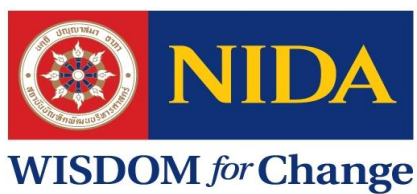


วารสารนิติพัฒน์ นิต้า

ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2558)

คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



NITIPAT NIDA Journal

Volume 4 No.2 July - December 2015

Graduate School of Law

National Institute of Development Administration



**วารสารนิติพัฒนา นิต้า**  
**ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2558)**

**กองบรรณาธิการเกียรติคุณ**

ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์	ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ
ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ดร.อักษราทร จุฬารัตน	ศาสตราจารย์ (พิเศษ) วิชัย อริยะนันท์ทกะ
ศาสตราจารย์ พิเศษศักดิ์ หรยางกูร	รองศาสตราจารย์ นเรศร์ เกษะประกร

**บรรณาธิการ**

อาจารย์ ดร.พัชรพรรณ นุชประยูร	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
-------------------------------	------------------------------

**รองบรรณาธิการ**

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เกียรติพร อำไพ	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
---------------------------------------	------------------------------

**กองบรรณาธิการ**

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อมรรัตน์ กุลสุจริต	มหาวิทยาลัยเกริก
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุปรียา แก้วละเอียด	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ดร.ธเนศ สุจารีกุล	มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วริยา ล้ำเลิศ	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

**ผู้จัดการ**

อาจารย์ ดร.ฉานนิตี สันตะพันธ์	สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
-------------------------------	------------------------------

**กองจัดการ**

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วราภรณ์ วนาพิทักษ์	ว่าที่ร้อยตรีหญิง มิรา รัตนสัญญา
--	----------------------------------

## NITIPAT NIDA Journal

Volume 4 No.2 July - December 2015

### จุดมุ่งหมายและขอบเขตการดำเนินงานวารสาร

วารสารนิติพัฒน์ นิต้า (NITIPAT NIDA Journal) จัดทำโดยคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เป็นวารสารปีละ 2 ฉบับ จัดพิมพ์ขึ้นเพื่อเป็นการสนับสนุนนักศึกษา อาจารย์ และนักวิชาการทั่วไปในการนำเสนอผลงานวิชาการทางด้านนิติศาสตร์ บทความที่เสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ จะได้รับการประเมินจากกองบรรณาธิการและผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อย 2 ท่าน ซึ่งบทความต้องไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน เปิดรับพิจารณาผลงานวิชาการ บทความวิจัย บทความวิชาการ บทความปริทรรศน์ บทความหนังสือและบทความบทความ

เจ้าของ:	คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์		
สถานที่ติดต่อ:	อาคารบุญชนะ อตถากร ชั้น 5		
	เลขที่ 118 ถ.เสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240		
โทรศัพท์:	02-727-3706	โทรสาร:	02-374-4731
E-mail:	nitipat-nida@nida.ac.th		

บทความหรือข้อความคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสารนิติพัฒน์ นิต้า

เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนแต่ละท่านโดยเฉพาะ

คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

ออกแบบและพิมพ์ที่

บริษัท จรัสนิทวงศ์การพิมพ์ จำกัด เลขที่ 219,221,223,225,227,229,231,233

แขวงบางแคเหนือ เขตบางแค กรุงเทพฯ 10160

โทรศัพท์ 0-2809-2281-3 โทรสาร 0-2809-2284

<http://www.fast-books.com> E-mail: [info@fast-books.com](mailto:info@fast-books.com)

ราคาจำหน่ายเล่มละ 150 บาท

สารบัญ  
วารสารนิติพัฒนา นิต้า ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2558)

หน้า

บทบรรณาธิการ ..... 1

**บทความวิชาการ**

๘ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกับการฟ้องคดีปกครอง  
โดย มาโนช นามเดช..... 5

๘ ประเทศฝรั่งเศสและแคว้นทั้ง 13 (La France des 13 régions)  
โดย ดร.ณศิริ แพน้อย..... 19

๘ การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน  
ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง  
โดย จุฑารัตน์ เหลืองเพิ่มสกุล..... 31

**บทความวิจัย**

๘ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของการบินพลเรือน :  
ศึกษาเฉพาะกรณีควบคุมคลื่นความถี่วิทยุชุมชน  
โดย วันนิวัต กลิ่นงาม ..... 49

๘ ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง :  
ศึกษาสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์กับคำสั่งทางปกครองเดิม  
โดย ชำนาญ ทิพยชนวงศ์..... 63

คำแนะนำการส่งบทความเพื่อลงพิมพ์ในวารสารนิติพัฒนา นิต้า ..... 77

แบบเสนอบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารนิติพัฒนา นิต้า..... 79



## บทบรรณาธิการ

คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้จัดทำวารสารนิติพัฒนา ปีที่ 4 ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมาย อีกทั้งยังเป็นการสนับสนุนให้นักศึกษา นักวิชาการ อาจารย์ ได้เผยแพร่ผลงานทางวิชาการที่มีคุณค่าต่อการพัฒนาองค์ความรู้ทางนิติศาสตร์ของไทย โดยได้คัดเลือกบทความทางนิติศาสตร์ที่มีความน่าสนใจและมีเนื้อหาสาระที่เป็นประโยชน์ต่อผู้อ่าน โดยทุกบทความจะได้รับการประเมินขั้นต้นจากกองบรรณาธิการและพิจารณาถ้อยแถลง (peer review) โดยผู้ทรงคุณวุฒิ ตามหลักเกณฑ์คุณภาพวารสารวิชาการ กลุ่มสาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

สำหรับวารสารนิติพัฒนา ปีที่ 4 ฉบับที่ 2/2558 นี้ ประกอบไปด้วยบทความรวมทั้งสิ้น 5 บทความ โดยประกอบด้วย 2 บทความที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ถูกกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินการก่อนการฟ้องคดีปกครอง โดยทั้งสองบทความได้นำเสนอในแต่ละแง่มุมอย่างน่าสนใจ ในบทความวิชาการเรื่อง “การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกับการฟ้องคดี” โดย ดร.มาโนช นามเดช และบทความวิจัยเรื่อง “ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง : ศึกษาสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์กับคำสั่งทางปกครองเดิม” โดย นายชำนาญ ทิพยชนวงศ์ บทความที่สามเป็นบทความที่เกี่ยวข้องกับ “แคว้น” (région) ภายใต้การปฏิรูปโครงสร้าง “หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น” (Les collectivités territoriales) ตามหลักการกระจายอำนาจของสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดย ดร.ดรณศิริ แพน้อย ได้นำเสนอไว้ในบทความวิชาการเรื่อง “ประเทศฝรั่งเศสและแคว้นทั้ง 13 (La France des 13 régions)” บทความที่สี่เป็นบทความวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยนางสาวจุฑารัตน์ เหลืองเพิ่มสกุล ได้นำเสนอเปรียบเทียบกฎหมายไทยและสหรัฐอเมริกาไว้อย่างน่าสนใจ ในบทความวิชาการเรื่อง “การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” บทความสุดท้ายเป็นบทความวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยในการบินพลเรือนกับสิทธิเสรีภาพในการสื่อสารในคลื่นความถี่วิทยุชุมชน โดยได้นำเสนอมาตรการกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งมาตรฐานสากล กฎหมายของต่างประเทศและเปรียบเทียบกับประเทศไทย ในบทความเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของการบินพลเรือน : ศึกษาเฉพาะกรณีควบคุมคลื่นความถี่วิทยุชุมชน” โดยนาย วันนิวัต กลิ่นงาม

การจัดทำวารสารฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความร่วมมืออย่างดียิ่งจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่าย ทั้งผู้เขียนบทความทุกท่าน กองบรรณาธิการเกียรติคุณ ผู้ทรงคุณวุฒิผู้อ่านประเมินบทความ คณาจารย์ประจำและเจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และกองบรรณาธิการที่ได้ร่วมกันดำเนินการจนกระทั่งการจัดทำวารสารนิติพัฒน์ นิต้า ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม 2558) สำเร็จลงได้ด้วยดี จึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

พัชรวรรณ นุชประยูร  
บรรณาธิการ



# บทความวิชาการ



## การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกับการฟ้องคดีปกครอง

มาโนช นามเดช<sup>1</sup>

### บทนำ

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (Le recours administratif) เป็นกระบวนการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง ประเภทหนึ่งที่สามารถนำมาใช้แก้ไขบรรดาข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดภาระคดีที่จะขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ประชาชน และส่งเสริมการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง<sup>2</sup> ซึ่งบุคคลผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งหรือการกระทำของฝ่ายปกครองใช้เป็นวิธีสำหรับยื่นข้อโต้แย้งหรือข้อเรียกร้องต่อฝ่ายปกครอง เพื่อขอให้ฝ่ายปกครองดำเนินการยกเลิก เพิกถอน ระงับ ยับยั้งหรือแก้ไขคำสั่งหรือการกระทำของฝ่ายปกครอง ดังกล่าว การยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้นอาจเป็นการยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเอง (Le recours gracieux) หรือยื่นต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง (Le recours hiérarchique) หรือยื่นต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล (Le recours de tutelle)

หากกล่าวถึงการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกับการฟ้องคดีปกครองแล้ว แต่ละประเทศได้จัดระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกับการฟ้องคดีปกครองไว้แตกต่างกันไป โดยอาจพิจารณาแยกได้เป็นสองระบบ ได้แก่ ระบบการอุทธรณ์เพื่อเลือกหรือไม่บังคับกับระบบการอุทธรณ์บังคับ โดยระบบการอุทธรณ์เพื่อเลือกหรือไม่บังคับ เป็นกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดไว้ว่า หากคู่กรณีจะนำคดีมาฟ้องต่อศาล คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน หากแต่เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติในลักษณะที่เป็นทางเลือกให้คู่กรณีมีสิทธิที่จะเลือกใช้สิทธิในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือจะนำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลได้โดยตรงโดยไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน ส่วนระบบการอุทธรณ์บังคับ เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นขั้นตอนที่ต้องดำเนินการก่อนการยื่นฟ้องคดีต่อศาล โดยอาจเป็นการกำหนดโดยกฎหมายกลางหรือกระจายอยู่ตามกฎหมายต่างๆ ก็ได้ และเมื่อฝ่ายปกครองได้วินิจฉัยอุทธรณ์ หรือมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาสำหรับการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองจึงจะสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ โดยเป็นไปตามหลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดี (Exhaustion of administrative remedies) หากบุคคลผู้ประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการฟ้องคดีดังกล่าว ศาลก็จะไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

<sup>1</sup> Docteur en Droit public, Université Paul Cézanne : ตุลาการศาลปกครอง ศาลปกครองกลาง

<sup>2</sup> Eugénie Prévèourou, Les recours administratifs obligatoires : étude comparée des droits allemand et français, Paris, L.G.D.J., 1996, p.153-163

ในที่นี้ จะแยกกล่าวถึงการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกับการฟ้องคดีปกครองออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ

1. หลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศไทย เยอรมันและฝรั่งเศส
2. ประเด็นปัญหาที่น่าสนใจบางประการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกับการฟ้องคดีปกครอง

## 1. หลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศไทย ฝรั่งเศส และเยอรมัน

### 1.1 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศไทย

ปัจจุบัน การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทยเป็นระบบการอุทธรณ์บังคับ<sup>3</sup> กล่าวคือ โดยทั่วไป คู่กรณีที่ประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน หากไม่อุทธรณ์หรืออุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ก็ไม่อาจใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้<sup>4</sup> ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>5</sup> การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของไทย อาจเป็นการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ ที่กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นพิเศษ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530<sup>6</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540<sup>7</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522<sup>8</sup> และพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510<sup>9</sup> เป็นต้น

<sup>3</sup> สนใจอ่านเพิ่มเติมได้ที่ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, 2556, หน้า 255-298

<sup>4</sup> กรณีจะแตกต่างจากการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งโดยทั่วไป คู่กรณีไม่จำเป็นต้องยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนยื่นฟ้องคดี

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่มิใช่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 25 กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนด มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว ในการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ และมาตรา 26 กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือในกรณีที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาหกสิบวัน ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แล้วแต่กรณี

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 มาตรา 18 กำหนดให้ผู้ใดได้รับคำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารใดตามมาตรา 14 หรือมาตรา 15 หรือคำสั่งไม่รับฟังคำคัดค้านของผู้มีประโยชน์ได้เสียตามมาตรา 17 ผู้นั้นอาจอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งนั้นโดยยื่นคำอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 52 กำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ และผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้อุทธรณ์ แล้วแจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังผู้อุทธรณ์และเจ้าพนักงานท้องถิ่น ถ้าผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้เสนอคดีต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 มาตรา 30 กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายที่ได้รับแจ้งการประเมินภาษีป้ายแล้วเห็นว่าการประเมินนั้นไม่ถูกต้อง มีสิทธิอุทธรณ์การประเมินต่อผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมิน และมาตรา 32 กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และแจ้งคำวินิจฉัยไปยังผู้อุทธรณ์และพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้ทำการประเมินโดยเร็ว ซึ่งผู้อุทธรณ์มีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมายโดยฟ้องเป็นคดีต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยตามมาตรา 33

หรือหากกฎหมายในเรื่องใดมิได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ กรณีของคำสั่งทางปกครองนั้นย่อมอยู่ในข่ายที่อาจอุทธรณ์ได้ตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางหรือ “กฎหมายทั่วไป” สำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งทางปกครอง<sup>10</sup>

## 1.2 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศส

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นกรณีที่ศาลปกครองวางแนวทางไว้เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสทบทวนคำสั่งทางปกครองและลดคดีที่จะขึ้นสู่ศาลปกครอง โดยเป็นการขอให้ฝ่ายปกครองพิจารณาทบทวนนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งบุคคลผู้เกี่ยวข้องสามารถขอให้ทบทวนนิติกรรมทางปกครองได้ทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปหรือเฉพาะราย หรือมีลักษณะเป็นรูปธรรมหรือนามธรรม

โดยทั่วไปในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสนั้น อาจกล่าวได้ว่า การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง มีลักษณะเป็นการอุทธรณ์เพื่อเลือก กล่าวคือ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นกระบวนการที่แยกต่างหากจากกันไม่เกี่ยวเนื่องกัน บุคคลสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ทันทีแม้จะไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อน และศาลปกครองสามารถรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนี้ จะไม่มีรูปแบบและกระบวนการพิจารณาที่แน่นอนตายตัว ผู้อุทธรณ์ไม่มีความจำเป็นต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสีย<sup>11</sup> สามารถอุทธรณ์ด้วยวาจาได้<sup>12</sup> และไม่มีกำหนดระยะเวลาว่าจะต้องยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองภายในกำหนดระยะเวลาเท่าใด ส่วนการจะรับอุทธรณ์ไว้พิจารณาหรือไม่ เป็นดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ว่าจะรับพิจารณาอุทธรณ์นั้นหรือไม่

อย่างไรก็ดี แม้การอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองจะไม่มีกำหนดระยะเวลาก็ตาม แต่เพื่อให้ระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดลง การยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาการฟ้องคดี กล่าวคือ ภายในระยะเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจะมีผลให้ระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดลง โดยจะเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีใหม่ตั้งแต่วันที่ฝ่ายปกครองมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และหากฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่พิจารณาคำอุทธรณ์ จะนำหลักการปฏิเสธคำร้องโดยปริยาย (décision implicite de rejet) มาใช้ กล่าวคือ เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาสองเดือนนับแต่ยื่นอุทธรณ์ ซึ่งคู่กรณีมีเวลาอีกสองเดือนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 3 บัญญัติว่า วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

<sup>11</sup> CE, 10 mars 1965, Möller

<sup>12</sup> CE, 7 novembre 1956, Delzant

ในการพิจารณาอุทธรณ์อาจเป็นการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง (Recours gracieux) หรือโดยผู้บังคับบัญชาของผู้นั้น (Recours hiérarchique) หรือผู้กำกับดูแล (Recours de tutelle) ก็ได้ และในการพิจารณาอุทธรณ์เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถทบทวนได้ทั้งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย (L'illégalité) และความเหมาะสม (L'opportunité) เพราะถือเป็นเรื่องทั่วไปที่ฝ่ายปกครองจะเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองของตนเองได้

อย่างไรก็ดี ลักษณะดังกล่าวก็มีข้อยกเว้นอยู่ในบางกรณี โดยการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครองจำเป็นต้องยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อน หากมิได้ยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ศาลปกครองก็ไม่อาจรับคดีนั้นไว้พิจารณาได้ เช่น ในคดีเกี่ยวกับสัญญา (Le contentieux contractuel) ซึ่งกำหนดให้อุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนไม่ว่าจะกำหนดไว้ในสัญญาหรือในเงื่อนไขประกอบสัญญา หรือคดีเกี่ยวกับภาษีอากร (Le contentieux fiscal) ที่กำหนดให้มีการอุทธรณ์ต่อสรรพากรจังหวัดก่อน หรือคดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง (Le contentieux électoral) ซึ่งเป็นกรณีเกี่ยวกับการเลือกตั้งคณะกรรมการข้าราชการที่ต้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีที่ดูแลเรื่องนั้น ๆ ก่อน หรือคดีเกี่ยวกับการขอข้อมูลข่าวสารของราชการที่ต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการ (Commission d'Accès aux Documents administratifs (CADA) ก่อน<sup>13</sup> สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในระบบอุทธรณ์บังคับนั้นจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับ

### 1.3 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศเยอรมนี<sup>14</sup>

ในระบบกฎหมายของประเทศเยอรมนีนั้น โดยทั่วไปแล้ว อาจกล่าวได้ว่า การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีลักษณะเป็นการอุทธรณ์บังคับ กล่าวคือ ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลยกเลิก เพิกถอน นิติกรรมทางปกครอง (Anfechtungsklage) หรือเพื่อขอให้ศาลพิจารณาสั่งการให้มีการออกนิติกรรมทางปกครอง (Verpflichtungsklage) ผู้ฟ้องคดีจะต้องได้ยื่นอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองมาก่อนแล้ว หากผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยยังมีได้ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมาก่อน ศาลปกครองก็ไม่อาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งตามคำขอได้แต่อย่างใด

บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (Vorverfahrens Widerspruchsverfahren) ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 68 ถึงมาตรา 73 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลปกครอง ค.ศ. 1960 (VwGO) สรุปได้ดังนี้ เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Ausgangbehörde) ออกคำสั่งทางปกครอง หากผู้รับคำสั่งทางปกครองเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อภาระแก่ตน ก็ต้องยื่นคัดค้าน (Widerspruch) ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ภายในกำหนดเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งการอธิบายถึงสิทธิโต้แย้งหรืออุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Bekanntgebahrung) หากได้รับคำสั่งทางปกครองโดยมิได้รับแจ้งสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองได้ภายในเวลาหนึ่งปี หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

<sup>13</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, บรรเจิด สิงคะเนติ, รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, 2549, หน้า 104

<sup>14</sup> สนใจอ่านเพิ่มเติมได้ที่ มานิตย์ วงศ์เสรี, การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Das Widerspruchsverfahren im deutschen Recht), เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 5 เรื่องการเตรียมการรองรับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง : ประสบการณ์ของเยอรมัน, 2539, หน้า 107-125

จะพิจารณาถึงเหตุผลของการโต้แย้งทบทวนคำสั่งทางปกครองอีกครั้ง ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเห็นด้วยกับการอุทธรณ์ว่ามีเหตุผลรับฟังได้ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็จะออกคำสั่งทางปกครองให้ใหม่เอง (Widerspruch ist stattgegeben, Verwaltungsakt wird aufgehoben oder geändert) แต่ถ้าหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยืนยันคำสั่งทางปกครองเดิมว่าชอบด้วยกฎหมาย ก็จะเสนอให้ผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไปพิจารณา (nächsthöhere Behörde) ซึ่งเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาจะตรวจสอบทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง (Rechtmässigkeit und Zweckmässigkeit) หลังจากนั้นจะออกคำสั่งพิจารณาอุทธรณ์ (Widerspruchbescheid) ซึ่งหากปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ระดับต้นออกโดยผิดพลาด ก็จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงต่อไป แต่ถ้าเห็นว่าออกโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็จะมีคำสั่งยกอุทธรณ์ โดยผู้อุทธรณ์จะมีระยะเวลาอีกหนึ่งเดือนนับแต่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองขอให้ตรวจสอบคำสั่งทางปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น และขอให้บอกล้างคำสั่งทางปกครองและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว แต่ในกรณีที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อเวลาล่วงผ่านไปไม่น้อยกว่าสามเดือนนับแต่ได้ยื่นคำอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์สามารถนำคดีไปสู่ศาลปกครองได้ โดยถือว่าการที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยเกินสามเดือนนั้นเป็นการล่าช้าเกินสมควร โดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง มีผลทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดลงนับแต่มีการยื่นอุทธรณ์

อย่างไรก็ตาม ระบบการอุทธรณ์บังคับก่อนฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง มีข้อยกเว้นในบางกรณี เช่น กรณีคำสั่งทางปกครองออกโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงสุดของมลรัฐหรือสหพันธรัฐ<sup>15</sup> กรณีมีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ไม่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง<sup>16</sup> และกรณีที่บุคคลที่สามซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง<sup>17</sup>

## 2. ประเด็นปัญหาที่น่าสนใจบางประการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกับการฟ้องคดีปกครอง

แม้จะมีการนำเอาระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมาใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกำหนดให้เป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เป็นระยะเวลาเหมาะสมแล้วก็ตาม แต่ก็ยังนับว่าเป็นเรื่องใหม่ของระบบกฎหมายไทย ในทางปฏิบัติ ปรากฏว่า ยังมีปัญหาเกิดขึ้นอยู่บ้างในบางกรณี ในที่นี้ จะขอกล่าวถึงในประเด็นปัญหาที่น่าสนใจเฉพาะใน 2 กรณี กล่าวคือ 2.1 กรณีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในขณะที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนหรือได้ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแล้วแต่ยังไม่มีการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาสำหรับการพิจารณาอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี และ 2.2 กรณีของการนับระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครองทั่วไปหากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี

**2.1 กรณีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองในขณะที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนหรือได้ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแล้วแต่ยังไม่มีการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาสำหรับการพิจารณาอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี**

<sup>15</sup> มาตรา 68 วรรคหนึ่ง ประโยคที่สอง ลำดับที่หนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีของศาลปกครอง (VwGO)

<sup>16</sup> มาตรา 68 วรรคหนึ่ง ประโยคที่สอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีของศาลปกครอง (VwGO)

<sup>17</sup> มาตรา 68 วรรคหนึ่ง ประโยคที่สอง ลำดับที่สอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีของศาลปกครอง (VwGO)



การนำระบบการอุทธรณ์บังคับมาใช้ในระบบกฎหมายไทยตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดนั้นจะมีลักษณะค่อนข้างเคร่งครัด กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว แต่ฝ่ายปกครองยังไม่ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาสำหรับการวินิจฉัยอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดจะวินิจฉัยว่าเป็นกรณีที่ไม่นับเป็นไปตามเงื่อนไขที่มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ และศาลปกครองไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ซึ่งแม้กรณีดังกล่าวจะปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่าก่อนที่ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น กระบวนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้ดำเนินการไปโดยครบถ้วนสมบูรณ์แล้วก็ตาม กล่าวคือ บางกรณีผู้ฟ้องคดีได้ไปดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องโดยการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองภายหลังจากยื่นคำฟ้อง<sup>18</sup> หรือบางกรณีปรากฏว่า ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง ฝ่ายปกครองได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ออกมาแล้ว<sup>19</sup>หรือบางกรณีปรากฏว่า ระยะเวลาสำหรับการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ครบกำหนดแล้วและฝ่ายปกครองยังไม่ได้มีคำวินิจฉัยออกมา<sup>20</sup> ศาลปกครองก็ไม่รับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาเช่นกัน โดยปรากฏตามตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้ กรณีผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี เช่น ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอต่อใบอนุญาตประกอบกิจการร้านเสริมสวยแต่นายกเทศมนตรีมีหนังสือแจ้งการไม่ต่อใบอนุญาต ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดียังมีได้ใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ตามหลักเกณฑ์ที่มาตรา 66 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนด จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง<sup>21</sup> ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดสุพรรณบุรี เห็นว่า นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดสุพรรณบุรี และปลัดกระทรวงสาธารณสุขใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติต่อตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติต่อตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยยังมีได้ร้องทุกข์ต่อ ก.พ. เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามกฎหมายก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจนำคดีมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ และแม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ภายหลังจากที่ได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองแล้ว ก็หาทำให้คำฟ้องที่ไม่สมบูรณ์ในขณะที่ยื่นฟ้องคดี กลับกลายเป็นคำฟ้องที่สมบูรณ์ไปไม่<sup>22</sup> ส่วนกรณีผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแล้วแต่ยังไม่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือยังไม่พ้นกำหนดระยะเวลาสำหรับการพิจารณาอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี เช่น ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งนักวิชาการพัฒนาชุมชนชำนาญการ ไม่ได้รับการคัดเลือกเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรนักบริหารงานพัฒนาชุมชนระดับกลาง (นพก.) จึงยื่นหนังสือร้องทุกข์ต่อ ก.พ.ค. เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2553 และได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2553 โดยที่ยังไม่ล่วงพ้นระยะเวลาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมา

<sup>18</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 476/2550

<sup>19</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.161/2553

<sup>20</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 60/2555

<sup>21</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 137/2554

<sup>22</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 476/2550



ฟ้องต่อศาล<sup>23</sup> ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนได้รับแจ้งผลการเลื่อนเงินเดือน เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2555 แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นร้องทุกข์ตามหนังสือ ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2555 และเจ้าหน้าที่ได้ลงลายมือชื่อรับหนังสือร้องทุกข์ไว้เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2555 ซึ่งคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ๆ จะต้องพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องทุกข์ คือ ภายในวันที่ 28 พฤษภาคม 2555 แต่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2555 ซึ่งยังอยู่ภายในระยะเวลาการพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องทุกข์และยังมิได้มีการส่งการตามกฎหมายนั้น กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล<sup>24</sup> ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นสังกัดเทศบาล เห็นว่านายกเทศมนตรีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินตอบแทนอื่นเป็นกรณีพิเศษโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีหนังสือลงวันที่ 19 ตุลาคม 2554 ร้องทุกข์ต่อประธานคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด แต่จนถึงวันฟ้องผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา เมื่อปรากฏว่า ประธานคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดได้รับหนังสือร้องทุกข์ในวันที่ 21 ตุลาคม 2554 และจากนั้นประธานคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัดได้มีหนังสือ ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2554 ส่งเรื่องร้องทุกข์ให้ประธานคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์พนักงานเทศบาลจังหวัดเพื่อพิจารณาทำความเข้าใจ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลในวันที่ 18 มกราคม 2555 ซึ่งยังไม่พ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ได้รับหนังสือร้องทุกข์ กรณีจึงถือว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี<sup>25</sup> องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหนังสือ ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2544 แจ้งผู้ฟ้องคดีให้ชดใช้เงิน ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าว เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2544 และได้มีหนังสือ ลงวันที่ 10 กันยายน 2544 ยื่นอุทธรณ์ทางไปรษณีย์ และได้มีหนังสือ ลงวันที่ 10 กันยายน 2544 ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองชั้นต้นทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2544 โดยมีใต้ออให้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือรอให้พ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน ต่อมาขณะที่คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีหนังสือ ลงวันที่ 20 กันยายน 2544 แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ไม่อาจยกเลิกคำวินิจฉัยตามที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ได้ จึงรับฟังยุติได้ว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดยยื่นฟ้องทางไปรษณีย์ลงทะเบียน เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2544 ผู้ฟ้องคดียังมิได้มีการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง<sup>26</sup> กรณีจึงเห็นได้ว่า แม้คำพิพากษาหรือคำสั่งตามตัวอย่างข้างต้นจะเป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักการและบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองที่การพิจารณาคำฟ้องและเงื่อนไขการฟ้องคดีจำต้องพิจารณาในขณะที่ยื่นฟ้องคดีก็ตาม แต่ก็เห็นได้ว่ากรณีดังกล่าวส่งผลให้ปรากฏคำฟ้อง

<sup>23</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 60/2555

<sup>24</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 643/2556 (คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองก่อนครบกำหนดระยะเวลาสำหรับการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครอง 3 วัน อีกทั้งในระหว่างที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองปรากฏว่า ในวันที่ 25 กรกฎาคม 2555 ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2555 แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ว่า คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำมหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึงมีมติไม่รับเรื่องร้องทุกข์)

<sup>25</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 625/2555

<sup>26</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.161/2553

ที่ศาลไม่อาจรับไว้พิจารณาได้เนื่องจากเหตุดังกล่าวจำนวนไม่น้อย กรณีจึงอาจมีปัญหาในเรื่องของความเป็นธรรม และผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อหลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรศาลและสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนที่จะต้องเป็นไปโดยง่าย สะดวก รวดเร็วและเป็นธรรม

แม้ว่าระบบกฎหมายเยอรมัน การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกับการฟ้องคดีปกครองจะมีลักษณะเป็นการอุทธรณ์บังคับเช่นเดียวกับระบบกฎหมายไทย แต่หากพิจารณารายละเอียดจะพบว่า การนำระบบการอุทธรณ์บังคับมาใช้ค่อนข้างมีความยืดหยุ่นในบางกรณี ได้แก่ กรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ได้ยกเรื่องการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีขึ้นต่อผู้ กับกรณีการขอให้ศาลปกครองรอการพิจารณาไว้ชั่วคราวเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีไปดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องกรณีที่ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี

กรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ได้ยกเรื่องการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีขึ้นต่อผู้ นั้น ในระบบกฎหมายของประเทศเยอรมนี หลักของวิธีพิจารณาคดีปกครองในกรณีที่ศาลปกครองสามารถยกประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีขึ้นวินิจฉัยได้เองโดยผู้กรณีไม่ได้กล่าวอ้างหรือต่อสู้ในขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ นั้น มีการนำมาใช้ในลักษณะที่ค่อนข้างยืดหยุ่นไม่เคร่งครัดนักในกรณีของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง กล่าวคือ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อาจไม่มีผลต่อการรับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาล หากปรากฏว่าฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ยกขึ้นเป็นประเด็นข้อต่อสู้<sup>27</sup> โดยศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเห็นว่ากรณีดังกล่าวนั้นก็เพื่อไม่ให้เกิดกระบวนการพิจารณาคดีที่ฟุ่มเฟือยและล่าช้าโดยไม่จำเป็น ส่วนในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส กรณีดังกล่าวจะมีความแตกต่างไปจากระบบกฎหมายของประเทศเยอรมนี กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองโดยไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนในกรณีที่เป็นระบบการอุทธรณ์บังคับ ศาลปกครองสามารถยกขึ้นวินิจฉัยได้เองไม่ว่าในขณะใด ๆ แม้ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ได้ยกขึ้นต่อสู้ก็ตาม ส่วนในระบบกฎหมายของประเทศไทย ปัจจุบัน จะมีความคล้ายคลึงกับระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนซึ่งศาลปกครองสามารถยกขึ้นวินิจฉัยได้เองในขณะใดก็ได้<sup>28</sup> ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนหรือได้ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแล้วแต่ฝ่ายปกครองยังไม่ได้วินิจฉัยหรือยังไม่พินกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ได้ยกขึ้นต่อสู้ ศาลปกครองสามารถยกขึ้นวินิจฉัยได้เองในขณะใดก็ได้

อย่างไรก็ดี แม้ทั้งในระบบกฎหมายไทยและฝรั่งเศส ปัญหาเกี่ยวกับการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีอันเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนซึ่งศาลปกครองสามารถยกขึ้นวินิจฉัยได้เองคล้ายกันก็ตาม แต่ระบบกฎหมายของทั้งสองประเทศดังกล่าวก็มีความแตกต่างกันในบางกรณี กล่าวคือ ในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส ปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย

<sup>27</sup> BVerwG, DVBl 1959, p. 777; BVerwGE t. 15, p.306 (310); BVerwG, DVBl. 1984, p.91

<sup>28</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.161/2553

ของประชาชนนั้นไม่ใช่เป็นกรณีแต่เพียงศาลสามารถหยิบยกขึ้นวินิจฉัยได้เองเท่านั้น<sup>29</sup> แต่เป็นเรื่องที่ศาลจำต้องยกขึ้นวินิจฉัยด้วย<sup>30</sup> แต่ในระบบกฎหมายไทย ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 92 กำหนดใช้คำในลักษณะว่า “ศาล...จะยกขึ้นวินิจฉัยแล้วมีคำพิพากษาหรือคำสั่งไปก็ได้” ซึ่งบทบัญญัติของระเบียบดังกล่าวใช้คำว่า “ก็ได้” และศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า “ตามข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ให้อำนาจศาลยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้ แต่บทบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจศาลในการที่จะใช้ดุลพินิจที่จะยกขึ้นวินิจฉัยโดยให้คำนึงถึงประโยชน์และความเป็นธรรมของคู่กรณีเป็นรายคดีไป”<sup>31</sup>

ส่วนกรณีการขอให้ศาลปกครองรอการพิจารณาไว้ชั่วคราวเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีไปดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องกรณีที่ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี นั้น ในระบบกฎหมายของประเทศเยอรมนี ทั้งในทางวิชาการและตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง ต่างก็ยอมรับถึงการที่ผู้ฟ้องคดีสามารถที่จะดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องกรณีที่ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองให้ถูกต้องได้แม้ว่าคดีพิพาทจะอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลแล้วก็ตาม กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีที่ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีสามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลให้รอการพิจารณาไว้เพื่อให้ตนไปดำเนินการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดได้ เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงไม่ให้ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา การยอมรับให้ผู้ฟ้องคดีสามารถที่จะยื่นคำขอให้ศาลรอการพิจารณาไว้ก่อนเพื่อไปดำเนินการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดนั้นเนื่องจากเห็นว่า การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไม่ได้เป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีตามความหมายอย่างแคบ (Klagevoraussetzung)<sup>32</sup> แต่เป็นเงื่อนไขของการพิจารณาคดีในส่วนของเนื้อหา (Sachurteilsvoraussetzung) ซึ่งไม่ส่งผลต่อการเริ่มหรือการเกิดขึ้นของกระบวนการพิจารณาคดี แต่จะมีผลเฉพาะการที่ศาลจะมีคำสั่งตัดสินในส่วนของเนื้อหาของคดีเท่านั้น เงื่อนไขการฟ้องคดีกรณีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนี้ โดยทั่วไปแล้ว จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนก่อนการนั่งพิจารณาไต่สวนด้วยวาจาครั้งสุดท้าย ซึ่งตามแนวคำพิพากษาคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้น ได้ยอมรับให้มีการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแม้คดีได้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์แล้วด้วย<sup>33</sup> โดยทั่วไปเป็นที่ยอมรับกันว่า การยื่นฟ้องคดีต่อศาลไม่มีผลทำให้กำหนดระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองสะดุดหยุดลง ดังนั้นกรณีการยอมรับให้ผู้ฟ้องคดีสามารถร้องขอต่อศาลให้รอการพิจารณาไว้เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีไปยื่นอุทธรณ์

<sup>29</sup> CE, Sect., 17 déc. 1937, Simon : Rec. CE 1937, p.1051

<sup>30</sup> CE 29 janv. 1958, Vincent: Rec. CE 1958, p.47; 21 décembre 1919, Moine, n°55002; 13 février 1959, Compagnie des chemins de fer du midi, n°37650

<sup>31</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.161/2553

<sup>32</sup> K.-A. Bettermann, Das erfolglose Vorverfahren als Prozeßvoraussetzung des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens, DVBl. 1959, p.308 (314)

<sup>33</sup> BVerwG, DVBl. 1984, p. 91 (92)



สามารถนำข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองทั่วไปของตนเข้าสู่การวินิจฉัยของศาลปกครองได้โดยตรงและรวดเร็วขึ้น แต่อย่างไรก็ดี กรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำวินิจฉัยว่า ในกรณีของการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครองทั่วไป เมื่อบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครองทั่วไปแทนที่จะโต้แย้งโดยยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยตรงทันที แต่กลับไปดำเนินการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนจนฝ่ายปกครองได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามปกติแล้วนั้น ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องเมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี โดยเห็นว่าการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไม่ทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสะดุดหยุดลง เช่น การกำหนดมาตรฐานตำแหน่งประเภทบริหาร สายงานตรวจราชการกระทรวงและประเภทบริหาร สายงานบริหาร ตำแหน่งนักบริหารระดับต้น ลงวันที่ 9 มีนาคม 2552 มีสภาพเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป ผู้ฟ้องคดีทั้งหกจึงควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ตั้งแต่วันที่ 9 มีนาคม 2552 และต้องฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีหนังสือ ลงวันที่ 22 ตุลาคม 2552 ร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน ก.พ. และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีหนังสือ ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2552 ส่งเรื่องให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ดำเนินการ และผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแจ้งผลดำเนินการดังกล่าวก็ตาม แต่กรณีนี้เป็นการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั่วไปจึงไม่ต้องร้องทุกข์เกี่ยวกับความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อผู้ฟ้องคดีทั้งหก ตามมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องทุกข์ดังกล่าวจึงไม่ทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดลง เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งหกนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2553 ซึ่งพ้นกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และการฟ้องคดีนี้ไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงไม่อาจรับไว้พิจารณาได้<sup>39</sup> ประกาศรับสมัครของเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมที่กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครสอบและวิธีการสอบแข่งขันเพื่อแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานศาลยุติธรรม 6 เป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่มีได้เจาะจงใช้บังคับกับผู้ฟ้องคดีโดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อปรากฏว่า เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมได้จัดส่งประกาศสำนักงานศาลยุติธรรมให้หน่วยงานในสังกัดสำนักงานศาลยุติธรรมเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2548 และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือโต้แย้งร้องทุกข์ประกาศดังกล่าวต่อเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2548 จึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบประกาศดังกล่าวอย่างช้าในวันที่ 30 มิถุนายน 2548 แล้ว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองขึ้นต้นเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2548 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ<sup>40</sup> ประกาศจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่อง รับสมัครบุคคลเข้ารับการศึกษาคัดเลือกแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานคลังและพัสดุ คณะศิลปกรรมศาสตร์ ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2551 มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่มีได้เจาะจงตัวบุคคล ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจเป็นผู้ที่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองทั่วไปที่จะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองทั่วไปดังกล่าวตาม

<sup>39</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 351/2554

<sup>40</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 177-178/2551



มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีจึงถือได้ว่าไม่มีกฎหมายกำหนด ขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องยื่นอุทธรณ์ก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้จัดส่งประกาศฉบับนี้ให้คณบดีคณะศิลปกรรมศาสตร์ ฯ เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2551 และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 5 มิถุนายน 2551 อุทธรณ์โต้แย้งต่อ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผ่านรองอธิการบดี จึงฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับทราบประกาศดังกล่าวอย่างช้าในวันที่ 5 มิถุนายน 2551 อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีในข้อหานี้มาฟ้อง ต่อศาลเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2551 จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ<sup>41</sup>

กรณีการนับระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครองทั่วไปหากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ภายใน ฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีนี้ เมื่อพิจารณาระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว ระบบการอุทธรณ์ ภายในฝ่ายปกครองจะเป็นการอุทธรณ์แบบเพื่อเลือกหรือไม่บังคับ กล่าวคือ ในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน โดยผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยตรง ทันทีซึ่งอาจพิจารณานำมาเทียบเคียงได้กับกรณีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครองทั่วไปของ ระบบกฎหมายไทยที่ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยตรงทันทีโดยไม่ต้องยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่าย ปกครองก่อนฟ้องคดีเช่นกัน จะพบว่ากฎหมายของทั้งสองประเทศในเรื่องดังกล่าวมีความแตกต่างกันในกรณีของ การนับระยะเวลาการฟ้องคดีเมื่อมีการยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี กล่าวคือ ในขณะที่การยื่นฟ้อง คดีต่อศาลปกครองเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครองทั่วไปของประเทศไทย หากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ภายใน ฝ่ายปกครองก่อนยื่นฟ้องคดี การยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองดังกล่าวไม่มีผลให้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองสะดุดหยุดลงแต่ประการใด หากผู้ฟ้องคดีไปยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนแล้วจึงมายื่นฟ้องต่อ ศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามปกติแล้ว ศาลปกครองก็จะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ในขณะที่การยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครองของประเทศฝรั่งเศส หากผู้ฟ้องคดีได้ยื่น อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนยื่นฟ้องคดี การยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองดังกล่าวจะมีผลทำให้ระยะเวลา การฟ้องคดีต่อศาลปกครองสะดุดหยุดลง กล่าวคือ คำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยแจ้งชัดหรือโดยปริยายของฝ่ายปกครอง จะทำให้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับใหม่ โดยผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ใหม่ภายหลัง จากที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองแล้ว ซึ่งในกรณีนี้สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยวางหลักการไว้ว่า “คำสั่งทางปกครองทุกคำสั่งสามารถถูกโต้แย้งคัดค้านโดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้ภายในกำหนด ระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลและจะมีผลทำให้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลสะดุดหยุดลง” (*toute décision administrative peut faire l'objet, dans le délai imparti pour l'introduction d'un recours contentieux, d'un recours gracieux ou hiérarchique qui interrompt le cours dudit délai*)<sup>42</sup> แต่การที่กำหนดระยะเวลา การฟ้องคดีจะสะดุดหยุดลงดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขสามประการคือ ประการแรก การยื่นอุทธรณ์ภายใน

<sup>41</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 709/2553

<sup>42</sup> C.E., 10 juillet 1964, Centre médico-pédagogique de Beaulieu, Rec. p. 399, D. 1965, p. 84, concl. J. Rigaud ; C.E., 6 janvier 1995, Assemblée territoriale de la Polynésie française, Rec. p. 10, D.A., 1995, n°252

ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการโดยแจ้งชัดแสดงการโต้แย้งคัดค้านและขอให้แก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกเพิกถอน คำสั่งทางปกครองใด ประการที่สอง ข้ออ้างข้อเถียงตามคำฟ้องที่ยื่นต่อศาลกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง จะต้องเป็นประเด็นเดียวกัน ประการที่สาม การยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจะต้องกระทำภายในกำหนด ระยะเวลาการฟ้องคดี

เมื่อพิจารณาหลักการดังกล่าวของประเทศฝรั่งเศสแล้วจะเห็นได้ว่ามีความน่าสนใจเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันว่า ในกรณีของการเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้น การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นวิธีการที่ช่วยแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่คู่กรณีได้ดีกว่า กระบวนการทางศาล เพราะการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีขั้นตอน การพิจารณาที่เรียบง่ายรวดเร็วกว่า วิธีพิจารณาคดีของศาล และในการพิจารณาอุทธรณ์ ฝ่ายปกครองอาจตรวจสอบทบทวนคำสั่งที่พิพาทในลักษณะที่ ยืดหยุ่นได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสม อันสามารถให้การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ ผู้เกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายในแต่ละกรณีได้เป็นอย่างดี ต่างกับการพิจารณาคดีของศาลที่สามารถตรวจสอบทบทวนคำสั่ง ที่พิพาทได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น อีกทั้ง การกำหนดให้ระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสะดุด หยุตลงในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนนั้น จะสามารถให้หลักประกันแก่ประชาชนในการยื่น อุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้เป็นอย่างดี และมีลักษณะสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์ภายใน ฝ่ายปกครองที่สามารถลดภาระการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองได้ โดยหากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ ภายในฝ่ายปกครองก่อนและผู้ฟ้องคดีพอใจผลการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเข้าใจหรือยอมรับถึงเหตุผลในการออกคำสั่ง ทางปกครองที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีก็จะไม่ยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลอีกและแม้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ภายหลังจากกระบวนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองได้ดำเนินการไปโดยครบถ้วนสมบูรณ์แล้วก็ตาม การอุทธรณ์ ภายใต้วงฝ่ายปกครองก็สามารถช่วยอำนวยความสะดวกในการพิจารณาคดีของศาลให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและมี ประสิทธิภาพได้ เนื่องจากได้มีการกลั่นกรองข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายรวมทั้งประเด็นโต้แย้งระหว่างฝ่ายปกครอง และคู่กรณีหรือผู้เสียหายให้ชัดเจนยิ่งขึ้นในชั้นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมาแล้ว แต่หากการยื่นอุทธรณ์ภายใน ฝ่ายปกครองไม่มีผลทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสะดุดหยุดลงแล้ว ก็จะทำให้ประชาชนอาจ ไม่สามารถใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเพื่อเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้ทันได้อย่างเต็มที่ และทำให้ ประชาชนจำเป็นต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ระงับข้อพิพาทของตนทั้ง ๆ ที่การระงับข้อพิพาทโดยองค์กรศาลควร จะเป็นมาตรการหรือวิธีการสุดท้ายที่จะนำมาใช้ และจะเป็นผลให้คดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครองอาจไม่ลดลงไปในที่สุด แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดให้ระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครองทั่วไปต่อศาลปกครองสะดุดหยุดลง ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน จึงเป็นแนวทางที่น่าสนใจและควรได้รับการพิจารณาเพื่อ นำไปปรับใช้กับการพิจารณาคดีปกครองของไทยอันจะทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองเป็นไปด้วย ความเป็นธรรมและสามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองอาจนับได้ว่าเป็นวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกประเภท หนึ่งที่น่ามาใช้ในการยุติข้อพิพาททางปกครอง โดยเป็นการนำเอาที่กำหนดใช้เพิ่มเติมเสริมไปกับการระงับ ข้อพิพาทโดยองค์กรศาลอันเป็นวิธีการระงับข้อพิพาทหลัก เพื่อให้การระงับข้อพิพาททางปกครองมีประสิทธิภาพ ยิ่งขึ้น ดังนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายควรจะได้ดำเนินการส่งเสริม สนับสนุน เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกับการฟ้องคดีปกครองอย่างเพียงพอและต่อเนื่องให้แก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้ง ในการปรับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายควรจะได้ดำเนินการให้เป็นไปโดยมีลักษณะยืดหยุ่น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้สิทธิฟ้องคดีของประชาชน ต่อศาลปกครองเพื่อขอคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและตรวจสอบการใช้อำนาจมหาชนของรัฐ เป็นไปโดยง่าย สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพและสอดคล้องถูกต้องกับวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง โดยไม่ทำให้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกลับกลายเป็นเพียงพิธีการหรือขั้นตอนซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการใช้สิทธิในการเข้าถึง กระบวนการยุติธรรมของประชาชนหรือทำให้การใช้สิทธิของประชาชนในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องล่าช้าออกไป

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 8, กรุงเทพมหานคร, วิญญูชน, 2556
- บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพมหานคร, วิญญูชน, 2554
- เพ็ญศรี วงศ์เสรี, “คำสั่งทั่วไปทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน”, วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 4, ฉบับที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2548)
- มานิตย์ วงศ์เสรี, การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Das Widerspruch sverfahren im deutschen Recht), เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการครั้งที่ 5 เรื่องการเตรียมการรองรับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง: ประสบการณ์ของเยอรมัน, 2539
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, กรุงเทพมหานคร, วิญญูชน, 2544
- วรรณชัย บุญบำรุง และสิริพันธ์ พลรบ, หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งสากล : ความพยายามในการที่จะทำ ให้มีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่เป็นกฎหมายแม่แบบ, ดุลพาห 52,2, (พ.ค.-ส.ค. 2548)
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์, การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง, เอกสารประกอบการบรรยายตาม “หลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชนสำหรับข้าราชการกรุงเทพมหานคร” จัดโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 21 มีนาคม 2556 ณ โรงแรมรอยัล ซิตี กรุงเทพฯ

### ภาษาต่างประเทศ

- Aurélie Garcia, Le recours administratif préalable obligatoire, Mémoire pour le Master 2, Droit public, Université de Pau et des pays de l'Adour, 2007, 153 p.
- Eugénie Prévourou, Les recours administratifs obligatoires : étude comparée des droits allemand et français, Paris, L.G.D.J., 1996
- Jean Michel, Les recours administratifs, gracieux, hiérarchiques et de tutelle, Paris, La Documentation française, 1996
- Jean-François Brisson, Les recours administratifs en droit public français, Paris, L.G.D.J., 1996
- René Chapus, Droit administratif général, Tome 1, 15ed, Paris, Montchrestien, 2001



## ประเทศฝรั่งเศสและแคว้นทั้ง 13 (La France des 13 régions)

ดร.ณศิริ แพน้อย<sup>1</sup>

### บทนำ

ประเทศฝรั่งเศสหรือชื่อเป็นทางการว่า “สาธารณรัฐฝรั่งเศส” (République française) ตั้งอยู่ในทวีปยุโรปฝั่งตะวันตก ฝรั่งเศสเป็นประเทศมหาอำนาจประเทศหนึ่งของโลก โดยถูกจัดให้เป็นประเทศที่พัฒนาแล้วและมีเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับต้น ๆ ของโลก ฝรั่งเศสมีอิทธิพลต่อประเทศต่าง ๆ ทั้งในด้านศิลปวัฒนธรรม ภาษา และการเมืองการปกครอง

ประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับประเทศไทยหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่ตั้งที่เป็นศูนย์กลางของภูมิภาค โดยประเทศฝรั่งเศสได้ชื่อว่าเป็นสี่แยกของยุโรป “Carrefour de l’Europe ส่วนประเทศไทยก็เป็นศูนย์กลางของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งต่างก็มีพรมแดนติดต่อกับประเทศต่าง ๆ เรื่องขนาดของประเทศนั้นก็ใกล้เคียงกัน โดยประเทศฝรั่งเศส (เฉพาะแผ่นดินใหญ่) มีพื้นที่ 543,935 ตารางกิโลเมตร ประเทศไทยมีพื้นที่ 513,120 ตารางกิโลเมตร และเรื่องจำนวนประชากรก็เช่นเดียวกัน โดยประเทศฝรั่งเศสมีประชากรจำนวน 66,991,000 คน<sup>2</sup> ส่วนประเทศไทยมีจำนวน 65,931,550 คน<sup>3</sup>

นอกจากนี้ระบบการปกครองของทั้งสองประเทศก็มีความคล้ายคลึงกันหลายประการ อาทิ การเป็นรัฐเดี่ยว (État unitaire) และมีระบบการปกครองทั้ง 3 ระดับ คือ ส่วนกลาง (รวมอำนาจ) ส่วนภูมิภาค (แบ่งแยกอำนาจ) และส่วนท้องถิ่น (กระจายอำนาจ) โดยรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “ฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยวและมีการปกครองแบบกระจายอำนาจ” (La France étant un État unitaire et décentralisé) ทั้งนี้ ระดับการปกครอง (échelons administratifs locaux) แบบกระจายอำนาจของฝรั่งเศสมี “หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น” (Les collectivités territoriales) จำนวน 4 ระดับได้แก่ 1) เทศบาล (communes) 2) กลุ่มเทศบาล (intercommunalité) 3) จังหวัด (département)<sup>4</sup> และ 4) แคว้น (région)

สำหรับคำว่า “Région” ซึ่งเป็นระดับการปกครอง (échelons administratifs locaux) ที่ใหญ่กว่า département นั้น บางท่านแปลว่า “มณฑล” แต่ในที่นี้ขอแปลว่า “แคว้น” โดยแคว้นของฝรั่งเศสคือการแบ่ง

<sup>1</sup> Doctorat en Droit (Public), Université D’Aix-Marseille, นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานนโยบายและแผนสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

<sup>2</sup> ซึ่งรวมประชากรใน 5 ดินแดนโพ้นทะเลจำนวน 2.1 ล้านคนด้วย – ข้อมูล ณ วันที่ 1 มกราคม 2560

<sup>3</sup> จากประกาศสำนักทะเบียนกลาง (กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย) เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2559 - [http://stat.bora.dopa.go.th/stat/y\\_stat59.htm](http://stat.bora.dopa.go.th/stat/y_stat59.htm)

<sup>4</sup> ที่มีผู้ว่าการจังหวัด (Préfet) ซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐบาล (le délégué du gouvernement) ทำหน้าที่ในการดูแลรักษาผลประโยชน์ของประเทศและควบคุมดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย (มาตรา 72 รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958)

เขตการปกครองที่รวมเอาจังหวัด (département) ต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน ถือกำเนิดในช่วงปี ค.ศ. 1955 (พ.ศ. 2498) ซึ่งตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 70 (พ.ศ. 2513 - 2523) (สมัยประธานาธิบดี Charles de Gaulle) โดยพระราชกฤษฎีกาฉบับวันที่ 14 มีนาคม ค.ศ. 1964 (พ.ศ. 2507) ได้กำหนดให้มีผู้ว่าการแคว้น (préfets de Région) และได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจระดับแคว้น” (Commissions de développement économique régional - CODER) ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนที่มีความรู้ความสามารถด้านอาชีพและพื้นที่ เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าการแคว้นในเรื่องที่เกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและการวางแผนพัฒนาพื้นที่ในเขตแคว้น<sup>5</sup>

ทั้งนี้ ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1981 (พ.ศ. 2524) รัฐสภาได้ออกเสียงลงคะแนนให้มีการแบ่งแคว้นของฝรั่งเศสออกเป็น 22 แคว้น และมีการประกาศใช้ “กฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของเทศบาล จังหวัด และแคว้น” (La Loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions) ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525) โดยแต่ละแคว้นมีความสำคัญ ลักษณะเฉพาะตัว และมีเมืองหลวง (Chef-lieu) ของตนเอง ทั้งนี้ บทบาทหน้าที่ของแคว้นอยู่ภายใต้กฎหมายกระจายอำนาจปี ค.ศ. 1982 (la loi de décentralisation de 1982) ที่รับรองสถานะของแคว้นอย่างเป็นทางการ แยกออกมาจากเทศบาล (communes) และจังหวัด (département)

**จำนวนแคว้นเดิม** จนถึงปลายปี ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558)

แคว้นทั้ง 22 แคว้นของฝรั่งเศส (Régions métropolitaines ไม่รวมดินแดนโพ้นทะเล)<sup>6</sup> ได้แก่

1. Alsace เมืองหลวงคือ Strasbourg
2. Aquitaine เมืองหลวงคือ Bordeaux
3. Auvergne เมืองหลวงคือ Clermont-Ferrand
4. Basse-Normandie เมืองหลวงคือ Caen
5. Bourgogne เมืองหลวงคือ Dijon
6. Bretagne เมืองหลวงคือ Rennes
7. Centre เมืองหลวงคือ Orléans
8. Champagne-Ardenne เมืองหลวงคือ Châlons-en-Champagne
9. Corse เมืองหลวงคือ Ajaccio
10. Franche-Comté เมืองหลวงคือ Besançon
11. Haute Normandie เมืองหลวงคือ Rouen
12. Ile-de-France เมืองหลวงคือ Paris
13. Languedoc-Roussillon เมืองหลวงคือ Montpellier
14. Limousin เมืองหลวงคือ Limoges
15. Lorraine เมืองหลวงคือ Metz

<sup>5</sup> Régions de France. 2016. “La région, une longue histoire”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา [http://www.mof.go.th/social/mof\\_newgov\\_policy.htm](http://www.mof.go.th/social/mof_newgov_policy.htm). (06 พฤศจิกายน 2560).

<sup>6</sup> รวมเกาะ Corse แต่ไม่รวมดินแดนโพ้นทะเล ทั้ง 5 แห่ง คือ Réunion, Martinique, Guadeloupe, Guyane, Nouvelle Calédonie และ Mayotte

16. Midi-Pyrénées เมืองหลวงคือ Toulouse
17. Nord-Pas-de-Calais เมืองหลวงคือ Lille
18. Pays de la Loire เมืองหลวงคือ Nantes
19. Picardie เมืองหลวงคือ Amiens
20. Poitou-Charentes เมืองหลวงคือ Poitiers
21. Provence-Alpes-Côte-d'Azur เมืองหลวงคือ Marseille
22. Rhône-Alpes เมืองหลวงคือ Lyon

Carte de France - Region



### อำนาจหน้าที่และพื้นที่ดำเนินการของแคว้นเดิม

แคว้นเดิมทั้ง 22 แคว้น มีอำนาจหน้าที่ (Compétences) และพื้นที่ดำเนินการ (Champs d'action) ใน 7 เรื่องหลัก<sup>7</sup> ต่อไปนี้

1. การศึกษาระดับมัธยม การศึกษาระดับสูง การวิจัย (Lycées, enseignement supérieur, recherche)
2. การพัฒนาด้านเศรษฐกิจและนวัตกรรม (Développement économique, innovation)
3. การขนส่ง (Transports)

<sup>7</sup> Conseil régional d'Île-de-France. 2015. "Quelles sont les compétences de la Région ?" [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://www.iledefrance.fr/quelles-sont-competences-region>. (06 พฤศจิกายน 2560).

