

การคุ้มครองสิทธิผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการแจ้งสิทธิฟ้องคดี
Protection of Appellant's Rights as Administrative Orders in
Notifying the Legal Rights to Legal File a Lawsuit

ภิญญาพัชญ์ ตีบวงษา¹
Pinyapat Tibwongsa

วันที่ส่งบทความ: 28 ตุลาคม 2566, วันที่แก้ไขบทความ: 29 เมษายน 2567,
วันที่ตอบรับบทความ: 2 พฤษภาคม 2567

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์การคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการแจ้งสิทธิฟ้องคดีให้มีประสิทธิภาพ เป็นการวิจัยนี้ใช้วิจัยเชิงคุณภาพจากการศึกษาเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม ของการดำเนินการเก็บข้อมูลเพื่อนำไปพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งการคุ้มครองสิทธิผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการแจ้งสิทธิฟ้องคดีที่ประชาชนไม่เสียสิทธิหรือคดีขาดอายุความ โดยปัจจุบันนี้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเป็นผู้แจ้งสิทธิและผู้พิจารณาอุทธรณ์ในการแจ้งสิทธิการฟ้องคดี ข้อค้นพบของการวิจัย คือคำตอบของการคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการแจ้งสิทธิฟ้องคดีเพื่อให้ประชาชนไม่เสียสิทธิหรือคดีขาดอายุความ พบว่าปัจจุบันนี้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเป็นผู้แจ้งสิทธิและผู้พิจารณาอุทธรณ์แจ้งสิทธิการฟ้องคดี แต่เมื่อเลยระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้บุคคลใดแจ้งสิทธิการฟ้องคดีไว้ เป็นเหตุให้คดีส่วนใหญ่ขาดอายุความไป เพราะผู้อุทธรณ์ไม่ทราบถึงระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ยื่นฟ้องคดี ข้อเสนอแนะการวิจัย คือ การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีการแก้ไขให้มีการบัญญัติกฎหมายให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองแจ้งสิทธิอุทธรณ์และแจ้งสิทธิการฟ้องคดีไปในคราวเดียวแก่ผู้อุทธรณ์ให้ครบทุกประการตั้งแต่มีการอุทธรณ์เกิดขึ้นในชั้นเจ้าหน้าที่

คำสำคัญ: การคุ้มครองสิทธิ ผู้อุทธรณ์ คำสั่งทางปกครอง

1 ผู้ช่วยศาสตราจารย์/ดร., สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร อีเมล: Porjai-2558@hotmail.com
Assistant Professor/Dr., Department of Law, Faculty of Humanities and Social Sciences,
Phranakhon Rajabhat University. E-mail: Porjai-2558@hotmail.com

Abstract

This article aims to analyze the protection of appellant's rights as administrative order in notifying the legal rights to file a lawsuit as efficiently. Is qualitative research from documentary study, in-depth interviews, focus group of collecting data to develop relevant laws, whereof the protection of appellant's rights as administrative order in notifying the legal rights to file a lawsuit that allow people to not lose their rights or have their cases expire. Currently, the administrative order issuer a being the rights informant and appeals Judge in notifying the legal rights to file a lawsuit. The research findings indicate that the protection of defendants' rights in administrative orders regarding the notification of legal rights in legal proceedings is vital to prevent citizens from losing their rights or having their cases dismissed due to exceeding the legal timeframe. Presently, the issuers of administrative orders are responsible for both notifying individuals of their rights and assessing objections to these notifications. However, when the legal objection period expires, there is no legal provision to notify individuals about the time frame for filing a legal complaint. Consequently, numerous cases are dismissed because defendants are unaware of the specified legal deadline. Research suggestions include amending the Administrative Procedures Act of 2539 B.E. (1996) to mandate that issuer of administrative. orders must notify defendants of their objections and inform them about the legal timeframe for filing a complaint all at once, starting from the moment the objection occurs within the administrative staff.

Keywords: Protection of Rights, Appellant, Administrative Orders

บทนำ

ในการจะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจำเป็นต้องมีความเข้าใจในคำสั่งทางปกครองว่าเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐหรือองค์กรที่มีอำนาจรัฐ ประชาชนหรือผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือผู้ที่จะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ไม่สามารถโต้แย้งคัดค้านได้หากไม่เข้าใจคำสั่งทางปกครองให้โดยควรพิจารณาถึงกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งในเรื่องเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองต้องออกคำสั่งที่ถูกต้องครบถ้วน และสมบูรณ์ตามที่กฎหมายบัญญัติหลักการเอาไว้ มิเช่นนั้นคำสั่งทางปกครองที่ออกมา โดยเจ้าหน้าที่รัฐจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลโดยตรงต่อผู้ออกคำสั่งทางปกครองให้เสียหายต่อผู้รับคำสั่ง

