

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง
ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

Legal problems of the period of time for the administrative order
under the administrative procedure Act, B.E. 1996 (2539)

อภิวัฒน์ จิตวิสัย¹

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ประสงค์ในการศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดนิติกรรมทางปกครองและระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 และแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนับแต่วันที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน

ผลการศึกษาพบว่าบทบัญญัติ มาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองดังกล่าวมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายบางประการดังต่อไปนี้

1. ถ้อยคำที่ว่า “...หากมิได้มีกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่น...” นั้นอาจจะทำให้เกิดการขัดหรือแย้งต่อสถานะความเป็นกฎหมายกลาง ตามมาตรา 3 แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2539

2. บทบัญญัติมาตรา 39/1 แห่งกฎหมายดังกล่าว ไม่ได้กำหนดผลของคำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้นจะมีผลทางกฎหมายเป็นอย่างไร

3. บทบัญญัติมาตรา 39/1 แห่งกฎหมายดังกล่าว ไม่มีมาตรการบังคับแก่ตัวเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาวิเคราะห์ โดยเห็นควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 39/1 โดยการตัดถ้อยคำว่า “...หากมิได้มีกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่น...” ออกเพื่อรักษาสถานะความเป็นกฎหมายกลาง ตามมาตรา 3 แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ไม่ได้ออกคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนับแต่วันที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน ในส่วนผลของคำสั่งทางปกครองที่ออกเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดกรณีนี้จึงต้องอาศัยการตีความการใช้บังคับกฎหมายปกครองแต่ละฉบับว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้นระยะเวลาใดเป็นระยะเวลาบังคับหรือระยะเวลาเร่งรัดเป็นกรณีไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

คำสำคัญ: ระยะเวลาการออกคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

¹ นักศึกษา หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตขอนแก่น

Abstract

This article aims to study the background and importance of relevant legal issues. With regard to the concept of administrative acts and the time limit for the issuance of administrative orders under Section 39/1 of the Administrative Procedure Act, B.E. 2539 (1996), amended by the Act on Administrative Procedure (No. 2) BE 2557 and solutions to legal issues related to the issuance of administrative orders within the period prescribed by law. From the date of receipt of the request and the documents are complete.

The results of the study found that the provisions of Section 39/1 of the Administrative Procedure Act mentioned some legal issues as follows.

1. The words "... if no law or rule specifies the length of the administrative order in that matter. Otherwise ..." may be contrary to or inconsistent with the status of a central law under Section 3 of the Administrative Act BE 2539.

2. Provisions of Section 39/1 of the said Law. Does not set the effect of the administrative order in the case when the administrative order was not completed within the time required by law to have legal effect.

3. The provisions of section 39/1 of the said law. There are no mandatory measures for the competent authority to conduct administrative hearings. If it turns out that the officials do not issue administrative orders within the specified period.

As a guide to correct such problems. The researcher has suggested that the study should be revised by the amendment to the Act on the Administration Act BE 2539, Section 39/1 by the wording "... If there is no law or regulation, the time limit for issuing administrative orders in that matter is ... "to maintain the status of the central law under Section 3 of the Cloister Protection Act. 2539, and the commanding officer of the disciplinary action against the officer. If it turns out the fact that deputies did not. Issued the administrative order within the time prescribed by law from the date of receiving the application and documents are accurate and complete. The results of the administrative order issued after the expiration of the time permitted by law, this case requires interpretation. Enforcement of individual governing law means that the period of time required by law is a mandatory period. Or rush time as the case may be, in order to protect the rights and freedoms of the people.