4. การจ้างงาน การสร้างอาชีพ (Emploi et formation professionnelle)
5. การจัดที่อยู่อาศัย การวางแผนที่อยู่อาศัย (Logement, aménagement du territoire)
6. การด้านสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Environnement, développement durable)
7. การท่องเที่ยว วัฒนธรรม กีฬา นันทนาการ (Tourisme, Culture, Sports, Loisirs)

ซึ่งอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเหล่านี้ อยู่ภายใต้การดำเนินการของทั้งแคว้น (Région), จังหวัด (département) และเทศบาล (commune) อย่างไรก็ตาม สำหรับอำนาจหน้าที่ในบางเรื่อง เช่น การพัฒนาด้านเศรษฐกิจ และการจ้างงาน การสร้างอาชีพ กำหนดให้เป็นอำนาจหลัก (Compétence principale) ของแคว้น และเป็นอำนาจรอง (Compétence secondaire) ของเทศบาล สำหรับเรื่องการจัดที่อยู่อาศัยให้เป็นอำนาจหลักของเทศบาลและเป็นอำนาจรองของแคว้น (Région) รวมทั้งจังหวัด (département) เป็นต้น

สำหรับงบประมาณ (ressources) ในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของแคว้นได้รับมาจาก 3 แหล่ง ได้แก่ 1. รายได้จากภาษี (Recettes fiscales) 2. เงินอุดหนุนของรัฐและของสหภาพยุโรป (Dotations et subventions dont celles de l'Etat et de l'Union européenne) และ 3. เงินกู้ยืม (Recours à l'emprunt)

## การปฏิรูปแคว้นของฝรั่งเศส

### 1) การปฏิรูปด้านดินแดน (La réforme territoriale)

ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) เป็นต้นมา จำนวนแคว้นของฝรั่งเศสลดลงจาก 22 แคว้น เป็น 13 แคว้นอย่างเป็นทางการ โดยรัฐสภา (Parlement) ได้เห็นชอบให้มีการปรับลดจำนวนเมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2014 (พ.ศ. 2557)

สาเหตุของการปฏิรูปด้านดินแดน (La réforme territoriale) มาจากแนวคิดของประธานาธิบดี François HOLLANDE (ดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 15 พฤษภาคม พ.ศ. 2555 ถึงวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2560) ซึ่งเห็นว่าการจัดระบบการปกครองในระดับพื้นที่แบบเดิมล้าสมัย และประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลอาจรู้สึกไม่ได้รับความใส่ใจจากภาครัฐเท่าที่ควร<sup>8</sup> นอกจากนี้ ปัญหาของความสับสนและการทับซ้อนกันของระดับการปกครอง (échelons administratifs locaux) ของประเทศที่มี 4 ระดับ ได้แก่ 1) เทศบาล (commune) 2) กลุ่มเทศบาล (intercommunalité) 3) จังหวัด (département) และ 4) แคว้น (région) ดังกล่าวข้างต้น ก็เป็นที่เรื่องสำคัญ ซึ่งระดับการปกครองที่ทับซ้อนกันนี้ทำให้มีโครงสร้างการบริหาร (structures administratives) ที่แยกจากกันมากถึงเกือบ 37,000 โครงสร้าง<sup>9</sup> ทำให้เกิดปัญหาที่เรียกว่า “millefeuille territorial” ที่เป็นการเปรียบเทียบกับขนม millefeuille ของฝรั่งเศสที่ทำจากแป้ง puff วางซ้อนกันเป็นชั้น ๆ ทำให้ประชาชนสับสนและไม่สามารถเข้าใจในอำนาจหน้าที่ของแต่ละโครงสร้างการบริหาร (structure administratives) และทำลายประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดิน

<sup>8</sup> แถลงการณ์ (communiqué de presse) ของประธานาธิบดี François HOLLANDE วันที่ 2 มิถุนายน ค.ศ. 2014 (พ.ศ. 2557)

<sup>9</sup> ประกอบไปด้วย 36,700 เทศบาล (commune), 104 จังหวัด (département) ได้แก่ 100 จังหวัดแผ่นดินใหญ่ และ 4 จังหวัดโพ้นทะเล, 26 แคว้น (région) ได้แก่ 22 แคว้นแผ่นดินใหญ่ และ 4 แคว้นโพ้นทะเล รวมเป็น 36,919 โครงสร้างการบริหาร (structures administrative)

สำหรับเหตุผลในการปรับลดจำนวนแคว้นของฝรั่งเศสก็คือ เพื่อต้องการให้แคว้นมีความเข้มแข็งขึ้น (renforcer) มีอำนาจหน้าที่ที่มากขึ้น เหมาะสมกับยุคสมัยปัจจุบัน มีงบประมาณเพื่อการบริหารจัดการที่เพิ่มขึ้น และเพื่อให้แคว้น (région) ของฝรั่งเศสสามารถแข่งขันได้กับ “รัฐ” (länder) ซึ่งมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสหพันธ์ (Bund) ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หรือ “แคว้นกาตาลุญญา” (Cataluña) ที่อยู่ภายใต้การปกครองของราชอาณาจักรสเปน ซึ่งมักถูกกล่าวถึงว่ามีพลวัตและมีชีวิตชีวา (dynamisme) โดยการปรับลดจำนวนแคว้นของฝรั่งเศสจะ ทำให้แคว้นใหม่หรือที่เรียกอีกชื่อว่า “แคว้นใหญ่” (Grande région) มีประชากรอยู่ที่ประมาณ 4-5 ล้านคน เท่ากับ länder ของประเทศเยอรมันและแคว้นของประเทศอื่น ๆ ในยุโรป (de taille européenne) ซึ่งแคว้นที่ใหญ่ขึ้นนี้จะทำให้แคว้นกลายเป็น “แหล่งอำนาจทางเศรษฐกิจแห่งใหม่” (une nouvelle puissance économique)

ด้วยเหตุนี้ ประธานาธิบดี François HOLLANDE ร่วมกับนายกรัฐมนตรี นาย Manuel Valls<sup>10</sup> จึงได้ดำเนินการปฏิรูปด้านดินแดน (réforme territoriale) โดยในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับแคว้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระยะ ดังนี้<sup>11</sup>

**ระยะที่ 1** เริ่มในเดือนมกราคม ค.ศ. 2014 (พ.ศ. 2557) โดย “กฎหมายว่าด้วยการดำเนินการของรัฐให้ทันสมัยและการรับรองสถานะของมหานคร” หรือกฎหมาย MAPTAM (la loi de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles) ฉบับวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 2014 ได้สร้างและกำหนดสถานะใหม่ของ “มหานคร” (métropoles)<sup>12</sup> ให้มีความชัดเจนขึ้น โดยเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) มีมหานครเกิดขึ้นใหม่ คือ métropoles de Rennes, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Brest, Lille, Rouen, Grenoble, Strasbourg และ Montpellier ทั้งนี้ ยังมีมหานคร Lyon อีกด้วย ซึ่งเป็นหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นแยกต่างหากและมีสถานะในรูปแบบพิเศษ (une collectivité territoriale à part entière et dispose d’un statut particulier) นอกจากนี้ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) มีมหานครเกิดขึ้นใหม่อีก 2 แห่ง คือ Grand Paris และ Aix-Marseille-Provence

โดยมหานครใหม่เหล่านี้จะมีอำนาจมากขึ้นในหลายด้าน และรับผิดชอบในเรื่องที่เกี่ยวกับถนนหนทางของจังหวัด (la voirie départementale) รถโรงเรียน (les transports scolaires) และการส่งเสริมประชาสัมพันธ์แคว้นในระดับนานาชาติ (la promotion internationale du territoire)

**ระยะที่ 2** “กฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตของแคว้น การเลือกตั้งในระดับแคว้น และการปรับเปลี่ยนปฏิทินการเลือกตั้ง” ฉบับวันที่ 16 มกราคม ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) (la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral) ได้กำหนดจำนวนแคว้นขึ้นใหม่ โดยให้เหลือจำนวน 13 แคว้น (จากเดิม 22 แคว้น) ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559)

<sup>10</sup> ดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2557 – 6 ธันวาคม พ.ศ. 2559

<sup>11</sup> Le Gouvernement. 2015. “Réformer l’organisation territoriale; La réforme territoriale” [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale>. (06 พฤศจิกายน 2560).

<sup>12</sup> เพื่อให้ชุมชนขนาดใหญ่ (agglomération) ที่มีประชากรมากกว่า 400,000 คน สามารถมีบทบาทอย่างเต็มที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจ นวัตกรรม การเปลี่ยนมาใช้พลังงานสะอาด ฯลฯ

**ระยะที่ 3** สภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส (L'Assemblée nationale) ได้รับร่าง “กฎหมายว่าด้วยการจัดระบบบริหารงานของอาณาเขตใหม่ของสาธารณรัฐ” หรือกฎหมาย NOTRe (la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République) และมีการประกาศใช้กฎหมาย NOTRe เมื่อวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ใหม่ให้กับแคว้น และกำหนดคำจำกัดความเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น (collectivité territoriale) แต่ละรูปแบบเอาไว้

## 2) ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการปฏิรูป

เจตนารมณ์ของการปฏิรูป คือ เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารงานของประเทศให้มีความทันสมัย (moderniser) รวมทั้งเพื่อลดจำนวนค่าใช้จ่ายสาธารณะ (la baisse des dépenses publiques) และเพื่อให้การบริหารงานสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ดีขึ้น (une meilleure prise en compte des besoins citoyens) ซึ่งการปฏิรูปจำนวนแคว้นของฝรั่งเศสในครั้งนี้ ได้กระทำควบคู่ไปกับการให้อำนาจหน้าที่และศักยภาพแบบใหม่ (attribution de nouvelles compétences) การกำหนดคำจำกัดความของอำนาจต่าง ๆ ขึ้นใหม่ (redéfinition des pouvoirs) และการหาเมืองหลวงใหม่ (เมืองหลัก) ของแต่ละแคว้น (choix de nouvelles capitales)

หลังจากการรวมแคว้นเดิมเข้าด้วยกัน (par fusions) ซึ่งทำให้จำนวนแคว้นของฝรั่งเศสลดลงจาก 22 เป็น 13 แคว้นแล้ว<sup>13</sup> ก็มีกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งชื่อเรียกของแคว้นใหม่ ในที่นี่ใช้วิธีการประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วม (démocratie participative) โดยสภาแห่งแคว้น (Le Conseil régional) ของแคว้นที่เกี่ยวข้อง จะให้พลเมืองเป็นผู้โหวตเลือกชื่อของแคว้นใหม่ จากชื่อที่มีการเสนอขึ้นแล้วจำนวนหนึ่ง หลังจากนั้นสภาแห่งแคว้นจะพิจารณาและยืนยันชื่อใหม่ที่มีจำนวนผู้โหวตมากที่สุด และส่งให้รัฐบาลและศาลปกครองสูงสุดแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Conseil d'état) เพื่อให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา (décret) ต่อไป<sup>14</sup> โดยราชกิจจานุเบกษาของฝรั่งเศส ฉบับวันที่ 29 กันยายน ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดชื่อ (Nom) และเมืองหลักของแคว้น (Chef-lieu de région) ของแคว้นใหม่ จำนวนทั้งสิ้น 13 แคว้น ดังนี้

ที่	ชื่อแคว้นใหม่	เมืองหลักของแคว้น
1	Bretagne	Rennes
2	Normandie	Rouen
3	Hauts-de-France	Lille
4	Île-de-France	Paris
5	Grand-est	Strasbourg

<sup>13</sup> หากถือว่า Corse เป็นหน่วยทางปกครองที่มีสถานะพิเศษ ก็จะเป็นการปรับลดจำนวนแคว้นจาก 21 แคว้น เป็น 12 แคว้น, โปรดดู Ministère de l'Intérieur. 2016. “Les noms des nouvelles régions sont actés”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2016-Actualites/Les-noms-des-nouvelles-regions-sont-actes>. (06 พฤศจิกายน 2560).

<sup>14</sup> Loubna Chlaikhy. 2016. “La région Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine s'appellera désormais «Grand Est»”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/2016/04/04/25001-20160404ARTFIG00153-la-region-alsace-champagne-ardenne-lorraine-s-appellera-desormais-grand-est.php>. (06 พฤศจิกายน 2560).



ที่	ชื่อแคว้นใหม่	เมืองหลักของแคว้น
6	Pays-de-la-Loire	Nantes
7	Centre-val-de-Loire	Orléans
8	Bourgogne-Franche-Comté	Dijon
9	Nouvelle-Aquitaine	Bordeaux
10	Auvergne-Rhône-Alpes	Lyon
11	Occitanie	Toulouse
12	Provence-Alpes-Côte-D’Azur	Marseille
13	Corse	Ajaccio

โดยมี 5 แคว้นที่ยังคงมีอัตลักษณ์เดิม (identité originale) หมายถึงยังคงมีขนาดพื้นที่ (périmètre) และชื่อเรียก (Nom) เหมือนเดิม ได้แก่ 1. Bretagne 2. Île-de-France 3. Provence-Alpes-Côte-D’Azur 4. Pays de la Loire และ 5. Corse และอีก 1 แคว้นคือ Centre ที่ยังคงมีขนาดเท่าเดิมแต่เปลี่ยนชื่อเรียกเป็น Centre-Val-de-Loire สำหรับแคว้นเดิมที่เหลืออีก 16 แคว้น ได้ถูกยุบรวมกันเป็น 7 แคว้นใหม่ ภายใต้ขนาดพื้นที่และชื่อเรียกใหม่ ได้แก่<sup>15</sup>

1. Normandie มาจากการยุบรวมของแคว้น Haute Normandie และ Basse-Normandie
2. Hauts-de-France มาจากการยุบรวมของแคว้น Nord-Pas-de-Calais และ Picardie
3. Grand-Est มาจากการยุบรวมของแคว้น Champagne-Ardenne, Lorraine และ Alsace
4. Nouvelle-Aquitaine มาจากการยุบรวมของแคว้น Poitou-Charentes, Limousin และ Aquitaine
5. Occitanie มาจากการยุบรวมของแคว้น Midi-Pyrénées และ Languedoc-Roussillon
6. Bourgogne-Franche-Comté มาจากการยุบรวมของแคว้น Bourgogne และ Franche-Comté
7. Auvergne-Rhône-Alpes มาจากการยุบรวมของแคว้น Auvergne และ Rhône-Alpes

ซึ่งจากการปฏิรูปดังกล่าวส่งผลให้ “แคว้นใหญ่” (Grande région) ของฝรั่งเศส มีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ใน “กฎหมายว่าด้วยการจัดระบบบริหารงานของอาณาเขตใหม่ของสาธารณรัฐ” หรือ La loi NOTRe<sup>16</sup> ฉบับวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) ดังนี้

### 3) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย NOTRe

กฎหมาย NOTRe ได้ยกเลิกอำนาจในการริเริ่มพัฒนานโยบายใหม่ นอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ของแคว้นและจังหวัด (Clause générale de compétences) ซึ่งการยกเลิกดังกล่าวมีขึ้นเพื่อจำกัดการร่วมทุนและเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของนโยบายสาธารณะ

<sup>15</sup> Le Gouvernement. 2015. “Réformer l’organisation territoriale; La réforme territoriale” [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale>. (06 พฤศจิกายน 2560).

<sup>16</sup> Régions de France. 2016. “La région, quelles compétences ?”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://regions-france.org/observatoire-politiques-regionales/la-region-quelle-compotence/>. (06 พฤศจิกายน 2560).

นอกจากนี้ แคว้นใหม่ของฝรั่งเศสจะมีความเข้มแข็งขึ้นกว่าเดิม (plus fortes) โดยมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการประสานงานเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ และขับเคลื่อนนโยบายการขนส่งทางรถไฟในภูมิภาค (trains express régionaux-TER) รวมทั้งการขนส่งระหว่างเมือง ยิ่งไปกว่านั้นแคว้นยังมีอำนาจในการบริหารจัดการกองทุนยุโรป (des fonds européens) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2014 (พ.ศ. 2557) และยังรับผิดชอบในการฝึกอบรมวิชาชีพตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558)

ทั้งนี้ แคว้นมีอำนาจหน้าที่ใน 2 ลักษณะคือ 3.1 อำนาจหน้าที่เฉพาะของแคว้น และ 3.2 อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งแบ่งแยกการดำเนินการกับหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

### 3.1 อำนาจหน้าที่เฉพาะของแคว้น

#### ก. ด้านการคมนาคมขนส่ง

แคว้นได้กลายเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดการขนส่งตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545) ซึ่งเป็นผลของการกระจายอำนาจของรถไฟในภูมิภาค หรือ TER ให้ไปอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของแคว้น โดยแคว้นได้ทำสัญญากับ SNCF ซึ่งเป็นบริษัทรถไฟแห่งชาติฝรั่งเศส (Société Nationale des Chemins de Fer Français) เพื่อให้บริการรถไฟ TER แก่ประชาชน โดยเป็นรถไฟที่ทันสมัย สะดวกสบาย และสามารถเข้าถึงได้ ซึ่งงบประมาณด้านการคมนาคมขนส่งนี้เป็นงบประมาณรายการแรกและสำคัญที่สุดของแคว้น นอกจากนี้เมื่อปี ค.ศ. 2017 (พ.ศ. 2560) แคว้นได้รับโอนอำนาจหน้าที่จากจังหวัด (départements) ในส่วนที่เกี่ยวกับการขนส่งทางไกล (transports interurbains) และรถโรงเรียน (transports scolaires) มาดำเนินการด้วย

สำหรับสถานีรถโดยสารสาธารณะ (gares publiques routières) ของจังหวัดนั้น แคว้นได้รับโอนมาดำเนินการด้วยแล้วตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2017 (พ.ศ. 2560) ยกเว้นของ Ile de France และมหานคร Lyon (la Métropole de Lyon) ส่วนการถ่ายโอนสิทธิสนามบินนั้น เกี่ยวข้องเฉพาะสนามบินบางแห่งที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐ โดยในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2017 ท่าอากาศยานที่เคยอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของจังหวัดได้ถูกถ่ายโอนไปให้แคว้นแล้วจำนวน 272 แห่ง

#### ข. ด้านการศึกษาระดับมัธยมศึกษาและอุดมศึกษา

ภายใต้บังคับของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ แคว้นมีหน้าที่รับผิดชอบในการก่อสร้าง การบำรุงรักษา และการดำเนินงานของโรงเรียนมัธยมศึกษา โรงเรียนมัธยมศึกษาด้านอาชีวศึกษา และสถานศึกษาด้านการเกษตร โดยในปี ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) แคว้นได้ใช้จ่ายงบประมาณจำนวน 6.6 พันล้านยูโร (ประมาณ 2.57 แสนล้านบาท) เพื่อพัฒนานโยบายด้านการศึกษา

สำหรับการศึกษาในระดับอุดมศึกษานั้น ภายใต้ “กฎหมายว่าด้วยการดำเนินการของรัฐให้ทันสมัยและการรับรองสถานะของมหานคร” (กฎหมาย MAPTAM) และ “กฎหมายว่าด้วยการจัดระบบบริหารงานของอาณาเขตใหม่ของสาธารณรัฐ” (กฎหมาย NOTRe) แคว้นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกลยุทธ์สำหรับการวิจัยและนวัตกรรม (SRESRI) เพื่อให้สอดคล้องกับ “แผนด้านการพัฒนาเศรษฐกิจนวัตกรรมและความเป็นสากล” (SRDE-II) และ “แผนด้านการวางแผนที่อยู่อาศัย การพัฒนาที่ยั่งยืน และความเท่าเทียมกันในอาณาเขต” (SRADDET)



### ค. ด้านการฝึกอบรมอาชีพและการฝึกงาน

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1983 (พ.ศ. 2526) เป็นต้นมา แคว้นมีหน้าที่ในการฝึกอบรมวิชาชีพของคนหนุ่มสาวและผู้หางาน และตั้งแต่ปี ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) แคว้นมีหน้าที่ในการฝึกอบรมอาชีพและการฝึกงานด้านสุขภาพและบริการทางสังคม (เช่น พยาบาล ผู้ดูแล ผู้ช่วยพยาบาล ผดุงครรภ์ ฯลฯ) นอกจากนี้ กฎหมาย NOTRe ของปี ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) ยังได้มอบอำนาจให้แคว้นในด้านการจัดหางานอีกด้วย

### ง. ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและนวัตกรรม

แคว้นมีหน้าที่ในการนำเสนอ “แผนด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ นวัตกรรม และความเป็นสากล” หรือ SRDE-II (schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation) ซึ่งกำหนดแนวทางในการให้ความช่วยเหลือแก่บริษัทธุรกิจและวิสาหกิจ (entreprises) การสนับสนุนความเป็นสากล รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือด้านการลงทุนส่งเสริมทรัพย์สินทางปัญญาและนวัตกรรมให้แก่บริษัทธุรกิจและวิสาหกิจ

แคว้นยังมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดโครงการให้ความช่วยเหลือ เช่น การให้เงินกู้ยืมสำหรับการเริ่มต้นหรือขยายกิจกรรมทางเศรษฐกิจ หรือสำหรับบริษัทที่ตกอยู่ในภาวะยากลำบาก

### จ. ด้านการวางแผนที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่

แคว้นมีหน้าที่ในการนำเสนอ “แผนด้านการวางแผนที่อยู่อาศัย การพัฒนาที่ยั่งยืน และความเท่าเทียมกันในอาณาเขต” หรือ SRADDET (schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires) ซึ่งจะต้องกำหนดเป้าหมายในแง่ของความสมดุลและความเสมอภาคของพื้นที่ การจัดตั้งโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของแคว้น การเปิดพื้นที่ชนบท การจัดการพื้นที่และการพัฒนาด้านการขนส่ง นอกจากนี้ SRADDET ยังกำหนดเป้าหมายในการควบคุมและสร้างความสมดุลในการใช้พลังงาน รวมทั้งการรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและมลพิษทางอากาศ

นอกจากนี้ แคว้นยังต้องจัดทำแผนพัฒนาเพื่อป้องกันและจัดการขยะ และสำหรับแคว้นที่สมัครใจอาจมีการดำเนินการจัดการน้ำและสภาพแวดล้อมทางน้ำอีกด้วย

### ฉ. ด้านการจัดการโครงการของยุโรป และการจัดการด้านเกษตรกรรม

กองทุนยุโรป (fonds européens)<sup>17</sup> จัดตั้งขึ้นโดยมีนโยบายหลัก 3 ประการ ได้แก่ 1. การลดช่องว่างด้านเศรษฐกิจและด้านการพัฒนาระหว่างแคว้นต่าง ๆ ของสหภาพยุโรป (l'Union européenne) 2. ส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาชนบท 3. พัฒนาการประมงและอาชีพที่เกี่ยวข้องกับน้ำพร้อมกับการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพทางทะเล โดยนโยบายทั้ง 3 ประการนี้ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจาก 4 กองทุน คือ FEDER, FSE, FEADER และ FEAMP โดยแคว้น (région) มีอำนาจในการบริหารจัดการกองทุนยุโรปเพื่อการพัฒนาแคว้น/ภูมิภาค (FEDER), กองทุนยุโรปด้านเกษตรกรรมเพื่อการพัฒนาชนบท (FEADER) และส่วนหนึ่งของกองทุนยุโรปด้านสังคม (FSE) ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2014 (พ.ศ. 2557) ส่งผลให้แคว้นมีหน้าที่ในการเลือกและร่วมทำโครงการกับหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น (collectivité territoriale)

<sup>17</sup> โปรดดู Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET). 2014. “Fonds européens 2014-2020; stratégie europe 2020 et fonds européens”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.europe-en-france.gouv.fr/L-Europe-s-engage/Fonds-europeens-2014-2020>. (06 พฤศจิกายน 2560).

รูปแบบอื่น ๆ ซึ่งทำให้แคว้นมีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาการเกษตรและชนบท ทั้งนี้ แคว้นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการ/โครงการของกองทุนยุโรปประจำปี ค.ศ. 2014-2020 (พ.ศ. 2557 - 2563) ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชนบท ภายใต้งบประมาณ 1.8 พันล้านยูโร (หรือประมาณ 7.03 หมื่นล้านบาท) ต่อปี

### 3.2 อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งแบ่งแยกการดำเนินการกับหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

แคว้นมีอำนาจหน้าที่ซึ่งแบ่งแยกการดำเนินการกับหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในด้านกีฬาและวัฒนธรรม โดย “กฎหมายว่าด้วยการดำเนินการของรัฐให้ทันสมัยและการรับรองสถานะของมหานคร” (กฎหมาย MAPTAM) ฉบับวันที่ 27 มกราคม ค.ศ. 2014 (พ.ศ. 2557) กำหนดให้แคว้นต้องช่วยส่งเสริมและสนับสนุนประชาชนในด้านมรดกของชาติ ศิลปะ ความหลากหลายทางวัฒนธรรม และ “กฎหมายว่าด้วยการจัดระบบบริหารงานของอาณาเขตใหม่ของสาธารณรัฐ” (กฎหมาย NOTRe) ฉบับวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) ได้ระบุให้สภาของแคว้น (Conseil régional) ต้องรักษาเอกลักษณ์และส่งเสริมภาษาท้องถิ่นด้วย อนึ่ง ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) รัฐได้โอนศูนย์ด้านกีฬา (Centre de ressources, d'expertise et de performance sportives - CREPS) ซึ่งเป็นองค์กรมหาชนของรัฐ (Etablissements publics) จำนวน 17 แห่งให้อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของแคว้นแล้ว

นอกจากนี้ แคว้นยังแบ่งแยกการดำเนินการเรื่องการท่องเที่ยว ที่อยู่อาศัย การศึกษา และสุขภาพ กับหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ซึ่งได้แก่ département หรือ communes อีกด้วย

### มุมมองและข้อสังเกต

แม้ว่า “กฎหมายว่าด้วยการจัดระบบบริหารงานของอาณาเขตใหม่ของสาธารณรัฐ” (กฎหมาย NOTRe) จะส่งผลให้แคว้นมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งหน้าที่หลักในการขับเคลื่อนด้านเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม งบประมาณของแคว้นเป็นเพียงร้อยละ 8 ของงบประมาณทั้งหมดที่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น (Les collectivités territoriales) ได้รับ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการได้

นอกจากนี้ การปรับลดจำนวนแคว้นจาก 22 เป็น 13 แคว้น แม้ว่าจะมีเจตนาให้แคว้นใหม่มีอำนาจหน้าที่มากขึ้นและจำกัดความเกี่ยวกับอำนาจต่าง ๆ มีความชัดเจนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปด้านดินแดน (La réforme territoriale) ได้ก่อให้เกิดประเด็นถกเถียงและกลายเป็นประเด็นทางภูมิรัฐศาสตร์ (un enjeu géopolitique) ที่สำคัญและมีความรุนแรงพอสมควร<sup>18</sup> เนื่องจากเป็นประเด็นที่ละเอียดอ่อน (Sujet sensible) ไม่ว่าจะเป็นเรื่องประวัติศาสตร์/วัฒนธรรมของแคว้นเดิม หรืออัตลักษณ์ของกลุ่มคนที่ถูกหลงลืมไป เช่น ชื่อของแคว้น Occitanie (แคว้นใหม่ที่เกิดจากการรวมแคว้น Midi-Pyrénées และ Languedoc-Roussillon) ที่ชื่อแคว้นใหม่ไม่ได้แสดงออกถึงตัวตนของคนที่มีเชื้อชาติ Catalans ที่อยู่ในพื้นที่ดังกล่าว<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Laurent Carroué. 2016. “La France des 13 régions”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.armand-colin.com/la-france-des-13-regions-9782200615369>. (06 พฤศจิกายน 2560).

<sup>19</sup> Mathieu Ferri. 2014. “La future région baptisée "Languedoc" ? Les Catalans se fâchent”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://www.francebleu.fr/infos/politique/la-future-region-baptisee-languedoc-les-catalans-se-fachent-1412851781>. (06 พฤศจิกายน 2560).

รวมทั้งเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารราชการ อาทิ

- จำนวนผู้ว่าการแคว้น (préfets de région) ที่ถูกยุบไปจำนวน 9 ตำแหน่ง
- ข้าราชการจำนวนกว่า 500 รายที่ต้องถูกย้ายไปทำงานในสถานที่ใหม่ และอีกกว่า 1,500 รายจะต้องไปทำงานในตำแหน่ง / อาชีพใหม่
- หน่วยงานให้บริการของรัฐที่เดิมมีอยู่ 144 หน่วยงาน ถูกรวมเป็น 63 หน่วยงานใหม่
- หน่วยงานให้บริการของรัฐในระดับระหว่างแคว้น (services interrégionaux) จะต้องปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของตนให้เข้ากับแคว้นใหม่และ “กฎหมายว่าด้วยการจัดระบบบริหารงานของอาณาเขตใหม่ของสาธารณรัฐ” (กฎหมาย NOTRe) อาทิ ศูนย์จัดหางาน (Pôle emploi), หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อม และการจัดการพลังงาน (Agence de l’Environnement et de la Maîtrise de l’Énergie - ADEME) หรือ “เขตพื้นที่ป้องกันและความมั่นคง” (Zone de défense et de sécurité)<sup>20</sup> เป็นต้น

## บทสรุป

อย่างที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้นว่า ฝรั่งเศสเป็นมหาอำนาจประเทศหนึ่งของโลกและมีอิทธิพลต่อประเทศต่าง ๆ ทั้งในด้านศิลปวัฒนธรรม ภาษา และการเมืองการปกครอง สาเหตุหนึ่งที่ทำให้ฝรั่งเศสเป็นมหาอำนาจก็น่าจะมาจากการที่ฝรั่งเศสโดยผู้นำในทุกยุคทุกสมัย มีความกล้า ความตั้งใจ ความพร้อมที่จะทบทวน เปลี่ยนแปลง ปรับปรุงและปฏิรูประบบต่าง ๆ ให้ดีขึ้นและทันสมัย (moderniser) อยู่เสมอ เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทต่าง ๆ ของโลกที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา การปฏิรูปด้านดินแดน (La réforme territoriale) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการปรับลดจำนวนแคว้นก็เป็นตัวอย่างหนึ่ง que แสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการของระบบการปกครองของฝรั่งเศสที่มีพลวัตตั้งแต่ช่วงเริ่มต้นในช่วงปี ค.ศ. 1970 (พ.ศ. 2513) มาจนถึงปัจจุบัน นอกจากนี้ภายในปี ค.ศ. 2020 (พ.ศ. 2563) ฝรั่งเศสยังมีแผนที่จะปฏิรูประบบการบริหารงานในระดับจังหวัด (département) อีกด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจและน่าติดตามต่อไป

## บรรณานุกรม

Commissariat général à l’égalité des territoires (CGET). 2014. “Fonds européens 2014-2020; stratégie europe 2020 et fonds européens”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.europe-en-france.gouv.fr/L-Europe-s-engage/Fonds-europeens-2014-2020>. (06 พฤศจิกายน 2560).

Conseil régional d’Île-de-France. 2015. “Quelles sont les compétences de la Région ?” [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://www.iledefrance.fr/quelles-sont-competences-region>. (06 พฤศจิกายน 2560).

<sup>20</sup> ซึ่งเป็นพื้นที่ที่รับผิดชอบด้านความมั่นคงแห่งชาติและการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและทางเศรษฐกิจ โดยมีภารกิจในการจัดทำมาตรการป้องกันร่วมกับฝ่ายทหาร การประสานงานเกี่ยวกับการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน รวมทั้งการดำเนินมาตรการบางประเภทที่ขึ้นกับตำรวจแห่งชาติฝ่ายพลเรือนสังกัดกระทรวงมหาดไทย (Police nationale) ตำรวจแห่งชาติฝ่ายทหารสังกัดกระทรวงกลาโหม (Gendarmerie nationale) และการบริการของรัฐอื่น ๆ ที่กระทรวงมหาดไทยรับผิดชอบในระดับท้องถิ่น

Laurent Carroué. 2016. “La France des 13 régions”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.armand-colin.com/la-france-des-13-regions-9782200615369>. (06 พฤศจิกายน 2560).

