก้ไขโดยนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นได้ 3 ประการดังนี้

ประการแรก เรื่องระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองที่ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครอง เนื่องจากเมื่อกฎหมายมีกำหนดระยะเวลาในต้องดำเนินการจึงต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อให้มีผลตามกฎหมาย โดยในกฎหมายของประเทศไทยได้กำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองไว้จำนวน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง และในกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นในมาตรา 18 แห่ง Administrative

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง เปรียบเทียบปัญหาการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองไทยและญี่ปุ่น โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ศาสตราจารย์ ดร.สุมาลี วงษ์วิจิต และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนเชื้อสกุล

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

Complaint Review Act 1962 ที่กำหนดมาตรฐานการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองไว้เป็นระยะเวลา 3 เดือนนับแต่วันที่ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รู้ถึงการกระทำทางปกครองนั้น จากข้างต้นทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าการกำหนดระยะเวลาในการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองของประเทศญี่ปุ่นมีระยะเวลามากกว่าของประเทศไทยหลายเท่าตัว จึงเห็นได้ชัดว่าผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำทางปกครองของประเทศญี่ปุ่นมีสิทธิได้รับระยะเวลาการเยียวยาแก้ไขมากกว่าประเทศไทย เนื่องจากระยะเวลาเพียง 15 วันนั้นความเดือดร้อนหรือเสียหายอาจจะยังไม่ได้เกิดขึ้นแต่เกิดภายหลังระยะเวลาดังกล่าว สิทธิในการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองตามกฎหมายไทยก็ถูกจำกัดลง แม้จะมีการกำหนดให้สามารถทำการขยายเวลาได้แต่ก็เฉพาะกรณีตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้แจ้งสิทธิในเรื่องระยะเวลาในการอุทธรณ์ภายในต่อผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเท่านั้น ซึ่งส่งผลให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์เสียสิทธิไปโดยยังไม่ได้รับการแจ้งสิทธิใด

นอกจากนี้ในการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่นยังมีข้อสังเกตอีกคือการที่กฎหมายไทยนั้นได้กำหนดให้การอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองเป็นเงื่อนไขหนึ่งในการยื่นฟ้องเป็นคดีปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ต้องทำตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะก่อนจึงจะนำมาฟ้องเป็นคดีปกครองได้ แตกต่างจากกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นที่การอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองเป็นทางเลือกในการได้รับการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยวิธีนี้แยกออกจากการพิจารณาของศาลในคดีปกครองโดยเฉพาะ ดังนั้นระยะเวลาในการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองจึงถือเป็นเรื่องสำคัญเพราะกระทบต่อสิทธิในการฟ้องศาลปกครองด้วยหากไม่ได้อุทธรณ์ภายในในระยะเวลาที่กำหนดก็จะทำให้ศาลปกครองไม่อาจรับฟ้องได้เนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายได้กำหนดไว้ จากข้างต้นทำให้เห็นถึงความสำคัญการกำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ภายในต่อฝ่ายปกครองเพื่อให้เหมาะสมกับเงื่อนไขตามกฎหมายและเพื่อเพิ่มโอกาสในการได้รับการเยียวยาหรือแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำทางปกครอง

ประการที่สอง เรื่องผู้มีหน้าที่ในการพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองเนื่องจากการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองเป็นกระบวนการภายในของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ เช่นนี้การกำหนดผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองจึงมีความสำคัญโดยในกฎหมายของประเทศไทยได้กำหนดผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองไว้ในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้พิจารณาคำอุทธรณ์นั้นและกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นในมาตรา 17 แห่ง Administrative Complaint Review Act 1962 ที่กำหนดให้ต้องทำบัญชีรายชื่อผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครอง เห็นได้ว่าการกำหนดผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่นนั้นมีความแตกต่างกันอย่างมาก หากพิจารณาของประเทศไทยแล้วจะคำนึงถึงบุคคลผู้ที่เป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง โดยการให้อำนาจพิจารณาอุทธรณ์

ภายในของฝ่ายปกครองเพื่อเป็นการทบทวนการกระทำของตนว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่และถือว่าเป็นบุคคลที่มีทราบถึงข้อเท็จจริงในคำสั่งทางปกครองที่ได้กระทำไป ส่วนในกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นนั้นให้ความสำคัญในความเป็นกลางในการพิจารณาเพราะมีการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองโดยไม่เฉพาะเจาะจงว่าเป็นบุคคลใด นอกจากนี้ในกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นยังมีการกำหนดห้ามไม่ให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับการกระทำทางปกครองเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองอีกด้วย

จากข้างต้นหากนำหลักความเป็นกลางหรือหลักความไม่มีส่วนได้เสียมาใช้ประกอบการพิจารณาการกำหนดตามแบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมีความเป็นกลางมากกว่ากฎหมายของประเทศไทย ซึ่งหากเทียบเคียงกับการพิจารณาคดีของศาลก็จะใช้บุคคลกลางและเป็นผู้ที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นผู้พิจารณาคดีเพื่อให้เกิดความยุติธรรม นอกจากนี้ในกฎหมายหมายของไทยยังมีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครอง ที่กำหนดให้เฉพาะคำสั่งทางปกครองเท่านั้นที่สามารถอุทธรณ์ได้แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีคำสั่งทางปกครองบางประเภทที่ไม่สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่มีการกำหนดไว้ว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรีจะไม่สามารถอุทธรณ์ภายในต่อฝ่ายปกครองได้ และในมาตรา 48 ในพระราชบัญญัติเดียวกันได้กำหนดไว้ให้บรรดาคำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ ให้สามารถโต้แย้งต่อคณะกรรมการได้โดยตรง ทำให้เห็นได้ว่าการกำหนดเช่นนี้เป็นการแบ่งแยกประเภทของคำสั่งทางปกครองที่สามารถนำมายื่นอุทธรณ์ได้ทำให้เกิดการไม่เท่าเทียมกันในสิทธิของการยื่นอุทธรณ์ ดังนั้นผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์จึงถือเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อกระบวนการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองอย่างมากเพราะเป็นผู้ที่มีสิทธิในการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขการกระทำทางปกครองได้ ซึ่งจะทำให้ความเดือดร้อนหรือเสียหายนั้นได้บรรเทาหรือสิ้นสุดลง