Keywords: the duration of the administrative order, administrative order, administrative procedures

ความเป็นมาของปัญหา

ในอดีตที่ผ่านมาการปฏิบัติหน้าที่ราชการขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะในการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองนั้น ยังมี

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาทางปกครองที่มีความหลากหลายแตกต่างกัน ขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (กมลชัย รัตนสากววงศ์, 2537) ขาดหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ซึ่งการพิจารณาทางปกครองนั้น เป็นเพียงแนวปฏิบัติภายในของแต่ละส่วนราชการซึ่งไม่มีค่าบังคับเป็นกฎหมายหรืออาจมีค่าบังคับเป็นกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องแต่ละฉบับหรือแนวปฏิบัติภายในของแต่ละส่วนราชการต่างก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไว้แตกต่างกัน ส่งผลให้การปฏิบัติราชการขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสิทธิที่ประชาชนหรือเอกชนจะพึงได้รับการปฏิบัติราชการขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกรณีจึงอาจมีการเปิดช่องว่างให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจโดยเฉพาะกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้ง่ายขึ้น โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายดังกล่าวมาแล้วข้างต้นด้วยเหตุนี้รัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ขึ้นใช้บังคับในฐานะเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปตามมาตรา 3 วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2540)

เพื่อให้การปฏิบัติราชการขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีมาตรฐานเดียวกันหรือมีมาตรฐานการปฏิบัติราชการขั้นต่ำที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพึงปฏิบัติและอำนวยความสะดวกแก่คู่กรณีหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่มิให้องค์กรฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักนิติรัฐ (Legal State) เพื่อเป็นการ

คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งยังส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยไม่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายปกครองเป็นรายฉบับ (กมลชัย รัตนสกาววงศ์, 2537) แต่อย่างไรก็ตาม การพิจารณาทางปกครอง การดำเนินการทางปกครองในขั้นตอนต่างๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยังมีความล่าช้า ดังนั้น เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำคำสั่งทางปกครองให้มีประสิทธิภาพเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ด้วยเหตุนี้รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้ตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 ขึ้นใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาการพิจารณาทางปกครองที่ล่าช้าดังกล่าว โดยการแก้ไขมาตรา 27 กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำขอ และเพิ่มเติม มาตรา 39/1 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนับแต่วันที่รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน และตราพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ในการศึกษาค้นคว้าในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยมีความสนใจทำการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนับแต่วันที่รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วนตามมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่ให้อำนาจองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพึงปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน

เมื่อพิจารณา มาตรา 39/1 แล้วปรากฏว่า มาตรา 39/1 มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายบางประการ ดังต่อไปนี้

1. จากถ้อยคำที่ว่า “...หากมิได้มีกฎหมายหรือ กฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่อง นั้นไว้เป็นประการอื่น...” นั้นอาจทำให้เกิดความขัดหรือ แย้งต่อสถานะความเป็นกฎหมายกลางของกฎหมายวิธี ปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2539 มาตรา 3

2. ผลของคำสั่งทางปกครอง กรณีที่เจ้าหน้าที่ ออกคำสั่งทางปกครองพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด นั้นจะมีผลทางกฎหมายเป็นอย่างไร

3. ไม่มีมาตรการบังคับแก่ตัวเจ้าหน้าที่ผู้มี อำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง หากเจ้าหน้าที่ ไม่ออกคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนด

จากสภาพปัญหาดังกล่าวเป็นประเด็นปัญหา ทางกฎหมายที่ควรศึกษาและค้นคว้าเพื่อค้นหาแนวทางที่ เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวต่อไป

วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและความสำคัญ ของปัญหาการใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาใน การออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 39/1 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557

2. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับ นิติกรรมทางปกครองและระยะเวลาในการออกคำสั่ง ทางปกครอง

3. เพื่อศึกษาหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาในการออกคำสั่ง ทางปกครองและขอบเขตการใช้บังคับของต่างประเทศ และประเทศไทย

4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับ ระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นหนังสือตาม

นัยมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557

5. เพื่อเสนอแนะ แก้ไข และเพิ่มเติมมาตรการ ในการใช้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการออกคำสั่ง ทางปกครองเป็นหนังสือโดยมีมาตรการทางกฎหมาย บังคับเพื่อให้ใช้บังคับได้จริง

