

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้คำสั่งทางปกครองทั่วไป¹

อรพรรณ จิตต์ไมตรี²

การดำเนินการกิจของฝ่ายปกครองจำเป็นต้องอาศัยเครื่องมือในการดำเนินการใช้อำนาจในขอบเขตของกฎหมาย เรียกว่า การกระทำทางปกครอง เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการกิจของฝ่ายปกครอง ได้แก่ คำสั่งทางปกครอง สัญญาทางปกครอง กฎ ฯลฯ โดยการกระทำทางปกครองที่เป็นการกระทำทางกฎหมายมุ่งผลในทางกฎหมายและก่อให้เกิดผลทางกฎหมาย อาจนำไปสู่การยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำทางปกครองได้³ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นกระบวนการที่รัฐบาลหรือองค์กรอื่น ๆ ใช้เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรการที่จำเป็นในการควบคุมการกระทำทางปกครองของบุคคลหรือองค์กรในสังคม เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและส่งเสริมความเป็นระเบียบแก่ประชาชนทั้งหมด ดังนั้น คำสั่งทางปกครองจึงเป็นรูปแบบหนึ่งของการกระทำทางปกครอง มีลักษณะเป็นการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมาย มีผลเฉพาะกรณีและมุ่งหมายใช้บังคับเฉพาะรายออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง

การจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง อันเป็นการกระทำทางปกครอง ตามกฎหมาย อาทិพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดความเป็นระเบียบเรียบร้อย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลทางสาธารณะเพื่อประโยชน์ใช้สอยของประชาชนในท้องที่ที่รับผิดชอบโดยมีอำนาจออกคำสั่งหรือมาตรการใด ๆ เพื่อดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของประโยชน์สาธารณะได้ หากเห็นว่าบุคคลใดก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายขึ้น และในทางกลับกันประชาชนหรือบุคคลใด ๆ ที่มีสิทธิเสรีภาพในการกระทำใด ๆ หรือประกอบอาชีพการงานก็ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายด้วย หากการกระทำนั้น ๆ หรือการประกอบอาชีพการงานดังกล่าวเกินขอบเขตที่กฎหมายให้สิทธิ หรือมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นจนเกินสมควรแล้ว ถือเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเพื่อควบคุมการกระทำที่ไม่ถูกต้อง

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้คำสั่งทางปกครองทั่วไป โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ เทพสุเมธานนท์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สถิต ลีพิฑูร

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดลพบุรี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2563), หน้า 53.

การใช้อำนาจในทางปกครองตามกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถมีข้อกำหนดกฎเกณฑ์ให้มีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง โดยกฎเกณฑ์ที่ได้กำหนดขึ้นนั้นมีลักษณะเป็นรูปธรรม และเกิดผลกับบุคคลทั่วไป โดยสภาพแล้วเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองมีลักษณะสำคัญที่ต่างจากกฎ กล่าวคือ มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นนามธรรม และผลใช้บังคับกับบุคคลทั่วไปไม่จำกัดจำนวน แต่คำสั่งทางปกครองจะขาดลักษณะข้อใดข้อหนึ่งหรือสองข้อของกฎ ซึ่งคำสั่งทางปกครองทั่วไปคือ การกระทำทางปกครองที่เป็นการผสมผสานลักษณะของคำสั่งทางปกครองและกฎ ในรูปแบบของกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นนามธรรมแต่มีผลบังคับเฉพาะแล้ว ยังมีการผสมผสานอีกประเภทหนึ่ง คือ กรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมแต่ให้มีผลบังคับทั่วไป เช่น กรณีองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมอาคารติดป้ายประกาศในบริเวณห้างสรรพสินค้าแห่งหนึ่งซึ่งถูกไฟไหม้ว่าห้ามมิให้ผู้ใดตัดแปลง รื้อถอนอาคารห้างสรรพสินค้านั้น อันจะเห็นได้ว่ามีลักษณะเป็นรูปธรรม กล่าวคือ สามารถระบุได้ว่าเป็นห้างสรรพสินค้าใด ตั้งอยู่ ณ ที่ใด แต่ก็มีผลบังคับแก่บุคคลทั่วไปไม่จำกัดจำนวนและไม่สามารถระบุตัวผู้รับคำสั่งได้อย่างชัดเจน ซึ่งกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะเป็นรูปธรรมแต่มีผลเป็นการทั่วไปนั้น มีลักษณะที่เป็นการผสานระหว่างคำสั่งทางปกครองและกฎ ที่อาจจะยากแก่การวินิจฉัยว่าควรจะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือกฎ ทั้งนี้เพราะบุคคลผู้รับกฎเกณฑ์มีอยู่อย่างไม่จำกัดจำนวน ถ้ามองในแง่นี้ย่อมอาจถือได้ว่าเป็นกฎ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิได้มีบัญญัติความหมายหรือจำกัดความของคำสั่งทางปกครองทั่วไป และมีได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการของคำสั่งทางปกครองทั่วไปไว้ การที่เจ้าหน้าที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งทางปกครองมาบังคับใช้โดยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ อันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยถูกต้องครบถ้วน ย่อมจะทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่อาจบังคับใช้ได้โดยสมบูรณ์ไม่ว่าจะเป็นการตีความ การแจ้งคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์ การแจ้งสิทธิฟ้องคดี กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำหรือปฏิบัติก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองมาบังคับใช้ กฎหมายกำหนดขั้นตอนของการออกคำสั่งทางปกครองขึ้นเพื่อประกันความเป็นธรรมให้แก่ผู้รับคำสั่งที่จะได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง และเพื่อประกันคุณภาพของคำสั่งทางปกครอง โดยตามมาตรา 35 วรรคสองแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง 1976 ได้กำหนดคำสั่งทั่วไปทางปกครอง เป็นเรื่องกฎเกณฑ์ข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงที่เป็นรูปธรรม แต่กำหนดจำนวนผู้รับคำสั่งไม่ได้ ซึ่งเป็นการขยายและยืดหยุ่นองค์ประกอบของนิติกรรมทางปกครองข้อนี้ และได้มีการบัญญัติว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองด้วยเช่นกัน

