

ปัญหาข้อกฎหมายในการออกคำสั่งและการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง
เป็นการให้ประโยชน์กับผู้รับคำสั่ง*
LEGAL ISSUES IN ISSUING AND REVOKING ADMINISTRATIVE ORDERS
BENEFIT THE RECIPIENT

สมาน กาบมาลา

Saman Kabmala

หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยนอร์ทเทิร์น

Master of Laws Program, Northern College, Thailand

Corresponding author E-mail: saman.kabmala@gmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษาการออกคำสั่งและหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง 2) เพื่อศึกษา ทฤษฎี ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นคำสั่งและการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และ 3) เพื่อนำเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไทย เป็นการวิจัยคุณภาพ โดยศึกษาวิจัยจากเอกสาร ตัวบทกฎหมาย กฎ ระเบียบ เอกสารทางกฎหมาย เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้คือ แบบฟอร์มบันทึกข้อมูลจากเอกสาร โดยวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา

ผลจากการวิจัยพบว่า 1) ผลศึกษาการออกคำสั่งและหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองพบว่า ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์กรณีการเรียกเงินสวัสดิการและเงินประโยชน์เกื้อกูลของทางราชการ คินจากผู้รับไป โดยไม่มีสิทธิมี ปัญหา กรณีการเรียกเงินสวัสดิการและเงินประโยชน์เกื้อกูลของทางราชการ คินจากผู้รับไป โดยไม่มีสิทธิ 2) ผลการศึกษา ทฤษฎี ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นคำสั่งและการเพิกถอน พบว่า ประการที่สอง คำสั่งเรียกเงินสวัสดิการและเงินประโยชน์เกื้อกูลของทางราชการคินจากผู้รับไปโดยไม่มีสิทธิมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การที่ทางราชการได้มอบเงินให้แก่ผู้มีคำขอรับเงินสวัสดิการหรือเงินประโยชน์เกื้อกูลนั้น จะต้องมิกฎหมาย กฎ หรือระเบียบให้อำนาจในการอนุมัติ และ 3) ข้อเสนอแนะ ควรเน้นเรื่องความโปร่งใส, การมีส่วนร่วมของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและหลักความยุติธรรม, ความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ, การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน, การนำเทคโนโลยีมาใช้, และการปรับปรุงบทบัญญัติที่ยังคลุมเครือ

* Received 22 October 2025; Revised 31 October 2025; Accepted 15 November 2025



คำสำคัญ: การออกคำสั่งทางปกครอง, เทศบาลตำบล

Abstract

This research aims 1) to study the issuance of orders and the criteria for revoking administrative orders, 2) to study the legal theories related to orders and the revocation of administrative orders, and 3) to present recommendations for improving and amending the Thai Administrative Procedure Act. This research is qualitative research, studying documents, legal texts, rules, regulations, and legal documents. The research tool used to collect data in this research is a document data recording form with content analysis.

The research findings revealed: 1) A study on the issuance of orders and the criteria for revoking administrative orders revealed that the revocation of administrative orders that benefit civil servants in the case of reclaiming welfare and benefits from those who received them without their rights presents a problem in the case of reclaiming welfare and benefits from civil servants from those who received them without their rights. 2) The study of legal theories related to orders and revocation found that: Second, does an order to reclaim welfare and benefits from civil servants from those who received them without their rights constitute an administrative order? As previously mentioned, when the government provides money to those requesting welfare or benefits, there must be a law, rule, or regulation authorizing approval. 3) Recommendations: Transparency, public participation, protection of rights, freedoms, and the principles of justice, speed and efficiency, clear definition of authority, the use of technology, and the amendment of vague provisions should be emphasized.

Keywords: Administrative Order, Subdistrict Municipality, Local Administration, Legal Procedure

บทนำ

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไทยพุทธศักราช 2540 ได้มีการแบ่งส่วนราชการกำหนดการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลางประกอบด้วย กระทรวง ทบวง กรม ส่วนภูมิภาคประกอบด้วย จังหวัด อำเภอ ส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล รูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยาการ

กระจายอำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการกระจายอำนาจในการบริหารงานและกิจการอันเป็นสาธารณะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมได้รับความเป็นธรรม และรับประโยชน์สูงสุด และเป็นธรรม มีความสะดวกรวดเร็ว โดยมีข้าราชการ เจ้าหน้าที่ เป็นผู้ดำเนินการภายใต้กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ กำหนดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ แต่ละหน่วยงานที่รัฐมอบหมายอำนาจไปกำหนด (รัฐธรรมนูญไทยพุทธศักราช, 2540) ตามที่ Maxweber นักสังคมวิทยาชาวเยอรมัน กล่าวว่า การบริหารองค์กรแบบราชการนั้น ต้องจำแนกระดับอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดการทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในระบบราชการการจัดองค์กรดังกล่าวจำเป็นต้องทำเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งคำสั่งทางปกครองนั้นบางครั้งก็ยากทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม และยังเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองถือว่าเป็นการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (Max Weber, 1947 : 331)

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็น กฎหมายกลาง หรือกฎหมายทั่วไป สำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการออก คำสั่งทางปกครอง การที่กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายทั่วไปย่อมหมายความว่า หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองไว้อย่างไร เจ้าหน้าที่ก็จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้น เว้นแต่ กรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานไว้ หรือมีกฎหมายเฉพาะแต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะที่ ประกันความเป็นธรรมไว้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หรือกฎหมายเฉพาะกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้กฎหมายเฉพาะฉบับนั้นไม่ได้ แต่จะต้องใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง บังคับแก่กรณี ประเด็นปัญหาว่าเทศบาลตำบลมีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองได้หรือไม่ และมีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้มากน้อยเพียงใด เหตุที่เกิดขึ้นคือไม่มีกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ กำหนดไว้ชัดเจนในเรื่องการออกคำสั่งนี้ไว้อย่างชัดเจนว่าเทศบาลตำบลยังมีอำนาจในการออกสั่งได้หรือไม่ ถ้าปรากฏว่ามีอำนาจ แล้วคำสั่งเดิมจะมีส่วนใดเป็นผู้อำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ เป็นต้น การกระทำกระบวนกรอย่างนี้ทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองเสียหายหรือไม่ได้รับประโยชน์และความเป็นธรรม ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ว.3 คำสั่งทางปกครองหมายความว่า (1) การใช้อำนาจตามกฎหมาย ของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราวเป็นการ สั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียนแต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และประกอบ หมวด 2 ส่วนที่ 6 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมาตรา 49



ถึงมาตรา 53 กำหนดวิธีการดำเนินการหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามลักษณะความชอบธรรมด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองและประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งได้รับจากคำสั่งทางปกครอง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562) ซึ่งได้แยกออกไปดำเนินการอกระเบียบบุคคลแต่ ละส่วนงานขององค์กรซึ่งไม่ได้ใช้ร่วมกัน เพื่อมิให้สับสนซับซ้อนทางปฏิบัติอาจทำให้ฝ่าย ปกครองและประชาชนทั่วไป มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าคำสั่งใดเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการ ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งได้อย่างถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรมต่อไป การที่เจ้าหน้าที่ผู้มี อำนาจในการออกคำสั่งและเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การปฏิบัติ ราชการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งนอกจากจะมีความสำคัญต่อราชการเป็นส่วนรวมแล้ว ยังมี ความสำคัญต่อเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติและต่อบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองอีกด้วย (สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา, 2542)

ปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง สำหรับกรณีดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครองหรือใน ชั้นเจ้าหน้าที่ ซึ่งนำไปสู่ความคลุมเครือว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐใดจะเป็นผู้มีอำนาจเพิกถอน คำสั่งเดิมซึ่งออกโดยคณะกรรมการปฏิรูป ในกรณีที่มีการตรวจสอบพบภายหลังว่าคำสั่ง ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือชอบด้วยกฎหมายแต่มีเหตุต้องเพิกถอนคำสั่ง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการออกคำสั่งและหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองให้ ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง
2. เพื่อศึกษา ทฤษฎี ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นคำสั่งและการเพิกถอนคำสั่งทาง ปกครองซึ่งให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง
3. เพื่อนำเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครองไทย พ.ศ. 2539 และประกาศคณะกรรมการกลางมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วน ท้องถิ่น

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดของ Robert Alexy (2010) ในฐานะกลไกถ่วงดุลอำนาจใช้หลักการของ "การถ่วงดุลระหว่างหลักการกับหลักการ" ซึ่งต่างจากหลักการถ่วงดุลแบบเดิมที่เน้น การถ่วงดุล ระหว่าง "องค์กร" และใช้ "หลักความสมดุล" (Proportionality Principle) เป็นหัวใจหลัก เพื่อ ชั่งน้ำหนักและหาความเหมาะสมระหว่างหลักการที่ขัดแย้งกัน โดยพิจารณาจากน้ำหนักและ ความสำคัญของแต่ละหลักการ เพื่อให้ผลลัพธ์ที่ได้มีความยุติธรรมและสมดุลตามรัฐธรรมนูญ