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary research) โดยผู้วิจัยจะทำการศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ ตำรา บทความของนักวิชาการ วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการอนุญาต ของทางราชการ พ.ศ. 2558 กฎหมายอื่นๆ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นภาษาไทย และ ภาษาต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลที่รวบรวมได้จาก อินเทอร์เน็ต และบทความในวารสารต่างๆ สิ่งตีพิมพ์อื่นๆ กฎหมายต่างประเทศ ตลอดจนตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกา คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คำสั่งศาลปกครอง สูงสุด ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ความเห็น ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่เกี่ยวข้อง

ผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้ศึกษาจากเอกสารของพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณา อนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3 บัญญัติว่าวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตาม

กฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ
นี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่
ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติ
ราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดพระราชบัญญัตินี้
(ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2558)

1. ปัญหามาตรา 39/1 ขัดหรือแย้งต่อ สถานะของความเป็นกฎหมายกลางของกฎหมายวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง

จากเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ
ฉบับนี้ เห็นได้ว่าการบริหารราชการแผ่นดิน หน่วยงานทาง
ปกครองหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ราชการ
ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น
รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานอื่นที่ได้รับ
มอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนิน
กิจกรรมทางปกครอง (วิชญ์ วรรณุญ ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธ์
และเจตน์ สดาวรรคศิริ, 2551) แต่เนื่องจากหน่วยงาน
ทางปกครองดังกล่าวเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน
ไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางปกครองได้ด้วยตนเองจึง
ต้องมีบุคคลธรรมดาหรือคณะบุคคลธรรมดา เช่น
ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่ง
มีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่งหรือมติใดๆ ที่มี
ผลกระทบต่อบุคคล ซึ่งเรียกว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เข้ามา
กระทำการแทนหน่วยงานปกครองและกระทำในนามของ
หน่วยงานทางปกครอง มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานตาม
นโยบายของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลโดยต้องปฏิบัติให้
เป็นไปตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นและ
กฎหมายปกครองต่างๆ ที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองนำมาใช้
ในการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่มีอยู่จำนวน
มากมายหลายร้อยฉบับ ปัจจุบันนี้ประเทศไทยมี 20
กระทรวง โดยแต่ละกระทรวงแบ่งย่อยตามลักษณะกลุ่ม
งานเป็นกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่าง

อื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วน
ท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วน
ตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา
รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานอื่นที่ได้รับ
มอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนิน
กิจกรรมทางปกครองนั้น ซึ่งหน่วยงานทางปกครองเหล่านี้
มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นฝ่ายปกครอง มีอำนาจหน้าที่ต้อง
ปฏิบัติตามกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของ
หน่วยงานทางปกครองแตกต่างกันออกไป มีผลทำให้วิธี
ปฏิบัติราชการทางปกครองมีความหลากหลายไม่เป็น
มาตรฐานเดียวกัน ทั้งนี้ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2547)
เพื่อให้การปฏิบัติราชการทางปกครองมีมาตรฐาน
เดียวกัน จึงได้ตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง
ปกครอง พ.ศ. 2539 ขึ้นใช้บังคับในฐานะเป็นกฎหมาย
กลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับกระบวนการออก
คำสั่งทางปกครองและกระบวนการภายหลังออกคำสั่ง
ทางปกครอง ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติราชการทางปกครอง
ของเจ้าหน้าที่มีมาตรฐานเดียวกันหรือมีมาตรฐานการ
ปฏิบัติราชการขั้นต่ำที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพึง
ปฏิบัติและอำนวยความสะดวกแก่คู่กรณี มิให้องค์กร
ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลัก
นิติรัฐ (Legal State) (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555)