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดนิยามของคำสั่งทางปกครองไว้ แต่มิได้กำหนดนิยามและการบังคับใช้เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองทั่วไป ซึ่งในทางวิชาการและแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองได้มีการยอมรับความมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองทั่วไป ได้วินิจฉัยในเรื่องคำสั่งทางปกครองทั่วไปโดยถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เจื่อนใจแห่งความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครอง

เกี่ยวกับกระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครองต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การพิจารณาเกี่ยวกับสถานะของคำสั่งทางปกครองทั่วไป จึงทำให้มีผลต่อสิทธิของผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครองทั่วไปเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดและได้มีการสั่งการตามกฎหมายโดยชอบ ซึ่งหากผู้รับคำสั่งทางปกครองทั่วไปไม่ได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็ไม่สามารถนำคำสั่งทางปกครองไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ ศาลปกครองสูงสุดได้มีแนววินิจฉัยในเรื่องที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่มีความมุ่งหมายต่อกลุ่มบุคคลใดกลุ่มหนึ่งที่อาจกำหนดได้ตามลักษณะทั่วไปของกลุ่มบุคคลนั้น ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป และไม่ต้องมีการอุทธรณ์ก่อนการฟ้องคดี เนื่องจากในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น

อย่างไรก็ตามเมื่อได้ทำการศึกษาปัญหาการบังคับใช้คำสั่งทางปกครองทั่วไปกับคำสั่งทางปกครอง ลักษณะและที่มาของคำสั่งทางปกครองทั่วไปกับคำสั่งทางปกครอง การตีความ หลักเกณฑ์การแจ้งคำสั่งสิทธิการอุทธรณ์ การแจ้งสิทธิฟ้องคดีปกครอง พบว่ายังมีปัญหาอยู่หลายประการดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก คือเรื่องปัญหาเกี่ยวกับการตีความคำสั่งทางปกครองทั่วไป คำสั่งทางการปกครองเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองตามกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถมีข้อกำหนดกฎเกณฑ์ให้มีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัติความหมายของคำสั่งทางปกครองทั่วไปไว้ แต่ได้บัญญัติให้ความหมายของ คำสั่งทางปกครองไว้ในมาตรา 5 ดังนี้ “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง ต้องมีผลบังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกรณีใดกรณีหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง แต่คำสั่งทางปกครองทั่วไปตามความเข้าใจของนักกฎหมายไทย มีลักษณะ ดังนี้ 1. เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครองบังคับให้บุคคลทั่วไปกระทำการหรือห้ามกระทำการ หรือละเว้นกระทำการ หรืออนุญาตทำการ หรือยื่นยันสิทธิ 2. มุ่งหมายให้ใช้บังคับเฉพาะเรื่อง หรือเฉพาะกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงเท่านั้น ไม่ได้ใช้บังคับตลอดไปในลักษณะของหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ 3. มีผลเป็นการใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไป เนื่องจากไม่อาจทราบจำนวนที่แน่นอนของผู้อยู่ในบังคับได้ ปัญหาว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัติเรื่องคำสั่งทางปกครองทั่วไปไว้ มีปัญหาจะบังคับใช้ได้อย่างไร ความเห็นทางกฎหมายของศาลปกครองสูงสุดกับคณะกรรมการวิधिปฏิบัติ

ราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองทั่วไปกับคำสั่งทางปกครอง ได้มีความเห็นที่แตกต่างกัน ซึ่งปัญหาดังกล่าวมานี้อาจส่งผลให้เกิดปัญหาการตีความ การบังคับใช้ อันเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ และประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีผลต่อการดำเนินงานของหน่วยงานทางปกครองของรัฐและสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของประชาชน ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจปกครองของรัฐ

ประเด็นที่สอง คือ เรื่องปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งคำสั่งทางปกครองทั่วไป เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คำสั่งทางปกครองมีผลเมื่อได้แจ้ง การแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้นหรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่ไปถึง และกรณีที่ได้มีการให้ที่อยู่กับเจ้าหน้าที่ไปแล้ว ถ้าได้มีการแจ้งไปยังที่อยู่ดังกล่าวก็ถือว่าได้แจ้งไปยังภูมิลำเนาแล้ว คำสั่งทางปกครองทั่วไปที่มีผลเป็นการใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไป เนื่องจากไม่อาจทราบจำนวนที่แน่นอนของผู้อยู่ในบังคับได้ จะแจ้งเป็นหนังสือและส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้นได้หรือไม่ อย่างไรก็ตามการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายไม่ควรก่อให้เกิดการล่วงละเมิดสิทธิของบุคคลหรือการใช้ความเปรียบเสมือนอำนาจเพื่อปกป้องผู้มีอำนาจ ดังนั้น การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายจะต้องอ้างอิงตามหลักการปฏิบัติทางยุติธรรมและความเท่าเทียมทางกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐแจ้งคำสั่งทางปกครองทั่วไปโดยการติดประกาศ ณ สถานที่ที่อาศัยเหตุในการออกคำสั่ง จะถือเป็นการแจ้งคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ผู้ที่อยู่ในบังคับฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองทั่วไปจะยกประเด็นนี้ขึ้นมาต่อสู้ได้หรือไม่ว่า ตนไม่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองทั่วไปภายในระยะเวลาที่อาจฟ้องคดีต่อศาล หรือกรณีที่ยังไม่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองทั่วไปยังอาจถือว่ากรณีที่จะเป็นผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองไม่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งปัญหาดังกล่าวมานี้อาจส่งผลให้เกิดปัญหาโต้แย้งในประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของการแจ้งคำสั่งทางปกครองทั่วไป

ประเด็นที่สาม คือ เรื่องปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองทั่วไป ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองไม่ได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์ ผลของการไม่แจ้งสิทธิอุทธรณ์ ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งจะเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับแจ้งหลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครองทั่วไป มีลักษณะเป็นรูปธรรมโดยมิได้มีผลใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะราย แต่เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลใช้บังคับกับบุคคลได้ไม่จำกัดจำนวน ในการแจ้งสิทธิอุทธรณ์มีปัญหาว่าคำสั่งทางปกครองทั่วไปจะต้องอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวก่อนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่ ในกรณีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองทั่วไป กฎหมายไม่ได้บัญญัติสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งไว้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองทั่วไปจะสามารถได้รับแจ้งหลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งปัญหาดังกล่าวมานี้อาจส่งผลให้เกิดปัญหาคำนับระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้ง รวมถึงระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์

ประเด็นสุดท้ายเป็นเรื่องสำคัญเช่นเดียวกัน คือ เรื่องปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งสิทธิฟ้องคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1) ศาลปกครองมี

อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ตามหลักกฎหมายปกครองก่อนการฟ้องคดี กำหนดไว้ใน มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองดังกล่าวว่า หากกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายเรื่องใดไว้แล้ว การฟ้องคดีต่อปกครองจะกระทำได้อต่อเมื่อได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการนั้นแล้ว ดังนั้น ต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองโดยการยื่นอุทธรณ์ ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัย คำสั่งไม่เลื่อนขึ้นเงินเดือน หากผู้ได้รับคำสั่งไม่พอใจหรือไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวก็ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ก่อน หรือมิไ้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือภายในเวลาอันสมควร ผู้ได้รับคำสั่งจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล แต่ก็มีข้อยกเว้นคำสั่งทางปกครองที่ฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองก่อน มี 3 ประเภท ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการต่าง ๆ ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และคำสั่งทางปกครองที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติให้สามารถดำเนินการฟ้องต่อศาลโดยตรง มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองดังกล่าว กำหนดว่า คำสั่งใดที่อาจฟ้องคดีได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งด้วย หลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องพิจารณาถึงคำสั่งทางปกครองประเภทต่างๆ ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีลักษณะต้องห้ามฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่ มิได้มุ่งใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่แจ้งให้ทราบโดยวิธีประกาศเป็นการทั่วไป ซึ่งไม่มีผู้รับคำสั่งที่จะสามารถแจ้งวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นฟ้องไว้ในคำสั่งได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวมานี้อาจส่งผลให้เกิดโต้แย้งในประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของการแจ้งสิทธิฟ้องคดีปกครองของคำสั่งทางปกครองทั่วไป