หรือผู้อุทธรณ์ อาจเสียสิทธิบางประการไปเช่นสิทธิอุทธรณ์หรือสิทธิการฟ้องคดีไป ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรพิจารณาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539 มาตรา 5 เกี่ยวกับ“คำสั่งทางปกครอง” ว่าหมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของ “เจ้าหน้าที่” ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวงเสียก่อนเพื่อให้เข้าใจคำสั่งทางปกครองว่าเป็นอย่างไรซึ่งการทำคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อคำสั่งทางปกครองได้มีคำสั่งออกมาจากเจ้าหน้าที่รัฐย่อมมีผลทางกฎหมาย เป็นการ ก่อ เปลี่ยน โอน สงวนซึ่งสิทธิเป็นการเฉพาะราย อันเป็นการชั่วคราวหรือถาวรตามที่กล่าวไปข้างต้น (Wannapanich. B. (2001) โดยกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เริ่มผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองไม่พอใจคำสั่งทางปกครองที่ออกมากล่บทสิทธิตน จากนั้นบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง หากว่าผลของคำสั่งทางปกครองไปกระทบกระเทือนสิทธิของคู่กรณีหรือผู้รับคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีหรือผู้รับคำสั่งทางปกครองย่อมมีสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นได้ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, 2540) โดยวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นเรื่องที่รัฐกำหนดเป็นมาตรการเยียวยาทางปกครองเพื่อให้เอกชนหรือผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับความเป็นธรรม ทั้งเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องหรือผิดพลาดของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐและเป็นมาตรการทางกฎหมายก่อนที่จะเป็นคดีขึ้นสู่ศาลปกครองด้วย (Hongsiri. R., 1998)

โดยสิทธิของผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมีความสำคัญต่อการรักษาสีทธิในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในการที่จะต่อสู้คดีกันและความยุติธรรมต่อการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองของคู่กรณีโดยคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นว่า การแจ้งสิทธิผู้อุทธรณ์ควรเป็นไปตามหลักการเกี่ยวกับ การแจ้งคำสั่งทางปกครองที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดว่าคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องแจ้งให้ผู้รับคำสั่งหรือผู้อุทธรณ์คำสั่งนั้นทราบถึงรายละเอียดและระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวด้วย หากว่าเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองมิได้แจ้งรายละเอียดและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ในคำสั่งและไม่มีการแจ้งการใช้สิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งใหม่ในภายหลังไว้ระยะเวลาในการอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองหรือผู้อุทธรณ์โต้แย้งจะขยายออกไปเป็นหนึ่งปี ตามมาตรา 40 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองและให้ผลให้ทางราชการต้องผูกพันในการพิจารณาอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนานขึ้นกว่ากฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ได้บัญญัติไว้ โดยการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองตามระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันนั้น ได้กำหนดไว้อยู่ในอำนาจการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือศาลปกครองตามลำดับชั้น โดยมีการกำหนดให้ต้องดำเนินการอุทธรณ์ต่อฝ่าย

ปกครองก่อน หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบอุทธรณ์แบบบังคับ ตามมาตรา 42 วรรคสอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (Singhaneti. B. 2017)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษา แนวคิด ทฤษฎีและหลักการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและวิเคราะห์สิทธิผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการแจ้งสิทธิการฟ้องคดีในประเทศไทยและต่างประเทศ
2. เพื่อเสนอแนะและพัฒนาการคุ้มครองสิทธิผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการแจ้งสิทธิการฟ้องคดี

กรอบแนวความคิด

ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการ รูปแบบ มาตรการทางกฎหมายและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สภาปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาสิทธิผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการแจ้งสิทธิการฟ้องคดี และวิเคราะห์เปรียบเทียบสิทธิผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการแจ้งสิทธิการฟ้องคดีปกครอง เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบปฏิบัติ และบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

วิธีการดำเนินการวิจัย

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การวิจัยเอกสารที่เป็นเอกสารปฐมภูมิและทุติยภูมิโดยข้อมูลที่รวบรวมนี้ได้จากการค้นคว้าเอกสาร เกี่ยวกับกฎหมายและหลักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ซึ่งการวิจัยนี้ได้กำหนดประเภทเอกสารและประเด็นที่ ต้องการใช้ในการวิเคราะห์ คือ รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และกฎหมายปกครองอื่น ๆ ของประเทศไทย ตลอดจนกฎหมายปกครองในต่างประเทศ

นอกจากนั้นยังมีเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องที่เป็น ทฤษฎี หลักการ แนวคิด รายงานวิจัย ตำรา บทความของประเทศไทยและต่างประเทศ ข้อมูลเอกสารที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์สำหรับให้เกิดองค์ความรู้เกี่ยวกับสิทธิผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในประเทศไทย โดยได้กำหนดหัวข้อของข้อมูลเอกสารที่เก็บรวบรวมประกอบด้วย

- 1.1 แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ทฤษฎีและหลักการที่นำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเพื่อให้เห็นถึงสิทธิผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่ควรจะเป็นในประเทศไทย

1) แนวคิด ทฤษฎี และหลักการ ที่เกี่ยวกับกฎหมายหลักการความเป็นกลาง หรือความมีส่วนได้เสีย หลักความชอบด้วยกฎหมาย ทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม วัตถุประสงค์ของ รัฐธรรมนูญนิยม หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญ

2) วิเคราะห์สภาพการณ์สิทธิผู้ถือหุ้นคำสั่งทางปกครอง

3) วิเคราะห์ผู้ถือหุ้นคำสั่งทางปกครองต่างประเทศและกฎหมายไทย

4) พัฒนาแนวทางเกี่ยวกับผู้ถือหุ้นคำสั่งทางปกครองประเทศไทย

1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิผู้ถือหุ้นคำสั่งทางปกครองแยกประเด็นข้อมูล ดังต่อไปนี้

1) สภาพปัญหาข้อจำกัด ปัญหา อุปสรรคทางกฎหมายของการพัฒนาสิทธิ ผู้ถือหุ้นคำสั่งทางปกครอง

2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ถือหุ้นคำสั่งทางปกครองประเทศไทย

