

ปัญหาความเป็นมาตรฐานกลางของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539: ศึกษากรณี ข้อยกเว้นขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ หรือโต้แย้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนด

สิทธิเดช ประภาษานนท์¹ เอกพงษ์ สารน้อย²

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาความสำคัญของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (Le Recours Administratif) และความเป็น “กฎหมายกลาง” ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่กำหนดให้ขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งเป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับกำหนดตามมาตรา 3 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยการวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร

ผลการวิจัย พบว่า การกำหนดให้ขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งเป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับกำหนด เป็นผลทำให้เกิดความไม่เป็นมาตรฐานของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในส่วนของ การอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับซึ่งมีหลักเกณฑ์และรายละเอียดที่แตกต่างกัน และยังพบว่า บทบัญญัติในกฎหมายเฉพาะบางฉบับมีความซับซ้อนในการตีความทำให้ยากแก่การทำความเข้าใจของประชาชนทั่วไป จนเป็นเหตุที่อาจทำให้ประชาชนเสียสิทธิต่างๆ เช่น สิทธิในการขอให้ฝ่ายปกครองทบทวนคำสั่งทางปกครอง หรือสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อีกทั้งยังพบว่า มีบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะบางฉบับที่มีได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน ปัญหาดังกล่าวจึงทำให้การอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองซึ่งถือเป็นการปฏิบัติราชการอย่างหนึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

คำสำคัญ: การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง; ความเป็นมาตรฐานกลางของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง; ข้อยกเว้นของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ประเภทบทความ: บทความวิจัย

การอ้างอิง:

สิทธิเดช ประภาษานนท์ และเอกพงษ์ สารน้อย. (2563). ปัญหาความเป็นมาตรฐานกลางของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539: ศึกษากรณี ข้อยกเว้นขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนด. *วารสารดุสิตบัณฑิตทางสังคมศาสตร์*, 10(1), 59-69.

¹ นิตดา สตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
2410/2 ถนนพหลโยธิน เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร 10900. ประเทศไทย
อีเมล: sitidach789@gmail.com

² อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

The Problem of the Standards of the Administrative Procedure Act B. E. 2539: Case Study of Exceptions, Procedures and Time for Appeal or Dispute to be in Accordance with The Specific Laws

Sitidach Paparsanon¹ Egkapong Sarnnoi²

Abstract

This independent study aimed to investigate the importance of the internal administrative appeal (Le Recours Administratif) and the “Central Law” of the Administrative Procedure Act B. E. 2539 including problems arising from assignments of the procedures and timelines for appeal or dispute which are subjected to certain specific laws according to Paragraph 2 of Section 3 of the Administrative Procedure Act B. E. 2539.

This study found that setting the procedures and timelines for appeal or dispute to be subjected to specific laws cause non-standard administrative procedures in appeal or dispute process which are subjected to certain specific laws that have different rules and details. Besides, it has also been found that certain provisions of some special laws are complex and difficult to be interpreted making it difficult for the general public to understand causing people to lose their rights such as the right to request the administration to review the order or the right to file a lawsuit before the Administrative Court. It was also found that certain provisions of some special laws do not prescribe rules that ensure fairness to the people. These problems show that the appeal or dispute of administrative orders, which is considered to be a general public service, is not in accordance with the intention of the enactment of the Administrative Procedure Act B. E. 2539.

Keywords: Internal Administrative Appeal; The Standardization of the Administrative Procedure Act; The Exceptions of the Administrative Procedure Act

Type of Article: Research Article

Cite this article as:

Paparsanon, S., & Sarnnoi, E. (2020). The problem of the standards of the administrative procedure Act B. E. 2539: Case study of exceptions, procedures and time for appeal or dispute to be in accordance with the specific laws. *Ph.D. in Social Sciences Journal*, 10(1), 59-69.

¹ Master of Laws, Public Law, Sripatum University.
2410/2 Phaholyothin Road, Jatujak, Bangkok 10900, Thailand.
E-mail: sitidach789@gmail.com

² Lecturer of Master of Laws, Public Law, Sripatum University.