Le Gouvernement. 2015. “Réformer l'organisation territoriale ; La réforme territoriale” [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale>. (06 พฤศจิกายน 2560).

Loubna Chlaikhy. 2016. “La région Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine s'appellera désormais «Grand Est»”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/2016/04/04/25001-20160404ARTFIG00153-la-region-alsace-champagne-ardenne-lorraine-s-appellera-desormais-grand-est.php>. (06 พฤศจิกายน 2560).

Mathieu Ferri. 2014. “La future région baptisée "Languedoc" ? Les Catalans se fâchent”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://www.francebleu.fr/infos/politique/la-future-region-baptisee-languedoc-les-catalans-se-fachent-1412851781>. (06 พฤศจิกายน 2560).

Ministère de l'Intérieur. 2016. “Les noms des nouvelles régions sont actés”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-actualites/2016-Actualites/Les-noms-des-nouvelles-regions-sont-actes>. (06 พฤศจิกายน 2560).

Régions de France. 2016. “La région, quelles compétences ?”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://regions-france.org/observatoire-politiques-regionales/la-region-quelle-comptetence/>. (06 พฤศจิกายน 2560).

Régions de France. 2016. “La région, une longue histoire”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา [http://www.mof.go.th/social/mof\\_newgov\\_policy.htm](http://www.mof.go.th/social/mof_newgov_policy.htm). (06 พฤศจิกายน 2560).

แถลงการณ์ (communiqué de presse) ของประธานาธิบดี François HOLLANDE วันที่ 2 มิถุนายน ค.ศ. 2014. (06 พฤศจิกายน 2560).

## การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>1</sup>

จุฑารัตน์ เหลืองเพิ่มสกุล<sup>2</sup>

### บทคัดย่อ

การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ของประเทศไทยในปัจจุบัน มุ่งเน้นไปที่การเปิดโอกาสให้ประชาชน สื่อมวลชน เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผ่านทาง การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเนื่องจากเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวเป็นบุคคลสาธารณะ อีกทั้งยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงความจริงใจ โปร่งใสต่อการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าวด้วย แต่เนื่องจากการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในปัจจุบัน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 35 วรรคสอง ประกอบประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 4 ซึ่งกำหนดให้มีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งเอกสารประกอบทั้งหมดที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยที่เอกสารดังกล่าวได้รวมข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลเฉพาะตัวซึ่งต้องรักษาเป็นความลับและไม่ต้องการที่จะเปิดเผยต่อสาธารณชน เช่น หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน ประวัติการหย่าร้าง ประวัติการทำงาน เลขที่บัญชีเงินฝากธนาคารหรือสถาบันการเงิน เลขที่บัตรเครดิต เป็นต้น ซึ่งการเปิดเผยดังกล่าวอาจก่อให้เกิดการถูกละเมิดต่อข้อมูลส่วนบุคคลได้โดยง่าย และเป็น การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณชนเกินความจำเป็นที่สาธารณชนต้องใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในประเด็นดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดในประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ข้อ 5 ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เห็นว่าการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือความปลอดภัยในทรัพย์สิน หรือจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลเกินควร สามารถปกปิดข้อมูลได้โดยให้มีคำร้องขอพร้อมปกปิดข้อมูลมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาอนุมัติได้ ซึ่งประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องมีคำร้องขอปกปิดข้อมูล

<sup>1</sup> บทความทางวิชาการนี้พัฒนามาจากงานวิจัยเรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายของระบบการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล”

<sup>2</sup> เจ้าหน้าที่งานตรวจสอบทรัพย์สินชำนาญการพิเศษ, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

มาเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณานุมัตินั้นก่อให้เกิดปัญหาและสร้างภาระเกินจำเป็นทั้งต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและคณะกรรมการ ป.ป.ช.

**คำสำคัญ :** การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

## ABSTRACT

It is found that in Thailand the declaration of accounts showing particulars of assets and liabilities of the prime minister, ministers, house of representatives, and senates as considered to be the public person emphasizes on the involvement of the inspection of the citizens and the media by having those holding high-ranking positions show particulars of assets and liabilities. It is believed that the act of declaration shows the sincerity, the transparency in taking an office. However, by virtue of Section 35 (bis) of Organic Act on Counter Corruption, B.E.2542 (1999) and the amended together with Clause 4 of Notification of National Counter Corruption Commission concerning the criteria and process for declaring the accounts showing particulars of assets and liabilities of the prime minister, ministers, is stipulated to declare the accounts showing particulars of assets and liabilities of the persons holding the political positions, including any documents submitted National Counter Corruption Commission. Those documents comprising of the personal information must be kept confidentially, not being publicized; for instance, the identification number, the history of divorce, the history of the work experience, the bank account number or financial institution number, credit card number and so on. The declaration of those information might cause the infringement of the personal information and the redundancy of the declaration of accounts showing particulars of assets and liabilities for the public to inspect the exercise of the power. In this mentioned matter, National Counter Corruption Commission has stipulated in Clause 5 of Notification of National Counter Corruption Commission regarding the persons holding the political positions consider the declaration of accounts showing particulars of assets and liabilities of the other assets being likely to cause the danger to life, body, safety in the asset, or to inappropriately infringe the personal right can conceal those information by making a request to National Counter Corruption Commission for the approval. The Notification of National Counter Corruption Commission regarding the persons holding the political positions have to make the request for concealment of the personal information causing the burden to both the persons holding political positions and National Counter Corruption Commission.



**Keywords:** Inspection of Accounts Showing Particulars of Assets and Liabilities; Disclosure of the Inventory Showing Details of Assets and Liabilities; Political Position;

## บทนำ

การตรวจสอบทรัพย์สิน<sup>3</sup> ถือเป็นภารกิจหลักที่สำคัญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้านหนึ่ง นอกจากภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด เรียกว่าแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หลังจากที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องและควมมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวอีกชั้นหนึ่ง คือ การประกาศเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อสาธารณชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชน สื่อมวลชน เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ในขณะที่ดำรงตำแหน่งอีกทางหนึ่งด้วย<sup>4</sup> ซึ่งปัจจุบันการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกำหนดไว้ในมาตรา 35 วรรคสอง และวรรคสามของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 ว่าให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ที่ได้ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว ซึ่งหากดูตามบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่ากฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งหมดให้สาธารณชนทราบโดยไม่มีข้อยกเว้น นั่นหมายความว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้ทั้งหมด ดังนั้นสิ่งที่จำเป็นต้องพิจารณาต่อมา จึงมีประเด็นว่าบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีข้อมูลอะไรบ้าง ซึ่งจากการตรวจสอบพบว่าในแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องระบุข้อมูลเกี่ยวกับ ชื่อ นามสกุล ตำแหน่ง วันเดือนปีเกิด หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน ทั้งของผู้ยื่น คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ทั้งที่บ้าน และมีชื่อ อีเมล นอกจากนี้ในส่วนของทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้ดำรงตำแหน่ง

<sup>3</sup> มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554

<sup>4</sup> จุฑารัตน์ เหลืองเพิ่มสกุล, ปัญหาทางกฎหมายของระบบการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล, (สารนิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2559), หน้า 1.

ทางการเมืองจะต้องระบุรายละเอียดของทรัพย์สินและหนี้สินโดยละเอียดทุกรายการ ไม่ว่าจะเป็น นำเงินไปฝากไว้ ณ ธนาคารใด สาขาใด เลขที่บัญชีใด จำนวนเงิน ณ วันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน คงเหลือเท่าใด มีเงินลงทุนในธุรกิจใดบ้าง เลขที่บัญชีหุ้นอะไร จำนวนเท่าใด ให้เงินบุคคลใดกู้ยืม ผู้กู้ยืม มีอาชีพอะไร พักอาศัยอยู่ที่ไหน หรือกู้ยืมเงินจากบุคคลใดบ้าง รวมทั้งผู้ให้กู้ คงเหลือยอดหนี้เท่าใด มีที่ดินกี่แปลง เลขที่ใด ตั้งอยู่ที่ใด ได้มาเมื่อใด เนื้อที่เท่าใด มียานพาหนะกี่คัน หมายเลขทะเบียนอะไรบ้าง ทรัพย์สินอื่นที่ไม่มีทะเบียน เช่น ทองคำ นาฬิกา งาม่าง พระเครื่อง อัญมณีต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น เพชร พลอย นิล ทับทิม มีอะไรบ้าง มีหนี้สินอะไรบ้าง เช่น หนี้เงินกู้ยืมจากธนาคารหรือสถาบันการเงิน หนี้บัตรเครดิต ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องระบุหมายเลขเงินกู้ หมายเลขบัตรเครดิต ยอดหนี้สินคงเหลือเหล่านี้เป็นต้น ซึ่งรายละเอียดทั้งหมดจะต้องระบุให้ชัดเจนในแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งต้องแนบสำเนาเอกสารที่ระบุถึงรายการต่าง ๆ ทุกรายการให้ครบถ้วนถูกต้องด้วย

ตามที่กล่าวมาข้างต้น จึงก่อให้เกิดประเด็นปัญหาว่าเมื่อบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มีข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมอยู่ด้วย การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวทั้งหมดต่อสาธารณชนแล้ว จะเป็นการล่วงละเมิดต่อข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือไม่ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายจากการถูกล่วงละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นเจ้าของข้อมูลดังกล่าวอย่างไร เนื่องจากวัตถุประสงค์หลักของการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ ต้องการให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเท่านั้น และยังเป็นการให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แสดงความโปร่งใสในตัวเองก่อนที่จะเข้ามารับตำแหน่ง ขณะที่พ้นจากตำแหน่ง และหลังจากที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี เป็นที่เห็นได้ว่าการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น ดังนั้นการเปิดเผยข้อมูลจึงควรเปิดเผยเฉพาะที่เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเลย

ทั้งนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งมีการกำหนดให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองบางส่วนแล้วก็ตาม แต่ประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฉบับดังกล่าวกลับยังมีข้อจำกัดอยู่ กล่าวคือ การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องการขอกปิดข้อมูลส่วนบุคคลของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เฉพาะรายการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดในประกาศฉบับดังกล่าวให้สามารถปกปิดได้ จะต้องขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้พิจารณาอนุมัติเสียก่อน ซึ่งเป็นการกำหนดขั้นตอนการขอกปิดข้อมูลไว้ค่อนข้างจะยุ่งยาก และอาจก่อให้เกิดความล่าช้าในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่กำหนดระยะเวลาการยื่นไว้ว่าต้องยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่หน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเห็น



ได้ว่าหากรอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาอนุมัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินก็จะก่อให้เกิดความล่าช้าไม่ทันเวลาทั้งการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เอง ทั้งนี้เมื่อตรวจสอบจำนวนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องประกาศเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) แล้วพบว่าจำนวนทั้งสิ้น 666 คน ประกอบไปด้วย นายกรัฐมนตรี 1 คน รัฐมนตรี 35 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 480 คน และสมาชิกวุฒิสภา 150 คน<sup>5</sup> ถือเป็นจำนวนที่สูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาอนุมัติให้ปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลแต่ละรายกับระยะเวลาของการประกาศเปิดเผยที่จำกัดไว้ว่าต้องประกาศเปิดเผยโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนด ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถพิจารณาอนุมัติเกี่ยวกับการขอปกปิดข้อมูลดังกล่าวได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว และจำเป็นต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวต่อสาธารณชนไปก่อน ก็จะทำให้เกิดผลเสียหายต่อทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกเปิดเผยข้อมูลที่ขอปกปิดไปก่อน และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เองที่ไม่สามารถพิจารณาอนุมัติได้ทันท่วงที

## 1) หลักการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณชน

### 1.1 หลักการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินประเทศไทย

การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณชนตามที่กฎหมายกำหนดเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชน สื่อมวลชนได้มีโอกาสเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะผู้ใช้อำนาจในการบริหารประเทศ แต่ก็ไม่สามารถบอกได้ว่าการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้สาธารณชนทราบนั้นควรเปิดเผยอะไร อย่างไร และของประเทศใดจะดีที่สุดที่สุจริตกว่าเราจะทราบว่าจุดประสงค์หลักของการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้สาธารณชนทราบนั้นคืออะไร เพราะวัตถุประสงค์หลักของการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะเป็นตัวกำหนดทิศทางการวางแนวทางการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน สำหรับประเทศไทยนั้นวัตถุประสงค์หลักของการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ การเปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แสดงความโปร่งใสในตัวเองในการมาทำหน้าที่รัฐบริหารประเทศ และยังเป็น การป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้องโดยอาศัยความร่วมมือและความช่วยเหลือจากประชาชนและสื่อมวลชน การกำหนดวัตถุประสงค์ดังกล่าวเท่ากับเป็นการนำสาธารณชนมาเป็นปัจจัยหลักในการกำหนดข้อมูลที่จะเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ ซึ่งเมื่อได้ตรวจสอบความสามารถของสาธารณชนในการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วจะพบว่าสาธารณชนก็มีข้อจำกัดในการเข้าถึงทรัพย์สินและหนี้สินจากหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานของเอกชนด้วยเช่นกัน เนื่องจากทรัพย์สินและหนี้สินหลายรายการประชาชน สื่อมวลชนไม่สามารถ

<sup>5</sup> จุฑารัตน์ เหลืองเพิ่มสกุล, หน้า 4.

เข้าถึงได้เพราะเป็นข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ซึ่งได้รับการรับรองคุ้มครองตามกฎหมายจากหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานของเอกชน ดังนั้น หากมิใช่บุคคลที่เกี่ยวข้องหรือผู้เป็นเจ้าของข้อมูลแล้วก็ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ เช่น เงินฝากในธนาคารพาณิชย์ ทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หนี้สินจากบัตรเครดิต เป็นต้น โดยที่ข้อมูลเหล่านี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถเข้าถึงและตรวจสอบถึงความถูกต้องได้เองอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องให้ประชาชนหรือสื่อมวลชนเข้าตรวจสอบแทน แต่สิ่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถตรวจสอบได้เองและต้องอาศัยความช่วยเหลือจากประชาชนและสื่อมวลชนก็คือ การตรวจสอบรูปแบบการใช้ชีวิตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เช่น ใช้ชีวิตหรูหราโดยทานอาหารตามโรงแรม ภัตตาคาร ร้านอาหารที่มีราคาสูงเป็นประจำ ซื้อสินค้าและบริการที่มีมูลค่าสูง หรือท่องเที่ยวต่างประเทศบ่อย ใช้ทรัพย์สินที่หรูหราม่าเสมอ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. กลับไม่ปรากฏรายการทรัพย์สินดังกล่าวในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือแสดงทรัพย์สินน้อยกว่าทรัพย์สินที่ปรากฏต่อสาธารณชน นอกจากนี้ การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยมาจากการเลือกตั้งเป็นส่วนมาก การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินยังก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและสาธารณชนอีกด้านหนึ่งก็คือ ประชาชนสามารถนำข้อมูลของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมาเป็นข้อมูลประกอบในการตัดสินใจเลือกตัวแทนของตนเข้ามามีส่วนในการบริหารประเทศได้ นอกจากนี้กฎหมายจะกำหนดให้มีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อสาธารณชนแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งตรวจสอบเปรียบเทียบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน ระหว่างบัญชีกรณีพ้นจากตำแหน่งกับบัญชีกรณีเข้ารับตำแหน่ง และบัญชีกรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปีกับบัญชีกรณีเข้ารับตำแหน่งในแต่ละตำแหน่ง หากพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้แล้ว และไม่สามารถชี้แจงถึงแหล่งที่มาของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติดังกล่าวได้ ซึ่งถือว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร้ายผิดปกติคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อให้ดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

## 1.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าวัตถุประสงค์หลักในการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตรวจสอบและป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อนของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างความมั่นใจให้ประชาชนเชื่อมั่นในการบริหารประเทศของรัฐบาลอีกด้วย ซึ่งประเด็นเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นคล้ายกับของประเทศไทย แต่ที่ต่างกันคือการนำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวมาตรวจวิเคราะห์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือไม่ ดังนั้น เมื่อประเทศสหรัฐอเมริกาเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณชนโดยเน้นที่ระบบการตรวจหาผลประโยชน์ทับซ้อนแล้วแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะมุ่งเน้นไปที่การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางธุรกิจ ความเป็นเจ้าของหุ้น เงินลงทุนต่าง ๆ อสังหาริมทรัพย์ การดำรงตำแหน่ง

เป็นกรรมการในบริษัท การตรวจสอบแหล่งที่มาของรายได้ รวมทั้งของขวัญ เหล่านี้ล้วนเป็นที่มาของการตรวจสอบผลประโยชน์ทับซ้อนทั้งสิ้น ประเทศสหรัฐอเมริกาเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อตรวจสอบผลประโยชน์ทับซ้อนเท่านั้น มิได้นำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวมาตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง หรือตรวจสอบเปรียบเทียบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินเหมือนกับของประเทศไทย ความแตกต่างระหว่างการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกาคือ ประเทศไทยกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในกรณีเข้ารับตำแหน่ง กรณีพ้นจากตำแหน่ง และกรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกานั้นกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และสมาชิกสภาครองเกรส ต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตั้งแต่อยู่ในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้ง และต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ในกรณีเข้ารับตำแหน่งระหว่างดำรงตำแหน่งทุกปี และกรณีพ้นจากตำแหน่ง นั้นหมายความว่าประเทศสหรัฐอเมริกาจะต้องตรวจสอบผลประโยชน์ทับซ้อนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกปีตลอดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่ง

ดังนั้น จากการเปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกา การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลในแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งเอกสารประกอบทั้งหมด ในข้อนี้ ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าเป็นการเปิดเผยข้อมูลมากเกินไปเนื่องจากข้อมูลบางอย่างนั้นเมื่อเปิดเผยไปแล้วประชาชนหรือสาธารณชนมิได้นำไปใช้ในการตรวจสอบ หรือไม่อาจนำไปใช้ตรวจสอบได้ และยังอาจก่อให้เกิดการละเมิดต่อข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองบางรายการได้ เช่น มีการนำหมายเลขประจำตัวประชาชน เลขที่บัญชีธนาคาร หรือเลขที่บัตรเครดิต ไปทำธุรกรรมบางอย่างที่เป็นการละเมิดต่อผู้เป็นเจ้าของข้อมูลได้ ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรที่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงรายละเอียดที่ใช้ในการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้สาธารณชนทราบ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำเป็นต้องกลับมาทบทวนเกี่ยวกับการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง

สำหรับวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณชน โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้มีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน 2 ทาง คือ ทางอินเทอร์เน็ต และติดต่อขอได้ที่สำนักงาน ป.ป.ช. ถนนสนามบินน้ำ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี ซึ่งเป็นสำนักงานแห่งใหญ่ของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะเปิดเผยผ่านอินเทอร์เน็ต ยกเว้นเอกสารประกอบ หากประชาชนหรือสื่อมวลชน สนใจที่จะเข้าตรวจสอบต้องไปติดต่อขอได้ที่สำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งนี้ต้องแจ้งชื่อ นามสกุล อาชีพ ให้เจ้าหน้าที่ทราบก่อนเสมอ ซึ่งจะทำให้ทราบได้ว่ามีบุคคลใดบ้างที่เข้ามาดูบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ในส่วนของการเปิดเผยทางอินเทอร์เน็ตแล้วกลับไม่มีกรณีที่ต้องแจ้งข้อมูล

<sup>6</sup> World Bank, Public Office, Private Interests: Accountability Through Income and Asset Disclosure, Washington, DC : World Bank, 2012, p.9-14.

ของบุคคลที่จะเข้าไปตรวจดูบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เปิดเผยผ่านช่องทางอินเทอร์เน็ตกลับปรากฏข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยต่อผู้เป็นเจ้าของข้อมูลที่จะนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในทางที่มิชอบได้ และไม่สามารถทราบได้ว่าถูกบุคคลใดนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในทางที่มิชอบอีกด้วย

## 2) หลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเกี่ยวกับการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

หลักการขอคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศไทยเกี่ยวกับการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามที่กล่าวมาแล้วว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ถือเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และเป็นกฎหมายเฉพาะ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจในการกำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เอง และไม่จำเป็นต้องไปใช้กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปอีก ที่ผ่านมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้แล้ว ในประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เห็นว่าการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของตนจะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือความปลอดภัยในทรัพย์สินของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือจะเป็นการรุกรานสิทธิส่วนบุคคลเกินสมควร ให้ปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับเลขประจำตัวประชาชน วัน เดือน ปีเกิด ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์บ้าน หมายเลขโทรศัพท์มือถือ อีเมล เลขที่บัญชีธนาคารหรือสถาบันการเงิน เลขที่บัญชี หุ่น เงินให้กู้ยืม (เฉพาะที่อยู่และอาชีพ) โรงเรียนและสิ่งปลูกสร้าง (เฉพาะเลขที่บ้าน และสถานที่ตั้ง) ยานพาหนะ (เฉพาะหมายเลขทะเบียน) ภาพถ่ายทรัพย์สินอื่น เลขที่บัตรเครดิต หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ (เฉพาะที่อยู่ผู้ให้กู้) และหนี้สินอื่น (เฉพาะที่อยู่ผู้ให้กู้) พร้อมทั้งจัดทำคำร้องขออนุมัติปกปิดข้อมูลดังกล่าวไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งการขอปกปิดดังกล่าวเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาอนุมัติ จะเห็นได้ว่าการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในรายละเอียดของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือว่าการเปิดเผยเป็นหลัก ส่วนการปกปิดเป็นข้อยกเว้น ดังนั้น หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองบุคคลใดมิได้ขออนุมัติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนดังกล่าวก็จะถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนทั้งหมดซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนดังกล่าวได้

ทั้งนี้ จากการตรวจสอบการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในเว็บไซต์ของสำนักงาน ป.ป.ช. ยังพบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ไม่ได้รับการปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นที่เห็นได้ว่าข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวอาจถูกนำไปใช้ในทางที่มิชอบได้ตลอดเวลาที่ข้อมูลดังกล่าวยังคงถูกเปิดเผยอยู่ตลอดเวลา

แม้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเป็นบุคคลสาธารณะ ซึ่งต้องสูญเสียความเป็นส่วนตัวไปบางส่วน ที่อาจจำเป็นต้องมีการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อแสดงถึงความโปร่งใสตรวจสอบได้ แต่อย่างไรก็ตามผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก็ยังเป็นบุคคลธรรมดาซึ่งมีเขตแดนที่ไม่ควรก้าวล่วง ดังนั้น หากมีการก้าวล่วงเข้าไปโดยมีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ จึงอาจก่อให้เกิดการถูกละเมิดต่อข้อมูลส่วนบุคคลได้โดยไม่จำเป็น

จากการศึกษาหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามแนวทางขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD : The Organization for Economic Cooperation and Development) ได้วางหลักเกณฑ์พื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดูแลการส่งข้อมูลระหว่างประเทศ การคุ้มครองข้อมูล การคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัว อันเนื่องมาจากปัญหาของกฎหมายการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน เพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกัน โดยมีหลักที่สำคัญ 8 ประการ<sup>7</sup> ดังนี้

- 1) การเก็บรวบรวมข้อมูลจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำดังกล่าวผู้เป็นเจ้าของข้อมูลจะต้องรับทราบ และให้ความยินยอมด้วย
- 2) การนำข้อมูลไปใช้จะต้องตรงกับวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมาย
- 3) การกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บ ต้องระบุเหตุผลของการจัดเก็บข้อมูลให้ชัดเจนว่าจำเป็นต้องเก็บข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวเพื่อวัตถุประสงค์ใด รวมทั้งต้องระบุระยะเวลาการจัดเก็บข้อมูลให้ชัดเจนด้วย
- 4) โดยหลักแล้วข้อมูลส่วนบุคคลถือเป็นความลับไม่สามารถเปิดเผยได้ เว้นแต่ผู้เป็นเจ้าของข้อมูลจะยินยอม และการเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น
- 5) รัฐจะต้องมีการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับ การรักษาความปลอดภัยของข้อมูลให้เป็นระบบซึ่งเป็นการคุ้มครองข้อมูลไม่ให้สูญหาย ถูกทำลาย หรือ มีการนำไปใช้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- 6) รัฐจำเป็นต้องกำหนดมาตรการที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล
- 7) ผู้เป็นเจ้าของข้อมูลจะต้องทราบเกี่ยวกับการจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลของตนจากหน่วยงานของรัฐ การนำไปใช้ ว่าเป็นไปภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายให้อำนาจหรือไม่
- 8) รัฐต้องปฏิบัติตามนโยบายหรือมาตรการในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

นอกจากนั้นการกำหนดมาตรการใด ๆ ซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลได้นั้นจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนอย่างเคร่งครัด และต้องอยู่บนหลักการที่สำคัญ 3 ประการ<sup>8</sup> คือ

<sup>7</sup> สุขรินทร์ พิทยานันท์, การกำหนดนโยบายการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล, หลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ, 2550, หน้า 23.

<sup>8</sup> นนทวัชร นวตระกูลพิสุทธ์. สิทธิในความเป็นส่วนตัวกับ “ข้อมูลส่วนบุคคล” กับมาตรการคุ้มครองตาม “ร่าง พ.ร.บ. คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. .... วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 43 ฉบับที่ 4 (ธันวาคม 2557), 737-739.



(1) หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง จะต้องมีความหมายบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำที่รัฐอาจจะเข้าไปกระทำการที่กระทบต่อสิทธิเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล และรัฐจะต้องกระทำไปภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจนั้น เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสทราบเกี่ยวกับการถูกแทรกแซงข้อมูลโดยรัฐ

(2) หลักประโยชน์สาธารณะ (Public interest) หมายถึง สิทธิในการแทรกแซงข้อมูลส่วนบุคคลโดยรัฐจะกระทำได้นอกจากจะต้องมีความหมายบัญญัติให้อำนาจแล้ว การกระทำดังกล่าวจะต้องกระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น เช่น เพื่อรักษาความสงบของประเทศ การจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ทั้งนี้ประโยชน์สาธารณะจะต้องมาก่อนประโยชน์ส่วนตัวของบุคคล

(3) หลักความจำเป็นและความได้สัดส่วน (Necessity and Proportionality) หมายถึง การที่รัฐจะกระทำการใดอันเป็นการแทรกแซงข้อมูลส่วนบุคคลแล้ว จะต้องได้ความจำเป็นว่าเป็นสิ่งที่จำเป็น เพื่อให้วัตถุประสงค์ของรัฐดำเนินต่อไปได้ นอกจากนั้นการกระทำดังกล่าวจะต้องได้สัดส่วนกับผลกระทบที่เกิดจากการกระทำนั้น ซึ่งบุคคลไม่ควรถูกกระทำเกินกว่าความจำเป็นของรัฐ และต้องมีมาตรการในการเยียวยาความเสียหายให้แก่บุคคลที่ถูกแทรกแซงดังกล่าวด้วย

ตามที่กล่าวมาแล้วว่า OECD กำหนดหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลว่าต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเก็บและการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล รวมทั้งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว โดยหลักแล้วข้อมูลส่วนบุคคลถือเป็นความลับไม่สามารถเปิดเผยได้ เว้นแต่ผู้เป็นเจ้าของข้อมูลจะยินยอม และการเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น และการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการที่รัฐจะกระทำการใดอันเป็นการแทรกแซงข้อมูลส่วนบุคคลแล้ว การกระทำดังกล่าวจะต้องได้สัดส่วนกับผลกระทบที่เกิดจากการกระทำนั้น ซึ่งบุคคลไม่ควรถูกกระทำเกินกว่าความจำเป็นของรัฐ และต้องมีมาตรการในการเยียวยาความเสียหายให้แก่บุคคลที่ถูกแทรกแซงดังกล่าวด้วย เมื่อเปรียบเทียบหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของ OECD เปรียบเทียบกับประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2560 ที่ประกาศออกมาเพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ให้สามารถปกปิดเลขประจำตัวประชาชน วัน เดือน ปีเกิด ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์บ้าน หมายเลขโทรศัพท์มือถือ อีเมล เลขที่บัญชีธนาคารหรือสถาบันการเงิน เลขที่บัญชีหุ้น เงินให้กู้ยืม (เฉพาะที่อยู่และอาชีพ) โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง (เฉพาะเลขที่บ้าน และสถานที่ตั้ง) ยานพาหนะ (เฉพาะหมายเลขทะเบียน) ภาพถ่ายทรัพย์สินอื่น เลขที่บัตรเครดิต หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ (เฉพาะที่อยู่ผู้ให้กู้) และหนี้สินอื่น (เฉพาะที่อยู่ผู้ให้กู้) ทั้งนี้การขอปกปิดดังกล่าวเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ครบถ้วนเสียทีเดียว เมื่อเปรียบเทียบกับหลักการคุ้มครองข้อมูล

ส่วนบุคคลของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งมีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล คือ The Privacy Act of 1974 ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล<sup>9</sup> ดังนี้

- 1). การรักษาข้อมูลให้ถูกต้องปลอดภัย จัดเก็บเฉพาะข้อมูลที่เกี่ยวข้องเท่านั้น
- 2). แจ้งให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทราบถึงวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บและการนำไปใช้
- 3). ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลกรณีมีการเผยแพร่ข้อมูล
- 4). กำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการรักษาความปลอดภัยและความลับของข้อมูล

โดย The Privacy Act of 1974 เป็นกฎหมายที่แสดงถึงความโปร่งใสในการทำงานของรัฐ มีหลักการที่สำคัญคือ เอกสารราชการทั้งหมดของรัฐเป็นสมบัติของประชาชน ซึ่งประชาชนมีสิทธิที่จะเรียกร้องเข้าตรวจสอบได้เสมอ ยกเว้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ หรือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล

หลักเกณฑ์การขอคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่เปิดเผยต่อสาธารณชน ปัญหาการล่วงละเมิดต่อข้อมูลส่วนบุคคลถือเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย จนต้องกลับมาทบทวนเกี่ยวกับกฎหมายให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และเป็นที่มาของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในปัจจุบัน อีกทั้งเทคโนโลยีที่ทันสมัยสามารถติดต่อกันได้อย่างรวดเร็ว ก็เป็นตัวเร่งให้เกิดการละเมิดต่อข้อมูลส่วนบุคคลได้โดยง่าย ทั้งนี้ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เปลี่ยนแปลงวิธีการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในปัจจุบันให้เท่าทันต่อเทคโนโลยีแล้ว ก็เห็นได้ว่าข้อมูลส่วนบุคคลในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะถูกละเมิดได้โดยง่าย ซึ่งเมื่อเกิดความเสียหายต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ก็จะทำให้ไม่มีบุคคลใดต้องการเสนอตัวเข้ามาเพื่อรับใช้ประเทศชาติได้ ถ้าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ อีกทั้งยังทำให้องค์กร ป.ป.ช. ไม่ได้รับความเชื่อถืออีกด้วย ดังนั้น จำต้องย้อนกลับมาวิเคราะห์ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสามารถให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างไรบ้าง ดังนี้

## 2.1 ระยะเวลาที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถขอคุ้มครองข้อมูล

ตามที่กล่าวมาแล้วว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือว่าการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นหลัก ส่วนการขอปกปิดรายละเอียดในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินถือเป็นข้อยกเว้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับจากวันที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน นอกจากนั้น เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว กฎหมายยังกำหนดต่อไปว่าให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่น

<sup>9</sup> อัครเดช มณีภาค, “ปัญหาทางกฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์,” วารสารจันทร์เกษมสาร 16 (31 กรกฎาคม – ธันวาคม 2553): หน้า 132.



บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว ยกตัวอย่างให้เห็นชัดเจน ดังนี้ นาย ก มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2559 นาย ก สามารถยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2559 ถึงวันที่ 30 ธันวาคม 2559 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวมาแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเวลาอีกสามสิบวัน คือ ระหว่างวันที่ 31 ธันวาคม 2559 ถึงวันที่ 29 มกราคม 2560 ในการเตรียมเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณชน ซึ่งระยะเวลาสามสิบวันดังกล่าวได้รวมระยะเวลาในการขออนุมัติปิดข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าตำแหน่งที่มีหน้าที่ต้องเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณชนมีเป็นจำนวนมากถึง 666 ตำแหน่ง อาจก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินการปิดข้อมูลส่วนบุคคลในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ผลเสียหายน่าจะเกิดต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ไม่สามารถปิดข้อมูลส่วนบุคคลของตนได้ทันตามกำหนดและความน่าเชื่อถือต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่อาจถูกลดทอนลงได้

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา มีกฎหมาย The Privacy Act of 1974 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้กับรัฐบาลกลางในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาก็ยังประสบปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลบางรายการ ซึ่งส่วนมากแล้วประชาชนมักจะคุ้มครองตนเองโดยการฟ้องคดีต่อศาลเป็นส่วนใหญ่ เฉพาะในกรณีให้เห็นว่าข้อมูลที่ประกาศเปิดเผยออกไปจะก่อให้เกิดอันตรายต่อตน

## 2.2 รายการข้อมูลส่วนบุคคลที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถขอคุ้มครอง

ตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถขอคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลได้ 14 รายการ คือ เลขประจำตัวประชาชน วัน เดือน ปีเกิด ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์บ้าน หมายเลขโทรศัพท์มือถือ อีเมล เลขที่บัญชีธนาคารหรือสถาบันการเงิน เลขที่บัญชีเงินให้กู้ยืม (เฉพาะที่อยู่และอาชีพ) โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง (เฉพาะเลขที่บ้าน และสถานที่ตั้ง) ยานพาหนะ (เฉพาะหมายเลขทะเบียน) ภาพถ่ายทรัพย์สินอื่น เลขที่บัตรเครดิต หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ (เฉพาะที่อยู่ผู้ให้กู้) และหนี้สินอื่น (เฉพาะที่อยู่ผู้ให้กู้)

ก่อนที่จะขอคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล จำเป็นต้องทราบก่อนว่าข้อมูลส่วนบุคคลมีอะไรบ้าง ซึ่งโดยหลักแล้วข้อมูลส่วนบุคคลสามารถแยกได้เป็น 2 ลักษณะ ซึ่งมีความแตกต่างกัน<sup>10</sup> ดังนี้

1). ข้อมูลส่วนบุคคลทั่วไป (Non Sensitive Data) หมายถึงข้อมูลส่วนบุคคลโดยทั่วไปที่สามารถระบุถึงผู้เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้ และโดยสภาพแล้วเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่เมื่อเปิดเผยไปแล้วไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล เช่น ชื่อ นามสกุล อายุ วุฒิการศึกษา เป็นต้น

<sup>10</sup> อัจจิมา กนกมณีโชติกุล, ความรับผิดทางแพ่งอันเกิดจากการล่วงละเมิดข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล, วิทยานิพนธ์, ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553, หน้า 45-46.

2). ข้อมูลส่วนบุคคลที่มีความอ่อนไหว (Sensitive Information) หมายถึงข้อมูลส่วนบุคคลเฉพาะตัว ซึ่งจำเป็นต้องเก็บรักษาเป็นความลับ และผู้เป็นเจ้าของข้อมูลไม่ต้องการให้เปิดเผยต่อสาธารณชน อันอาจเกี่ยวกับความปลอดภัยของผู้เป็นเจ้าของข้อมูลด้วย เช่น หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน ข้อมูลสุขภาพ ข้อมูลอาชญากรรม เป็นต้น

ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรจะได้ทบทวนอีกครั้งหนึ่งว่าควรจะเป็นการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแค่นั้น เพียงใด โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลประกอบกัน และยังทำให้การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้รับประโยชน์สูงสุด รวมทั้งยังไม่เป็นการเปิดเผยที่เกินความจำเป็นอีกด้วย

ในกรณีนี้ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรแยกข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นข้อมูลที่เปิดเผยได้เพื่อให้สาธารณชนได้ใช้ประโยชน์จากข้อมูลดังกล่าวได้อย่างถูกต้องโดยไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเกินความจำเป็นซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และข้อมูลที่ควรเก็บไว้เป็นความลับโดยใช้เฉพาะการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น

### 2.3. ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติ

ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติตามคำร้องขอที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขอกปิดข้อมูลส่วนบุคคลตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดว่าดุลพินิจในการพิจารณาอนุมัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ขอกปิดข้อมูลส่วนบุคคลในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่เปิดเผยต่อสาธารณชนนั้นเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีจำนวน 9 คน ดังนั้น ในการพิจารณาอนุมัติตามคำขอของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จำเป็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องจัดการประชุมเพื่อพิจารณามีมติอนุมัติให้ตามคำขอดังกล่าว ซึ่งก็จะเกิดปัญหาได้ว่าควรจะมีการประชุมทุกครั้งที่มีคำร้องขอกปิดข้อมูลส่วนบุคคลเข้ามาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือจะรอให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้ครบถ้วนเสียก่อนจึงจะจัดการประชุม เนื่องจากการจัดการประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ละครั้งไม่ใช่เรื่องง่ายเนื่องจากภารกิจหลักที่มีอยู่มากมาย ไม่ว่าจะเป็นในด้านของการปราบปรามการทุจริต ด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ด้านการป้องกันการทุจริต ซึ่งภารกิจทุกด้านของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ล้วนต่างมีความสำคัญไม่ย่อหย่อนไปกว่ากัน

## บทสรุป

คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถกำหนดการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งวิธีการเปิดเผยได้เองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็เพื่อให้สาธารณชน มีบทบาทในการช่วยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกทางหนึ่ง ดังนั้น ในกรณีนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรกำหนดให้เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ และสาธารณชนสามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปตรวจสอบได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรายดังกล่าวเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ สำหรับรายละเอียดของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ไม่เกี่ยวข้องตามวัตถุประสงค์ของการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ไม่จำเป็นต้องเปิดเผย แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าควรเปลี่ยนแปลงขั้นตอนของการขอปกปิดข้อมูลตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 5 กรณีที่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องมีคำร้องขอปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถปกปิดได้เอง โดยต้องมี คำร้องขอเข้ามาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณานุมัติ แก้ไขเป็น หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องการปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อนุญาตให้ปกปิดได้ ไม่จำเป็นต้องทำคำร้องขอมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่สามารถปกปิดได้เลย ยกเว้นหากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องการขอปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลที่แตกต่างไปจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อนุญาตแล้ว จำต้องจัดทำคำร้องขอปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวมาเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณานุมัติเป็นรายกรณี และควรทำแบบฟอร์มสำหรับการประกาศเปิดเผยแยกออกต่างหากจากแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินปกติ เนื่องจาก ยังพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งถูกเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหลายรายไม่ทราบถึงประกาศฉบับดังกล่าว ทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกเปิดเผยต่อสาธารณชนไปแล้วหลายราย

## บรรณานุกรม

- จุฑารัตน์ เหลืองเพิ่มสกุล. ปัญหาทางกฎหมายของระบบการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล, สารนิพนธ์ ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2559.
- นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ. สิทธิในความเป็นส่วนตัวกับ “ข้อมูลส่วนบุคคล” กับมาตรการคุ้มครองตาม “ร่าง พ.ร.บ. คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ...วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 43 ฉบับที่ 4 (ธันวาคม 2557), 732-739.
- สุขรินทร์ พิทยานันท์. การกำหนดนโยบายการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล. ปริญญาโท ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ. 2550.
- อัครเดช มณีภาค, “ปัญหาทางกฎหมายพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2544 ในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์,” วารสารจันทร์เกษมสาร 16 (31 กรกฎาคม – ธันวาคม 2553), 132.
- อัจฉิมา กนกมณีโชติกุล. ความรับผิดชอบทางแพ่งอันเกิดจากการล่วงละเมิดข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล. วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553.
- World Bank, Public Office, Private Interests : Accountability Through Income and Asset Disclosure, Washington, DC : World Bank, 2012.



# บทความวิจัย





มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของการบินพลเรือน:  
ศึกษาเฉพาะกรณีควบคุมคลื่นความถี่วิทยุชุมชน  
Legal Measure Regarding to the Safety of Civil Aviation:  
A Case Study on Frequency Regulation of Community<sup>1</sup>

วันนิวัต กลิ่นงาม<sup>2</sup>

### บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษา ถึงมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่บัญญัติในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาคลื่นความถี่วิทยุชุมชนรบกวนคลื่นความถี่วิทยุการบินในปัจจุบันของประเทศไทย โดยวิธีการวิจัยทางเอกสาร เปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศออสเตรเลีย โดยการวิจัยนี้แบ่งการเปรียบเทียบได้เป็นสองส่วนคือมาตรการทางกฎหมายเชิงป้องกัน โดยเน้นไปในหลักการขออนุญาตประกอบกิจการวิทยุชุมชนและการกำกับดูแล และมาตรการทางกฎหมายเชิงลงโทษและการบังคับใช้กฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จากผลการศึกษาพบว่า เนื่องจากลักษณะพิเศษของคลื่นความถี่ การควบคุมปัญหาการรบกวนกันของคลื่นวิทยุ ต้องอาศัยหลักทางวิศวกรรมและการวางแผนการใช้งานคลื่นความถี่ ดังนั้นมาตรฐานทางวิศวกรรมจึงปรากฏอยู่ในตัวบทกฎหมาย ในลักษณะของการควบคุมหรือเป็นข้อกำหนด ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นก็จะใช้มาตรการทางกฎหมายเชิงลงโทษหรือการบังคับใช้กฎหมายต่อไป อย่างไรก็ตามการที่จะแก้ไขปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะ มีความคาบเกี่ยวระหว่างการจัดสรรและการใช้งานคลื่นความถี่ให้เป็นไปตามกฎหมายกับความปลอดภัยของการเดินอากาศ ที่ประกอบด้วยกฎหมายหลายฉบับ การที่จะแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ การบัญญัติกฎหมายจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องและการบัญญัติกฎหมายหรือนิยามที่ชัดเจนเพื่อให้มีสภาพบังคับใช้

**คำสำคัญ :** มาตรการทางกฎหมาย การรบกวนของคลื่นความถี่ การใช้งานคลื่นความถี่ เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ และความปลอดภัยการบินพลเรือน

<sup>1</sup> บทความนี้ปรับปรุงเนื้อหาบางส่วนจาก สารนิพนธ์เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของการบินพลเรือน ศึกษาเฉพาะกรณีควบคุมคลื่นความถี่วิทยุชุมชน”. หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายและการจัดการ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ปีการศึกษา 2557.

<sup>2</sup> วิศวกรบริหารระบบ (ธุรกิจ), กองบริการสายสื่อสารสายการบิน, บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด

## ABSTRACT

The purpose of this study was to find out legal measures in details about radio frequency interference issue between community and aeronautical radio in Thailand. Documentary research was applied and compared with Australian legal measures in respect of the provision with unlawful act against the safety of civil aviation and laws regarding radio frequency. This research was separated two important parts as follows: first, the preventive legal measures, especially such as a statutory requirement for application of community radio licenses and operational regulations for operating community radio stations. Second, the legal measures of law enforcement and penalties

According to study, due to scientific properties of the radio frequency, in order to limit or relieve the interference issue, the principle of engineering and the radio frequency utilization plan must be legislated as a regulation or recommendation. Law enforcement and penalties will be applied if the operators must fail to comply with the regulation or the regulator believed on reasonable that their activities cause damage to the other. The result of the study indicated that the interference issue was involved with laws about radio frequency and also the safety of civil aviation. So, they have to be provided with the connectivity and coherence of functions. Furthermore, preliminary definitions of unlawful act against the safety of civil aviation and air navigation facilities have to be clearly provided as well.

**Keywords:** legal measure, frequency interference, frequency utilization, transceiver air navigation facilities and safety of civil aviation

## ความสำคัญและที่มาของปัญหาการวิจัย

ปัจจุบันการอุตสาหกรรมการบินเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมทั่วโลก เครื่องมือการบินหรือเที่ยวบินมีการขยายเพิ่มมาโดยตลอด ในประเทศไทยจากรายงาน สถิติข้อมูลของเที่ยวบิน จากบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด หน่วยงานผู้ให้บริการการจราจรทางอากาศในเขตการแถลงข่าวการบินกรุงเทพฯ (Bangkok Flight Information Region – Bangkok FIR) พบว่าเที่ยวบินทั้งหมดที่ทำการบินในเขตฯถึง 744,130 เที่ยวบิน เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ.2556 ประมาณร้อยละ 11.24 จากเดิมประมาณการว่าจะมีเที่ยวบินเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 6<sup>3</sup>

ความปลอดภัยในการควบคุมการจราจรทางอากาศ จึงมีสำคัญอย่างยิ่ง ดังนั้นจึงมีการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการเดินอากาศเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารและจัดการการเดินอากาศ โดยเทคโนโลยีดังกล่าว ได้แก่ การติดต่อสื่อสารทางเสียงระหว่างผู้ควบคุมการจราจรทางอากาศ (Air Traffic Controller) กับนักบินระบบนำร่อง

---

<sup>3</sup> บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด .”รายงานประจำปีงบประมาณ 2557” หน้า 12.

อากาศยานในการขึ้นลงของอากาศยาน (Navigation System) และระบบติดตามอากาศยาน (Surveillance System) ซึ่งระบบดังกล่าวข้างต้นหรือที่เรียกรวมกันว่า ระบบเครื่องช่วยการเดินอากาศ ล้วนแต่ต้องใช้งานคลื่นความถี่วิทยุ ในการสื่อสารระหว่างสถานีภาคพื้นดิน (Ground Station) กับอุปกรณ์บนอากาศยาน (Avionics Equipment) และต้องกำหนดความถี่ของคลื่นวิทยุที่เป็นมาตรฐานของระบบให้เป็นสากล

ด้วยคุณสมบัติเฉพาะตัวของคลื่นความถี่วิทยุที่ใช้ในการสื่อสารโทรคมนาคม นอกจากนำมาใช้ในระบอบควบคุมการจราจรทางอากาศ ในการติดต่อสื่อสารระหว่างนักบินกับผู้ควบคุมการจราจรทางดั่งที่กล่าวข้างต้น คลื่นความถี่วิทยุยังถูกใช้ในระบบกระจายเสียงวิทยุและโทรทัศน์วิทยุด้วยเช่นกัน อีกทั้งยังถูกกำหนดใช้งานคลื่นความถี่วิทยุย่านที่ใกล้เคียงกัน

ในประเทศไทย มีจำนวนของสถานีวิทยุชุมชนมากถึง 8 พันกว่าแห่งทั่วประเทศ ซึ่งบางแห่งอาจตั้งอยู่ใกล้ท่าอากาศยานหรือใกล้กันระหว่างสถานี สภาพของเครื่องส่งที่ใช้งานมานานและขาดการบำรุงรักษา การติดตั้งสถานีที่ไม่ได้มาตรฐานทางเทคนิค เหล่านี้ล้วนเป็นโอกาสที่คลื่นความถี่วิทยุจะเข้ามารบกวนคลื่นความถี่วิทยุการบิน บริบททางสังคมและการเมืองที่มีเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันก็มีส่วนให้เกิดปัญหานี้เช่นกัน กล่าวคือ จุดประสงค์การตั้งสถานีวิทยุชุมชนที่ถูกบิดเบือนจากจุดประสงค์ตามรัฐธรรมนูญ เช่น มีการตั้งสถานีฯ เพื่อใช้สื่อเพื่อเป็นเครื่องมือทางการเมืองท้องถิ่น หรือประโยชน์ทางธุรกิจท้องถิ่น ทำให้เกิดการลักลอบออกอากาศโดยไม่ได้รับขออนุญาตจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของรัฐ

จากสถิติของบริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด พบว่าในปี พ.ศ. 2555 เกิดการรบกวนคลื่นความถี่วิทยุที่ใช้ในการกิจการการบินที่ได้รับแจ้ง จำนวน 2,064 ครั้ง ขณะที่ปี พ.ศ. 2556 ตั้งแต่ มกราคมถึงสิงหาคม มีจำนวน 2,275 ครั้ง ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก ในขณะที่รายงานของ สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. องค์การรัฐที่กำกับดูแลการใช้งานคลื่นความถี่วิทยุ ในปี พ.ศ.2556 ตั้งแต่ต้นปี มีการดำเนินคดีกับสถานีวิทยุชุมชน แล้วเพียงจำนวน 4 ราย และในปี พ.ศ. 2555 กสทช. ได้ดำเนินคดีไปแล้ว 11 ราย<sup>4</sup> เห็นได้ว่าจำนวนการรบกวนคลื่นความถี่วิทยุการบินมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แต่จำนวนคดีที่ดำเนินการตามกฎหมายกลับไม่มีความสอดคล้องกัน

ผลกระทบของการรบกวนกันระหว่างคลื่นความถี่วิทยุชุมชนและคลื่นความถี่วิทยุการบิน มีรายงานจากนักบินสายการบินต่าง ๆ ว่าขณะบินผ่านน่านฟ้าไทย จะได้รับสัญญาณการรบกวนเป็นเสียงจัดรายการวิทยุ เสียงเพลง เสียงโฆษณา สินค้า ในขณะที่ทำการบินผ่านในภูมิภาคอื่น เช่น ยุโรป ออสเตรเลีย อเมริกา กลับพบปัญหาการรบกวนดังกล่าวน้อยกว่า การรบกวนนี้เป็นอุปสรรคในการติดต่อสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ควบคุมการจราจรทางอากาศ เสียงที่ติดต่อสื่อสารระหว่างกันไม่ชัดเจน ต้องมีการทวนข้อความซ้ำ ทำให้เกิดความล่าช้าในการควบคุมการจราจร หากคลื่นความถี่วิทยุรบกวนเกิดในช่วงที่มีการจราจรหนาแน่นอาจทำให้เกิดอุบัติเหตุร้ายแรงได้ถึงแม้ว่าการแก้ไขเบื้องต้นคือการเปลี่ยนไปใช้ความถี่สำรอง แต่การเปลี่ยนความถี่บ่อยก็ทำให้เกิดความสับสนต่อผู้ปฏิบัติงานหรือแม้แต่ว่าจำนวนคลื่นความถี่สำรองไม่เพียงพอใช้งาน

<sup>4</sup> วิทยุรัฐ. “จ่อยึดใบอนุญาตวิทยุชุมชน รบกวนการบิน”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.thairath.co.th> (1 พฤศจิกายน 2556)

ถึงแม้ว่ายังไม่พบรายงานการเกิดอุบัติเหตุทางการบินโดยตรงจากปัญหาดังกล่าว แต่ในปี ค.ศ. 1977 มีรายงานการเกิดอุบัติเหตุเครื่องบินชนกันที่สนามบิน Tenerife ประเทศสเปน ระหว่างเครื่องบิน 747 ของสายการบิน KLM Royal Dutch Airlines และสายการบิน Pan American World Airways หนึ่งในสาเหตุจากอุบัติเหตุในครั้งนี้คือ การรบกวนกันของความถี่จากการส่งพร้อมกันของเครื่องบินสองลำ (Interference from simultaneous radio transmissions) ทำให้การสื่อสารระหว่างนักบินและผู้ควบคุมการจราจรทางอากาศในขณะเกิดเหตุไม่ชัดเจน

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องทำการแก้ไขโดยเร่งด่วน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยทางการบินพลเรือน ประกอบกับประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ดังนั้นประเทศไทยจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (Convention on International Civil Aviation) หรือ อนุสัญญาชิคาโก และอนุสัญญาอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความปลอดภัยทางการบิน

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) ศึกษาสภาพปัญหาคลื่นความถี่วิทยุชุมชนรบกวนคลื่นความถี่วิทยุการบินของประเทศไทย
- 2) ศึกษาและวิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการรบกวนของคลื่นความถี่วิทยุการบิน โดยเน้นมาตรการควบคุมและบทลงโทษทางกฎหมาย
- 3) ศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคของมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันของประเทศไทย การบังคับใช้กฎหมายและบทลงโทษ รวมถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเข้าไปแก้ไขปัญหาคลื่นความถี่วิทยุ
- 4) ศึกษาแนวทาง ปรับปรุงแก้ไขปัญหา โดยการเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อการเดินอากาศและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิทยุคมนาคม ระหว่างประเทศไทยกับประเทศออสเตรเลีย เพื่อหาประเด็นข้อแตกต่างเพื่อนำมาปรับใช้ในทางปฏิบัติ

### วิธีศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงเปรียบเทียบหลักกฎหมาย เน้นการวิจัยเชิงเอกสาร สืบค้นข้อมูลทางเอกสาร (document research) เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์และศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในบริบทของประเทศไทยในปัจจุบัน

### ผลการวิจัย

จากศึกษาพบว่า สภาพของปัญหาคลื่นความถี่วิทยุชุมชนรบกวนคลื่นความถี่วิทยุการบินในประเทศไทย มีสาเหตุเนื่องจาก **ประการแรก** การขาดคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่เพื่อประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ซึ่งคณะกรรมการฯ มีหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตและกำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เหตุนี้ทำให้สถานีวิทยุชุมชนที่ขาดการดูแลและ

ควบคุมทั้งจำนวนสถานีและมาตรฐานในช่วงสัญญาณภาค จนส่งผลให้ในปัจจุบันไม่สามารถตรวจสอบสถานีวิทยุชุมชนได้ทั้งหมด

**ประการที่สอง** เมื่อมีสถานีวิทยุชุมชนจำนวนมากประกอบกับขาดการดูแลและควบคุมอย่างต่อเนื่อง การส่งคลื่นวิทยุในบริเวณใกล้เคียงจึงมีปรากฏมากขึ้น ตามหลักวิศวกรรม หากคลื่นความถี่วิทยุของสองสถานีหรือมากกว่าที่ตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียง หรือใช้ความถี่ที่ใกล้เคียงกันโดยไม่มีกรวางแผนจัดสรรการใช้งานคลื่นความถี่ ก็จะเกิดการผสมสัญญาณคลื่น (Intermodulation) หากคลื่นความถี่วิทยุใหม่ตรงกับย่านความถี่ที่การสื่อสารการบินก็จะเกิดการรบกวน ถึงแม้ว่าจะเป็นการใช้เครื่องส่งที่ได้มาตรฐานก็ตาม หรือการใช้เครื่องส่งที่ไม่ได้ผ่านการตรวจสอบคุณภาพ รับรองคุณภาพและรับรองมาตรฐาน รวมถึงการขาดการดูแลระบบวิทยุ ก็จะทำให้เกิดคลื่นความถี่รบกวนที่แพร่คลื่นความถี่แปลกปลอม ออกมาจากเครื่องส่งได้เหล่านี้ เช่นกัน

**ประการสุดท้าย** ในทางวิศวกรรมการตรวจสอบหาสถานีที่เป็นต้นกำเนิดของคลื่นวิทยุรบกวนไม่สามารถทำได้ทันที เนื่องจากคลื่นวิทยุรบกวนอาจจะเกิดเพียงครั้งคราวหรือตามสภาพอากาศ จนกระทั่งคลื่นความถี่วิทยุรบกวนดังกล่าวหายไปก่อนที่จะตรวจพบ การตรวจสอบต้องอาศัยความต่อเนื่องในการเฝ้าฟังหรือตรวจจับ จึงเกิดความล่าช้าในการบังคับใช้กฎหมายทำให้ปัญหายังคงอยู่ การที่จะบังคับใช้กฎหมายได้ก็ต้องอาศัยความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ว่า บริษัทวิทยุการบินฯและกรมการบินพลเรือน เห็นได้ว่าหลักการทางวิศวกรรมจะต้องเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการทางกฎหมายเสมอ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับข้อกำหนดทางวิศวกรรมจะปรากฏในบทบัญญัติกฎหมายเชิงป้องกันและควบคุม แต่หากไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดนั้นก็ใช้กฎหมายในเชิงลงโทษ

### การอภิปรายและสรุปผลการวิจัย

หากพิจารณากรณีศึกษา จะพบว่ามีความหมายและองค์กรหรือหน่วยงานที่มีอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งด้านการเดินอากาศและคลื่นความถี่วิทยุ ในประเทศไทยได้แก่ กรมการบินพลเรือน มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมพัฒนาและกำกับดูแลการบินพลเรือนของประเทศให้มีความปลอดภัยและมีระเบียบ และพัฒนาโครงข่ายและบริการขนส่งทางอากาศที่ปลอดภัย สม่าเสมอ มีประสิทธิภาพ โดยมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ กฎหมายว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด มีเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงคมนาคม ในรูปแบบของบริษัทจำกัดที่จดทะเบียนตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีสายการบิน ร่วมเป็นผู้ถือหุ้นกับรัฐบาล การดำเนินการของบริษัทฯมีหน้าที่และความรับผิดชอบ การบริหารจราจรทางอากาศ (Air Traffic Management) ในเขตน่านฟ้าประเทศไทย ถึงแม้ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่บริษัทฯก็อยู่ในสถานะเป็นเพียงผู้ได้รับอนุญาตตามสัญญากับรัฐบาล เพื่อจัดตั้งดำเนินการและบำรุงรักษาระบบสื่อสารที่เกี่ยวข้องกับการเดินอากาศ และบริการควบคุมจราจรทางอากาศ

คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ กสทช. มีอำนาจหน้าที่<sup>5</sup> ในการจัดทำแผนแม่บทการบริหารความถี่ กำหนดการจัดสรรคลื่นความถี่ พิจารณาอนุญาตและ

<sup>5</sup> มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553

กำกับดูแลการใช้คลื่นความถี่และเครื่องวิทยุคมนาคม ในการประกอบกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และ กิจการโทรคมนาคม กำหนดมาตรฐานทางเทคนิคในการประกอบกิจการ รวมถึงการออกระเบียบ ประกาศหรือ คำสั่ง อันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ปฏิบัติการใด ๆ ตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนด เช่น กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการ โทรคมนาคม และกฎหมายว่าด้วยวิทยุคมนาคม

สำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศออสเตรเลียได้แก่ องค์กรที่ปฏิบัติงานของรัฐบาลกลางต่าง ๆ ในส่วนของการเดินอากาศ ได้แก่ Civil Aviation Safety Authority (CASA) เป็นองค์การบริหารอิสระ (Statutory Agency) โดยอาศัยอำนาจตาม Civil Aviation Act 1988 ในการจัดตั้ง กำหนดโครงสร้างการบริหารและอำนาจ หน้าที่ขององค์กร โดยมีหน้าที่หลักคือ การดำเนินการตามระเบียบความปลอดภัยของการบินพลเรือนในประเทศ ออสเตรเลียรวมถึงการปฏิบัติการของอากาศยานสัญชาติออสเตรเลียในต่างประเทศ