ประการสุดท้าย เรื่องการทูลเกล้าฯ บังคับระหว่างอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครอง เมื่อการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองเป็นกระบวนการเพื่อควบคุมฝ่ายปกครองและเป็นการเยียวยาหรือแก้ไขการกระทำทางปกครอง เช่นนี้เมื่อมีความเดือดร้อนหรือเสียหายเกิดขึ้นและผู้มีสิทธิอุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ภายในต่อฝ่ายปกครองความเสียหายดังกล่าวก็ยังคงอยู่ทำให้จำเป็นต้องมีการทูลเกล้าฯ บังคับเพื่อเป็นการคุ้มครองชั่วคราวกับผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์ซึ่งในกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นกำหนดไปในทิศทางเดียวกันว่าการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองนั้นไม่เป็นการทูลเกล้าฯ บังคับ ซึ่งตามกฎหมายของประเทศไทยได้ปรากฏในมาตรา 44 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นในมาตรา 25 แห่ง Administrative Complaint Review Act 1962 โดยการกำหนดเช่นนี้นั้นทำให้การกระทำทางปกครองนั้นยังคงดำเนินต่อไปแม้อยู่ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครอง แต่อย่างไรก็ตามทั้งกฎหมายของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดวิธีการในการทูลเกล้าฯ บังคับไว้ซึ่งกฎหมายของไทยกำหนดไว้ในมาตรา 63/2 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. 2539 ที่สามารถทุเลาการบังคับได้หากมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อนโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ผู้ที่อำนาจในการพิจารณา

แม้กฎหมายจะเปิดช่องให้สามารถยื่นของการทุเลาการบังคับได้แต่สังเกตได้ว่าในกฎหมายของไทยนั้นได้กำหนดให้คำสั่งทางปกครองเท่านั้นที่สามารถอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองได้ ซึ่งโดยทั่วไปคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นเรื่องที่กระทบต่อส่วนบุคคลมากกว่าส่วนรวมทำให้ไม่เกิดการกระทบต่อบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการกระทำการ ดังนั้นหากเป็นไปตามหลักการคุ้มครองชั่วคราวผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจึงควรได้รับความคุ้มครอง เนื่องจากปัญหาที่เกิดจากคำสั่งทางปกครองนั้นหากปล่อยให้ดำเนินการต่อไปจะยากต่อการแก้ไขหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายเป็นจำนวนมากจึงควรมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้คุ้มครองผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายมากขึ้น

จากการที่ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. เรื่องระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครอง

กฎหมายเดิมกำหนดใน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 บัญญัติว่า “...ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว...”

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะเป็น “...ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 30 วันนับแต่ทราบเหตุแห่งการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น...”

2. เรื่องผู้มีหน้าที่ในการพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครอง

กฎหมายเดิมกำหนดใน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 45 บัญญัติว่า “ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย...”

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะเป็น “ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า...”

และขอเสนอให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา 45/1 “เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครอง ให้เป็นไปตามบัญชีรายชื่อที่หน่วยงานทางปกครองนั้นได้กำหนดไว้ โดยพิจารณาในความรู้ความสามารถที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาทางปกครองเป็นสำคัญ และให้บัญชีรายชื่อมีอายุ 2 ปีนับแต่ประกาศในหน่วยงานปกครองนั้น ”

3. เรื่องการทุเลาการบังคับระหว่างอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครอง

กฎหมายเดิมกำหนดใน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 วรรคสาม บัญญัติว่า “...การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตาม

คำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 63/2 วรรคหนึ่ง 4”

ผู้ศึกษาขอเสนอแนะเป็น “...การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 44 ให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อน เว้นแต่คำสั่งทางปกครองนั้นมีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม”

เอกสารอ้างอิง

- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556.
- วศิน ยิ้มแย้ม และเยี่ยม อนุ โนทัยวิวัฒน์. “การตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยองค์กรตุลาการในประเทศญี่ปุ่น.” วารสารสังคมวิจัยและพัฒนา ปีที่ 4 ฉบับที่ 1 (กุมภาพันธ์ 2565): 16.
- ภัสวรรณ อุซุงศ์อมร. “ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง.” วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ปีที่ 8 ฉบับที่ 1, (มกราคม-เมษายน 2559): 482.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “การใช้และการตีความกฎหมายมหาชน.” จุลนิติ ปีที่ 7 ฉบับที่ 4, (กรกฎาคม-สิงหาคม 2553): 76.
- วีรวุฒิ อ่อนสงไกร. “ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษากรณีการทุเลาบังคับคดีตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง.” บทความทางวิชาการ สำนักงานบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปี 2563: 1.