เมื่อพิจารณาถึงเหตุผลในการประกาศใช้บังคับ
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
(ฉบับที่ 2) แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2557 มาตรา 39/1 บัญญัติ
ว่า การออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในเรื่องใด หาก
มิได้มีกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่ง
ทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่น ให้เจ้าหน้าที่
ออกคำสั่งทางปกครองนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน
นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้อง
ครบถ้วน

ให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ที่จะกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง

แต่เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติมาตรา 39/1 จากถ้อยคำที่ว่า “...หากมิได้มีกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่น...” ให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน

หมายความว่า 1. การออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในเรื่องใด หากมีกฎหมายอื่นหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่น ให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายอื่นกำหนดไว้ หรือ 2. การออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในเรื่องใด หากมิได้มีกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่น ก็ให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 39/1 นี้ นับแต่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2558)

เห็นได้ได้อย่างชัดเจนว่ามาตรา 39/1 มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อสถานะความเป็นกลาง ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 3 กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่ให้อำนาจองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพึงปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัตินี้

2. ปัญหาของระยะเวลาออกคำสั่งทางปกครอง มาตรา 39/1 ไม่มีการกำหนดถึงผลทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

การที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะดำเนินการใดๆ ในทางปกครองได้โดยเฉพาะการออกคำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นโดยกระบวนการพิจารณาทางปกครอง การเตรียมเตรียมการ และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2559) อาจกล่าวได้ว่าการพิจารณาทางปกครองเป็นกระบวนการของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานทางปกครองยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของคู่กรณีแต่อย่างใด แต่ในบางกรณีกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองบางฉบับก็อาจกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองไว้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดทำคำสั่งทางปกครองให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2544)

อาจกล่าวได้ว่าระยะเวลาในการจัดทำคำสั่งทางปกครองเป็นการกำหนดกรอบของเวลาที่เจ้าหน้าที่ใช้ในการเตรียมการ การดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองระยะเวลาในทางกฎหมายปกครอง แบ่งระยะเวลาเป็น ระยะเวลาบังคับ และระยะเวลาเร่งรัด (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2544) ซึ่งจะมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองที่มีได้จัดทำคำสั่งทางปกครองให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดมีผลแตกต่างกัน

ปัญหาในกรณีของระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองมีอยู่ว่าหากกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองไว้ แต่ไม่บัญญัติถึงผลในกฎหมายที่จะเกิดขึ้นตามมาหากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำคำสั่งทางปกครองไม่แล้วเสร็จภายใน

ระยะเวลาคำสั่งทางปกครองนั้นจะมีผลในทางกฎหมายอย่างไร

กรณีที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่กำหนดผลในทางกฎหมายย่อมจะต้องพิจารณาระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้นเป็นระยะเวลาที่กฎหมายมุ่งหมายให้มีสภาพบังคับหรือเป็นระยะเวลาที่กฎหมายมุ่งหมายให้มีผลในการเร่งรัดการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ระยะเวลาใดเป็นระยะเวลาที่เมื่อพิจารณาจากกฎหมายทั้งฉบับ พิจารณาจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายตลอดจนวัตถุประสงค์ของการกำหนดระยะเวลานั้น เห็นได้ว่าเป็นระยะเวลาที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพหรือประโยชน์ของราษฎร โดยเฉพาะ ระยะเวลานั้นอาจถือได้ว่าเป็นระยะเวลาที่กฎหมายมุ่งหมายให้มีสภาพบังคับ คำสั่งทางปกครองที่ออกเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวย่อมถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คู่กรณีย่อมสามารถอุทธรณ์โต้แย้งเพื่อให้มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้