นอกจาก CASA ยังมีองค์กรด้านการเดินอากาศที่มีหน้าที่ให้บริการควบคุมการจราจรทางอากาศรวมถึง บริการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเดินอากาศในประเทศออสเตรเลียคือ Airservices Australia (AA หรือ ASA) เป็น รัฐวิสาหกิจ จัดตั้งโดยอาศัยอำนาจตาม Air services Act 1995 ที่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ โครงสร้างการ ดำเนินงาน การแต่งตั้งคณะกรรมการ การระเบียนการประชุมของ ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติการบริหาร อำนาจ หน้าที่ของหัวหน้าฝ่ายบริการสูงสุด (CEO) และพนักงานด้วย จากการศึกษาพบว่าหน่วยงาน CASA และ AA เกิดจากแยกหน่วยงานการบินพลเรือนเดิมของประเทศออสเตรเลีย (Civil Aviation Authority)

สำหรับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ ในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการวิทยุชุมชน รวมถึงกำกับดูแลกิจการ โทรคมนาคม กิจการกระจายเสียงและโทรทัศน์ กิจการวิทยุคมนาคม การจัดทำแผนการใช้งานคลื่นความถี่ การจัดสรรคลื่นความถี่ การกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคและกฎเกณฑ์อื่นที่เกี่ยวข้อง โดยอิงตามมาตรฐานของ ITU ในประเทศออสเตรเลียคือ Australia Communication and Media Authority (ACMA) เป็นองค์การบริหาร อิสระเช่นเดียวกับ CASA โดยมีพระราชบัญญัติที่สำคัญที่บัญญัติอำนาจหน้าที่ของ ACMA อันได้แก่ Broadcasting Service Act 1992 Telecommunications Act 1997 และ Radiocommunications Act 1992 เป็นต้น

โดยแนวการศึกษาจะแบ่งออกเป็น ระบบกฎหมายที่เป็นในลักษณะของการควบคุมหรือป้องกันมิให้เกิด ปัญหาคลื่นรบกวนความถี่วิทยุการบิน และการบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมคลื่นความถี่วิทยุชุมชนเพื่อไม่ให้ เป็น อุปสรรคต่อการจราจรทางอากาศดังกล่าวขึ้น

### 1) ระบบกฎหมายในการควบคุมคลื่นความถี่วิทยุชุมชนไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อการจราจรทางอากาศ

เพื่อมิให้เกิดปัญหาคลื่นความถี่วิทยุชุมชนรบกวนคลื่นความถี่วิทยุการบิน หรือควบคุมให้มีโอกาสเกิดให้ น้อยที่สุดนั้น มาตรการการออกใบอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงวิทยุชุมชนรวมถึงเงื่อนไขในการพิจารณา อนุญาตต่าง ๆ โดยองค์กรภาครัฐ

เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหากระบวนการขออนุญาตประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงชุมชน วัตถุประสงค์ของ การจัดตั้งวิทยุชุมชน จากการศึกษาประเด็นการมีส่วนร่วมของชุมชนที่ตั้งสถานี การบริหารจัดการ ฝั่งรายการ รวมถึงแผนต่าง ๆ เช่น การจัดการด้านการเงิน การมีส่วนร่วมของชุมชน ไม่มีความแตกต่างกันระหว่างบทบัญญัติ



ในกฎหมายของไทยและออสเตรเลีย เพราะเป็นวัตถุประสงค์หลักของการตั้งวิทยุชุมชนที่เป็นสากลทั่วโลก แต่ในส่วนข้อมูลหรือข้อกำหนดทางเทคนิคจะมีความแตกต่างกัน ACMA จะให้ความสำคัญกับบุคลากร ทางด้านเทคนิค มีการพิจารณาถึงความสามารถของเจ้าหน้าที่ทางเทคนิคที่จะเข้ามาดูแลจัดการสถานีวิทยุชุมชน ซึ่งหมายถึง ความรู้ความเข้าใจในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นโดยมิใช่การกำกับ อีกทั้งมีกำหนดให้มีแผนการบำรุงรักษาเครื่องส่งวิทยุ เพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งต่างจะการขออนุญาตฯของ กสทช. ที่ไม่ได้กำหนด

สิ่งที่น่าสนใจของมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมปัญหาการรบกวนกันของคลื่นความถี่คือ แนวปฏิบัติการอนุญาตที่แตกต่างกัน ACMA ได้กำหนดพื้นที่รับอนุญาต (LP) และรายละเอียดของข้อกำหนดทางเทคนิค ที่ชัดเจน มีความแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ มีการบูรณาการข้อมูลระหว่างองค์กร คือการใช้ข้อมูลสำมะโนครัวประชากรในการจัดทำพื้นที่อนุญาต (LP) จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน โดยสภาพแวดล้อมของเมืองและจำนวนประชากรหรือความหนาแน่นของประชากร จะเป็นข้อกำหนดของความแรงสัญญาณขั้นต่ำกรณีไม่มีสัญญาณวิทยุจากแหล่งอื่นรบกวน<sup>6</sup> และความแรงสัญญาณสูงสุดภายในของพื้นที่รับอนุญาตตามลำดับ อย่างไรก็ตามการได้มาของ LP ต้องมีการใช้วิธีการบริหารจัดการด้วยการวางแผนโดยละเอียดและใช้เวลาในการรวบรวมข้อมูลประเภทต่าง ๆ จากนั้น ACMA จึงประกาศเชิญชวนผู้สนใจมายื่นขอใบอนุญาต

แต่แนวปฏิบัติของ กสทช. กลับเป็นกระบวนการที่แตกต่างกัน คือให้ผู้ขอยื่นให้บริการในพื้นที่ที่ต้องการ และกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคที่เหมือนกันในทุกพื้นที่ ทั้งที่ตามสภาพความเป็นจริงสภาพทางภูมิศาสตร์และสภาพแวดล้อมมีความแตกต่างกัน การกำหนดการใช้งานคลื่นความถี่ โดยอ้างอิงกับลักษณะเฉพาะพื้นที่และจำนวนสถานีหรือเครื่องส่งที่มีความสอดคล้องกับขนาดของพื้นที่ให้บริการที่ชัดเจน จะเป็นการป้องกันคลื่นความถี่วิทยุการรบกวนซึ่งกันและกันตามหลักวิศวกรรม

## 2) การบังคับใช้กฎหมายในการควบคุมคลื่นความถี่วิทยุชุมชนไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อการจราจรทางอากาศ

หากเกิดการรบกวนคลื่นความถี่วิทยุการบิน ฐานความผิดที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการลงโทษจากการกระทำดังกล่าว คือฐานความผิดต่อการเดินอากาศ ซึ่งส่งผลต่อความปลอดภัยที่เป็นหลักสากลและฐานความผิดจากการกระทำอันเป็นการรบกวนต่อกิจการวิทยุคมนาคมอื่น ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดการให้บริการสาธารณะที่เป็นพื้นฐานของการจัดการทรัพยากรคลื่นความถี่ที่เป็นสากลเช่นกัน

จากภาคผนวกทั้ง 19 ภาคผนวกของอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. 1944 ยังมีข้อตกลงระหว่างประเทศที่เป็นมาตรการป้องปรามการกระทำผิดอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยต่อการบินพลเรือนอีกหลายฉบับ แต่ที่เกี่ยวข้องกับการรบกวนเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ คืออนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน ค.ศ. 1971 (Convention for the Suppression

<sup>6</sup> กำหนดตาม ITU recommendations BS.412-9

<sup>7</sup> รายงานผลการศึกษา โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงที่มุ่งเน้นในเชิงประเด็นภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551 สำนักงาน กสทช. และคณะวารสารศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 142-143



of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation 1971) หรืออนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 (Montreal Convention 1971) อนุสัญญานี้ได้บัญญัติความผิดเกี่ยวกับการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน โดยผู้กระทำความผิดไม่จำเป็นต้องกระทำความผิดบนอากาศยานเท่านั้น แต่รวมถึงผู้กระทำความผิดที่กระทำการใด ๆ บนภาคพื้นดินอันส่งผลต่อความปลอดภัยของอากาศยาน รวมถึงความผิดที่มีได้กระทำต่ออากาศยานโดยตรง แต่เป็นการกระทำหรือทำลายความเสียหายต่อเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศหรือเข้าแทรกสอดการปฏิบัติการของเครื่องอำนวยความสะดวกนั้น ๆ ซึ่งเป็นสาเหตุแห่งความไม่ปลอดภัยของอากาศยาน

เนื่องจากประเทศไทยและประเทศออสเตรเลียเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญามอนทรีออล ค.ศ. 1971 รัฐจึงได้ตรากฎหมายอนุวัติการส่วนของมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558 ซึ่งได้บัญญัติถึงนิยามของ การกระทำอันเป็นการทำลายหรือก่อความเสียหายต่อเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ<sup>8</sup> โดยใช้นิยามความหมายของเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศตามกฎหมายการเดินอากาศ<sup>9</sup> รวมถึงบัญญัติว่าการกระทำใดที่ทำให้การทำงานของเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศขัดข้องเป็นองค์ประกอบความผิดภายนอก ซึ่งหากเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดฯ พ.ศ.2521 จะพบว่ามีการบัญญัติความหมายจากการแทรกแซง “การปฏิบัติการ” เป็น “การทำงาน” ของเครื่องอำนวยความสะดวกฯ และมีบทลงโทษที่เพิ่มขึ้นสูงสุด คือประหารชีวิตและจำคุกตลอดชีวิต หากว่าการกระทำนั้นเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อความไม่ปลอดภัยของอากาศยานในระหว่างการบิน โดยไม่ต้องอาศัยเหตุเพิ่มโทษในกรณีที่มีผู้อื่นได้รับอันตรายจากการกระทำดังกล่าว รวมถึงโทษปรับที่เพิ่มขึ้นและมีบทบัญญัติโทษแก่ผู้สนับสนุน ผู้พยายาม และผู้เตรียมการกระทำความผิด<sup>10</sup> จากเดิมที่มีได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการ พ.ศ. 2521

ในส่วนกฎหมายของประเทศออสเตรเลียจะปรากฏอยู่ใน Crime (Aviation) Act 1991 ได้บัญญัติการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย คือ การกระทำของบุคคล Crime (Aviation) Act 1991 ใด ที่ทำลายหรือทำความเสียหายแก่เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ หรือแทรกแซงการทำงานต่อเครื่องอำนวยความสะดวกดังกล่าว ด้วยการทำลาย ทำให้ได้รับความเสียหายหรือการแทรกแซงอันเป็นที่เชื่อได้ทำให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานในระหว่างเที่ยวบิน (In flight) และได้บัญญัติความผิดของบุคคลที่กระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมายตามบัญญัติข้างต้น ในกรณีของการกระทำนั้นเกี่ยวข้องกับเครื่องอำนวยความสะดวกระหว่างที่เครื่องอำนวยความสะดวกนั้นติดต่อกับอากาศยานที่เป็นเที่ยวบินของ เครื่องบินที่กำหนด (Prescribed flights) อันได้แก่เครื่องบินรัฐบาลสหพันธรัฐ เครื่องบินทหารและเครื่องบินของรัฐบาลอื่นที่มาเยือน โดยมีบทลงโทษจำคุก 20 ปี<sup>11</sup>

<sup>8</sup> มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558

<sup>9</sup> มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497

<sup>10</sup> มาตรา 23 24 และ 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558

<sup>11</sup> Section 25 (2) of Crime (Aviation) Act 1991

นอกจาก Crime (Aviation) Act 1991 ที่เป็นการอนุวัติการตามอนุสัญญาฯ ยังปรากฏการแทรกแซงการทำงานของเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ ใน Civil Aviation Act 1988 ที่มีเจตนารมณ์ของกฎหมาย ในเน้นการป้องกันเหตุการณ์และอุบัติเหตุที่เกี่ยวกับการบิน จากการเข้าไปแทรกแซงเครื่องอำนวยความสะดวกด้านการบิน โดยบัญญัติว่า หาก CASA มีเหตุให้เชื่อว่าสถานที่ก่อสร้างใด รวมถึงระบบไฟฟ้า อุปกรณ์หรือสิ่งก่อสร้างใด ที่เป็นสาเหตุของการแทรกแซงหรือรบกวนการติดต่อถึงหรือจากอากาศยาน หรือการติดต่อถึงหรือจากส่วนกลางที่ทำหน้าที่ในการควบคุมการจราจรทางอากาศ (air traffic control) หรือการรบกวนระบบเครื่องช่วยการเดินอากาศ (Navigational aids) หรือการรบกวนระบบติดตามอากาศยาน (Surveillance system) ในสถานการณ์ที่เป็นไปได้ว่าทำให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน ให้ CASA มีอำนาจส่งหนังสือบอกกล่าวหรือแจ้งแก่ผู้ครอบครองสถานที่ดังกล่าวเพื่อขออนุญาตตรวจสอบและทดสอบ อุปกรณ์หรือสิ่งก่อสร้าง หาก CASA พิจารณาว่าผลการตรวจสอบหรือผลใด ๆ ก็ตามส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของอากาศยาน CASA อาจส่งหนังสือบอกกล่าวแนะนำให้ผู้ครอบครองทำการปรับปรุงอุปกรณ์หรือสิ่งก่อสร้าง หรือกระทำการใด ๆ ก็ตาม เพื่อเป็นการจัดการรบกวนหรือแทรกแซงดังกล่าวภายในระยะเวลาที่เหมาะสม อย่างไรก็ตามหากอุปกรณ์หรือสิ่งก่อสร้างนั้นใช้งานหรือปฏิบัติสอดคล้องตามกฎหมายอื่น ผู้ครอบครองอาจเรียกค่าใช้จ่ายหรือค่าสูญเสียที่เกิดขึ้นจริงจากการปรับปรุงหรือการกระทำใด ๆ ข้างต้นตามสมควรได้ แต่สำหรับบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามหนังสือบอกกล่าวแนะนำจะมีโทษจำคุก 12 เดือน ประการสำคัญคือ CASA ยังสามารถทำหนังสือมอบอำนาจของ CASA ภายใต้มาตรฐานนี้ให้กับ Airservices Australia (AA) และ AA สามารถมอบอำนาจดังกล่าวแก่ สมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ รวมถึงลูกจ้างของ AA ได้

ในส่วนฐานความผิดที่เกี่ยวกับวิฤกมนามคมของประเทศไทย พระราชบัญญัติวิฤกมนามคม พ.ศ. 2498 บัญญัติว่า ผู้ใดกระทำให้เกิดการรบกวนหรือขัดขวางต่อการวิฤกมนามคมโดยมิได้เจตนาพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาตหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจ สั่งให้ผู้นั้นระงับการกระทำนั้น หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ใช้ในการกระทำนั้น หรือย้ายสิ่งดังกล่าวออกไปให้พ้นเขตรบกวนได้ รวมถึงเจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาตมีอำนาจเพิกถอนหรือพักใช้ แต่ถ้าจงใจกระทำให้เกิดเหตุดังกล่าวมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือจำคุกไม่เกินห้าปี หรือทั้งปรับทั้งจำ<sup>12</sup> และหากผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาต หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย<sup>13</sup> มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสองปี หรือทั้งปรับทั้งปรับ

นอกจากนี้การกระทำทางปกครองจะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิฤกมนามคม ให้เจ้าพนักงานเข้าไปตรวจสอบ เครื่องส่งวิฤกมนามคม ส่วนประกอบของเครื่องวิทยุ สถานีวิทยุคมนาคม สิ่งทีก่อให้เกิดการรบกวน หรือขัดขวางต่อการวิฤกมนามคม หรือ ใบอนุญาต เจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาตหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจเข้าไปในอาคารสถานที่ หรือยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ได้ในเวลาอันสมควร และเมื่อปรากฏว่าผู้ที่กระทำความผิด หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำความผิด ให้เจ้าหน้าที่พนักงานผู้ออกใบอนุญาต หรือผู้ที่ได้รับ

<sup>12</sup> มาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติวิฤกมนามคม พ.ศ. 2498 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิฤกมนามคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติวิฤกมนามคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535)

<sup>13</sup> มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติวิฤกมนามคม พ.ศ. 2498 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิฤกมนามคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติวิฤกมนามคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535)

มอบหมายจับกุมผู้นั้นพร้อมด้วยของกลางที่ใช้ในการกระทำความผิด เพื่อดำเนินการตามกฎหมาย ยังให้อำนาจทางปกครองแก่รัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรับผิดชอบในกรณีสูญหาย เสียหายต่อเครื่องวิทยุคมนาคม หากตรวจพบว่าสถานีนั้นไม่ได้รับอนุญาตตั้งสถานีฯ ก็จะมีควมผิด ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือจำคุกไม่เกินห้าปี หรือทั้งปรับทั้งจำคุก

เห็นได้ว่าอำนาจทางปกครองของเจ้าพนักงานในการจัดการแก้ไขปัญหาเฉพาะคลื่นความถี่รบกวนวิทยุการบิน อาศัยฐานความผิดที่แตกต่างกันระหว่างประเทศไทยและประเทศออสเตรเลียอย่างชัดเจน โดยประเทศไทยจะใช้กฎหมายวิทยุคมนาคมที่เป็นกฎหมายทั่วไป ส่วนออสเตรเลียจะใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของการเดินอากาศที่เป็นกฎหมายเฉพาะโดยตรง

อย่างไรก็ตามสำหรับฐานความผิดจากการกระทำอันเป็นการรบกวนต่อกิจการวิทยุคมนาคมอื่นใน Radiocommunication Act 1992 ในส่วนของการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการแพร่ของคลื่นวิทยุ<sup>14</sup> ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า การแทรกแซงหรือรบกวนด้วยการสื่อสารคลื่นความถี่วิทยุ (Radiocommunication) อันน่าเชื่อถือว่าก่อนให้เกิดความเสียหายแก่ ยานพาหนะ อากาศยาน หรือวัตถุอวกาศ (space objects) ผู้กระทำความผิดที่เป็นบุคคลมีโทษจำคุก 5 ปี หรือ มีโทษปรับ ห้าพัน หน่วยโทษ (penalty units)<sup>15</sup>

### ข้อเสนอแนะ

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้ครอบคลุมตั้งแต่การป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการรบกวนคลื่นความถี่วิทยุการบิน การบังคับใช้กฎหมาย และบทลงโทษ โดยอาศัยการเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศออสเตรเลียเพื่อหาจุดเด่นและศึกษาสภาพที่แท้จริงในบริบทของประเทศไทย จึงมีข้อเสนอแนะในระยะเร่งด่วนที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปปฏิบัติได้ทันทีโดยมีอำนาจรองรับตามกฎหมายและมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องปฏิบัติทันทีเพื่อการแก้ไขปัญหา และข้อเสนอในระยะยาวที่จำเป็นจะต้องแก้ไขบทบัญญัติด้านอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานผ่านกระบวนการทางกฎหมายหรือใช้ระยะเวลาในการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

#### 1) ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาระยะเร่งด่วน

ปัจจุบันอยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การอาศัยอำนาจที่เบ็ดเสร็จ เข้าตรวจสอบสถานีวิทยุชุมชน แยกจำนวนสถานีวิทยุชุมชนที่ไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการหรือดำเนินการผิดวัตถุประสงค์ออก และสั่งปิดหรือยกเลิกใบอนุญาต โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม ที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจไว้ และสามารถตรวจสอบหาสาเหตุและเงื่อนไขในการกระทำความผิดได้ง่ายกว่าการใช้ฐานความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ หากดำเนินการดังข้างต้นได้ผู้ศึกษาเห็นว่าจำนวนสถานีวิทยุชุมชนอันประกอบกิจการโดยไม่ถูกต้องจะถูกควบคุมและลดจำนวนลง

ในส่วนสถานีวิทยุชุมชนที่มีใบอนุญาตประกอบกิจการและสามารถพิสูจน์ได้ว่าดำเนินการกิจการตามวัตถุประสงค์ ให้สำนักงาน กสทช. ดำเนินการตรวจสอบระบบที่เกี่ยวข้องกับการออกอากาศคลื่นความถี่ว่าเป็นไป

<sup>14</sup> Section 192 of Radiocommunication Act 1992

<sup>15</sup> ในกฎหมายออสเตรเลีย penalty unit หรือที่เรียกว่า หน่วยโทษ เป็นจำนวนเงินที่ใช้คำนวณค่าปรับ ฐานละเมิดกฎหมายลายลักษณ์อักษร ค่าปรับจะเป็นเท่าไรสามารถคำนวณได้จากหน่วยโทษ

ตามมาตรฐานทางวิศวกรรมหรือไม่ เช่น การติดตั้งสายนำสัญญาณ ระยะความสูงของเสาอากาศ เป็นต้น หากไม่ได้มาตรฐานให้ดำเนินการแก้ไข โดยอาศัยอำนาจตามประกาศของ กสทช.

ปัจจุบันสำนักงาน กสทช. มีการทำบันทึกข้อตกลงหรือ MOU กับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ รวมถึงสถานศึกษา ให้ทำหน้าที่เป็นศูนย์ทดสอบวิทยุคมนาคม ซึ่งผู้ที่ต้องการประกอบกิจการจะต้องนำเครื่องวิทยุคมนาคมมาทดสอบ เพื่อประกอบในการยื่นขอใบอนุญาต ดังนั้นควรมีการเพิ่มเติมในบันทึกข้อตกลง ให้หน่วยงานช่วยเหลือในการตรวจสอบสภาพทางเทคนิคของสถานีวิทยุ เช่น ตำแหน่งของเสาอากาศบนเสาอากาศและมาตรฐานการเชื่อมต่อสายนำสัญญาณ ให้ความรู้ที่จำเป็นทางด้านเทคนิค การดูแลรักษา แก่ผู้ที่ประกอบกิจการวิทยุชุมชนเพิ่มเติม

กรณีโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กร ในปัจจุบัน มีหน่วยงานที่แก้ไขปัญหาอยู่สองหน่วยงานหลัก ได้แก่ กรมการขนส่งทางบก และ กสทช. หรือแม้แต่ บริษัท วิทยุการบินฯ ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาโดยตรง ทั้งหมดขาดความเชื่อมโยงของอำนาจหน้าที่ซึ่งกันและกันตามกฎหมาย ผู้ศึกษาเห็นว่าการเข้าไปแก้ไขกฎหมายในเชิงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน มิใช่มีกระบวนการที่กระทำได้ง่าย ซึ่งอาจมีข้อขัดแย้งกันระหว่างกฎหมายที่ต้องพิจารณาในรายละเอียด อีกทั้งที่มาขององค์กรและอำนาจตามกฎหมายก็มีความแตกต่างกันชัดเจน ดังนั้นการแก้ไขปัญหาที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานให้เป็นรูปธรรมโดยเร็ว จึงต้องมีการบูรณาการการทำงานร่วมกัน โดยการทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ ตั้งคณะกรรมการ หรือคณะทำงานแก้ไขปัญหาาร่วมกัน จากตัวแทนของ กสทช. ที่เป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมดูแลคลื่นความถี่ และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงโดยตรงตามกฎหมาย กรมการขนส่งทางบก บริษัท วิทยุการบินฯ และ ผู้ประกอบกิจการวิทยุชุมชนในแต่ละพื้นที่ เพื่อหาแนวทางการแก้ไข และนำไปประกาศเป็นข้อปฏิบัติ โดยอาศัยอำนาจของ กสทช. เพื่อให้เห็นผลในทางปฏิบัติหลังนำไปประกาศบังคับใช้ ควรมีการจัดทำรายงานผลในรูปแบบเชิงสถิติและประเมินผล เพื่อนำไปปรับปรุงข้อกำหนดหรือข้อปฏิบัติต่อไป อย่างไรก็ตามก่อนที่จะตั้งคณะทำงาน ตามที่ได้กล่าวไว้นั้น จะต้องมีการรวบรวมข้อมูล ความคิดเห็น ดำเนินกิจการวิทยุชุมชนข้อมูล ผ่านการจัดเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็น การจัดการประชุมหารือร่วมกัน ระหว่างผู้เกี่ยวข้องและได้รับผลกระทบ ผู้ประกอบกิจการวิทยุชุมชน เพื่อนำไปจัดทำเป็นระบบฐานข้อมูล และเปิดให้เชื่อมโยงการใช้ข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่อไป เพื่อให้ได้ข้อมูลที่แท้จริงและถูกต้องอาจจัดการประชุมตามภูมิภาค

## 2) ข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาระยะยาว

ในประเด็นการขออนุญาตประกอบกิจการคลื่นความถี่วิทยุชุมชน ผู้ศึกษาเห็นควรดำเนินการดังต่อไปนี้

**ประการแรก** ปรับเปลี่ยนแนวทางขั้นตอน วิธีการพิจารณาใบอนุญาต โดยการแก้ไขในประกาศของ กสทช. ในระหว่างที่ยังอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่านไปสู่ระบบการออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551 ให้มีการระบุเรื่องการจัดการแผนงานการบำรุงรักษาทางเทคนิค ทักษะความสามารถของบุคลากรด้านเทคนิค เป็นเงื่อนไขหนึ่งในการพิจารณาประกอบการให้อินุญาตประกอบกิจการฯ เช่นวุฒิการศึกษา ประสบการณ์การทำงานที่เกี่ยวข้อง หรือแม้แต่การผ่านการฝึกอบรม เป็นต้น

**ประการที่สอง** ผู้ศึกษาเห็นว่าการบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงาน ข้อมูลจำนวนประชากร จำนวนครัวเรือน จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ ข้อมูลภูมิสารสนเทศ หรือแม้แต่ข้อมูลทางวัฒนธรรม จากหลายหน่วยงานที่

เกี่ยวข้อง มีความจำเป็นและสำคัญ เพื่อใช้ในการจัดทำแผนการจัดสรรคลื่นความถี่ รวมถึงกำหนดลักษณะทางเทคนิค กำหนดพื้นที่อนุญาต โดยระยะที่แรกรวบรวมข้อมูลและประมวลผลข้อมูลดังกล่าวเข้าไว้ด้วยกัน ในระยะสองพิจารณาแบ่งพื้นที่รับใบอนุญาตตามสภาพทางภูมิศาสตร์ สภาพแวดล้อมของเมือง จำนวนประชากรในพื้นที่ และลำดับความสำคัญของพื้นที่รับอนุญาต ระยะที่สามนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในการจัดการวางแผนโดยละเอียด และกำหนดลักษณะเฉพาะทางเทคนิคของแต่ละพื้นที่ๆ ที่ควรจะเป็น เช่น จำนวนช่องความถี่ ความถี่คลื่นพาห้กำลังส่ง ทิศทางในการส่งออกอากาศ ให้มีความสอดคล้องดังกล่าว ระยะสุดท้ายจึงประกาศหรือกำหนดหรือบัญญัติเป็นกฎหมาย เปลี่ยนการยื่นขอใบอนุญาตที่ใบอนุญาตขึ้นกับพื้นที่ให้บริการและแต่ละพื้นที่หรือใบอนุญาตจะมีข้อกำหนดการใช้คลื่นความถี่ที่แตกต่างกันเช่นประเทศออสเตรเลีย

**ประการที่สาม** ศึกษาเพิ่มเติมถึงหลักการของพื้นที่อนุญาต LP ของประเทศออสเตรเลียในรายละเอียดเพิ่มเติม เพื่อหาจุดแข็งที่สามารถนำมาปรับใช้ กับข้อกำหนดทางเทคนิคในการขออนุญาตประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงชุมชนของประเทศไทย

นอกจากนี้เนื่องจากวัตถุประสงค์ของวิทยุชุมชนไม่เป็นการเน้นผลกำไร แต่เล็งผลถึงความร่วมมือกันในชุมชน งบประมาณในการดำเนินการแก้ไขปัญหาทางด้านเทคนิค และการติดตั้งเครื่องส่งหรืออุปกรณ์เกี่ยวเนื่องที่ต้องได้มาตรฐาน ควรให้ กสทช. สนับสนุนเงินช่วยเหลือจาก กองทุนวิจัยและพัฒนากิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553 โดยให้ กสทช. ระบุเพิ่มเติมให้การนำเงินไปช่วยเหลือด้านการจัดการด้านเทคนิคของวิทยุชุมชนเป็นข้อกำหนดการใช้กองทุนฯ

ส่วนประเด็นการลงโทษ เนื่องจากปัจจุบันมีการประกาศพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558 ในราชกิจจานุเบกษาเพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมาย จากบทบัญญัติโทษ ที่มีทั้งโทษทางอาญา ทั้งจำคุก 15-20 ปี จำคุกตลอดชีวิต รวมถึงปรับตั้งแต่หกแสนบาทถึงแปดแสนบาท ซึ่งถือเป็นโทษที่สูงสุดและค่าปรับอยู่ในเกณฑ์ที่สูง หากเทียบกับความเสียหายของความปลอดภัยของผู้โดยสารหรือสายการบิน ประเด็นการลงโทษจึงมุ่งแนะนำไปที่ประเด็นการตีความตามกฎหมายที่ชัดเจนเนื่องจากเป็นโทษทางอาญา เพื่อนำไปสู่การพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิด โดยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

**ประการแรก** นิยามคำศัพท์ทางเทคนิคแยกและระบุประเภทของเครื่องอำนวยความสะดวกให้ชัดเจน รวมถึงคำจำกัดความของการรบกวนหรือแทรกแซงในรายละเอียด ให้มีความสอดคล้องกันระหว่าง พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศและพระราชบัญญัติการเดินอากาศ เช่น การรบกวนระหว่างติดต่อสื่อสารระหว่างนักบินกับผู้ควบคุมการจราจรทางอากาศ การรบกวนระหว่างการสื่อสารระหว่างเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศที่ตั้งอยู่ในบริเวณท่าอากาศยานหรือนอกท่าอากาศยานกับอากาศยาน หรือระหว่างอุปกรณ์ใด ๆ ที่ติดตั้งบนอากาศยานกับศูนย์ควบคุมการบินบริเวณท่าอากาศยาน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีการเดินอากาศที่มีการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน

**ประการที่สอง** บัญญัติฐานความผิดต่อความปลอดภัยของการเดินอากาศให้ชัดเจนในพระราชบัญญัติ วิทยุคมนาคมว่าการกระทำใดโดยใช้คลื่นความถี่รบกวนต่อกิจการการบินย่อมมีความผิด รวมถึงแก้ไขพระราช



บัญญัติหมวดของอำนาจราชการให้สอดคล้องกับสภาพในปัจจุบัน จากเดิมที่เป็นอำนาจแก่รัฐมนตรีให้เป็นอำนาจของ ประธานคณะกรรมการ กสทช.