2. วิจัยภาคสนาม (Field Research)

2.1 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) การเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการ สัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงที่มีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดเป็นผู้ใช้กฎหมาย เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ มีประสบการณ์ หรือมีอำนาจตัดสินใจ หรือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ถือหุ้นคำสั่งทางปกครองซึ่งการสัมภาษณ์เชิงลึกมีเป้าหมายเพื่อให้ได้มา ซึ่งข้อมูลที่จะเป็นต่อการวิเคราะห์เพื่อคุ้มครองผู้ถือหุ้นคำสั่งทางปกครอง การสัมภาษณ์เป็นไป อย่างมีรูปแบบ มีรายละเอียดดังนี้

1) การสัมภาษณ์ แบ่งเป็นขั้นตอน ดังนี้ การติดต่อ ใช้การติดต่อโดยหนังสือ นำจากมหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครและโทรศัพท์ เพื่อขอความอนุเคราะห์ให้การสัมภาษณ์ เชิงลึก และนัดหมายวันเวลาในการสัมภาษณ์และการยืนยันการให้สัมภาษณ์

การจัดทำประเด็นสัมภาษณ์ การเตรียมประเด็นในการสัมภาษณ์ล่วงหน้า โดยการกำหนดประเด็นเพื่อให้ได้คำตอบที่จะเป็นข้อมูลนำไปวิเคราะห์เพื่อตอบโจทย์วิจัยและ วัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้

การวิเคราะห์ข้อมูล การนำเอาทฤษฎีและหลักการรวมทั้งกฎหมาย ต่างประเทศและกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับผู้ถือหุ้นคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งข้อมูลอื่นที่ได้ จากการทบทวนวรรณกรรม และข้อมูลที่ได้จากวิธีวิทยาการวิจัยอื่นตามที่กำหนดไว้

เมื่อได้คำตอบจากการวิจัยและนำไปสู่การรับฟังความคิดเห็นแล้วข้อคิดเห็น จากการวิพากษ์จะนำไปวิเคราะห์กฎหมายต้นแบบเพื่อการพัฒนาสิทธิผู้ถือหุ้นคำสั่งทาง ปกครองเพื่อปรับปรุงแก้ไขคำตอบของการวิจัย

2) ประชากรสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 4 คน คือ ตำรวจ 1 คน พนักงาน อัยการ 1 คน ผู้พิพากษา 1 คน พนักงานคดีปกครอง 1 คน และทนายความ 1 คน

3) ประเด็นการสัมภาษณ์เชิงลึก 1) ทฤษฎี และหลักการ การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ของผู้ถือหุ้นคำสั่งทางปกครอง 2) สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบการคุ้มครอง

สิทธิผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง 3) ปัญหา อุปสรรค ในการดำเนินงานของการคุ้มครองสิทธิผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง 4) กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง 5) กฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง 6) ขอบเขตแห่งสิทธิผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง 7) รูปแบบการคุ้มครองผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย 8) ความจำเป็นที่จะต้องมีการคุ้มครองผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง 9) ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่องานวิจัย

สรุปผลการวิจัย

การคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีผู้รับคำสั่งหรือผู้ที่จะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น สมควรแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองปฏิบัติให้ครบถ้วนถูกต้องตามข้อกำหนดที่บัญญัติไว้ในมาตรา 40 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยควรมีหนังสือแจ้งตั้งแต่แรกที่มีการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองซึ่งพิจารณา ดังนี้

1. ในส่วนเนื้อหารายละเอียดในการแจ้งสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้จะอุทธรณ์ทราบ

1) เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองสามารถที่จะแจ้งต่อผู้อุทธรณ์หรือผู้รับคำสั่งทางปกครองในโอกาสแรกที่มีหนังสือแจ้งไปโดยระบุกรณีที่น่าจะอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ในคำสั่งในกรณีเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองหรือโต้แย้งต่อไปได้ ในกรณีที่ต้องมีการอุทธรณ์นั้นต้องระบุให้ชัดเจนว่ากรณีนั้นสามารถอุทธรณ์ได้หรือไม่ อย่างไรโดยอธิบายให้ชัดเจนว่าขั้นตอนอุทธรณ์ต้องกระทำอย่างไรกับบุคคลใด ไม่จำเป็นต้องรอให้มีคำสั่งใด ๆ ออกมาจากผู้ออกคำสั่งทางปกครองก่อนก็ได้ในการยืนยันคำสั่งทางปกครองเดิมที่เคยออกคำสั่งทางปกครองไปที่มีผลต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้น

2) เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองสามารถที่จะแจ้งต่อผู้อุทธรณ์หรือผู้รับคำสั่งทางปกครองในโอกาสแรกที่มีหนังสือแจ้งระบุการยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง ประกอบด้วย บุคคลผู้รับคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง สถานที่ยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง เงื่อนไขอันเป็นสาระสำคัญในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งในกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้ การบรรยายให้เห็นถึงตัวผู้อุทธรณ์คำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง อีกทั้งสถานที่ให้ยื่นอุทธรณ์พร้อมกับสาระสำคัญในการที่จะอุทธรณ์เรื่องนั้น ๆ ได้อย่างชัดเจนที่สุดตามที่กฎหมายกำหนดไว้

3) เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองสามารถที่จะแจ้งต่อผู้อุทธรณ์หรือผู้รับคำสั่งทางปกครองในโอกาสแรกที่มีหนังสือแจ้งระบุระยะเวลาสำหรับการยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งและเวลาที่ต้องยื่นฟ้องภายในเวลาเท่าไรไว้ด้วย ควรมีการกำหนดให้ชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น พิจารณาจากข้อความที่ว่า “ถ้าหากท่านผู้อุทธรณ์ประสงค์จะอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนี้ให้ยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อ (1)...ภายใน....(2)....นับแต่วันที่รับทราบคำสั่งนี้” มิฉะนั้นจะสิ้นสิทธิในการอุทธรณ์ในกรณีนี้

หมายเหตุ

- (1) ให้ระบุ บุคคล คณะบุคคล หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง
- (2) ให้ระบุระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ ภายในกี่วันให้ชัดเจน
- (3) ให้ระบุสถานที่ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองด้วย
- (4) ให้ระบุเวลาหรือสิทธิที่สามารถนำคดีที่อุทธรณ์ไปฟ้องศาลไว้ด้วย

ด้วยเหตุที่การแจ้งสิทธิที่ควรให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองแจ้งผู้อุทธรณ์ให้ทราบหรือแจ้งผู้รับคำสั่งทางปกครองให้ทราบเรื่องสิทธิอุทธรณ์และสิทธิการฟ้องคดีด้วย เพราะจะได้เป็นประโยชน์กับคู่กรณีที่เป็นประชาชนที่ไม่เข้าใจกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ได้ทราบแต่แรก

2) กรณีที่ต้องแจ้งรายละเอียดและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ อาจแยกเป็นกรณีได้ ดังนี้

(1) ในกรณีมีกฎหมายเฉพาะเรื่องกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งไว้ เช่น การยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522

“มาตรา 48 ผู้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งซึ่งถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง ในกรณีนี้สมควรที่จะให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองแจ้งคำสั่งโดยระบุภูมิสำเนาให้ชัดเจนว่าการทราบคำสั่งนั้นให้ถือเอาภูมิสำเนาแท้จริงเป็นการทราบคำสั่งเพื่อให้ผู้อุทธรณ์มีเวลาเตรียมตัวในการอุทธรณ์คำสั่งเพราะการทราบคำสั่งนั้น การรับคำสั่งย่อมอาจมีปัญหาเกี่ยวกับการรับด้วยว่าบุคคลใดเป็นคนรับไว้ ทั้งรายละเอียดที่จะอุทธรณ์ควรกำหนดสาระสำคัญให้ชัดเจนอีกด้วยหรือการยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 ตามบทบัญญัติใน “มาตรา 20 ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ออกใบอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต ผู้ขอใบอนุญาตหรือผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือของพนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งการไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต

ในกรณีนี้ให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองแจ้งรายละเอียดและระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว แต่ในระยะเวลาที่กำหนดไว้นั้นน้อยเกินไปเพราะต้องให้โอกาสผู้อุทธรณ์สั่งทางปกครองเตรียมตัวชี้แจง ผู้วิจัยเห็นว่าควรกำหนดระยะเวลาในการทราบสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองออกไปเป็นเวลาที่มากขึ้นออกไปเนื่องจากเหตุของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองต้องการเวลาให้ผู้อุทธรณ์คำสั่งมีเวลาในการชี้แจงและรวบรวมหลักฐาน

(2) ในกรณีไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งไว้ให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งแจ้งให้ผู้รับคำสั่งยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 44 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

“มาตรา 21 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำผิดตามมาตรา 16 ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติหรือดงเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ”

ในมาตรานี้ให้ใช้ระยะเวลาในการอุทธรณ์ภายใน 15 วันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองโดยสภาพของพื้นที่อุทยานนั้นเป็นพื้นที่ที่บุคคลเคยอาศัยหรืออาศัยอยู่อาจบุกรุกหรือไม่ บุกรุกก็ได้ ดังนั้นการใช้ระยะเวลาเพียง 15 วันให้บุคคลนั้นออกจากพื้นที่หากเป็นกรณีเป็นที่อยู่อาศัยมานาน เพราะเป็นการเร่งด่วนและให้เวลาน้อยเกินไปต่อผู้อุทธรณ์ ควรให้เวลาเตรียมตัวในการที่จะอุทธรณ์เบื้องต้นสัก 30 วันนับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งและสามารถขอขยายเพิ่มได้อีกด้วย จึงจะเป็นการยุติธรรมกับกรณีเพราะการรวบรวมข้อเท็จจริงย่อมต้องอาศัยเวลาพอสมควร ดังนั้น ควรกำหนดเวลาเป็นการเฉพาะกรณีให้เป็นธรรมยิ่งขึ้น

3) กรณีคำสั่งทางปกครองที่ไม่อยู่ในบังคับที่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามมาตรา 40

คำสั่งด้วยวาจาโดยสภาพไม่สามารถแจ้งรายละเอียดและระยะเวลาให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ ถ้าผู้รับคำสั่งร้องขอโดยมีเหตุอันสมควรภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีคำสั่งดังกล่าวเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสือตามมาตรา 35 และในคำสั่งยืนยันเป็นหนังสือดังกล่าวเจ้าหน้าที่ต้องแจ้งรายละเอียดและระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ในหนังสือนั้นด้วย โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ในข้อ (ก) หรือ (ข) กล่าวคือ ถ้ามีกฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ก็ให้แจ้งรายละเอียดและระยะเวลาตามนั้น ถ้ากฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้ ก็ให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งแจ้งให้ผู้รับคำสั่งยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง อันนี้ผู้วิจัยเห็นว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกด้วยวาจานั้นเมื่อผู้ออกคำสั่งได้ออกคำสั่งกระทบทสิทธิแล้วก็สามารถแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ได้เลยไม่ต้องรอเวลาใด ๆ อีกโดยแจ้งเป็นหนังสือให้ชัดเจนเป็นแบบฟอร์ม ไม่ต้องรอถึง 7 วันเพราะจะได้รวดเร็ว เป็นธรรม ทำให้ผู้อุทธรณ์สามารถเข้าใจเรื่องราวได้ดียิ่งขึ้นและสะดวกในการที่ผู้อุทธรณ์จะได้แจ้งคำสั่งทางปกครองนั้น