ส่วนระยะเวลาใดไม่ได้เป็นระยะเวลาที่ได้รับการกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของราษฎร แต่ได้กำหนดขึ้นมาเพื่อการเร่งรัดการปฏิบัติราชการการฝ่าฝืนระยะเวลาดังกล่าวไม่มีผลทำให้คำสั่งทางปกครองที่ออกมานั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม หากคู่กรณีได้รับความเสียหายจากการออกคำสั่งทางปกครองที่ล่าช้าดังกล่าวผู้ออกคำสั่งฯ อาจต้องรับผิดชอบทางอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ความรับผิดทางละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ความรับผิดทางวินัยก็ได้ แต่ความรับผิดดังกล่าวเป็นอีกประเด็นหนึ่ง ไม่กระทบต่อความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองที่ออกมาเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้น

จากการวิจัยพบว่า มาตรา 39/1 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน หากเจ้าหน้าที่มิได้ทำคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด มาตรา 39/1 ยังไม่มีการบัญญัติถึงผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแต่อย่างใด

3. ปัญหาของมาตรการบังคับตัวเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง มาตรา 39/1 ไม่มีมาตรการบังคับตัวเจ้าหน้าที่ที่คำสั่งทางปกครองไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองดังได้ศึกษามาแล้ว การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองจะต้องชอบด้วยกฎหมาย (เกรียงไกรเจริญธนาวัฒน์, 2556) และฝ่ายปกครองจะดำเนินการใดๆ ได้จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ฝ่ายปกครองจึงจะกระทำได้และการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองนั้นจะต้องสามารถควบคุมและถูกตรวจสอบได้ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบภายในหน่วยงานของฝ่ายปกครองหรือภายนอกองค์กรฝ่ายปกครอง (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555) เช่น ศาลปกครอง เป็นต้น

จากการที่ได้ศึกษากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาแล้วเกี่ยวกับปัญหาของระบบราชการของไทยที่เกี่ยวข้องกับความล่าช้าในการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะการพิจารณาอนุมัติ อนุญาตในเรื่องต่างๆ ที่ฝ่ายปกครองมักจะใช้เวลาในการพิจารณานานเกินสมควร ต่อมาในปี พ.ศ. 2557 คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ด้วยหลักการและเหตุผลดังต่อไปนี้ กล่าวคือ สำหรับเหตุผลที่ทำให้มีร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ... ได้ให้เหตุผลว่า โดยที่ปัจจุบันมีกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตจำนวนมาก การประกอบกิจการของประชาชนจะต้องขออนุญาตจากส่วนราชการหลายแห่ง อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุญาตบางฉบับไม่ได้กำหนดระยะเวลา เอกสารและหลักฐานที่จำเป็น รวมถึงขั้นตอนในการพิจารณาไว้ทำให้เป็นอุปสรรคต่อประชาชนในการยื่นคำขออนุญาต ดำเนินการต่างๆ ดังนั้นเพื่อให้มีกฎหมายกลางที่จะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาต และมีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่อรับคำร้องและศูนย์รับคำขออนุญาต ณ จุดเดียว เพื่อให้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการอนุญาต ซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2558)

สำหรับเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ได้ให้เหตุผลว่า โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำคำสั่งทางปกครองให้มีประสิทธิภาพ เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวแล้ว มีมติอนุมัติให้ตราเป็นกฎหมายได้ และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้ เป็นกฎหมายแล้วทั้งสองฉบับโดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม 2557 โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 27 และมีการเพิ่มเติม มาตรา 39/1

ส่วนการประกาศใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 ซึ่งมีผลบังคับใช้กลางเดือนกรกฎาคม 2558 เป็นต้นไป

แต่อย่างไรก็ตามการศึกษาในหัวข้อนี้จะเป็นการศึกษาปัญหาของมาตรการบังคับตัวเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจพิจารณาทางปกครอง ตามมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557

เมื่อพิจารณาถึงมาตรา 39/1 วรรคสอง บัญญัติว่าให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ที่จะกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง

หากพิจารณาขั้นตอนการตรวจสอบการรับคำขอตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 กำหนดให้เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการรับคำขอจะต้องทำการตรวจสอบคำขอและรายการในเอกสารประกอบคำขอพร้อมทั้งหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้องครบถ้วน หากเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจทำการพิจารณาทางปกครองตรวจสอบแล้วเห็นว่าคำขอไม่ถูกต้องหรือยังขาดเอกสารหรือหลักฐานใดให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบทันที (ถ้าเป็นกรณีที่สามารถทำการแก้ไขหรือเพิ่มเติมได้ในขณะนั้น) ให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอดำเนินการแก้ไขหรือยื่นเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติมให้ครบถ้วน แต่ถ้าเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการได้ในขณะนั้นให้เจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจทำการพิจารณาทางปกครองมีหน้าที่ทำบันทึกความบกพร่องของคำขอและรายการเอกสารหรือหลักฐานที่จะต้องยื่นเพิ่มเติมพร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาที่ผู้ยื่นคำขอจะต้องดำเนินการแก้ไขหรือยื่นเพิ่มเติมไว้ในบันทึกดังกล่าวด้วยและให้พนักงานเจ้าหน้าที่และผู้ยื่นคำขอลงนาม

ในบันทึกนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องมอบสำเนาบันทึกดังกล่าวให้ผู้ยื่นคำขอไว้เป็นหลักฐาน

ส่วนการตรวจสอบคำขอ ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 กำหนดว่าเมื่อมีผู้ยื่นคำขอเพื่อให้เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองมีหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีผู้ยื่นคำขอทราบตามความจำเป็นแก่กรณีและให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของคำขอและความครบถ้วนของเอกสาร บรรดาที่มีกฎหมายหรือกฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นมาพร้อมกับคำขอ หากคำขอไม่ถูกต้องให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวแนะนำให้ผู้ยื่นคำขอดำเนินการแก้ไขเสียให้ถูกต้อง และหากมีเอกสารใดไม่ครบถ้วนให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบทันทีหรือภายในไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำขอในการแจ้งดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่ทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของผู้รับคำขอและระบุรายการเอกสารที่ไม่ถูกต้องหรือยังไม่ครบถ้วนให้ผู้ยื่นคำขอทราบ พร้อมทั้งบันทึกการแจ้งดังกล่าวไว้ในกระบวนการพิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครองนั้นด้วย

เมื่อได้ทำการศึกษาถึงขั้นตอนการรับคำขอ ตรวจสอบคำขอ เอกสาร และหลักฐาน ตามมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 และพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 มาตรา 8 กรณีที่ผู้ยื่นคำขอได้จัดทำคำขอถูกต้อง และแนบเอกสารหรือหลักฐานครบถ้วนที่ระบุในคู่มือประชาชนตามมาตรา 7 แล้ว หรือได้แก้ไขหรือยื่นเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มเติมครบถ้วนตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่แนะนำหรือบันทึกไว้แล้วนั้น พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 มาตรา 8 วรรคสอง กำหนดห้ามให้เจ้าหน้าที่

เรียกเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมอื่นใดอีกไม่ได้และจะปฏิเสธการพิจารณาคำขอนั้นโดยอาศัยเหตุแห่งความไม่สมบูรณ์ของคำขอหรือความไม่ครบถ้วนของเอกสารหรือหลักฐานไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่มีความไม่สมบูรณ์หรือความไม่ครบถ้วนนั้นเกิดจากความประมาทเลินเล่อหรือทุจริตของพนักงานเจ้าหน้าที่ และเป็นเหตุให้ไม่อาจอนุญาตได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ผู้อนุญาตสั่งการตามที่เหมาะสม และให้ดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินคดีกับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยไม่ชักช้าและมาตรา 27 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 กำหนดว่าเมื่อมีผู้ยื่นคำขอได้ดำเนินการแก้ไขคำขอหรือจัดส่งเอกสารตามที่ระบุในการแจ้งนั้นครบถ้วนถูกต้องแล้ว เจ้าหน้าที่จะปฏิเสธไม่ดำเนินการตามคำขอเพราะเหตุยังขาดเอกสารอีกไม่ได้ เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือกฎและได้รับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งตามมาตรา 20 ในกรณีเช่นนั้นให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยพลัน หากเห็นว่าเป็นความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