กล่าวโดยสรุป การแก้ไขปัญหาการรบกวนคลื่นความถี่วิทยุการบิน ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าการเน้นมาตรการทางกฎหมายเชิงป้องกันและการควบคุมรวมถึงกระบวนการการเข้าไปตรวจสอบสถานีวิทยุชุมชน จะให้ผลในทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาการรบกวนคลื่นความถี่วิทยุการบินได้ดีกว่ามาตรการเชิงลงโทษ เนื่องจากสภาพตามธรรมชาติของคลื่นความถี่ โดยมาตรการเชิงป้องกันจะหมายรวมถึง ขั้นตอนการออกใบอนุญาตให้กับผู้ประกอบการ การจัดการด้านเทคนิคในระหว่างการออกอากาศ และการตรวจสอบดูแลในลักษณะเชิงป้องกันที่ปฏิบัติเป็นประจำของสำนักงาน กสทช. อย่างไรก็ตามยังคงต้องมีมาตรการทางกฎหมายเชิงลงโทษควบคู่กัน เพื่อให้ผู้ประกอบการวิทยุชุมชนเกิดความความตระหนัก เกรงกลัว ต่อการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด เนื่องจากผลกระทบที่จะเกิดขึ้นนั้นไกลตัวจากผู้กระทำความผิด แต่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยโดยส่วนร่วม

### บรรณานุกรม

คณะกรรมการกฤษฎีกา. เรื่องเสรีจที่ 51/2523 เรื่อง ทาหรือปัญหาข้อกฎหมาย การต่อสัญญาให้ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด. กุมภาพันธ 2523.

เฉลิมพงษ์ ชิวสุวรรณ. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยการบินพลเรือน: กรณีศึกษาการยึดและปิดล้อมท่าอากาศยานระหว่างประเทศ. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.mfu.ac.th/school/law>. (1 มิถุนายน 2557)

ไทยรัฐ. “จ่อยึดใบอนุญาตวิทยุชุมชน รบกวนการบิน”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.thairath.co.th> (1 พฤศจิกายน 2556)

บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด. “ปัญหาคลื่นความถี่วิทยุในการควบคุมจราจรทางอากาศถูกรบกวน”. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.aerothai.co.th>. (30 พฤศจิกายน 2556)

บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด. รายงานประจำปีงบประมาณ 2557.

สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ. ข่าวประชาสัมพันธ์ พิธีลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (MOU) ห้องปฏิบัติการทดสอบในการทดสอบมาตรฐานทางเทคนิคของเครื่องส่งวิทยุกระจายเสียง สำหรับการทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง. 27 สิงหาคม 2556. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.nbt.go.th>. (20 ธันวาคม 2556)

สำนักงานสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ และคณะกรรมการศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. รายงานผลการศึกษาโครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการอนุญาตประกอบกิจการกระจายเสียงที่มุ่งเน้นในเชิงประเด็นภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ.2551. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.nbt.go.th>. (5 กรกฎาคม 2556)

สุรพล นิติไกรพจน์. การปฏิรูประบบราชการของออสเตรเลีย. [ระบบออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.moj.go.th>. (1 ธันวาคม 2557)

Airservices Australia. About us. Retrieved February 1, 2015 from [www.airservicesaustralia.com](http://www.airservicesaustralia.com)

Australian Communications and Media Authority. Application form Community radio broadcasting license. Retrieved December 1, 2014 from <http://www.acma.gov.au>

Australian Communications and Media Authority. Community licence allocations, renewals and transfers. Retrieved December 1, 2014 from <http://www.acma.gov.au>

### กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ. ประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 32/2557 เรื่อง ระเบียบการออกอากาศของสถานีวิทยุชุมชนที่ไม่ได้รับอนุญาตให้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย และสถานีวิทยุกระจายเสียงที่ได้รับอนุญาตทดลองประกอบกิจการ. 24 พฤษภาคม 2557.

ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์การอนุญาตทดลองประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง พ.ศ. 2555.

ประกาศคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เรื่องแนวทางการจัดสรรคลื่นความถี่สำหรับกิจการวิทยุคมนาคมเพื่อความมั่นคงของรัฐ

พระราชบัญญัติประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521.

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558.

พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2535.

พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2553.

อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือน.

Australia Civil Aviation Act 1988.

Australia Crime (Aviation) Act 1991.

Australia Radiocommunication Act 1992

**ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง :**  
**ศึกษาสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์กับคำสั่งทางปกครองเดิม**  
**The Legal Problems concerning the Appeal of Administrative Orders :**  
**Studying the Legal Status of Appeal's Decisions and**  
**the Initial Administrative Orders<sup>1</sup>**

ชำนาญ ทิพย์ชวงค์<sup>2</sup>

**บทคัดย่อ**

การศึกษานิติพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาว่าด้วยปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่เป็น การอุทธรณ์แบบบังคับ ที่เน้นศึกษาสถานะทางกฎหมายของคำวินิจฉัยอุทธรณ์และของคำสั่งทางปกครองเดิม โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดข้อความรู้ที่ชัดเจนขึ้นว่าเมื่อฝ่ายปกครองได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามขั้นตอน และ วิธีการตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว คำวินิจฉัยอุทธรณ์จะมีผลเข้าแทนที่คำสั่งทางปกครองเดิมที่มีการร้องขอให้ ฝ่ายปกครองพิจารณาทบทวน และการมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของฝ่ายปกครอง จะเป็นการทำคำสั่งทางปกครองขึ้น ใหม่ ที่อาจเรียกว่า “คำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์” ซึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีสถานะทางกฎหมายและมีเนื้อหา ครอบคลุมข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายเหตุผลข้ออ้างข้อสนับสนุนในการยกอุทธรณ์ การเพิกถอนหรือการเปลี่ยนแปลง คำสั่งทางปกครองเดิมครบถ้วนทั้งหมดตามแต่กรณี

การศึกษานี้มีขอบเขตการศึกษาในข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ความหมายของฝ่ายปกครองกับคำสั่งทางปกครองและหลักความชอบด้วยกฎหมาย ของคำสั่งทางปกครอง หลักการสำคัญทางกฎหมายเกี่ยวกับระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี และประเทศไทย โดยเฉพาะการศึกษาบทบัญญัติกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ ว่าด้วยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การศึกษาสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำสั่งทางปกครองเดิมภายใต้ ระบบกฎหมายไทยในปัจจุบัน สามารถแยกพิจารณาศึกษาได้ออกเป็นสองส่วน คือ ศึกษาในชั้นกระบวนการ พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของฝ่ายปกครอง และศึกษาสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในคดีปกครอง ตามที่ปรากฏใน คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในฝ่าย ปกครองนั้น บทบัญญัติกฎหมายมีเจตนารมณ์ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ มีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทาง ปกครองเดิมได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริงข้อกฎหมายหรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และ

<sup>1</sup> บทความนี้สรุปจากส่วนหนึ่งของสารนิพนธ์ เรื่อง “ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง: ศึกษาสถานะของ คำวินิจฉัยอุทธรณ์กับคำสั่งทางปกครองเดิม”. หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ปีการศึกษา 2558

<sup>2</sup> เจ้าหน้าที่บริหารงานศาลปกครอง, สำนักงานศาลปกครอง



อาจมีคำสั่งเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองเดิม อันเป็นผลทำให้เกิดคำสั่งทางปกครองใหม่ ซึ่งย่อมมีผลเท่ากับว่าคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ได้สร้างผลและสถานะทางกฎหมายขึ้นใหม่ที่เข้ามาแทนที่และครอบคลุมคำสั่งทางปกครองเดิมที่อยู่ภายใต้อำนาจของของฝ่ายปกครองทั้งหมดอย่างไรก็ตาม สำหรับในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองของศาลปกครองตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาวางหลักเอาไว้ในกรณีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำสั่งทางปกครองเดิม โดยกำหนดให้ศาลต้องมีคำพิพากษาคดีให้เป็นไปตามคำขอของผู้ฟ้องคดีตามเหตุผล ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ข้อหา ข้ออ้าง ข้อสนับสนุนของข้อหา และข้อพิพาทแห่งคดีเท่านั้น โดยศาลไม่ได้วินิจฉัยด้วยการนำเอาหลักที่ว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์มีผลเป็นการแทนที่ครอบคลุมคำสั่งทางปกครองเดิมมาใช้ประกอบในการพิพากษาคดีดังกล่าว การศึกษาในครั้งนี้ จึงได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำสั่งทางปกครองเดิม โดยผู้ศึกษาเสนอให้นำเอาหลักกฎหมายสำคัญที่ว่า “คำวินิจฉัยอุทธรณ์มีผลเป็นการแทนที่คำสั่งเดิม” ซึ่งเป็นหลักกฎหมายว่าด้วยระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่ได้รับการยอมรับในต่างประเทศ นำมาปรับใช้ในระบบกฎหมายไทย และรวมทั้งเสนอให้ศาลปกครองนำเอาหลักกฎหมายดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองว่าด้วยการฟ้องโต้แย้งการวินิจฉัยอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว เพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรฝ่ายตุลาการได้รวดเร็วและให้เกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

#### บทนำ : ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นกระบวนการควบคุมภายในฝ่ายปกครองประเภทหนึ่งที่สามารถนำมาใช้แก้ไขบรรดาข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนโดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ประชาชน และส่งเสริมการควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งบุคคลผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งหรือการกระทำของฝ่ายปกครอง ใช้เป็นวิธีสำหรับยื่นข้อโต้แย้งหรือข้อเรียกร้องต่อฝ่ายปกครองเพื่อขอให้ฝ่ายปกครองดำเนินการยกเลิกเพิกถอน ระงับ ยับยั้ง หรือแก้ไขคำสั่งหรือการกระทำของฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ตามบทบัญญัติในมาตรา 42 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการ สำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในระยะเวลาอันสมควรหรือภายในระยะเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

ประกอบกับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 กำหนดว่า ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว, (วรรคสอง) คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย, (วรรคสาม) การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง และมาตรา 46 กำหนดว่า ในการพิจารณาอุทธรณ์ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ ไม่ว่าจะปัญหา

ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นกฎหมายกลางที่บังคับใช้กับคำสั่งทางปกครองทั้งปวง และเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการเยียวยาภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นการอุทธรณ์แบบบังคับ เพราะในทุกกรณีต้องดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายภายในฝ่ายปกครองตามวิธีการหรือขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองเสมอ

จากข้อกำหนดของตัวบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวข้างต้น เมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแรกเข้าสู่ขั้นตอนระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแล้ว ผลของการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแรกภายในฝ่ายปกครองย่อมนำไปสู่การเกิด “คำวินิจฉัยอุทธรณ์” ขึ้น สถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์กับคำสั่งทางปกครองแรกจะมีนิติสัมพันธ์กันอย่างไรหรือไม่ จะมีสถานะทดแทนกันหรือไม่ จึงเป็นประเด็นปัญหาสำคัญในการศึกษาในครั้งนี้ นอกจากนี้ ในแง่ของฝ่ายปกครองในแง่ของประชาชนและในแง่ขององค์กรวินิจัยคดีหรือศาลจะมีปัญหาอย่างไรหรือไม่ ในระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ ผู้ศึกษามีข้อความเห็นว่าในทางการที่ต้องมีระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ฝ่ายปกครองซึ่งเสมือนเป็นอภิสิทธิ์ในการเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลหรือต่อประชาชน อันเป็นเหตุที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่หรือผลประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคลหรือต่อประชาชนในลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ ซึ่งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน (แต่ไม่หมายถึงการออกกฎ) นั้น ย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องต่อฝ่ายต่าง ๆ ได้ ดังนี้

ในแง่ของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง โดยที่การออกคำสั่งทางปกครองในแต่ละเรื่องอาจมีปัญหาคความยุ่งยากซับซ้อนเกี่ยวพันกับข้อเท็จจริง และการปรับใช้ข้อกฎหมายที่อาจมีความเชื่อมโยงของตัวบทบัญญัติกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง กับความครบถ้วนและความถูกต้องชัดเจนของข้อเท็จจริง อีกทั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีภาระหน้าที่งานจำนวนมากและต้องปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จโดยเร็วที่บางกรณีจึงอาจมีการออกคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดได้ไม่ว่าจะเกิดความผิดพลาดในปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือเรื่องความเหมาะสม ด้วยเหตุนี้ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจึงเป็นวิธีการที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองได้มีโอกาสที่จะรับรู้ แก้ไขปัญหาการปฏิบัติหรือการสั่งการที่อาจเกิดข้อผิดพลาดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายของตนเองได้ และเป็นมาตรการในการตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องของฝ่ายปกครอง เพื่อให้การบริการและการคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ในแง่ของประชาชน ปัญหาที่ปรากฏก็คือความไม่เข้าใจในระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองทั้งที่เป็นการอุทธรณ์บังคับตามกฎหมายเฉพาะและกฎหมายกลาง โดยเฉพาะในเรื่องเงื่อนไขระยะเวลาของการยื่นอุทธรณ์ ขั้นตอนวิธีการปฏิบัติต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดผลการพิจารณาอุทธรณ์ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ และโดยเฉพาะการใช้สิทธิทางศาลที่ถูกกำหนดโดยตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสิ้น จึงปรากฏให้เห็นปัญหาจาก

ผลคำวินิจฉัยคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุดในกรณีปัญหาการฟ้องคดีปกครองกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง แบบบังคับ อาทิ

- กรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองให้ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล หรือกรณีผู้ฟ้องคดีไม่รอผลการพิจารณาอุทธรณ์โดยได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ หรือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์แล้วแต่รอจนกระทั่งพ้นระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ก็ยังไม่มีการพิจารณาออกมา จึงได้นำคดีมาฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดี ในกรณีดังกล่าวจึงนำไปสู่ปัญหาว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดแล้วหรือยัง และศาลจะวินิจฉัยคดีอย่างไร และผลการวินิจฉัยจะเป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างไร

- กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์แล้วแต่ยังไม่มีผลการพิจารณาอุทธรณ์ รอจนพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีแล้วจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล หรือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์แล้วต่อมาภายหลังจากพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีจึงมีผลการพิจารณาอุทธรณ์ออกมาผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องคดีต่อศาล หรือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีดำเนินการอุทธรณ์ผิดไปจากขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดจนพ้นระยะเวลาการฟ้องคดี ในกรณีดังกล่าวจึงนำไปสู่ปัญหาว่าผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดีหรือไม่ และศาลจะวินิจฉัยอย่างไร และผลการวินิจฉัยจะเป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างไร เป็นต้น

ในแง่ขององค์การวินิจฉัยคดีหรือศาล ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่ผู้ศึกษาตั้งเป็นประเด็นปัญหาที่ทำการศึกษาคือ แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุดจะเป็นแนวการวินิจฉัยต่อสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำสั่งทางปกครองแรกอย่างไร ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์แล้วและมีผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิจารณาเพิกถอนเฉพาะคำสั่งทางปกครองแรก หรือในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์แล้วและมีผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนเฉพาะคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์แล้วและมีผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนทั้งคำสั่งทางปกครองแรกและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ จากกรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดจะมีแนวคำวินิจฉัยออกมาอย่างไร และผลการวินิจฉัยจะเป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างไร และที่สำคัญผลของคำวินิจฉัยคดีของศาลปกครองสูงสุดจะเป็นคำอธิบายได้หรือไม่ว่า สถานะคำวินิจฉัยอุทธรณ์จะมาแทนที่คำสั่งทางปกครองแรก หรือมีสถานะความคงอยู่ทั้งสองคำสั่ง ดังเช่นในระบบกฎหมายต่างประเทศ อาทิ ของประเทศฝรั่งเศสหรือประเทศเยอรมัน หรือไม่อย่างไร เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาจึงตั้งประเด็นที่ต้องพิจารณาคือว่า ในการดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ผลแห่งสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองจะแทนที่คำสั่งทางปกครองที่มีการร้องขอให้ฝ่ายปกครองพิจารณาทบทวนหรือไม่ ผู้ศึกษาหมายความว่าเมื่อมีการวินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จสิ้นและมีการทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้วจะเป็นผลให้คำสั่งทางปกครองที่นำมาอุทธรณ์สิ้นผลการบังคับไปด้วยหรือไม่ โดยผลแห่งสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์จะเข้ามามีผลบังคับต่อเนื่องจากคำสั่งทางปกครองทันทีหรือไม่ และจะหมายความว่าต่อไปอีกหรือไม่ว่า หากมีการนำกรณีพิพาทนี้ไปฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องโต้แย้งเฉพาะคำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้น

เพราะคำสั่งทางปกครองเดิมนั้นไม่มีอยู่แล้ว และคำสั่งที่ก่อให้เกิดฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนและเสียหายโดยแท้จริงแล้ว ในขณะที่นั้นคือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ใช่หรือไม่

ดังนั้น การศึกษาในหัวข้อ “ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในส่วนของสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์กับคำสั่งทางปกครองเดิม” จากสภาพความสำคัญของปัญหาข้างต้นประกอบกับแนวความคิดเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนี ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็นและจะเป็นประโยชน์ เพื่อให้การนำเอาระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและผลแห่งสถานะคำวินิจฉัยอุทธรณ์มาปรับใช้ในระบบกฎหมายไทยให้เป็นที่ไปด้วยความชัดเจนและถูกต้อง บรรลุตามเจตนารมณ์ของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในอันที่จะคุ้มครองสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองและการคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยองค์กรศาล

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาถึงหลักการพื้นฐานของสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และการคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยองค์กรศาล การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง สิทธิในการฟ้องคดีปกครอง และผลแห่งสถานะคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำสั่งทางปกครองเดิม
- 2) เพื่อศึกษาถึงระบบหลักเกณฑ์และวิธีการของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของไทยและต่างประเทศ
- 3) เพื่อศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับกรณีในส่วนของผลและสถานะทางกฎหมายของคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำสั่งทางปกครองเดิม แนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะ

### ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้จะทำการศึกษาเกี่ยวกับระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ ในส่วนของผลและสถานะทางกฎหมายของคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำสั่งทางปกครองเดิม ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และศึกษาระบบกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมนีเกี่ยวกับระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง โดยมีสมมติฐานของการศึกษาว่าเมื่อได้ดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับและมีการวินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จสิ้นแล้ว ผลแห่งสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์จะแทนที่คำสั่งทางปกครองที่มีการร้องขอให้ฝ่ายปกครองพิจารณา ทบทวน และจะเป็นผลให้คำสั่งทางปกครองที่นำมาอุทธรณ์สิ้นผลบังคับไปด้วย ผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องโต้แย้งเฉพาะคำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้น

### วิธีดำเนินการศึกษา

ผู้ศึกษาทำการศึกษาในครั้งนี้ ใช้การเขียนในเชิงพรรณนา (Descriptive Writing) โดยให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารเป็นสำคัญ (Documentary Research) โดยเป็นการเขียนงานด้วยลักษณะเป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการของสำนักงานศาลปกครอง บทวิเคราะห์ แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุด บทบัญญัติกฎหมาย

งานวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ รวมทั้งเอกสารวิชาการและบทความ เพื่อนำมาวิเคราะห์หาผลการศึกษาที่ได้ กำหนดไว้ตามวัตถุประสงค์และอธิบายสภาพปัญหาที่น่าเสนอมาพร้อมนี้

### ผลการศึกษา : การตั้งประเด็นและบทวิเคราะห์การศึกษา

ในการศึกษาเพื่อพิจารณาถึงสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำสั่งทางปกครองเดิม จากการดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับว่า ผลแห่งสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์กับคำสั่งทางปกครองเดิมที่มีการร้องขอให้ฝ่ายปกครองพิจารณาทบทวน ซึ่งเมื่อมีการวินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จสิ้นและมีการจัดทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว จะเป็นผลทำให้คำสั่งทางปกครองเดิมที่นำมาอุทธรณ์เปลี่ยนสถานะไปเป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ และผลแห่งสถานะคำวินิจฉัยอุทธรณ์จะเข้ามาแทนหรือมีผลบังคับต่อเนื่องจากคำสั่งทางปกครองเดิมทันทีใช่หรือไม่ และหมายความว่าหากมีการนำกรณีพิพาทนี้ไปฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องโต้แย้งเฉพาะคำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้น เพราะเหตุผล ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเดิมได้เข้าไปอยู่ในสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์หมดแล้ว และคำสั่งที่ก่อให้เกิดผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนและเสียหายโดยแท้จริงแล้ว ในขณะนั้นคือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ใช่หรือไม่ ซึ่งแน่นอนว่าย่อมนำไปสู่ปัญหาการฟ้องคดีปกครองที่ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนเกี่ยวกับเหตุแห่งความเดือดร้อนของคู่กรณีที่เป็นข้อพิพาทแห่งคดีว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของคำวินิจฉัยอุทธรณ์หรือคำสั่งทางปกครองเดิมอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำสั่งทางปกครองเดิม

ในการนี้ ผู้ศึกษาตั้งประเด็นการศึกษาเพื่อพิจารณาวิเคราะห์เกี่ยวกับสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์กับคำสั่งทางปกครองเดิม โดยมีมุมมองการศึกษาเกี่ยวกับสถานะคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในเขตแดนระหว่างกระบวนการพิจารณาของฝ่ายปกครองและสถานะคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในกระบวนการพิจารณาขององค์กรฝ่ายตุลาการ

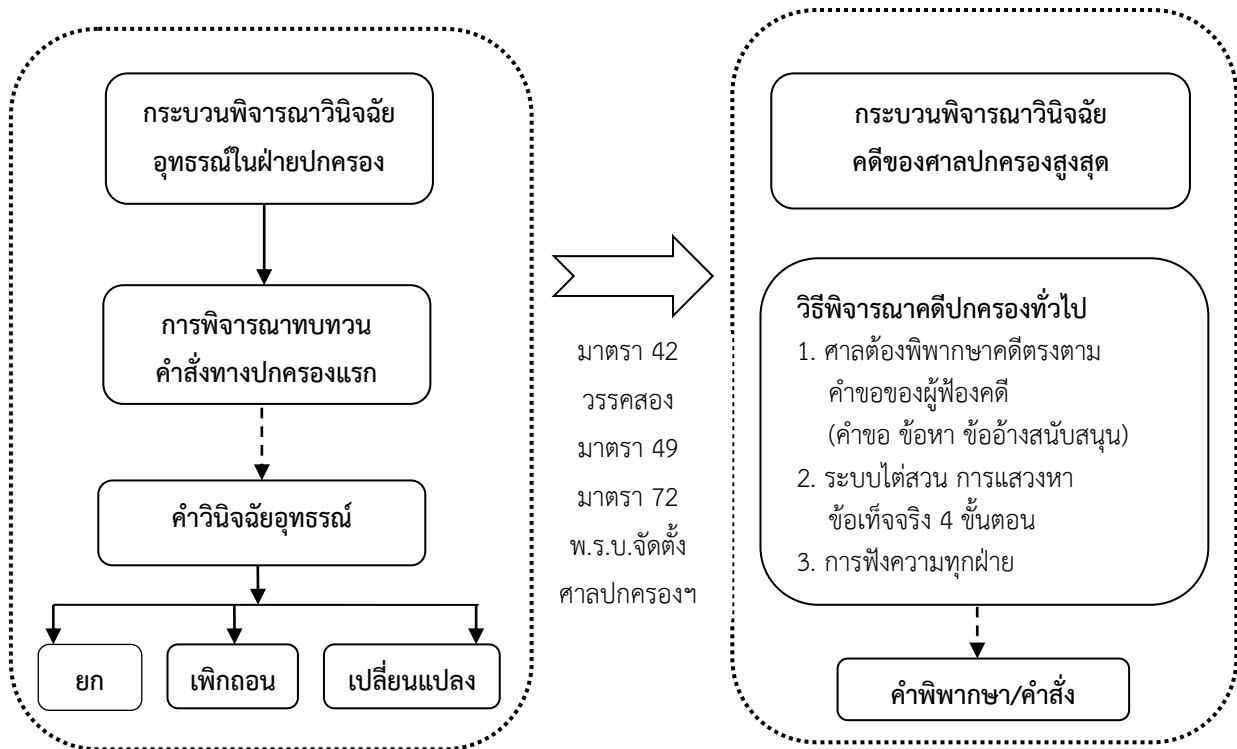


ผู้ศึกษาจึงกำหนดประเด็นการศึกษาเพื่อพิจารณาวิเคราะห์สถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์กับคำสั่งทางปกครองเดิม ดังนี้

- 1) ปัญหาเกี่ยวกับสถานะคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในกระบวนการพิจารณาของฝ่ายปกครองจากบทบัญญัติกฎหมายตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้อง
- 2) ปัญหาเกี่ยวกับสถานะคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในกระบวนการพิจารณาขององค์กรฝ่ายตุลาการจากผลของแนวคำวินิจฉัยคดีของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง
- 3) ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์กับคำสั่งทางปกครองเดิม: กรณีพิจารณาในฐานะที่เป็นเหตุความเดือดร้อนหรือเสียหายของคู่กรณี
- 4) ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์กับคำสั่งทางปกครองเดิม: กรณีพิจารณาในฐานะที่เป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง
- 5) ข้อวิเคราะห์ในทางการศึกษาของผู้ศึกษาเกี่ยวกับสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์กับหลักการที่ว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์มีผลเป็นการแทนที่ครอบคลุมคำสั่งแรก



## กรอบการศึกษา



ผลการศึกษากล่าวได้ว่า ในการศึกษาเพื่อพิจารณาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์กับคำสั่งทางปกครองเดิมในขอบเขตของกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ในฝ่ายปกครองตามบทบัญญัติกฎหมายและกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คดีขององค์กรฝ่ายตุลาการหรือศาลปกครองสูงสุดนั้น ผู้ศึกษาพบว่าความมุ่งหมายของบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองแบบบังคับที่ให้ผู้กรณีต้องยื่นอุทธรณ์เพื่อให้พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองเดิมนั้น มีเจตนารมณ์ให้การพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ มีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองเดิม ไม่ว่าจะปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง หรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้ อันเป็นผลทำให้เกิดคำสั่งทางปกครองใหม่ขึ้น เรียกว่าคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ที่มีสถานะทางกฎหมายขึ้นใหม่ และเป็นการแทนที่ครอบคลุมคำสั่งทางปกครองเดิมในเขตแดนของฝ่ายปกครอง และสำหรับในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คดีของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับเงื่อนไขการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองแบบบังคับที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น ศาลต้องวินิจฉัยตามประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีด้วยหลักวิธีพิจารณาคดีทั่วไปที่ว่า ศาลต้องพิพากษาคดีตรงตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ข้ออ้างข้อสนับสนุนในคำขอ ข้ออ้างข้อสนับสนุนข้อหา และวินิจฉัยข้อเท็จจริงทั้งหมดที่เป็นเหตุแห่งข้อพิพาทในการนำมาซึ่งการฟ้องคดีต่อศาลและประการสำคัญก็คือ ระบบการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองแบบบังคับสมควรที่จะต้องเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเท่านั้น และจะมีใช้ขั้นตอนทางวิธีพิจารณาทางปกครองที่จะเป็นการขัดขวางการฟ้องคดีทางปกครอง และมูลเหตุแห่งความเดือดร้อนเสียหายของผู้กรณีหรือเหตุพิพาทในทางคดีเท่านั้นที่จะเป็นสาระสำคัญในการที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องนำเสนอเป็น

ประเด็นพิพาทแท้จริงในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองหรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ที่จำต้องวินิจฉัยอุทธรณ์และจัดทำคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ครอบคลุมเหตุผลสาระสำคัญดังกล่าวด้วย

### สรุปผลการศึกษา

จากผลการศึกษาที่มีประเด็นสำคัญที่ได้รับทราบ ว่า ผลของกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองจะทำให้ได้มาซึ่งคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองที่มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองใหม่อีกฉบับที่มีเนื้อหาครอบคลุมคำสั่งทางปกครองเดิม และเท่ากับว่าสถานะของคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์จะมีผลครอบคลุมข้อเท็จจริงข้อกฎหมายและเหตุผลของข้อหาข้ออ้างข้อสนับสนุนของคำสั่งทางปกครองเดิมทั้งหมดด้วย อย่างไรก็ตามในกระบวนการพิจารณาขององค์กรฝ่ายตุลาการ ศาลต้องพิจารณาวินิจฉัยคดีตามข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจของการจัดทำคำสั่งทางปกครองเดิมประกอบการพิจารณาในการดำเนินคดีในชั้นกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคดีตามหลักวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไปขององค์กรฝ่ายตุลาการหรือศาลด้วย ผู้ศึกษาจึงขอเสนอประเด็นข้อสรุปผลการศึกษา ดังต่อไปนี้

ผลสรุปจากการศึกษาในกระบวนการพิจารณาของฝ่ายปกครองจากระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายกลาง ผู้ศึกษาพบว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว มีความมุ่งหมายที่จะให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ที่ได้รับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง มีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองเดิมของตนทั้งในข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองเดิม และอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองเดิมไปในทางใดหรือเรื่องใดก็ได้ ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายกำหนด และในกรณีนี้คำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ก็จะมีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครองใหม่ โดยมีเนื้อหาของคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ครอบคลุมข้อเท็จจริงข้อกฎหมายและเหตุผลข้อหาข้ออ้างข้อสนับสนุนของคำสั่งทางปกครองเดิม ด้วยเหตุนี้คำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์จึงมีเนื้อหาครอบคลุมข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเหตุผลข้อหาข้ออ้างข้อสนับสนุน เหตุผลแห่งการยกอุทธรณ์ การเพิกถอนและการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองเดิมทั้งหมดและผลการพิจารณาอุทธรณ์ทำให้เกิดคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ขึ้นที่มีนิติสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองใหม่อีกฉบับและมีสถานะทางกฎหมายที่มีเนื้อหาเหตุผลแทนที่ครอบคลุมคำสั่งทางปกครองเดิม