1.1 แนวคิดหลักความสมดุล (Proportionality Principle) เป็นกลไกสำคัญที่ Alexy เสนอเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ โดยมีองค์ประกอบ

หลัก 3 ส่วน ได้แก่ ความเหมาะสม (Suitability) การกระทำหรือกฎหมายนั้นเหมาะสมที่จะบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่ความจำเป็น (Necessity) มีวิธีการอื่นที่เหมาะสมกว่าหรือไม่ที่จะบรรลุเป้าหมายเดียวกันโดยกระทบสิทธิหรือหลักการน้อยกว่า

1.2 แนวคิดหลักความสมดุลในเชิงสัดส่วน (Proportionality stricto sensu): การดำเนินการนั้นได้สัดส่วนกับผลเสียที่เกิดขึ้นหรือไม่ โดยเปรียบเทียบน้ำหนักของเป้าหมายที่ต้องการบรรลุ กับน้ำหนักของการจำกัดสิทธิหรือ หลักการอื่นหลักการถ่วงดุลระหว่างหลักการกับหลักการ: แทนที่จะเป็นการถ่วงดุลระหว่างองค์กร (เช่น นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ) อย่างเดียว Alexy เสนอว่า การถ่วงดุลที่แท้จริงเกิดขึ้นจากการต่อสู้ระหว่างหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ เช่น หลักเสรีภาพ และ หลักความเท่าเทียม ซึ่งศาล (หรือองค์กรอื่น) ต้องใช้หลักความสมดุลเพื่อหาคำตอบที่ยุติธรรมที่สุด สรุปกลไกถ่วงดุลแบบดั้งเดิม: เน้นการถ่วงดุลระหว่างองค์กรกลไกถ่วงดุลตามแนวคิด Alexy เน้นการถ่วงดุลระหว่างหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ โดยใช้หลักความสมดุลเป็นเครื่องมือสำคัญในการชั่งน้ำหนักและหาข้อสรุปที่เหมาะสมและสมดุลที่สุด

2. ทฤษฎี “กฎหมายบริสุทธิ์” (pure theory of law) ตามแนวความคิดของ Hans Kelsen มีอิทธิพลต่อการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในระบบรวมศูนย์ (centralized system) นักกฎหมายรัฐธรรมนูญบางท่าน (Harutunyan, 2002) เรียกว่า รูปแบบยุโรป (หรือ “ศาลรัฐธรรมนูญรูปแบบออสเตรีย” มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ (Patrono, 2002)

3. แนวความคิดหลักบรรทัดฐานสูงสุด (supreme norm) ที่ Hans Kelsen นำปรับใช้ในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ Hans Kelsen (อ้างใน Girotto, 2001) มีแนวความคิดสำคัญที่จัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญแยกออกจากศาลธรรมดาทั่วไป ซึ่งศาลยุติธรรมเป็นอำนาจหนึ่งที่ใช้อำนาจตุลาการการพิพากษาว่ากฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญยอมเป็นก้ำกึ่งถึงอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารและเพื่อการคุ้มครองรัฐธรรมนูญตามหลักบรรทัดฐานสูงสุดจำเป็นต้องจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญระบบรวมศูนย์ (centralized constitutional court) อันประกอบด้วยตุลาการที่มาจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจสำคัญ โดยการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้ง

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า กลไกถ่วงดุลอำนาจโดยเน้นการถ่วงดุลระหว่างหลักการกับหลักการ เช่น หลักเสรีภาพกับหลักความเท่าเทียมแทนการถ่วงดุลระหว่างองค์กรแบบดั้งเดิม, หัวใจหลักในการถ่วงดุลนี้คือ หลักความสมดุล ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่ใช้ชั่งน้ำหนักและหาความเหมาะสมระหว่างหลักการที่ขัดแย้งกัน หลักความสมดุลมีองค์ประกอบหลัก 3 ส่วน ได้แก่ ความเหมาะสม ความจำเป็น และความสมดุลในเชิงสัดส่วน



วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้ ระเบียบวิธีวิจัยทางกฎหมาย (Legal Research Methodology) มุ่งศึกษา วิเคราะห์ และตีความบทบัญญัติของกฎหมายและแนวคำพิพากษาศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งและการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง เพื่อค้นหาปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลทางการบริหารราชการแผ่นดิน

แหล่งข้อมูล

แหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Sources) ประกอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 37, 39, 40, 41, 49, 51 และ 52 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9, 72–75 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่เกี่ยวข้อง เช่น คำพิพากษาที่ อ.5/2544 คำพิพากษาที่ อ.112/2545 คำพิพากษาที่ อ.209/2547 คำพิพากษาที่ อ.460/2548 คำพิพากษาที่ อ.1119/2550

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูล

เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลในการวิจัยครั้งนี้คือ แบบฟอร์มบันทึกข้อมูลจากเอกสาร (Document Analysis Form) สำหรับจดบันทึกข้อมูลสำคัญจากคำพิพากษา เอกสารวิชาการ และ กฎหมาย

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลในการวิจัยในครั้งนี้ประกอบด้วย 1) การเก็บข้อมูลเชิงเอกสาร (Documentary Collection) 2) คัดเลือกเอกสารกฎหมายและคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง 3) วิเคราะห์บริบท กรอบกฎหมาย และรายละเอียดของแต่ละกรณี จัดหมวดหมู่ข้อมูลตามประเด็น เช่น เจาะลึกการเพิกถอน ขั้นตอนตามกฎหมาย ผลของคำพิพากษา

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้ ระเบียบวิธีวิจัยทางกฎหมาย (Legal Research Methodology) มุ่งศึกษาวิเคราะห์และตีความการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา Content Analysis)

ผลการวิจัย

1. ผลการศึกษาการออกคำสั่งและหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองจากกรณีการศึกษาการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ พบว่า คำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ของไทยก็มีบัญญัติไว้ในมาตรา 49 และ มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์กรณีการเรียกเงินสวัสดิการและเงินประโยชน์เกื้อกูล

ของทางข้าราชการ คืบจากผู้ที่ได้รับไป โดยไม่มีสิทธิมีปัญหา 3 ประการคือ 1) ประการแรก กรณีการเรียกเงินสวัสดิการและเงินประโยชน์เกื้อกูลของทางราชการ คืบจากผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจแก่ หน่วยงานรัฐในการเรียกเงินคืบ จากข้าราชการนั้น การที่บุคลากรของรัฐจะได้รับสิทธิเกี่ยวกับเงินค่าตอบแทน เงินสวัสดิการหรือ เงินประโยชน์เกื้อกูล หรือไม่เพียงใดนั้น รัฐได้กำหนดรายละเอียด ซึ่งประกอบด้วย กฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว กรณี ที่ผู้ที่ได้รับเงินข้างต้นไปไม่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ทางราชการจะต้องเรียกเงินนั้น ๆ คืบจากผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ อย่างไรก็ตาม แม้ว่า กฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเงินค่าตอบแทน เงินสวัสดิการ หรือเงินสิทธิประโยชน์เกื้อกูล จะกำหนดวิธีการหรือขั้นตอนในการอนุมัติเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ยื่นคำขอไว้ แต่ก็ไม่ปรากฏว่า ได้กำหนดวิธีการเรียกคืบในกรณีที่ปรากฏในภายหลัง ว่าผู้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิแต่อย่างไร ดังนั้น การเรียกเงินสวัสดิการและเงินประโยชน์เกื้อกูลของทางข้าราชการคืบจากผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มี สิทธิ นั้น จึงไม่สามารถกระทำได้ตราบใดที่ยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ดังนั้น เราควรมีกฎหมาย เกี่ยวกับการเรียกเงิน สวัสดิการหรือเงินประโยชน์เกื้อกูลคืบจากผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ 2) ประการที่สอง คำสั่งเรียกเงินสวัสดิการและเงินประโยชน์เกื้อกูลของทางราชการคืบจากผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การที่ทางราชการได้มอบเงินให้แก่ผู้มีคำขอรับเงินสวัสดิการหรือเงินประโยชน์เกื้อกูลนั้น จะต้องมีกฎหมาย กฎ หรือระเบียบให้อำนาจในการอนุมัติจ่ายเงินได้ ทั้งนี้ ตามหลักนิติรัฐ ซึ่งเมื่อพิจารณาคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของทางราชการที่อนุมัติจ่ายเงิสดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่า เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ขอรับเงินสวัสดิการ คือ มีผลทำให้ผู้ขอรับเงินสามารถได้รับเงินไปได้ คำสั่งอนุมัติดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2593