4) กรณีที่ไม่อยู่ในบังคับที่ต้องแจ้งการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

โดยที่หน้าที่ต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ในคำสั่งทางปกครองนี้จะใช้บังคับเฉพาะในกรณีที่มีบทบัญญัติแจ้งชัดไว้ในกฎหมายว่าคำสั่งทางปกครองใดของเจ้าหน้าที่ต้องอุทธรณ์หรือโต้แย้งอย่างไรและภายในระยะเวลาเท่าใดเท่านั้น ส่วนกรณีที่กระบวนการพิจารณาของฝ่ายปกครองสิ้นสุดลงแล้ว และคู่กรณียังไม่พอใจในผลของคำสั่งทางปกครองนั้นคู่กรณีย่อมมีสิทธิที่จะนำเรื่องไปฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ต่อไปตามหลักการทบทวนทางกฎหมาย ซึ่งการที่จะแจ้งให้ทราบในกรณีดังกล่าวเป็นการแจ้งตาม มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มิใช่การแจ้งรายละเอียดและระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เรื่องนี้เป็นเรื่องของกฎหมายสองฉบับในการพิจารณาเกี่ยวกับเวลาแต่การคุ้มครองสิทธิผู้อุทธรณ์ย่อม

พิจารณาตลอดสายของกระบวนการด้วยเพราะมีผลต่อการเสียสิทธิการฟ้องคดีของผู้อุทธรณ์ คำสั่งทางปกครอง กล่าวคือควรพิจารณาให้อำนาจเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองแจ้งสิทธิให้ครอบคลุมไปจนถึงชั้นศาลเพราะเจ้าหน้าที่ต้องทราบขั้นตอนที่อยู่แล้วดังนั้นการแจ้งสิทธิให้ผู้อุทธรณ์ทราบแต่แรกเลยย่อมเป็นการรักษาสิทธิของผู้อุทธรณ์อย่างเป็นธรรม

ในเรื่องเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการแจ้งสิทธิผู้ครุณีสามารถพิจารณาได้ดังนี้

1. ปัญหา อุปสรรค การคุ้มครองสิทธิผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการแจ้งสิทธิผู้ครุณี ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับการแจ้งสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

สิทธิผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการแจ้งสิทธิการฟ้องคดี มิได้คุ้มครองอย่างเป็นธรรม ในคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองสิทธิในคดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองนั้นในเรื่องคำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งที่มีผลเฉพาะรายบุคคลโดยคำสั่งทางปกครองจะมีสองลักษณะส่วนใหญ่คือลักษณะที่เป็นเรื่องคำสั่งทางปกครองที่ออกมากระทบสิทธิบุคคลธรรมดา กับคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิของบุคคลและกระทบกระเทือนประโยชน์สาธารณะด้วย โดย “คำสั่งทางปกครอง” มีดังนี้ (1) เป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ (2) เป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย (3) เป็นการกระทำที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล (4) เป็นการกระทำที่มุ่งใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ (5) เป็นการกระทำที่มีผลภายนอกโดยตรง

โดยตัวอย่างกรณีที่เคยมีคำวินิจฉัยว่า “เป็นคำสั่งทางปกครอง” พิจารณาได้ดังนี้

ตัวอย่างกรณี “คำสั่งทางปกครอง” คำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ เป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.78/2550)

ตัวอย่างกรณีที่เคยมีคำ วินิจฉัยว่า “ไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง” เช่น คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นองค์การที่ทำหน้าที่ของฝ่ายการเมืองไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองตามความในมาตรา 3 ดังกล่าว มติของคณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 334/2545)

รูปแบบของคำสั่งทางปกครอง ได้แก่คำสั่งด้วยวาจาจากคำสั่งเป็นหนังสือคำสั่งด้วยวิธีการอื่น สำหรับคำสั่งเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุวัน เดือน ปีที่ทำคำสั่งชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งและลายมือชื่อ ของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง (มาตรา 36) และต้องจัดให้มีเหตุผลคือ (1) มีข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ (2) ข้อกฎหมาย ที่อ้างอิง (3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุน ในการใช้ดุลพินิจ (มาตรา 37) ผลของคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 42) มีผลใช้บังคับต่อบุคคล

ตั้งแต่ในขณะที่ยื่นนั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป และมีผลตราบเท่าที่ไม่มีการเพิกถอน หรือสิ้นผลลง โดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุผลอื่น

การแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 40) คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งการยื่นคำอุทธรณ์หรือโต้แย้ง ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งดังกล่าว ถ้าไม่ได้ดำเนินการระบุวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองไว้ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งนั้น แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลายาวเกินกว่า 1 ปีให้ขยายเป็น 1 ปี (นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง)