สำหรับในกรณีเกี่ยวกับสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์กับคำสั่งทางปกครองเดิมในฐานะที่เป็นเหตุแห่งความเดือดร้อนเสียหายของคู่กรณีและเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลนั้นพบว่า ในระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายกำหนดนั้นถือเป็นเงื่อนไขสำคัญอย่างหนึ่งในการฟ้องคดีปกครอง แต่ก็มิใช่เป็นขั้นตอนทางวิธีพิจารณาทางปกครองที่จะเป็นการขัดขวางสิทธิของคู่กรณีในการฟ้องคดีปกครองต่อศาล และหากคู่กรณีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองและคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเห็นว่าการวินิจฉัยอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนดก็มีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลได้ และจะพบว่าสถานะของคำวินิจฉัยอุทธรณ์และคำสั่งทางปกครองเดิมนั้นย่อมอาจจะเป็นมูลเหตุแห่งความเดือดร้อนเสียหายของคู่กรณีหรือเหตุพิพาทในทางคดี ที่จะเป็นสาระสำคัญในการที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องนำเสนอเป็นประเด็นพิพาทแท้จริงในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองหรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ที่จะต้อง



วินิจฉัยอุทธรณ์หรือจัดทำคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ครอบคลุมเหตุผลสาระสำคัญให้ครบถ้วนด้วย และเมื่อคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์มีนิติสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองใหม่ที่มีสถานะทางกฎหมายที่มีเนื้อหาเหตุผลแทนที่ครอบคลุมคำสั่งทางปกครองเดิมทั้งหมดแล้วก็จะมีผลต่อการนำไปสู่การยื่นคำฟ้องคดีต่อศาลและการกำหนดคำขอในคำฟ้องตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เพื่อให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ในฐานะที่เป็นเหตุแห่งความเดือดร้อนเสียหายของคู่กรณีในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

นอกจากนี้ในกระบวนการพิจารณาขององค์กรฝ่ายตุลาการจากผลของแนวคำวินิจฉัยคดีของศาลปกครองสูงสุด ผู้ศึกษาพบว่าหากคู่กรณีไม่เห็นด้วยหรือไม่พอใจและประสงค์ที่จะโต้แย้งผลของคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องนำเหตุแห่งความเดือดร้อนเสียหายของคู่กรณีหรือเหตุแห่งข้อพิพาทกับฝ่ายปกครองฟ้องเป็นคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาขององค์กรฝ่ายตุลาการหรือศาลปกครองต่อไป อันเป็นสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองและการได้รับความคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรศาล และในชั้นกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลนั้นประเด็นพิจารณาคือศาลจะต้องวินิจฉัยประเด็นเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองเช่น ตามมาตรา 42 มาตรา 49 และคำขอตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เป็นต้นและตามหลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองและหลักวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไปที่ว่าศาลต้องพิพากษาคดีตรงตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ข้อเท็จจริงข้อกฎหมายแห่งคดี ข้อหา ข้ออ้างข้อสนับสนุนข้อหา ด้วยระบบการไต่สวนและการรับฟังความทุกฝ่ายในข้อพิพาทแห่งคดีซึ่งผู้ศึกษาพบว่ากระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของฝ่ายปกครอง และกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคดีขององค์กรฝ่ายตุลาการ มีความต่างกันโดยเฉพาะการพิจารณาในประเด็นพิจารณาว่าด้วยการแทนที่ครอบคลุมในสถานะของคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์และคำสั่งทางปกครองเดิม สรุปคือในชั้นการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวหลักการวินิจฉัยคดีปกครองตามหลักวิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไปที่ว่า ศาลต้องพิพากษาคดีตรงตามคำขอของผู้ฟ้องคดีและข้อเท็จจริงข้อกฎหมายเหตุผลในข้อหาข้ออ้างข้อสนับสนุนของข้อพิพาทแห่งคดี ด้วยระบบการไต่สวนและหลักการรับฟังความทุกฝ่ายโดยที่ศาลไม่ได้วินิจฉัยโดยถือหลักว่าคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์มีผลเป็นการแทนที่ครอบคลุมคำสั่งทางปกครองเดิมที่ทำให้คำสั่งทางปกครองเดิมสิ้นสถานะไม่มีสภาพบังคับอีก

### ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะในทางวิชาการเพื่อสนับสนุนผลการศึกษาในครั้งนี้โดยให้นำหลักกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับของต่างประเทศ คือ **“หลักที่ว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์มีผลเป็นการแทนที่คำสั่งแรก”** มาปรับใช้ในระบบกฎหมายไทยและส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองว่าด้วยการฟ้องโต้แย้งการวินิจฉัยอุทธรณ์ของฝ่ายปกครอง โดยที่หลักคำวินิจฉัยอุทธรณ์มีผลเป็นการแทนที่คำสั่งแรก มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

**ประการแรก** หลักที่ว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์มีผลเป็นการแทนที่คำสั่งแรก ถือเป็นหลักการพื้นฐานของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับ ซึ่งจะส่งผลต่อมาถึงการฟ้องคดีเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งแรกเป็นการยื่นฟ้องคดีที่ศาลไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ ทั้งนี้เนื่องมาจากเหตุผลที่ว่าคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ย่อมมีผลเป็นการยกเลิกคำสั่งแรกโดยอัตโนมัตินั่นเอง

**ประการที่สอง** หลักที่ว่าการที่คำวินิจฉัยอุทธรณ์มาแทนที่ครอบครัวคำสั่งแรกถือเป็นหลักที่ชอบด้วยตรรกะ เนื่องจากหากมีการนำระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับมาใช้ในการระงับข้อพิพาทแล้ว การนำหลักการดังกล่าวมาใช้ก็ย่อมมีเหตุผลสนับสนุนที่ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขคำสั่งของตนได้ รวมทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองระงับหรือเปลี่ยนแปลงเพิกถอนการใช้อำนาจของตนได้และฝ่ายปกครองย่อมสามารถนำข้อเท็จจริงเหตุผลของข้อพิจารณาข้อสนับสนุนและข้อกฎหมายที่ปรากฏขึ้นขณะที่ตนพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งอาจเหมือนหรือต่างกับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ปรากฏขณะทำคำสั่งแรกมาประกอบการพิจารณาอุทธรณ์ของตนได้ การพิจารณาอุทธรณ์เพื่อแก้ไขคำสั่งทางปกครองย่อมสามารถกระทำได้อย่างง่ายและด้วยความรวดเร็วรวมทั้งเป็นการแก้ไขในประเด็นที่มีความจำเป็นเหมาะสม ส่งผลให้การออกคำสั่งใหม่ของฝ่ายปกครองเป็นคำสั่งที่มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เนื่องจากฝ่ายปกครองมีการทบทวนการตัดสินใจของตนเองอีกครั้งหนึ่ง หลักที่ว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์มาแทนที่คำสั่งแรกถือเป็นหลักที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง การสิ้นผลของคำสั่งแรกย่อมส่งผลให้เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งแรกสิ้นผลไปด้วย

**ประการที่สาม** ผลของการที่คำวินิจฉัยอุทธรณ์แทนที่คำสั่งแรกย่อมส่งผลให้เกิดหลักประกันทางวิธีพิจารณาทางปกครองที่ว่า การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับย่อมมิใช่ขั้นตอนทางวิธีพิจารณาที่เป็นการขัดขวางการฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้น หากในชั้นการพิจารณาคดีของศาลมีการหยิบยกความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งแรกขึ้นมา แม้ข้ออ้างดังกล่าวจะเป็นข้ออ้างที่ไร้ผลเนื่องจากคำสั่งแรกสิ้นผลไปแล้วก็ตาม แต่ศาลจะต้องตีความคำขอดังกล่าวว่าเป็นคำขอเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงถือเป็นหน้าที่ของศาลในการที่จะต้องตีความคำขอให้ถูกต้อง อนึ่ง ความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ปรากฏในคำสั่งแรก เช่น การไม่มีอำนาจ การไม่ได้ให้เหตุผลประกอบคำสั่ง เป็นต้น โดยหลักแล้วย่อมหมดสิ้นไปอันเนื่องมาจากผลของการสิ้นผลของคำสั่งแรก ยกเว้นแต่บางกรณี อาทิ หากขั้นตอนการออกคำสั่งแรกของฝ่ายปกครองมีข้อบกพร่องบางประการ เช่น การเข้าถึงเอกสาร ฝ่ายปกครองย่อมมีภาระหน้าที่ที่จะดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวให้ถูกต้องได้ ซึ่งหากในชั้นพิจารณาอุทธรณ์ฝ่ายปกครองไม่ได้แก้ไขขั้นตอนดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีย่อมสามารถหยิบยกมาให้ศาลพิจารณาความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นได้ แม้ว่าจะเป็นการหยิบยกเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งแรกมาเป็นข้ออ้างต่อศาลก็ตามและหากในบางกรณีพบว่าความบกพร่องที่ปรากฏในชั้นทำคำสั่งแรกเป็นข้อบกพร่องที่ไม่สามารถแก้ไขหรือเยียวยาได้ ตัวอย่างเช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้เรียกให้ผู้รับคำสั่งมาให้ถ้อยคำในชั้นก่อนการออกคำสั่ง ทางปกครอง เป็นต้น ซึ่งพบว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในบางประเภทก็ไม่มีอำนาจในการเรียกให้ผู้รับคำสั่งมาให้ถ้อยคำในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์เช่นกัน ดังนั้น ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงมีอำนาจเพียงเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากไม่สามารถจะดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องที่มีอยู่จากการออกคำสั่งแรกได้ ซึ่งก็คือการเรียกให้ผู้รับคำสั่งมาให้ถ้อยคำในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์ การดำเนินการแก้ไขคำสั่งทางปกครองลักษณะนี้จึงเป็นการแก้ไขในทำนองที่เป็นการเริ่มกระบวนการจัดทำคำสั่งใหม่ตั้งแต่ต้นนั่นเอง

นอกจากนี้ในทางกฎหมายว่าด้วยกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองศาลปกครองอาจออกหลักเกณฑ์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองว่าด้วยการฟ้องโต้แย้งการวินิจฉัยอุทธรณ์ของฝ่ายปกครอง โดยที่ ศาลปกครองอาจจะปรับแก้ไขแนวทางการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองในกรณี การฟ้องโต้แย้งเพิกถอนคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ที่เป็นผลจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของฝ่ายปกครอง ตามขั้นตอนของระบบ

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้อง ด้วยหลักการที่ว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์มีผลเป็นการแทนที่คำสั่งแรก

โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 28 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 6 (5) และ (6) ของระเบียบ ก.ศป. ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ประธานศาลปกครองสูงสุดและอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นและการบริหารงานศาลปกครอง พ.ศ. 2544 ศาลปกครองอาจออกคำแนะนำหรือหลักเกณฑ์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองว่าด้วยการฟ้องโต้แย้งการวินิจฉัยอุทธรณ์ของฝ่ายปกครอง โดยมีข้อเสนอในหลักการที่ว่า คำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ควรมีเนื้อหาครอบคลุมเหตุผลข้อหาข้ออ้างข้อสนับสนุนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอันเป็นผลให้เกิดนิติสถานะในการแทนที่ครอบคลุมคำสั่งทางปกครองเดิม และหากคู่กรณีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยให้ผู้ฟ้องคดีกำหนดคำขอในคำฟ้องและกำหนดข้อหาของคดีให้ศาลเพิกถอนคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ชัดเจนครบถ้วนและให้ศาลพิจารณาจากคำขอในคำฟ้องและกำหนดข้อหาให้ถูกต้องครบถ้วนตรงตามคำขอและวัตถุประสงค์ของผู้ฟ้องคดีและวิธีพิจารณาคดีปกครองเพื่อให้ศาลสามารถพิจารณาพิพากษาคดีหรือออกคำสั่งบังคับในการเยียวยาความเดือดร้อนและเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ชัดเจนครบถ้วน “เพื่อให้ประชาชนผู้เดือดร้อนเสียหายได้รับสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองและได้รับการคุ้มครองสิทธิโดยศาลปกครองมากยิ่งขึ้น เพื่อความเป็นธรรมในสังคมตลอดไป”

## บรรณานุกรม

### หนังสือและตำรา

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2551.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายมหาชน : ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2553.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2553.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2556.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน,, 2558.
- เชิดวุฒิ สีนพิมลบูรณ์. ความสัมพันธ์ระหว่างคำสั่งวินิจฉัยอุทธรณ์และคำสั่งแรกของเยอรมนี, เอกสารทางวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2549.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร : จีระวิชาการพิมพ์, 2540.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4 (แก้ไขเพิ่มเติม). กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2557.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2556.
- ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

- ประสาธ พงษ์สุวรรณ. หลักการพื้นฐานและประวัติการยกเว้นระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543, เอกสารประกอบการบรรยาย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2544.
- มานิตย์ วงศ์เสรี. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (Das Widerspruchsverfahren im deutschen Recht). เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ ครั้งที่ 5 เรื่องการเตรียมการรองรับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง : ประสบการณ์ของเยอรมัน, 2539.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและการลบล้างคำสั่งทางปกครอง. เอกสารบรรยายการอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ที่ได้รับการรับรองจาก ก.ศป. แล้ว) รุ่นที่ 7 วันที่ 3, 9, 10 กรกฎาคม 2559 ณ สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2559.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง. ใน บทความทางวิชาการกฎหมายลำดับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. การกระทำทางปกครอง. เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 1. สำนักงานศาลปกครอง, 2543. (อัดสำเนา).
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. คู่มือการศึกษากฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ม.ป.ป.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. วิธีพิจารณาคดีปกครองทั่วไป. มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, 2555.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง. โครงการตำราเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (มีนาคม 2557): 68-73.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. แนวคิดและหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. เอกสารบรรยายการอบรมหลักสูตรความรู้เกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองสำหรับบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของศาลประชาชนสูงสุดแห่ง สปป.ลาว รุ่นที่ 3 (ณ ศาลปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย) ระหว่างวันที่ 4-15 กรกฎาคม 2559 ณ สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2559.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองชุดที่ 1. เอกสารบรรยายการอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ที่ได้รับการรับรองจาก ก.ศป. แล้ว) รุ่นที่ 7 วันที่ 21, 28 พฤษภาคม 2559 ณ สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2559.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ชุดที่ 2. เอกสารบรรยายการอบรมหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ที่ได้รับการรับรองจาก ก.ศป. แล้ว) รุ่นที่ 7 วันที่ 21, 28 พฤษภาคม 2559 ณ สำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลปกครอง, 2559.
- วรรณชัย บุญบำรุง, ธนกฤต วรธนัชชากุล และสิริพันธ์ พลรบ. หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2549.

วิชณ วรณญ. การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับกับคดีปกครอง แปลจาก คำบรรยายเรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับกับคดีปกครอง โดย Professeur Christophe ALONSO โครงการสัมมนาทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 14 ปี การจัดตั้งศาลปกครอง เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2558 ณ ห้องสัมมนา 1 ชั้น 11 สำนักงานศาลปกครอง เรียบเรียงโดย ดร.ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง. เอกสารประกอบการอภิปรายโครงการสัมมนาทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 14 ปี การจัดตั้งศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร :สำนักงานศาลปกครอง, 2558.

สุรพล นิตไกรพจน์, ประสาท พงษ์สุวรรณและคณะ. หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. รายงานการวิจัยแห่งสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

สำนักงานศาลปกครอง. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่ม 2 มีนาคม 2554. เอกสารในส่วนของสำนักงานศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร : บริษัทประชาชน จำกัด, 2554.

เอกสารประกอบการอภิปราย. การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับกับคดีปกครอง. โครงการสัมมนาทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 14 ปี การจัดตั้งศาลปกครอง วันจันทร์ที่ 9 มีนาคม 2558 เวลา 09.00 - 14.00 น. ณ ห้องสัมมนา 1 ชั้น 11 สำนักงานศาลปกครอง.

#### บทความ

บรรเจิด สิงคะเนติ. การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเยอรมัน. ใน อาจารย์บุชา ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี, 2545. หน้า 190 - 192.

บุบผา อัครพิมาน. การควบคุมการกระทำทางปกครองโดยระบบการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง.วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 6 ฉบับที่ 3 (กันยายน - ธันวาคม 2549) : 63.

ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์. การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับกับคดีปกครอง ถอดความการบรรยายทางวิชาการ เรื่อง การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองแบบบังคับกับคดีปกครอง โดย Professeur Christophe ALONSO. วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 15 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม - ธันวาคม 2558) : 15 - 19.

ปิยาภรณ์ ชัยวัฒน์. การอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองของฝรั่งเศส : สถานะและผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์. วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 15 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม - ธันวาคม 2558) : 53.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง. ใน หนังสือรวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2541. หน้า 41.

วรรณชัย บุญบำรุง และสิริพันธ์ พลรบ. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งสากล : ความพยายามในการที่จะให้มีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่เป็นกฎหมายแม่แบบ. วารสารตุลพาท 52. 2 (พฤษภาคม 2548) : 178.

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. ปัญหาการขยายระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 25 ตอน 3 (2551) : 93.

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. วันที่การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองมีผล กรณีส่งหนังสืออุทธรณ์ทางไปรษณีย์.วารสารกฎหมายปกครอง 27, 2 (กันยายน 2553) : 3.

อภิญา เกษตรเอี่ยม. ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง. วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 15 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม - ธันวาคม 2558) : 39.

### วิทยานิพนธ์

ชลธิชา เกียรติสุข. การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนในการดำเนินคดีทางศาล : ศึกษากรณีการให้ความช่วยเหลือทางด้านทนายความในคดีแพ่งโดยรัฐ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

ธีระชัย จาตุรงค์สวัสดิ์. หลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

ประเวศ อรรถสุภผล. ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

มานิช นามเดช. การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง. เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ 9 สำนักงานศาลปกครอง, 2557.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล และบรรเจิด สิงคะเนติ. รายงานการศึกษาวินิจฉัยเรื่องวิธีพิจารณาคดีเปรียบเทียบ. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.



## คำแนะนำการส่งบทความเพื่อลงพิมพ์ในวารสารนิติพัฒนา นิต้า

- 1) วารสารนิติพัฒนา นิต้า หรือ NITIPAT NIDA Journal เป็นวารสารปีละ 2 ฉบับ กำหนดการออกวารสาร ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน) ฉบับที่ 2 (กรกฎาคม - ธันวาคม)
- 2) เรื่องที่จะส่งมาเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ต้องเป็นงานวิชาการทางพัฒนบริหารศาสตร์ ด้านกฎหมาย
- 3) บทความเป็นประเภทบทความวิจัย (Research Article) บทความวิชาการ (Journal Article) บทความปริทัศน์ (Review Article) บทวิจารณ์หนังสือ (Book Review) และบทวิจารณ์บทความ (Article Review)
- 4) บทความที่เสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ต้องไม่เคยตีพิมพ์เผยแพร่ที่ไหนมาก่อน และไม่อยู่ระหว่างการเสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารฉบับอื่น
- 5) บทความที่เสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ จะได้รับการประเมินจากกองบรรณาธิการและผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อย 2 ท่าน โดยวารสารใช้นโยบายการไม่เปิดเผยข้อมูลในการประเมินบทความแบบไม่เปิดเผยชื่อผู้ประเมินสองทาง (Double-blind Review) ผลการพิจารณาจากกองบรรณาธิการถือเป็นสิ้นสุด
- 6) บทความหรือข้อคิดเห็นใดๆ ที่ปรากฏอยู่ในวารสารนิติพัฒนา นิต้า เป็นของผู้เขียนโดยเฉพาะ ผู้เขียนต้องรับผิดชอบต่อความคิดเห็นของตน คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นด้วย
- 7) การเขียนบทความต้องมีส่วนประกอบ ดังนี้
  - ชื่อเรื่อง ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ
  - ชื่อผู้เขียนทุกคน ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ประวัติของผู้เขียนให้เขียนเป็นเชิงอรรถ ระบุคุณวุฒิสูงสุด ตำแหน่งทางวิชาการ (ถ้ามี) และสถานที่ทำงานของผู้เขียนทุกคน โดยให้ใส่เครื่องหมาย \* เยื้องไปด้านขวามือท้ายนามสกุลของผู้เขียน
  - บทคัดย่อ ทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ ความยาวไม่น้อยกว่า 150 คำ และไม่เกิน 250 คำ
  - คำสำคัญ (Keywords) จำนวน 3-5 คำ
- 8) ต้นฉบับต้องพิมพ์บนกระดาษ A4 แบบหน้าเดียว ความยาวไม่เกิน 25 หน้า เว้นห่างจากขอบบน 2.5 ซม. ขอบซ้าย 2.5 ซม. ขอบขวา 2 ซม. และขอบล่าง 2 ซม. โดยใช้อักษร TH SarabunPSK ขนาด 16 pt. ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ.
- 9) ส่งต้นฉบับพร้อมแบบฟอร์มการเสนอบทความ โดยส่งผ่านระบบวารสารอิเล็กทรอนิกส์ ทาง URL: <http://www.tci-thaijo.org/index/php/NTP> ในกรณีที่ไม่สามารถส่งผ่านระบบดังกล่าวได้สามารถส่งทาง E-mail: [nitipat-nida@nida.ac.th](mailto:nitipat-nida@nida.ac.th)
- 10) การพิมพ์เชิงอรรถ วิธีการอ้างอิงประยุกต์จากแบบ The Oxford Standard for Citation of Legal Authorities (OSCOLA) ตัวอย่าง ดังนี้

### หนังสือ

ชื่อผู้แต่ง, ชื่อหนังสือ (ตัวเอียง), (พิมพ์ครั้งที่, เมืองหรือสถานที่พิมพ์, สำนักพิมพ์, ปีที่พิมพ์), หน้าอ้างอิง  
 Burrows Andrew, *Remedies for Torts and Breach of Contract*, (3<sup>rd</sup> ed., OUP 2004), p.317



### บทความ

ชื่อผู้แต่งบทความ, ชื่อบทความ (ตัวเอียง), (ชื่อวารสาร เล่มที่ ปีที่พิมพ์ วันเดือนปีของการตีพิมพ์วารสาร), หน้าที่อ้างอิง  
 ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, *การใช้ราชาศัพท์กฎหมาย*, (ตุลพาห เล่มที่ 4 ปีที่ 4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2538), หน้า 8  
 Waldron Jeremy, *The Core of the Case against Judicial Review*, (115 Yale LJ 1346, 2006), p.1372

### วิทยานิพนธ์

ชื่อผู้แต่งวิทยานิพนธ์, ชื่อวิทยานิพนธ์ (ตัวเอียง), (ชื่อย่อปริญญา thesis, ชื่อมหาวิทยาลัย, ปีที่สำเร็จการศึกษา),  
 หน้าที่อ้างอิง  
 นัทมน คงเจริญ, *การใช้กฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ช้างในประเทศไทย*, (น.ม., จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), หน้า 68

### เว็บไซต์

ชื่อผู้แต่ง, 'ชื่อข้อความที่อ้าง', (ชื่อคอลัมน์, วันเดือนปี ที่อ้าง), ชื่อเว็บไซต์  
 Cole Sara, 'Virtual Friend Fires Employee' (Naked Law, 1 <May 2009), <http://www.nakedlaw.com/2009/05/index.html> accessed 19 November 2009

### หนังสือพิมพ์

ชื่อผู้แต่ง, 'ชื่อข้อเขียน', ชื่อหนังสือพิมพ์, (สถานที่พิมพ์, วันเดือนปี), หน้าที่อ้างอิง  
 สุธิตต์ วงษ์เทศ, 'แผนที่ประเทศไทยไม่มีแม่น้ำลำคลอง', หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน, (กรุงเทพมหานคร, วันศุกร์ที่  
 24 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2554), หน้า 16  
 Croft Jane, 'Supreme Court Warms on Quality', Financial Times, (London, 19 June 2009, p.3

### บทสัมภาษณ์

สัมภาษณ์ (Interview with), ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์, ตำแหน่งหน้าที่การงาน, สถานที่ทำงาน, (วันเดือนปีที่สัมภาษณ์)  
 สัมภาษณ์, เกษม สนิทวงศ์ ณ อยุธยา, ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม, (3 กุมภาพันธ์ 2539)  
 Interview with Edict Timothy, Director of Graduate Studies, Faculty of Law, University of Oxford  
 (Oxford 1 April 2005)

### คดีของศาลไทยและต่างประเทศ

คำพิพากษา(ระบุนศาลที่พิพากษา)เลขที่และปีของคำพิพากษา, ชื่อเอกสารที่คำพิพากษาปรากฏ  
 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 233/2544, ตุลพาห  
 Corr v IBC Vehicles Ltd (2008) UKHL 13, (2008) AC 884

### กฎหมายและกฎหมายลำดับรอง

ชื่อกฎหมายและปี, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ ตอนที่ (ฉบับพิเศษ), (วันที่ตีพิมพ์), มาตราที่อ้างอิง  
 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 109 ตอนที่ 39 (ฉบับพิเศษ),  
 (วันที่ 6 เมษายน 2535), มาตรา 13 ทวิ



## แบบเสนอบทความเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารนิติพัฒนา นิต้า

บทความวิจัย  บทความวิชาการ  อื่นๆ.....

### ชื่อบทความ

ภาษาไทย.....

.....

ภาษาอังกฤษ.....

.....

### ชื่อ/นามสกุลผู้เขียน (ตัวบรรจง)

ภาษาไทย.....

ภาษาอังกฤษ.....

หน่วยงาน (สังกัด).....

วุฒิการศึกษา.....

อยู่ระหว่างศึกษา.....สถาบันการศึกษา.....

ตำแหน่งทางวิชาการ (ถ้ามี).....

ตำแหน่งทางบริหาร (ถ้ามี).....

### ที่อยู่ที่สามารถติดต่อได้สะดวก

บ้านเลขที่.....ซอย.....ถนน.....

แขวง.....เขต.....จังหวัด.....

รหัสไปรษณีย์.....E-mail.....

โทรศัพท์.....มือถือ.....

ข้าพเจ้ารับรองว่าบทความดังกล่าวไม่เคยลงพิมพ์ที่ใดมาก่อน และไม่อยู่ระหว่างการเสนอเพื่อพิจารณาตีพิมพ์ในวารสารอื่น โดยเจ้าของบทความมิได้คัดลอกหรือละเมิดลิขสิทธิ์ของผู้ใด

ทั้งนี้ กองบรรณาธิการวารสารนิติพัฒนา นิต้า มีนโยบายไม่เปิดเผยรายชื่อกองบรรณาธิการผู้ประเมินบทความและผู้ทรงคุณวุฒิที่อ่านประเมินบทความไม่ว่ากรณีใด ๆ เพื่อรักษาประโยชน์และไม่ก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อบุคคลเหล่านั้น ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติที่เป็นสากลโดยทั่วไป ในการปฏิบัติงานวารสารที่ใช้นโยบายการไม่เปิดเผยข้อมูลในการประเมินบทความแบบไม่เปิดเผยชื่อผู้ประเมินสองทาง (Double-blind Review) ท่านได้รับทราบและยอมรับแนวทางปฏิบัติดังกล่าวของกองบรรณาธิการด้วยแล้ว

ลงชื่อ.....

(.....)

...../...../.....



## ใบสั่งซื้อ/สมัครสมาชิกวารสารนิติพัฒน์ นิด้า

ชื่อผู้สั่งซื้อ/สมาชิก.....  
 จัดส่งวารสารที่ บ้านเลขที่.....ซอย.....ถนน.....  
 แขวง.....เขต.....จังหวัด.....  
 รหัสไปรษณีย์.....E-mail.....  
 โทรศัพท์.....มือถือ.....

### ขอสั่งซื้อ/สมัครสมาชิกวารสารนิติพัฒน์ นิด้า ดังนี้

- สมัครสมาชิก/ต่ออายุสมาชิกวารสาร (ปีละ 300 บาท/2 ฉบับ) เป็นเงิน.....บาท
- กำหนดเวลา.....ปี
- เริ่มฉบับที่.....เดือน.....พ.ศ. ....ถึงฉบับที่.....เดือน.....พ.ศ.....
- ซื้อวารสารนิติพัฒน์ นิด้า รวมเป็นเงิน.....บาท
- ฉบับเดือนมิถุนายน 2555 ราคาเล่มละ 100 บาท จำนวน.....เล่ม
- ฉบับเดือนธันวาคม 2556 ราคาเล่มละ 150 บาท จำนวน.....เล่ม
- ฉบับเดือนมิถุนายน 2557 ราคาเล่มละ 150 บาท จำนวน.....เล่ม
- ฉบับเดือนธันวาคม 2557 ราคาเล่มละ 150 บาท จำนวน.....เล่ม

### โดยชำระเงิน:

- เงินสด
- โอนเงินเข้าบัญชี โครงการวารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ “นิติพัฒน์ นิด้า”  
 ธนาคารกรุงเทพ เลขที่ 944-0-10841-4 สาขา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

### กรุณาแนบเอกสารการโอนเงินและส่งกลับมาที่

กองบรรณาธิการวารสารนิติพัฒน์ นิด้า คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

118 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240

โทรศัพท์ 02-727-3706 โทรสาร 02-274-4731