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นกระบวนการควบคุมภายในฝ่ายปกครองที่สำคัญประการหนึ่ง ที่อาจแก้ไขบรรดาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานผู้ใช้อำนาจทางปกครองกับประชาชนให้หมดสิ้นไป เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และยังเป็นกรให้ฝ่ายปกครองได้ทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเองให้ถูกต้องยิ่งขึ้นโดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองทบทวน แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองของตนเองให้ถูกต้อง ทั้งในส่วนขอเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเหมาะสมในการออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์จึงถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติราชการทางปกครองที่สำคัญอย่างหนึ่งแต่อย่างไรก็ตามการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศไทยยังคงมีความหลากหลายและแตกต่างกันไปตามที่กฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับกำหนดจนมีลักษณะขาดความเป็นเอกภาพ ยากแก่ความเข้าใจของประชาชน และยังมีบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะบางฉบับที่ไม่มีหลักประกันความเป็นธรรมและมาตรฐานของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแม้ปัจจุบันประเทศไทยจะมีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ขึ้นเพื่อใช้เป็น “กฎหมายกลาง” ที่กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการทางปกครองและสร้างหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนในการปฏิบัติราชการทางปกครองแล้วก็ตามแต่ในมาตรา 3 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังคงยกเว้นให้ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับกำหนด ทำให้ไม่สามารถนำหลักเกณฑ์และวิธีการต่างๆที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้แก่การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้ ประกอบกับปัจจุบันการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองถือเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตาม

มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทำให้ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองที่ประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดการเยียวยาหรือแก้ไขความเดือดร้อนไว้เสียก่อนหรือหากกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดขั้นตอนดังกล่าวไว้บุคคลดังกล่าวจะต้องทำการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ จากเงื่อนไขดังกล่าวทำให้ประชาชนต้องทำการศึกษาว่าคำสั่งทางปกครองที่ตนได้รับผลกระทบมีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดวิธีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายในฝ่ายปกครองไว้หรือไม่อย่างไร หากกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดไว้ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ก่อนจะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง มิฉะนั้นศาลปกครองจะไม่รับคดีไว้พิจารณา และด้วยความไม่เป็นเอกภาพของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่กล่าวข้างต้นนั้นจึงทำให้เกิดความยุ่งยากในการทำความเข้าใจของประชาชนทั่วไปที่ไม่มีความรู้ด้านกฎหมายปกครอง จนกระทั่งเสียสิทธิในการขอให้ฝ่ายปกครองทบทวนคำสั่งทางปกครองรวมทั้งสิทธิในการขอให้ศาลปกครองวินิจฉัยคำสั่งทางปกครองเนื่องจากมิได้ดำเนินการตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้อีกด้วยซึ่งปัญหาดังกล่าวเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้การอุทธรณ์เป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนด โดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานกลางดังเช่นวิธีปฏิบัติราชการอื่นที่อย่างน้อยประชาชนสามารถศึกษาหลักเกณฑ์ขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ แม้ปัจจุบันจะมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หรือ

คำพิพากษาของศาลปกครองที่วินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วก็ตาม แต่ยังคงพบว่าปัญหาข้างต้นยังคงเกิดขึ้นดังจะเห็นได้จากการที่ยังมีคดีในลักษณะดังกล่าวขึ้นสู่องค์กรวินิจฉัยตีความ องค์การวินิจฉัยข้อพิพาท และศาลปกครองอย่างต่อเนื่อง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาให้ทราบถึงทฤษฎี แนวความคิด และหลักการที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในต่อฝ่ายปกครอง และความเป็นมาตรฐานกลางของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศ

2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จากการยกเว้นให้ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งเป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนด

3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการที่ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่แตกต่างกัน และปัญหาจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดให้ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์เป็นมาตรฐานกลาง

4. เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางแก้ไขปัญหากับการที่ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่แตกต่างกันและการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดให้ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์เป็นมาตรฐานกลาง