การแจ้งคำสั่งทางปกครองให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องจะมีหลักเกณฑ์บางประการที่แตกต่างไปจากที่เคยเป็นมา กล่าวคือ พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 40 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้ “คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย” และวรรคสองกำหนดว่า “ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลายาวเกินกว่า 1 ปี ให้ ขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง”

ดังนั้น ในการแจ้งคำสั่งที่ผู้รับคำสั่งมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ผู้ออกคำสั่งจะต้องแจ้งในคำสั่งหรือในหนังสือแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบ

1) ผู้รับคำสั่งมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่ง 2) ระบุผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจหน้าที่รับคำอุทธรณ์ รูปแบบของคำอุทธรณ์ วิธีการยื่นอุทธรณ์ และ 3) ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์ได้มีได้ระบุผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจหน้าที่รับคำอุทธรณ์ไว้ด้วย หากไม่ระบุถือเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 40 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ระยะเวลาสำหรับการยื่นอุทธรณ์จึงต้องเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่ง และถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ให้ถูกต้องครบถ้วน ระยะเวลาอุทธรณ์ ดังกล่าวจะขยายออกเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่ง การแจ้งคำสั่งทางปกครองจะต้องปฏิบัติตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่กำหนดว่าคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองต้องแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทราบถึงรายละเอียดและระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวด้วย ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองมิได้แจ้งรายละเอียดและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ในคำสั่ง และไม่มีการแจ้งการใช้สิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งใหม่ในภายหลัง ระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งจะขยายออกไปเป็นหนึ่งปี ตามมาตรา 40 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นแม้มีมาตรา 40 บัญญัติไว้และมีการขยายสิทธิการอุทธรณ์ไปเป็นหนึ่งปีโดยหากมิได้แจ้งรายละเอียดและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือ

โต้แย้งไว้ในคำสั่งและไม่มีการแจ้งการใช้สิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งใหม่ในภายหลังนั้น แต่ถ้าไม่มีการแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์จากผู้พิจารณาอุทธรณ์เลยซึ่งมีผลเป็นการไม่แจ้งสิทธิการฟ้องคดีไปในตัว ปัญหาที่เกิดขึ้นคือทำให้ประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครองไม่ทราบจุดเริ่มต้นของการนับระยะเวลาการฟ้องคดีอันมีผลทำให้คดีขาดอายุความไปเป็นจำนวนมากเนื่องจากประชาชนรอฟังคำสั่งผู้พิจารณาอุทธรณ์จนล่วงเลยเวลาตามกฎหมายและประชาชนได้รับความเสียหายต่อสิทธิในหลายประการจากการที่สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ และหากประชาชนไม่ทราบจุดเริ่มต้นของการนับระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วไปฟ้องศาลก่อนเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ทำให้เสียเวลา ซึ่งศาลจะไม่รับคดีนั้นไว้พิจารณาเพราะไม่ทำตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้การแก้ไขปัญหาก็ควรขยายระยะเวลาการฟ้องคดีออกไป 1 ปีเช่นกัน เพื่อให้ การฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ที่ใช้อยู่เดิมคืออายุความการฟ้องคดี 90 วัน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49 ประกอบมาตรา 42 วรรค 2 ที่ว่าในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะการฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้น จะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตาม ขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ซึ่งเป็นเวลาที่น้อยมากและประชาชนเสียสิทธิในการฟ้องคดีไปเพราะคดีขาดอายุความ

อภิปรายผลการวิจัย

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539 มาตรา 40 โดยพิจารณาได้ดังนี้กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองต้องแจ้งด้วยว่าคำสั่งทางปกครองนั้นอาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งได้ พร้อมกับต้องแจ้งด้วยว่าต้องยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งต่อบุคคลใด หรือบุคคลใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์และยังต้องกำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่ง แต่ปรากฏว่าในกฎหมายปกครองต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นไม่ได้บังคับหรือมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ผู้พิจารณาอุทธรณ์เป็นผู้แจ้งหรือบังคับให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองแจ้งเป็นเพียงแนวปฏิบัติเท่านั้นไม่ระบุให้ชัดแจ้งว่าบุคคลใดที่ต้องแจ้งเรื่องเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้แก่ผู้จะอุทธรณ์ทราบถึงสิทธิอุทธรณ์อย่างชัดแจ้งตามที่กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กล่าวมานั้น ในส่วนของระยะเวลาอุทธรณ์ที่ควรแจ้งมีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการออกคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองสูงสุดที่ว่า การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นต้องทำดังนี้คือ

(1) ยื่นคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อผู้ไม่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ หรือรับคำอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไม่ถือเป็นการยื่นอุทธรณ์โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต้องยื่นอุทธรณ์ใหม่ให้ถูกต้อง

(2) ผู้ออกคำสั่งไม่ระบุผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ถือเป็นการขัดต่อ มาตรา 40 พระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พุทธศักราช 2539 เป็นผลให้ระยะเวลาอุทธรณ์

เริ่มนับใหม่ โดยมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งใหม่อย่างถูกต้องครบถ้วน ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ระยะเวลาอุทธรณ์จะขยายออกเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

โดยพิจารณาได้เป็นตามแนวทางเดียวกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 45/2555 ที่ว่า สภามหาวิทยาลัยไม่ได้ดำเนินการแจ้งข้อความที่ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องให้ผู้รับคำสั่งทราบจึงมีผลทำให้ระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดีขยายจากเก้าสิบวันเป็นหนึ่งปี ประกอบกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 65/2555 ที่ระบุว่าในคำสั่งทางปกครองเพียงแต่ระบุว่า หากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจในคำสั่งให้ดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งกรณีดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้ว่าเป็นคำสั่งที่ระบุถึงวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับการยื่นฟ้อง ระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองจึงขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง

นอกจากนี้ยังเป็นไปในแนวทางเดียวกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 262/2554 ที่ว่าคำสั่งทางปกครองไม่ได้แจ้งวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องให้ผู้ฟ้องคดีทราบแต่ภายหลังจึงมาแจ้งระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องให้ผู้รับคำสั่งทราบ กรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดให้ขยายเวลาออกไปเป็น 1 ปี นับแต่วันรับทราบคำสั่ง และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 175/2555 ที่ว่าคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ระบุวิธีการยื่นฟ้องและระยะเวลาสำหรับการยื่นฟ้อง เมื่อระยะเวลาในการยื่นฟ้องมีน้อยกว่า 1 ปี ให้ขยายเป็น 1 ปี นับแต่วันรับคำสั่ง

(3) การแจ้งคำสั่งโดยระบุผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ถือเป็นสาระสำคัญที่ผู้ออกคำสั่งจำเป็นต้องแจ้งไว้ในคำสั่ง หรือในหนังสือแจ้งคำสั่ง ส่วนกรณีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับคำอุทธรณ์ รูปแบบของคำอุทธรณ์และวิธีการยื่นอุทธรณ์นั้นอาจไม่ถือเป็นสาระสำคัญ หากเห็นว่าวิญญูชนทั่วไปที่มีสถานะ เช่นผู้รับคำสั่งซึ่งมีตำแหน่งถึงระดับหัวหน้าส่วนราชการควรจะรู้ถึงรายละเอียดอยู่แล้ว การออกคำสั่งทางปกครองหากผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองออกคำสั่งไม่ถูกต้องครบถ้วน ตามหลักกฎหมายที่วางไว้ก็จะทำให้การอุทธรณ์หรือการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองมีระยะเวลาขยายออกไปหากจะส่งผลต่อผู้อุทธรณ์ก็ควรมีการขยายออกไปเพื่อให้โอกาสอย่างเต็มที่ในการใช้สิทธิอุทธรณ์ไม่ควรตัดโอกาสผู้อุทธรณ์เนื่องจากขั้นตอนของการอุทธรณ์ไม่ถูกต้องแต่ควรพิจารณาเนื้อหาของอุทธรณ์ในการให้ความเป็นธรรมเป็นหลักอีกด้วย

ในการทราบถึงสิทธิการฟ้องคดี กรณีที่ไม่มีการแจ้งสิทธิการฟ้องคดีเพราะไม่มีการแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ ทำให้ประชาชนหาจุดนับระยะเวลาการฟ้องคดีได้ไม่ชัดแจ้งหรือประชาชนไม่ทราบถึงการนับระยะเวลาว่าควรนับอย่างไรทำให้เสียสิทธิเพราะคดีขาดอายุความไปอันเป็นปัญหาทำให้ประชาชนเสียสิทธิการฟ้องคดีไปแม้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49 บัญญัติไว้แต่ระยะเวลาเพียง 90 วันนับแต่ที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังกล่าวผู้เสียหายหรือประชาชนมักจะนับอายุความผิดพลาดจนล่วงเลยระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดจนคดีขาดอายุความไป

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะทั่วไป

การเสนอแนะการวิจัยในครั้งนี้ใช้วิธีบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 40/1 โดยพิจารณารายละเอียดดังนี้

1) รายละเอียดในการแจ้งสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

- (1) ให้ระบุ บุคคล คณะบุคคล หรือเจ้าหน้าที่ที่รับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง
- (2) ให้ระบุระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์
- (3) ให้ระบุผู้พิจารณาอุทธรณ์และ/หรือหากผู้พิจารณาอุทธรณ์ไม่เสร็จทันกำหนดเวลาตามกฎหมายให้ผู้พิจารณาอุทธรณ์แจ้งผู้อุทธรณ์ทันทีนับแต่ทราบว่าเป็นไม่สามารถพิจารณาอุทธรณ์เสร็จ หากไม่มีการแจ้งสิทธิดังกล่าวให้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์ออกไปจนกว่าจะได้แจ้งสิทธิให้ผู้อุทธรณ์ทราบ

2) กรณีที่ต้องแจ้งรายละเอียดและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ อาจแยกเป็นกรณีได้ ดังนี้

(1) ในกรณีมีกฎหมายเฉพาะเรื่องกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งไว้ เช่น การยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522

“มาตรา 48 ผู้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งซึ่งถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งหรือการยื่นอุทธรณ์ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518

“มาตรา 20 ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ออกใบอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต ผู้ขอใบอนุญาตหรือผู้ขอต่ออายุใบอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือของพนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งการไม่ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต

ในกรณีนี้ให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองแจ้งรายละเอียดและระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว

ในเรื่องนี้ผู้ออกคำสั่งแจ้งคำสั่งแล้วผู้อุทธรณ์กฎหมายควรกำหนดให้รัฐมนตรีแจ้งสิทธิเกี่ยวกับอุทธรณ์ว่ามีกรขยายหรือไม่เพื่อผู้อุทธรณ์จะได้ฟ้องคดีต่อไป

(2) ในกรณีไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งไว้ให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งแจ้งให้ผู้รับคำสั่งยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 44 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