2. ผลการศึกษา ทฤษฎี ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นคำสั่งและการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งให้ประโยชน์แก่กับผู้รับคำสั่งทางปกครอง พบว่า ประการที่สอง คำสั่งเรียกเงินสวัสดิการและเงินประโยชน์เกื้อกูลของทางราชการคืบจากผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การที่ทางราชการได้มอบเงินให้แก่ผู้มีคำขอรับเงินสวัสดิการหรือเงินประโยชน์เกื้อกูลนั้น จะต้องมีกฎหมาย กฎ หรือระเบียบให้อำนาจในการอนุมัติจ่ายเงินได้ ทั้งนี้ ตามหลักนิติรัฐ ซึ่งเมื่อพิจารณาคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของทางราชการที่อนุมัติจ่ายเงิสดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่า เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ขอรับเงินสวัสดิการ คือ มีผลทำให้ผู้ขอรับเงินสามารถได้รับเงินไปได้ คำสั่งอนุมัติดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2593



3. ข้อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ไทย พ.ศ. 2539 พบว่า จากการศึกษาการเรียกเงินสวัสดิการหรือเงินประโยชน์เกื้อกูลคืนจากผู้ไม่มีสิทธิ ผู้วิจัยเห็นว่า การอนุมัติเบิกจ่ายของทางราชการนั้น เป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่ง โดยคำสั่งอนุมัติให้เบิกเงินถือเป็นคำสั่งทางปกครองและคำสั่งเรียกเงินคืนก็มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ด้วยเช่นกันซึ่งเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์และคุ้มครองก็เป็นหน่วยงานทางปกครองกับข้าราชการ ซึ่งเข้าเงื่อนไขของการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกเงินสวัสดิการและประโยชน์ เกื้อกูลของทางราชการคืนจากผู้รับไปโดยไม่มีสิทธิจึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง สมควรเรียกในฐานการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงินหรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ การปรับปรุงกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ควรเน้นเรื่องความโปร่งใส, การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation), การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและหลักความยุติธรรม, ความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ, การกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน, การนำเทคโนโลยีมาใช้ (Digitalization), และการปรับปรุงบทบัญญัติที่ยังคลุมเครือ เช่น เรื่องการพิจารณาที่เป็นกลาง (Neutrality) ให้ชัดเจนขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองที่ดี (Good Governance) และบริบทสังคมปัจจุบัน

อภิปรายผล

1. การศึกษาการออกคำสั่งและหลักเกณฑ์การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองให้ประโยชน์ แก่กับผู้รับคำสั่งทางปกครองจากกรณีการศึกษาการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์ พบว่า พบว่า กรณีการเรียกเงินสวัสดิการและเงินประโยชน์เกื้อกูลของทางราชการ คืนจากผู้รับไปโดยไม่มีสิทธิ ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจแก่ หน่วยงานรัฐในการเรียกเงินคืน จากข้าราชการนั้น การที่บุคลากรของรัฐจะได้รับสิทธิเกี่ยวกับเงินค่าตอบแทน เงินสวัสดิการ หรือ เงินประโยชน์เกื้อกูล หรือไม่เพียงใดนั้น รัฐได้กำหนดรายละเอียด ซึ่งประกอบด้วย กฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว กรณี ที่ผู้รับเงินข้างต้นไปไม่มีคุณสมบัติตาม เงื่อนไขที่กฎหมาย กำหนดไว้แล้ว ทางราชการจะต้องเรียกเงินนั้น ๆ คืนจากผู้รับไปโดยไม่มี สิทธิ อย่างไรก็ตาม แม้ว่า กฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่เกี่ยวกับเงินค่าตอบแทน เงินสวัสดิการ หรือเงินสิทธิประโยชน์เกื้อกูล จะกำหนดวิธีการหรือขั้นตอนในการอนุมัติเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ยื่น คำขอไว้ แต่ก็ไม่ปรากฏว่า ได้กำหนดวิธีการเรียกคืนในกรณีปรากฏในภายหลัง ว่าผู้รับเงิน ไปโดยไม่มีสิทธิแต่อย่างไร ดังนั้น การเรียกเงินสวัสดิการและเงินประโยชน์เกื้อกูลของทาง ข้าราชการคืนจากผู้รับไปโดยไม่มี สิทธิ นั้น จึงไม่สามารถกระทำได้ตราบใดที่ยังไม่มีกฎหมาย ให้อำนาจไว้ดังนั้น เราควรมีกฎหมาย เกี่ยวกับการเรียกเงิน สวัสดิการหรือเงินประโยชน์เกื้อกูล

คืนจากผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของแนวคิดของ Robert Alexy (2010) ในฐานะกลไกถ่วงดุลอำนาจใช้หลักการของ "การถ่วงดุลระหว่างหลักการกับหลักการ" ซึ่งต่างจากหลักการถ่วงดุลแบบเดิมที่เน้น การถ่วงดุลระหว่าง "องค์กร" และใช้ "หลักความสมดุล" (Proportionality Principle) เป็นหัวใจหลัก เพื่อชั่งน้ำหนักและหาความเหมาะสมระหว่างหลักการที่ขัดแย้งกัน โดยพิจารณาจากน้ำหนักและความสำคัญของแต่ละหลักการ เพื่อให้ผลลัพธ์ที่ได้มีความยุติธรรมและสมดุลตามรัฐธรรมนูญ

2.การศึกษา ทฤษฎี ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นคำสั่งและการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง พบว่า ประการที่สอง คำสั่งเรียกเงินสวัสดิการและเงินประโยชน์เกื้อกูลของทางราชการคืนจากผู้ที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ดังที่กล่าวมาแล้วว่า การที่ทางราชการได้มอบเงินให้แก่ผู้มีค่าขอรับเงินสวัสดิการหรือเงินประโยชน์เกื้อกูลนั้น จะต้องมิกฎหมาย กฎ หรือระเบียบให้อำนาจในการอนุมัติจ่ายเงินได้ ทั้งนี้ ตามหลักนิติรัฐ ซึ่งเมื่อพิจารณาคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของทางราชการที่อนุมัติจ่ายเงินดังกล่าวแล้ว เห็นได้ว่า เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ขอรับเงินสวัสดิการ คือ มีผลทำให้ผู้ขอรับเงินสามารถได้รับเงินไปได้ คำสั่งอนุมัติดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2593 ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของนฤพล เมินไธสง (2568) กล่าวถึง การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือประชาชน โดยมีหลักสำคัญคือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดต้องมีกฎหมายให้อำนาจในการกระทำการนั้น ต่างจากหลักกฎหมายเอกชนหากไม่มีกฎหมายห้ามแล้วเอกชนย่อมมีสิทธิกระทำได้ กฎหมายหลักที่เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือในการปฏิบัติราชการได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และแก้ไขเพิ่มเติม (ถึงฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ เริ่มตั้งแต่บัญญัติความหมายของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองการพิจารณาทางปกครอง คำสั่งทางปกครอง รวมถึงกฎในการออกคำสั่งทางปกครอง

สรุป/ข้อเสนอแนะ

ควรกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายให้ชัดเจนเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง โดยต้องคำนึงถึงหลักความมั่นคงแห่งนิติสัมพันธ์และความไว้วางใจโดยชอบของเอกชน เพื่อให้การใช้อำนาจเพิกถอนเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความได้สัดส่วน และไม่เป็นการละเมิดสิทธิของผู้ได้รับประโยชน์โดยสุจริต ทั้งยังเป็นการธำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรมและความเป็นธรรมทางปกครอง



เอกสารอ้างอิง

- นฤพล เม่นไธสง และ นายทองพูล ศิริโท. (2560). การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง. วารสารวิชาการสังคมศาสตร์สมัยใหม่, 2(1), 24-39.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.(2540).ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก. (11 ตุลาคม 2540)
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2562). พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ถึงฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะกรรมการกฤษฎีกา.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2542). พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะกรรมการกฤษฎีกา.
- David Schultz, Khachik Harutyunyan.(2017). International Comparative Jurisprudence. Combating corruption: The development of whistleblowing laws in the United States, Europe, and Armenia. Retrieved March 24, 2017,from <https://www3.mruni.eu>.
- Giroto, Dimitri. (2001). Different models of constitutional justice: The diffuse system and the centralized system and other tasks to be performed by a constitutional France.France: Strasbourg Cedex.
- Max, Weber. (1947). The Theory of Social and Economic Organization. New York : Free Press.
- Patrono, M. (2002). The protection of fundamental rights by constitutional courts: A comparative perspective. Retrieved July 12 2012, from <http://www.upf.pf/recherche/fichiers>.
- Robert Alexy. (2010). A Theory of Constitution Right Julian Rivers trs. Oxford University Press.