ส่วนการพิจารณาทางปกครอง ตามมาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 กำหนดว่าการออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในเรื่องใด หากมิได้มีกฎหมายหรือกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่นให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน ให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ที่จะกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปดังกล่าว

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติมาตรา 39/1 ซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งของการพิจารณาทางปกครองภายหลังจาก

การที่เจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบคำขอ เอกสาร หลักฐาน ถูกต้องครบถ้วนแล้ว บทบัญญัติ มาตรา 39/1 ไม่ได้ บัญญัติให้อำนาจผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยกับ เจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้ออกคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่ กฎหมายกำหนดแต่อย่างใด แต่ในทางกลับกันมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกับ และมาตรา 8 พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการอนุญาต ของทางราชการ พ.ศ.2558 กำหนดให้ดำเนินการทางวินัย กับตัวเจ้าหน้าที่ที่ตั้งได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

สรุปผลการวิจัย

1. จากการศึกษาค้นคว้าพบว่า มาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 โดยละเอียดแล้ว พบว่ามาตรา 39/1 แห่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดยกเว้น มาตรา 3 โดยมีข้อความขัดหรือแย้งมาตรา 3 จากถ้อยคำ ที่ว่า “...หากมิได้มีกฎหมายหรือกฎกำหนดระยะเวลาใน การออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่น ...” จากถ้อยคำดังกล่าวอาจทำให้พระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครองนั้นอาจสูญเสียสถานะความ เป็นกฎหมายกลางได้ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, 2540) เมื่อกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 3 เป็น กฎหมายกลางที่กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติราชการทาง ปกครองขั้นต่ำที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองพึงปฏิบัติ โดยกำหนดให้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมาย ต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ (กมลชัย รัตนสกาวงศ์, 2537)

2. บทบัญญัติ มาตรา 39/1 กำหนดให้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองต้องออก คำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือภายในสามสิบวันนับแต่ได้ รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน แต่อย่างไรก็ตามหาก

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครองมิได้ทำ คำสั่งทางปกครองให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมาย กำหนด มาตรา 39/1 แห่งกฎหมายดังกล่าว ก็มีได้มีการ บัญญัติผลของคำสั่งทางปกครองเอาไว้ ซึ่งระยะเวลาตาม กฎหมายปกครองอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ชนิด กล่าวคือ ระยะเวลาที่กำหนดไว้เพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนหรือระยะเวลาบังคับ และระยะเวลาเร่งรัดการ ปฏิบัติราชการ ซึ่งระยะเวลาทั้งสองนั้นอาจส่งผลกระทบต่อคำสั่ง ทางปกครองที่แตกต่างกันได้ซึ่งอาจมีผลทำให้เป็นคำสั่ง ทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2559) คู่กรณีที่เกี่ยวข้องอาจอุทธรณ์โต้แย้งเพื่อขอให้ ทบทวนคำสั่งทางปกครองหรือขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่ในกรณีที่การ พิจารณาทางปกครองในเรื่องใดเป็นการเร่งรัดการปฏิบัติ หน้าที่ราชการหากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำการพิจารณา ทางปกครองมิได้จัดทำคำสั่งทางปกครองให้แล้วเสร็จ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด คำสั่งทางปกครองที่ ออกมาภายหลังที่พ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้วก็ อาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่นเดียวกัน คู่กรณีอาจโต้แย้งขอให้เพิกถอนคำสั่งทาง ปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่อย่างไรก็ตามหาก คู่กรณีผู้ยื่นคำขอยื่นคำขอใหม่ภายในระยะเวลาที่ กฎหมายกำหนดก็มิได้ทำให้คำสั่งทางปกครองที่ออกเมื่อ พ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเปลี่ยนแปลงไปใน สาระสำคัญแต่อย่างใด