“มาตรา 21 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดตามมาตรา 16 ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ”

ในเรื่องนี้ควรกำหนดเพิ่มเติมไปในกฎหมายเฉพาะว่าหากมีการอุทธรณ์ผู้พิจารณาอุทธรณ์ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้ทราบต่อผู้อุทธรณ์ว่ามีการขยายระยะเวลาหรือไม่ในการพิจารณาอุทธรณ์

3) กรณีคำสั่งทางปกครองที่ไม่อยู่ในบังคับที่ต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามมาตรา 40

คำสั่งด้วยวาจาโดยสภาพไม่สามารถแจ้งรายละเอียดและระยะเวลาให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ ถ้าผู้รับคำสั่งร้องขอโดยมีเหตุอันสมควรภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีคำสั่งดังกล่าวเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสือตามมาตรา 35 และในคำสั่งยืนยันเป็นหนังสือดังกล่าวเจ้าหน้าที่ต้องแจ้งรายละเอียดและระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ในหนังสือนั้นด้วย โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ระบุไว้ในข้อ (ก) หรือ (ข) กล่าวคือ ถ้ามีกฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ก็ให้แจ้งรายละเอียดและระยะเวลาตามนั้น ถ้ากฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้ ก็ให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งแจ้งให้ผู้รับคำสั่งยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

กรณีควรขยายเวลาเป็น 30 วันในการที่ให้ผู้ออกคำสั่งซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รับอุทธรณ์เพื่อให้ผู้อุทธรณ์มีเวลาในการพิจารณาเรื่องคำสั่งทางปกครองนั้น

4) กรณีที่ไม่อยู่ในบังคับที่ต้องแจ้งการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

โดยที่หน้าที่ต้องแจ้งสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ในคำสั่งทางปกครองนี้จะใช้บังคับเฉพาะในกรณีที่มีบทบัญญัติแจ้งชัดไว้ในกฎหมายว่าคำสั่งทางปกครองใดของเจ้าหน้าที่ต้องอุทธรณ์หรือโต้แย้งอย่างไรและภายในระยะเวลาเท่าใดเท่านั้น ส่วนกรณีที่กระบวนการพิจารณาของฝ่ายปกครองสิ้นสุดลงแล้ว และคู่กรณียังไม่พอใจในผลของคำสั่งทางปกครองนั้นคู่กรณีย่อมมีสิทธิที่จะนำเรื่องไปฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ต่อไปตามหลักการทบทวนทางกฎหมาย ซึ่งการที่จะแจ้งให้ทราบในกรณีดังกล่าวเป็นการแจ้งตาม มาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มิใช่การแจ้งรายละเอียดและระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

กรณีที่ไม่อยู่ในบังคับที่ต้องแจ้งการใช้สิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้นหากว่าเป็นการลิดรอนสิทธิในการทราบถึงสิทธิอุทธรณ์กฎหมายควรกำหนดเวลาขึ้นเพื่อให้ผู้อุทธรณ์ได้รับสิทธิแจ้งถึงสิทธิอุทธรณ์ภายในเวลา 15 วันหรือ 30 วันนับแต่วันที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์รับเรื่องไปแล้วแต่กรณี

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรให้มีการบัญญัติถึงสิทธิของผู้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในการแจ้งสิทธิให้ทราบทุกกรณีและผู้ดำเนินการแจ้งอาจเป็นทั้งผู้รับอุทธรณ์และผู้พิจารณาอุทธรณ์เพื่อให้ทราบถึงสิทธิอุทธรณ์ได้อย่างชัดเจน

เอกสารอ้างอิง

- Utthayan. K. (1973). Political Science (2nd edition) Bangkok: Thaiwattanapanich.
- Puangngam. K. (2003). Local government in Thailand: principles and new dimensions in the future Bangkok: Winyuchon Publishing House.
- Wongburanawat. C. (1998). Thai public administration. Chiang Mai: Department of Political Science Faculty of Social Sciences Chiang Mai University.
- Iammayura C., Wachirattanakornkul. R. (2016) "Problems with interpreting rights and duties of the parties to the telecommunications concession contract". Administrative Court Academic Journal.16(3),57-86. (In Thai).
- Rakprachakon.C., Sukonthasap.S., andHongwittayakorn.U. (2015). Cooperation model In Educational organization of local government organizations. Srinakharinwirot Research and Development Journal (Humanities and Social Sciences). 7(13), 47. (In Thai).
- Wongwattanasart. C. (1997). Law on government procedures. Bangkok: Jirarat Publishing.
- Sawangsak. C. (M.P.). Explanation of administrative law. (13th printing) Bangkok: Winyuchon Publishing House.
- Sawangsak. C. (1998). Juristic persons under public law. Bangkok: Winyuchon Publishing House.
- Sawangsak. C. (2007). Explanation of administrative law. (11th printing) Bangkok: Winyuchon Publishing House.
- Yuvaboon. C. (1960). Centralization and decentralization of administrative power in Thai law. Bangkok: Local printing House.
- Wannapanich. B. (2001). Principles of law regarding administrative procedures. Bangkok: Office of the Administrative Court.
- Singhaneti. B. (2017). Legal principles regarding administrative control. (4th printing) Bangkok: Winy chon Publishing House.
- Kanchanadul. P. (1994). Lectures on administrative law. Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Kanchanadul. P. (1995). Description of administrative law. (4th printing) Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Hongsiri. R. (1998). "Review of Administrative Orders" Collection of academic articles on administrative procedures, 1996. Bangkok: Winy chon Publishing House.