นิยามศัพท์

ระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้ง หมายความว่า ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองขอให้ฝ่ายปกครองทบทวน เพื่อให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ยกเลิก หรือเพิกถอน การกระทำทางปกครอง หรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กฎหมายเฉพาะ หมายความว่า กฎหมายซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ในการดำเนินการทางปกครองตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งจะกำหนดวิธีการและระยะเวลาในการดำเนินการของฝ่ายปกครอง

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาถึงแนวความคิดและหลักการเบื้องต้นของการอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายในฝ่ายปกครองว่ามีหลักความคิดและจุดประสงค์ในการกำหนดให้มีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายในฝ่ายปกครองอย่างไร โดยศึกษาจากแนวคิดของต่างประเทศ คือ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี รวมทั้งศึกษาทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับหลักความเป็นมาตรฐานกลางของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ของประเทศไทย ตลอดจนคำวินิจฉัย คำพิพากษา และความเห็นทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งทางปกครอง

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงทฤษฎี แนวความคิด และหลักการที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง และความเป็นมาตรฐานกลางของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศ

2. ทำให้ทราบถึงปัญหาจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จากการ

ยกเว้นให้ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งเป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนด

3. ทำให้ทราบปัญหาเกี่ยวกับการที่ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่แตกต่างกัน และปัญหาจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดให้ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์เป็นมาตรฐานกลาง

4. ทำให้ได้ข้อสรุปและแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการที่ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่แตกต่างกันและการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดให้ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์เป็นมาตรฐานกลาง

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมภายในฝ่ายปกครองและการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ถือเป็น การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองขั้นพื้นฐาน ซึ่งผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำทางปกครองอาจทำการร้องเรียนหรือขอให้ฝ่ายปกครองทบทวน เพื่อให้เยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ตนเองได้รับ (Boramanan, 2017) โดยผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายสามารถกระทำได้ 3 วิธีด้วยกันคือ การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง การร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชา และการร้องเรียนต่อคณะกรรมการในลักษณะกึ่งข้อพิพาท โดยในชั้นทบทวนของฝ่ายปกครองนั้นสามารถทบทวนการกระทำทางปกครองได้ทั้งในด้านความชอบด้วยกฎหมาย (Légalité) และในด้านความเหมาะสม (L'opportunité) ซึ่งเป็นจุดแตกต่างระหว่างการควบคุมโดยกระบวนการภายในฝ่ายปกครองกับการควบคุมโดยองค์กรศาลเนื่องจากในการควบคุมโดยองค์กรศาลจะสามารถควบคุมได้เฉพาะในด้านความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น (Boon-anan, 2008) โดยในสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

เรียกระบบการทบทวนหรือการเยียวยาว่า “ระบบปกติ” ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดที่ว่าฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบตรวจสอบการกระทำของตน หากมีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายฝ่ายปกครองมีหน้าที่จะต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวซึ่งอาจจะกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองเอง หรือผู้บังคับบัญชาตามสายบังคับบัญชาก็ได้ (Wongwattanasan, 1997)

2. แนวความคิดของกฎหมายที่มีสถานะความเป็นกฎหมายกลาง เป็นความคิดภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งกฎหมายของฝ่ายปกครองมีอยู่จำนวนมาก และกฎหมายได้กำหนดรูปแบบ ขั้นตอน และกระบวนการในการดำเนินการทางปกครองที่แตกต่างกันไป ดังนั้น เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายอยู่ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน ถูกต้อง และเป็นธรรมต่อประโยชน์ของเอกชนจึงต้องกำหนดให้มีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นเป็นมาตรฐานในการดำเนินการของฝ่ายปกครอง (Sangsarapan, 2017) โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องนำหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะที่ตนที่จะนำมาใช้ในทางปกครอง มาพิจารณาว่ามีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการที่ต่ำกว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือไม่ หากพบว่ามีกฎหมายมีหลักเกณฑ์ที่ต่ำกว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะนำกฎหมายเฉพาะมาบังคับใช้ไม่ได้และจะต้องใช้หลักเกณฑ์ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแทน (Pakeerat, 2011) ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีวิธีการที่เป็นแบบเดียวกันซึ่งเป็นการง่ายต่อความเข้าใจของประชาชน (Wongwattanasan, 1997)