คำสั่งทางปกครองทั่วไป ในประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองทั่วไปไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางวิชาการและศาลปกครองได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองทั่วไปไว้ในคำพิพากษาต่างๆ ในประเทศเยอรมนี มีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ค.ศ. 1976 ที่บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับคำสั่งทั่วไปทางปกครองไว้อย่างชัดเจน สาเหตุหลักของปัญหาเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองทั่วไปในประเทศไทยน่าจะมาจากการยกเว้นพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยคณะกรรมการร่างฯ ได้ตัดเนื้อหาบางส่วนที่เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองทั่วไปออกไป โดยให้เป็นหน้าที่ของศาลปกครองในการตีความและวางหลักเกณฑ์เพิ่มเติมในภายหลัง ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะเห็นว่าหลักกฎหมายเรื่องนี้ยังมีความคลุมเครือหรือซับซ้อนในการบัญญัติกฎหมาย ปัญหาความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติจนมีคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง ศาลจึงต้องเป็นผู้วางหลักเกณฑ์และทำการตีความคำสั่งทางปกครองทั่วไปเอง ซึ่งเป็นสาเหตุให้หลักกฎหมายในเรื่องนี้ในประเทศไทยมีความคลุมเครือและไม่ชัดเจนเท่ากับในบางประเทศที่มีการบัญญัติกฎหมายไว้อย่างละเอียดชัดเจน การที่ไม่มียกเว้นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองทั่วไปอย่างชัดเจน ย่อมนำไปสู่ความไม่แน่นอนและคลุมเครือในการ

บังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากต้องอาศัยการตีความจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองเป็นหลัก ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่น่าจะต้องได้รับการแก้ไขต่อไปในอนาคต

ดังนั้นแล้วเพื่อให้การบังคับใช้คำสั่งทางปกครองทั่วไปให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้องตามกฎหมาย เคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน และทำให้การออกคำสั่งทางปกครอง มีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับ เนื่องจากหลักประกันความเป็นธรรมของผู้รับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญในกฎหมายปกครอง เนื่องจากคำสั่งทางปกครองมีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้คำสั่งทางปกครองทั่วไป เพื่อรับรองหลักกฎหมายให้มีความชัดเจนและครอบคลุมของกฎหมายการบัญญัติเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองทั่วไปไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างเพียงพอและเหมาะสม ไม่ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐโดยไม่ชอบ เป็นการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกันจะทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มีประสิทธิภาพ คุณธรรมมากขึ้น และช่วยลดความขัดแย้งและการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองลงได้ ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้ ดังนี้

1. ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่าคำสั่งทางปกครองทั่วไป ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งทางวิชาการและคำพิพากษานามาศีความให้คำสั่งทางปกครองทั่วไป เป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นการผสมผสานคำสั่งทางปกครองกับกฎที่มีลักษณะเป็นนามธรรมและให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งยากในการตีความว่าเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปหรือกฎ อาจเกิดข้อโต้แย้งและความยุ่งยากในทางวิชาการ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนเป็นแนวทางเดียวกันเกี่ยวกับหลักกฎหมายดังกล่าว ควรเสนอให้มีการบัญญัตินิยามของคำว่าคำสั่งทางปกครองทั่วไปเป็นลายลักษณ์อักษร ให้มีการบัญญัตินิยามของคำว่าคำสั่งทางปกครองทั่วไปเป็นลายลักษณ์อักษรเพิ่มเติมในมาตรา 5 เป็น วรรคแปด “คำสั่งทางปกครองทั่วไป หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยมิได้เจาะจงตัวบุคคล แต่มุ่งหมายให้ใช้บังคับเฉพาะกับกรณีหนึ่งกรณีใดเป็นการเฉพาะเจาะจง”