3. หากผู้มีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง มิได้จัดทำคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือให้แล้วเสร็จ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนับแต่วันที่ได้รับความ ขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน บทบัญญัติมาตรา 39/1 วรรคสอง กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาที่จะใช้ดุลพินิจกำกับ ดูแลให้ไปตามนั้น โดยไม่มีการกำหนดให้ลงโทษทางวินัย แต่อย่างใด

ข้อเสนอแนะ

มาตรา 39/1 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 ควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติมาตรา 39/1 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความเป็นกฎหมายกลาง หรือกฎหมายทั่วไปของวิธีพิจารณาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์, 2540) ทั้งนี้เพื่อให้การจัดคำสั่งทางปกครองให้มีประสิทธิภาพเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะและอำนวยความสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรมแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการบางประการดังต่อไปนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

1. เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของมาตรา 39/1 แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 จากถ้อยคำที่ว่า “...หากมิได้มีกฎหมายหรือกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นไว้เป็นประการอื่น...” ถ้อยคำดังกล่าวนี้ อาจจะทำให้เกิดความขัดหรือแย้งต่อสถานะความเป็นกฎหมายกลางของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2539 (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์, 2540) ดังนั้นผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรตัดถ้อยคำดังกล่าวทิ้งไป ทั้งนี้เพื่อรักษาสถานะความเป็นกฎหมายกลางของกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 3 โดยผู้วิจัยขอเสนอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 39/1 ใหม่ เป็นว่า...“มาตรา 39/1 การออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือในเรื่องใด ให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้นให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน

เมื่อมีผู้ยื่นคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วนแล้วเจ้าหน้าที่จะปฏิเสธการพิจารณาคำขอนั้นโดยอาศัย

เหตุแห่งความไม่สมบูรณ์ของคำขอหรือความไม่ครบถ้วนของเอกสารหรือหลักฐานไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ความไม่สมบูรณ์หรือความไม่ครบถ้วนนั้นเกิดจากความประมาทเลินเล่อหรือทุจริตของพนักงานเจ้าหน้าที่ และเป็นผลให้ไม่อาจดำเนินการตามคำขอได้ ในกรณีเช่นนี้ให้เจ้าหน้าที่สั่งการตามที่เห็นสมควร และให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยไม่ชักช้า

2. กรณีเจ้าหน้าที่มิได้จัดทำคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน ตามมาตรา 39/1 แห่งกฎหมายดังกล่าวนี้ มิได้บัญญัติถึงผลของคำสั่งทางปกครองที่มีได้จัดทำแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2547) กรณีนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าต้องอาศัยการตีความการใช้บังคับกฎหมายปกครองแต่ละฉบับว่า ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนั้นระยะเวลาใดเป็นระยะเวลาบังคับหรือระยะเวลาเร่งรัดเป็นกรณีกรณีไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

3. ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 39/1 โดยบัญญัติให้อำนาจตามกฎหมายแก่ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ผู้ที่มีได้จัดทำคำสั่งทางปกครองให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดนับแต่วันที่รับคำขอและเอกสารถูกต้องครบถ้วน (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2553) ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ

เอกสารอ้างอิง

กมลชัย รัตนสการวงศ์. (2537). **พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน**. กรุงเทพฯ : พิมพ์ดี.

- เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. (2556). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. กรุงเทพฯ : จีวีซีการพิมพ์
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2553). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- _____. (2558). **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). **รัฐและหลักกฎหมายมหาชน**. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2544). **กฎหมายปกครองภาคทั่วไป**. กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2547). **หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง**. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- _____. (2559). **รัฐการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วิชญ์ วรรณัญ ปิยะศาสตร์ไขว์พันธ์ และเจตน์ สดาวรรคศิลป์. (2551). **ตำรากฎหมายปกครอง : ว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป**. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.