3. แนวคิดของกฎหมายที่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความธรรม เป็นความคิดที่ต้องการให้บุคคลซึ่งอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองมีโอกาสต่อสู้ป้องกัน

สิทธิของตนหรือเรียกร้องให้มีการบังคับตามสิทธิของตนได้ในฐานะที่ตนเป็น “ผู้ทรงสิทธิ” (Panpaen & Boonnan, 2018) ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ประกันความธรรม หมายถึง หลักเกณฑ์ของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครอง โดยอาจเป็นหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับโอกาสของบุคคลนั้นในการต่อสู้เพื่อป้องกันสิทธิของตนที่อาจจะถูกระทบจากการกระทำของฝ่ายปกครอง หรืออาจเป็นการเรียกร้องให้บังคับตามสิทธิของตน เช่น สิทธิในการนำนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นต้น (Pakeerat, 2011)

4. หลักการในการยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีด้วยกัน 4 กรณี คือ กรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้โดยเฉพาะกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้ โดยเฉพาะ กรณีที่เป็นองค์กรบางองค์กรหรือการดำเนินการบางประการตามที่ระบุไว้ได้แก่ รัฐสภา และคณะรัฐมนตรี องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในงานทางนโยบายโดยตรง การพิจารณาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดีและการวางทรัพย์ การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และการสั่งการตามกฎหมายกฤษฎีกา การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ การดำเนินการเกี่ยวกับราชการทางทหาร การดำเนินการงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การดำเนินการกิจการขององค์กรทางศาสนา และกรณีที่เป็นการดำเนินการกิจการหรือหน่วยงานที่มีการกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นหลักการเพื่อให้มีการยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพิ่มเติมได้ในกรณีที่มีเหตุสมควร แต่จะต้องกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาและต้อง

เป็นการดำเนินการตามข้อเสนอของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Sawangsak, 2018)

กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยศึกษาแนวความคิดและหลักการเบื้องต้นของการอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายในฝ่ายปกครองว่ามีหลักความคิดและจุดประสงค์ในการกำหนดให้มีการอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายในฝ่ายปกครองอย่างไร รวมทั้งศึกษาทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับหลักความเป็นกฎหมายกลางของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ของประเทศไทย ตลอดจนคำวินิจฉัย คำพิพากษาและความเห็นทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งทางปกครอง

ระเบียบวิธีวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ด้วยวิธีการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง และกฎหมาย วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ทั้งเอกสารทางวิชาการ หนังสือ วิทยานิพนธ์ วารสาร บทบัญญัติของกฎหมาย บทความ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาคำพิพากษา ศาลปกครองชั้นต้น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดและเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาการที่ขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์แตกต่างกันในกฎหมายแต่ละฉบับ

ผลการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ผลการวิจัย ดังนี้

1. การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นวิธีการที่ให้ผู้คนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงาน

ของรัฐสามารถยื่นข้อโต้แย้งหรือข้อเรียกร้อง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการยกเลิกเพิกถอน ระเบียบข้อบังคับ หรือแก้ไขคำสั่งทางปกครองดังกล่าวโดยมีหลักการสำคัญ คือ การตรวจสอบควบคุมในชั้นฝ่ายปกครอง ทั้งจากตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเองและผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว อันเป็นไปตามหลักการตรวจสอบและความรับผิดชอบตามลำดับสายบังคับบัญชา (Hierarchy) โดยมีความมุ่งหมายที่จะเป็นเครื่องมือในการแก้ไขบรรดาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน เพื่อเป็นการคุ้มครองและเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และในขณะเดียวกันการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก็เป็นช่องทางที่ทำให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสทบทวนการกระทำของตนเองว่าถูกต้อง เหมาะสม และชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเป็นโอกาสที่ทำให้ฝ่ายปกครองได้ตรวจสอบประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานตนเองไปด้วยอีกทั้งการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองยังเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในการถ่วงดุลข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในคดีปกครองต่างๆ เพื่อให้ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเด่นชัดขึ้นก่อนคดีจะขึ้นสู่ศาลปกครอง และหากข้อพิพาทสามารถระงับไปในชั้นการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้ก็จะทำให้การแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนเป็นไปอย่างรวดเร็วและทำให้ปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครองลดลงอีกด้วย

2. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็น “กฎหมายกลาง” ซึ่งกำหนดมาตรฐานที่ชัดเจนในการปฏิบัติราชการทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ โดยมีความมุ่งหมายหลักเพื่อให้มีหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการทางปกครองที่เป็นมาตรฐานและง่ายต่อความเข้าใจของประชาชน รวมทั้งมีหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ประกันความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน แต่สำหรับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายในฝ่ายปกครองนั้น

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้ขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งเป็นตามที่กฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับกำหนด เนื่องจากผู้ร่างกฎหมายเห็นว่ากฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดเรื่องการเยียวยาความเสียหายในขั้นตอนต่างๆ ไว้แล้ว ประกอบกับขณะร่างมีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้เป็นจำนวนมาก จึงยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ ส่งผลทำให้ขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายในฝ่ายปกครองเป็นไปตามที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดไว้

3. การยกเว้นมิให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บังคับใช้กับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ทำให้การอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองแตกต่างกันไปตามแต่ที่กฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับกำหนด ซึ่งกฎหมายเฉพาะที่กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งนั้นถูกบัญญัติขึ้นไว้หลายฉบับ บางฉบับถูกตราขึ้นมาเป็นระยะเวลานานโดยมิได้มีการปรับปรุงแก้ไขและบางฉบับมีบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนยากต่อการตีความและการทำความเข้าใจของประชาชนทั่วไป เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้การอุทธรณ์โต้แย้งเป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดจึงทำให้มีหลายกรณีที่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองมิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดจนกระทั่งเสียสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง หรือสิทธิในการขอให้ศาลปกครองพิจารณาคำสั่งทางปกครองที่ตนได้รับผลกระทบ

4. การยกเว้นมิให้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ใช้กับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ นั้นแตกต่างจากข้อยกเว้นอื่นๆ ที่กำหนดในมาตรา 4 แห่ง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่เป็นการยกเว้นการดำเนินการหรือการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายตุลาการ และองค์กรฝ่ายบริหาร เช่น การออกนโยบายภายในประเทศและนโยบายระหว่างประเทศการปฏิบัติการทางทหาร และการดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรม ซึ่งถือเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ หรือการดำเนินการขององค์กรตุลาการ เช่น พิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา และการบังคับคดียึดทรัพย์ ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด หรือการดำเนินการขององค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น จะเห็นได้ว่า ข้อยกเว้นดังกล่าวยกเว้นสำหรับองค์กรที่เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยตามหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือองค์กรที่ใช้อำนาจในระดับรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่อาจตกอยู่ในบังคับของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติได้อยู่แล้วแม้จะไม่มีบัญญัติไว้ก็ตาม ดังนั้น เหตุผลและความสำคัญของการยกเว้น มิให้บังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในเรื่องของขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งนั้น จึงมีเหตุผลและความสำคัญที่น้อยกว่าข้อยกเว้นอื่นของพระราชบัญญัติดังกล่าว

การอภิปรายผล

ผู้วิจัยอภิปรายผลจากการศึกษาแนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง หลักกฎหมายเกี่ยวข้อ ตลอดจนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และคำพิพากษาศาลปกครองได้ข้อค้นพบว่า ปัจจุบันมีกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้เป็นจำนวนมาก โดยกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับได้กำหนดขั้นตอน

และระยะเวลาไว้แตกต่างกันออกไป ทำให้การอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองไม่มีความเป็นมาตรฐานกลางในการดำเนินการดังเช่นวิธีปฏิบัติราชการอื่น ทั้งยังพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายในฝ่ายปกครองยังคงมีปัญหาในด้านต่างๆ ดังนี้

1. กรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดขั้นตอนเกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองต้องศึกษาว่ามีบทบัญญัติที่กำหนดให้มีการอุทธรณ์ไว้หรือไม่ หากไม่มีก็ต้องอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2539 เสียก่อน ซึ่งถือเป็นความยุ่งยากในการทำความเข้าใจของประชาชนทั่วไปที่จะต้องทำการศึกษากฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับ โดยไม่มีบทบัญญัติที่เป็นมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์ขั้นต่ำไว้ดังเช่นวิธีปฏิบัติราชการอื่น

2. กรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนเกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ แต่เป็นบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจน หรือไม่อาจสื่อให้เห็นถึงความหมายว่าเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองอย่างชัดเจน หรือในบางกรณีบทบัญญัติมีความซับซ้อนและยากต่อการตีความ จึงทำให้ประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้าใจความหมายหรือตีความในบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะได้

3. กรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดขั้นตอนเกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ แต่กำหนดให้ฟ้องศาลได้โดยตรง ซึ่งส่งผลทำให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวมิได้รับการทบทวนและกลั่นกรองจากฝ่ายปกครองก่อนที่คดีจะขึ้นสู่ศาล ซึ่งอาจทำให้ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่

4. กรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาในยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แตกต่างกัน ทำให้เกิดความแตกต่างของระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่แตกต่างกันตามแต่ที่กฎหมายแต่ละฉบับ

กำหนด จนเกิดความไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ยากแก่การทำความเข้าใจของประชาชนทั่วไป และอาจเกิดกรณีที่มีบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาเกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่ไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนได้

5. กรณีกฎหมายเฉพาะฉบับเดียวกันแต่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับขั้นตอนอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แตกต่างกัน ดังจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายที่ดินที่มีความแตกต่างกันของบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองอย่างชัดเจน กล่าวคือ ในประมวลกฎหมายที่ดินมีทั้งบทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ชัดเจนเช่น มาตรา 32 วรรคสอง กำหนดให้ การอุทธรณ์คำสั่งของอธิบดีที่สั่งให้บุคคลซึ่งเข้าครอบครองที่ดินตามนัยมาตรา 30 ออกจากที่ดินที่ครอบครองนั้น ให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อรัฐมนตรีภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับคำสั่ง หรือมาตรา 68 วรรคสองที่กำหนดให้ การอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินที่ไม่อนุญาตไม่ให้เคลื่อนย้ายหลักเขตที่ดินให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อรัฐมนตรีภายใน 15 วัน นับจากวันที่ทราบคำสั่งและกรณีที่มีบทบัญญัติมิได้กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งไว้ เช่น คำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินตามมาตรา 61 วรรคหนึ่งซึ่งมิได้กำหนดเกี่ยวกับอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ ซึ่งจะต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายใน 15 วันนับแต่วันได้รับคำสั่ง ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2539 ก่อนจะฟ้องคดีต่อศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 412/2550) และกรณีที่บทบัญญัติมิได้กำหนดขั้นตอนให้อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแต่กำหนดให้ฟ้องคดีต่อศาลได้โดยตรง เช่น คำสั่งเปรียบเทียบปรับของเจ้าพนักงานที่ดินตามมาตรา 60 ซึ่งสามารถฟ้องศาลได้โดยไม่ต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 46/2547) ประมวลกฎหมายที่ดินจึงเป็นกฎหมายเฉพาะที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างและความไม่เป็นมาตรฐาน

เดียวกันของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองทั้งที่เป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน

ปัญหาข้างต้นเกิดจากการที่กฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศไทยมีจำนวนมาก เมื่อยกเว้นให้ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งเป็นไปตามที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดจึงทำให้เกิดความแตกต่างกันไปตามที่กฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับกำหนด ซึ่งปัญหาเหล่านี้ในบางกรณีอาจทำให้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบนั้นเสียสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งไปโดยไม่เป็นธรรม เช่น สิทธิในการให้ฝ่ายปกครองแก้ไขเยียวยาผลกระทบที่ตนเองได้รับ หรือสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองได้ทบทวนคำสั่งทางปกครอง ทั้งยังเป็นการยากในการทำความเข้าใจสำหรับประชาชนทั่วไปที่ได้มีความรู้ทางด้านกฎหมายปกครอง จากปัญหาดังกล่าวจึงทำให้การปฏิบัติราชการในส่วนของกรมอุทธรณ์หรือโต้แย้งภายในฝ่ายปกครองไม่เป็นไปวัตถุประสงค์ของการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่มุ่งหมายให้การปฏิบัติราชการทางปกครองต้องมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสมโดยมีมาตรฐานเดียวกัน เพื่ออำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ข้อเสนอแนะ

เมื่อศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อยกเว้นเกี่ยวกับระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งให้เป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดแล้ว พบว่า การที่กำหนดให้ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งเป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับกำหนดนั้น ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีความเป็นมาตรฐานกลาง เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่และความเข้าใจของประชาชนทั่วไปซึ่งในบางกรณีส่งผลทำให้ประชาชนจำนวนมากต้องเสียสิทธิในการขอให้ฝ่ายปกครองแก้ไขความเดือดร้อน หรือสิทธิในการที่จะได้รับการทบทวน

แก้ไขคำสั่งทางปกครองจากศาลปกครองทั้งยังพบว่าบทบัญญัติบางประการที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น มีมาตรฐานเป็นธรรมและประกันสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองไว้มากกว่ากฎหมายเฉพาะ เช่น การพิจารณาอุทธรณ์แบบ 2 ชั้น หรือการให้โอกาสผู้อุทธรณ์ขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์กรณีมีเหตุจำเป็น ซึ่งมักจะไม่มีพบในบทบัญญัติต่างๆ ที่บัญญัติเช่นนี้ในกฎหมายเฉพาะ แต่หลักการดังกล่าวก็ถูกยกเว้นมิให้ใช้บังคับกับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามกฎหมายเฉพาะไปด้วย ดังนั้น การบัญญัติข้อยกเว้นที่มีให้ใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาบังคับใช้แก่ทุกกรณีที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองเช่นนี้ ย่อมไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง และไม่เป็นที่มาวัตถุประสงค์ของการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ดังนั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีมาตรฐานกลางที่ชัดเจนในการปฏิบัติราชการทางปกครอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ

ประชาชนได้อย่างครบถ้วนในทุกด้าน ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้นำขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้เป็นมาตรฐานกลางดังเช่นวิธีปฏิบัติราชการอื่น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในบทบัญญัติ และสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างครบถ้วน จึงเห็นควรยกเลิกมาตรา 3 วรรคสอง และความบางส่วนในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัตินี้ดังต่อไปนี้

มาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 44 ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

เอกสารอ้างอิง

- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: จีระรัชการพิมพ์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2561). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2560). *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- บุญอนันต์ วรรณพานิช. (2551). *หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์.
- วนิดา แสงสารพันธ์. (2560). *หลักกฎหมายปกครองและวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: เอ.พี. กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์.
- สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. (2561). *คู่มือสอบกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

References

- Wongwattanasan, C. (1997). *Administrative procedure law*. Jirarach. [In Thai]
- Sawangsak, C. (2018). *Description of Administrative procedure law* (5th ed.). Winyuchon. [In Thai]
- Boramanan, N. (2017). *Administrative law* (5th ed.). Winyuchon. [In Thai]
- Boon-anan, W. (2008). *Principle of Administrative procedure law* (3rd ed.). Bophit Printing. [In Thai]
- Sangsarapan, W. (2017). *Principle of administrative law and administrative procedure law*. Winyuchon. [In Thai]
- Pakeerat, W. (2011). *Administrative procedure law* (2nd ed.). AP Graphic Design and printing. [In Thai]
- Panpaen, S., & Boonnan, A. (2018). *Handbook for administrative law examination* (11th ed.). Winyuchon. [In Thai]