2. ผู้ศึกษาจึงเห็นควรเสนอให้มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้ การแจ้งคำสั่งโดยการปิดประกาศ ในกรณีที่มีผู้รับเกิน 50 คน เจ้าหน้าที่จะแจ้งให้ทราบตั้งแต่เริ่มดำเนินการในเรื่องนั้นว่าการแจ้งต่อบุคคลเหล่านั้นจะกระทำโดยวิธีปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอที่ผู้รับมีภูมิลำเนาก็ได้ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาโต้แย้งในประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของการแจ้งคำสั่งทางปกครองทั่วไป ซึ่งเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครอง มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งคำสั่งทางปกครองทั่วไปอาจทำการแจ้งได้โดยวิธีการประกาศสาธารณะในกรณีที่มิได้รับไม่เกิน 50 คนได้โดยวิธีการประกาศสาธารณะได้ ขอเสนอแนะ ให้เพิ่มเติม เป็น มาตรา 70 วรรคสอง “ในกรณีคำสั่งทางปกครองทั่วไป ที่ไม่อาจแจ้งเป็นการเฉพาะรายได้ หรือไม่ทราบบุคคลผู้รับคำสั่งว่าเป็นบุคคลใดหรือมิได้รับไม่เกินห้าสิบคนเจ้าหน้าที่จะแจ้งให้ทราบตั้งแต่เริ่มดำเนินการในเรื่องนั้นว่าการแจ้ง

ต่อบุคคลเหล่านั้นจะกระทำโดยวิธีปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่ และที่ว่าการอำเภอที่ผู้รับมีภูมิลำเนาก็ได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว”

3. ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการแก้ไข การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองทั่วไปภายในฝ่ายปกครองนี้ ซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญก่อนที่จะมีการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองผ่านกระบวนการทางศาล เพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือองค์กรผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นได้พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเองอีกครั้ง ซึ่งช่วยประหยัดทรัพยากรและเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองทั่วไป ในประเทศไทยได้กำหนดเงื่อนไขสำคัญในการฟ้องคดีปกครอง มาตรา 42 วรรคสอง กำหนดว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” ซึ่งเป็นระบบอุทธรณ์บังคับ ผู้ศึกษาเห็นว่า หากผู้รับคำสั่งทางปกครองประสงค์จะยื่นฟ้องเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้น จะต้องดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายให้ครบขั้นตอนก่อน เสนอให้มีการแก้ไขมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แก้ไขเป็น “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ในกรณีนี้ให้รวมถึงคำสั่งทางปกครองทั่วไปด้วย”

4. ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขมาตรา 50 วรรคแรก กำหนดว่า ผู้ออกคำสั่งต้องระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย การแจ้งสิทธิฟ้องคดีปกครองกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งใช้ในการป้องกันสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมจากการใช้อำนาจทางปกครองตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองมุ่งใช้กับคำสั่งทางปกครองที่โดยสภาพแล้วต้องแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบเป็นรายบุคคล ผู้ศึกษาเห็นว่า คำสั่งทางปกครองทั่วไปที่มีผลกระทบต่อบุคคลจำนวนมาก ฝ่ายปกครองสามารถแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยวิธีการประกาศให้ผู้ที่อยู่ภายในบังคับของคำสั่งทราบได้โดยไม่จำเป็นต้องแจ้งเป็นรายบุคคล ซึ่งลักษณะเป็นการวางแนวทางปฏิบัติทั่วไป ระบุให้ชัดเจนถึงสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งนั้น พร้อมทั้งระยะเวลาการใช้สิทธิดังกล่าวเพื่อให้ฝ่ายปกครองได้ทราบถึงกระบวนการ หลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน และเงื่อนไขในการออกคำสั่งอย่างถูกต้อง รวมถึงประชาชนผู้รับคำสั่งได้ทราบถึงสิทธิต่างๆ เกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองทั่วไป ไม่เป็นการสร้างภาระแก่ฝ่ายปกครองจนเกินสมควรจนอาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะได้ รวมทั้งเพื่อให้ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทราบถึงสิทธิในการพิจารณาทางปกครองของตน จึงเป็นวิธีปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและสอดคล้องหลักการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ มาตรา 50 วรรคแรก แก้ไขเป็น คำสั่งใดที่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุวิธีการยื่นฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าว ในการนี้ให้

รวมถึงคำสั่งทางปกครองทั่วไป เว้นแต่ คำสั่งทางปกครองทั่วไปที่เป็นวาจาหรือคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่อยู่ในรูปของสัญลักษณ์

เอกสารอ้างอิง

กมลชัย รัตนสกาวงศ์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2548.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 14.

กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2564.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (กรุงเทพมหานคร: จีระรัชการพิมพ์, 2540), 2540.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร:

วิญญูชน, 2563.

วิชญ์ชัย ธรรมประดิษฐ์. คำอธิบายหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2565.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.36/2549

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ 177-178/2551

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ 303/2551

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ 378/2553

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ 69/2554

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ 941/2565